

Raadsvoorstel

Onderwerp:	Adviesrecht gemeenteraad inzake aanvraag omgevingsvergunning zonnepark Laan naar Parijsch
Portefeuillehouder:	M. Wichgers
Datum college besluit:	8 december 2025
Behandelend ambtenaar:	Jan de Rooij
Registratienummer:	GZDGCB2318564/2318578

Inleiding

Op 20 december 2024 is door een ondernemer (verder: initiatiefnemer) zonder voorafgaand vooroverleg een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor het aanleggen en exploiteren van een zonnepark langs de Laan naar Parijsch in het westelijke buitengebied. Op 16 april 2025 is de aanvraag om vergunning door de Omgevingsdienst Rivierenland namens ons geweigerd. Hoofdrede voor de weigering was de strijdigheid met het paraplubestemmingsplan Nieuwe Hollandse Waterlinie en strijdigheid met de nadere regels vastgesteld op grond van artikel 3.6 lid 1 onder d. van de Wet ruimtelijke ordening. Tegen de weigering heeft de initiatiefnemer bezwaar gemaakt. Het bezwaarschrift is behandeld in de gemeentelijke commissie bezwaarschriften. Op 23 oktober 2025 heeft de commissie bezwaarschriften haar advies uitgebracht. De commissie bezwaarschriften adviseert het college het bezwaarschriften ontvankelijk en gegrond te verklaren en adviseert het bestreden besluit te herroepen en een beslissing op bezwaar te nemen. Omdat u eerder in deze procedure vanwege de directe weigering niet in positie bent gebracht om over dit initiatief te adviseren en dat mogelijk als een gebrek in de procedure kan worden aangemerkt, verzoekt het college u nu om advies. Door het kunnen geven van advies voorafgaand aan de beslissing op bezwaar wordt het mogelijke gebrek in de procedure hersteld.

Voorstel Raadsbesluit

De gemeenteraad van de gemeente Culemborg besluit:

1. Het college van burgemeester en wethouders te adviseren om geen omgevingsvergunning voor de aanleg en exploitatie van een zonnepark langs de Laan naar Parijsch te verlenen.

Argumenten

1.1 De aanleg (en exploitatie) van het zonnepark langs de Laan naar Parijsch is in strijd met het (tijdelijke) Omgevingsplan.

De gronden waarop het zonnepark is geprojecteerd hebben de bestemming 'Agrarisch met waarden – Landschap 2'. Deze gronden zijn mede bestemd voor "het behoud, bescherming en herstel van de cultuurhistorische en landschappelijke waarden van de komgebieden van de Nieuwe Hollandse Waterlinie" (artikel 4.1.1. onder h uit het bestemmingsplan Buitengebied). De Hollandse Waterlinies heeft inmiddels de status van Unesco-werelderfgoedgebied. De aanleg en exploitatie van het zonnepark is in strijd met deze bestemming. Het plangebied is onderdeel van de Hollandse Waterlinies en gelegen in het inundatiegebied (een laaggelegen gebied dat bewust onder water kan worden gezet om een vijand tegen te houden of om wateroverlast te beheersen). De inundatiegebieden in de Hollandse Waterlinies maken onderdeel uit van de kernkwaliteit 'strategisch landschap'. Het natte karakter van de kom, met op het laagste punt nog steeds aanwezige eendenkooien dragen bij aan de voorstelbaarheid – en daarmee de geloofwaardigheid van de Hollandse Waterlinies - dat het gebied geïnundeerd (onder water gezet) kan worden. Grotere gebiedsvreemde ontwikkelingen, zoals zonneparken (dit park heeft een omvang van 17 hectare) tasten de authenticiteit en integriteit van de historische inundatiekom aan. Juist omdat de relatieve openheid hier de belangrijkste cultuurhistorische en landschappelijke waarde is, is het van belang dat daar nadrukkelijk rekening mee wordt gehouden. De aanleg van onderhavig grootschalig zonnepark op deze locatie houdt hier geen rekening mee (zie overzichtstekening zonnepark Pavijen (GZDGCB2318564/2321524)) en is daarom in strijd met het geldende omgevingsplan.

1.2 Er is geen sprake van een evenredige toedeling van functies aan locaties (ETFAL), daarom kan er géén vergunning worden verleend.

Met het inwerkingtreden van de Omgevingswet is het begrip 'goede ruimtelijke ordening' vervangen door het begrip "Evenwichtige Toedeling van Functies Aan Locaties" (ETFAL). In argument 1.1 is aangetoond dat het zonnepark in strijd is met het Omgevingsplan (bestemmingsplan buitengebied en parapluplan NHW) omdat er onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de cultuurhistorische en landschappelijke waarden van de Hollandse Waterlinies. Dit betreft met name de waarden openheid en het groene en rustige karakter van de Hollandse Waterlinies. Door het grote oppervlak en het zonreflecterende karakter van het zonnepark is de inbreuk op het landschap onacceptabel groot. Daarnaast is op basis van de aanvraag onvoldoende duidelijk wat de effecten zijn op de omgeving waaronder geluid(reflectie), natuur en biodiversiteit en bodem- en waterkwaliteit.

1.3 Het aangevraagde zonnepark voldoet niet aan de beleidsuitgangspunten van de regionale energiestrategie Fruitdelta Rivierenland 1.0 uit 2021.

De beleidsmatige inzet van de gemeente Culemborg voor het opwekken van duurzame energie door zon op land is beschreven in de regionale energiestrategie Fruitdelta Rivierenland 1.0 uit 2021. Het Culemborgse aandeel in de RES 1.0 (vastgesteld door de gemeenteraad in 2021) voor zon op land bedraagt 0,006 TWh/jr (ofwel 6 GWh/jr). Dit komt overeen met een oppervlakte van ca. 6 hectare zonnepanelen. Dit is een relatief bescheiden opgave mede gerelateerd aan de omvang van ons buitengebied. Onderhavige aanvraag om vergunning heeft een bruto omvang van 17 hectare en ruim 11 hectare netto panelen. Met dit zonnepark alleen wordt bijna het dubbele grondoppervlak gebruikt dan in het RES-bod is voorzien. Dit in de wetenschap dat het moederbedrijf van de initiatiefnemer via een andere dochter-BV parallel aan deze procedure een tweede aanvraag om een omgevingsvergunning voor een zonnepark langs de Zoowijkseweg heeft aangevraagd (bruto omvang 19 hectare).

Verder hecht de RES sterk aan lokaal eigendom. Uitgangspunt voor projecten gericht op het opwekken van duurzame energie door zon (en wind) is dat er sprake is van minimaal 50 % lokaal eigendom in iedere fase van een project (dus tijdens de ontwikkeling, tijdens de realisatie en tijdens de exploitatie). Dit vanuit de gedachte dat dit bijdraagt aan een eerlijke verdeling van de lusten en de lasten. Dit initiatief is een 100% privaat project zonder enige vorm van lokaal eigendom. Daarmee voldoet het niet aan belangrijke beleidsuitgangspunten van de RES. Gelet op argumenten 1.2 en 1.3 is er bij vergunningverlening voor het onderhavig zonnepark geen sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en dat leidt tot de conclusie dat de gevraagde vergunning moet worden geweigerd.

1.4 Het nu (in deze fase van bezwaar) geven van een bindend advies aan het college kan een mogelijk gebrek in de gevolgde procedure herstellen.

U heeft op 30 januari 2025 een groot aantal besluiten geactualiseerd die betrekking hebben op het op een juiste wijze invulling geven de bevoegdheden onder Omgevingswet. Eén van die besluiten betrof het vaststellen van een lijst van categorieën van gevallen (GZDGCB1728287/1741622) waarin u uw adviesrecht wilt uitoefenen. Voor het vaststellen of herzien van het omgevingsplan bent u het bevoegd gezag. Het college van B&W is het bevoegd gezag voor het besluiten op aanvragen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa). Via de genoemde lijst heeft u bepaald dat bepaalde categorieën ter advisering aan u moeten worden voorgelegd alvorens het college met in achtneming van uw advies mag besluiten. Het is op dit moment op basis van jurisprudentie en parlementaire geschiedenis onvoldoende duidelijk of er ook advies moet worden gevraagd wanneer er sprake is van een weigering. Het lijkt aannemelijk dat dit niet het geval is. Indien wij, ondanks de weigering, u direct na indiening van de aanvraag om vergunning om advies hadden moeten vragen en wij dit niet hebben gedaan kan dat als een gebrek in de procedure worden aangemerkt. Voor zover dit gebrek wordt vastgesteld kan dit worden hersteld door in deze fase alsnog het advies aan u te vragen en de beslissing op bezwaar te nemen met in achtneming van uw advies. Wij leggen u dit voorstel dus voor om een mogelijk gebrek in de procedure te herstellen. Wij verwijzen u naar overweging 4.2 tot en met 4.6 van het advies (GZDGCB2318564/2321492) van Wijn en Stael Advocaten voor een uitgebreidere uitleg.

1.5 Initiatiefnemer heeft niet aan participatie gedaan.

Op 30 januari 2025 heeft u tevens besloten om het besluit van 6 oktober 2022 te bevestigen waarin u een lijst met categorieën van bopa's heeft vastgesteld waarbij participatie verplicht is. Een bopa die toeziet op de aanleg/realisatie van een zonneveld/zonnepark is onderdeel van deze lijst. Participatie is dus in deze situatie verplicht. Initiatiefnemer heeft op geen enkele wijze invulling gegeven aan participatie. Om deze reden had de aanvraag om omgevingsvergunning buiten behandeling moeten worden gesteld. Omdat het besluit van 16 april een weigering betreft, zijn hierdoor geen belangen van derden geschaad. Dit zou wél het geval zijn geweest als de vergunning was verleend.

1.6 Het college van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland stemt niet in met de aanleg.

Het college van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland heeft op 7 maart 2024 gevallen van bopa's (GZDGCB2318564/2321510) aangewezen waarvoor advies- en instemmingsrecht bestaat. Met deze lijst van gevallen geeft de provincie aan in welke gevallen er sprake is van een provinciaal belang. Gemeenten mogen bopa's niet verlenen als er instemming vereist is en deze niet wordt verleend. Het onderhavige zonnepark valt vanwege twee titels onder dit advies- en instemmingsrecht te weten:

1 Instructieregels Zonneparken en windturbines in het buitengebied (Artikel 5.90 Omgevingsverordening)

Zonnepark/Windpark, zowel binnen als buiten zoekgebied RES (Buiten zoekgebied RES is ook instemming vereist) en

2 Instructieregels Omgevingsplan Landschap en erfgoed (Artikel 5.33 t/m 5.54 Omgevingsverordening)

Initiatieven in de Nieuwe Hollandse Waterlinie (Hier is ook instemming vereist)

Bij brief van 22 april 2025 (GZDGCB2318564/2321517) heeft het college van gedeputeerde staten geweigerd instemming te verlenen voor het zonnepark. De reden is dat het plan in strijd is met de zonneladder (het prioriteringssysteem voor zonneparken in het buitengebied) en onvoldoende rekening houdt met de kernkwaliteiten van de Hollandse Waterlinies (zie ook argument 1.1). Dit standpunt is door de provincie na bekend worden van het advies van de commissie bezwaarschriften bevestigd middels adviesbrief van 3 december 2025 (GZDGCB2318564/2318575). Zie voor dit argument ook overwegingen 4.10 en 4.11 uit het advies van Wijn en Stael Advocaten. Er kan dus geen omgevingsvergunning worden verleend omdat de provincie Gelderland geen instemming verleent.

1.7 De bouw en exploitatie van een grootschalig zonnepark in het Unesco werelderfgoedgebied is in strijd met de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving die zich richten op de bescherming van cultureel erfgoed.

De rijksoverheid heeft in artikel 5.130 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) instructieregels opgenomen ter bescherming van het cultureel erfgoed en in artikel 5.131 regels voor het werelderfgoed met uitzonderlijke universele waarden. Een bopa die aangevraagd wordt in een (wereld)erfgoedgebied moet via artikel 8.0 b, lid 1, onder a en lid 2 onder b uit het Bkl ook worden getoetst aan deze rijksinstructieregels. Gelet op argument 1.1 waarin de geconcludeerd wordt dat de aanleg van het zonnepark de authenticiteit en de integriteit van het werelderfgoed onevenredig schaadt dwingen de genoemde artikelen uit het Bkl tot het weigeren van de gevraagde omgevingsvergunning.

Kanttekeningen

1.1 Contraire gaan aan het advies van de gemeentelijke commissie bezwaarschriften gebeurt niet vaak en daarvoor moeten goede redenen aanwezig zijn.

Het is niet gebruikelijk dat in een beslissing op bezwaar het advies van de commissie bezwaarschriften volledig ter zijde wordt geschoven. Toch is daar in deze situatie reden toe. De commissie bezwaarschriften heeft de volgende punten niet betrokken bij haar advies of er onvoldoende waarde aan toegekend:

- Het bestemmingsplan buitengebied (thans onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan) bevat naast artikel 4.1.1. onder m. (het artikel waarin zonneparken positief worden bestemd) ook artikel 4.1.1. onder h. In dit artikel hebben de gronden tevens de bestemming 'behoud, bescherming en herstel van de cultuurhistorische en landschappelijke waarden van de komgebieden van de Nieuwe Hollandse Waterlinie'; De commissie is in het geheel voorbijgegaan aan de strijdigheid met dit artikel;
- Het verlenen van een omgevingsvergunning voor een bopa moet in overeenstemming zijn met het begrip 'evenredige toekenning van functies aan locaties'. Op geen enkel punt geeft de commissie bezwaarschriften hier invulling aan;
- De commissie bezwaarschriften is in het geheel niet ingegaan op het beleid van de gemeente Culemborg inzake 'zon op land' zoals dat in de RES 1.0 (2021) is vastgesteld en bevestigd is in de Omgevingsvisie (2024);
- De commissie heeft in het geheel geen rekening gehouden met het instemmingsvereiste van de provincie Gelderland;
- En de commissie heeft niet overwogen dat het verlenen van de gevraagde bopa in strijd is met de instructieregels uit het Bkl (artikel 5.130 en 5.131 gelezen in samenhang met artikel 8.0 b, lid 1, onder a en lid 2 onder b).

Deze vijf hoofdpunten die niet betrokken zijn in het advies van de commissie bezwaarschriften leidt tot de conclusie dat de beslissing op bezwaar geen andere kan zijn dan een bevestiging van het primaire besluit van 16 april 2025, contraire aan het advies van de commissie bezwaarschriften.

1.2 De procedure heeft niet het door de gemeente voorgeschreven proces voor ruimtelijke ontwikkeling gevolgd.

Op 20 december 2024 heeft de initiatiefnemer zonder het gebruikelijke vooroverleg een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend. In een gesprek met een vertegenwoordiger van de initiatiefnemer op 21 november 2025 is desgevraagd toegelicht dat dit een bewuste keuze was. Initiatiefnemer heeft een adviesbureau opdracht gegeven om bestemmingsplannen in Nederland te onderzoeken op mogelijke kansen voor het realiseren van grootschalige zonneparken. Het bestemmingsplan Culemborg bevat volgens initiatiefnemer kwetsbaarheden en om te voorkomen dat het gemeentebestuur bijvoorbeeld via een voorbereidingsbesluit voorzorgsmaatregelen zou treffen, is de aanvraag om vergunning (naast nog een tweede aanvraag) direct ingediend. Volgens de letterlijke woorden van de vertegenwoordiger van de initiatiefnemer kan dit worden vergeleken met een 'overvaltactiek'.

Bij de behandeling van onderhavige aanvraag om een omgevingsvergunning had het college minimaal twee zaken beter kunnen uitvoeren:

- 1 Vanwege het geheel ontbreken van enige vorm van participatie in de planvorming (die overigens buiten ons zicht is uitgevoerd) had de aanvraag om vergunning buiten behandeling moeten worden gelaten, en
- 2 De aanvraag om vergunning had ter advisering aan u kunnen worden voorgelegd.

Zoals onder argument 1.5 is verwoord zijn door het weigeren van de gevraagde vergunning geen belangen van derden geschaad ten opzichte van de situatie dat de aanvraag buiten behandeling was gelaten en nu we voor de beslissing op bezwaar staan wordt punt 2 voor zover nodig hersteld.

1.3 Door de gevraagde vergunning te weigeren missen we een kans om onze kwantitatieve RES-doelstelling voor 'zon op land' te behalen.

Gemeente Culemborg streeft naar de status van energieneutraliteit uiterlijk in het jaar 2040. Om dit doel te bereiken hebben we onder meer een kwantitatief bod uitgebracht in het kader van de regionale energiestrategie. Door onderhavig zonnepark te vergunnen zou de kwantitatieve doelstelling voor het onderdeel zon op land bereikt worden. Toch wordt voorgesteld om de gevraagde vergunning te weigeren omdat het naast kwantiteit ook over de kwaliteit van projecten gaat. Het onderhavige zonnepark is in strijd met het belang van het behoud, bescherming en herstel van de cultuurhistorische en landschappelijke waarden van de Hollandse waterlinies. Reden waarom ondanks de RES-doelstelling vergunningverlening niet wenselijk is. In nader op te stellen beleid moet worden uitgewerkt op welke wijze zonneparken wel kunnen worden gerealiseerd in het buitengebied van Culemborg. De verwachting is dat dit beleidskader in Q2 van 2026 kan worden vastgesteld.

1.4 De in 2021 vastgestelde nadere eisen waarmee beoogd werd om grootschalige zonneparken te kunnen weren blijken juridisch niet houdbaar.

Op 24 februari 2021 hebben wij nadere eisen op grond van artikel 31 bestemmingsplan 'Buitengebied' juncto artikel 3.6 lid 1d Wro, Culemborg gepubliceerd, waarin is opgenomen:

"Nadere eisen zijn vastgesteld ter bescherming van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van de gronden bestemd met de bestemmingen 'Agrarisch met waarden – Landschap 1' en 'Agrarisch met waarden – Landschap 2'. Zonnevelden worden binnen deze bestemmingen alleen nog mogelijk gemaakt als ondergeschikte activiteit binnen de hoofdbestemming en ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak'."

De commissie bezwaarschriften concludeert in haar advies – en het nader gevraagde advies van Wijn en Stael Advocaten bevestigt dat – dat de nadere eisen buiten beschouwing moeten worden gelaten omdat nadere eisen alleen mogen worden gesteld met het oog op incidentele gevallen en niet een generieke werking mogen hebben. De nadere eisen zijn destijds gesteld om te voorkomen dat het ruimhartig geformuleerde artikel 4.1.1. onder m. gebruikt zou worden om op grote schaal zonneparken te realiseren waardoor ernstig afbreuk zou worden gedaan aan de cultuurhistorische en landschappelijke waarden. Met het stellen van de nadere eisen heeft het college dat willen voorkomen. Nu blijkt dat daarvoor een verkeerd instrument is ingezet beraadt het college zich op korte termijn op de vraag hoe vergelijkbare procedures kunnen worden voorkomen.

Kosten, Baten, Dekking

Dit voorstel heeft geen financiële gevolgen.

Personele en/of Juridische gevolgen

Dit voorstel heeft geen personele gevolgen. Duidelijk is dat er sprake is van een juridisch verschil van inzicht met de initiatiefnemer. Verwacht mag worden dat als de beslissing op bezwaar, mede naar aanleiding van het door u uitgebrachte advies, leidt tot een weigering om de gevraagde vergunning te verlenen er door initiatiefnemer beroep zal worden ingesteld. In een beroepszaak (en een eventueel hoger beroep) worden de argumenten van beide partijen gewogen en beoordeeld. Op basis van het advies van de provincie Gelderland en het advies van onze advocaat Wijn en Stael zien we een beroepszaak met vertrouwen tegemoet.

Communicatie en Burgerparticipatie

Over de aangevraagde en geweigerde vergunning zijn in de afgelopen periode – mede naar aanleiding van de raadsbehandeling van het principeverzoek Windenergie Culemborg – meerdere perspublicaties verschenen. Dit voorstel om u te vragen om advies uit te brengen aan het college leidt mogelijk tot hernieuwde belangstelling van de lokale pers.

Bijlagen:

1. 251204 Advies bezwaar zonnevelden Wijn en Stael Advocaten (GZDGCB2318564/2321492)
 2. Besluit GS advies – en instemmingsrecht bopa (GZDGCB2318564/2321510)
 3. Advies provincie 22 april 2025 (GZDGCB2318564/2321517)
 4. Advies provincie Gelderland zonneparken 3 december 2025 (GZDGCB2318564/2318575)
 5. Advies bezwarencommissie zonnepark Laan naar Parijsch (GZDGCB2318564/2321521)
 6. Overzichtstekening zonnepark Laan naar Parijsch (GZDGCB2318564/2321524)
-

Raadsbesluit

Registratienummer: GZDGCB2318564/2318578

De gemeenteraad van de gemeente Culemborg besluit:

1. Het college van burgemeester en wethouders te adviseren om geen omgevingsvergunning voor de aanleg en exploitatie van een zonnepark langs de Laan naar Parijsch te verlenen.

Aldus besloten in de vergadering van de Raad,

Gehouden op 11 december 2025.

De griffier
D. van der Harst

De voorzitter
M.A. Mulder