

De Ladder voor duurzame verstedelijking

Bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe stedelijke ontwikkelingen dienen een verantwoording te bevatten aan de hand van de zogenoemde 'Ladder voor duurzame verstedelijking' (hierna: de Ladder), die is vastgelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Ingevolge artikel 5.20 Besluit omgevingsrecht moet de Ladder ook worden toegepast bij een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

De Ladder verplicht overheden tot het maken van een zorgvuldige ruimtelijke afweging bij het mogelijk maken van nieuwe stedelijke ontwikkelingen in planologische besluiten. Het doel is om te komen tot zorgvuldig ruimtegebruik en daarmee het voorkomen van (onaanvaardbare) leegstand en onnodig "bouwen in de wei". De Ladder is daarmee een belangrijk instrument voor een goede ruimtelijke ordening. De tekst van artikel 3.1.6, tweede lid, Bro luidt als volgt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Alvorens te toetsen aan de Ladder dient te worden vastgesteld of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Nieuwe stedelijke ontwikkeling

Het begrip "stedelijke ontwikkeling" is in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, Bro als volgt gedefinieerd:

"ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen."

Gelet op deze definitie is van belang of het zonnepark dient te worden aangemerkt als "andere stedelijke voorziening". Blijkens de nota van toelichting¹ bij het Bro worden onder "andere stedelijke voorzieningen" als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro, in ieder geval verstaan: accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure. Een zonnepark wordt dus niet expliciet genoemd.

Ook de jurisprudentie biedt geen expliciet antwoord op de vraag of zonneparken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, Bro jo. artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, Bro moeten worden aangemerkt. Er is daarentegen in de loop daar jaren wel jurisprudentie verschenen over (redelijk) vergelijkbare ontwikkelingen.

De volgende ontwikkelingen zijn door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet als "stedelijke ontwikkeling" aangemerkt, gelet op de (hiervoor genoemde) nota van toelichting en de strekking van de regeling die gericht is op het tegengaan van leegstand: een hoogspanningsverbinding (ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:465 (Inpassingsplan DW380 Doetinchem - Voorst)), een windturbinepark (ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:709 (Windpark Krammer)), een weg (ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:448 (Den Haag)) en een busbaan (ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2929 (Velsen)).

¹ Stb. 2017, nr. 185.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven worden zonneparken niet expliciet genoemd in het Bro en de bijbehorende nota van toelichting. Bovendien brengt het zonnepark geen leegstandseffecten met zich mee, zoals ook bij de aanleg van een hoogspanningsverbinding, windturbinepark, weg en busbaan in de hiervoor genoemde Afdelingsjurisprudentie het geval was. Zodoende moet worden geconcludeerd dat het zonnepark geen “stedelijke ontwikkeling” is als bedoeld in het Bro. Dit betekent dat de ontwikkeling niet Ladderplichtig is. Desondanks wordt, in het kader van een goede ruimtelijke ordening en de uitvoerbaarheid van de ontwikkeling, hierna ingegaan op de behoefte aan en de locatie van het zonnepark.

Behoefte

Zoals verwoord in de RES-directive (EU) en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (het Rijk) schetsten zowel de EU als het Rijk de noodzaak van het opwekken van duurzame energie. Vanuit Europa verplicht de RES-directive, oftewel de EU-richtlijn Hernieuwbare energie, lidstaten om met duurzame energie aan de slag te gaan. De EU heeft als doel om de uitstoot van broeikasgassen in de EU-landen te verminderen en om andere landen te bewegen om hetzelfde te doen. Eén van de doelstellingen van deze richtlijn is om tegen 2020 het aandeel van duurzame energie, waaronder zonne-energie, te verhogen tot 20% van het totale energieverbruik in de EU. In het ondertekende Energieakkoord 2013, heeft Nederland zich gecommitteerd aan een toename van het aandeel hernieuwbare energieopwekking naar 14 procent in 2020 en 16 procent in 2023.

Het Rijk stelt in paragraaf 3.1 van het SVIR dat voorzien dient te zijn in ruimte voor het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en energietransitie. Voor de economische ontwikkeling op de lange termijn is een transitie naar een duurzame, hernieuwbare energievoorziening nodig, zowel vanwege geopolitieke verhoudingen en uitputting van fossiele brandstoffen als vanwege de ambities voor beperking van de CO₂-uitstoot. Daarbij zijn de Europese doelstellingen op het gebied van energietransitie het uitgangspunt. In het SVIR is gesteld dat het primair de taak is van provincies en gemeenten om voldoende ruimte te bieden voor duurzame energievoorziening zoals zonne-energie en biomassa. Het ruimtelijk rijksbeleid voor (duurzame) energie beperkt zich daarom enkel tot grootschalige windenergie op land en op zee, gelet op de grote invloed op de omgeving en de omvang van deze opgave. Voor andere energiefuncties is geen nationaal ruimtelijk beleid nodig naast het faciliteren van ontwikkelingen door het aanpassen van wet- en regelgeving en het delen en ontwikkelen van kennis.

De provincie Noord-Brabant heeft haar beleid ten aanzien van het opwekken van duurzame energie middels zonnepanelenparken vastgelegd in de Verordening Ruimte. De voorkeur van het provinciale beleid gaat uit naar plaatsing van zonnepanelen op daken of op braakliggende gronden in of aansluitend op stedelijk gebied. Dat heeft het voordeel dat ze dicht bij de gebruiker en energiesystemen worden geplaatst wat bijdraagt aan zorgvuldig ruimtegebruik en effectief is vanuit kostenminimalisatie. De verwachting is dat dit onvoldoende blijkt om in de behoefte te voorzien. Daarom biedt de regeling ook de mogelijkheid om zelfstandige opstellingen van zonne-energie te ontwikkelen. Hieraan stelt de provincie eisen. Belangrijke voorwaarde is dat de noodzaak daartoe blijkt uit een visie en de mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied en op daken onvoldoende blijken. Het gaat om een gedegen ruimtelijke onderbouwing van de behoefte aan duurzame energie en een afweging van locaties. In geval van grootschalige opwerk stelt de provincie dat het hierbij wel uit te gaat van het feit dat de realisatie van zonneparken voorziet in een tijdelijke behoefte. De afweging in relatie tot de opwek van duurzame energie en de locatiekeuze legt de provincie Noord Brabant bij de gemeente. De gemeente weegt hierbij diverse belangen af zoals een efficiënte aansluiting op het energienet in samenspraak met de netwerkbeheerders, de kosten die gemoeid zijn

met het aanleggen van energie-infrastructuur maar ook aspecten rondom zorgvuldig ruimtegebruik en kwaliteit.

De gemeente Hilvarenbeek heeft in haar nota Energietransitie haar ambities ten aanzien van duurzame energie vastgelegd. De gemeente streeft daarbij naar:

- Minder gebruik van energie door besparingsmaatregelen
- Meer duurzame energie opwekken

Het gecombineerde resultaat van deze twee doelstellingen moet zijn dat in 2020 van de totale hoeveelheid energie die we in Hilvarenbeek gebruiken, 14% duurzaam opgewekte (en dus hernieuwbare) energie is. Dat is in lijn met de landelijke doelstelling. In de nota Energietransitie heeft de gemeente de twee hoofddoelstellingen uitgewerkt in concrete ambities en activiteiten. Voor de daadwerkelijke uitvoering van maatregelen constateert de gemeente dat ze grotendeels afhankelijk is van de inwoners en ondernemers. Zij zullen in hun woningen en in hun bedrijven de maatregelen moeten treffen om tot het gewenste resultaat te komen. Het is onze taak om hen daartoe op te roepen, aan te sporen, te verleiden.

Om de hoofddoelstelling 'meer duurzame energie opwekken' te realiseren stelt de gemeente een mix van opwekkingstechnieken voor, namelijk zonne-energie, windenergie, waterkracht, bio-energie, bodemenergie, en inkoop van duurzame energie.

De gemeente heeft haar ambitie ten aanzien van duurzame energie opwekking vertaald in de gemeentelijke Visie grootschalige opwek. In deze visie weegt de gemeente af

- Wat de energiebehoefte is op langere termijn;
- Hoe daarin kan worden voorzien (wind, zon, geothermie)
- Waar dat het beste kan worden gerealiseerd
- Welke randvoorwaarden er zijn vanuit ruimtelijke kwaliteit / zorgvuldig ruimtegebruik

De gemeente stelt zichzelf de uitdaging om voor de korte termijn, dat is uiterlijk in 2020, 14% van het energieverbruik in de gemeente - dat gaat om zo'n 30.000 MWh - duurzaam op te wekken. Daarvoor is bijvoorbeeld een oppervlakte van 250.000 m² - gelijk aan 27 voetbalvelden - aan zonnepanelen.

Met onderhavig project kan bovenstaande doelstelling worden gerealiseerd.

Derhalve kan worden gesteld dat op alle niveaus en op gemeentelijk niveau sprake is van een behoefte in het voorzien van opwek van duurzame energie, zowel op korte als lange termijn. Daarbij voldoet het zonnepark aan de gestelde voorwaarden vanuit het beleid.

Bestaand stedelijk gebied

De ruimtebehoefte dient bij voorkeur te worden opgevangen in bestaand stedelijk gebied. Het begrip "bestaand stedelijk gebied" is in artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, Bro als volgt gedefinieerd:

"het bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur".

In casu wordt het zonnepark mogelijk gemaakt buiten bestaand stedelijk gebied. Echter het zonnepanelenpark wordt nabij stedelijk gebied (bungalowpark Stille Wille) gerealiseerd. Tevens wordt er aansluiting gezocht bij de duurzaamheidsdoelstellingen van het bungalowpark. Het bungalowpark heeft namelijk de ambitie om het meest duurzame bungalowpark van Nederland te worden. Onderhavige ontwikkeling kan voorzien in de totale energiebehoefte van het park.

Om te voorzien in de totale (regionale) behoefte aan opwek van duurzame energie dient een mix van mogelijkheden te worden benut; ook zonneparken. Binnenstedelijk kan niet worden voorzien in de totale behoefte. Zie ook de Motivatie in het kader van de zonneladder.

Daarnaast geldt dat het niet realistisch is een vergelijkbare capaciteit aan zonneparken (de beoogde schaal van energieopwekking in het project) binnen bestaand stedelijk gebied te verwezenlijken vanwege de technische en financiële beperkingen. Een vergelijkbaar zonne-project in stedelijk gebied zou een veelheid aan aanpassingen vergen op de vele gebouwen en bouwwerken waar de panelen op geplaatst moeten worden, evenzo afstemming met een veelheid aan eigenaren met wie een contract aan zou moeten worden gaan.

Conclusie

Op het perceel is sprake van meervoudig ruimtegebruik, het zonnepark is tijdelijk van aard en de landschappelijke inpassing heeft een nadrukkelijke rol gekregen in de planvorming. Hoewel het zonnepark gelet op de Afdelingsjurisprudentie niet kwalificeert als “stedelijke ontwikkeling” als bedoeld in het Bro en zodoende niet Ladderplichtig is, is in het kader van een goede ordening en de uitvoerbaarheid van de ontwikkeling aan de hand van de Ladder gemotiveerd dat het initiatief voorziet in een regionale behoefte, op een daartoe geschikte locatie. Het voornemen past daarmee binnen het Provinciaal en regionaal beleid, er is geen sprake van strijdigheid.