

Uitspraak 201810091/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3580
Datum uitspraak	23 oktober 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 oktober 2018 heeft de raad van de gemeente Borger-Odoorn het bestemmingsplan "Borger, zonnepark Daalkampen" vastgesteld. Het plan en de omgevingsvergunning maken de oprichting van een zonnepark mogelijk met een oppervlakte van 24,6 ha. Het voorziene zonnepark is ten westen van de kern van Borger gesitueerd. Ten oosten van het plangebied ligt de woonwijk Daalkampen. [appellant] woont naast het voorziene zonnepark. Hij stelt dat het voorziene zonnepark zijn woon- en leefomgeving op onevenredige wijze aantast.

Volledige tekst

201810091/1/R3.

Datum uitspraak: 23 oktober 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Borger, gemeente Borger-Odoorn,

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 11 oktober 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Borger, zonnepark Daalkampen" vastgesteld.

Bij besluit van 12 oktober 2018 heeft het college de omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een zonnepark met de daarbij behorende (nuts)voorzieningen op het perceel, kadastraal bekend gemeente Borger, sectie L, nrs. 140, 141, 142, 143, 2401, 2402, 2247 en 2402.

Tegen deze besluiten heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

[appellant], de raad en het college en [belanghebbende] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 juni 2019, waar [appellant], bijgestaan door mr. J.G.L. van Nus en mr. S.J. de Haan, beiden advocaat te Amsterdam, en het college en de raad, beide vertegenwoordigd door H.G.J.C. Brink en mr. W. Geelhoed, advocaat te Groningen, zijn verschenen.

Voorts is ter zitting [belanghebbende], vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. E.A.W. Driest, advocaat te Leiden, gehoord.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend naar aanleiding van stukken die door [appellant] zijn ingediend. Er zijn nog stukken ontvangen van [appellant]. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden. Met toestemming van partijen is afgezien van verdere behandeling van de zaak ter zitting. De Afdeling heeft het onderzoek vervolgens gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan en de omgevingsvergunning maken de oprichting van een zonnepark mogelijk met een oppervlakte van 24,6 ha. Het voorziene zonnepark is ten westen van de kern van Borger gesitueerd. Ten oosten van het plangebied ligt de woonwijk Daalkampen.
2. [appellant] woont naast het voorziene zonnepark. Hij stelt dat het voorziene zonnepark zijn woon- en leefomgeving op onevenredige wijze aantast.

Intrekking

3. [appellant] heeft zijn beroep ingetrokken voor zover het ziet op het ontbreken van duidelijkheid over het voldoen aan de eisen van Astron ten aanzien van het LOFAR-buitenstation.

Goede procesorde

4. De raad en het college hebben zich ter zitting op het standpunt gesteld dat het nadere stuk dat [appellant] bij brief van 31 mei 2019 heeft ingediend wegens strijd met een goede procesorde bij de beoordeling van het beroep buiten beschouwing dient te worden gelaten, nu zij dit stuk niet hebben ontvangen en omdat het stuk kort voor zitting is ingediend.

4.1. Op grond van artikel 8:58 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kunnen partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken indienen, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich daartegen verzet, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende stukken pas in een laat stadium zijn toegezonden, de mogelijkheid voor andere partijen om adequaat op die stukken te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer.

4.2. De Afdeling stelt vast dat de brief van [appellant] van 31 mei 2019 met de daaraan gehechte bijlagen door de Afdeling op 31 mei 2019 is ontvangen, derhalve 13 dagen vóór zitting, en dat het stuk ook is doorgestuurd naar de raad en het college. Het nadere stuk strekt voor het grootste deel tot toelichting op hetgeen in het beroepschrift is aangevoerd. De raad en het college zijn in de gelegenheid gesteld op dit stuk te reageren. Dit hebben zij ook ter zitting gedaan. Gelet hierop bestaat in zoverre geen aanleiding om dit nadere stuk wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te laten.

Het plan

Toetsingskader

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Belangenverstrengeling

6. [appellant] voert aan dat de raad niet onpartijdig kan oordelen over de ingediende punten van kritiek. Volgens hem heeft de gemeente Borger-Odoorn in de jaren '90 de gronden van het plangebied gekocht en heeft de gemeente er een economisch belang bij als de gronden worden verhuurd voor de realisering van het voorziene zonnepark.

Daarnaast stelt [appellant] dat de raad ten onrechte het externe bureau BügelHajema Adviseurs heeft ingehuurd voor het ontwerpen van het plan en om de nota van zienswijzen te schrijven. Volgens [appellant] is er sprake van een onwenselijke belangenverstrengeling.

6.1. De raad stelt dat het economische belang van de gemeente Borger-Odoorn en het belang van de initiatiefnemer los staan van de wijze waarop de bestemmingsplanprocedure is doorlopen.

Verder stelt de raad dat het bureau BügelHajema Adviseurs input heeft geleverd voor de beantwoording van de zienswijzen. De raad heeft zelfstandig alle zienswijzen beoordeeld.

6.2. Artikel 2.4, eerste lid, van de Awb luidt: "Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid."

6.3. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zijn taak met vooringenomenheid heeft vervuld. [appellant] heeft geen concrete feiten of omstandigheden aangedragen die aanleiding geven voor het oordeel dat de raad zich bij de besluitvorming alleen de economische belangen van de gemeente heeft aangetrokken. Het feit dat een extern bureau bij de planvorming betrokken is, maakt op zichzelf niet dat de raad vooringenomen is en dat er sprake is van belangenverstrengeling.

Het betoog faalt.

Alternatieven

7. [appellant] voert aan dat de raad niet in beeld heeft gebracht of er alternatieve locaties zijn. [appellant] stelt dat er alternatieve locaties zijn, namelijk de voormalige vuilstort, het

kleinschaliger ontwerp van de provincie en het ruilen van gronden met een andere grondeigenaar. Daarbij stelt [appellant] dat de raad ten onrechte niet heeft gemotiveerd waarom het plangebied de meest geschikte locatie is.

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

7.2. Over de door [appellant] genoemde alternatieven heeft de raad nader toegelicht dat hij heeft gekeken naar verschillende locaties, maar dat de locatie Daalkampen als beste naar voren kwam. De raad heeft ter zitting toegelicht dat niet is gekozen voor de gronden van de voormalige vuilstort, omdat de eigenaar van de gronden van de voormalige vuilstort geen medewerking wil verlenen aan het voorziene zonnepark. Verder heeft de raad ter zitting toegelicht dat er in 2012 al plannen waren voor een tijdelijke inrichting van het plangebied met zonnepanelen. Deze plannen zijn bij de provincie Drenthe kenbaar gemaakt en in het kader hiervan heeft de provincie Drenthe in 2014 door het bureau ROM3D een ruimtelijke verkenning op laten stellen voor het realiseren van zonneparken in Drenthe, getiteld "Ruimtelijke verkenning zonne-akkers in de Provincie Drenthe". In deze verkenning is de locatie Daalkampen positief beoordeeld als mogelijke locatie voor een zonnepark. De provincie Drenthe heeft de ruimtelijke verkenning overgenomen in haar beleid. In de ruimtelijke verkenning is voor een zonnepark op deze locatie een bruto gebiedsomvang van 15-25 ha vermeld met een netto omvang van 10 ha aan zonnepanelen. Uit het landschapsinrichtingsplan, dat als bijlage 1 bij de planregels is gevoegd, volgt dat 17,3 ha van de 24,6 ha zal worden ingericht met zonnepanelen. In de nota van zienswijzen heeft de raad op dit punt te kennen gegeven dat een aantal van de uitgangspunten uit de ruimtelijke verkenning inmiddels niet meer actueel is en economisch niet uitvoerbaar. Dit laatste heeft [appellant] niet bestreden.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad voldoende gemotiveerd waarom niet gekozen is voor de door [appellant] voorgestelde alternatieve locaties voor het voorziene zonnepark en geeft het aangevoerde aanleiding voor het oordeel dat de raad in redelijkheid voor de locatie Daalkampen heeft kunnen kiezen.

Het betoog faalt.

Draagvlak

8. [appellant] stelt dat de raad ten onrechte niet met een objectieve beoordeling heeft aangetoond dat het voorziene zonnepark kan rekenen op een breed draagvlak bij omwonenden. Hij stelt dat de raad weliswaar geen toetsbare criteria heeft om aan te tonen dat er een breed draagvlak is voor het voorziene zonnepark, maar dat de raad op grond van het Beleidsplan Zonneoogst wel dient aan te tonen dat het voorziene zonnepark kan rekenen op een breed draagvlak bij omwonenden. In dat kader voert [appellant] aan dat de raad ten onrechte stelt dat is voldaan aan de eis van een breed draagvlak, omdat de initiatiefnemer voldoende inzet heeft getoond.

Daarnaast stelt [appellant] dat de raad ten onrechte vanaf 2012 tot en met het vaststellen van het bestreden plan geen enkel initiatief heeft genomen om een dialoog aan te gaan met de bewoners van Daalkampen over het voorziene zonnepark. Volgens [appellant] heeft de raad de burger op geen enkele wijze proactief geïnformeerd of betrokken bij het plan.

Volgens [appellant] dateert de aanvraag van het voorziene zonnepark van 31 mei 2018 en had

deze aanvraag gelet daarop moeten worden getoetst aan het Beleidsplan Zonneoogst, dat het toen geldende toetsingskader was. Er blijkt echter niet dat de aanvraag is beoordeeld op grond van het Beleidsplan Zonneoogst, aldus [appellant].

8.1. Dat [appellant] teleurgesteld is over de uitkomst van het participatieproces wil volgens de raad nog niet zeggen dat de kwaliteit van de participatie onvoldoende was.

Daarnaast stelt de raad dat hij wel degelijk actief burgers heeft betrokken bij de voorbereiding van het plan. Volgens de raad heeft het participatieproces met de omwonenden ook geleid tot een aantal aanpassingen aan het ontwerpplan.

8.2. Het Beleidsplan Zonneoogst, vastgesteld door de raad op 14 december 2017, is opgesteld om nieuwe initiatieven voor zonneparken ruimtelijk te toetsen. In het Beleidsplan Zonneoogst staat onder meer dat het inrichten van grootschalige zonneparken maatschappelijke effecten heeft en dat gelet hierop draagvlak bij omwonenden van het zonnepark essentieel is. Een van de beoordelingsaspecten voor initiatieven is dat er een breed draagvlak moet zijn bij omwonenden. De initiatiefnemer moet aantonen voldoende te hebben geïnvesteerd in het verkrijgen van dit draagvlak.

8.3. De raad heeft ter zitting toegelicht dat het Beleidsplan Zonneoogst wat de locatiekeuze betreft niet van toepassing is op het zonnepark Daalkampen, omdat het geen nieuw initiatief is. Ten tijde van de vaststelling van het Beleidsplan Zonneoogst was dit een al bestaand initiatief, waarvoor de locatiekeuze al voor het bestreden voorziene zonnepark was gemaakt. In het Beleidsplan Zonneoogst is - op pagina 12 en 13 - het voorziene zonnepark bij de wijk Daalkampen als bestaand beleidsvoornemen met zoveel woorden genoemd. Daarbij is vermeld dat dit initiatief buiten dit beleidskader valt. De raad heeft voorts toegelicht dat het Beleidsplan Zonneoogst buiten de locatiekeuze onderdeel uitmaakt van het gemeentelijke beleid ten aanzien van zonneparken.

8.4. De Afdeling ziet in dit gemeentelijke beleid niet een harde randvoorwaarde neergelegd waaraan de consequentie is verbonden dat het plan niet mag worden vastgesteld als draagvlak of een vorm van participatie ontbreekt. Het beleid brengt de wens tot uitdrukking dat voldoende maatschappelijk draagvlak wordt verkregen alsmede de wens inwoners te laten participeren bij de planvorming, een wens waarvan de realisering primair op de weg van de initiatiefnemer is gelegen. Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij zich inspanningen getroost om voldoende draagvlak te verwerven en participatie mogelijk te maken.

8.5. Gebleken is dat de initiatiefnemer met het oog op het verwerven van draagvlak informatieavonden heeft georganiseerd met omwonenden, alle belangstellenden via e-mail en de website www.dejongodoorn.nl op de hoogte heeft gehouden van ontwikkelingen rond het initiatief. Met het oog op de participatie van de bewoners van de wijk Daalkampen heeft de initiatiefnemer onder meer aangeboden de aangrenzende bewoners van het voorziene zonnepark tegen een goedkoper tarief van zonnepanelen te voorzien. De Afdeling is gelet op het voorgaande met de raad van oordeel dat de initiatiefnemer zich voldoende heeft ingespannen bij het bevorderen van draagvlak en participatie en dat het plan in zoverre niet in strijd met het gemeentelijke beleid, inclusief het Beleidsplan Zonneoogst, is vastgesteld.

Het betoog faalt.

Landschappelijke inpassing

9. [appellant] kan zich niet verenigen met de landschappelijke inpassing van het voorziene zonnepark. Hij heeft hierover de hierna te bespreken punten van kritiek aangevoerd.

9.1. De raad stelt in zijn verweerschrift dat hij voor de landschappelijke inpassing uit is gegaan van de kernkwaliteiten die in de door provinciale staten vastgestelde Omgevingsvisie zijn aangegeven en van de eisen die in het door het college van gedeputeerde staten vastgestelde "Beleidskader Zonne-akkers" zijn geformuleerd ten aanzien de locatie, de omvang en ruimtelijke inpassing. Verder zijn de gebiedskwaliteiten die in de gemeentelijke Structuurvisie Borger-Odoorn zijn gesteld bij de landschappelijke inpassing betrokken. De raad stelt dat hij, evenals het provinciaal bestuur, van mening is dat voldaan is aan alle relevante kwaliteitseisen en dat er sprake is van een goede landschappelijke inpassing van het voorziene zonnepark.

9.2. Artikel 3, lid 3.1, van de planregels luidt: "De voor 'Agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. agrarische cultuurgrond;

b. het opwekken van energie door middel van het omzetten van zonlicht in electriciteit en/of warmte met gebruik van zonnepanelen, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - zonnepark';

en tevens voor:

c. het behoud en het herstel van de aanwezige cultuurhistorische en landschappelijke waarden;

[...]."

Artikel 3, lid 3.2.2, van de planregels luidt: "Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen en geen overkappingen zijnde, gelden de volgende regels:

a. de bouwhoogte van zonnepanelen bedraagt ten hoogste 2 m, met dien verstande dat:

1. er één type zonnepanelen wordt toegepast;
2. er één plaatsingssysteem wordt toegepast;
3. de zonnepanelen in één hoofdrichting worden geplaatst;

b. de bouwhoogte van hekwerken bedraagt ten hoogste 2 m;

c. ter plaatse zijn transformatoren en opslagmiddelen van energie toegestaan met een bouwhoogte van ten hoogste 4 m en een oppervlakte van ten hoogste 50 m², met dien verstande dat de gezamenlijke oppervlakte aan gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, niet meer dan 1.000 m² mag bedragen;

d. de bouwhoogte van overige perceel- en/of erfafscheidingen bedraagt ten hoogste 2 m;

e. de bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, bedraagt ten hoogste 3 m."

Artikel 3, lid 3.2.3, onder a, van de planregels luidt: "Het bouwen van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen en geen overkappingen zijnde, ten behoeve van een zonnepark is uitsluitend toegestaan indien de gronden binnen 24 maanden na verlening van de omgevingsvergunning zijn ingericht/ingepast conform het landschapsinrichtingsplan, dat als Bijlage 1 bij deze regels is gevoegd."

Artikel 3, lid 3.3.2, onder a, van de planregels luidt: "Het gebruik van de gronden ten behoeve van een zonnepark is uitsluitend toegestaan indien de inrichting en inpassing van de gronden

conform het landschapsinrichtingsplan, dat als Bijlage 1 bij deze regels is gevoegd, in stand wordt gehouden."

- Kleinschalig landschap en verkavelingspatroon

10. [appellant] wijst erop dat het oppervlak van het voorziene zonnepark groter is dan de aangrenzende woonwijk, waardoor de schaal van het landschap wordt aangetast. Zo staan volgens [appellant] de 17 ha aan zonnepanelen die in het plangebied worden gerealiseerd niet in verhouding met het oorspronkelijke kleinschalige landschap, het verkavelingspatroon en de naastgelegen woonwijk. Volgens hem sluit het voorziene zonnepark nauwelijks aan bij het huidige verkavelingspatroon dat veel kleinschaliger is en voegt het niets toe aan de fijne mozaïekstructuur die past bij dit gebied. Daarbij stelt [appellant] dat ook de provincie Drenthe in haar advies van 26 juni 2018 heeft aangegeven dat het plangebied moet worden opgedeeld in compartimenten, zodat het van oorsprong kleinschalige landschap beter aansluit op de omgeving en zodat herkenbaarheid van het lage en natte gedeelte van de gronden in het plangebied wordt behouden. De raad heeft volgens hem ten onrechte het advies van de provincie niet opgevolgd.

10.1. In paragraaf 2.2 van de plantoelichting staat dat het voorziene zonnepark wordt ingepast in de landschapsstructuur, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de historie van het gebied. In vergelijking met de omgeving is het plangebied van oorsprong kleinschaliger van opzet. De grote sloten binnen het plangebied blijven voor de compartimentering behouden en door de aanplant van een groenstrook parallel aan een van de sloten wordt deze compartimentering nog benadrukt. Door de grote afstand tussen de plangrens en opstelling van de zonnepanelen blijft de openheid behouden, aldus de toelichting.

10.2. De landschappelijke inpassing is door de raad geborgd door een voorwaardelijke verplichting. In artikel 3, lid 3.2.3, onder a, van de planregels is bepaald dat het bouwen van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen en geen overkappingen zijnde, ten behoeve van een zonnepark uitsluitend is toegestaan indien de gronden binnen 24 maanden na verlening van de omgevingsvergunning zijn ingericht en ingepast conform het landschapsinrichtingsplan, dat als bijlage 1 bij die regels is gevoegd. Daarnaast staat in artikel 3, lid 3.3.3, sub a, van de planregels dat het gebruik van de gronden ten behoeve van het voorziene zonnepark ook uitsluitend is toegestaan indien de inrichting en inpassing van de gronden in stand wordt gehouden conform het hetzelfde landschapsinrichtingsplan. In dit landschapsinrichtingsplan is onder meer opgenomen dat de volwassen bomen tussen de woningen van de inwoners van de wijk Daalkampen en het voorziene zonnepark behouden blijven, langs de oostrand van het voorziene zonnepark heesterbeplanting komt van maximaal 2,5 m hoog en dat 17,3 ha van het totale plangebied van 24,6 ha wordt ingericht met zonnepanelen. Ook staat in het landinrichtingsplan dat in het plangebied de grotere sloten behouden blijven, waardoor een fijne mozaïekstructuur blijft bestaan en dat begroeiing hoger dan 2,5 m zal moeten worden gesnoeid.

Overigens merkt de Afdeling op dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat tussen de zonnepanelen een bloemrijk grasland wordt gerealiseerd en daarnaast dat de gemeente Borger-Odoorn eigenaar is van de groenstrook tussen de wijk Daalkampen en het voorziene zonnepark en dat deze groenstrook ook behouden zal blijven. Verder merkt de Afdeling op dat de raad ter zitting heeft gesteld dat de groenstrook die in de wijk Daalkampen loopt ook deels zal doorlopen op de gronden van het plangebied en dat daarbij is gekozen voor vergelijkbare struiken als in de wijk Daalkampen.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen

reden voor het oordeel dat de raad de inpassing van het voorziene zonnepark voor wat betreft het kleinschalige landschap en het verkavelingspatroon niet in redelijkheid aanvaardbaar heeft kunnen achten.

- Openheid landschap

11. [appellant] stelt dat het open karakter van het landschap ernstig wordt aangetast, doordat het voorziene zonnepark wordt voorzien van hekwerken, damwallen en groenafscheidingsen. Hierdoor wordt het voorziene zonnepark visueel en functioneel volledig afgesloten van de omgeving en dat staat haaks op de openheid van het landschap. Hij wijst er in dat kader op dat de voorziene zonnepanelen op 2 m hoogte worden gerealiseerd, waardoor het zicht op de horizon wordt onttrokken en de openheid van het landschap niet meer kan worden ervaren.

Daarnaast stelt [appellant] dat de hekwerken die de gemeente Borger-Odoorn wil plaatsen een industriële uitstraling hebben wat leidt tot een grote aantasting en onevenredige inbreuk op het landschap.

11.1. Vast staat dat het plan gevolgen heeft voor het open karakter van het landschap rondom de wijk Daalkampen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich echter in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het open karakter van de gronden rondom de wijk Daalkampen niet zodanig wordt aangetast door het plan dat de raad hieraan een doorslaggevend belang had moeten toekennen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat op grond van artikel 3, lid 3.2.2, aanhef en onder a, van de planregels de maximaal toegestane bouwhoogte van zonnepanelen 2 m is en op grond van artikel 3, lid 3.2.2, aanhef en onder b, van de planregels de maximaal toegestane bouwhoogte voor hekwerken ook 2 m is. De raad heeft ter zitting toegelicht dat er door het plaatselijk verlaagde maaiveld op de gronden van het plangebied een hoogteverschil is tussen de gronden van het plangebied en de gronden van de wijk Daalkampen, waardoor de zonnepanelen en de hekwerken op 1,5 m zichthoogte zullen zijn gesitueerd. Hierbij acht de Afdeling van belang dat er bovendien voorwaardelijke verplichtingen in het plan zijn opgenomen die ertoe nopen om langs de randen van het plangebied heesterbeplanting met een maximaal toegestane hoogte van 2,5 m te realiseren en in stand te houden en dat voor de gronden van de groenstrook ook de verlaagde maaiveldhoogte geldt, waardoor de zichthoogte op de beplanting eveneens lager zal zijn.

- Esdorpen

12. [appellant] stelt dat het voorziene zonnepark in strijd is met het Beleidsplan Zonneoogst, omdat daarin een maximaal toegestane grootte van 5 ha is opgenomen voor zonneparken naast de esdorpen. Het voorziene zonnepark past volgens hem gelet op de omvang niet pal naast een esdorp.

12.1. Voor zover [appellant] stelt dat geen rekening is gehouden met de esdorpen in de buurt van de wijk Daalkampen en dat er derhalve sprake is van strijd met het Beleidsplan Zonneoogst, overweegt de Afdeling dat voorop kan worden gesteld dat het voorziene zonnepark, gelet op wat is overwogen onder 8.3 een bestaand initiatief was ten tijde van de vaststelling van het Beleidsplan Zonneoogst, zodat dit beleidsplan niet op de locatiekeuze van toepassing is. Daargelaten of het plangebied naast een esdorp ligt, blijkt niet uit het Beleidsplan Zonneoogst dat voor wat betreft de landschappelijke inpassing het voorziene zonnepark, dat is gesitueerd in het landschap van het Hunzedal, niet naast een esdorp kan worden gerealiseerd. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan wat betreft de esdorpen in strijd met het Beleidsplan Zonneoogst heeft vastgesteld.

- Conclusie landschappelijke inpassing

13. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd over de landschappelijke inpassing geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de inpassing van het voorziene zonnepark in zoverre niet in redelijkheid aanvaardbaar heeft kunnen achten.

De betogen falen.

Gezondheidsrisico's

14. [appellant] vreest voor gezondheidsrisico's door het voorziene zonnepark. Volgens hem heeft de raad ten onrechte aangesloten bij het advies van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (hierna: de GGD) om de magnetische veldsterkte te beperken tot 0,4 microtesla. Volgens [appellant] worden magnetische velden veroorzaakt door sterke wisselstromen van 50 Hz in de ondergrondse kabels die door zijn woonwijk lopen naar het elektriciteitsnet.

Daarnaast verwijst hij naar een rapport van 18 april 2018 van de Gezondheidsraad, waarin de Gezondheidsraad de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft geadviseerd om uit voorzorg het beleid over hoogspanningslijnen en gezondheid uit te breiden naar ondergrondse elektriciteitskabels, omdat magnetische velden niet tegengehouden worden door de bodem of door bouwmaterialen. [appellant] stelt in dit kader dat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een verkenning naar deze gezondheidsrisico's gaat doen naar aanleiding van de rapportage van de Gezondheidsraad van 18 april 2018. Hij verzoekt om de uitkomsten van deze verkenning af te wachten. In dit kader stelt [appellant] dat de rapporten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het advies van de GGD en de informatie van het Kennisplatform Elektromagnetische Velden slechts verkenningen zijn. De raad heeft zich volgens hem ten onrechte op het standpunt gesteld dat geen gezondheidsrisico's ontstaan, omdat de gezondheidsrisico's van het zonnepark niet kunnen worden uitgesloten door verouderde en oppervlakkige onderzoeken.

14.1. De raad verwijst naar informatie van het Kennisplatform Elektromagnetische Velden en Gezondheid over de gezondheidsrisico's van zonneparken en stelt dat de GGD deze informatie in haar advies aan de gemeente Borger-Odoorn heeft bevestigd. De raad stelt dat de afstand tussen aan de ene kant de dichtstbijzijnde woningen en aan de andere kant de trafohuisjes en ondergrondse leidingen ruim voldoende is om niet langdurig blootgesteld te worden aan de magneetvelden van het voorziene zonnepark.

14.2. De GGD heeft op 28 juni 2018 een advies uitgebracht ten behoeve van de gezondheidsrisico's van zonneparken. Onder meer zijn de elektromagnetische velden van zonneparken onderzocht.

De GGD heeft geadviseerd om een zonnepark zodanig in te richten dat het elektromagnetische veld ter hoogte van woningen niet hoger is dan 0,4 microtesla. In het GGD-advies staat dat indien een woning op meer dan 1,5 tot 4 m van een transformatorhuisje staat, de jaargemiddelde magnetische veldsterkte in de woning lager zal zijn dan 0,4 microtesla. Bij ondergrondse hoogspanningskabels is de afstand tot waar het magneetveld langdurig sterker is dan 0,4 microtesla tussen de 5 en 15 m. Verder staat in het GGD-advies dat deze afstand bij overige ondergrondse midden- en laagspanningselektriciteitskabels veelal beperkt is tot niet meer dan 1 m.

14.3. Over de vrees van [appellant] dat de kabels die door de woonwijk Daalkampen lopen zwaarder worden belast door het voorziene zonnepark heeft de raad ter zitting toegelicht dat

er nog geen elektriciteitskabels liggen waar het voorziene zonnepark op kan worden aangesloten en dat voor het aansluiten van het voorziene zonnepark aan een trafostation in het dorp Borger solitaire elektriciteitskabels vereist zijn. Verder heeft de raad ter zitting toegelicht dat er geen hoogspanningskabels voor het voorziene zonnepark in de nabije omgeving van de wijk Daalkampen worden geplaatst, maar dat deze kabels om de wijk heen in de richting van de kern van Borger zullen worden aangelegd.

De Afdeling ziet niet in waarom de raad in de gegeven situatie geen aansluiting heeft mogen zoeken bij het GGD-advies over de gezondheidsrisico's voor zonneparken, dat vervolgens ook is bevestigd door het Kennisplatform Elektromagnetische Velden en Gezondheid. Blijkens de verbeelding is de afstand tussen het plangebied en de woning van [appellant] ongeveer 70 m. Voor deze woning wordt daarmee ruim voldaan aan de richtafstanden uit het GGD-advies en zal de jaargemiddelde magnetische veldsterkte in de woning lager zijn dan 0,4 microtesla. [appellant] heeft geen bijzondere omstandigheden aangevoerd op grond waarvan zou moeten worden geoordeeld dat in dit geval op de nadere verkenning naar de gezondheidsrisico's van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat naar aanleiding van de rapportage van de Gezondheidsraad van 18 april 2018 moet worden gewacht.

14.4. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in dit geval niet behoeft te worden gevreesd voor een aantasting van de gezondheid van omwonenden ten gevolge van de magnetische straling die afkomstig is van de ondergrondse elektriciteitskabels van het voorziene zonnepark.

Het betoog faalt.

Natuurgebied Mandelanden

15. [appellant] stelt dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het beschermde natuurgebied de Mandelanden. Het industriële karakter van het voorziene zonnepark staat volgens hem haaks op de natuurbeleving van het aangelegde natuurgebied. Zo stelt [appellant] dat de raad ten onrechte de invloed van het voorziene zonnepark op het natuurleven niet heeft onderzocht.

15.1. De raad verwijst naar paragraaf 4.3 van de plantoelichting waarin de effecten van het zonnepark op de natuurwaarden van het plangebied en de omgeving zijn toegelicht. Volgens de raad is er geen sprake van een negatieve invloed op soorten en beschermde gebieden binnen en rondom het plangebied. Daarnaast verwijst de raad naar de memo "tips voor ecologische meerwaarde zonnepark Daalkampen" en verwacht hij dat bij de uitvoering van de hierin opgenomen maatregelen sprake is van een verhoging van de plaatselijke biodiversiteit en ecologische waarden.

15.2. De Afdeling leidt uit de stukken, met name paragraaf 4.3.2 van de plantoelichting, af dat gelet op de ligging van het plangebied ten opzichte van beschermde gebieden en de aard van het plan, negatieve effecten op beschermde natuurgebieden kunnen worden uitgesloten. Verder heeft de raad ter zitting toegelicht dat natuurgebied Mandelanden wel is meegenomen in het ecologische onderzoek naar de effecten in de omgeving van het voorziene zonnepark.

15.3. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad ten onrechte de invloed van het voorziene zonnepark op het natuurleven en daarbij specifiek de Mandelanden niet heeft onderzocht.

Het betoog faalt.

Schittering

16. [appellant] stelt dat de voorziene zonnepanelen zorgen voor schitterhinder voor de omwonenden. Daarbij stelt [appellant] dat door een speciale coating, waardoor de lichtschittering vermindert, de schitterhinder nog steeds niet naar nihil wordt teruggebracht.

16.1. In de plantoelichting is in paragraaf 4.7 ingegaan op eventuele lichthinder door het voorziene zonnepark. Zo staat in de plantoelichting dat de werking van de voorziene zonnepanelen is gebaseerd op het opvangen van zonlicht en dat de zonnepanelen zelf geen lichtbron vormen. Lichthinder wordt dan ook in zoverre niet verwacht. Verder staat in de plantoelichting dat vanwege de volwassen boombeplanting langs de randen van het plangebied een ruim stuk grond rondom de opstelling van de zonnepanelen wordt vrijgehouden. De afstand tot de dichtstbijzijnde wegen is daarmee relatief groot. Daarnaast wordt het park door landschappelijke inpassing waar mogelijk aan het zicht onttrokken. Voorts staat in de plantoelichting dat de panelen worden geplaatst in een zuidopstelling onder een relatief kleine hoek van 12,5 graden en dat daarmee van onevenredige hinderlijke reflectie en lichthinder naar verwachting geen sprake zal zijn.

16.2. Voor zover [appellant] vreest voor schitterhinder door het voorziene zonnepark, overweegt de Afdeling dat [appellant] niet heeft onderbouwd in welk opzicht de raad geen rekening heeft gehouden met schitterhinder. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad eventuele lichtschittering door het voorziene zonnepark in zijn beoordeling heeft betrokken doch niet doorslaggevend geacht heeft. Overigens heeft de vergunninghouder ter zitting toegelicht dat de voorziene zonnepanelen van het zonnepark zullen worden gemaakt van speciaal glas dat het licht optimaal absorbeert en niet reflecteert. [appellant] heeft niet onderbouwd waarom het toepassen van niet reflecterende materialen onvoldoende is om in zijn situatie onaanvaardbare hinder door lichtschittering te voorkomen. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er door het voorziene zonnepark geen onaanvaardbare hinder vanwege lichtschittering zal optreden.

Het betoog faalt.

Thermische beïnvloeding

17. [appellant] stelt dat er door de opwarming van de zonnepanelen van het voorziene zonnepark continu een warme wind zal ontstaan.

17.1. De raad stelt dat de strekking van de vrees van [appellant] en anderen onduidelijk is en dat een onderbouwing van het standpunt ontbreekt. De raad verwijst naar een literatuuronderzoek over het microklimaat, uitgevoerd door Buro Blauw naar aanleiding van zienswijzen gericht tegen een zonneweide in Hoogeveen. Volgens de raad blijkt uit dit onderzoek dat er geen wetenschappelijk bewijs is voor de stelling dat zonnepanelen de lokale omgevingslucht zodanig opwarmen dat de lucht boven een zonneweide gaat stijgen, waardoor de zonnepanelen lucht uit de omgeving rondom het zonnepaneel aantrekken.

17.2. Over de stelling van [appellant] dat zonnepanelen een thermische invloed hebben op de lucht in de omgeving van de panelen, overweegt de Afdeling dat [appellant] zijn stelling niet nader heeft geconcretiseerd en onderbouwd. De raad mocht dan ook in zoverre van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan uitgaan.

Het betoog faalt.

Uitvoerbaarheid

18. [appellant] vreest dat het elektrische vermogen van maximaal 50 MW niet kan worden afgeleverd aan het elektriciteitsnet. Volgens hem is bekend dat de capaciteit van het netwerk in Drenthe ontoereikend is voor alle geplande zonneparken. De raad stelt verder volgens hem ten onrechte dat er binnen de termijn van de SDE+-subsidie van 3 jaar een oplossing gevonden gaat worden voor de uitbreiding van het energienet, terwijl volgens Enexis een uitbreiding van het energienet 5 tot 10 jaar duurt.

18.1. De raad stelt in zijn verweerschrift dat de noodzaak van verzwaring van het elektriciteitsnetwerk landelijk wordt erkend en dat wordt gezocht naar technische oplossingen voor congestieproblemen. De Nederlandse netbeheerders hebben hiervoor het platform GOPACS opgericht dat werkt aan oplossingen waarbij vraag en aanbod beter op elkaar worden afgestemd, aldus de raad.

18.2. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode.

18.3. Ten aanzien van de stelling van [appellant] dat het elektrisch vermogen van het voorziene zonnepark niet kan worden afgeleverd aan het elektriciteitsnet, heeft de raad ter zitting toegelicht dat er door de provincie Drenthe en alle gemeenten van de provincie Drenthe een brandbrief is verstuurd naar de minister van Economische Zaken en Klimaat om snel tot een oplossing voor dit probleem te komen. Hieromtrent heeft de raad ter zitting toegelicht dat de Nederlandse netbeheerders het platform GOPACS hebben opgericht waarin zij oplossingen zoeken voor het congestieprobleem en nadenken over mogelijkheden om het elektriciteitsnetwerk te verzwaren. Daarnaast heeft de raad ter zitting toegelicht dat het ongeveer vijf jaar gaat duren voordat het elektriciteitsnetwerk wordt uitgebreid. Verder neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat er ook voor de korte termijn wordt gewerkt aan een oplossing voor het congestieprobleem. De Afdeling ziet in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding om aan het bovenstaande te twijfelen. De enkele vrees dat het elektrische vermogen van het voorziene zonnepark niet kan worden afgeleverd aan het elektriciteitsnet, is hiervoor onvoldoende. Het voorgaande in aanmerking genomen ziet de Afdeling in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan in zoverre niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode.

Het betoog faalt.

Herhalen zienswijze

19. Voor zover [appellant] voor het overige verzoekt de inhoud van zijn zienswijze als herhaald en ingelast te beschouwen, overweegt de Afdeling dat in de Nota van beantwoording zienswijze ontwerpbestemmingsplan "Borger, Zonnepark Daalkampen" en omgevingsvergunning, behorende bij het bestreden besluit, is ingegaan op deze zienswijze. [appellant] heeft in zijn beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging hiervan onjuist zou zijn.

De omgevingsvergunning

Instandhoudingstermijn

20. [appellant] stelt dat onduidelijk is wat de maximale periode van het voorziene zonnepark is. In de regels van het bestemmingsplan "Borger, zonnepark Daalkampen" staat volgens hem maximaal 20 jaar, terwijl in de omgevingsvergunning een periode van 26 jaar en 12 maanden is opgenomen.

20.1. Vastgesteld kan worden dat in de regels van het bestemmingsplan "Borger, zonnepark Daalkampen" geen maximale instandhoudingstermijn voor het voorziene zonnepark is opgenomen. Anders dan [appellant] heeft gesteld, geldt op grond van de voorschriften in de omgevingsvergunning voor het voorziene zonnepark een maximale instandhoudingstermijn van 20 jaar. Gelet op het vorenstaande mist het betoog feitelijke grondslag.

Conclusie

21. Het beroep is ongegrond.

22. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Helder w.g. Lap
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 oktober 2019

288-867.