

Uitspraak 201703612/1/A1

Datum van uitspraak: woensdag 27 juni 2018
Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Hoogezand-Sappemeer
Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus
Rechtsgebied: Bouwen
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:2122**

Bij deze uitspraak is een [persbericht](#) uitgebracht.

201703612/1/A1.

Datum uitspraak: 27 juni 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Hoogezand-Sappemeer, thans: Midden-Groningen,
2. [appellant sub 2] (hierna te noemen: [appellant sub 2]), wonend te Sappemeer, gemeente Midden-Groningen,
3. [appellant sub 3], wonend te Sappemeer, gemeente Midden-Groningen, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 21 maart 2017 in zaken nrs. 16/4266, 16/4369, 16/4422, 16/4431 en 16/4466 in het geding tussen:

[appellant sub 2],
[appellant sub 3],
[wederpartij A],
[wederpartij B] en
[wederpartij C]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 27 september 2016 heeft het college aan Powerfield Free Zone N.V. een omgevingsvergunning verleend voor het project 'Zonnepark Midden-Groningen' op percelen nabij het

perceel Achterdiep Noordzijde 3 te Sappemeer.

Bij uitspraak van 21 maart 2017 heeft de rechtbank de door [appellant sub 2], [appellant sub 3], [wederpartij A] en [wederpartij B] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, het besluit van 27 september 2016 vernietigd en bepaald dat het college opnieuw op de aanvraag dient te beslissen met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het college, [appellant sub 2] en [appellant sub 3] hoger beroep ingesteld.

[wederpartij A] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 20 september 2017 heeft het college opnieuw een omgevingsvergunning verleend.

[appellant sub 2], [appellant sub 3] en [wederpartij A] hebben hiertegen gronden ingediend. [partij] en vijftien andere omwonenden (hierna: [partij] en anderen) hebben tegen het besluit van 20 september 2017 beroep ingesteld.

Het college en Powerfield hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 2], [wederpartij A], [partij] en anderen en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 april 2018, waar [appellant sub 2], [appellant sub 3], [wederpartij A], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [partij] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], en het college, vertegenwoordigd door Y.A. Bartelds en M.J. Vulpes, zijn verschenen. Voorts is ter zitting gehoord Powerfield, vertegenwoordigd door mr. A.A. van den Brand, advocaat te Eindhoven, en mr. K. Spee, advocaat te Amsterdam.

Overwegingen

Inleiding

1. De relevante regelgeving is als bijlage bij deze uitspraak gevoegd.
2. Powerfield heeft op 19 juli 2016 een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een zonnepark met de daarbij behorende bouwwerken, zoals zonnepanelen, hekwerken, een opslagcontainer, traforuimten, omvormers en ruimtes voor camera's, voor een periode van 30 jaar. Het op te richten zonnepark heeft een oppervlakte van 117 hectare en een capaciteit van 103 MWp. Het zonnepark is voorzien op percelen nabij Achterdiep Noordzijde 3 te Sappemeer. De locatie wordt globaal begrensd door de wegen Achterdiep Noordzijde, Lodijck, Langewijk en Buitenhuizen. De op te richten zonnepanelen hebben een hoogte van 2,2 meter boven het maaiveld.
3. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening diverse percelen" hebben de gronden aan de oostzijde van de beoogde locatie de bestemming "Agrarisch-Tuinbouw". Binnen deze bestemming zijn kassen tot een hoogte van negen meter toegestaan. Ingevolge het tevens ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied" (hierna: het bestemmingsplan) heeft het grootste deel van de gronden van de beoogde locatie de bestemming "Agrarisch". Binnen deze bestemming zijn bouwwerken niet toegestaan.

Voor het oostelijk deel van de gronden met de bestemming "Agrarisch", dat is gelegen ten noorden van het Achterdiep Noordzijde, geldt op grond van het bestemmingsplan ook de aanduiding "Wro-zone - wijzigingsbevoegdheid 5". Deze aanduiding betekent dat het college bevoegd is om de bestemming door middel van een wijziging van het bestemmingsplan te wijzigen in "Agrarisch-Tuinbouw".

Met het besluit van 27 september 2016 heeft het college de omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) verleend.

[appellant sub 2], [appellant sub 3], [wederpartij A], [partij] en anderen wonen op korte afstand van het te realiseren zonnepark. Zij stellen dat het zonnepark hun woonomgeving, een open landelijk gebied, en hun uitzicht zal aantasten.

Het hoger beroep van het college

4. De rechtbank heeft het besluit van 27 september 2016 vernietigd omdat het college niet bevoegd was de vergunning te verlenen aangezien de vereiste verklaring van geen bedenkingen ontbrak. Zij heeft daartoe overwogen dat het besluit van de gemeenteraad van 26 april 2011 waarin categorieën van gevallen zijn aangewezen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist, niet op de juiste wijze is gepubliceerd en daarmee niet in werking is getreden. In het kader van haar onderzoek naar de vraag of het geschil definitief kan worden beslecht, heeft de rechtbank voorts overwogen dat niet is voldaan aan de voorwaarden van het thans nog niet in werking getreden besluit van 26 april 2011 en dus voor het project ook in zoverre een verklaring van geen bedenkingen is vereist. De rechtbank heeft verder overwogen dat de belangen van de omwonenden door eerdere relevante ruimtelijke ingrepen, waaronder gaswinning, op ingrijpende wijze zijn aangetast. Het college heeft volgens de rechtbank de cumulatie van belangenaantasting, die ten gevolge van het besluit ontstaat ten onrechte niet kenbaar bij zijn afweging betrokken.

5. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de bekendmaking van het besluit van de gemeenteraad van 26 april 2011 in de Regiokrant van 4 mei 2011 niet overeenkomstig artikel 3:42 van de Awb heeft plaatsgevonden. Het stelt dat uit de publicatie duidelijk blijkt dat de raad een besluit heeft genomen over de verklaring van geen bedenkingen.

5.1. In de Regiokrant van 4 mei 2011 staat onder het kopje "Besluitvormende raadsvergadering" het agendapunt "Verklaring van geen bedenkingen en beleidsregel Omgevingsvergunning en bestemmingsplan". Bij dit agendapunt staat de volgende toelichting: "Sinds de invoering van de Wabo bestaat het projectbesluit niet meer. Het college is nu bevoegd af te wijken van het bestemmingsplan met een omgevingsvergunning. Daarvoor heeft het college toestemming nodig van de raad. Deze toestemming heet een verklaring van geen bedenkingen (vvgb). De raad kan gevallen aanwijzen waarin de vvgb niet nodig is.

Besluit: De PvdA dient een amendement in waardoor onder beslispunt a punt II wordt aangevuld. Daarop dient de ChristenUnie een mondeling amendement in, waardoor aan het amendement van de PvdA het woord 'recent' wordt toegevoegd. Beide amendementen worden in stemming gebracht en aangenomen.

Het aldus gewijzigde voorstel wordt door de meerderheid van de raad aangenomen. Alleen Roodgewoon stemt tegen het voorstel."

De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat de kennisgeving van het besluit van 26 april 2011 niet voldoet aan artikel 3:42, tweede lid, van de Awb. Uit de tekst van de kennisgeving wordt niet zonder meer duidelijk dat de gemeenteraad besloten heeft over categorieën van gevallen waarin geen verklaring van geen bedenkingen is vereist.

Het betoog faalt.

6. Het college betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het de gevolgen van de aardgaswinning kenbaar bij zijn afweging had moeten betrekken. De gevolgen van de aardgaswinning zijn volgens het college niet ruimtelijk relevant voor het nu aan de orde zijnde besluit waarmee het zonnepark is vergund. Het college betoogt dat deze gevolgen om die reden niet tot het

oordeel kunnen leiden dat dit besluit in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. In het kader van de belangenafweging heeft het wel rekening gehouden met de cumulatie van merkbare gevolgen van de aardgaswinning en het zonnepark voor de omwonenden, maar dit is in het besluit van 27 september 2016 niet expliciet genoemd, aldus het college.

6.1. De gevolgen voor de omgeving van de aardgaswinning zijn van geheel andere aard dan die van het zonnepark. Dit neemt niet weg dat de gevolgen van de aardgaswinning, net als die van het zonnepark, van invloed zijn op het woon- en leefklimaat van de omwonenden. In het kader van de vraag of de activiteit waarvoor vergunning is gevraagd in strijd is met een goede ruimtelijke ordening dient het college ook de gevolgen voor het woon- en leefklimaat in ogenschouw te nemen. Het college had, gelet daarop, de gevolgen van de gaswinning voor het woon- en leefklimaat bij zijn afweging moeten betrekken. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog faalt.

Het hoger beroep van [appellant sub 3] en [appellant sub 2]

7. [appellant sub 3] en [appellant sub 2] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college ook op andere rechtsgrondslag niet bevoegd was om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo een omgevingsvergunning te verlenen. Volgens hen is niet voldaan aan de in artikel 2.42.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016 (hierna: de Omgevingsverordening), zoals dat ten tijde van het besluit van 27 september 2016 luidde, gestelde voorwaarde dat een zonnepark dat groter is dan 10.000 m² alleen kan worden vergund, indien het aansluitend aan stedelijk gebied wordt opgericht.

7.1. Het college heeft bij de uitleg van het begrip stedelijk gebied aansluiting gezocht bij de Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016-2020 (hierna: de Omgevingsvisie). Op kaart 1 van de Omgevingsvisie is aangeduid welke gebieden als stedelijk gebied zijn aangemerkt. De Afdeling stelt vast dat de beoogde locatie aan de oostzijde voor een groot gedeelte grenst aan dan wel aansluit bij het bebouwingslint van woningen aan de Langewijk, dat in de Omgevingsvisie als stedelijk gebied is aangemerkt. Aan de zuidzijde ligt de beoogde locatie voor een groot gedeelte aangrenzend dan wel aansluitend aan het bebouwingslint van woningen langs het Achterdiep Noordzijde, dat in de Omgevingsvisie ook als stedelijk gebied is aangemerkt. De rechtbank heeft, gelet op het feit dat het zonnepark zowel aan de oost- als aan de zuidzijde aangrenzend of aansluitend aan stedelijk gebied is geprojecteerd, met juistheid geconcludeerd dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het beoogde zonnepark aansluitend aan stedelijk gebied wordt opgericht. Dat de woningen van de omwonenden, die zijn gelegen in de bebouwingslinten, nu nog grenzen aan open agrarisch gebied, doet aan de juistheid van deze conclusie niets af. Uit de brief van de provincie Groningen van 8 augustus 2016 blijkt overigens dat ook de provincie het plan voor het zonnepark in overeenstemming met de Omgevingsverordening acht.

Het betoog faalt.

8. [appellant sub 3] en [appellant sub 2] betogen verder dat de rechtbank heeft miskend dat de omwonenden het ontwerpbesluit op basis van de ter inzage gelegde gegevens onvoldoende konden beoordelen omdat de "datasheets en constructiebrief zonnepark" in het Engels zijn gesteld. Volgens [appellant sub 3] en [appellant sub 2] waren deze stukken, anders dan de rechtbank heeft overwogen, wel degelijk relevant voor de beoordeling van de aanvraag omdat hieruit blijkt dat de zonnepanelen 64 cm boven de grond worden gerealiseerd.

8.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het ter inzage leggen van het document, waarin technische gegevens zijn opgenomen, voor de omwonenden niet redelijkerwijs noodzakelijk was om het ontwerpbesluit te kunnen beoordelen. Om een volledig beeld te geven is er voor gekozen om ook het Engelstalige document ter inzage te leggen. De Afdeling stelt vast dat op pagina 6 van de, in het Nederlands gestelde, ruimtelijke onderbouwing van 23 september 2016 is vermeld dat de

zonnepanelen op ongeveer 64 cm boven het maaiveld staan. Zij ziet, mede gelet daarop, in hetgeen [appellant sub 3] en [appellant sub 2] betogen geen aanleiding voor het oordeel dat de terinzagelegging van een vertaling van de "datasheets en constructiebrief zonnepark" voor een beoordeling van het ontwerpbesluit door de omwonenden redelijkerwijs nodig was. De rechtbank heeft, gelet hierop, terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de terinzagelegging van het ontwerp van het besluit van 27 september 2016 in strijd met artikel 3:11, eerste lid, van de Awb heeft plaatsgevonden.

Het betoog faalt.

9. Volgens [appellant sub 3] en [appellant sub 2] heeft de rechtbank miskend dat het college aanleiding had moeten zien om een onderzoek op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: de Wet bibob) te laten verrichten. Volgens [appellant sub 3] en [appellant sub 2] is het niet verrichten van een dergelijk onderzoek in strijd met de Nota BIBOB in Hoogezand-Sappemeer (hierna: de Nota BIBOB) omdat er redenen zijn om te twijfelen aan de integriteit van Powerfield.

9.1. Het vragen van een advies aan het Bureau bibob is, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 januari 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BC2136](#)), een discretionaire bevoegdheid van het college. De Nota BIBOB schrijft voor dat bij een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen alleen op indicatie gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de Wet bibob biedt. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 3] en [appellant sub 2] hebben betoogd geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er, vanwege het ontbreken van een indicatie, geen aanleiding was om het Bureau bibob om advies te vragen.

Het betoog faalt.

10. [appellant sub 3] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hetgeen in beroep is aangevoerd over duurzaamheid niet slaagt omdat het niet is onderbouwd. In het beroepschrift is gesteld dat op dit moment al sprake is van een overschot aan groene stroom en dat het project bijdraagt aan het opmaken van subsidiegelden en een mis-investering is. Gelet op deze enkele stelling heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat [appellant sub 3] haar beroepsgronden niet nader heeft onderbouwd.

Het betoog faalt.

11. [appellant sub 3] en [appellant sub 2] betogen verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geconcludeerd dat het aspect flora en fauna niet aan de uitvoerbaarheid van het project in de weg staat. [appellant sub 3] en [appellant sub 2] hebben niet nader onderbouwd waarom het oordeel van de rechtbank op dit punt onjuist is.

Het betoog faalt.

Conclusie hoger beroepen

12. De hoger beroepen zijn ongegrond.

13. Ingevolge artikel 8:109, tweede lid, van de Awb wordt, indien het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld en de aangevallen uitspraak in stand blijft, van het bestuursorgaan een griffierecht geheven dat gelijk is aan het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde bedrag. Van het college zal dus alsnog griffierecht worden geheven, naar het bedrag dat gold ten tijde van het instellen van het hoger beroep.

Het besluit van 20 september 2017

14. Het college heeft bij besluit van 20 september 2017 opnieuw een omgevingsvergunning voor het zonnepark verleend. Het ontwerp van dit besluit heeft daaraan voorafgaand samen met een ontwerpverklaring van geen bedenkingen ter inzage gelegen. De gemeenteraad heeft op 11 september 2017 een verklaring van geen bedenkingen afgegeven. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

15. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

16. [appellant sub 3] en [appellant sub 2] hebben in hun beroepschriften tegen het nieuwe besluit van 20 september 2017 aangevoerd dat de contour van het zonnepark is verschoven ten opzichte van de op 27 september 2016 verleende vergunning en dat de zonnepanelen dichter bij de woningen worden gerealiseerd. Ter zitting hebben [appellant sub 3] en [appellant sub 2] toegelicht dat bedoeld is te betogen dat de contour van het zonnepark waarvoor op 20 september 2017 vergunning is verleend afwijkt van de aangevraagde contour.

16.1. De grond dat de vergunning is verleend in afwijking van hetgeen is aangevraagd, is een andere grond dan het betoog in het beroepschrift dat ziet op een verschoven contour in de vergunning van 20 september 2017 ten opzichte van de eerder verleende vergunning. Niet valt in te zien waarom [appellant sub 3] en [appellant sub 2] deze grond niet eerder dan ter zitting naar voren hebben gebracht, zodat het college daarop naar behoren had kunnen reageren. De Afdeling is van oordeel dat het belang van een goede procesorde zich verzet tegen het alsnog meenemen van deze beroepsgrond. Dat [appellant sub 3] en [appellant sub 2] deze grond in de plaats willen stellen van een andere beroepsgrond maakt dit niet anders. De Afdeling zal deze grond dan ook niet in haar beoordeling betrekken.

17. [wederpartij A] betoogt dat het college met het besluit van 20 september 2017 geen juiste uitvoering heeft gegeven aan de uitspraak van de rechtbank omdat de cumulatieve effecten van de gaswinning en het zonnepark niet inzichtelijk zijn gemaakt. [appellant sub 3], [appellant sub 2] en [partij] en anderen betogen dat het college weliswaar erkent dat er sprake is van cumulatieve effecten van gaswinning en het zonnepark, maar dat het met het verlenen van de gevraagde vergunning geheel voorbij gaat aan het feit dat binnen de gemeente met name de aanwonenden van het Achterdiep, direct gelegen aan het Slochterense veld, met deze cumulatieve effecten worden geconfronteerd. Zij stellen dat de nadelige effecten voor de omwonenden groter zijn dan een verlies aan uitzicht, zoals het college stelt. Bovendien is het college bij de belangenafweging uitgegaan van de onjuiste veronderstelling dat in de bestaande situatie planologisch bezien op vrijwel de gehele locatie glastuinbouw was toegestaan, aldus [appellant sub 3], [appellant sub 2] en [partij] en anderen. Op het grootste deel van locatie, inclusief een groot deel van de gronden ten noorden van het Achterdiep Noordzijde, is glastuinbouw volgens hen niet toegestaan.

17.1. Het college heeft zich in het besluit van 20 september 2017 op het standpunt gesteld dat het project niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Het college verwijst in dit verband naar de ruimtelijke onderbouwing van 23 september 2016. Uit deze ruimtelijke onderbouwing blijkt onder meer dat de op te richten zonnepanelen een hoogte krijgen van 2,2 m boven het maaiveld. Over de belangenafweging heeft het college toegelicht dat het zich bewust is van de gevolgen van de aardgaswinning voor dit gebied en dat het begrijpt dat daaruit maatschappelijke onrust ontstaat. Deze maatschappelijke onrust is reden geweest om een ander initiatief, zoutwinning bij Kiel-Windeweer, bestuurlijk principieel te weigeren. Dit initiatief onderscheidt zich van het aangevraagde project omdat het ziet op mijnbouwactiviteiten in de grond. Bij het aangevraagde project is een verlies aan uitzicht het enige ruimtelijk relevant merkbare gevolg. Dit gevolg heeft het college afgewogen tegen de beperking van het uitzicht die planologisch al was toegestaan en de compenserende maatregelen in de vorm van een ecologische strook en een landschappelijk inpassingsplan. Het is, aldus het college, thans mogelijk om op een groot gedeelte van de beoogde locatie vele malen hogere tuinbouwkassen of daaraan gerelateerde gebouwen te realiseren, welke het uitzicht zouden beperken. Van een grote

inbreuk op het bestaande planologische regime is derhalve volgens het college geen sprake.

Het college stelt zich op het standpunt dat de cumulatie van de merkbare gevolgen van de aardgaswinning en het zonnepark niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en dus niet leidt tot de conclusie dat vergunningverlening niet mogelijk is.

17.2. De beslissing om al dan niet met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan behoort in dit geval tot de bevoegdheid van het college, waarbij het college beleidsruimte heeft. De rechter toetst of het college in redelijkheid tot zijn besluit om omgevingsvergunning te verlenen heeft kunnen komen.

17.3. Anders dan [wederpartij A] betoogt, heeft het college met zijn motivering inzichtelijk gemaakt wat de effecten van de gaswinning en het gebruik van het zonnepark naar het oordeel van het college op het woon- en leefklimaat zijn. Het college heeft het ter invulling van zijn beleidsruimte van belang kunnen achten dat de nadelige gevolgen van de gaswinning van geheel andere aard zijn dan die van het gebruik van het zonnepark en dat de gevolgen van de gaswinning niet aan het verlenen van een omgevingsvergunning in de weg staan.

17.4. De Afdeling stelt voorts vast dat het bestemmingsplan aan de oostzijde van de beoogde locatie op de gronden met de bestemming "Agrarisch-Tuinbouw", die zijn gelegen evenwijdig aan de Langewijk, tot een hoogte van negen meter kassen toestaat. Het grootste deel van de beoogde locatie heeft ingevolge het bestemmingsplan echter de bestemming "Agrarisch", waarbinnen deze bouwwerken niet zijn toegestaan. Voor het oostelijk deel van deze gronden heeft het college weliswaar ingevolge artikel 3.8.1, onder B, van de planregels de bevoegdheid om de bestemming door middel van een wijziging van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening te wijzigen (hierna: een wijzigingsplan), maar deze bevoegdheid wordt beperkt door de in artikel 3.8.1, onder B, aanhef en onder 2, van de planregels gestelde voorwaarde dat dit alleen kan indien alle gronden met de bestemming "Agrarisch-Tuinbouw" voor tuinbouw in gebruik zijn genomen. Het college heeft niet gemotiveerd dat aan deze voorwaarde wordt voldaan. Daarnaast bepalen de artikelen 2.27.1 en 2.27.2 van de Omgevingsverordening, gelezen in samenhang met artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingsverordening dat een wijzigingsplan niet voorziet in de vestiging van nieuwe glastuinbouwbedrijven en dat het onder voorwaarden kan voorzien in de uitbreiding van een bestaand glastuinbouwbedrijf met maximaal 50%. Het college heeft door in het besluit uit te gaan van het gehele oppervlakte waarop de wijzigingsbevoegdheid van toepassing is en daaraan de conclusie te verbinden dat op een groot deel van de beoogde locatie glastuinbouw is toegestaan de beperkingen die de Omgevingsverordening daaraan stelt niet onderkend. Het standpunt van het college dat geen sprake is van een grote inbreuk op het bestaande planologisch regime is, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, onvoldoende gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

18. [appellant sub 3], [appellant sub 2] en [partij] en anderen betogen dat het besluit van 20 september 2017 is genomen in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM).

18.1. Vast staat dat voor de verlening van de omgevingsvergunning een procedure tot afwijking van het bestemmingsplan is gevolgd. Daarbij zijn de belangen van [appellant sub 3], [appellant sub 2] en [partij] en anderen afgewogen tegen het algemene belang. Naar het oordeel van de Afdeling laat artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM de mogelijkheid van deze toepassing van de wetgeving die noodzakelijk kan worden geacht om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang, onverlet. Nu het college bij de procedure van de totstandkoming van dat besluit ruimte heeft de belangen van de eigenaren bij hun eigendomsrecht in de afweging te betrekken is naar het oordeel van de Afdeling in beginsel een goede balans bereikt tussen de bescherming van

de belangen van het individu en het algemeen belang. Voor het oordeel dat het bestreden besluit vanwege de privaatrechtelijke belangen van de eigenaar voor vernietiging door de bestuursrechter in aanmerking komt is slechts plaats, indien een evidente privaatrechtelijke belemmering aan de orde zou zijn. Dat is in dit geval niet aan de orde. [appellant sub 3], [appellant sub 2] en [partij] en anderen kunnen aan de burgerlijke rechter de vraag voorleggen of Powerfield hun eigendomsrecht schendt door de exploitatie van het zonnepark. De burgerlijke rechter is de aangewezen om die vraag te beantwoorden.

Het betoog faalt.

19. [appellant sub 3], [appellant sub 2] en [partij] en anderen betogen verder dat mogelijk sprake is van verboden staatssteun omdat het college Powerfield uitstel van betaling heeft verleend voor de verschuldigde leges.

19.1. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

Dit betekent dat de bestuursrechter een besluit niet mag vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant. Uit het arrest van het Hof van Justitie van 13 januari 2005, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant, C-174/02, ECLI:EU:C:2005:10, punt 19, volgt dat niet alleen concurrenten er belang bij kunnen hebben zich voor de nationale rechter te beroepen op de rechtstreekse werking van artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU), maar dat ook justitiabelen die worden onderworpen aan een heffing die integrerend deel uitmaakt van een steunmaatregel die in strijd met artikel 108, derde lid, van het VWEU tot uitvoer is gebracht hier belang bij kunnen hebben.

Het belang van [appellant sub 3], [appellant sub 2] en [partij] en anderen is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat. Het is niet gesteld of gebleken dat zij zijn onderworpen aan een heffing die integrerend onderdeel uitmaakt van de door hen gestelde steunmaatregel als bedoeld in voormeld arrest. Artikel 108, derde lid, van het VWEU strekt daarom kennelijk niet tot bescherming van hun belang.

In de uitspraak van 2 november 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:2892](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LIVELIST/uri/?uri=CELEX:2016:2892)) heeft de Afdeling overwogen dat het relativiteitsvereiste met zich brengt dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op artikel 108, derde lid, van het VWEU omdat die bepaling kennelijk niet strekt tot bescherming van hun belangen, evenmin schending van dat artikel ten grondslag kunnen leggen aan hun betoog dat het project waarop het bouwplan ziet niet uitvoerbaar is. De Afdeling ziet dan ook af van een inhoudelijke bespreking van dat betoog.

Bestuurlijke lus

20. Gelet op hetgeen onder 17.4 is overwogen, is het besluit van 20 september 2017 genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling het college op de voet van artikel 8:51d van de Awb opdragen om het gebrek in het besluit van 20 september 2017 binnen zes weken na verzending van deze uitspraak te herstellen. Het college dient, met inachtneming van hetgeen onder 17.4 is overwogen een nieuwe belangenafweging te verrichten. Indien het college de nadelige effecten van het zonnepark voor de omwonenden niet onaanvaardbaar acht, dient het dat te motiveren. Indien het college deze nadelige effecten wel onaanvaardbaar acht, dient het de gevraagde vergunning alsnog te weigeren.

Het college dient derhalve binnen de gestelde termijn van zes weken na verzending van deze

uitspraak het besluit van 20 september 2017 nader te motiveren, dan wel een ander besluit daarvoor in de plaats te stellen. Het college dient de Afdeling en de andere partijen deze nadere motivering mee te delen dan wel het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en dit de Afdeling mede te delen.

21. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen van [appellant sub 2], [appellant sub 3] en het college van burgemeester en wethouders van Midden-Groningen tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland ongegrond;

II. draagt het college van burgemeester en wethouders van Midden-Groningen op om binnen zes weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van overweging 17.4 en 20 het besluit van 20 september 2017 alsnog nader te motiveren, dan wel in de plaats daarvan een ander besluit te nemen, en;

- de Afdeling en partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

III. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Midden-Groningen een griffierecht van € 501,00 (zegge vijfhonderdeen euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. H. Bolt en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Driel, griffier.

w.g. Wortmann w.g. Van Driel
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 juni 2018

414-845.

BIJLAGE

Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 1

Iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Artikel 108

3. De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 107 onverenigbaar is met de interne markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:11

1. Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

Artikel 3:42

2. De bekendmaking van besluiten van een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Elektronische bekendmaking vindt uitsluitend plaats in een van overheidswege uitgegeven blad, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Artikel 8:69a

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

Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016

Artikel 2.2

1. De regels van dit hoofdstuk over de inhoud van en de toelichting op bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening zijn, voor zover elders in dit hoofdstuk niet anders is bepaald, van overeenkomstige toepassing op:

[...]

c. wijzigings- of uitwerkingsplannen als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, van de Wet ruimtelijke ordening; [...].

Artikel 2.27.1

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het buitengebied voorziet niet in de vestiging van nieuwe glastuinbouwbedrijven.

Artikel 2.27.2

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het buitengebied kan voorzien in uitbreiding van bestaande glastuinbouwbedrijven met een percentage van maximaal 20% van de bestaande totale oppervlakte van de bedrijfsbebouwing zoals aanwezig op 17 juni 2009.

2. In afwijking van het eerste lid kan een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het buitengebied voorzien in uitbreiding met een percentage van maximaal 50% van de bestaande totale oppervlakte

van de bedrijfsbebouwing zoals aanwezig op 17 juni 2009, als hiervoor de maatwerkmethode wordt toegepast onder begeleiding van een onafhankelijke of een bij de gemeente werkzame deskundige op het gebied van stedenbouw en landschapsarchitectuur.

Artikel 2.42.1

1. Een bestemmingsplan voorziet niet in de plaatsing van zonneparken.
2. In afwijking van het eerste lid kunnen burgemeester en wethouders bij omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3, juncto artikel 2.23, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, afwijken van een bestemmingsplan of beheersverordening voor het plaatsen van zonneparken voor een periode van maximaal 30 jaar:

[...]

c. aansluitend aan het stedelijk gebied, als de omvang van het zonnepark groter is dan 10.000 m² en de maatwerkmethode is toegepast onder begeleiding van een bij de provincie werkzame deskundige op het gebied van stedenbouw en landschapsarchitectuur;

[...].

Bestemmingsplan "Buitengebied"

Artikel 3.8.1

B. Burgemeester en wethouders kunnen dit bestemmingsplan ter plaatse van de aanduiding 'wro-zone - wijzigingsbevoegdheid 5' wijzigen en vestiging van tuinbouw toestaan, mits:

[...]

2. deze wijzigingsbevoegdheid pas wordt toegepast nadat alle gronden in de bestemming 'Agrarisch - Tuinbouw' van dit plan in gebruik zijn genomen voor tuinbouw.