



ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuur en milieu

www.romagazine.nl

Jaargang 33 | nr. 11

november 2015

Draagvlak voor windenergie



Leen van Dijke

Wantrouwen bij burgers
wegnemen door conspiratie



Hybride woningmarkt

Omgekeerd bidbook moet
vrijsectorhuur promoten



De Noordzee als industriegebied

Windenergie op zee kan,
maar wel verder uit het zicht

Omgevingswet verankert participatie bij grootschalige ruimtelijke projecten

Draagvlak voor windmolens

Om de doelstellingen uit het Energieakkoord te kunnen halen, moet de windergiecapaciteit op land worden verdubbeld. Juridisch gezien is het niet noodzakelijk dat voor die projecten maatschappelijk draagvlak aanwezig is. Met draagvlak gaan de wieken wel sneller draaien en blijft het positieve groene imago van windenergie behouden. De Omgevingswet sluit hierop aan door het belang van draagvlak en burgerparticipatie al in een vroegtijdig stadium een wettelijke basis te geven.

Op grond van het Energieakkoord moet in 2020 minstens 6.000 MW windenergie op land worden opgewekt. We zitten nu ongeveer op de helft. In vijf jaar tijd moet de andere helft worden gerealiseerd. Voor veel mensen is duidelijk dat hun woon- en leefomgeving op korte termijn ingrijpend zal veranderen door de komst van een windpark. Hoewel de Nederlandse bevolking in ruime meerderheid voorstander is van de toepassing van windenergie groeit op lokaal niveau de weerstand. Groei en versnelling in deze omvang is alleen mogelijk als het draagvlak voor windenergie behouden blijft en verder groeit. Niet omdat het een juridische voorwaarde is, maar omdat voldoende draagvlak van belang is om windparken daadwerkelijk snel te laten draaien. Er zijn tal van initiatieven en voorbeelden hoe dat kan.

Ruimtelijke relevantie

De aankondiging van de bouw van een windturbinepark en het mogelijk maken daarvan in een bestemmingsplan, een provinciaal of rijksinpassingsplan en vervolgens het afgeven van de omgevingsvergunning zijn momenten waarop de omgeving in het geweer komt. Tegenstanders van een windpark gaan dikwijls tegen deze besluiten in beroep bij de bestuursrechter. Naast bezwaren met betrekking tot bijvoorbeeld geluidhinder, slagschaduw en externe veiligheid wijzen zij dan geregeld op een gebrek aan draagvlak voor



het windturbinepark in de regio. Net als gemeenten, die te maken krijgen met een inpassingsplan van het rijk of de provincie.

Het toetsingskader van een bestemmingsplan, inpassingsplan of omgevingsvergunning komt er op neer dat de besluiten die het windpark planologisch mogelijk maken in overeenstemming moeten zijn met een goede ruimtelijke ordening. In de belangenafweging die aan die besluiten ten grondslag ligt, mogen dus uitsluitend ruimtelijk relevante aspecten een rol spelen.

Toen de eerste windparken in Nederland van de grond kwamen, was nog onduidelijk of maatschappelijk draagvlak voor een project een rol kan spelen in deze belangenafweging. Inmiddels is er ruim voldoende rechtspraak voorhanden en is het antwoord kraakhelder: wel of niet voldoende draagvlak voor het windturbineproject bij omwonenden is

Participatieplan

In de praktijk zien zowel de initiatiefnemers van een windpark als overheden het praktische belang van maatschappelijk draagvlak wel degelijk in. Daarbij is essentieel dat de omgeving in een zo vroeg mogelijk stadium bij de planvorming wordt betrokken. De Gedragscode draagvlak en participatie wind op land, op 3 september 2014 ondertekend door de Nederlandse Windenergie Associatie (NWEA), Stichting Natuur & Milieu, Stichting De Natuur- en Milieufederaties en Greenpeace Nederland, omschrijft op welke wijze de windsector de omgeving betreft bij een windproject. Dit gebeurt onder andere door het voorschrijven van een 'participatieplan' door de initiatiefnemer en door financiële projectparticipatie.

Voldoende draagvlak is juridisch geen ruimtelijk relevant aspect

In het participatieplan wordt beschreven welke belanghebbenden er zijn, wat de vragen, zorgen en wensen van deze belanghebbenden zijn en op welke manier en op welke momenten ze worden betrokken bij het project. Het participatieplan moet worden opgesteld vóórdat het ruimtelijk ordeningsproces aanvangt. Hierdoor is verzekerd dat de omgeving al in een vroeg stadium actief wordt betrokken bij het project.

De gedragscode schrijft niet voor welke aspecten precies moeten komen te staan in het participatieplan. Wel geeft deze voorbeelden van onderwerpen die aan de orde kunnen komen, zoals het opzetten van een klankbordgroep, het organiseren van discussieavonden of het oprichten van een adviesgroep van belanghebbenden. Ook is het handig om duidelijk af te spreken tot op welk moment in het proces nog ruimte is

voor aanpassingen, zoals bijvoorbeeld een andere positionering van de windturbines.

Al met al vormt het participatieplan in feite een spoorboekje voor de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan het participatieproces. De exacte omvang en inhoud van het participatieplan is maatwerk en afhankelijk van het project en de uitkomsten van de gesprekken met de omwonenden en andere belanghebbenden. Elk windproject is uniek. Locatie, omvang en omstandigheden verschillen per project. Het maakt bijvoorbeeld nogal uit of sprake is van >



Windmolens op de dijk bij Delfzijl. De locatie, omvang en omstandigheden van een windpark bepalen wat er in een participatieplan is geregeld.

Beeld Freeimages.com/RubyTiben

geen ruimtelijk relevant aspect. Lees bijvoorbeeld de recente uitspraak (AbRvS 27 mei 2015, nr. 201409190/1) daarover. Een gebrek aan draagvlak mag daarom niet worden gebruikt als argument om het vaststellen van een bestemmingsplan of inpassingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning te weigeren.

het realiseren van windturbines op de Tweede Maasvlakte, dan wel dat een windpark nabij stedelijk gebied wordt gerealiseerd.

Financiële projectparticipatie

De gedragscode voorziet verder in het creëren van draagvlak door middel van financiële projectparticipatie. Ook hier geeft

deelname door bijvoorbeeld obligaties, een lokaal fonds, een omwonendenregeling voor het aanbieden van stroom met korting of 'werk met werk', doordat lokale bedrijven worden ingehuurd. Het participatieplan moet beschrijven op welke wijze de financiële participatie plaatsvindt.

Voor draagvlak en participatie stellen initiatiefnemers een bedrag beschikbaar, waarbij de besteding afhangt van de uitkomsten van de dialoog en de uiteindelijk gemaakte afspraken in het participatieplan. Als indicatie van de financiële ruimte voor deze bijdrage, houdt de gedragscode een richtbedrag van 0,40 tot 0,50 euro/MWh aan. Om een beeld te geven van de omvang van het bedrag: bij een windpark van 5 turbines van elk 3 MW gaat het – bij een looptijd van 15 jaar – om bijna een kwart miljoen euro die beschikbaar komt voor de omgeving. Dit is een richtbedrag. Individuele initiatiefnemers kunnen daar verder invulling aan geven in samenspraak met de kring van belanghebbenden.

Financiële participatie is in de praktijk een belangrijke pijler om in de omgeving draagvlak te creëren. Daarbij spelen overigens nog wel de nodige juridische vragen. In hoeverre moet de

Gedragscode voor participatie bij wind op land

financiële bijdrage bijvoorbeeld meegenomen worden bij het bepalen van eventuele planschade. Op grond van de Wro bestaat geen aanspraak op planschade, indien tegemoetkoming anderszins is verzekerd. Vraag is of hier sprake is van 'anderszins verzekerd'. Het is van belang om dit tijdig en goed te regelen.

Openheid en wederkerigheid

Genoemde zaken zijn ook terug te vinden in de gedragscode die is opgesteld door de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) van 28 oktober 2014. Ook in deze gedragscode wordt informatie-uitwisseling en communicatie gezien als essentieel voor het creëren van draagvlak in de omgeving. Daarbij legt de NLVOW terecht de nadruk op openheid en wederkerigheid. Informatie-uitwisseling en communicatie moet plaatsvinden in een stadium waarin nog daadwerkelijk ruimte is om rekening te houden met de inbreng vanuit



Windmolen in aanbouw op het Alexia Windpark in Zeewolde.
Beeld Jorrit Lausberg

de gedragscode niet concreet aan hoe dit vorm moet krijgen, maar geeft het een aantal voorbeelden. Financiële projectparticipatie kan geschieden door middel van mede-eigenaarschap van individuele burgers en omwonenden, financiële

omwonenden. Het creëren van draagvlak mag geen wassen neus worden. Wederkerigheid betekent dat van omwonenden mag worden verlangd dat zij zich actief op de hoogte stellen van het verloop van de ontwikkelingen, dat zij de door de initiatiefnemer of de overheid aangereikte informatie daadwerkelijk tot zich nemen en dat zij zakelijk communiceren met initiatiefnemers en overheid.

Financiële participatie is pijler voor draagvlak in de omgeving

Ook de financiële component is terug te vinden in de gedragscode van het NLVOW. Naast het bieden van de mogelijkheid tot financiële participatie in het park, gaat het daarbij om het instellen van een gebiedsfonds ten behoeve van het verbeteren van landschap, natuur en milieu in de omgeving van het park.

Naast de belangenverenigingen voor initiatiefnemers en omwonenden spannen landelijke, regionale, provinciale en gemeentelijke overheden zich in om draagvlak voor windenergie te behouden en te versterken. Een mooi voorbeeld vormen de gebiedsateliers die de provincie Noord-Holland organiseert. Maatschappelijk draagvlak en landschappelijke inpassing staan daarbij centraal. Indien mogelijk neemt de initiatiefnemer de input uit gebiedsateliers mee in zijn participatieplan, als onderdeel van de vergunningaanvraag.

Omgevingswet

Het belang van draagvlak en burgerparticipatie wordt onderschreven door de wetgever. Op dit moment is het wetsvoorstel voor de Omgevingswet aanhangig bij de Eerste Kamer. Op grond van hoofdstuk 5 van deze wet moet participatie al in een vroegtijdig stadium plaatsvinden om zo tijdig draagvlak te creëren voor grootschalige projecten. Artikel 5.49 van het wetsvoorstel bepaalt dat, ingeval van complexe projecten waarvoor de besluitvorming door middel van een projectbesluit plaatsvindt, moet worden aangegeven hoe burgers,

bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken. Uit de parlementaire geschiedenis bij de Omgevingswet volgt verder dat participatie reeds in de beleidsvormingsfase moet plaatsvinden.

De Omgevingswet laat de procedurele inrichting van het participatieproces verder zo veel mogelijk over aan de bevoegde overheden, zodat per gebied en geval kan worden gekeken naar het meest passende proces van besluitvorming. Dit is geen vrijblijvende opdracht. Bij de besluitvorming moet het bestuursorgaan verantwoording afleggen over het participa-

Windmolens met nachtverlichting op het Prinses Alexia Windpark in Zeewolde. Op verzoek van de omwonenden wil Nuon de verlichting aanpassen met infrarood lampen.

Beeld Rob Jasztrzebski



tieproces. Kortom in de Omgevingswet krijgen participatie en maatschappelijk draagvlak een volwaardige plaats in de besluitvorming.

Robin Aerts en Aart Jan van der Ven

advocaten bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn
rjj.aerts@pelsrijcken.nl
aj.vanderven@pelsrijcken.nl