



Reactienota zienswijzen Kanaaldijk Zuid

Ontwerp-wijzigingsvergunningen zonnepark Kanaaldijk Zuid, Heino

Het wijzigingsplan

De twee ingediende aanvragen om omgevingsvergunning hebben betrekking op een aantal ondergeschikte wijzigingen op de reeds in 2020 verleende omgevingsvergunningen voor het realiseren van een grondgebonden zonnepark (Kanaaldijk Zuid – oost en Kanaaldijk Zuid – west) aan de Kanaaldijk Zuid te Heino (zaaknummer 17994-2020 en 17991-2020).

Het project valt uiteen in twee delen: het oostelijk deel en het westelijk deel. Voor elk deel is een afzonderlijk verzoek om wijzigingsvergunning ingediend.

Bij besluit van 14 maart 2024 heeft de gemeenteraad hiervoor een ontwerpverklaring van geen bedenkingen afgegeven.

Bestemmingsplan:

Van toepassing zijn de bestemmingsplannen "Buitengebied Raalte", inclusief "correctieve herziening", "2^e correctieve herziening" en "Verzamelplan 2020", vastgesteld op 8 juni 2012 respectievelijk 30 mei 2013, 19 februari 2015 en 10 september 2020. Ter plaatse geldt de bestemming "Agrarisch met waarden – Landschapswaarden".

Het wijzigingsplan voldoet niet aan het bestemmingsplan. Dat gold overigens ook voor de eerder verleende omgevingsvergunningen voor het zonnepark.

Er is ook wijzigingsvergunning gevraagd voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden in gevallen waarin dit in een bestemmingsplan is bepaald.

Deze werkzaamheden voldoen aan het bestemmingsplan.

Ontwerp-omgevingsvergunning:

De ontwerp-verklaring van geen bedenkingen en de ontwerpbesluiten hebben vanaf 25 maart 2024 gedurende 6 weken ter inzage gelegen. De laatste dag van de termijn was derhalve 6 mei 2024. Publicatie heeft plaats gevonden in het Weekblad voor Salland en op de website www.overheid.nl.

Zienswijzen

Naar aanleiding van de ter inzagelegging van de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen en de ontwerpbesluiten zijn twee zienswijzen ingediend. De ingebrachte zienswijzen hebben betrekking op het gehele project, dus zo wel het oostelijke als het westelijke deel.

De zienswijzen zijn ontvangen binnen de hiervoor genoemde termijn van zes weken en daarmee ontvankelijk.

In deze reactienota is de inhoud van de zienswijzen kort samengevat en van een reactie voorzien.

Zienswijze 1 (2 mei 2024)

1a. Vertrouwensbeginsel

Indiener kan niet instemmen met de afstand van 1,5 meter tussen de rijen panelen. Er wordt een beroep gedaan op het vertrouwensbeginsel, waarbij zou worden uitgegaan van een ruim opgezet zonnepark met een afstand tussen de rijen panelen van 2,5 meter en een rijbreedte van 6 meter, is geschonden.

Reactie:

Een aanvrager kan door voortschrijdende inzichten, nieuwe technische ontwikkelingen etc. tot de conclusie komen dat het plan iets anders ingericht cq. gewijzigd moet worden. Indien het gaat om wijzigingen van ondergeschikte betekenis kan worden volstaan met het aanvragen van een wijzigingsvergunning. Deze zal dan op basis van de geldende regelgeving beoordeeld worden.

De voorliggende gewijzigde inzichten hebben geen betrekking op de beoogde afstand van 1,5 meter tussen de panelen. De omgevingsvergunningen uit 2020 gaan namelijk ook al van deze afstand uit. Uit de situatietekening, die onderdeel uitmaakt van de oorspronkelijke vergunning blijkt dat er een afstand van 1,5 meter tussen de rijen panelen is vergund. Op basis hiervan kunnen de vergunde 20 en 19 rijen zonnepanelen worden gerealiseerd.

Per abuis staat er echter op een andere tekening een foutieve maat van 2.5 meter opgenomen. Uit de ingediende zienswijze blijkt dat deze tekening helaas ook is gebruikt in het kader van het vooroverleg met de werkgroep en dat de indiener om die reden ervan uitgaat dat de afstand van 2.5 meter tussen de zonnepanelen is vergund. Dat is echter niet zo.

Er is helaas sprake van een interne tegenstrijdigheid omdat beide tekeningen onderdeel uitmaken van de verleende omgevingsvergunning uit 2020. Als zou worden uitgegaan van de juistheid van 2.5 meter tussen de zonnepanelen dan kunnen de 20 en 19 rijen niet worden gerealiseerd en dat geldt ook voor de in 2020 vergunde oppervlakte van in totaal 7,4361 hectare binnen de begrenzing van de projectlocatie.

De interne tegenstrijdigheid in de vergunning van 2020 komt neer op het volgende:

- Eén van de vergunningdocumenten is een situatietekening op schaal. Deze zelfde tekening is ook opgenomen in het landschappelijk inpassingsplan en de ruimtelijke onderbouwing. Als op deze tekening wordt gemeten, dan blijkt dat er een afstand van 1,5 meter tussen de rijen panelen is aangehouden.
- Het landschappelijk inpassingsplan bevat een afbeelding (afbeelding 7 op pagina 20) waarop een doorsnede van het zonneveld is weergegeven. Op die doorsnede is een maat van 2,5 meter tussen de rijen panelen weergegeven.

Deze interne strijdigheid is in het vergunningproces destijds niet opgemerkt.

Dit leidt tot de vraag welke afstand tussen de rijen panelen is vergund in 2020. Wij concluderen dat de afstand van 1,5 meter die uit de situatietekening volgt doorslaggevend is. Deze tekening komt op de volgende plekken in de vergunningstukken terug:

- als situatietekening (op schaal);
- als afbeelding in de ruimtelijke onderbouwing;
- op pagina 12/13 van het inrichtingsplan.

De maat van 2,5 meter komt slechts éénmaal voor, namelijk in een dwarsdoorsnede in paragraaf '2.2 Beplanting en beheerplan' van het landschappelijk inpassingsplan. Deze paragraaf focust primair op de beplanting c.q. landschappelijke inpassing van het plan.

Naar ons oordeel geeft de situatietekening, die ook onderdeel is van het landschappelijk inpassingsplan, een vollediger beeld van wat in zijn totaliteit beoogd is te realiseren dan genoemde dwarsdoorsnede. De dwarsdoorsnede heeft meer een toelichtende functie en heeft als primair doel om de inpassende beplantingselementen in verhouding tot het zonnepark weer te geven. Voor de vraag welke afstand tussen panelen precies vergund is, zijn wij daarmee van oordeel dat een situatietekening op schaal, waarop het gehele plan is weergegeven, een zwaarderwegender vergunningdocument is.

Deze uitleg wordt gesteund door het feit dat paragraaf 1.2. van het inrichtingsplan, waarin de hoofdlijnen van het ontwerp van het zonneveld uiteen zijn gezet, de volgende tekst bevat: Het plangebied heeft een oppervlakte van 14,2 hectare. Binnen het plangebied wordt 7,4 hectare aan technische installaties geplaatst. Dit betreffen

zonnepanelen, omvormers, transformatoren en een inkoopstation. De overige 6,8 hectare wordt ingezet voor het beheer en de inrichting van het landschap.

Deze 7,4 ha aan technische installaties komt overeen met het paneeloppervlak dat op de situatietekening is weergegeven. Een dergelijk oppervlak zou met 2,5 meter tussen de rijen niet passen. Dit vormt een aanvullende bevestiging dat hetgeen weergegeven is op de situatietekening doorslaggevend is voor de vraag wat qua oppervlak c.q. afstanden vergund is.

Met het verlenen van de wijzigingsvergunningen worden ook enkele omissies in de oorspronkelijke vergunningstukken hersteld. Dit geldt ook voor de foutief opgenomen maat van 2,5 meter op een dwarsdoorsnede in het inrichtingsplan (afstand tussen de rijen panelen). Deze omissie in het inrichtingsplan wordt hersteld zodat nu overal de correcte maat van 1,5 meter staat opgenomen. De aanpassing is ook toegelicht in de ruimtelijke onderbouwing.

Wij betreuren het dat wij in het kader van een vooroverleg de afstandsmaat van 2.5 meter hebben benoemd op basis van een fout in een tekening. Wij menen tegelijkertijd ook dat de afstand van 1,5 meter voldoende kan worden afgeleid uit de omgevingsvergunning. Indiener heeft hiertegen destijds niet geageerd en deze vergunning is reeds geruime tijd onherroepelijk geworden. Bij de verlening van de voorliggende wijzigingsvergunningen wordt uitgegaan van de vergunde afstand van 1.5 meter. Met het verlenen van de wijzigingsvergunningen wordt de tekening dus aangepast, maar het is niet zo dat hiermee een andere afstand wordt vergund.

1b. Batterijopslag binnen de bestaande onherroepelijke omgevingsvergunning

Indiener geeft aan dat PowerField heeft aangedrongen op batterijopslag met depotfunctie binnen de bestaande onherroepelijke vergunning, zonder enig overleg met de omwonenden.

Reactie:

Er is door PowerField geen plan ingediend waarin een batterij wordt geplaatst bij het zonnepark. We kunnen deze stelling dan ook niet volgen.

1c. Wijzigen onherroepelijke omgevingsvergunning

Indiener geeft aan dat het afstempelen van een revisietekening bij (ondergeschikte) wijzigingen onvoldoende is om een onherroepelijke omgevingsvergunning te wijzigen.

Reactie:

Dat klopt. Voor de beoogde wijzigingen is een omgevingsvergunning benodigd. Om die reden heeft Powerfield een aanvraag ingediend voor twee wijzigingsvergunningen. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat een onherroepelijke omgevingsvergunning kan worden gewijzigd met de verlening van een wijzigingsvergunning (zie bijvoorbeeld AbRvS 12 september 2018, 201702560/1/A1). PowerField heeft voor de beoogde ondergeschikte wijzigingen, vergunningen aangevraagd waarmee de in 2020 verleende vergunningen dus kunnen worden gewijzigd.

In de ruimtelijke onderbouwing en in het landschappelijk inpassingsplan wordt heel precies omschreven om welke wijzigingen het gaat. Heel kort samengevat komen er minder rijen panelen en valt de bedekkingsgraad lager uit. De begrenzing van de projectgebieden wijzigen niet en er is sprake van een verminderde zichtbaarheid. Daarmee is dus sprake van ondergeschikte wijzigingen van de vergunde projecten en kan worden volstaan met de verlening van wijzigingsvergunningen.

1d. Ecologische bodemkwaliteit

Indiener geeft aan dat de beoogde ecologische bodemkwaliteit niet goedge maakt kan worden door de bedekkingsgraad per vierkante meter te verhogen, ook al wordt de oppervlakte aan te plaatsen zonnepanelen verkleind ten opzichte van de in 2020 verleende vergunningen. Indiener doet in dit verband ook een beroep op de provinciale Handreiking Kwaliteitsimpuls zonnevelden.

Reactie:

Er is geen rapport aangeleverd ter ondersteuning van deze bewering. Bovendien wordt inderdaad de totale oppervlakte aan zonnepanelen verkleind.

Op het moment dat de aanvragen van de verleende en onherroepelijke omgevingsvergunningen in 2020 werden ingediend waren de verscherpte voorwaarden van provincie Overijssel nog niet bekend of vastgesteld. Deze omgevingsvergunningen zijn op 3 april 2020 aangevraagd. De nieuwe provinciale Handreiking Kwaliteitsimpuls zonnevelden is vastgesteld op 21 april 2020. Ten tijde van het vergunningsproces in 2020 is niet getoetst aan de nieuwe handreiking.

In de reactienota onderdeel van de verleende en onherroepelijke omgevingsvergunningen in 2020 is destijds het volgende hierover opgemerkt:

“Daarbij merken wij op dat het doel en de status van de handreiking het volgende is: De handreiking is een hulpmiddel voor initiatiefnemers, omwonenden van een zonneveld en voor gemeenten om hen te ondersteunen bij de ruimtelijke afweging voor zonnevelden, bij het ontwerp van een kwalitatief goed zonneveld en bij het gesprek over het realiseren van voldoende en passende kwaliteit. De handreiking is gebaseerd op de regels voor ruimtelijke ontwikkeling en in het bijzonder voor zonnevelden in de provinciale Omgevingsverordening. Onderdelen uit de toelichting bij artikel 2.1.8 van de verordening worden voorzien van uitleg, specificatie van de zonneladder, ontwerpprincipes, maatgevende referenties, inspiratie met goede voorbeelden en aandachtspunten bij de uitvoering. De handreiking bevat geen eigenstandige dwingende bepalingen. De handreiking is daarmee niet vrijblijvend en geeft scherpere aan de toepassing van de verordening. Referenties geven bijvoorbeeld maat aan de kwaliteitsinvestering bij een zonneveld: niet als dwingende norm, wel als vertrekpunt voor maatwerk. Het zonnepark is wel getoetst aan artikel 2.1.8 van de Omgevingsverordening van de provincie en voldoet hieraan.”

De aanvragen voor de beoogde wijzigingen zijn getoetst aan de nieuwe provinciale Handreiking Kwaliteitsimpuls zonnevelden. In deze handreiking wordt uitgegaan van een 80-20 referentie. Waarbij 80% van het plangebied bestaat uit zonnepanelenveld en 20% gereserveerd wordt voor inpassing en compensatie van verlies aan ecologische en landschappelijk waarden. Het plangebied heeft een oppervlakte van 14,2 hectare. Het terrein binnen de hekken beslaat 11 hectare, ofwel ongeveer 77%. Het overige deel van het plangebied omvat de landschappelijke inpassing en compensatie. Er wordt hierdoor voldaan aan de 80-20 referentie.

De aanvragen voldoen alleen niet aan de verhouding van 2/3 - 1/3 als goede maat ten behoeve van de bodemkwaliteit. Deze maat bestaat uit 2/3 bedekking met panelen en 1/3 van de grond tussen de rijen panelen vrijhouden.

Het is mogelijk om van de handreiking af te wijken als dit kan worden onderbouwd. Het gaat voor de wijzigingen alleen om relatief beperkte wijzigingen op de bestaande vergunningen. Daarbij is relevant dat de bedekkingsgraad niet toeneemt en de onderlinge afstand tussen de rijen zonnepanelen gelijk blijft ten opzichte van de vergunningen uit 2020. Voor de verhouding van 2/3 - 1/3 inzake de bodemkwaliteit wordt gemotiveerd afgeweken van de nieuwe handreiking. In het gewijzigde plan wordt deze verhouding ook niet gehaald omdat:

- de onherroepelijke omgevingsvergunningen nog zijn verleend op basis van de oude Handreiking. Reden is dat er toen een lange voorbereidende fase voor de realisering van het zonnepark was doorlopen waarbij rekening is gehouden met de oude Handreiking. Op basis hiervan zijn destijds de twee vergunningsaanvragen op 3 april 2020 ingediend;
- de provincie destijds in mei 2020 de aanvragen heeft ontvangen en beoordeeld in het kader van de voorkantsamenwerking. De provincie heeft geconcludeerd dat het plan in overeenstemming is met het provinciaal beleid;
- de omgevingsvergunningen dus onherroepelijk zijn geworden;
- de provincie de huidige aanvragen om wijzigingsvergunningen heeft beoordeeld en aangeeft dat de wijzigingen van ondergeschikt belang zijn en wederom een positief advies heeft afgegeven;
- het in voorliggende kwestie dus om wijzigingsvergunningen gaat. Hierbij hebben wij er rekening mee gehouden dat de verhouding van de bodembedekking in elk geval niet verslechterd ten gevolge van het wijzigingsplan. Om die reden heeft de ontwikkelaar het eerdere wijzigingsplan bijgesteld van 18 naar 17 rijen.

Conclusie:

De zienswijze wordt ongegrond verklaard.

Zienswijze 2 (5 mei 2024)

2a. Wijzigen onherroepelijke omgevingsvergunning

Indiener geeft aan dat er geen (ondergeschikte) wijzigingen aan een al onherroepelijke omgevingsvergunning kunnen worden aangebracht. Ook betwist indiener dat er sprake is van ondergeschikte wijzigingen.

Reactie:

Voor de beoogde wijzigingen zijn twee omgevingsvergunningen benodigd. Om die reden heeft Powerfield twee aanvragen ingediend voor twee wijzigingsvergunningen. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat een onherroepelijke omgevingsvergunning kan worden gewijzigd met de verlening van een wijzigingsvergunning (zie bijvoorbeeld AbRvS 12 september 2018, 201702560/1/A1). PowerField heeft voor de beoogde ondergeschikte wijzigingen, vergunningen aangevraagd waarmee de in 2020 verleende vergunningen dus kunnen worden gewijzigd.

In de ruimtelijke onderbouwing en in het landschappelijk inpassingsplan wordt heel precies omschreven om welke wijzigingen het gaat. Heel kort samengevat komen er minder rijen panelen en valt de bedekkingsgraad lager uit. De begrenzing van de projectgebieden wijzigen ook niet en er is sprake van een verminderde zichtbaarheid. Daarmee is dus sprake van ondergeschikte wijzigingen van de vergunde projecten en kan worden volstaan met de verlening van wijzigingsvergunningen. Indiener onderbouwd verder niet waarom er geen sprake zou zijn van ondergeschikte wijzigingen.

2b. Nieuwe vergunning komt niet overeen met oude vergunning

Indiener geeft op meerdere plekken in haar zienswijze aan dat een aantal punten uit de huidige wijzigingsvergunningen niet overeenkomt met de aan PowerField in 2020 verleende omgevingsvergunningen.

Reactie:

Dit is correct aangezien PowerField wil afwijken van de in 2020 verleende omgevingsvergunningen. Voor deze wijzigingen worden twee nieuwe omgevingsvergunningen aangevraagd. Wijzigingen in de huidige aanvragen ten opzichte van de in 2020 verleende vergunningen zijn daarbij mogelijk. Indiener gaat hier niet op de inhoud van de huidige vergunningsaanvragen in.

2c. Zonlicht

Indiener stelt zich op het standpunt dat 71% tot 86% van de bodem van het zonnepark geen zonlicht geniet.

Reactie:

In de dwarsprofielen opgenomen in de presentatie is schematisch weergegeven in welk gebied zonlicht op de bodem terecht zal komen. Hierbij is de zon als een stilstaande lichtbron ingetekend en zijn twee rechte lijnen naar zowel de bovenkant als onderkant van een rij zonnepanelen ingetekend. Het percentage dat géén zonlicht geniet is hierop gebaseerd. Het klopt dat er gedeelten zijn die gedurende een bepaald moment op de dag geen zonlicht genieten. Echter, de zon betreft geen stilstaande lichtbron maar verplaatst zich gedurende de dag van oost naar west. Dit heeft als resultaat dat het gedeelte van de bodem dat zich in de schaduw bevindt, gedurende de dag ook continue verplaatst (denk aan de schaduw onder een parasol, deze verplaatst zich ook gedurende de dag).

Daarnaast zit er enige ruimte tussen de zonnepanelen waardoor ook licht op de ondergrond terecht komt. De genoemde percentages en gemaakte berekeningen komen daardoor niet overeen met de situatie in de praktijk.

Van belang is dat de wijzigingsvergunningen niet tot méér bodembedekking leidt dan is vergund in 2020.

2d. Rijen panelen

Het is voor indiener onduidelijk hoeveel rijen panelen PowerField beoogd neer te leggen. Verder citeert indiener uit een aantal stukken waarin een aantal van 19 rijen wordt genoemd, terwijl er in 2020, 20 rijen zijn vergund.

Reactie:

In 2020 zijn er in totaal drie velden met 20 rijen vergund en één veld met 19 rijen. Er worden nu vier velden met 17 rijen zonnepanelen vergund met de voorliggende omgevingsvergunningen (oostelijk en westelijk deel). Er is sprake van geweest dat de beoogde wijzigingen betrekking hadden op 18 rijen. Dat aantal is door de initiatiefnemer teruggebracht naar 17 rijen in verband met het feit dat 18 rijen tot een grotere bedekkingsgraad zou leiden dan is vergund in 2020. Om die reden worden nu 17 rijen vergund, hetgeen leidt tot een iets kleinere bedekkingsgraad.

2e. 50% lokaal eigenaarschap

Indiener wil de status van het 50% lokaal eigenaarschap weten en is van mening dat hier nog niet aan is voldaan. Indiener meent dat voordat een besluit wordt genomen aan de eis van 50% eigenaarschap moet worden voldaan.

Reactie:

Al sinds het begin van de ontwikkeling van het zonnepark is initiatiefnemer uitvoerig in overleg geweest met Endona. Op dit moment is het voor Endona moeilijk om in te stappen in het project (onder andere door hoge rentelasten in combinatie met een groter deel in te brengen eigen vermogen en hogere bouwkosten). De komende tijd wordt benut om verder te onderzoeken hoe wordt voldaan aan de 50% lokaal eigenaarschap.

Er bestaat overigens ook nog een alternatieve oplossing indien lokaal eigendom niet mogelijk blijkt. In dat geval is de initiatiefnemer verplicht om aan de gemeente gedurende 15 jaar een financiële bijdrage te voldoen conform de anterieure overeenkomst.

2f. Onafhankelijke toetsing

Indiener meent dat er geen onafhankelijke toetsing is gedaan waarin is vastgesteld dat de aanvraag voldoet aan de wet. Dit moet volgens indiener nog plaatsvinden waarin het natuurgebied De Stoevinghe met de waarden Natuur en Houtsingels moet worden meegenomen.

Reactie:

Door adviesbureau Eelerwoude is ten behoeve van de vergunning in 2020 een toetsing uitgevoerd. Eelerwoude betreft een gerenommeerd adviesbureau en de resultaten uit het onderzoek zijn beoordeeld door de gemeente en provincie. Geconcludeerd is dat het oorspronkelijke plan niet in strijd is met natuurwetgeving.

Bij onderhavige vergunningen worden relatief kleine wijzigingen doorgevoerd. In het inrichtingsplan bij de wijzigingsvergunningen is door het adviesbureau ook een onderbouwing gegeven van de effecten van de wijzigingen op de landschappelijke inpassing en biodiversiteit. Hieruit blijkt dat deze een positief effect hebben op de biodiversiteit en landschappelijke inpassing. Het college is dan ook van mening dat er wel een onafhankelijke toetsing heeft plaatsgevonden.

2g. Afsluiting

Door indiener wordt gevraagd om met inachtneming van de constatering in paragraaf 1.1a van de zienswijze de wijzigingsvergunningen op basis van de genoemde juridische argumenten niet vast te stellen.

Als er een juridische basis blijkt te zijn om de wijzigingsvergunningen vast te kunnen stellen, dan wordt door indiener verzocht om de constatering op hun merites te beoordelen. Op basis van de constatering vraagt indiener dan om de wijzigingsvergunningen niet vast te stellen.

Reactie:

Op de eerste opmerking is reeds ingegaan onder 2A. Verder is voor zover van toepassing op deze vergunningen hierboven ook ingegaan op de andere relevante punten van de zienswijze.

Aanvullend is het zo dat de wijzigingsvergunningen niet worden vastgesteld zoals een bestemmingsplan maar worden verleend. Wij zijn verder van oordeel dat de aanvragen volledig zijn. Het gaat hier om wijzigingen ten opzichte van de in 2020 verleende vergunningen waarbij uitsluitend voor de aangegeven wijzigingen vergunningen zijn aangevraagd. Voor het overige blijven de vergunningen uit 2020 ongewijzigd in stand. De beoogde wijzigingen ten opzichte van de vergunningstukken uit 2020 zijn in de aanvragen duidelijk beschreven. De vergunningen uit 2020 bevatten een omissie, namelijk een afstandsmaat van 2,5 meter op een dwarsdoorsnede. Deze correspondeerde niet met de 1,5 meter afstand die volgde uit de situatietekening en de tekening in het inrichtingsplan, stukken die ook onderdeel van de vergunning uit 2020 uitmaken. Uit nadere bestudering van de vergunning hebben wij geconcludeerd dat de maatvoering van 1,5 meter op de situatietekening doorslaggevend is. In de vergunningsaanvragen die nu zijn ingediend is deze omissie in het dwarsprofiel hersteld. Dit is ook toegelicht in de ruimtelijke onderbouwing bij de aanvragen.

Conclusie:

De zienswijze wordt ongegrond verklaard.