

Nota van beantwoording zienswijzen

Ontwerpbesluit Wet natuurbescherming voor het onderdeel
gebiedsbescherming – positieve weigering – Zonnepark Zuidvelde

1. Inleiding

Op 23 december 2022 zijn een drietal aanvragen voor een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb) ingediend ten behoeve van het realiseren en in gebruik hebben van een zonnepark te Zuidvelde. Op 6 december 2023 hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe een drietal ontwerpbesluiten ter inzage gelegd inhoudende een positieve weigering van een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb (hierna: de ontwerpbesluiten). De ontwerpbesluiten zijn geregistreerd onder de nummers 202203886 en 202203887, 202203888.

De ontwerpbesluiten hebben vanaf 7 december 2023 tot en met 17 januari 2024 ter inzage gelegen. Deze ter inzagelegging is op 7 december 2023, als bedoeld in artikel 6 Bekendmakingswet, bekendgemaakt in het Provinciaal Blad en op officielebekendmakingen.nl. Binnen deze termijn kon eenieder, schriftelijk of mondeling, zienswijzen naar voren brengen. Gedurende de terinzagelegging zijn in totaal zestien zienswijzen ontvangen.

Deze nota van beantwoording zienswijzen geeft weer welke zienswijzen zijn ingediend en geeft daarbij aan of de zienswijzen aanleiding geven om de ontwerpbesluiten aan te passen.

Als onderdeel van de besluitvorming wordt deze nota van beantwoording zienswijzen gepubliceerd. De zienswijzen zijn met inachtneming van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) geanonimiseerd en voorzien van een letter (A t/m P).

Deze nota van beantwoording maakt, voor zover de zienswijzen zich richten tegen de ontwerpbesluiten, onderdeel uit van de definitieve besluiten.

2. Ingediende zienswijzen en ontvankelijkheid

Er zijn in totaal zestien zienswijzen ontvangen. Tien zienswijzen zijn gedurende de terinzagelegging compleet ingediend. Zes zienswijzen zijn gedurende de terinzagelegging voorlopig ingediend. Het college heeft de gelegenheid geboden die voorlopige zienswijzen aan te vullen. Daarvan is gebruik gemaakt. De aanvullingen zijn binnen de daarvoor gestelde termijnen ingediend. Alle zienswijzen zijn om die reden ontvankelijk. Er zijn geen zienswijzen naar voren gebracht na het verstrijken van de termijn.

3. Wijze van beantwoording

De zienswijzen zijn in kaart gebracht en gecategoriseerd. Allereerst wordt een kort overzicht geboden van de rapporten die ten grondslag aan de ontwerpbesluiten liggen. Daarna wordt de beantwoording van de zienswijzen uiteengezet. Daar waar zienswijzen van verschillende indieners overeenkomen, is dat aangegeven. Tot slot wordt aangegeven in hoeverre de zienswijze leidt tot aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.1 Overzicht

Op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb) is het verboden om zonder vergunning van Gedeputeerde Staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Gedeputeerde Staten kunnen die vergunning alleen verlenen indien is voldaan aan artikel 2.8 van de Wnb (artikel 2.7, derde lid, van de Wnb). Artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb schrijft voor dat het bestuursorgaan een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied moet maken, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied. Gedeputeerde Staten verlenen voor het project uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is

verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten (artikel 2.8, derde lid, van de Wnb).

Uit jurisprudentie volgt dat bij een voortoets het relevante criterium is of “significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten”.¹ Een voortoets wordt gedaan om vast te stellen of een risico bestaat dat een plan of project significante gevolgen heeft voor een gebied. In het bijzonder gelet op het voorzorgsbeginsel bestaat dat risico wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied. Een plan of project moet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor een gebied wanneer het de instandhoudingsdoelstellingen daarvan in gevaar dreigt te brengen. Kunnen “significante gevolgen” in de voortoets op voorhand worden uitgesloten, dan is een passende beoordeling niet vereist. Alleen het uitvoeren van een voortoets is dan voldoende.

Op 1 november 2023 is door Arcadis het rapport “Passende beoordeling t.b.v. Wnb-vergunning zonnepark Zuidvelde” opgesteld. Dit rapport maakt onderdeel uit van de ontwerpbesluiten. Het rapport moet materieel worden opgevat als een voortoets. De conclusie van de voortoets is dat significante gevolgen voor het Fochteloërveen op voorhand zijn uit te sluiten.

In de voortoets wordt verwezen naar – en steunt mede op – een aantal andere eerdere onderzoeken. Het gaat daarbij om de rapporten “Quickscan natuurwetgeving” d.d. 10 mei 2021 van Arcadis (hierna: quickscan natuurwetgeving), “Verstoring en draagkracht in en rond het Natura 2000-gebied Fochteloërveen – Analyse van effecten en perspectieven voor kwalificerende niet-broedvogels en Kraanvogel” d.d. 12 november 2021 van Altenburg & Wymenga (hierna: A&W-notitie 2021), “Draagkrachtberekening zonnepark Zuidvelde” d.d. 24 oktober 2023 van ATKB (hierna: ATKB 2023). Hieronder bespreken wij de inhoud en betekenis van deze rapporten voor de in het (ontwerp)besluit verwoorde conclusie en de voortoets.

Quickscan natuurwetgeving 10 mei 2021

In de Quickscan natuurwetgeving is door Arcadis onderzocht of er een ontheffing, vergunning of andere toestemming in het kader van gebied- en/of soortenbescherming nodig zou zijn voor het zonnepark Zuidvelde vanwege mogelijke negatieve effecten. Het betreft een verkennend onderzoek door ecologen die aan de hand van – in dit geval – bureaustudie en veldbezoek bepalen of beschermde soorten in de buurt van het project voorkomen.

Geconcludeerd is dat de toename van visuele verstoring en geluid niet reikt tot de Natura 2000-gebieden Norgerholt en Fochteloërveen, gezien de afstand tussen het plangebied en de Natura 2000-gebieden. Voorts is geconcludeerd dat het Natura 2000-gebied Fochteloërveen is aangewezen als winterrustgebied voor enkele niet-broedvogels. Daarnaast bleek uit waarnemingen dat de toendrarietgans het projectgebied en directe omgeving gebruikt als foerageergebied. De Quickscan spreekt de verwachting uit dat de realisatie van het zonnepark, gezien de ligging in een zeer intensief beheerde agrarische omgeving en de beperkte omvang van het projectgebied binnen het foerageergebied van de toendrarietgans, niet leidt tot een significante afname van foerageergebied.

A&W-notitie 2021

In de A&W-notitie 2021 is door Altenburg & Wymenga een analyse gemaakt van alle denkbare verstoringseffecten en draagkracht in en rond het Natura 2000-gebied Fochteloërveen. Daarbij wordt dus niet uitsluitend gekeken naar een concreet project, maar bijvoorbeeld ook naar de effecten van klimaatverandering. Door diverse factoren, zoals een toegenomen verstoring, gewijzigd landgebruik en nieuwe inrichting van dit omliggende gebied, stelt de A&W-notitie

¹ Zie onder meer ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, r.o. 10.1.

2021 dat de draagkracht van het door de toendrarietgans benutte gebied rondom het Fochteloërveen de afgelopen jaren is afgenomen en dat dat op termijn een beperkende factor *kan* zijn voor het behalen van instandhoudingsdoelen. Voor de kolgans en slobeend is en blijft de draagkracht voldoende, ook rekening houdend met nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Voor zwanen en de toendrarietgans zou de opvangcapaciteit op bouwland *kunnen* dalen onder het niveau dat voor de instandhoudingsdoelen vereist is. Om die reden wordt een aantal maatregelen ter verbetering gesuggereerd.

ATKB 2023

In ATKB 2023 is de draagkracht van het totale foerageergebied van ganzen en zwanen rond het Fochteloërveen onderzocht. Daarbij is gekeken welke verlies aan draagkracht realisatie van het zonnepark Zuidvelde met zich brengt en of dat de instandhoudingsdoelstellingen voor het Fochteloërveen in gevaar brengt. ATKB 2023 gaat, conform de jurisprudentie, uit van een reëel worstcasescenario.² Geconcludeerd wordt dat het draagkrachtcijfer voor het beschikbare onverstoord bouwland uitkomt op 1.116.686 kolgansdagen. Daarnaast wordt geconcludeerd dat de draagkracht van bouwland binnen het projectgebied van zonnepark Zuidvelde 63.446 kolgansdagen is. Dat gaat met realisatie van het zonnepark Zuidvelde verloren. Met realisatie van het zonnepark komt het draagkrachtcijfer uit op 1.053.240 kolgansdagen, hetgeen nog steeds hoger is dan voor het behalen van de instandhoudingsdoelen noodzakelijk is. In die draagkrachtberekening is ook rekening gehouden met de doorontwikkeling van de woonwijk Kloosterveen.

A&W-notitie 2024

Op verzoek van Vogelbescherming Nederland, een van de indieners van zienswijzen, is door Altenburg & Wymenga een vergelijking gemaakt tussen ATKB 2023 en de A&W-notitie 2021. Deze notitie is ter onderbouwing aan de zienswijze toegevoegd. A&W-notitie 2024 maakt om die reden geen onderdeel uit van de ontwerpbesluiten, maar verdient – voor het overzicht – wel bespreking. De A&W-notitie 2024 concludeert dat de beschikbare draagkracht in ATKB 2023 hoger uitkomt dan in de A&W-notitie 2021, omdat ATKB geen rekening zou houden met cumulatie van verschillende verstoringsbronnen, in het bijzonder vliegverkeer, verstoring op kavels op afstand van wegen en paden en verstoring vanuit een nieuwe woonwijk in Kloosterveen.

Onderlinge verhouding en verschillen in de rapporten

Zoals in de voortoets uiteen is gezet, gaat de A&W-notitie 2021 in op verschillende factoren die een rol kunnen spelen in de dalende trend van de populatie van de toendrarietgans en die *mogelijk* een effect zouden *kunnen* hebben op de instandhoudingsdoeleinden. Het geeft op gebiedsniveau inzicht in de drukfactoren en mogelijke sturende maatregelen. Omdat de A&W-notitie 2021 een overkoepelend karakter heeft en uitgaat van diverse aannames en ontwikkelingen, zijn die analyses dus niet geschikt een uitspraak te doen op het niveau van de gevolgen van concrete projecten op concrete percelen voor de instandhoudingsdoeleinden van het Natura-2000 gebied. Om die reden moest voor de ontwikkeling van het zonnepark Zuidvelde alsnog concreet worden onderzocht wat de impact is van *die* ontwikkeling op de draagkracht van het projectgebied ten behoeve van de instandhoudingsdoelstellingen van het Fochteloërveen. Voor die juridisch relevante analyse is ATKB 2023 opgesteld.

Daarbij is bovendien de “extra laag”³ in de draagkrachtanalyse uit A&W 2021 achterwege gebleven. Die extra laag bestaat in de verschillende, denkbare verstoringsfactoren die zijn betrokken. De A&W-notitie 2021 werpt dus, anders gezegd, het net (in elk geval voor wat betreft de relevante verstoringsfactoren en oorzaken) veel verder uit dan passend is binnen

² Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Nederland 13 oktober 2023, ECLI:N:RBNNE:2023:4201, r.o. 10.1

³ Zie ook A&W-notitie 2021, p. 67.

het wettelijke toetsingskader dat geldt ten aanzien van het onderhavige project. De door ATKB 2023 uitgevoerde draagkrachtberekening gaat daarentegen wél uit van het relevante toetsingskader en beoordeelt de gevolgen van het project vanuit een reëel worstcasescenario, hetgeen betekent dat is uitgegaan van het ‘slechtste’ scenario dat realistisch gezien kan plaatsvinden.⁴

Bovendien volgt uit A&W 2024 dat van (iets) andere gegevens met betrekking tot het seizoensverloop en omtrent de verblijfsduur van de toendrarietganzen in het winterseizoen wordt uitgegaan. ATKB gaat verder uit – zoals gebruikelijk is – van *gemiddelde* draagkrachtcijfers en niet van *maximale* draagkrachtcijfers onder invloed van (mogelijke) verstoringsfactoren, zoals A&W 2021. ATKB 2023 gaat tot slot uit van meer actuele gegevens.

Het is dus, al met al, niet opmerkelijk dat niet tot (exact) dezelfde conclusies is gekomen. Dat dit het geval is betekent dus niet dat de het ATKB-rapport of de voortoets niet deugdelijk zouden zijn. De conclusies zijn overigens ook niet ongerijmd. A&W 2021 komt immers niet tot de conclusie dit project wél een aantasting betekent van de instandhoudingsdoelinden van het gebied. Het concludeert slechts in het algemeen (en los van dit project) dat dit *mogelijk* en op *termijn* (en onder invloed van tal van onzekere factoren en gebeurtenissen) het geval zou *kunnen* zijn. De eerste en “echte” beoordeling of dit project dat gevolg heeft, is gemaakt in ATKB 2023 en daaruit volgt dat effecten uitgesloten zijn. Ook in zoverre is in feite geen tegenstelling tussen de beide rapporten. Wij zien geen reden voor twijfel in de juistheid of de zorgvuldigheid van die conclusies.

Het gebied en de soorten

Er is sprake van een zeer positieve trend voor de kolgans en toendrarietgans in de periode 2016 – 2021 op de slaapplaatsen in het Fochteloërveen.⁵ In deze periode lagen de waargenomen seizoensmaxima van beide soorten ruim boven het voor het Natura 2000-gebied Fochteloërveen gestelde instandhoudingsdoel. Dat er sprake zou zijn van een structureel tekort aan geschikt foerageergebied is daarmee niet aannemelijk.

Onderzoek wijst verder uit dat kleine zwanen de laatste jaren op andere locaties in Europa en zelfs in China overwinteren. Het voor het instandhoudingsdoel beoogde populatie-aantal van 90 kleine zwanen (seizoensmaximum) was voor het laatst in het gebied aanwezig in 2010 – 2011. Het is aannemelijk dat voldoende draagkracht voor dit aantal nog steeds aanwezig is, mits voldoende rust op slaapplaatsen en nabijgelegen grasland aanwezig is.

De verspreiding van de kleine zwaan en de wilde zwaan in en rond het Fochteloërveen in de winter 2019-2020 is onderzocht. De kleine zwaan en wilde zwaan maken tijdens de winter geen gebruik van het projectgebied. Ook de wintertellingen van 2020-2021, 2021-2022 en 2022-2023 laten geen waarnemingen van de kleine zwaan en wilde zwaan zien.

3.2 Formele en procedurele aspecten

3.2.1 Indieners stellen dat er een passende beoordeling had moeten worden opgesteld, omdat significante gevolgen op grond van de voortoets niet zijn uit te sluiten.

- In reactie op zienswijze(n): B, C, D, F, G, I, J, K, N, P

Zie het overzicht onder 3.1 van deze nota van beantwoording zienswijzen. Er is door Arcadis op 1 november 2023 een voortoets opgesteld. Die voortoets maakt onderdeel uit van de ontwerpbesluiten. Daarin is nagegaan of er sprake is van “significante gevolgen” voor het Natura 2000-gebied Fochteloërveen. De conclusie van die voortoets is dat significante gevolgen op voorhand zijn uit te sluiten.

⁴ Zie Arcadis-notitie d.d. 19 april 2024, p. 1.

⁵ Zie Arcadis-notitie d.d. 19 april 2024, p. 1.

Op basis van objectieve gegevens is geconcludeerd dat er geen significante negatieve effecten optreden voor het Natura 2000-gebied Fochteloërveen. Door realisatie van het zonnepark Zuidvelde treden geen significante gevolgen op voor de instandhoudingsdoelen van de betreffende doelsoorten. Nu op basis van de voortoets significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied Fochteloërveen en haar soorten op voorhand zijn uit te sluiten, was een passende beoordeling niet vereist. Om die reden is van een vergunningplicht in de zin van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb geen sprake. Gedeputeerde Staten hebben om die reden besloten de aanvraag voor de vergunning in positieve zin te weigeren.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.2.2 Indiërs stellen dat het rapport van Altenburg en Wymenga 2021 (A&W-rapport 2021), waarin is vastgesteld dat er een structureel tekort aan beschikbaar foerageergebied is om de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken vogelsoorten te realiseren, niet (afdoende) is meegenomen in de beoordeling.

- In reactie op zienswijze(n): K

Zie het overzicht onder 3.1, meer specifiek 'onderlinge verhouding rapporten', van deze nota van beantwoording zienswijzen. De analyses in de A&W-notitie 2021 zijn minder geschikt om uitspraken te kunnen doen op perceelniveau. Voor de ontwikkeling van het zonnepark is daarom in ATKB 2023 onderzocht wat de impact van de ontwikkeling van het zonnepark is op het projectgebied, de draagkracht als foerageergebied en eventuele mitigerende maatregelen.

Uit ATKB 2023 volgt dat het projectgebied in een reëel worstcasescenario voldoende draagkracht heeft om de instandhoudingsdoelen voor de doelsoorten wilde zwaan, kleine zwaan, toendrarietgans en kolgans voor het Fochteloërveen gezamenlijk te kunnen behalen. ATKB 2023 gaat uit van het seizoensverloop van de toendrarietgans voor de provincie Drenthe, zoals dat is gepresenteerd in de watervogelrapportages van SOVON. Daarnaast is in ATKB 2023 uitgegaan van de meest recente gegevens (2018-2019-2020-2021). Ook gaat ATKB 2023, conform hetgeen gebruikelijk is, uit van gemiddelde draagkrachtcijfers. Er is, gelet op het voorgaande, dan ook geen reden om te twijfelen aan de in ATKB 2023 gehanteerde methodiek.

De aanvragers hebben zekerheidshalve een aanvraag ingediend voor een vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb. De in de ATKB 2023 gehanteerde methode is voldoende om te kunnen beoordelen of een vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb al dan niet moet worden verleend. Nu uit ATKB 2023 volgt dat er voldoende draagkracht is om instandhoudingsdoelstellingen voor de desbetreffende soorten voor het Fochteloërveen te behalen.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.2.3 Indiërs stellen dat significante effecten door de afname van het foerageergebied en de verstoring van overwinterende watervogels niet met wettelijke vereiste zekerheid zijn uitgesloten. Er is niet de wettelijke vereiste zekerheid verschaft dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

- In reactie op zienswijze(n): K

Zie het overzicht onder 3.1 van deze nota van beantwoording zienswijzen. Met de voortoets is op voorhand uitgesloten dat sprake is van significante effecten. Daarmee is met de wettelijke vereiste zekerheid uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast. In de voortoets is geconcludeerd dat de voorgenomen activiteit geen significant

negatief effect op de instandhoudingsdoelstellingen van het Fochteloërveen heeft. Een voortoets is in de kern een strengere beoordeling dan een passende beoordeling.⁶

Uit de draagkrachtberekeningen van ATKB 2023 volgt dat afname van het foerageergebied door de realisatie van zonnepark Zuidvelde niet zorgt voor een negatief op de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied Fochteloërveen. In de draagkrachtberekening is uitgegaan van een worstecasescenario. Daarbij is tevens uitgegaan van geplande doorontwikkeling van de woonwijk Kloosterveen. De draagkrachtberekening en voortoets laten zien dat na realisatie van het zonnepark geen tekort aan foerageergebied voor niet-broedvogels zal optreden.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.2.4 Indieners stellen dat de cumulatieve effecten zijn niet (afdoende) beoordeeld. De cumulatietoets bij onderhavige besluiten is beperkt tot een draagkrachtberekening en ziet alleen op doorontwikkeling van de wijk Kloosterveen. Er had rekening gehouden moeten worden met cumulatieve effecten van verschillende verstoringbronnen, zoals vliegverkeer, verjaging, recreatiedruk, verstoring op kavels op afstand van wegen en paden en verstoring vanuit de nieuwe woonwijk in Kloosterveen.

- In reactie op zienswijze(n): K

Indieners hebben door Altenburg & Wymenga de ecologische notitie “Opvangcapaciteit voor ganzen en zwanen rond het Fochteloërveen” laten opstellen (hierna: A&W-notitie 2024). De A&W-notitie 2024 concludeert dat in ATKB 2023 geen rekening is gehouden met verstoring door vliegverkeer en verstoring op kavels op afstand van wegen en paden. Om die reden zou de berekende beschikbare draagkracht in ATKB 2023 hoger uitvallen.

De in ATKB 2023 uitgevoerde cumulatietoets volgt de werkwijze zoals die voor een activiteit in een voortoets dient te worden uitgevoerd. Uit de jurisprudentie volgt dat in een cumulatietoets van een voortoets rekening moet worden gehouden met projecten waarvoor een vergunning is verleend, maar die nog niet of slechts ten dele ten uitvoer zijn gelegd.⁷ Projecten die al zijn uitgevoerd of bestaande activiteiten waarvoor geen vergunning is vereist, worden in beginsel niet in een cumulatietoets meegenomen. Aangenomen mag worden dat dergelijke projecten onderdeel zijn van de achtergrondsituatie.

Het aanwezige vliegverkeer is een reeds langjarige aanwezige activiteit die als bestaand gebruik kan worden aangemerkt. Voor verstoring op kavels op afstand van wegen en paden geldt dat dat buiten te vergunnen activiteiten valt en daarmee ook buiten de cumulatieve toetsing.

Voor wat betreft recreatiedruk is in ATKB 2023 uitgegaan van maximale verstoring vanuit alle bestaande wegen en paden in het totale foerageergebied van ganzen en zwanen rond het Natura 2000-gebied Fochteloërveen. Daarmee is de (toekomstige) recreatiedruk dus volledig betrokken in ATKB 2023.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.2.5 Indieners stellen dat er bij de cumulatietoets onvoldoende rekening is gehouden met de nieuwbouw van de wijk Kloosterveen.

- In reactie op zienswijze(n): B, C, H

⁶ Zie onder meer ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, r.o. 34.3.

⁷ Zie onder meer ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1160, r.o. 11.1.

In ATKB 2023 is de beoogde doorontwikkeling van de woonwijk Kloosterveen bij Assen betrokken. Geconcludeerd wordt dat de draagkracht van het totale foerageergebied, inclusief de doorontwikkeling van de woonwijk bij Kloosterveen uitkomt op 1.116.686 kolgansdagen.⁸ Met de doorontwikkeling van de woonwijk Kloosterveen is rekening gehouden bij het berekenen van de draagkracht van het foerageergebied. De conclusie van de ATKB-notitie 2023 is dat er – met inachtneming van de woonwijk Kloosterveen – nog steeds voldoende draagkracht is. Er is bij de cumulatietoets dus voldoende rekening gehouden met de woonwijk Kloosterveen.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.2.6 Indiërs stellen dat de zonneladder niet goed is doorlopen.

- In reactie op zienswijze(n): B, C, D, F, G, I, J, M, N, P

De gedachte achter de zonneladder is dat allereerst gekeken moet worden naar mogelijkheden om zonnepanelen op daken te plaatsen en daarna pas naar realisatie van zonneparken op (landbouw)gronden. De Provinciale Omgevingsverordening van de provincie Drenthe kent geen zonneladder (meer). Bovendien vormt de zonneladder geen toetsingscriterium bij het al dan niet verlenen van een vergunning in de zin van artikel 2.7 van de Wnb.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.2.7 Indiërs stellen dat het participatieproces niet goed is doorlopen. De resultaten van de enquête laten zien dat er onvrede bestaat over het zonnepark. Er is geen draagvlak. De omgevingsvergunning had om die reden niet mogen worden verleend.

- In reactie op zienswijze(n): I

De ontwerpbesluiten hebben betrekking op een positieve weigering van de aanvragen voor een omgevingsvergunning natuur. Participatie speelt in zoverre geen rol bij de beoordeling van deze vergunningaanvragen. Wel is de aanloop naar realisatie van het zonnepark Zuidvelde een participatietraject opgestart. Er zijn om die reden door initiatiefnemers meerdere informatiebijeenkomsten georganiseerd voor omwonenden. Tijdens deze informatiebijeenkomsten kregen omwonenden de mogelijkheid om mee te praten over de locatie, het ontwerp, de landelijke inpassing en de omvang van het zonnepark. De resultaten van deze informatiebijeenkomsten zijn vastgelegd in een participatieverslag. Omwonenden zijn dan ook in de gelegenheid gesteld om over het zonnepark mee te denken. Aan een aantal wensen is tegemoetgekomen. Er is geen reden om aan te nemen dat het participatieproces niet goed is doorlopen. Volledig draagvlak voor een project als zonnepark Zuidvelde is doorgaans niet haalbaar en vormt ook geen voorwaarde voor het al dan niet verlenen van een vergunning.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.2.8 Indiërs stellen dat op 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking is getreden en dat deze verandering met zich brengt dat er geen rechten meer ontleend kunnen worden aan de ontwerpbesluiten.

- In reactie op zienswijze(n): L

⁸ Zie ATKB 2023, p. 12.

Het overgangsrecht van artikel 2.9 van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet regelt dat het oude recht van toepassing blijft op aanvragen om besluiten op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) van vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De aanvragen voor de voorliggende ontwerpbesluiten zijn ingediend vóór 1 januari 2024. Dat betekent dat niet de Omgevingswet, maar de Wet natuurbescherming van toepassing is. Het is niet zo dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet gevolgen heeft voor de rechten die ontleend kunnen worden aan de ontwerpbesluiten.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.3 Soorten- en gebiedsbescherming

3.3.1. Indieners stellen dat het gebied van groot belang is voor onder meer toendrarietganzen, kolganzen, kleine zwanen en wilde zwanen. Indieners stellen dat er een structureel tekort aan geschikt beschikbaar foerageergebied is.

- In reactie op zienswijze(n): K

Dat het gebied van groot belang is voor toendrarietganzen, kolganzen, kleine zwanen en wilde zwanen is een feit. Daarop is in de voortoets alsook in de draagkrachtberekening van ATKB ingegaan. Van een structureel tekort aan geschikt beschikbaar foerageergebied is geen sprake. Zie ook het overzicht onder 3.1 van deze nota van beantwoording zienswijzen. Er is sprake van een zeer positieve trend voor de kolgans en toendrarietgans in de periode 2016 – 2021 op de slaappleaatsen in het Fochteloërveen.⁹ In deze periode lagen de waargenomen seizoensmaxima van beide soorten ruim boven het voor het Natura 2000-gebied Fochteloërveen gestelde instandhoudingsdoel. Van een structureel tekort aan geschikt foerageergebied is daarmee geen sprake. Uit ATKB 2023 volgt dat het projectgebied in een reëel worstcasescenario voldoende draagkracht heeft om de instandhoudingsdoelen voor de doelsoorten wilde zwaan, kleine zwaan, toendrarietgans en kolgans voor het Fochteloërveen gezamenlijk te kunnen behalen.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.3.2 Indieners stellen dat realisatie van het zonnepark tot gevolg heeft dat (het verblijfs- en foerageergebied van) de das en de ree wordt verstoord.

- In reactie op zienswijze(n): B, D, E, F, G, H, M, N, P

Op 10 mei 2021 is door Arcadis het rapport “Quickscan natuurwetgeving – Ontwikkeling zonnepark locatie Zuidvelde” opgesteld (hierna: Quickscan natuurwetgeving). Daaruit volgt dat de aanwezigheid van verblijfplaatsen van de das is uitgesloten, maar dat het gebruik van het projectgebied als foerageergebied door de das niet kan worden uitgesloten. Daarnaast wordt geconcludeerd dat er binnen en in de directe omgeving van het projectgebied recentelijk waarnemingen bekend zijn van reeën.

Artikel 2.7 van de Wnb ziet uitsluitend op plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Het Natura 2000-gebied Fochteloërveen kent geen instandhoudingsdoelstellingen voor de das en de ree. De aanwezigheid van deze soorten en eventuele verstoring van individuele soorten vormt geen toetsingscriterium bij het al dan niet verlenen van een vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb. Artikel 2.7 van de Wnb ziet op gebiedsbescherming. Verstoring van individuele soorten heeft betrekking op soortenbescherming. Dat ligt bij het al dan niet verlenen van een vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb niet voor.

⁹ Zie Arcadis-notitie d.d. 19 april 2024, p. 1.

Wel verdient vermelding dat Gedeputeerde Staten belangrijk heeft geacht dat wel om de das en de ree wordt gedacht bij realisatie van het zonnepark. Er komen om die reden migratieroutes voor de das en de ree. Beoogde houtsingels zullen ervoor zorgen dat er verbindingen ontstaan tussen bosgebieden waardoor dassen en reeën van het ene naar het andere bosgebied kunnen migreren. Daarnaast komen er groenzones met een halfopen inrichting en worden de bestaande bosjes meer met elkaar verbonden zodat dassen en reeën meer dekking hebben bij migratie door het gebied.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.3.3 Indieners stellen dat er weidevogels (o.a. kieviten, veldleeuweriken, grutto's) worden verstoord.

- In reactie op zienswijze(n): D, G

Uit de Quickscan natuurwetgeving volgt dat aanwezigheid van algemene broedvogels, zoals de kievit en veldleeuwerik, niet kan worden uitgesloten. Het Natura 2000-gebied Fochteloërveen kent geen instandhoudingsdoelstellingen voor deze vogelsoorten. De aanwezigheid van deze soorten en eventuele verstoring van individuele soorten vormt geen toetsingscriterium bij het al dan niet verlenen van een vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb. Artikel 2.7 van de Wnb ziet op gebiedsbescherming. Verstoring van individuele soorten heeft betrekking op soortenbescherming. Dat ligt bij het al dan niet verlenen van een vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb niet voor.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.3.4 Indieners stellen dat er kraanvogels worden verstoord.

- In reactie op zienswijze(n): B, C, E, F, H, I, J, M

Het Natura 2000-gebied Fochteloërveen kent geen instandhoudingsdoelstellingen voor de kraanvogel. De aanwezigheid van deze soort en eventuele verstoring van de soort vormt geen toetsingscriterium bij het al dan niet verlenen van een vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb. Artikel 2.7 van de Wnb ziet op gebiedsbescherming. Verstoring van individuele soorten heeft betrekking op soortenbescherming. Dat ligt bij het al dan niet verlenen van een vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb niet voor.

Hoewel er strikt genomen vanuit de Natura 2000-doelstellingen gezien geen noodzaak is om rekening te houden met de kraanvogel, is in de besluitvorming wel rekening gehouden met de kraanvogel. Het projectgebied heeft geen essentiële functie als foerageergebied voor de kraanvogel. De locatie en de directe omgeving van het zonnepark maken geen onderdeel uit van het rust- en foerageergebied van de kraanvogels. Deze bevinden zich hoofdzakelijk ten (zuid)westen van het projectgebied en aan de zuidwestzijde van het Fochteloërveen. Realisatie van het zonnepark zal om die reden niet leiden tot een verslechtering van foerageergebied. Het zonnepark heeft geen invloed op het broedgebied van de kraanvogel.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.3.5 Indieners stellen dat een omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteit vereist is.

- In reactie op zienswijze(n): M

Het al dan niet bestaan van een vergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit vormt geen toetsingscriterium voor het al dan niet verlenen van een vergunning in de zin van artikel 2.7,

lid 2 van de Wnb. Om die reden kan dit onderdeel niet leiden tot aanpassing van de ontwerpbesluiten.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.3.6 Indiëners stellen dat in de ontwerpbesluiten moet worden ingegaan op de stikstofeffecten van het zonnepark Zuidvelde.

- In reactie op zienswijze(n): A

Er is een tweetal AERIUS-berekeningen uitgevoerd voor de beheer- en aanlegfase van het zonnepark Zuidvelde. De stikstofdepositie van de beoogde projecten zijn berekend door middel van de AERIUS Calculator, het wettelijk voorgeschreven rekeninstrument om stikstofneerslag van projecten in Natura 2000-gebieden te berekenen. De berekeningen van alle drie de beoogde projecten komen uit op 0,00 mol/ha/j. Zowel de realisatie- als gebruiksfase veroorzaakt geen stikstofdepositie op enig relevant hexagoon van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied. Met de uitkomsten van de AERIUS-berekeningen is door Gedeputeerde Staten in de besluitvorming rekening gehouden. De AERIUS-berekeningen maken onderdeel uit van de ontwerpbesluiten. Nu is vastgesteld dat er in de aanleg- en beheerfase voor het zonnepark Zuidvelde geen stikstofeffecten zijn, hoefden Gedeputeerde Staten ook voor wat betreft stikstof geen vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.4 Overig

3.4.1 Indiëners stellen dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de provinciale ambitie om cultuurhistorie met karakteristieken van het esdorpenlandschap in stand te houden. Volgens indiëners wordt met de aanleg van dit project natuur- en cultuurlandschap met karakteristieke aspecten (esdoorns, velden, houtwallen, hooilandjes en beekdalen) aangetast. De hoge panelen en transformatorhuisjes zouden de huidige open structuur van het landschap aantasten.

- In reactie op zienswijze(n): B, C, D, G, H, I, M, P

De ontwerpbesluiten betreffen een positieve weigering van een vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb. Onderdelen met betrekking tot cultuurhistorie en landschappelijke inpassing vormen geen toetsingscriterium bij de vraag of een vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb al dan niet dient te worden verleend. Om die reden leidt dit onderdeel niet tot aanpassing van de ontwerpbesluiten.

Wel verdient vermelding dat tijdens overleg met het kernteam Zuidvelde de wens naar voren kwam om doorzichten zoveel mogelijk te behouden. Aan deze wens wordt tegemoetgekomen door doorzichten tussen de Asserstraat en de Veldweg te behouden. Dit is gerealiseerd door 'het staartje' van het plan van Peesterzon B.V. in het noordelijke deel te schrappen. Daarnaast is gehoor gegeven aan de wens van omwonenden om de zonnepanelen en transformatorhuisjes met behulp van groen aan het zicht te onttrekken. Daarom zal er rond het gehele zonnepark Zuidvelde een groenzone worden aangebracht van ongeveer 25 meter breed. Binnen die groenzones worden ook houtwallen en bloemrijke akkerranden geprojecteerd met een breedte van 6 tot 12 meter. Hiermee wordt het zonnepark aan het zicht van omwonenden onttrokken.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.4.2 Indieners stellen dat in de ontwerpbesluiten ten onrechte niet is ingegaan op risico's voor de natuur in geval van brand in het zonnepark.

- In reactie op zienswijze(n): A

Technische installaties, waaronder zonneparken, zijn gebonden aan strenge veiligheidsregels, waarmee de kans op brand tot een minimum wordt beperkt.

De ontwerpbesluiten betreffen een positieve weigering van een vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb. Risico's voor de natuur in geval van brand vormen geen toetsingscriterium bij de vraag of een vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb al dan niet dient te worden verleend. Om die reden leidt dit onderdeel niet tot aanpassing van de ontwerpbesluiten.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.4.3 Indieners stellen dat in de ontwerpbesluiten ten onrechte niet is ingegaan op omgevingsvervuiling en de impact op de leefomgeving. Daarnaast stellen indieners dat sprake is van strijd met de goede ruimtelijke ordening, omdat de omvang van het zonnepark te groot is en er strijd is met het bestemmingsplan.

- In reactie op zienswijze(n): A

De ontwerpbesluiten betreffen een positieve weigering van een vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb. Omgevingsvervuiling, impact op de leefomgeving en de omvang van het zonnepark hebben betrekking op de vraag of sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Die toets ligt bij het al dan niet verlenen van een vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb niet voor. Om die reden leidt dit onderdeel niet tot aanpassing van de ontwerpbesluiten.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

Ten overvloede merken wij op dat de toets op een goede ruimtelijke ordening plaats heeft gevonden via de gemeente, tijdens het verlenen van de WABO-vergunning. Die betreffende vergunning is in 2023 verleend is en onherroepelijk.

3.4.4 Indieners stellen dat er sprake is van strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. De op verzoek van initiatiefnemers opgestelde rapporten zouden niet onafhankelijk zijn.

- In reactie op zienswijze(n): I, O

Het is niet ongebruikelijk dat de aanvrager van de vergunning rapporten opstelt of laat opstellen ter onderbouwing van de vergunningaanvraag. Het is vervolgens aan het bevoegd gezag om de aangeleverde rapporten te beoordelen. De rapporten bij onderhavige ontwerpbesluiten zijn opgesteld door gerenommeerde (ecologische) bureaus. De rapporten zijn inhoudelijk door ons beoordeeld en consequent en concludent bevonden. Gedeputeerde Staten hebben om die reden geen aanleiding gezien om te twijfelen aan de inhoud van die rapporten. Van strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is om die reden geen sprake.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.4.5 Indieners stellen dat er in de winterperiode van 2022- 2023 vogeltellingen zijn uitgevoerd. Tijdens het uitvoeren van deze tellingen waren er volgens indieners bijna dagelijks knallen/schoten te horen. Indieners stellen dat deze schoten mogelijk de tellingen hebben beïnvloed.

- In reactie op zienswijze(n): B, C, D, F, G

Er is niet achteraf na te gaan of er daadwerkelijk knallen/schoten hebben plaatsgevonden tijdens de tellingen. De motivering van de ontwerpbesluiten is bovendien niet (uitsluitend) gebaseerd op tellingen van de winterperiode 2022 – 2023. Het alleen gebruiken van tellingen zou onvoldoende zijn, omdat dat geen volledig beeld geeft van de beschermde soorten in het gebied. De tellingen zijn enkel ondersteunend aan het gedane onderzoek.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.

3.4.6 Indieners stellen dat zonnepanelen op daken een beter alternatief vormen. Volgens indieners is onvoldoende naar dit alternatief gekeken.

- In reactie op zienswijze(n): H

Het beoordelingskader voor een aanvraag voor een vergunning in de zin van artikel 2.7, lid 2 van de Wnb is of het project met of zonder vergunning gerealiseerd kan worden gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied waar het project mogelijk effect op heeft. De toetsing van eventuele alternatieven ligt daarin niet voor.

Dit onderdeel geeft geen aanleiding voor aanpassing van de ontwerpbesluiten.