

12. Wanneer is er wel sprake van een aantasting van de persoon die zodanig is dat een verzoek om schadevergoeding wordt toegewezen? Om dit te duiden wijzen wij ter vergelijking op de uitspraak die de Afdeling eveneens op 1 april 2020 deed inzake een verzoek om de minister voor Rechtsbescherming te veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding.⁶ De minister van Rechtsbescherming is in deze zaak veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding van € 500,-. In deze zaak had de directeur van het Pieter Baan Centrum in een tegen hem gerichte klachtprocedure zonder toestemming en buiten medeweten van de appellant in deze zaak stukken met medische gegevens over appellant verstrekt aan het Regionaal Tuchtcollege. Deze gegevens betroffen strikt vertrouwelijke persoonsgegevens en waren niet relevant voor de behandeling van de klacht tegen de directeur. Deze verwerking is onrechtmatig en de rechtbank had daarom al een schadevergoeding van € 300,- toegekend aan appellant. Appellant stelt echter aanspraak te maken op een hogere schadevergoeding en is daarom in hoger beroep gegaan. Hij stelt dat hij in zijn persoon is aangetast omdat zijn privacy is geschonden vanwege het zonder toestemming verweken van hem betreffende medische gegevens die strikt vertrouwelijk en gevoelig zijn. De Afdeling oordeelt dat de aard, duur en ernst van de inbreuk maken dat een schadevergoeding van € 500,- billijk is.

13. Daarbij wordt voor wat betreft de aard van de inbreuk in aanmerking genomen dat ervoor de verwerking van bijzondere (gevoelige) persoonsgegevens zoals opgenomen in artikel 9 AVG een hoger beschermingsniveau geldt dan voor normale persoonsgegevens. De nadelige gevolgen daarvan liggen volgens de Afdeling voor de hand. Ook acht de Afdeling van belang dat deze gegevens zonder rechtvaardigingsgrond zijn verwerkt. Ten aanzien van de ernst van de inbreuk hecht de Afdeling waarde aan het feit dat de gegevens bij een kleine groep professionals terecht zijn gekomen die bovendien een geheimhoudingsplicht hebben. Ten aanzien van de duur van de inbreuk overweegt de Afdeling dat die beperkt is geweest, omdat het Pieter Baan Centrum kort na het overleggen van de gegevens actie heeft ondernomen om de gegevensverstrekking ongedaan te maken, waardoor de inbreuk de facto een week lijkt te hebben geduurd. Dit alles maakt dat iets hoger bedrag dan in eerste aanleg was toegewezen billijk wordt geacht. Het verschil met de uitspraak inzake Deventer lijkt dus met name te zijn gelegen in de aard van de inbreuk. Indien er sprake is van bijzondere persoonsgegevens die zonder rechtvaardigingsgrond worden verwerkt, lijkt er door de Afdeling eerder een aantasting in de persoon te worden aangenomen.

14. Hoewel deze en de overige uitspraken van 1 april 2020 inzake de AVG inzicht geven in de wijze waarop een verzoek om immateriële schadevergoeding als gevolg van een schending van de AVG door een bestuursorgaan door de bestuursrechter moet worden behandeld, laat de uitspraak ook enkele vragen onbeantwoord. Zo is onduidelijk hoe ver de verruiming van artikel 8:88 Awb strekt. Als de uitspraken

van 1 april 2020 in onderlinge samenhang worden gezien, lijkt hieruit te volgen dat indien een besluit als bedoeld in artikel 34 UAVG is genomen steeds door de bestuursrechter verzoeken tot schadevergoeding in behandeling kunnen worden genomen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens waarop het besluit betrekking heeft. Daarbij maakt het niet uit of het besluit zelf onrechtmatig is, waardoor over de band van het uitlokken van een besluit op grond van artikel 82 AVG ook de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens door het bestuursorgaan aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. Hoewel een verzoek daartoe nog niet meteen leidt tot het toewijzen van schadevergoeding, is onduidelijk welke gevolgen dit kan hebben. Wij sluiten niet uit dat dit in ieder geval zal leiden tot een toename van het aantal verzoeken om schadevergoeding op grond van artikel 82 AVG.

S.M. Schipper & S.E.A. Groeneveld

Omgevingsrecht

BR 2020/53

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 1 april 2020, nr. 201905732/1/A1
(Mrs. W.D.M. van Diepenbeek, H.C.P. Venema en J.Th. Drop)
m.nt. K. Meijering & S.M. Schipper¹

(Art. 2.12, 2.27 Wabo; art. 6.5 Bor)

Module Ruimtelijke ordening 2020/8347
Omgevingsvergunning in de praktijk 2020/8236
ECLI:NL:RVS:2020:958

Participatie in de energietransitie, (grens aan) inspanningen om draagvlak te creëren, financiële participatie.

Initiatiefnemer wil een zonnepark van ± 21 hectare realiseren. Voor de omgevingsvergunning die voor dit project nodig is, heeft de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen ('vvgb') afgegeven. Volgens appellanten had de gemeenteraad dit niet mogen doen, omdat niet is voldaan aan de – in de ontwerp-vvgb opgenomen – eis dat er in de omgeving voldoende lokaal draagvlak voor het zonnepark moet zijn. De Afdeling stelt vast dat initiatiefnemer het nodige heeft gedaan om lokaal draagvlak te creëren: contact gezocht met direct omwonenden, buurtverenigingen en jeugdsozen, aan een dorps huis geld beschikbaar gesteld om een warmtepomp aan te schaffen, twee jeugdsozen obligaties in het zonnepark geschonken en er samen met de lokale energiecoöperatie voor gezorgd dat geïnteresseerden financieel in het zonnepark konden participeren. Dat hiermee niet iedere omwonende tevreden is gesteld, betekent

⁶ ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:898 (minister voor Rechtsbescherming).

¹ Keesjan Meijering en Sanne Schipper zijn advocaat bij AKD N.V. Zij danken Guido van Enckevort voor zijn zeer waardevolle input op een eerdere versie van deze annotatie!

volgens de Afdeling niet dat er onvoldoende lokaal draagvlak is. Bij projecten zoals dit zonnepark moet het bestuursorgaan namelijk een afweging maken tussen het belang van een duurzame energievoorziening in het kader van de energietransitie enerzijds en anderzijds de belangen van omwonenden. Het ontbreken van draagvlak bij omwonenden is in die belangenafweging niet zonder meer het zwaarwegendst. Gelet op de gepleegde inspanningen om lokaal draagvlak te creëren en het beperkte aantal zienswijzen tegen dit project, ziet de Afdeling – met de rechtbank – dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de vvgb vanwege het ontbreken van voldoende lokaal draagvlak voor het project niet had mogen worden afgegeven.

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te Hijken, gemeente Midden-Drenthe, en haar vennoten [vennoot A], wonend te Hijken, en [vennoot B], wonend te Beilen (hierna gezamenlijk: [appellanten]),

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 20 juni 2019 in zaak nr. 18/2522 in het geding tussen:

[appellanten]

en

het college van burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2018 heeft het college aan Zonnepark Hijken B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een zonnepark nabij De Lotten in Hijken.

Bij uitspraak van 20 juni 2019 heeft de rechtbank het door [appellanten] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellanten] hoger beroep ingesteld.

Het college en Zonnepark Hijken hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

(...)

Overwegingen

Inleiding

1. Bij het besluit van 10 juli 2018 heeft het college aan Zonnepark Hijken een omgevingsvergunning verleend voor de realisering van een zonnepark met bijbehorende infrastructuur met een totale omvang van ongeveer 21 hectare nabij De Lotten. Aan de omgevingsvergunning zijn twee voorschriften verbonden. De landschappelijke inpassing van het zonnepark zoals verwoord in de ruimtelijke onderbouwing moet binnen een jaar na ingebruikname van het zonnepark worden aangelegd en in stand gehouden totdat het zonnepark wordt verwijderd. Ook is een instandhoudingstermijn van maximaal 25 jaar na ingebruikname van het park voorgeschreven. Na die periode dient het agrarisch gebruik weer hersteld te worden in overeenstemming met de agrarische bestemming, waartoe in ieder geval de zonnepanelen, transformatorgebouwen en andere bouwwerken

moet worden verwijderd. Het zonnepark bestaat uit twee veldopstellingen.

[appellanten] exploiteert aan [locatie] een legkippenhouderij met vrije uitloop voor de kippen. Ter plaatse staat de bedrijfswoning van [vennoot A].

2. De omgevingsvergunning ziet op de activiteiten bouwen en gebruiken in afwijking van het bestemmingsplan. Het zonnepark wordt gerealiseerd op gronden die liggen in het plangebied van de bestemmingsplannen "Buitengebied Midden-Drenthe", "Correctieve herziening Buitengebied Midden-Drenthe" en "110 kV leiding tracé Beilen-Hoogeveen". Het project is daarmee in strijd. Om het project ondanks strijd met deze bestemmingsplannen toch mogelijk te maken, heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning verleend met toepassing van de bevoegdheid van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo). De raad van de gemeente Midden-Drenthe heeft bij besluit van 28 juni 2018 een verklaring van geen bedenkingen voor het project verstrekt.

Verklaring van geen bedenkingen

3. [appellanten] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de gemeenteraad ten onrechte een verklaring van geen bedenkingen heeft verstrekt. Volgens [appellanten] is er geen voldoende lokaal draagvlak voor het project, terwijl dat als voorwaarde is gesteld in de ontwerpverklaring van geen bedenkingen.

3.1. Artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo luidt:

"In bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevallen wordt een omgevingsvergunning niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. [...] Bij die maatregel kan worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan categorieën gevallen kan aanwijzen waarin de verklaring niet is vereist."

Artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht luidt:

"1. Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, wordt de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft, tenzij artikel 3.2, aanhef en onder b, van dit besluit of artikel 3.36 van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is."

3.2. Bij besluit van 11 december 2017 heeft de gemeenteraad van Midden-Drenthe een ontwerpverklaring van geen bedenkingen afgegeven. Een van de voorwaarden om met het project in te kunnen stemmen, was dat in de periode van de terinzagelegging van de ontwerpverklaring van geen bedenkingen de initiatiefnemer moet aantonen dat er voldoende lokaal draagvlak is in de omgeving van het te realiseren zonnepark. Bij het besluit van 28 juni 2018 heeft de gemeenteraad ingestemd met de nota van zienswijzen van

22 mei 2018 en een verklaring van geen bedenkingen afgegeven voor het project.

Om lokaal draagvlak te creëren heeft de initiatiefnemer contact gezocht met direct omwonenden, buurtverenigingen en jeugdsozen. Initiatiefnemer heeft aan dorps huis de Dorpshoeve een geldbedrag beschikbaar gesteld voor de aanschaf van een warmtepomp en aan jeugdsoos All Skin in Hooghalen en jeugdsoos Onze Stee in Hijken worden obligaties in het zonnepark geschonken. Ook heeft initiatiefnemer het met de lokale Energie Coöperatie Hooghalen mogelijk gemaakt voor geïnteresseerden om financieel in het project te participeren.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college terecht heeft gesteld dat de omstandigheid dat niet iedere omwonende van het zonnepark tevreden wordt gesteld, niet betekent dat er onvoldoende draagvlak in de omgeving is. Bij projecten zoals dit zonnepark moet het bestuursorgaan een afweging maken tussen het belang van een duurzame energievoorziening in het kader van de energietransitie en de belangen van omwonenden. Het ontbreken van draagvlak bij direct omwonenden is in die belangenafweging niet zonder meer het meest zwaarwegend. Gelet op de door het college genoemde inspanningen van de initiatiefnemer om draagvlak te verwerven en gegeven het beperkte aantal zienswijzen tegen dit project, ziet de Afdeling met de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat vanwege het ontbreken van voldoende draagvlak voor het project voor het project geen verklaring van geen bedenkingen mocht worden afgegeven.

Het betoog faalt.

Provinciale Omgevingsverordening Drenthe

4. Artikel 3.30 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2014 luidt: "Een ruimtelijk plan kan voorzien in de realisatie van zonne-akkers mits de realisatie voldoet aan de door provinciale staten vastgestelde en in de Omgevingsvisie opgenomen "zonneladder" en de ter uitvoering daarvan door gedeputeerde staten vastgestelde "Beleidskader Zonne-akkers"."

5. [appellanten] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het project in strijd is met de zonneladder. Daartoe voert hij aan dat er niet wordt voldaan aan trede 3 van de zonneladder. [appellanten] wijst erop dat in dit geval is vereist dat er breed maatschappelijk draagvlak is voor het project. Dat draagvlak ontbreekt, omdat de enige direct omwonende - [appellanten] - bezwaren heeft tegen het project. Voor zover er draagvlak is, is dat slechts aan de orde bij niet-omwonenden. Dergelijk draagvlak voldoet volgens [appellanten] niet aan het vereiste breed maatschappelijk draagvlak en vooral niet aan het vereiste voldoende draagvlak in de omgeving van het zonnepark en de vereiste betrokkenheid vanuit de directe omgeving.

5.1. Uit trede 3 van de zonneladder volgt dat grondgebonden zonneparken buiten bestaand stedelijk gebied alleen op een positieve houding kunnen rekenen wanneer de initiatieven voorzien zijn van een breed maatschappelijk draagvlak en kunnen rekenen op betrokkenheid vanuit de

directe omgeving. Dat [appellanten] als direct omwonende bezwaar heeft tegen het project, betekent niet zonder meer dat daarom geen breed maatschappelijk draagvlak aanwezig kan zijn. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank, gelet op hetgeen onder 3.2 is overwogen, terecht geconcludeerd dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat het project is voorzien van het benodigde maatschappelijk draagvlak. Anders dan [appellanten] betoogt, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat onder "breed maatschappelijk draagvlak" een andere invulling moet worden gegeven dan het door de raad gevraagde draagvlak voor het project.

Het betoog faalt.

6. [appellanten] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het project in strijd is met het Beleidskader zonne-akkers. Het project is volgens [appellanten] niet voorzien op een geschikte locatie, onder meer wat betreft de ligging, de openheid van het landschap en de archeologische waarde. Volgens [appellanten] gaat het hier niet om een project met iconische uitstraling. Verder is het project volgens [appellanten] te groot en kan het niet ruimtelijk worden ingepast.

6.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het provinciaal beleid zoals het Beleidskader zonne-akkers in algemene zin is geformuleerd en geen geboden of verboden bevat. Het Beleidskader zonne-akkers ziet op drie onderdelen: 1. Locaties; zonne-akkers op of naast andere functies, 2. Omvang; omvang zonne-akkers in balans met energieafname omgeving, 3. Ruimtelijke inpassing; een ontwerp geïnspireerd op kernkwaliteiten.

6.2. Met betrekking tot locaties is in het Beleidskader zonne-akkers onder meer vermeld dat met zonne-akkers meerwaarde kan worden gecreëerd in gebieden waar bestaande functies oppervlakten onbenut laten. Het gaat dan vooral om bestaande functies die niet geschikt zijn om te combineren met andere functies, maar waar wel ruimte voorhanden is die kan worden benut voor de opwekking van zonnestroom. Uit de beleidsverkenning zonnenvelden blijkt dat Drenthe zich leent voor lokale initiatieven in de vorm van kleinschalige akkers op of aan randen van woon- of werklocaties en voor initiatieven die een iconische uitstraling hebben door ligging en/of vorm. Het project gaat niet om een initiatief in de vorm van kleinschalige akkers. Op de zitting van de Afdeling heeft het college toegelicht dat de manier waarop het project wordt ingevuld, met zich brengt dat het project als iconisch moet worden aangemerkt vanwege de ecologische meerwaarde en de ruime opzet. In de ruimtelijke onderbouwing van het project is over de locatie vermeld dat het voorgenomen zonnepark door haar ligging langs de A28 aansluit op de bestaande ruimtelijke corridor die gevormd wordt door de snelweg. Een zonnepark past tevens volgens de ruimtelijke onderbouwing binnen de mate van openheid, die behoort bij een dergelijk infrastructuurwerk. Door het aanleggen van een zonnepark langs de belangrijkste noord-zuid verbinding van de provincie, is het goed zichtbaar en draagt het zonnepark bij aan het

duurzame imago van de provincie Drenthe. Dit sluit volgens de ruimtelijke onderbouwing aan bij de provinciale ruimtelijke verkenning, die de A28 benoemt als kans voor zonneparken. De energietransitie wordt hier op een gepaste manier zichtbaar gemaakt. De locatie bevindt zich weliswaar buiten de bebouwde kom, maar door de ligging naast grootschalige infrastructuur (A28, hoogspanningsleidingen en een transformatorstation), is die volgens de ruimtelijke onderbouwing wel passend bij het industriële karakter van de al aanwezige functies.

Over de koppeling aan de eindgebruikers is in de ruimtelijke onderbouwing vermeld dat de locatie nabij een transformatorstation en netaansluiting ervoor zorgt dat de duurzaam opgewekte elektriciteit direct op het elektriciteitsnet kan worden ingevoerd. Doordat er functies worden gebundeld, wordt de efficiëntie vergroot en worden de maatschappelijke kosten beperkt. In het aangevoerde met betrekking tot de gekozen locatie, ziet de Afdeling geen aanleiding om te twifelen aan de juistheid van de vermelde uitgangspunten. Tegen die achtergrond bestaat geen reden om te concluderen tot strijd met het Beleidskader zonne-akkers.

6.3. Anders dan [appellanten] betoogt, geeft het Beleidskader geen beperkingen met betrekking tot de omvang van een zonnepark. Dat naar gesteld in de beleidsverkenning zonnenvelden geen rekening is gehouden met een zonnepark groter dan 20 hectare, betekent niet dat een dergelijk initiatief strijdig is met het Beleidskader. Over de omvang is in het Beleidskader vermeld dat de realisering van zonne-akkers betekent dat installaties met een technische uitstraling aan het landschap worden toegevoegd en er een goede ruimtelijke verhouding moet zijn tussen de oppervlakte van een initiatief en de nabijgelegen gebouwde omgeving. Tegelijkertijd is het volgens het Beleidskader vanuit zuinig en doelmatig ruimtegebruik wenselijk dat er een balans gezocht wordt tussen de productie en afname van zonnestroom in de omgeving. Op de zitting van de Afdeling heeft het college in dit verband toegelicht dat de opbrengst van het project de energiebehoefte van huishoudens en bedrijven in de omgeving niet overschrijdt. De voorziene productie van zonnestroom is volgens het college voor de toekomst zelfs nog onvoldoende. In de ruimtelijke onderbouwing is over de omvang vermeld dat door middel van dit zonnepark een grote stap wordt gezet in de verduurzaming van de samenleving, waarbij ook het doel is om een natuurlijke en landschappelijke meerwaarde te creëren. Hetgeen [appellante] heeft betoogd geeft geen aanleiding te twifelen aan de juistheid van deze stellingen. In het door hem aangevoerde met betrekking tot de omvang, ziet de Afdeling met het college geen strijd met het Beleidskader zonne-akkers.

6.4. Over de ruimtelijke inpassing is in het Beleidskader zonne-akkers vermeld dat initiatiefnemers een plan moeten opstellen waarin aandacht is voor de ruimtelijke fysieke context met aandacht voor een samenhangend ontwerp, meerwaarde voor het gebied en de inrichting van de randen. Een landschappelijke en stedenbouwkundige inpassing op dit punt is gewenst vanwege de industriële en technische uitstraling van een zonnepark. In de ruimtelijke onderbouwing is gemotiveerd ingegaan op de ruimtelijke inpassing.

Aangezien de ruimtelijke inpassing aan de orde komt bij het betoog van [appellanten] over het gemeentelijk beleid en dat beleid strenger is, verwijst de Afdeling voor een motivering op dit punt naar overweging 7.1. In het aangevoerde met betrekking tot de ruimtelijke inpassing, ziet de Afdeling met het college geen strijd met het Beleidskader zonne-akkers.

6.5. Het college van gedeputeerde staten van provincie Drenthe heeft op 16 januari 2018 in het kader van vooroverleg een brief naar de gemeente Midden-Drenthe gestuurd. In de brief staat dat op basis van de Omgevingsvisie de aspecten duurzame energievoorziening en kernkwaliteit landschap van belang zijn. In de brief is geconcludeerd dat het zonnepark past binnen het provinciaal ruimtelijk beleid, waarbij ook van belang wordt geacht dat de maximale instandhoudingstermijn is bepaald op 25 jaar. Gelet op deze brief en op hetgeen hiervoor is overwogen, heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat het college zich op het standpunt mocht stellen dat het project in overeenstemming is met het provinciaal beleid waarnaar wordt verwezen in artikel 3.30 van de POV.

Het betoog faalt.

Gemeentelijk beleid

7. [appellanten] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op het betoog dat het project in strijd is met het gemeentelijk beleid. Daartoe voert hij aan dat het gemeentelijk beleid in beginsel geen zonnepanelen toestaat in gebieden met extra waarde, zoals in dit geval "Agrarisch met waarden - 4", waar geen bouwmogelijkheden zijn. Volgens [appellanten] is niet gemotiveerd waarom van dit uitgangspunt wordt afgeweken.

7.1. Op 15 december 2016 heeft het college het Beleid grondgebonden zonnepanelen vastgesteld. Het doel van dat beleid is om vanuit het perspectief van het college duidelijkheid te geven over de mogelijkheden voor het realiseren van grondgebonden zonnepanelen. Met betrekking tot gebieden die zijn bestemd als "Agrarisch met waarden - 4" (klein- en grootschalige beekdalen) is in het beleid vermeld dat geen zonnepanelen worden toegestaan, tenzij wordt aangetoond dat er een duidelijke meerwaarde of een bijdrage aan een maatschappelijk doel is. Er geldt derhalve een extra motiveringsplicht. Projecten worden getoetst aan criteria waaronder het beleid van de provincie, bodem, bouwen, cultuurhistorie, externe veiligheid.

In de ruimtelijke onderbouwing is vermeld dat het open karakter van het gebied wordt behouden door een minimale afstand van ongeveer 100 meter tot de aanwezige (woon) bebouwing en doordat de zonnepaneelopstelling van beperkte hoogte is. Ook worden heggen of bosschages geplaatst om het zonnepark aan het zicht van direct omwonenden te onttrekken. Het hekwerk om het zonnepark ter beveiliging krijgt een open karakter waarbij de maaswijdte en kleurstelling zo wordt gekozen dat dit past bij de omgeving. Om een geleidelijke overgang tussen de weg en de paneelopstellingen te creëren, zal tussen de panelenrijen en de perceelgrens een strook met veldbloemen (akkerrand) aangelegd worden met een breedte van 20 meter. Deze

akkerrand wordt aangelegd aan de zijde waar passanten het zonnepark zullen beleven (vanaf de A28 aan de zuidzijde en vanaf het Oranjekanaal aan de noordzijde). Verder zullen de einden van de panelenrijen zo vloeiend mogelijk op elkaar aansluiten zodat er geen kartelranden of onregelmatige vorm van het zonnepark ontstaat. De hoogspanningsmasten moeten daarbij echter wel worden vrijgehouden.

Het college is in de nota van zienswijzen van 22 mei 2018 ingegaan op het gemeentelijk beleid en heeft zich op het standpunt gesteld dat rekening is gehouden met het open landschap door veel ruimte tussen de panelen open te laten en overal gras onder en tussen de panelen te laten groeien. Ook wordt er slechts een derde van het projectgebied door initiatiefnemer ingericht met de zonnepanelen zelf, zodat er zoveel mogelijk zicht is op het landschap. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat voldoende is onderbouwd dat het project binnen het landschap past en dat voldoende rekening is gehouden met het open landschap dat kenmerkend is in het landschapstype grootschalige beekdalen. Op de zitting van de Afdeling heeft het college in dat verband toegelicht dat bij het toekennen van bestemmingen de kadastrale percelen zijn gevolgd, maar dat het beekdal zelf veel kleiner was. [appellanten] heeft geen concrete bezwaren aangevoerd over de juistheid van de door het college gehanteerde uitgangspunten.

De Afdeling ziet in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat de rechtbank op dit punt niet heeft onderkend dat het besluit van 10 juli 2018 in strijd is met het gemeentelijk beleid.

Het betoog faalt.

Ruimtelijke onderbouwing en belangenafweging

8. Hetgeen [appellanten] overigens heeft aangevoerd over de ruimtelijke onderbouwing is een herhaling van gronden die hiervoor al zijn behandeld en wordt daarom niet opnieuw besproken. Voor zover [appellanten] nog betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college ten onrechte is niet is ingegaan op de effecten van het zonnepark op de bodem en de biodiversiteit, faalt dat betoog. Het college heeft in dat verband namelijk gesteld dat het project op voorhand niet voor een negatievere situatie voor de bodem en dieren zorgt. Volgens het college zal door de aanplant van bloemenakkers ten oosten en noorden van het zonnepark de biodiversiteit op die plekken in ieder geval toenemen. In hetgeen [appellanten] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanknopingspunt om aan de juistheid van deze stelling van het college te twijfelen.

9. Het betoog over de door het college gemaakte belangenafweging is op de zitting van de Afdeling ingetrokken.

Slot en conclusie

10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Participatie in de energietransitie

1. Inmiddels is (hopelijk) voor iedereen wel duidelijk dat participatie een hoeksteen van de energietransitie is. Draagvlak en acceptatie onder omwonenden en andere burgers en bedrijven uit de omgeving zijn cruciaal voor het slagen van de energietransitie. In het Klimaatakkoord is niet voor niets afgesproken dat we gaan inzetten op een grote mate van participatie van omwonenden.

2. Participatie kent daarbij veel vormen; het spectrum gaat van inspraak tot het samen creëren van een project en (financiële) deelname daarin met oneindig veel mengvormen. Centraal bij participatie staat echter altijd het betrekken van omwonenden bij een project en (zodanig) het creëren van draagvlak voor dat project. Dit kan praktisch door omwonenden (vroeg in het proces!) te informeren op bijvoorbeeld een buurtbarbecue, maar ook door omwonenden te vragen ideeën aan te dragen of mee te denken over mogelijkheden om – als onderdeel van het project – de buurt te verbeteren. Verschillende vormen van participatie kunnen ook digitaal plaatsvinden, bijvoorbeeld met digitale peilingen of interactieve fora. Overheden experimenteren ondertussen volop met deze digitale vormen, wat door het coronavirus en de maatregelen daaromtrent natuurlijk in een stroomversnelling is gekomen.

3. Maar of participatie nu analoog of digitaal geschiedt, het is vooral van belang dat de manier waarop participatie wordt vormgegeven ‘aansluit’ op de omwonenden waaronder je draagvlak wil creëren en past bij het project waarvoor dat draagvlak nodig is. Participatie is, om maar een goede doodoener te gebruiken, absoluut maatwerk. Een ‘one size fits all-aanpak’ voor participatie bestaat (helaas) niet. Een garantie dat participatie tot draagvlak leidt evenmin.

4. Om toch sturing te geven aan hoe participatie – door initiatiefnemers – wordt vormgegeven en te borgen dat in ieder geval een bepaald ‘minimum’ aan inspanningen wordt gepleegd, zien we dat steeds meer gemeenten en provincies aan de slag gaan met beleid of andersoortige regelgeving op het gebied van participatie. Dat was ook het geval in de zaak die heeft geleid tot de uitspraak die wij hier bespreken. In deze zaak was vanuit de gemeenteraad en provinciale staten voorgeschreven dat sprake moest zijn van ‘voldoende lokaal draagvlak’, respectievelijk ‘breed maatschappelijk draagvlak’.

5. Deze eisen blinken niet echt uit in duidelijkheid, maar leggen wel meteen twee belangrijk aandachtspunten bij participatie bloot. Ten eerste laten termen als ‘voldoende’ en ‘breed’ draagvlak ruimte voor het feit dat *iedereen* meekrijgen bijna nooit zal lukken. Ten tweede is de energietransitie op zichzelf een (algemeen) belang. Soms moeten daar belangen, ook van omwonenden, voor wijken. Of, zoals

de Afdeling in deze uitspraak – overigens niet voor de eerste keer² – oordeelt: draagvlak onder omwonenden is zeker een belang dat het bestuursorgaan mee moet wegen, maar niet het enige en ook niet zonder meer het meest zwaarwegende belang in die afweging. Het zal moeten worden afgewogen tegen het belang van een duurzame energievoorziening in het kader van de energietransitie.

6. Maar hoeveel participatie-inspanningen moeten er verricht worden voordat gesproken kan worden over ‘voldoende’ of ‘breed’ draagvlak en tot besluitvorming kan worden overgegaan? Met andere woorden, waar ligt het omslagpunt en wanneer heb je als initiatiefnemer – in het voortraject – voldoende gedaan en hoe zwaar moeten de belangen van de omwonenden bij besluitvorming vervolgens wegen? Geen eenvoudige vraag, en ook een die de politiek al lang bezig houdt.³ Zo lang deze duidelijkheid er niet is c.q. er met betrekking tot participatie centraal niets geregeld is, moeten we het echter doen met lokale regelgeving en de handvatten die de Afdeling heeft aangereikt. Deze bespreken we hieronder.

Procesverloop

7. In de uitspraak die we hier bespreken draait het om de bouw van een zonnepark van zo'n 21 hectare in Hijken, gemeente Midden-Drenthe. Om dit planologisch mogelijk te maken was een omgevingsvergunning ex art. 2.12 lid 1 aanhef en onder a sub 3° Wabo nodig, wat hier betekende dat de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen (“vvgb”) moest afgeven (art. 2.27 lid 1 Wabo jo. art. 6.5 lid 1 Bro).

8. Bij afgifte van de ontwerp-vvgb stelde de gemeenteraad echter een aantal voorwaarden voor afgifte van een definitieve vvgb. Eén van die voorwaarden was dat initiatiefnemer in de periode van terinzagelegging van de ontwerp-vvgb moest aantonen dat er ‘voldoende lokaal draagvlak’ voor het zonnepark was.

9. Om aan deze voorwaarde te voldoen, heeft de initiatiefnemer niet alleen contact gezocht met direct omwonenden, buurtverenigingen en jeugdsozen, maar heeft hij ook geld beschikbaar gesteld aan een dorps huis voor duurzame ontwikkelingen (aankoop warmtepomp) en twee jeugdsozen obligaties in het zonnepark geschonken. Verder heeft initiatiefnemer het in samenwerking met de lokale energiecoöperatie mogelijk gemaakt voor geïnteresseerden om financieel in het zonnepark te participeren.

10. Hiermee heeft initiatiefnemer volgens de gemeenteraad voldaan aan de ‘voldoende draagvlak-eis’, waarop de definitieve vvgb wordt verleend en het college de omgevingsvergunning verleent. Een aantal omwonenden is het hier niet mee eens. Zij gaan in beroep en voeren bij de rechtbank onder meer aan dat er onvoldoende draagvlak voor het zonnepark is; zij zijn immers tegen de komst van het zonnepark. De rechtbank is het hier niet mee eens en oordeelt dat het feit dat niet elke omwonenden het eens is met de komst

van het zonnepark, niet betekent dat er onvoldoende lokaal draagvlak is.

11. De Afdeling bekrachtigt de uitspraak van de rechtbank. Volgens de Afdeling is het uiteindelijk aan het bestuursorgaan om een afweging te maken in het kader van een goede ruimtelijke ordening, waarbij ook het belang van een duurzame energievoorziening en het belang van omwonenden betrokken dienen te worden. Het ontbreken van draagvlak bij (een aantal) omwonenden is daarbij niet zonder meer het meest zwaarwegend.⁴ Zeker gelet op de inspanningen van de initiatiefnemer, en het beperkte aantal zienswijzen, kon de vvgb worden verleend, aldus de Afdeling.

De juridische kant van participatie

12. De lijn van de Afdeling met betrekking tot – participatie en – het creëren van draagvlak was tot het najaar van 2019 redelijk onverbiddelijk; draagvlak is geen vereiste in het kader van een goede ruimtelijke ordening en het ontbreken daarvan staat op zichzelf dan ook niet in de weg aan het verlenen van planologische medewerking aan bijvoorbeeld een wind- of zonnepark.⁵

13. Deze harde lijn heeft de Afdeling in uitspraken van 23 oktober 2019 en 18 december 2019⁶ enigszins genuanceerd. Weliswaar meent de Afdeling nog steeds dat het ontbreken van draagvlak (op zichzelf) geen argument is voor het weigeren van planologische medewerking, maar er wordt wel een haakje gegeven om aan participatieverplichtingen te toetsen. Uit deze uitspraken, vooral die van 23 oktober 2019,⁷ volgt namelijk dat in gemeentelijk (of provinciaal) beleid verplichtingen kunnen worden opgenomen voor initiatiefnemers om bepaalde inspanningen te verrichten die zijn gericht op het informeren van omwonenden en het verwerven of vergroten van maatschappelijk draagvlak voor de ontwikkeling. Als een initiatiefnemer niet aan dergelijke verplichtingen voldoet, kan dit betekenen dat geen medewerking aan het initiatief wordt verleend.

14. In deze zaak vloeide dergelijke verplichtingen voort uit zowel provinciaal als gemeentelijk beleid. Uit art. 3.30 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe volgde namelijk dat aan een ‘zonneladder’ moest worden getoetst. Op grond van trede 3 van deze zonneladder moeten initiatieven voor zonneparken buiten bestaand stedelijk gebied voorzien zijn van ‘breed maatschappelijk draagvlak’ en op betrokkenheid vanuit de directe omgeving kunnen rekenen. Op welke wijze dit maatschappelijk draagvlak gecreëerd moet worden, wordt niet voorgeschreven. Uit gemeentelijk beleid volgt daarnaast dat een zonnepark zoals hier aan de orde alleen wordt toegestaan als initiatiefnemer aantoont dat sprake is van duidelijke meerwaarde of een bijdrage aan een maatschappelijk doel. Het lijkt erop dat de raad bij het afgeven van de ontwerp-vvgb in lijn met deze regelgeving de opdracht aan initiatiefnemer heeft meegegeven om in

² Zie bijv. ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:301, onder 48.2.

³ Zie bijvoorbeeld de moties die op 11 februari 2020 zijn ingediend door de Eerste Kamer tijdens de behandeling van de Omgevingswet.

⁴ Zie ook ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:301.

⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702, r.o. 8.

⁶ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3580 en ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209.

⁷ Zie ook ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 17.

de periode van de terinzagelegging van de ontwerp-vvgb aan te tonen dat er 'voldoende lokaal draagvlak' is voor het zonnepark. *Op welke wijze* dit draagvlak gecreëerd moet worden, schrijft de gemeenteraad overigens niet voor.

15. Gelet op de nu geldende jurisprudentie had bij gebrek aan voldoende lokaal draagvlak dus (planologische) medewerking aan het zonnepark geweigerd kunnen worden. Daarvoor bestond hier echter geen aanleiding. Initiatiefnemer heeft namelijk – na daartoe in de ontwerp-vvgb dus een 'opdracht' te hebben gekregen – verschillende inspanningen verricht om lokaal draagvlak te creëren. En niet tevergeefs: het aantal zienswijzen en beroepschriften tegen het zonnepark was heel beperkt.

Financiële participatie

16. Zoals hiervoor al opgemerkt, heeft de gemeenteraad initiatiefnemer niet voorgeschreven hoe hij voldoende lokaal draagvlak moet creëren. Initiatiefnemer heeft dit vervolgens gedaan door verschillende 'participatievormen' te hanteren, waarvan financiële participatie er één is, en wel door obligaties uit te geven, een geldbedrag 'beschikbaar te stellen' aan een dorps huis voor de aanschaf van een warmtepomp en er samen met de lokale energiecoöperatie voor te zorgen dat geïnteresseerden financieel in het zonnepark konden participeren.

17. Ook financiële participatie is er in vele vormen. Veel overheden sturen hier sterk op en stellen als voorwaarde aan planologische medewerking dat initiatiefnemers bijdragen aan een 'energiefonds'. Juridisch gezien bestaat hiervoor echter maar heel weinig ruimte. Eigenlijk kan het maar over twee 'banden', namelijk:

- a) Kostenverhaal: indien en voor zover een overheid over deze band een bijdrage aan een energiefonds wil voorschrijven, moet het wel echt gaan om verhaal van – door de betreffende overheid – gemaakte en te maken kosten van grondexploitatie of kosten voor een ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in art. 6.24 lid 1 onder a Wro (N.B. dit moet bij structuurvisie). Dit geldt ook als er, zoals bij zonneparken het geval, geen verplichting bestaat tot het opstellen van een exploitatieplan.
- b) Goede ruimtelijke ordening: een andere mogelijkheid is dat deze bijdrage wordt gebaseerd op de 'goede ruimtelijke ordening'. In dit geval zal de betreffende overheid beleidsmatig duidelijk moeten maken waarom – de realisatie van – zonneparken en/of windmolens vanuit een oogpunt van 'goede ruimtelijke ordening' noopt tot een bijdrage aan het energiefonds. Daarbij zal beschreven moeten worden welke aantastende activiteiten (bij de realisatie van zonneparken en/of windmolens) moeten bijdragen en aan welke (range van) activiteiten die bijdrage besteed zal worden. Daarbij bestaat gezien de uitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019⁸ wel enige ruimte, mits het maar goed wordt gemotiveerd. Ook de hoogte van de bijdrage zal goed onderbouwd moeten worden.

⁸ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2950, onder 5.8.

18. De Afdeling heeft zich nog niet uitgelaten over de vraag in hoeverre een specifieke vorm van (financiële) participatie mag worden voorgeschreven. De Noordelijke Rekenkamer wel. In het onderzoek 'Verdeling onder Hoogspanning' heeft de Noordelijke Rekenkamer onderzoek gedaan naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken in de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân.⁹ Hierbij is onder meer gekeken in hoeverre het mogelijk is te sturen op (financiële) compensatie en participatie bij zulke projecten. Bij een van de onderzochte casussen, een zonnepark in de provincie Groningen, had de provincie afspraken gemaakt met initiatiefnemer over een participatieplan en een samenwerkingsovereenkomst gesloten.¹⁰ De gemaakte afspraken zagen op compensatie en financiële participatie en hadden geen betrekking op planologische belangen. De gemeenteraad weigerde vervolgens een vvgb af te geven en stelde aanvullend de eis dat initiatiefnemer een deel van de installatie tegen kostprijs zou overdragen aan een bestaande of op te richten energiecoöperatie. Pas nadat er aanvullende financiële afspraken waren gemaakt tijdens de schorsing van de raadsvergadering, werd de vvgb afgegeven.

19. Anders dan in de uitspraak die we hier bespreken, kreeg de Groningse initiatiefnemer dus geen tijd en ruimte om zelf te bepalen welke vorm van (financiële) participatie hij zou toepassen. Hij moest te elfder ure akkoord gaan met het voorstel van de gemeenteraad en zo niet, dan geen vvgb. Naar wij menen gaat dit wel heel erg ver.

Tips voor een participatietraject

20. De energietransitie is een enorme klus die we samen zullen moeten klaren. De zonneparken en windmolens die daarvoor gebouwd moeten worden, zullen ergens moeten komen en in een relatief klein en dichtbevolkt land als het onze zal dit vrijwel altijd in de buurt van mensen zijn wiens belangen daarmee worden geraakt. Niet iedereen wordt enthousiast van de energietransitie.

21. En hier wreekt zich een lastig punt bij participatie; draagvlak kun je niet afdwingen en participatiebeleid kun je niet in resultaatsverplichtingen vervatten. Door een harde norm voor participatie, zoals 75% van de omwonenden moet 'ja' zeggen, op te leggen worden andere belangen, zoals dat van de energietransitie, buiten spel gezet. Wat wel mogelijk is, is dat initiatiefnemers wordt opgelegd dat een participatietraject wordt doorlopen; onder de Omgevingswet zal een initiatiefnemer bij zijn aanvraag in ieder geval moeten laten zien of – en zo ja – op welke wijze omwonenden bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.¹¹ Hoewel de Eerste Kamer heeft gevraagd om een verduidelijking van deze verplichtingen, verwachten wij niet dat dit in resultaatsverplichtingen resulteren. Alle relevante belangen dienen immers door het bestuursorgaan bij de besluitvorming te worden betrokken en zorgvuldig te worden

⁹ <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/onderzoek/actuele-rapporten/221-verdeling-onder-hoogspanning#downloads-verdeling-onder-hoogspanning>.

¹⁰ Verdeling onder hoogspanning – Provincie Groningen, p. 52.

¹¹ Art. 7.4 Omgevingsregeling.

afgewogen door een bestuursorgaan, ongeacht de vraag of de besluitvorming te maken heeft met de energietransitie.

21. Betekent dit dat participatie alleen maar lastig is? Absoluut niet. Voor zowel overheden c.q. hun bestuursorganen, initiatiefnemers als omwonenden valt er veel te winnen met een goed georganiseerd en uitgevoerd participatietraject. Dat is natuurlijk makkelijker gezegd dan gedaan en participatie blijft maatwerk, maar toch denken wij dat een aantal punten wel 'algemeen toepasbaar' is, niet alleen voor overheden, maar ook voor initiatiefnemers en omwonenden:

- *Kijk goed wie er betrokken (moeten) worden*; wij hebben het dan wel over 'omwonenden', maar dat kan een wat misleidende term zijn. Het gaat namelijk niet altijd (alleen) over mensen die in een geografisch afgebakend gebied, 'om het project heen', wonen of gevestigd zijn. Deze term kan er toe leiden dat initiatiefnemers, die vaak zelf niet uit de omgeving komen, een beperkte (geografische) blik hanteren. Maar zeker in de wat kleinere kernen, waar (hechte) gemeenschappen actief zijn, kom je er daar niet mee. Dan kun je wel aan de andere kant van het dorp wonen, en dus niet 'om het project heen', maar dat betekent niet dat de komst van het zonnepark jou(w) gemeenschap) niet raakt, beïnvloedt. Inventariseer niet alleen als gemeente, maar ook als initiatiefnemer dus goed 'hoe groot' de omgeving is en treedt zo nodig in overleg om dit te bepalen.
- *Laat participatie in een vroeg stadium plaatsvinden, als er (echt) nog wat te beslissen valt*: vaak worden omwonenden (gemakshalve gebruiken we deze term toch nog even) pas betrokken als bepaald is waar een zonnepark of windmolen komt. Maar dat is nu juist een van de belangrijkste punten, en misschien wel het belangrijkste punt, waar omwonenden over willen kunnen meepraten. Nodig mensen uit om actief mee te denken, niet alleen over de locatie, maar ook over de wijze waarop zij betrokken (willen) worden. Voor omwonenden geldt natuurlijk dat je met 'actief meedenken' met name iets bereikt wanneer sprake is van 'constructief meedenken' (met alleen 'nee' roepen schiet je doorgaans niet veel op).
- *Geef participatieverplichtingen handen en voeten*: dit is natuurlijk een open deur, maar initiatiefnemers moeten uit beleid op kunnen maken wat zij moeten doen om aan de participatieverplichtingen te voldoen. 'Voldoende lokaal draagvlak creëren' geeft daarbij niet echt richting, maar slechts een (vaag) vereist eindresultaat. Gemeenten kunnen hiervoor richtlijnen geven in hun beleid. Zij kunnen hierin aspecten opnemen die in het participatietraject aan bod moeten komen (zoals de locatie), maar ook over de vroegtijdigheid en de wijze waarop verslag moet worden gedaan van het participatietraject. In veel gemeenten zijn er tegenwoordig participatietafels of G1000-bijeenkomsten waar inwoners actief meedenken over het participatiebeleid en de wijze waarop zij worden betrokken.
- *Blijf binnen de (schaarse) juridische kaders*: omwonenden (financieel) laten meeprofiteren van een zonnepark

of windmolen kan een goede manier zijn om participatie vorm te geven. De mogelijkheden om dit juridisch – aan initiatiefnemers – op te leggen, zijn echter heel beperkt. Daarnaast heeft de Afdeling het in het 'haakje' wat hij heeft gegeven voor het toetsen van participatieverplichtingen over *inspanningen* van initiatiefnemers (gericht op het informeren van omwonenden en het verwerven of vergroten van maatschappelijk draagvlak voor de ontwikkeling). Ruimte voor resultaatsverplichtingen lijkt de Afdeling niet te laten. En dat lijkt ons gezien het feit dat de belangen van omwonenden niet de enige belangen zijn die moeten worden meegewogen, een goede zaak.

Afsluiting

23. Een goed vormgegeven participatietraject kan echt helpen om de belangen die bij de uiteindelijke besluitvorming betrokken moeten worden, al in een vroegtijdig stadium te inventariseren en op elkaar af te stemmen. Overheden kunnen daarbij 'sturen', bij voorkeur natuurlijk door hierover duidelijk beleid te maken. Voor initiatiefnemers geldt dat met een zorgvuldig en vooral vroegtijdig participatietraject (juridische) problemen in de besluitvorming en weerstand bij omwonenden kan worden voorkomen. Omwonenden kunnen - tot slot - door actief mee te denken in een participatietraject invloed uitoefenen op de locatie waar en de wijze waarop het project wordt uitgevoerd of ervoor zorgen dat het verbeteren van de leefomgeving (door bijvoorbeeld de landschappelijke inrichting of door een financiële bijdrage) onderdeel wordt van het project. Met een zorgvuldig participatietraject wordt de uiteindelijke belangenafweging dus een stuk eenvoudiger en dit brengt de energietransitie weer een stukje verder!

K. Meijering & S.M. Schipper