

M en R 2018/109

Grootschalige windparken: inspraak op een ‘vroeg genoeg moment’?

Mr. D.C.E. de Haas & mr. A.I. Tsheichvili, datum 25-10-2018

Datum	25-10-2018
Auteur	Mr. D.C.E. de Haas & mr. A.I. Tsheichvili ^[1]
JCDI	JCDI:ADS43622:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Geluid en trillingen Energierecht / Energieopwekking

Onder de aanstaande Omgevingswet is een formele (extra) eis van burgerparticipatie bij grootschalige projecten opgenomen, voorzien in het projectbesluit. Centraal staat de vraag of deze eis ervoor zorgt dat de burger daadwerkelijk invloed uitoefent of dat de in eerder beleid geformuleerde doel- en taakstellingen daadwerkelijke invloed van de burger op (uitvoerings)besluiten tegengaan.

Anticiperend op de Omgevingswet en met het Verdrag van Aarhus en de MER-richtlijn in gedachte, is het interessant om te bezien of de zienswijzeprocedure bij grootschalige windparken voldoende is in het kader van doeltreffende inspraak: dient de inspraak niet op een eerder moment plaats te vinden?

1. Inleiding

De realisatie van grootschalige windparken^[2] op land zorgt regelmatig voor onrust bij omwonenden en draagvlak voor de realisatie ontbreekt. Niet geheel onterecht: dergelijke projecten hebben een enorme impact op de fysieke leefomgeving en derhalve op de kwaliteit van het woon- en leefklimaat, terwijl een eerlijke verdeling van de lusten en lasten vaak uitblijft. Zo wordt overlast ervaren vanwege het lage bromgeluid van de windturbines en/of een (bewegende) slagschaduw op de woning én wordt het plaatsen van de windturbines gezien als een aantasting van het landschap en daarmee het karakter van het gebied. Van (economisch) voordeel voor omwonenden is echter niet zonder meer sprake.

In dat kader is het niet onbelangrijk dat de besluitvorming rondom de realisatie van grootschalige windparken al jaren geleden heeft plaatsgevonden zónder participatie van de burger, namelijk in een samenstel van plannen, convenanten en akkoorden, beginnend bij het Nationaal actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen (2010), in overeenstemming met de verplichtingen uit de Europese Richtlijn 2009/28/EC.^[3] De Nederlandse ambities zijn vertaald in de Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte (2012), waaruit een taakstelling van 6.000 MW windenergie in 2020 volgt. Provincies hebben zich aan deze taakstelling gecommitteerd door begin 2013 in het IPO-akkoord afspraken te maken omtrent onder andere de verdeling van de capaciteit van 6.000 MW windenergie over de provincies.^[4] In de Structuurvisie Windenergie op Land van 28 maart 2014 zijn vervolgens concrete gebieden aangewezen die geschikt zijn voor grootschalige windparken.^[5] Van participatie door volksvertegenwoordigers, laat staan de burger, is in dit stadium amper tot geen sprake.

Gelet op de taakstelling én het commitment van de provincies, staat tijdens de zienswijzeprocedure - de enige formele inspraakmogelijkheid voor omwonenden bij deze projecten - niet langer ter discussie dát windparken op land worden gerealiseerd. In de procedure kunnen slechts de juridische gebreken die aan het besluit tot het

invullen van de taakstelling kleven, nog aan het bestuursorgaan kenbaar worden gemaakt. Zo wordt bijvoorbeeld het regelmatig genoemde alternatief van zonne-energie niet meer in de beoordeling betrokken en hoeft alternatievenonderzoek niet in ander plangebied plaats te vinden.^[6] Het kan dan ook geen verrassing zijn dat de zienswijzeprocedure niet heel hoog scoort op de ladder van burgerparticipatie.^[7] Verder dan consulteren gaat deze vorm van inspraak immers niet.^[8]

De vraag blijft dan ook bestaan of het informeren/consulteren van de burger in het stadium van de zienswijzeprocedure voldoende kan worden geacht om te spreken van vroegtijdige doeltreffende inspraak en de burger daadwerkelijk het gevoel geeft dat hij wordt gehoord. In deze bijdrage staat het standpunt centraal dat het meedenken en/of meebeslissen van de burger het meeste nut heeft in een vroeg stadium, althans wanneer het beleid in ieder geval nog niet is uitgestippeld. In het verlengde daarvan zal worden betoogd dat de participatie van de burger bij grootschalige windparken in de huidige vorm niet plaatsvindt op een vroeg genoeg moment.

2. Burgerparticipatie als maatwerk

In deze bijdrage wordt onder burgerparticipatie verstaan: een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om *daadwerkelijk* invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.^[9] Het gebruik van deze definitie heeft tot gevolg dat voor elk project een andere vorm van burgerparticipatie passend kan zijn. Zo kan de participatie van de burger bij de inrichting van een openbare ruimte in een gemeente verschillen van participatie bij de realisatie van een windpark, alleen al wat de schaal betreft. Ter illustratie, waar inspraak bij de inrichting van een openbare ruimte in een gemeente met name ziet op de vorm van deze inrichting (wordt het een stadstuin of toch een speeltuin?), is het niet ondenkbaar dat bij de realisatie van een windpark de specifieke opstelling van de windturbines centraal zal staan. Kort en goed: participatie is maatwerk.

Gelet op deze definitie kan ook bij het realiseren van private initiatieven welke invulling geven aan overheidsbeleid - zoals het Windpark Luchterduinen door Eneco, waar zes windturbines voor de kust van Noordwijk zijn gerealiseerd - sprake zijn van participatie van de burger. Deze private initiatieven worden gefinancierd met private middelen, al dan niet aangevuld door een subsidie Stimulering Duurzame Energieproductie.^[10] Bij dergelijke initiatieven zijn doorgaans in vergelijking tot publieke initiatieven (nog) minder participatiemogelijkheden aanwezig: de ontwikkelaar stelt een ruimtelijk aanvaardbaar project voor aan het bevoegd gezag en alternatieve projecten of locaties hoeven niet te worden onderzocht. Een wettelijke plicht hiertoe ontbreekt.^[11]

Tegenwoordig lijkt er wel steeds meer aandacht te zijn voor vroegtijdige onverplichte participatie van de burger bij van overheidswege gerealiseerde grootschalige projecten. Deze 'nieuwe' manier van politiek bedrijven schijnt te eisen dat politici naast de burger staan en de mondige burger laten meebeslissen. Besluitvorming van onderop staat centraal. Zo wordt tegenwoordig regelmatig een inloopavond (niet: inspraakavond) georganiseerd om de belangstellenden (niet: belanghebbenden) kennis te laten nemen van de verschillende documenten en vragen te laten stellen. Met hopelijk een positief resultaat voor het bestuur tot gevolg: participatie van de burger kan juridische procedures verminderen én de draagkracht van een besluit vermeerderen - net als de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming.^[12]

De al eerder omschreven onrust en het gebrek aan draagvlak bij de realisatie van (grootschalige) windparken lijkt echter ondanks het 'gebruik van burgerparticipatie' niet te verminderen. Sterker nog, de mondige burger spant vrij regelmatig een procedure aan om de realisatie te voorkomen. Hierbij is een vermeend gebrek aan doeltreffende inspraak een terugkerend argument.

3. Burgerparticipatie in praktijk: windpark 'Kop Afsluitdijk'

Een interessant voorbeeld van een zaak waarbij deze onrust omtrent de realisatie van een grootschalig windpark hoog opliep en een vermeend gebrek aan doeltreffende inspraak centraal stond, is de procedure die door de stichting 'Hou Friesland mooi' is voorgelegd aan de voorzieningenrechter Noord-Nederland.^[13] In deze procedure vorderde de stichting een verbod tot het ter inzage leggen van het provinciaal inpassingsplan ter realisatie van het windpark Kop Afsluitdijk op grond van onrechtmatige daad.^[14] De stichting voerde aan dat het college van Gedeputeerde Staten en de Provinciale Staten van Fryslân onvoldoende gelegenheid hadden gegeven voor vroegtijdige inspraak in de besluitvorming over het windpark, te weten in de fase waarin *alle* opties nog open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.

De stichting deed hierbij een beroep op het Verdrag van Aarhus,^[15] de MER-richtlijn^[16] - in het bijzonder op artikel 6, vierde lid - en de aanstaande Omgevingswet.^[17] Voor zover hier relevant is in artikel 6, vierde lid van de MER-richtlijn bepaald dat het betrokken publiek in een vroeg stadium reële inspraakmogelijkheden bij milieubesluitvorming moet krijgen.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft eerder in gevallen aangaande de realisatie van windparken bepaald dat de MER-richtlijn correct is geïmplementeerd, onder meer door de mogelijkheid zienswijzen tegen een ontwerpplan in te dienen.^[18] Naar het oordeel van de Afdeling is bij inspraak over het ontwerpplan of ontwerpbesluit sprake van vroegtijdige inspraak op een moment dat alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Dus wanneer bepalingen met zich meebrengen dat eenieder zienswijzen naar voren kan brengen over het ontwerpplan - met inbegrip van de zogenoemde m.e.r.-beoordeling - en het besluit over het ontwerpplan pas daarna wordt genomen, is artikel 6, vierde lid van de MER-richtlijn correct geïmplementeerd. Met andere woorden, volgens de Afdeling wordt met de zienswijzeprocedure een inspraakmogelijkheid geboden op een *vroeg genoeg moment*.^[19] Voorts geldt dat indien de wettelijke vereisten voor de terinzagelegging en de kennisgeving door het betreffende bestuursorgaan zijn nageleefd, zodat eenieder de mogelijkheid heeft gehad om door het indienen van een mondelinge of schriftelijke zienswijze zijn reactie op de ontwerpbesluiten te geven, naar het oordeel van de Afdeling geen sprake kan zijn van strijd met het Verdrag van Aarhus en de MER-richtlijn en de correcte implementatie van de richtlijn is verzekerd.^[20]

De voorzieningenrechter oordeelde echter dat deze standaardoverweging van de Afdeling betreffende de correcte implementatie bijstelling verdiende. Volgens de voorzieningenrechter zou de wetgever bij de totstandkoming van de Omgevingswet hebben aangegeven dat de burger in de zienswijzeprocedure niet meer zozeer kan meedenken over alternatieven of de inhoud van een mogelijk besluit, maar slechts over de inhoudelijke toetsing van een reeds geformuleerd besluit. In de op de Omgevingswet gebaseerde besluiten, zoals het Omgevingsbesluit, zouden daarvoor meerdere aanwijzingen zijn te vinden.^[21] Het valt volgens de voorzieningenrechter dan ook moeilijk vol te houden dat in alle gevallen de participatierechten van burgers voldoende zijn gewaarborgd door de mogelijkheden die de zienswijzeprocedure biedt, aldus de voorzieningenrechter. Het gaat hierbij met name om projecten met ingrijpende gevolgen voor de omgeving, dus gevallen waarop het Verdrag van Aarhus ziet.

In het verlengde daarvan kan de MER-richtlijn volgens de voorzieningenrechter verlangen dat de burgerparticipatie ook vóór de zienswijzeprocedure gestalte krijgt, namelijk als mag worden verwacht dat in de zienswijzeprocedure niet alle opties meer open zijn en in zoverre geen doeltreffende inspraak zal plaatsvinden. Deze overweging heeft logischerwijs tot gevolg dat niet alle verplichtingen uit de MER-richtlijn afdoende zijn geïmplementeerd, althans dat de volledige werking daarvan niet daadwerkelijk is verzekerd.

Kortom, de Afdeling en de voorzieningenrechter lijken eensgezind: van vroegtijdige inspraak is sprake indien de inspraak plaatsvindt op een moment dat alle opties open zijn en derhalve *doeltreffende* inspraak kan plaatsvinden. Over de beantwoording van de vraag of alle opties nog open zijn tijdens de zienswijzeprocedure is men echter verdeeld (*inspraak op een vroeg genoeg moment?*).

Anticiperend op de Omgevingswet en met het Verdrag van Aarhus en de MER-richtlijn in gedachte, is het gelet op het vonnis van de voorzieningenrechter interessant om opnieuw te bezien of de zienswijzeprocedure bij grootschalige windparken als doeltreffende inspraak is te beschouwen, met name gelet op het feit dat de Omgevingswet in de uitspraken van de Afdeling nog geen aandacht krijgt.^[22] Met andere woorden, is de

civiele voorzieningenrechter eigenwijs of vereist de Omgevingswet dat de vraag naar een *vroeg genoeg moment* anders dient te worden beantwoord?[²³]

3. Burgerparticipatie onder de Omgevingswet

Grootschalige windparken zullen onder de aanstaande Omgevingswet door middel van een projectbesluit - een nieuwe algemene coördinatieregeling, opgenomen in afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) - worden gerealiseerd. Het grootste en voor de burger meest interessante verschil tussen het huidige kader van inspraak middels een zienswijzeprocedure en de toekomstige coördinatieregeling onder de Omgevingswet, is de toevoeging van een extra fase van burgerparticipatie (de 'verkennende fase'), voorafgaand aan de zienswijzeprocedure en de vaststelling van het besluit.[²⁴]

In de verkennende fase wordt eenieder door het bevoegd gezag in de gelegenheid gesteld om '*mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. Het bevoegd gezag geeft daarbij uitgangspunten aan voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen*'. In deze fase dient het bevoegd gezag de nodige kennis en inzichten te vergaren. Op verzoek of ambtshalve kan in deze fase een onafhankelijke deskundige om advies worden gevraagd. Het is uiteindelijk (logischerwijs) aan het bestuursorgaan of de voorgedragen mogelijke oplossingen redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen. Wel is het bestuursorgaan naderhand verplicht om in het uiteindelijke projectbesluit aan te geven hoe de voorgedragen oplossingen en/of alternatieven in de beoordeling zijn betrokken.

Het projectbesluit geeft omwonenden de mogelijkheid om in de verkennende fase alternatieven aan te dragen. Juist vanwege de enorme impact van grootschalige windparken op de omgeving, zou een fase van brede verkenning vooraf - waarbij wordt geparticipeerd - deze weerstand wellicht kunnen verminderen. Investeren aan de voorkant zou zich dan terugverdienen.[²⁵] Geen windpark in de *backyard*, maar liever een zonnepark of een stikstoffabriek; alle opties kunnen in beginsel op tafel komen. Of dit in de praktijk daadwerkelijk op deze manier uitwerkt en niet langer van een gebrek aan draagvlak kan worden gesproken, blijft voorlopig nog de vraag. Te meer nu de Omgevingswet en onderliggende Omgevingsbesluiten zwijgen over de kwaliteit van de participatie.[²⁶]

Indien ingrijpende besluiten op hoog niveau worden genomen waarbij geen inspraak geldt, wordt het probleem immers niet opgelost. De verkennende fase is dan eerder een wassen neus. Een extra fase van inspraak klinkt leuk, maar als de doelstellingen al op hoog niveau zijn vastgesteld (zónder inspraak) kan men er niet meer onderuit. Als de politiek de burger echt wil laten meedenken en meebeslissen, zullen dergelijke doelstellingen op zijn minst anders moeten worden geformuleerd, zodat een fase ontstaat waarin alle opties nog open zijn.

De toelichting op de Omgevingswet geeft (gelukkig) wel hoop voor de toekomst; de wetgever steekt het belang van burgerparticipatie niet onder stoelen of banken. Zo wordt gesteld dat juist de beginfase de meeste ruimte biedt om de inbreng van derden mee te nemen en dat deze inbreng van belangstellende en belanghebbende burgers, bedrijven en organisaties de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak kan vergroten. Dit zal doorgaans ook leiden tot een afname van het aantal zienswijzen en bezwaar- en beroepschriften.[²⁷] Voorts wordt gesteld dat participatie meer is dan de formele momenten, waarop burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, zienswijzen kunnen indienen. Het betreft juist het betrekken van partijen bij het besluitvormingsproces voordat de formele besluitvorming van start gaat.[²⁸]

Ook de participatie bij private initiatieven krijgt onder de Omgevingswet meer vaste vorm. Zo wordt een projectontwikkelaar bij private initiatieven verplicht tot het organiseren van participatie. De projectontwikkelaar dient bij zijn aanvraag omgevingsvergunning gegevens te overleggen omtrent de participatie en het overleg met derden.[²⁹] Echter, zowel de Omgevingswet, als de toelichting geven ook op dit punt geen blijk van kwaliteitseisen.[³⁰] Het is dan ook denkbaar dat in het geval van een onwelwillende projectontwikkelaar het overleg met derden in praktijk niet veel voorstelt. Wellicht dat ook hierbij gedacht kan worden aan een inloopavond (niet: inspraakavond) om de belangstellenden (niet: belanghebbenden) kennis te laten nemen van de plannen.

Mocht deze eis van burgerparticipatie bij private initiatieven echter wél zorgen voor reële inspraakmogelijkheden, dan kan dit negatieve gevolgen hebben voor een projectontwikkelaar. Zo kan worden gedacht aan situaties waarin het bevoegd gezag vanwege effectieve inspraak terugkomt op het voornemen tot het verlenen van een omgevingsvergunning, dan wel een verleende omgevingsvergunning herroept. Indien reeds investeringen in het project zijn gedaan, is dit uiteraard problematisch voor de projectontwikkelaar.

Daarnaast zou de projectontwikkelaar, tevens grondeigenaar bij de ontwikkeling van andere projecten kunnen stellen dat sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering om zo de realisatie van andere projecten te blokkeren. Omdat de leer van de privaatrechtelijke belemmeringen erg strikt wordt toegepast - een privaatrechtelijke belemmering kan een project slechts in de weg staan als deze een evident karakter heeft^[31] is de kans groot dat de grondeigenaar desalniettemin met lege handen komt te staan, al dan niet met de toepassing van de gedoogplicht in de zin van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Ook om deze reden is het raadzaam voor een projectontwikkelaar om in de voorprocedure daadwerkelijk aandacht te besteden aan burgerparticipatie.

Kortom, burgerparticipatie wordt weliswaar in de verkenningsfase wettelijk verplicht bij projectbesluiten onder de Omgevingswet, maar het is de vraag op welke manier dit uitwerking zal krijgen. Het feit dat er geen kwaliteitseisen aan deze participatie worden gesteld in de wet, belooft weinig goeds. Het feit dat daarentegen in de toelichting het belang van burgerparticipatie wordt onderstreept, geeft juist weer hoop en - misschien nog interessanter - toont dat de wetgever in deze wijze van participeren een meerwaarde ziet ten opzichte van de zienswijzeprocedure.

4. Burgerparticipatie op een vroeg genoeg moment?

Het moge duidelijk zijn dat veel omwonenden bij de realisatie van een grootschalig windpark in hun *backyard* niet content zijn met de wijze van inspraak en het uiteindelijke resultaat van de gevolgde procedure(s): wat hen betreft is er geen sprake van doeltreffende inspraak in de huidige zienswijzeprocedure. Het is weliswaar niet onaannemelijk dat elke niet-juridische definitie van 'doeltreffende inspraak' enigszins verschilt en de gevoelens van ontevredenheid deels te wijten zullen zijn aan een gebrek aan resultaat, maar onze verwachting is dat een groot deel van de ontevredenheid voortkomt uit de behoefte om gehoord én begrepen te worden en men nou juist dat in de zienswijzeprocedure mist.

Dat op de huidige inspraakmogelijkheden (en met name het gebrek daaraan) het een en ander is aan te merken, blijkt wel uit het - wellicht wat gewaagde - vonnis van de voorzieningenrechter betreffende de inspraakmogelijkheden, waarin wordt gesteld dat het moeilijk vol te houden is dat in alle gevallen de participatierechten van burgers voldoende zijn gewaarborgd door de mogelijkheden die de zienswijzeprocedure biedt. Ter onderbouwing van dit oordeel refereerde de voorzieningenrechter onder andere aan de overwegingen van de wetgever bij de Omgevingswet. Ook uit deze overwegingen blijkt immers dat de wetgever wel degelijk meerwaarde ziet in burgerparticipatie. Volgens de wetgever kan de burger in de (huidige) zienswijzeprocedure niet meer zozeer meedenken over alternatieven of de inhoud van een mogelijk besluit, maar slechts over de inhoudelijke toetsing van een reeds geformuleerd besluit. De kans is groot dat participatie juridische procedures achteraf vermindert en tegelijkertijd draagkracht vermeerderd. Hieruit kan voorzichtig worden geconcludeerd dat ook de wetgever van mening is dat er iets schort aan de huidige inspraakmogelijkheden bij grootschalige projecten.

Wanneer kan men dan wél spreken van goed uitgevoerde burgerparticipatie? Deze vraag blijkt niet eenvoudig te beantwoorden. Zo zijn tal van wetenschappelijke publicaties en (ambtelijke) rapporten over burgerparticipatie verschenen en wordt druk gezocht naar betere vormen van deze variant van 'meebeslissen'.^[32] Voorbeelden waarbij de onrust omtrent de realisatie van grootschalige windparken wordt voorkomen zijn echter niet vindbaar. Burgerparticipatie is een vorm van maatwerk en derhalve dient bij elk project een passende wijze te worden gevonden om de inspraak van de burger te optimaliseren. De essentie blijft echter hetzelfde: burgerparticipatie dient te resulteren in beleidsvoering waarbij burgers, individueel of

georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om *daadwerkelijk* invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid. Goed uitgevoerde burgerparticipatie zal in ieder geval moeten resulteren in een tevreden burger die zich gehoord en begrepen voelt, ook of misschien zelfs juist als de uitkomst niet naar wens is.

Ondanks voornoemde ontwikkelingen die ervoor pleiten dat de inspraakmogelijkheden eigenlijk niet op een *vroeg genoeg moment* plaatsvinden bij grootschalige projecten, houdt de Afdeling vast aan haar standaardjurisprudentie hieromtrent, ook in recente zaken.^[33] Een besluit is door de Afdeling tot nu toe nog niet vernietigd wegens het ontbreken aan kwaliteit van de participatie en zolang wordt voldaan aan de wettelijke vereisten is het bestuursorgaan veilig. Het blijft dan ook de vraag op welke manier deze rechtspraak vorm zal krijgen onder de toekomstige Omgevingswet. In deze wet is wel een formele eis van burgerparticipatie bij grootschalige projecten opgenomen, maar zónder kwaliteitseisen. Nu de Omgevingswet pas op zijn vroegst in 2021 in werking zal treden, kan op dit moment geen zinnig woord omtrent het eventueel bijstellen van de standaardjurisprudentie van de Afdeling worden geschreven.

Dit is een enigszins wrange werkelijkheid aangezien de procedures tegen deze grootschalige projecten (veelal windparken) nu plaatsvinden. De doelstellingen zijn al lang en breed vastgesteld, provincies hebben zich gecommitteerd en de windparken worden op korte termijn gerealiseerd, vóórdat de Omgevingswet in werking treedt. Slecht nieuws voor de burger, die zit straks met een windpark in zijn *backyard*. Maar die doelstellingen, die zijn tenminste wel gehaald.

Voetnoten

[1] Dominique de Haas en Anna Tsheichvili zijn beiden werkzaam als advocaat op o.a. het gebied van het omgevingsrecht bij Wieringa Advocaten te Amsterdam. Dominique de Haas is tevens lid van Provinciale Staten voor de PvdA in de provincie Groningen, waar laatstelijk Windpark N33 (bestaande uit 35 windturbines met een vermogen van 3 tot 5 MW) met véél weerstand door middel van de Rijkscoördinatieregeling is voorbereid.

[2] Waar wij spreken over ‘grootschalige windparken’ doelen wij op windparken met een productiecapaciteit van ten minste 100 MW, aansluitend bij de Rijkscoördinatieregeling/de Elektriciteitswet 1998, waarover later meer. Uitgaande van ‘grote’ windturbines van 3 MW bestaat een ‘grootschalig windpark’ uit minimaal 34 windturbines. Met een dergelijke grootschalig windpark kunnen derhalve ongeveer 80.000 huishoudens van elektriciteit worden voorzien. Zie A.Ch. Forgens in: *T&C Ruimtelijke bestuursrecht*, commentaar op artikel 9b Elektriciteitswet 1998.

[3] Zie voor een volledig overzicht van het samenstel ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228, r.o. 11.2.

[4] *Kamerstukken II* 2012/13, 33400-XII, 54; In het Energieakkoord voor Duurzame Groei (2013) is vervolgens afgesproken dat 14% van de energievoorziening in 2020 uit hernieuwbare bronnen dient te worden opgewekt. Het Energieakkoord voor Duurzame Groei is een akkoord tussen het kabinet, werkgevers, werknemers, natuur- en milieuorganisaties, energiebedrijven, decentrale overheden en vele andere organisaties. Het IPO-akkoord is in het Nationaal Energieakkoord overgenomen. Zie: *Kamerstukken II* 2013/14, 30196, 202.

[5] De Structuurvisie Windenergie op land heeft van 19 april tot en met 30 mei 2013 voor inspraak ter inzage gelegen.

[6] Sterker nog, het is de vraag of zonne-energie daadwerkelijk als alternatief voor windenergie kan worden aangemerkt: volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan het bevoegd gezag er in redelijkheid van uitgaan dat voor het behalen van de klimaatdoelstellingen het noodzakelijk is om verschillende vormen van duurzame energie naast elkaar toe te passen. Het aansturen op het doen van alternatievenonderzoek in een ander plangebied, lijkt ook weinig doeltreffend: de Afdeling oordeelde dat het alternatievenonderzoek in het MER beperkt mocht blijven tot de reeds onderzochte locaties omdat in het in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte aangewezen gebied waren gesitueerd, zie ABRvS 21 februari 2018, *AB*

[7] Zie voor de participatieladder: S.R. Arnstein, 'A ladder of citizen participation', *Journal of the American Institute of Planners* (35) 1969, afl. 4, p. 216-224; A.W. Koers & H.E. Bröring, 'Burgerparticipatie en omgevingsprojecten: hoe zorgen we voor kwaliteit?', *TO* 2017(4), p. 161-166.

[8] Belangenverenigingen hebben zich dan ook herhaaldelijk negatief geuit over hun inspraakmogelijkheden in zienswijzeprocedures, zie ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1342; ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702; ABRvS 21 februari 2018, AB 2018/364, m.nt. D. Sietses en H.D. Tolsma; ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1436.

[9] Deze definitie ontleen wij o.a. aan B. Peeters, *Burgerparticipatie in de lokale politiek. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, Amsterdam: Pro Demos, 2012.

[10] Zie Stimulering Duurzame Energieproductie op www.rvo.nl/subsidies-regelingen.

[11] Zie hierover ook: M.A.M. Dieperink, 'Participatie in de Omgevingswet', p. 140 e.v. in: S. Bartel e.a., *Milieubescherming in het Omgevingsplan*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017.

[12] *Kamerstukken II* 2002/03, 28916, 3, p. 28; *Kamerstukken II* 2017/18, 33118, 290 (NvT), p. 58; *Kamerstukken II* 2013/14, 33952, 3, p. 217-218.

[13] Rb. Noord-Nederland (vzr.) 9 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4278.

[14] Ex artikel 6:162 BW jo. artikel 6:163 van het BW.

[15] Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998. Voor zover hier relevant volgt uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat een rechtstreeks beroep op de bepalingen van het Verdrag van Aarhus niet mogelijk is, aangezien de Europese Unie op dit gebied regels heeft gegeven, zie o.a. HvJ EU 11 september 2007, ECLI:EU:C:2007:496. Kort samengevat, de normen uit het Verdrag van Aarhus zijn in (o.a.) de MER-richtlijn opgenomen, waarna deze normen in de nationale regelgeving, in dit geval de Awb/Wro en in de toekomst ook de Omgevingswet, zijn geïmplementeerd.

[16] Europese Richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011, welke is gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU van 16 april 2014.

[17] Volgens de huidige planning zal de Omgevingswet in 2021 in werking treden, zie voor de huidige stand van zaken: www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/voortgang-wet--en-regelgeving.

[18] Zie ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702, r.o. 6.3; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:860, r.o. 14 e.v.; ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1146, r.o. 9 e.v.; ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1436, r.o. 7 e.v.

[19] ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616.

[20] ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1342; ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702; ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616; ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1436, r.o. 7 e.v.

[21] *Kamerstukken II* 2017/18, 33118, 290 (NvT), p. 59-60, alsook par. 4.4.4.

[22] In hun annotatie gaan J. Gundelach & J. Kevelam tevens (kort) in op dit punt, zie: ABRvS 21 februari 2018, *M en R* 2018/84.

[23] In dit kader zou (uiteraard) tevens van belang kunnen zijn dat het toetsingskader van de Afdeling (rechtmatigheid inpassingsplan) niet gelijk is aan het toetsingskader van de civiele voorzieningenrechter

(onrechtmatige daad). Een uitgebreide uiteenzetting op dit punt gaat echter de strekking van dit artikel te buiten.

[24] De toekomstige coördinatieregeling bestaat uit de volgende fases: 1. Coördinatie (artikel 5.45 lid 1 Ow jo. artikel 5.45 lid 3 van de Ow); 2. Voornemen (artikel 5.47 van de Ow), de openbare kennisgeving van het voornemen projectbesluit (met/zonder voorafgaande voorkeursbeslissing); 3. Verkenning (artikel 5.48 van de Ow), inhoudende het participatieproces (brede verkenning); 4. (Voorkeur (artikel 5.49 van de Ow)): alleen in gevallen waarbij dit door bevoegd gezag van te voren was voorgenomen/bij wet is bepaald); 5. Ontwerp-projectbesluit, voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb (artikel 5.51 van de Ow); en 6. Vaststelling projectbesluit.

[25] *Kamerstukken II* 2017/18, 33118, 290 (NvT), p. 58.

[26] Uit de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is tot op heden op te maken dat slechts is vereist dat het bevoegd gezag een kennisgeving doet van de wijze waarop burgerparticipatie wordt bedreven (zie artikel 4.2 van het Omgevingsbesluit).

[27] *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 217-218.

[28] *Kamerstukken II* 2017/18, 33118, 290 (NvT), p. 64.

[29] Zie artikel 16.55 lid 6 van de Ow.

[30] In een amendement op dit lid is toegelicht dat bewust is gekozen om hierbij niet vast te leggen *hoe* de participatie in deze dient plaats te vinden omdat het primair de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is hier een adequate vorm voor te kiezen, afhankelijk van de aard van het project en de daarbij betrokken belangen: *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 39.

[31] ABRvS 17 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0377; ABRvS 7 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:766; ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2034; ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3227.

[32] Voor kwaliteitsvormen van burgerparticipatie verwijzen wij dan ook van harte naar deze publicaties en rapporten. Zie bijv. de vele voorbeelden genoemd in A.W. Koers & H.E. Bröring, 'Burgerparticipatie en omgevingsprojecten: hoe zorgen we voor kwaliteit?', *TO* 2017(4), p. 161-166; A. van den Broek, A. Steenbekkers, P. van Houwelingen & K. Putters, *Niet buiten de burger rekenen. Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid*, Sociaal en Cultureel Planbureau 2016; *Handleiding Burgerparticipatie Windmolens*, ontwikkeld door Pride Finance en Platform Duurzaam Fryslân; M.A.M. Dieperink e.a., *Handleiding Participatieplan Windenergie op Land*, digitaal beschikbaar gesteld door de Nederlandse WindEnergie Associatie, zie www.handleidingparticipatieplan.nl.

[33] ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:860, r.o. 14 e.v.; ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1146, r.o. 9 e.v.; ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1436, r.o. 7 e.v.