

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:3841
Datum uitspraak	13 augustus 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 juli 2023 heeft de raad van de gemeente Buren het bestemmingsplan "Lienden, Zonnepark Panderweg" (hierna: het bestemmingsplan) vastgesteld. Bij besluit van 18 juli 2023 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een zonnepark. Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Met het bestemmingsplan en de daarmee gecoördineerd voorbereide omgevingsvergunning wordt de realisatie van een zonnepark mogelijk gemaakt aan de Panderweg in Lienden. Het perceel is nu, op een windmolen na, onbebouwd. Op basis van het voorgaande bestemmingsplan "Buitengebied, derde herziening" had het grootste gedeelte van het perceel de bestemming "Agrarisch met waarden - Komgebied". Een klein gedeelte van het perceel had op grond van het voorgaande bestemmingsplan "Buitengebied Buren 2008" de bestemming "Agrarisch - Komgebied".

Volledige tekst

202305734/1/R4.

Datum uitspraak: 13 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], beweerdelijk handelend namens de Stichting Dijk van een Delta (hierna: de stichting), gevestigd in Culemborg,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] (hierna samen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), wonend in Lienden, gemeente Buren,
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] (hierna samen en in enkelvoud: [appellant sub 3]), wonend in Lienden,

appellanten,
en

1. het college van burgemeester en wethouders van Buren,
 2. de raad van de gemeente Buren,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 4 juli 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Lienden, Zonnepark Panderweg" (hierna: het bestemmingsplan) vastgesteld. Bij besluit van 18 juli 2023 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een zonnepark. Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).

Tegen deze besluiten hebben [appellant sub 1], beweerdelijk handelend namens de stichting, [appellant sub 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

Bij besluit van 18 april 2024 heeft het college een gewijzigde omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een zonnepark.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Solar Park Lienden Panderweg B.V. heeft een schriftelijke reactie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 2 juni 2025, waar [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], bijgestaan door mr. E.T. de Jong, advocaat in Arnhem, en het college en de raad, beiden vertegenwoordigd door ir. P.W. Zwaan, zijn verschenen. Voorts is op de zitting Solar Park Lienden Panderweg B.V., vertegenwoordigd door mr. E.M.N. Noordover, advocaat in Amsterdam, vergezeld door mr. drs. J. Hamersma en [persoon], gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

Het ontwerpplan is op 25 februari 2023 ter inzage gelegd en de aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 14 november 2022. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wabo, de Wro en de Crisis- en herstelwet, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Met het bestemmingsplan en de daarmee gecoördineerd voorbereide omgevingsvergunning wordt de realisatie van een zonnepark mogelijk gemaakt aan de Panderweg in Lienden. Het perceel is nu, op een windmolen na, onbebouwd. Op basis van het voorgaande bestemmingsplan "Buitengebied, derde herziening" had het grootste gedeelte van het perceel de bestemming "Agrarisch met waarden - Komgebied". Een klein gedeelte van het perceel had op grond van het voorgaande bestemmingsplan "Buitengebied Buren 2008" de bestemming "Agrarisch - Komgebied".

3. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] zijn omwonenden van het plangebied en vrezen dat het plan aantasting van hun woon- en leefklimaat oplevert. [appellant sub 2] heeft daarnaast agrarische percelen in eigendom op korte afstand van het plangebied en vreest voor een belemmering in de uitoefening van het agrarische bedrijf dat daarop wordt uitgevoerd.

4. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt onderdeel uit van de uitspraak.

Ontvankelijkheid beroep [appellant sub 1], beweerdelijk handelend namens de stichting

5. Uit het door [appellant sub 1] ondertekende beroepschrift blijkt dat hij beroep instelt namens de stichting. Wanneer de ondertekenaar van een beroepschrift waarmee een geding aanhangig is gemaakt het oogmerk heeft niet voor zichzelf, maar voor een andere natuurlijk persoon of rechtspersoon in beroep te komen, dient van de bevoegdheid tot het instellen van een zodanig beroep te blijken. Daarom kan, om deze bevoegdheid vast te stellen, op grond van artikel 8:24, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) worden verlangd dat de ondertekenaar zijn bevoegdheid aantoont. Als daar niet aan wordt voldaan, kan het beroep op grond van artikel 6:6 van de Awb niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

5.1. Bij het door [appellant sub 1] ingediende beroepschrift is geen machtiging of ander stuk overgelegd waaruit de gestelde vertegenwoordigingsbevoegdheid blijkt.

Bij brief van 8 september 2023 is [appellant sub 1] gewezen op dit verzuim en is hij alsnog in de gelegenheid gesteld om dit verzuim te herstellen. Bij brief van 6 mei 2025 is [appellant sub 1] nogmaals in de gelegenheid gesteld om, uiterlijk 20 mei 2025, het verzuim te herstellen door een machtiging, de statuten van de stichting en een (kopie van een) gewaarmerkt uittreksel uit het Handelsregister van de stichting over te leggen. Hij is er daarbij op gewezen dat hij ervan uit moet gaan dat het beroep niet inhoudelijk behandeld wordt als hij de stukken niet of te laat aanlevert.

[appellant sub 1] heeft geen stukken overgelegd. Het beroep van [appellant sub 1], beweerdelijk handelend namens de stichting, is dan ook niet-ontvankelijk.

Belanghebbendheid [appellant sub 3]

6. Voor tot inhoudelijke beoordeling van de gronden kan worden overgegaan, ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of [appellant sub 3] belanghebbende is bij de besluiten van 4 juli 2023 en 18 juli 2023. In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld

in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' van de activiteit is een correctie op dit uitgangspunt. Zonder gevolgen van enige betekenis heeft iemand geen persoonlijk belang bij het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van iemand zijn, kijkt de Afdeling naar de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat. Zij bekijkt die factoren zo nodig in onderlinge samenhang. Ook de aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

6.1. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 3] op ongeveer 300 m van het plangebied woont. Op de zitting heeft [appellant sub 3] toegelicht dat het perceel tegenover zijn huis omringd is door coniferen van 2 m hoog. Daardoor en door bebouwing ten zuiden van zijn perceel heeft hij vanaf de begane grond geen zicht op het plangebied. Alleen vanaf de eerste verdieping van zijn woning kan hij het plangebied zien.

Gelet op de afstand en het zeer beperkte zicht, ondervindt [appellant sub 3] geen gevolgen van enige betekenis. [appellant sub 3] is daarom geen belanghebbende.

6.2. [appellant sub 3] kan wel beroep instellen tegen de besluiten van 4 juli 2023 en 18 juli 2023, aangezien hij een zienswijze naar voren heeft gebracht tegen de ontwerpbesluiten. In haar uitspraak van 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#), heeft de Afdeling er echter al op gewezen dat te voorzien is dat beroepsgronden van degene die als niet-belanghebbende toegang tot de bestuursrechter verkrijgt, op grond van het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste vaak niet tot vernietiging van het bestreden besluit zullen kunnen leiden.

6.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie onder andere de uitspraak van 28 mei 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:2466](#)) staat het relativiteitsvereiste niet aan vernietiging in de weg als niet-belanghebbenden, zoals [appellant sub 3], een zienswijze hebben ingediend en een beroep doen op een ingeroepen procedurele norm over het recht op inspraak.

Voor zover [appellant sub 3] een beroep heeft gedaan op een procedurele norm of een formeel beginsel van behoorlijk bestuur die geen betrekking hebben op inspraak, of wanneer hij heeft aangevoerd dat in strijd met een materiële norm is gehandeld, staat de relativiteit wél in de weg aan vernietiging als die rechtsregel niet strekt tot bescherming van zijn belangen.

6.4. Het voorgaande leidt ertoe dat de Afdeling van de betogen van [appellant sub 3] alleen het betoog over de inspraak inhoudelijk zal bespreken. De overige beroepsgronden die hij heeft ingebracht, over het ontbreken van een m.e.r.-beoordelingsbesluit, het gemeentelijk beleid, de provinciale verordening, de borging van het landschapsplan, alternatieven en de tijdelijkheid, hebben geen betrekking op inspraak. Deze beroepsgronden kunnen op grond van het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb niet leiden tot vernietiging van het plan. De Afdeling zal deze gronden, voor zover door [appellant sub 3] naar voren gebracht, daarom niet bespreken.

Toetsingskader bestemmingsplan

7. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De

raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Inspraak

8. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat de participatiebijeenkomsten die zijn georganiseerd voor de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan gebrekkig zijn geweest doordat niet iedereen was uitgenodigd. Er was weinig ruimte voor inspraak en de plannen werden vooral gepresenteerd.

8.1. Het bieden van inspraak voorafgaande aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan maakt geen onderdeel uit van de in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde bestemmingsplanprocedure. Het niet bieden van inspraak in die eerdere fase heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

M.e.r.-beoordelingsbesluit

9. [appellant sub 2] betoogt dat ten onrechte geen m.e.r.-beoordelingsbesluit is genomen. Volgens hem is het zonnepark een landinrichtingsproject en valt dit daarom onder categorie 9 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit m.e.r.).

9.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2770, onder 3.2) hangt het antwoord op de vraag of sprake is van een landinrichtingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r. ervan af of de ontwikkeling in het buitengebied een voldoende substantieel karakter heeft. Daarbij heeft de Afdeling erop gewezen dat in zijn algemeenheid geen uitspraak is te doen over de vraag wanneer sprake is van een ontwikkeling met een voldoende substantieel karakter. Dit hangt af van de feiten en omstandigheden van het geval.

Het zonnepark dat in deze procedure mogelijk wordt gemaakt heeft een totale oppervlakte van 35 ha. Daarvan is 23,5 ha bestemd voor de zonnepanelen. Binnen het plangebied worden sloten gedempt en worden andere sloten verbreed. Verder worden grondwallen aangelegd om het zicht op de zonnepanelen te ontnemen. Gelet op de oppervlakte van het project in combinatie met de landschappelijke maatregelen die genomen worden, heeft het project een substantieel karakter. De Afdeling oordeelt daarom dat sprake is van een landinrichtingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r. Er is ten onrechte geen m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen.

Het betoog slaagt.

9.2. De Afdeling zal in de conclusie bezien tot welke gevolgen dit moet leiden.

Strijd met gemeentelijk beleid?

10. [appellant sub 2] betoogt verder dat het mogelijk maken van een zonnepark in strijd is met gemeentelijk beleid. Uit dat beleid volgt dat het karakter van het platteland behouden moet worden. [appellant sub 2] stelt dat het bestemmingsplan afbreuk doet aan het

agrarische landschap, gelegen naast de rivier de Linge. Daarbij wijst hij erop dat het zonnepark groter is dan het beleid toestaat, namelijk 35 ha.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het bestemmingsplan in overeenstemming is met het gemeentelijk beleid. In het beleidsplan Ruimtelijke kaders Zon en wind 2021 (hierna: het beleidsplan), vastgesteld door de raad, zijn zoekgebieden voor zonne-energie aangewezen. Een van deze zoekgebieden is het zoekgebied A15 Oost. Een belangrijke reden voor de raad om binnen het zoekgebied voor de huidige locatie te kiezen, is dat het gebied minder open is doordat het grenst aan de A15 en spoorlijnen aan de ene kant, en boom- en fruitteeltbedrijven aan de andere kant. Verder is bij het ontwerp van het zonnepark rekening gehouden met het open karakter van het landschap.

De raad stelt zich verder op het standpunt dat de grootte van het zonnepark niet in strijd is met het beleid. De raad heeft toegelicht dat hij bij de vaststelling van zijn bod voor de Regionale Energie Strategie 1.0 (hierna: de RES 1.0) heeft besloten om een beoogde windmolen te vervangen door 10 ha aan zonne-energie. Aan het zoekgebied A15 Oost was al 20 ha aan zonne-energie toegedeeld. Daar is nog 3,5 ha van de 10 ha aan vervangende zonne-energie bij genomen. Het zonnepark dat met dit plan mogelijk wordt gemaakt, komt daarmee op een oppervlakte van 23,5 ha. Dit is een netto oppervlakte. Daarnaast wordt nog 11,5 ha van het plangebied benut voor landschappelijke inpassing, aldus de raad.

10.2. De Afdeling overweegt dat [appellant sub 2] slechts in zijn algemeenheid heeft gesteld dat het bestemmingsplan in strijd is met het gemeentelijk beleid. [appellant sub 2] heeft niet concreet gemaakt met welk beleid of met welk artikel van het beleidsplan het bestemmingsplan in strijd is. Mede gelet op de toelichting van de raad, zoals weergegeven onder 10.1, ziet de Afdeling daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad ontoereikend heeft gemotiveerd waarom het bestemmingsplan in overeenstemming is met het gemeentelijk beleid, zoals vastgelegd in het beleidsplan.

Voor zover [appellant sub 2] betoogt dat het zonnepark groter is dan het beleid toestaat, overweegt de Afdeling als volgt. [appellant sub 2] betoogt hiermee dat de realisatie in strijd is met het bod van de raad voor de RES 1.0. De raad heeft hiermee geen ruimtelijke beleidsregel vastgesteld en heeft hier geen maximum gesteld aan de omvang van zonneparken. Van strijd met beleid kan daarom geen sprake zijn.

Het betoog slaagt niet.

Strijd met de Omgevingsverordening Gelderland?

11. [appellant sub 2] betoogt dat het bestemmingsplan in strijd is met de Omgevingsverordening Gelderland (hierna: de Omgevingsverordening). Deze verordening verzet zich volgens hem tegen de realisatie van een zonnepark, omdat de locatie zich bevindt binnen het Nationaal Landschap Rivierengebied en omdat in strijd wordt gehandeld met de instructieregels voor zonneparken in het buitengebied.

11.1. De raad is in de plantoelichting en in zijn verweerschrift uitgebreid ingegaan op de Omgevingsverordening. Op grond van artikel 2.56 van de Omgevingsverordening mogen alleen bestemmingen mogelijk worden gemaakt die de kernkwaliteiten van, in dit geval, het Nationaal Landschap Rivierengebied niet aantasten. De raad heeft gemotiveerd waarom deze kernkwaliteiten volgens hem niet worden aangetast. Verder is de raad in de zienswijzennota ingegaan op alle onderdelen van de instructieregel uit artikel 2.65a van de Omgevingsverordening en heeft zich gemotiveerd op het standpunt gesteld dat daaraan wordt voldaan. Daarbij heeft de raad al gereageerd op de punten die [appellant sub 2] in

beroep heeft aangedragen.

11.2. De Afdeling overweegt dat [appellant sub 2] niet concreet heeft gemaakt waarom de motivering in de plantoelichting en zienswijzennota onjuist of ontoereikend is. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan heeft vastgesteld in strijd met de Omgevingsverordening.

Het betoog slaagt niet.

Borging landschappelijk inpassingsplan

12. [appellant sub 2] betoogt dat de uitvoering van het landschappelijk inpassingsplan niet is geborgd. De raad had dit inpassingsplan daarom niet mee kunnen nemen bij de ruimtelijke afweging.

12.1. De Afdeling overweegt dat artikel 3.3.3 van de regels van het bestemmingsplan (hierna: de planregels) een voorwaardelijke verplichting bevat voor het realiseren en in stand houden van de landschappelijke inpassing conform het landschappelijk inpassingsplan dat is opgenomen in bijlage 1 bij de planregels. Daarmee is de uitvoering van het landschappelijk inpassingsplan geborgd.

Het betoog slaagt niet.

Alternatieven

13. [appellant sub 2] betoogt dat er betere locaties zijn om zonne-energie op te wekken. Hij stelt dat er binnen (toekomstige) bedrijventerreinen voldoende braakliggende grond en lege daken zijn om zonnepanelen op te realiseren. De raad had daarom af moeten zien van het vaststellen van het bestemmingsplan.

13.1. De raad moet bij de keuze van een bestemming een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen.

13.2. De Afdeling overweegt dat de raad bij de vaststelling van het beleidsplan beleid heeft gemaakt over de opwekking van duurzame energie binnen de gemeente Buren. De raad heeft verschillende locaties onderzocht en zoekgebieden vastgesteld. Daarbij heeft de raad gekozen voor de bundeling van grotere projecten langs de A15 en de Betuwelijn en in een energiepark bij Medel. Het zonnepark dat met het bestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt past binnen dit beleid om grotere projecten te bundelen. [appellant sub 2] heeft slechts gesteld dat er alternatieve locaties zijn op bedrijventerreinen, maar heeft dit niet concreet gemaakt. Daarom heeft de raad daarin geen aanleiding hoeven zien om af te wijken van zijn beleid.

Het betoog slaagt niet.

Beschermde diersoorten

14. [appellant sub 2] betoogt dat er verschillende beschermde diersoorten leven in het plangebied. Het plan voldoet volgens hem daarom niet aan de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) en is niet uitvoerbaar.

14.1. [appellant sub 2] beroept zich op bepalingen van de Wnb die strekken tot de bescherming van planten- en diersoorten. Daarmee beroept hij zich op een algemeen belang waarvoor hij niet in rechte op kan komen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), r.o. 10.66-10.68) hoeft niet in alle

gevallen op voorhand uitgesloten te worden geacht dat de Wnb met de bescherming van plant- en diersoorten ook bescherming biedt aan het belang bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe woon- en leefomgeving van natuurlijke personen. De belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe woon- en leefomgeving kunnen zo verweven zijn met het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

Bij de beantwoording van de vraag of verwevenheid als hiervoor bedoeld kan worden aangenomen, wordt in het bijzonder rekening gehouden met de afstand tussen de woning van appellant en het plangebied, of in voorkomend geval, de locatie waarop het in een omgevingsvergunning voorziene project dan wel andere handelingen worden uitgevoerd.

14.2. De afstand tussen de woning van [appellant sub 2] en het plangebied bedraagt 870 m. Gelet op die afstand houdt de kwaliteit van de directe leefomgeving van [appellant sub 2] onvoldoende verband met de bescherming van de diersoorten die volgens hem leven op gronden waar het zonnepark is voorzien.

Voor zover het belang van [appellant sub 2] bestaat uit het agrarische perceel dat op enkele tientallen meters van het plangebied ligt, overweegt de Afdeling dat op de zitting is gebleken dat dit perceel wordt gebruikt voor het landbouwbedrijf van zijn zoon en schoondochter. Niet is gebleken dat het bedrijfseconomische belang van [appellant sub 2] wordt beïnvloed door het voortbestaan van de verschillende beschermde diersoorten in het plangebied.

Er is geen sprake van verwevenheid, zoals hiervoor bedoeld. Het betoog kan daarom niet leiden tot vernietiging van het bestemmingsplan.

Tijdelijkheid

15. [appellant sub 2] betoogt dat de tijdelijkheid van het zonnepark niet, of onvoldoende, is geborgd in het bestemmingsplan.

15.1. De Afdeling overweegt dat in artikel 3.1 van de planregels duidelijk is beschreven dat een zonnepark is toegestaan voor een periode van maximaal 30 jaar.

Het betoog slaagt niet.

Tussenconclusie bestemmingsplan

16. Het beroep van [appellant sub 3], voor zover gericht tegen het bestemmingsplan, is ongegrond. Het beroep van [appellant sub 2], voor zover gericht tegen het bestemmingsplan is gelet op het oordeel van de Afdeling onder 9.1 gegrond.

Omgevingsvergunning - het besluit van 18 juli 2023

17. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] hebben geen gronden aangevoerd tegen het besluit van 18 juli 2023. Hun beroepen, voor zover gericht tegen dit besluit, zijn daarom ongegrond.

Omgevingsvergunning - het besluit van 18 april 2024

18. Met het wijzigingsbesluit van 18 april 2024 heeft het college het besluit van 18 juli 2023 gewijzigd. De afstand tussen de rijen zonnepanelen is verminderd, de lengte van de zonnepanelen is verkleind en de hellingshoek van de zonnepanelen is minimaal verlaagd. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

18.1. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] hebben geen gronden aangevoerd tegen het besluit van 18 april 2024. Hun beroepen, voor zover gericht tegen dit besluit, zijn daarom ongegrond.

Conclusie

19. Het beroep van [appellant sub 1], beweerdelijk handelend namens de stichting, is niet-ontvankelijk. Het beroep van [appellant sub 3] is ongegrond. Gelet op het oordeel van de Afdeling onder 9.1 is het beroep van [appellant sub 2], voor zover gericht tegen het bestemmingsplan gegrond. Voor het overige is het beroep van [appellant sub 2] ongegrond.

20. De Afdeling zal hierna onderzoeken of er aanleiding is de rechtsgevolgen van het besluit van 4 juli 2023 in stand te laten.

21. Het college heeft op 20 juni 2024 alsnog een m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen en zich op het standpunt gesteld dat een milieueffectrapportage niet is vereist. [appellant sub 2] heeft geen redenen aangevoerd waarom dat standpunt onjuist is. De Afdeling ziet daarom aanleiding om de rechtsgevolgen van het besluit van 4 juli 2023 in stand te laten.

22. Het college en de raad hoeven geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1], beweerdelijk handelend namens de Stichting Dijk van een Delta, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] ongegrond;

III. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], voor zover gericht tegen het besluit van 4 juli 2023, gegrond;

IV. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] voor het overige ongegrond;

V. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Buren van 4 juli 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Lienden, Zonnepark Panderweg";

VI. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Buren aan [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. H.J.M. Besselink, voorzitter, en mr. N.H. van den Biggelaar en mr. A.B. Blomberg, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Vermeulen, griffier.

w.g. Besselink
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 13 augustus 2025

700-1069

BIJLAGE - Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

[...]

Artikel 6:6

Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:

- a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of
- b. het bezwaar- of beroepschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Artikel 6:19

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

[...]

Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Artikel 8:24

1. Partijen kunnen zich laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.
2. De bestuursrechter kan van een gemachtigde een schriftelijke machtiging verlangen.
3. Het tweede lid is niet van toepassing ten aanzien van advocaten.

Artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Wet milieubeheer

Artikel 7.19 (zoals dat luidde tot 1 januari 2024)

1. Indien het bevoegd gezag degene is die een activiteit, aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, wil ondernemen, neemt het in een zo vroeg mogelijk stadium voor de voorbereiding van het besluit dat krachtens het vierde lid van dat artikel is aangewezen een beslissing omtrent de vraag of vanwege de belangrijke gevolgen die de activiteit voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Artikel 7.17, tweede tot

en met vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

[...]

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.30

1. Bij besluit van de gemeenteraad kunnen gevallen of categorieën van gevallen worden aangewezen waarin de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid het wenselijk maakt dat:

a. de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden, op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten worden gecoördineerd, of

b. de voorbereiding en bekendmaking van een bestemmingsplan, een wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, wordt gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van besluiten als bedoeld onder a.

2. Bij de gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, wordt de procedure beschreven in de artikelen 3.31 en 3.32, respectievelijk die procedure in samenhang met hetzij, in geval van een bestemmingsplan, de procedure beschreven in artikel 3.8, hetzij, in geval van een omgevingsvergunning, de uitgebreide procedure beschreven in paragraaf 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht toegepast.

3. Voor zover onder de besluiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, mede een omgevingsvergunning is begrepen wordt bij de toepassing van de artikelen 2.1, eerste lid, onder c, 2.10 en 2.11 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in plaats van bestemmingsplan gelezen: bestemmingsplan, bedoeld in het eerste lid, onder b.

Besluit milieueffectrapportage

Artikel 2

[...]

5. Voor zover in de bijlage, onderdeel C, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport in zodanige gevallen. Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt:

a. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 en 7.20a van de wet in zodanige gevallen, en

b. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid, en 7.20a van de wet in overige gevallen, uitgezonderd de gevallen, bedoeld in de categorieën D 49.1, D 49.2 en D 49.3 van de bijlage bij dit besluit.

[...]

Omgevingsverordening Gelderland

Artikel 2.56

1. Een bestemmingsplan voor gronden binnen een Nationaal landschap maar buiten de

Groene ontwikkelingszone, het Gelders natuurnetwerk en de Nieuwe Hollandse Waterlinie, maakt ten opzichte van het op 17 oktober 2014 geldende bestemmingsplan alleen bestemmingen mogelijk die de kernkwaliteiten van een Nationaal Landschap, bedoeld in bijlage Kernkwaliteiten Nationale Landschappen, niet aantasten.

2. In afwijking van het eerste lid zijn activiteiten die deze kernkwaliteiten aantasten alleen mogelijk als:

- a. er geen reële alternatieven zijn;
- b. er sprake is van redenen van groot openbaar belang;
- c. compenserende maatregelen plaatsvinden ter waarborging van de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen zoals vastgelegd in bijlage Kernkwaliteiten Nationale Landschappen.

Artikel 2.65a

1. Als een bestemmingsplan zonneparken in het buitengebied mogelijk maakt, wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik rekening gehouden met:

- a. de bijdrage van zonne-energie aan de lokale energiebehoefte;
- b. de mogelijkheden om binnen het stedelijk gebied en op daken van gebouwen in die behoefte te voorzien;
- c. de gevolgen voor de ruimtelijke kwaliteit van gebieden of locaties waar zonneparken mogelijk zijn en de wijze waarop deze kwaliteit behouden of blijvend versterkt kan worden;
- d. de samenhang met het omringende landschap;
- e. de consequenties voor het elektriciteitsnet; en
- f. het huidige grondgebruik.

2. Het bestemmingsplan verzekert een gebruikstermijn van maximaal 30 jaar en dat na beëindiging van het gebruik het zonnepark wordt verwijderd.

3. Het bestemmingsplan bepaalt in welke mate de bij aanleg en gebruik van een zonnepark gerealiseerde versterking van de ruimtelijke kwaliteit na verwijdering van het zonnepark in stand wordt gehouden.

Regels bij het bestemmingsplan "Lienden, Zonnepark Panderweg"

Artikel 3.1

De voor 'Agrarisch met waarden - Komgebied' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

e. een zonnepark, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - zonnepark' voor een periode van 30 jaar na oplevering;

[...]

Artikel 3.3.3

Het gebruik van de gronden ten behoeve van een zonnepark, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - zonnepark', is uitsluitend toegestaan indien de landschappelijke inpassing uiterlijk 1 jaar na aansluiting van het zonnepark op het elektriciteitsnet is

gerealiseerd conform het landschappelijk inpassingsplan en in stand wordt gehouden zoals opgenomen in Bijlage 1 bij deze regels.