



D19.002762

ZAAKNUMMER: ZK19000611

Nota van beantwoording op zienswijze inzake weigering verklaring van geen bedenkingen zonnepark Oudendijk

Vastgesteld in de vergadering van de raad van 18 maart 2019

Inleiding

Op 16 mei 2018 heeft Nuon Wind Development B.V. (verder 'Nuon') een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een zonnepark, op percelen gelegen tussen de A7 en de N247, ter hoogte van Oudendijk (ontvangen onder nummer 2018-HZ-0258), voor een periode van maximaal 25 jaar.

Het college van burgemeester en wethouders heeft positief beslist op deze aanvraag en vervolgens een voorstel voorgelegd aan de gemeenteraad van Koggenland teneinde de voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor dit project vereiste verklaring van geen bedenkingen te verkrijgen.

De raad van de gemeente Koggenland heeft in een besluit van 16 juli 2018 geweigerd een ontwerp verklaring van geen bedenkingen af te geven voor dit initiatief. Het college van burgemeester en wethouders heeft vervolgens op 2 augustus 2018 een ontwerp weigering omgevingsvergunning en verklaring van geen bedenkingen toegezonden aan Nuon.

De redenen voor deze weigering waren de ruimtelijke inpassing van dit initiatief, strijd met het beleid om energie bij voorkeur op te wekken binnen bestaand stedelijk (bebouwd) gebied en tenslotte het ontbreken van voldoende draagvlak.

Op 11 september 2018 heeft Nuon een zienswijze ingediend naar aanleiding van het voornemen van de gemeenteraad om een verklaring van geen bedenkingen te weigeren. De zienswijze betreft de ruimtelijke inpassing, draagvlak en participatie.

Op 26 februari 2019 heeft een hoorzitting plaatsgevonden waarin Nuon in de gelegenheid is gesteld de zienswijze nader toe te lichten aan een hoorcommissie van de raad. Een kort verslag van deze zitting is aan deze nota van zienswijzen gehecht.

Hieronder wordt eerst kort de inhoud van de zienswijze en de nadere toelichting op de hoorzitting samengevat, vervolgens wordt hierop gereageerd.

Beantwoording van de zienswijzen

Ruimtelijke inpassing:

Samenvatting zienswijze

In de zienswijze van Nuon naar aanleiding van de ontwerp weigering door de raad verwijst zij in de eerste plaats naar het provinciaal beleid zoals neergelegd in de nota 'Perspectief voor Zon in Noord-Holland', die juridisch verankerd is in artikel 32a van de Provinciale Ruimtelijke Verordening. Het project voldoet volgens Nuon aan de voorwaarden die in deze nota worden genoemd.

Voorts wordt in de zienswijze opgemerkt dat rekening is gehouden met de ruimtelijke kwaliteitseisen van de provincie zoals neergelegd in artikel 15 van de Provinciale Ruimtelijke verordening zoals uitgewerkt in de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie van de provincie Noord-Holland, het Beeldkwaliteitsplan van de West-Friese Omringdijk en het Beeldkwaliteitsplan landelijk gebied van Koggenland. Uit een vooroverlegreactie van de provincie van 6 november 2017 blijkt dat de provincie het project passend vindt in de omgeving. In het voorbereidingstraject met het college van burgemeester en wethouders zijn deze provinciale eisen steeds uitgangspunt geweest. Het besluit van de raad om een verklaring van geen bedenkingen te weigeren staat haaks op deze voorbereiding en Nuon meent pas in een laat stadium te zijn geconfronteerd met de bezwaren die in de raad leefden.

Ten slotte houdt de keuze verband met het feit dat ter plaatse reeds windturbines zijn opgesteld, zodat daar al een aansluiting op het elektriciteitsnetwerk aanwezig is.

Reactie

Ten aanzien van de nota 'Perspectief voor Zon in Noord-Holland' heeft de gemeenteraad in het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen in het bijzonder verwezen naar het criterium dat de opstelling passend in omvang is en aansluitend op de bestaande woonkernen en verstedelijking in de omgeving. De raad heeft hier bedoeld te wijzen op de grote omvang van het project in relatie tot omvang van de nabije woonkern, die bestaat uit lintbebouwing in een overigens open landelijk gebied. De raad meent dat de wijze waarop dit criterium verwoord is in de nota ruimte laat voor een eigen invulling door de gemeenteraad. De nota is bedoeld om aan te geven waar de grenzen liggen van wat een gemeente mag toestaan, maar is niet bedoeld om het gemeentelijk beleid op voorhand geheel in te vullen of in de plaats daarvan te treden. Het project betreft een opstelling van 19 hectare en heeft daarmee bijna de maximaal toelaatbare omvang, terwijl het aansluit op een kleinschalig bebouwingslint. Daarnaast geldt ook dat de gemeente Koggenland eigen beleid voert ten aanzien van de bescherming van de kenmerken en wenselijke ontwikkelingen van het landelijk gebied ter plaatse.

Op zich worden in de nota 'Perspectief voor Zon in het Landelijk gebied' naast de uitgangspunten een aantal specifieke voorwaarden genoemd waaraan opstellingen voor zonne-energie in het landelijk gebied ten minste moeten voldoen, maar dit wil niet zeggen dat ieder project dat aan deze vereisten voldoet daarom ook in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening. Op een specifieke locatie kunnen ook andere belangen spelen. Daartoe dient wat betreft provinciaal beleid ook te worden getoetst aan artikel 15 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening en de toets aan de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie. Ook deze toets is uitdrukkelijk niet bedoeld als normstellend document voor het bepalen wat de goede ruimtelijke ordening ter plaatse inhoudt. De Leidraad benoemt te beschermen kwaliteiten en stelt op grond daarvan eisen waar een project minimaal aan zal moeten voldoen om niet in strijd te zijn met de ruimtelijke belangen die door provinciaal beleid beschermd worden. De door de provincie benoemde te beschermen kernkwaliteiten in dit gebied zijn de landschappelijke karakteristiek, de openheid en ruimtebeleving en de ruimtelijke dragers. De raad heeft hier naar de kernkwaliteiten verwezen omdat het project, ook al zou het passen binnen de (minimum)criteria als neergelegd in de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie, een (te) forse inbreuk oplevert op het huidige beeld van het landschap, op een vanwege de nabijheid van de A7 en de N2467 op een zeer zichtbare locatie.

Bij het nemen van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen stond de raad uiteraard ook het ruimtelijk beleid van de gemeente Koggenland voor ogen, zoals neergelegd in de Structuurvisie Koggenland 2009-2020 en het Beeldkwaliteitplan Landelijk

Gebied Koggenland, waarin de hierboven genoemde waarden eveneens beschermd worden, naast andere ruimtelijke belangen die in Koggenland spelen.

In de structuurvisie van Koggenland is ten aanzien van de opwekking van duurzame energie gekozen voor het stimuleren van de bouw van energieneutrale woningen en gebouwen en andere maatregelen in de gebouwde omgeving, zoals het opwekken van zonne-energie. In dit beleid is niet voorzien in het opwekken van zonne-energie in het buitengebied. Voorts wordt in de paragraaf over het opwekken van duurzame energie uitdrukkelijk gewezen op het belang van het kleinschalige landschap in Koggenland, dat in de weg staat aan het ontwikkelen van nieuwe locaties voor windmolens. Wat betreft het opwekken van zonne-energie is dus op grond van gemeentelijk beleid niet voorzien in opwekking buiten het bebouwde gebied. Daarnaast is van belang, indien locaties in het buitengebied zouden worden ontwikkeld, dat daarbij rekening gehouden wordt met de kleinschaligheid van het landschap¹.

Specifiek ten aanzien van het deel van de polder Beschoot waar dit project wordt uitgevoerd staat in de Structuurvisie:

“het gefragmenteerde gebied tussen de snelwegen en de spoorlijn heeft de neiging steeds verder dicht te lopen als hier geen concrete afspraken over worden gemaakt”²

Over de kansen voor het gebied wordt opgemerkt:

“De ligging aan het Markermeer is uniek en biedt verschillende ontwikkelmogelijkheden voor Koggenland. Het deel van de polder ten oosten van de A7 leent zich zeer goed voor verdere recreatieve ontwikkeling met de aanwezigheid van recreatiegebied De Hulk en de ligging aan het Markermeer.”

In de structuurvisie is dus sprake van terughoudend beleid ten aanzien van ontwikkelingen op deze locatie, totdat een duidelijke ruimtelijke invulling is gekozen. Daarbij worden met name kansen gezocht in een verdere recreatieve ontwikkeling. Het toestaan van een grootschalig project om zonne-energie op te wekken gedurende een periode van 25 jaar is niet in overeenstemming met de ambities voor het gebied en zou de mogelijkheden om het gewenste beleid te ontwikkelen blokkeren of sterk inperken. Verder is in de structuurvisie in meer algemene zin gewezen op de onwenselijkheid van meer grootschalige ontwikkelingen in het juist kleinschalige buitengebied.

Dit beleid komt terug in het gemeentelijke Beeldkwaliteitplan van Koggenland voor de polder Beschoot. In het bijzonder over het ten aanzien van dit gebied te voeren beleid wordt opgemerkt:

“Ruimtelijke structuur en kwaliteit van oostelijk deel van de polder tussen de A7 en IJsselmeerkust versterken en richting geven vanwege de diversiteit aan functies en de recreatieve potentie”

Het project legt de bestemming van dit gebied, dat zich op een prominente plaats in het landschap bevindt, voor geruime tijd vast en staat op gespannen voet met de gewenste verbetering van de ruimtelijke kwaliteit die in zowel de Structuurvisie als het Beeldkwaliteitplan uitdrukkelijk als ambitie genoemd wordt.

¹ Structuurvisie Koggenland 2009-2020, pagina 45

² Structuurvisie Koggenland 2009-2020, pagina 181

Het project is daarom in strijd met het gemeentelijke beleid zoals neergelegd in de Structuurvisie Koggenland en het Beeldkwaliteitplan Landelijk Gebied van Koggenland. Dit gemeentelijke beleid sluit ook aan bij het provinciale beleid zoals beschreven in de 'Nota Perspectief voor Zon in Noord-Holland'. Op pagina 8 van deze nota is uitdrukkelijk, meer in het bijzonder ten aanzien van landbouw, bepaald:

"Heldere ruimtelijke spelregels zijn nodig om wildgroei te voorkomen en de Noord-Hollandse landbouwproductie- en structuur te beschermen."

De provincie geeft daarbij aan, behalve het stellen van beschermende spelregels, geen actieve rol in het landelijk gebied te spelen. Het is daarom aan de gemeente gelaten om in haar ruimtelijk beleid invulling aan de ontwikkeling te geven, mede met het doel wildgroei te voorkomen. Dit is wat de gemeenteraad doet door, in overeenstemming met het door haar vastgestelde beleid ten aanzien van de opwekking van zonne-energie en het ruimtelijke beleid ten aanzien van deze locatie niet ad hoc een ontwikkeling toe te staan voordat de voor het beleid ten aanzien van zonne-energie en de in dit gebied wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen duidelijk zijn ingevuld. Op voorhand betreft dit project een ontwikkeling die in strijd is met de ambities die reeds voor dit gebied zijn vastgelegd. Hierbij is ook van belang dat LTO Noord het in haar notitie "Ruimtelijke afweging zonne-energie regio Noord" wenselijk acht bij zonneparken groter dan 3 hectare altijd een Landbouw Effectenrapportage te laten opstellen om te voorkomen dat onwenselijke effecten optreden. In dit geval is geen Landbouw Effectenrapportage opgesteld.

Gezien het bovenstaande is in de ruimtelijke onderbouwing van het project te summier verwezen naar het gemeentelijk beleid. Hierin is slechts aandacht besteed aan het algemene uitgangspunt van een 'Trias Energetica' en het streven de energievraag zo duurzaam mogelijk in te vullen. Verwijzingen naar de wenselijkheid van bescherming van het kleinschalige landschap en de ruimtelijke ambities ten aanzien van het gebied waarin het project moet worden gerealiseerd ontbreken.

In de ruimtelijke onderbouwing van het project verwijst Nuon met betrekking tot de toetsing aan het Beeldkwaliteitplan Landelijk gebied Koggenland naar de criteria die gelden voor de polder Beetskoog, in plaats van naar de criteria die gelden voor de polder Beschoot, waar het project gelegen is. In deze ruimtelijke onderbouwing is zodoende niet met de juiste criteria rekening gehouden. Zoals hierboven al opgemerkt is in ieder geval sprake van strijd met het beleid dat is beschreven onder "Overige ontwikkelingen", waar de ambities voor het gebied specifiek worden benoemd.

Op dit ogenblik is wel beleid in ontwikkeling voor de opwekking van zonne-energie in Koggenland, maar het nader ontwikkelen en concreet invullen daarvan zal nog tijd vergen. Een voorstel voor beleid van het college is door de gemeenteraad afgewezen. Behalve een besluit over de keuze voor het toestaan van het opwekken van zonne-energie in het buitengebied zal het ook nog nodig zijn keuzes te maken over de concrete locaties waar dit eventueel zou kunnen plaatsvinden. Gezien de bezwaren die volgens de gemeenteraad ruimtelijk aan deze locatie kleven, waardoor het niet waarschijnlijk is dat deze in het kader van het nog te ontwikkelen beleid ten aanzien van zonne-energie geschikt zal worden geacht voor de opwekking van zonne-energie, kan nu niet worden ingestemd met het toestaan van dit project. Nuon heeft, behalve de algemene verwijzing naar het provinciale beleid dat op korte en middellange termijn zonneparken in het buitengebied nodig zullen zijn, geen gegevens geleverd waaruit blijkt dat een urgent belang bestaat deze locatie te ontwikkelen of zonne-energie op te wekken buiten bestaand bebouwd gebied in Koggenland waardoor het nodig zou zijn van het vigerende beleid af te wijken.

De raad betreurt het dat Nuon zich overvallen voelt door het voornemen van de raad om de gevraagde verklaring van geen bedenkingen te weigeren. De verklaring van geen bedenkingen is echter wanneer het zoals hier gaat om het toestaan van een substantiële afwijking van een bestemmingsplan een wezenlijk onderdeel van de besluitvorming, waarbij de raad tot een ander oordeel kan komen dan het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van de vraag of sprake is van goede ruimtelijke ordening. In het bijzonder meent de raad dat bij de voorbereiding te zeer is afgegaan op (minimale) eisen die de provincie aan de ontwikkeling van zonneparken stelt, terwijl ook uit het gemeentelijk ruimtelijk beleid en de specifieke omstandigheden in het gebied beperkingen voortvloeiden, die op zich uit de Structuurvisie Koggenland 2009-2020 en het Beeldkwaliteitplan Landelijk Gebied Koggenland kenbaar waren, evenals het gegeven dat het beleid ten aanzien van zonneparken in het buitengebied en de bij eventuele inpassing toe te passen criteria nog in ontwikkeling was.

Draagvlak

Samenvatting zienswijze

In de zienswijze voert Nuon aan dat in de periode na het Gesprek in de gemeenteraad op 18 december 2017, op 13 maart 2018, een werksessie is georganiseerd voor de omwonenden. Deze werksessie zou er toe hebben geleid dat maximaal met hun wensen rekening gehouden wordt en zij bij de landschappelijke inpassing en de aanleg betrokken gaan worden. Hiermee zou tegemoet zijn gekomen aan de bezwaren van de gemeenteraad dat voor het project onvoldoende draagvlak bestaat.

Reactie

De gemeenteraad heeft met het onderwerp draagvlak bedoeld dat onder de omwonenden van de locatie voldoende draagvlak moest bestaan voor dit project. Nuon stelt hier eigenlijk dat, ervan uitgaande dat het project wordt uitgevoerd, door het nemen van een aantal maatregelen die het draagvlak moeten bevorderen zou zijn voorzien in voldoende draagvlak. De gemeenteraad vindt het politiek echter een belangrijk gegeven dat voor een ruimtelijke ontwikkeling als deze daadwerkelijk voldoende draagvlak bestaat in de directe omgeving. Nu dit criterium in het provinciaal beleid zoals vastgelegd in de 'Nota Perspectief voor Zon in Noord-Holland' uitdrukkelijk wordt genoemd bij de toetsing van initiatieven, hecht de gemeenteraad er aan vast te stellen of inderdaad maatschappelijk draagvlak bestaat op deze locatie alvorens een initiatief van deze omvang goed te keuren en niet op voorhand aan te nemen dat door eenzijdige maatregelen wel voldoende draagvlak zal ontstaan. Het gaat hier om een nieuwe ontwikkeling die een forse afwijking betekent van het vigerende bestemmingsplan. Het ligt dus in de rede dat de wenselijkheid daarvan door de gemeenteraad volwaardig getoetst kan worden, waarbij juist in deze fase van de besluitvorming ook de aanwezigheid van draagvlak een rol kan spelen.

Participatie

Samenvatting zienswijze

Kort gezegd stelt Nuon hier dat de omgeving van het zonnepark zal kunnen meeprofiteren van de ontwikkeling en dat Nuon in samenwerking met de gemeente Koggenland één of meer opties wil concretiseren.

Reactie

Participatie als voorgesteld door Nuon is pas aan de orde als de beslissing over de verklaring van geen bedenkingen daar aanleiding toe geeft en het project doorgang kan vinden. Dit voorstel neemt de bezwaren die de gemeenteraad heeft tegen het van een verklaring van geen bedenkingen niet weg.

Conclusie

De door Nuon ingediende zienswijze en de daarop tijdens de op 26 februari 2019 gegeven toelichting geven geen aanleiding tot het wijzigen van het standpunt van de gemeenteraad ten aanzien van de gevraagde verklaring van geen bedenkingen.