



Dit document is afgedrukt via IBRTracker op 2-11-2022 en uitsluitend bedoeld voor licentiehouder.

nr. 5 - mei 2022 (/docs/articles/2022/mei[1])

Deel dit artikel  ([https://twitter.com/intent/tweet?text=nr. 5 - mei 2022%20TBR 2022-52 Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken: de recente ontwikkelingen&via=Instituut_BR&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52](https://twitter.com/intent/tweet?text=nr.5%20-%20mei%202022%20TBR%202022-52%20Omgevingsrechtelijke%20besluitvorming%20voor%20zonneparken%20de%20recente%20ontwikkelingen&via=Instituut_BR&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52))  ([https://www.linkedin.com/shareArticle?mini=true&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52&title=nr. 5 - mei 2022%20TBR 2022-52 Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken: de recente ontwikkelingen&source=IBR Tracker](https://www.linkedin.com/shareArticle?mini=true&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52&title=nr.5%20-%20mei%202022%20TBR%202022-52%20Omgevingsrechtelijke%20besluitvorming%20voor%20zonneparken%20de%20recente%20ontwikkelingen&source=IBR%20Tracker))  ([https://www.facebook.com/sharer/sharer.php?u=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52&t=IBR Tracker%20nr. 5 - mei 2022%20TBR 2022-52 Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken: de recente ontwikkelingen](https://www.facebook.com/sharer/sharer.php?u=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52&t=IBR%20Tracker%20nr.5%20-%20mei%202022%20TBR%202022-52%20Omgevingsrechtelijke%20besluitvorming%20voor%20zonneparken%20de%20recente%20ontwikkelingen))  ([mailto:?subject=IBR Tracker Artikel delen&body=Ik vond dit artikel in IBR Tracker:%0D%0Ahttp://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52](mailto:?subject=IBR%20Tracker%20Artikel%20delen&body=Ik%20vond%20dit%20artikel%20in%20IBR%20Tracker%3A%0D%0Ahttp://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52))

TBR 2022/52

Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken: de recente ontwikkelingen

mr. E.M.N. Noordover, mr. R.A. Jager ¹

1. Inleiding

In Nederland moet nog veel duurzame energie worden gerealiseerd. In 2019 kwam 8,7% van alle gebruikte energie in Nederland uit duurzame bronnen. In 2030 moet dat volgens nationaal beleid minimaal 27% zijn. Daar komt bij dat dit percentage mogelijk bij een implementatie van Fit for 55, bestaande uit een pakket van Europese beleidsvoorstellen, wordt verhoogd naar 36% van het finale energieverbruik. ² In 2050 moet de energievoorziening bijna helemaal duurzaam zijn. Binnen onze toekomstige duurzame energiemix ligt een belangrijke rol voor zonne-energie en de bijdrage van zonne-energie is de afgelopen jaren hard gegroeid. De productie van zonne-energie is in 2020 met 40% gegroeid ten opzichte van 2010. ³ De productie van stroom uit zonnepanelen is in 2020 met meer dan de helft toegenomen, van 5,3 miljard kWh in 2019 naar 8,1 miljard kWh vorig jaar. De stijging houdt direct verband met de forse toename van de opgestelde capaciteit. Het totale vermogen van zonnepanelen is in 2020 met ruim 3 duizend megawatt gegroeid en werd eind vorig jaar geraamd op iets meer dan 10 duizend megawatt. ⁴

Een gemiddeld zonnepark bevat per hectare 3.000 tot 4.000 zonnepanelen en levert circa 1 miljoen kWh per jaar, dat ongeveer gelijkstaat aan het energieverbruik van 400 huishoudens. Ter vergelijking, één windturbine levert voldoende energie op voor circa 6.000 huishoudens. Voor het vervangen van één grote windturbine is dus ongeveer 15 hectare zonnepark nodig. Kortom, zonneparken vragen relatief veel ruimte voor de productie van duurzame energie.

De realisatie van zonneparken gebeurt helaas niet zonder tegenstand. Zonneparken kunnen dus relatief veel ruimte in beslag nemen en als gevolg daarvan weerstand van de omgeving oproepen. Die weerstand vertaalt zich in veel nieuwe rechtspraak, waar dit artikel een overzicht van geeft in de periode vanaf 2018 tot en met

begin 2022. In dit artikel gaan we in op zonneparken op land en het plaatsen van zonnepanelen op daken wordt buiten beschouwing gelaten. Het plaatsen van zonnepanelen op daken is namelijk juridisch minder uitdagend, onder meer omdat het vergunningvrij kan.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Eerst wordt ingegaan op het belang van de provinciale omgevingsverordening voor de ruimtelijke inpassing van zonneparken. Daarna komt draagvlak en (financiële) participatie aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de planologische inpassing van zonneparken, waarna de omgevingsvergunning voor zonneparken wordt behandeld. Verder komt de toepassing van de regelgeving voor natuurbescherming op zonneparken aan de orde en daaropvolgend de subsidieverlening. Ten slotte wordt ingegaan op belanghebbendheid en relativiteitsvereiste. Afgesloten wordt met de conclusie.

2. Zonneparken en provinciale omgevingsverordening

Bij de realisatie van zonneparken speelt de inpasbaarheid binnen provinciaal beleid en regelgeving een belangrijke voorwaarde. Daarin staan onder meer eisen voor de ruimtelijke inpassing gegeven. Als een gemeente een omgevingsvergunning verleent in strijd met de provinciale kaders, dan vormt dit een groot juridisch risico in beroepsprocedures. In dit onderdeel gaan we nader in op het belang van deze kaders.

2.1 Omgevingsvisies

Op regionaal niveau is door 30 regio's een Regionale Energie Strategie ('RES') opgesteld met daarin beleidskeuzes over onder meer de locaties voor de opwekking van duurzame elektriciteit.⁵ De afspraken in de RES'sen moeten worden verwerkt in de beleidsvisies en bindende regels van de provincies en gemeenten, bijv. wat betreft de beoogde locaties of kaders voor realisatie. Door de provincies worden de beleidsdoelstellingen voor zonne-energie in de provinciale structuurvisies, en na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in de omgevingsvisies, opgenomen. In de structuurvisies kunnen gebieden worden aangewezen waar de inpassing van zonneparken landschappelijk en ruimtelijk gezien aanvaardbaar is. Ook kunnen gebieden worden aangewezen die bij voorbaat zijn uitgesloten van de realisatie van zonneparken dan wel waar nog een nader besluit van de provincie nodig is. Daarnaast nemen de provincies in de structuurvisies de voorwaarden op waaronder medewerking aan de realisatie van een zonneparken kan worden verleend.

Ter illustratie kan gewezen worden op de omgevingsvisie van de provincie Noord-Holland. Daarin wijst de provincie gebieden met grotere structuren en relatief geringere aanwezigheid van cultuurhistorie aan voor meer en grotere ontwikkelingen. Ook worden de wateren aangewezen om wind- en zon op te wekken en ziet de provincie het IJsselmeer als een geschikte plek voor een drijvend zonnepark.⁶ Dit beleid bindt in principe echter enkel provincies zelf: als het nodig is gemeenten hieraan te binden, dan moet dit beleid worden vertaald naar de provinciale omgevingsverordening.



2.2 Omgevingsverordening

In de omgevingsverordening staan die regels waar in de planologische besluitvorming door gemeenten rekening mee moet worden gehouden.

De provinciale omgevingsverordening bevat vaak de voorwaarden waaronder medewerking aan een zonnepark kan worden verleend.⁷ Ter illustratie van het belang van de provinciale omgevingsverordening kan worden gewezen op een uitspraak van 24 juni 2021, gewezen door de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('Afdeling'). Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Woensdrecht heeft een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een zonneveld. Gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant voeren aan dat de omgevingsvergunning is verleend in

strijd met de voorwaarden uit de provinciale omgevingsverordening, meer in het bijzonder het ontbreken van vooroverleg en het behoud van de cultuurhistorische waarden van het gebied. De voorzieningenrechter overweegt dat bestuurlijk vooroverleg niet heeft plaatsgevonden en hierdoor niet duidelijk is wat de ruimte is die de provinciale omgevingsverordening biedt voor de verdere invulling van het gebied. Nu de bouw van het zonnepark mogelijk tot onomkeerbare gevolgen leidt, schorst de voorzieningenrechter de omgevingsvergunning tot uitspraak in de hoofdzaak is gedaan.⁸

Daar komt bij dat provincies in de provinciale omgevingsverordening vaak een zogenoemde 'zonneladder' opnemen. In de zonneladder geeft de provincie de voorkeursvolgorde van de locaties voor zonne-energie. De zonneladder moet vervolgens worden toegepast in de ruimtelijke afweging van de gemeente voor zonne-energie. Gewezen kan worden op de zonneladder van de provincie Drenthe, waarin is bepaald dat het de voorkeur heeft dat zonne-energie op daken wordt gerealiseerd (trede 1). Als daarvoor geen, of onvoldoende geschikte ruimte is, dan moet worden onderzocht of er binnen bestaand stedelijk gebied een grondgebonden locatie geschikt is voor zonne-energie. Gedacht kan hierbij worden aan bedrijventerreinen en woningbouwlocaties die op korte termijn geen invulling krijgen (trede 2). De grondgebonden installaties voor zonne-energie buiten bestaand stedelijk gebied mogen alleen worden gerealiseerd bij breed maatschappelijk draagvlak en kunnen rekenen op betrokkenheid vanuit de directe omgeving (trede 3). Dat de zonneladder uit de provinciale omgevingsverordening bindend is en ook daadwerkelijk moet worden doorlopen blijkt uit een uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2019 inzake de vaststelling van het bestemmingsplan 'Buitengebied, zonnepark Exploo'. In die uitspraak gaat de Afdeling na of de gemeenteraad voor de vaststelling van het bestemmingsplan, waarin een zonnepark buiten bestaand stedelijk gebied wordt bestemd, de treden uit de provinciale zonneladder heeft doorlopen. Volgens de Afdeling blijkt uit de plantoelichting dat het realiseren van zonne-energie op daken en binnen bestaand stedelijk gebied niet mogelijk is, zodat de treden 1 en 2 zijn doorlopen. Vervolgens overweegt de Afdeling dat in trede 3 tot uitdrukking is gebracht dat er voor medewerking door de initiatiefnemer van een zonnepark voldoende inspanningen moeten worden verricht om draagvlak te verwerven en participatie mogelijk te maken. De Afdeling oordeelt dat ook aan de inspanningsverplichting van trede 3 in dit geval is voldaan zodat er geen grond is voor het oordeel dat de gemeenteraad de zonneladder onjuist heeft toegepast.⁹

Verder is in de omgevingsverordening de begrenzing van het Natuurnetwerk Nederland ('NNN') aangegeven. Ruimtelijke plannen mogen binnen het NNN in beginsel geen activiteiten, waaronder zonneparken, mogelijk maken die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een vermindering van de oppervlakte van het NNN of natuurverbindingen, of van de samenhang tussen die gebieden. Indien een ruimtelijk plan een dergelijke activiteit toch mogelijk maakt, dan moet hiervoor sprake zijn van een groot openbaar belang, mogen er geen reële alternatieven zijn en moeten negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden, het oppervlakte en de samenhang worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd (ADC-toets). Voorts staat in de provinciale omgevingsverordening onder welke voorwaarden gedeputeerde staten de begrenzing van het NNN kunnen wijzigen.¹⁰

3. Draagvlak en (financiële) participatie

Bij de ruimtelijke inpassing van zonneparken speelt participatie van de omgeving een belangrijke rol.¹¹ In het Klimaatakkoord zijn onder meer tussen overheden, maatschappelijke partijen en brancheverenigingen van hernieuwbare energie afspraken over participatie gemaakt. De afspraken uit het Klimaatakkoord zien op zowel de proces- als op de financiële participatie.¹² Het vormgeven van de participatie ligt grotendeels bij de initiatiefnemer van een project, waarbij het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor het stellen van kaders over de inbreng van de omgeving. Zowel provincies als gemeenten kunnen die kaders meegeven in de vorm van beleid.

De procesparticipatie is erop gericht dat de omwonenden van een zonnepark de komst van het park accepteren en ondersteunen. Die participatie heeft dus als doel om draagvlak onder de omwonenden te creëren. Een participatieplan kan daarbij veelal als richtlijn dienen.

Procesparticipatie kan resulteren in financiële participatie. Ook de financiële participatie is in het Klimaatakkoord tot doel gesteld, waarbij in het Klimaatakkoord 50% lokaal eigendom wordt nagestreefd.¹³ De financiële participatie van de omgeving is dus één van de manieren om het draagvlak van de omgeving voor een zonnepark te creëren, of te vergroten. Financiële participatie kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Om een overzicht van de verschillende vormen van financiële participatie te bieden is een

participatiewaaiër opgesteld. In de participatiewaaiër wordt aandacht besteed aan lokaal eigendom, financiële deelneming, het omgevingsfonds en de omwonendenregeling.¹⁴ Ook heeft de zonnesector de eigen Gedragscode Zon op Land. In de Gedragscode staan onder andere afspraken over burgerparticipatie en financiële betrokkenheid van bewoners en bedrijven in de omgeving van een zonnepark. Ook daarin is het streven naar 50% lokaal eigendom bij de realisatie van een zonnepark vastgelegd.¹⁵

3.1 Participatieverplichtingen en maatschappelijk draagvlak

Bij het vaststellen van een bestemmingsplan mogen alleen regels worden gesteld met het oog op de goede ruimtelijke ordening.¹⁶ Vaste rechtspraak van de Afdeling is dat het ontbreken van maatschappelijk draagvlak geen ruimtelijk relevant aspect is, zodat het ontbreken daarvan er niet toe leidt dat een plan in strijd is met de goede ruimtelijke ordening.¹⁷ In dat kader is van belang te wijzen op een uitspraak van de Afdeling van 11 juli 2018 inzake bestemmingsplan 'Leeuwarden - Partiële herziening Plan voor de zon'. In de planregels bij het bestemmingsplan was de verplichting opgenomen dat voorafgaand aan het verlenen van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan moest zijn aangetoond dat participatie van omwonenden had plaatsgevonden. Uit de plantoelichting bleek dat er geen harde eisen en termijnen aan het participatietraject waren verbonden om te voorkomen dat de participatie teveel leek op een juridische procedure. Appellanten voeren aan dat deze participatieverplichting onvoldoende concreet is, naar aanleiding waarvan de Afdeling overweegt dat verdere juridisering van bewonersparticipatie niet wenselijk is en de plantoelichting voldoende aanknopingspunten voor de invulling van de participatieverplichting biedt.¹⁸ Het is natuurlijk wel opvallend dat een aspect dat in principe niet ruimtelijk relevant is, namelijk een participatieverplichting, wel als planregel kan worden opgenomen in een bestemmingsplan.

Dat participatie niet ruimtelijk relevant is, blijkt onder meer uit een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 15 september 2021 inzake het verlenen van een omgevingsvergunning om in afwijking van het bestemmingsplan een zonnepark in Hardenberg te realiseren. Hoewel in die procedure conform een notitie van de gemeenteraad een participatietraject is doorlopen, voeren appellanten aan dat het traject onvoldoende was, omdat met hen geen individuele gesprekken zijn gevoerd. De voorzieningenrechter overweegt dat de omgevingsvergunning is voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb (UOV) en dat niet is gebleken dat het college op onjuiste wijze toepassing heeft gegeven aan de procedure. Voor zover appellanten hebben aangevoerd dat er geen individuele gesprekken zijn gevoerd, oordeelt de voorzieningenrechter dat er geen rechtsregel bestaat op grond waarvan het college gehouden is dergelijke gesprekken te houden. Daar komt bij dat de voorzieningenrechter oordeelt, dat bij het ontbreken van een wettelijke regeling, de enkele omstandigheid dat voor een zonnepark geen maatschappelijk draagvlak bestaat, geen aanleiding is te oordelen dat het zonnepark niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.¹⁹ Wat volgens de rechtspraak van de Afdeling wel zonder meer is toegestaan is dat op grond van provinciaal of gemeentelijk beleid van een initiatiefnemer wordt verlangd dat hij of zij specifieke inspanningen verricht die zijn gericht op het informeren van omwonenden en het verwerven of vergroten van het maatschappelijk draagvlak. Uit de rechtspraak van de Afdeling blijkt dat het niet behoorlijk nakomen van een in het participatiebeleid vastgelegde 'inspanningsverplichting' ertoe kan leiden dat de gewenste medewerking niet wordt verleend.²⁰ Ook in de zonneladder kan het vereiste tot het bestaan van (breed) maatschappelijk draagvlak voor een zonnepark worden opgenomen.²¹ In deze laatste situatie vertaalde de Afdeling de voorwaarde van breed maatschappelijk draagvlak naar een verwachting van de initiatiefnemer om inspanningen te verrichten voor verwerving van voldoende draagvlak. Hoewel de tekst van de zonneladder hier dus een resultaatsverplichting leek op te leggen, achtte de Afdeling niettemin sprake van een inspanningsverplichting.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 8 september 2021 inzake een zonnepark in Hijken blijkt dat het aan de initiatiefnemer kan zijn om voldoende draagvlak voor een zonnepark aan te tonen. Dat betekent niet dat alle omwonenden het eens moeten zijn met het plan. Het gaat erom dat de initiatiefnemer voldoende inspanningen voor het creëren van draagvlak heeft verricht. Vervolgens zal het bestuursorgaan het belang van een duurzame energievoorziening bij het ontbreken van draagvlak moeten afwegen tegen het belang van de omwonenden, in welk geval het ontbreken van draagvlak niet zonder meer het zwaarste weegt.²²

Als een gemeenteraad het uitgangspunt heeft geformuleerd dat te allen tijde duurzame energieprojecten worden gefaciliteerd als daarvoor voldoende draagvlak bestaat, betekent dat niet dat het ontbreken van draagvlak aan medewerking in de weg staat. In een uitspraak van de Afdeling van 8 december 2021 over een omgevingsvergunning strijdig gebruik voor een zonneveld in Enschede betreft de Afdeling, ondanks het

ontbreken van participatiebeleid, in de beoordeling of de initiatiefnemer diverse inspanningen heeft verricht tot het creëren van draagvlak.²³ Verder bestaat er discussie over de vraag tot hoever een verplichting aan initiatiefnemer mag gaan: mag een inspannings- of resultaatsverplichting worden gevraagd? Vooral nog volgt uit de rechtspraak dat in het beleid alleen een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting kan worden opgenomen. Zeer aannemelijk is dat het bevoegd gezag haar bevoegdheid in ieder geval overschrijdt indien wordt bepaald dat bijvoorbeeld een bepaald percentage van de bevolking het eens moet zijn met de komst van een zonnepark, of dat een bepaald percentage van lokaal eigendom moet worden gerealiseerd.²⁴ Daarom is het aan te raden te volstaan met de verplichting voor een initiatiefnemer zich in te spannen om met de omgeving te komen tot afspraken over de financiële participatie.

3.2 Privaatrechtelijk vastleggen van (financiële) participatie

Al dan niet ter uitloei van beleidsmatige wensen omtrent participatie kunnen overheden, initiatiefnemers en omwonenden ook privaatrechtelijke afspraken maken daarover. In het Klimaatakkoord wordt bijvoorbeeld gewezen op de omgevingsovereenkomst.²⁵ In de omgevingsovereenkomst worden tussen de initiatiefnemer en de omgeving van een zonnepark afspraken vastgelegd over de (financiële) participatie. Daarnaast kunnen afspraken tussen de initiatiefnemer en de gemeente over de (financiële) participatie worden gemaakt in een anterieure overeenkomst. Die afspraken mogen niet de publiekrechtelijke bevoegdheden op onaanvaardbare wijze doorkruisen.²⁶ Dat betekent dat in de anterieure overeenkomst wel de intentie kan worden opgenomen dat de initiatiefnemer alle inspanningen verricht om draagvlak te creëren, bijvoorbeeld door het aanbieden van de mogelijkheid tot financiële participatie. Daarentegen is het niet mogelijk om met behulp van de anterieure overeenkomst van de initiatiefnemer financiële participatie te eisen in ruil voor planologische medewerking. Gaat het bevoegd gezag hier toch toe over dan is die afspraak waarschijnlijk in strijd met het verbod van détournement de pouvoir of het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden.²⁷ Dit leidt tot een nietige overeenkomst.²⁸ Los daarvan betekent het voorgaande vanzelfsprekend dat een initiatiefnemer kan aangeven dat hij of zij - met het oog op het Klimaatakkoord en het lokaal beleid - op vrijwillige basis afspraken wil maken over financiële participatie.²⁹

Voorts wordt gewezen op de uitzondering waarin het wel mogelijk is om met een anterieure overeenkomst een financiële bijdrage van een initiatiefnemer te eisen in ruil voor planologische medewerking. Uit de rechtspraak blijkt namelijk dat het weigeren van het aangaan van een anterieure overeenkomst tot weigering van medewerking aan een zonnepark kan leiden indien dit strijd oplevert met de goede ruimtelijke ordening. Daarvoor is van belang dat er ruimtelijke samenhang bestaat tussen enerzijds de planwijziging waarvoor de financiële bijdrage wordt gevraagd en anderzijds het bestedingsdoel van die bijdrage. De gevraagde bijdrage dient dus bestemd te zijn om een op zichzelf nadelige ruimtelijke ontwikkeling te compenseren, zoals het onttrekken van een openbare parkeerplaats.³⁰

3.3 Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau

Ten slotte moet worden gewezen op het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau. Het wetsvoorstel bevat een uitbreiding van artikel 150 van de Gemeentewet. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de huidige inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening. Op basis van het wetsvoorstel regelen gemeenten en provincies naast de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding van beleid ook de betrokkenheid van inwoners bij de uitvoering en evaluatie van beleid in hun participatieverordening. Een specifieke vorm van participatie in de uitvoering van beleid is het uitdaagrecht. Het uitdaagrecht houdt in dat inwoners van de gemeente of maatschappelijke partijen de gemeente verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, als zij denken deze taak beter en goedkoper te kunnen uitvoeren. Dit recht wordt met de wetwijziging wettelijk verankerd. De verwachting, en hoop, is dat met deze wetwijziging inwoners meer betrokken worden in verschillende beleidsfasen en de nabijheid tussen bestuur en inwoner wordt vergroot.³¹

4. De planologische inpassing van zonneparken

De planologische inpassing van zonneparken kan op verschillende manieren. In dit onderdeel gaan we in op de ruimtelijke inpassing van een zonnepark middels een inpassings-, bestemmingsplan, of omgevingsvergunning strijdig gebruik.

4.1 Inpassingsplan

Indien sprake is van nationale belangen kan de minister, nadat de gemeenteraad en provinciale staten zijn gehoord, besluiten voor de ruimtelijke inpassing van een zonnepark een rijksinpassingsplan vast te stellen.³² In artikel 9b lid 1 Elektriciteitswet 1998 ('E-wet') is de rijkscoördinatieregeling ('RCR') van toepassing verklaard op zonneparken met een nationaal belang, waarmee bij wet de bevoegdheid voor het Rijk is gegeven om een rijksinpassingsplan vast te stellen voor zonneparken met een capaciteit van meer dan 50 MW. Momenteel is de RCR voor zonneparken nog niet toegepast, maar in enkele gevallen juist buiten toepassing verklaard. Dit is bijvoorbeeld het geval voor zonnepark De Groene Energie Corridor. Voor dat zonnepark heeft de minister verklaard dat de provincie Noord-Holland positief staat tegenover de ontwikkeling en geen bijzondere belemmeringen worden voorzien zonder dat de RCR wordt toegepast.³³

Bij een capaciteit van een zonnepark onder de 50 MW is geen sprake van een wettelijke rijks- of provinciaal belang. Wel kan de provincie, indien sprake is van provinciale belangen, nadat de gemeenteraad is gehoord, een provinciaal inpassingsplan vaststellen. Dat sprake is van een provinciaal belang moet in het inpassingsplan worden gemotiveerd. Bij de onderbouwing van dat belang mag de provincie gebruik maken van de belangen zoals verwoord in de provinciale omgevingsvisie, of -verordening.³⁴ Verder moeten de provinciale belangen aanwezig zijn, maar is niet vereist dat de belangen het inpassingsplan noodzakelijk maken. Daar komt bij dat de provincie ook de provinciale coördinatieregeling op de verwezenlijking van het zonnepark van toepassing kan verklaren.³⁵

Momenteel is er nog geen rechtspraak over het provinciaal inpassingsplan bekend, maar wel kan worden gewezen op het ontwerp van het provinciaal inpassingsplan voor Drentse Zonneroute A37. Het project voorziet in een zonneroute door de gemeenten Emmen, Coevorden en Hogeveen. Hoewel op het project op grond van artikel 9b lid 1 E-wet de RCR van toepassing is, heeft de minister bepaald dat de procedure niet van toepassing is. De provincie acht het met het oog op de overzichtelijkheid wenselijk het hele project met het provinciaal inpassingsplan mogelijk te maken en onderbouwt het provinciaal belang onder meer aan de hand van het provinciaal beleid.³⁶

4.2 Bestemmingsplan of omgevingsvergunning strijdig gebruik

Het uitgangspunt is dat de gemeenten bevoegd zijn om een zonnepark planologisch in te passen.³⁷ In het geval dat het bestemmingsplan hiertoe geen mogelijkheid biedt kan er in beginsel voor worden gekozen het bestemmingsplan aan te passen, of een omgevingsvergunning strijdig gebruik te verlenen. Belangrijk is in dat kader om op te merken dat de provinciale verordening de keuzevrijheid van de gemeente tussen beiden kan beperken. Daarin kan bijvoorbeeld worden bepaald dat dat nieuwvestiging van een zonnepark alleen mogelijk is met een omgevingsvergunning strijdig gebruik die alleen voor een bepaalde termijn mag worden verleend.³⁸

Verder kan een omgevingsvergunning strijdig gebruik door gebruik te maken van de zogenoemde 'kruimellijst' in bijlage II bij het Bor voor de duur van tien jaar worden verleend.³⁹ Uit een uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 19 maart 2021 inzake Zonnepark Enterveen blijkt dat bij het verlenen van de tijdelijke vergunning geen welstandsadvies is vereist. Daarnaast overweegt de rechtbank, in lijn met de rechtspraak van de Afdeling, dat bij het verlenen van de tijdelijke omgevingsvergunning slechts feitelijk mogelijk en aannemelijk dient te zijn dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd. De terugkeer naar de originele bestemming is volgens de rechtbank geen vereiste, nu niet is uit te sluiten dat een zonnepark na de termijn in een nieuw bestemmingsplan wordt ingepast.⁴⁰ Tevens wordt gewezen op de uitspraak van de Afdeling inzake windpark Elzenburg-De Geer van 28 juli 2021. Daarin overweegt de Afdeling dat in de provinciale verordening de voorwaarde kan worden opgenomen dat financiële zekerheid moet worden gesteld dat windturbines na de termijn worden verwijderd en de situatie van voor de realisatie van de windturbines moet worden hersteld. Omdat de financiële zekerheid in dat geval in het bestemmingsplan ontbreekt, is het plan in strijd met de provinciale verordening.⁴¹ Een dergelijk vereiste van financiële zekerstelling kan ook worden gesteld voor zonneparken.

Bij de verlening van een omgevingsvergunning strijdig gebruik moet een gemeente uiteraard toetsen aan het eigen beleid. Het aanbod om zonneparken te realiseren in gemeenten overstijgt echter regelmatig de vraag daaraan die in gemeentelijk beleid staat. In dat soort situaties kan het voorkomen dat een gemeente aanvragen moet afwijzen onder gelijktijdige verlening van een omgevingsvergunning. In die situaties is het van belang dat de aanvragen op een gelijkwaardige, eerlijke wijze worden beoordeeld, zoals ook blijkt uit twee uitspraken van de Afdeling van 16 februari 2022.⁴² Tegen de verlening van een omgevingsvergunning voor een zonnepark en de weigering daarvan voor andere projecten is door de aanvragers die een weigering hebben gehad,

geprocedeerd. De Afdeling vernietigt alle besluiten, omdat, kortgezegd, de aanvragen niet allemaal op een gelijkwaardige wijze zijn beoordeeld. Daarmee zijn de besluiten in strijd met het beginsel van fair play tot stand gekomen.

Voor een bestemmingsplan of omgevingsvergunning strijdig gebruik moet ook onderzoek worden gedaan naar de mogelijke omgevings- en milieueffecten van een zonnepark. Ten aanzien van geluid geldt dat een zonnepark in principe geen eigen geluidsproductie heeft, behoudens het transformatorstation. Wel wordt veelal gesteld dat een zonnepark bestaand omgevingsgeluid kan reflecteren, waarmee de geluidsbelasting in de omgeving verandert.⁴³ De landschappelijke inpassing van een zonnepark is veelal ook een punt van geschil in procedures. In dit kader wordt veelal op basis van beleid aan de realisatie van een zonnepark de verplichting verbonden om een landschapsplan te realiseren en in stand te houden, mogelijk zelfs voordat met de bouw van het zonnepark mag worden gestart.⁴⁴ De landschappelijke inpassing kan mogelijk een reden zijn om medewerking aan een zonnepark te onthouden. Dit werd bijvoorbeeld gedaan door een aanvraag omgevingsvergunning te weigeren vanwege onder meer aantasting van de openheid van het landschap. De rechtbank was echter van oordeel dat onvoldoende was gemotiveerd waarom hier sprake was van een aantasting, temeer gezien het voorgenomen landschappelijke inpassingsplan.⁴⁵

4.3 Verklaring van geen bedenkingen

Verder speelt bij het verlenen van een omgevingsvergunning strijdig gebruik vaak de vraag of, en van welk bestuursorgaan een verklaring van geen bedenkingen ('vvgb') is vereist. Ingevolge artikel 6.5 lid 1 Bor is voor het verlenen van een omgevingsvergunning strijdig gebruik namelijk een vvgb van de gemeenteraad vereist, tenzij de gemeenteraad categorieën gevallen heeft aangewezen waarin een verklaring niet is vereist.⁴⁶ In de uitspraak van de Afdeling van 10 maart 2021, inzake het tijdelijk zonnepark Zeewolde, herhaalt de Afdeling dat er geen vereisten zijn aan de aanwijzing van categorieën van gevallen waarbij geen vvgb is vereist. Bepalend is volgens de Afdeling of de aanwijzing en de bekendmaking daarvan duidelijk zijn, alsmede dat de grondslag voor de uitsluiting in de aanwijzing wordt genoemd. Bij het tijdelijk zonnepark in Zeewolde achtte de Afdeling voldoende duidelijk dat in het besluit alle aanvragen strijdig gebruik die niet in strijd waren met de structuurvisie van de vvgb-plicht werden uitgezonderd. Dat niet duidelijk was welke structuurvisie het betrof maakte het besluit niet rechtsonzeker.⁴⁷

Noemenswaardig is de uitspraak van de Rechtbank Zeeland West-Brabant inzake een omgevingsvergunning voor een zonnepark in de gemeente Drimmelen. Daar kwam een concurrent van de vergunninghouder op tegen de uitzondering op de vvgb-plicht van de gemeenteraad.⁴⁸ De gemeenteraad had bij besluit besloten: *'voor initiatieven die passen binnen het Beleidskader "Grootschalige zonnenvelden" met datum 4 september 2018 een algemene verklaring van geen bedenkingen af te geven. Indien het college twijfelt aan de ruimtelijke of maatschappelijke wenselijkheid van een initiatief consulteert zij altijd actief de raad.'* De rechtbank oordeelt dat deze algemene uitsluiting niet aan de daaraan vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid te stellen eisen voldoet. Daartoe overweegt de rechtbank dat de beantwoording van de vraag of een project binnen het beleidskader past een inhoudelijke beoordeling vergt. Het beleidskader bevat zowel leidende principes als algemene uitgangspunten waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Daarnaast bevat het beleidskader gezichtspunten voor de afweging van locaties. Volgens de rechtbank maakt dit dat de beantwoording van de vraag of een plan aan de leidende principes en gezichtspunten voldoet een nadere afweging vergt, waardoor de uitzondering onvoldoende onderscheidend is. Verder neemt de rechtbank in overweging dat het college in de eerste plaats oordeelt of er sprake is van twijfel over de vraag of een project binnen het beleidskader past, waarna het project ter consultatie aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Die handelswijze betekent dat het college de reikwijdte van de aanwijzing bepaalt, hetgeen volgens de rechtbank op gespannen voet staat met de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenteraad en het college die is beoogd met het instrument van de vvgb. De vvgb is immers bedoeld om de gemeenteraad te laten meebeslissen over een aspect dat aan de beoordeling door het college is onttrokken. Daarom is het aan de gemeenteraad om de reikwijdte van de gevallen waarin een uitzondering op de vvgb-plicht wordt gemaakt aan te wijzen. Door de reikwijdte over te laten aan het college wordt de hoofdregel dat een vvgb is vereist omzeild, aldus de rechtbank.⁴⁹

5. Omgevingsvergunning voor zonneparken

Naast een omgevingsvergunning strijdig gebruik moet voor een zonnepark mogelijk een omgevingsvergunning voor bouwen, voor uitvoerings- en aanlegwerkzaamheden, een kapvergunning en mogelijk een omgevingsvergunning voor andere door de provincie aangewezen activiteiten worden aangevraagd.⁵⁰

In beginsel moet voor een zonnepark een omgevingsvergunning bouwen worden aangevraagd, nu de zonnepanelen van een zonnepark worden aangemerkt als bouwwerk.⁵¹ Er zijn een tweetal uitzonderingen op dat uitgangspunt mogelijk. Een eerste uitzondering wordt gemaakt met artikel 7j Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet ('BuChw'). Voor de daar aangewezen gemeenten, zoals de gemeente Hoorn, Leeuwarden en Heerhugowaard, is de vergunningplicht komen te vervallen gedurende een periode van dertig jaar na de inwerkingtreding van het bestemmingsplan dat een collector voor warmteopwekking, of een paneel voor elektriciteitsopwekking op de grond of op een op de grond staand bouwwerk mogelijk maakt. Indien de collectoren of panelen op een bouwwerk worden geplaatst is vereist dat de bouwhoogte van het bouwwerk niet hoger is dan 5 meter en het bouwwerk niet is voorzien van een niet op de grond gelegen buitenruimte.⁵² Verder is de gemeente bij gebruik van de uitzondering uit het BuChw verplicht om in het bestemmingsplan regels te stellen over het uiterlijk van de zonnepanelen en beleidsregels op te stellen die betrekking hebben op redelijke eisen van welstand. Ter illustratie wordt gewezen op het welstandsbeleid van de gemeente Hoorn. Daarin heeft de gemeente een aantal voorwaarden opgenomen voor het vergunningvrij kunnen plaatsen van zonnepanelen. Zo heeft de gemeente bepaald dat bij meerdere panelen deze regelmatig gerangschikt moeten zijn in een rechthoekige vorm en zij geen getrapte, onderbroken of asymmetrische opzet mogen hebben. Verder mogen dakdoorbraken, zoals schoorstenen en dakvensters, de vorm niet aantasten.⁵³ Een tweede uitzondering wordt in artikel 2 van bijlage II bij het Bor gemaakt voor het realiseren van zonnepanelen op een dak. Om gebruik te maken van die uitzondering moet worden voldaan aan de vereisten uit het artikel. Als aan die vereisten wordt voldaan vervalt de vergunningplicht voor de bouwactiviteit. De technische bouwregels uit het Bouwbesluit 2012 blijven onverkort op het vergunningvrij bouwen van zonnepanelen van toepassing.

6. Zonneparken en natuurbescherming

Bij het realiseren van een zonnepark moet ook worden nagegaan of de Wet natuurbescherming ('Wnb') van toepassing is. Dit kan ten eerste leiden tot een vergunningplicht, vanwege de mogelijke effecten van het zonnepark op een Natura 2000-gebied. Daarnaast moet er mogelijk een ontheffing voor het zonnepark worden verleend, vanwege het opzettelijk verstoren van diersoorten, de beschadiging of vernieling van hun voortplantingsplaatsen of nesten of het verwijderen van beschermde plantensoorten.⁵⁴ Voor wat betreft de vraag of een vergunning voor een Natura 2000-gebied nodig is wijzen wij erop dat bij zonneparken in de buurt van Natura 2000-gebieden meestal kan worden volstaan met het verrichten van een voortoets. Als in een voortoets op grond van objectieve gegevens op voorhand significante gevolgen kunnen worden uitgesloten dan is het zonnepark niet vergunningplichtig.⁵⁵ In die voortoets moeten ook de potentiële effecten van stikstofdepositie op de stikstofgevoelige habitattypen in Natura 2000-gebieden worden betrokken, waarbij niet elke stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden significant is. Zo neemt de Afdeling in haar uitspraak van 22 april 2020 over de stikstofdepositie tijdens de aanlegfase in overweging dat die stikstofdepositie tijdelijk en gering is. De Afdeling oordeelt dat op basis van de voortoets terecht is geconcludeerd dat geen negatieve gevolgen voor het betrokken Natura 2000-gebied zijn.⁵⁶ Verder is belangrijk dat op 1 juli 2021 de Wet stikstofreductie en natuurverbetering ('Wsn') in werking is getreden. Met de Wsn is in artikel 2.9a Wnb juncto artikel 2.5 Besluit natuurbescherming een partiële vrijstelling geïntroduceerd. Het artikel heeft tot gevolg dat de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden tijdens de aanlegfase buiten beschouwing worden gelaten. De vrijstelling is partieel, omdat alleen de tijdelijke werkzaamheden daaronder vallen en de vrijstelling alleen voor stikstof geldt. Als een project dus andere significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied dan is de vrijstelling daarop niet van toepassing en is een natuurvergunning nodig. Hoewel de vrijstelling ademruimte kan bieden is het toepassen van de partiële vrijstelling naar ons inzicht niet zonder risico. De reden daarvoor is dat de partiële vrijstelling mogelijk in strijd is met artikel 6, lid 3 Habitatrictlijn.⁵⁷ De onderbouwing die de wetgever geeft aan de mogelijkheid om de effecten van de stikstofdepositie gedurende de bouwfase buiten beschouwing te laten, voldoet naar onze verwachting niet aan de vereiste zekerheid uit artikel 6, lid 3 Habitatrictlijn in het licht van het arrest van het Europese Hof van Justitie over het Programma Aanpak Stikstof.⁵⁸ Het advies is dan ook niet enkel te varen op de vrijstelling, maar ook een voortoets voor handen te hebben.

Aangezien realisatie van een zonnepark in een Natura 2000-gebied niet veel voorkomt, is de uitspraak van de Rechtbank Gelderland interessant. Het betreft de weigering van een natuurvergunning voor de realisatie van een zonnepark in het Natura 2000-gebied 'Veluwe'. Het geschil betrof onder meer de vraag of er een vergunningplicht bestond en zo ja, of het verrichte onderzoek voldoet aan de eisen voor een passende beoordeling en in welke mate rekening mocht worden gehouden met mitigerende maatregelen. De rechtbank concludeert mede op basis van onderzoek door de STAB dat er wel significante gevolgen optreden voor vogelsoorten, waarmee een vergunningplicht bestaat. Om die natuurvergunning te verkrijgen, moet vervolgens worden bepaald of de passende beoordeling voldoet. Aangezien in het onderzoek ook wordt gewezen op mogelijke mitigerende maatregelen, toetst de rechtbank of voldaan wordt aan de eisen die daarvoor worden gesteld en concludeert dat dit niet het geval is. Kort en goed staat onvoldoende vast dat de maatregelen zodanige positieve gevolgen zullen hebben dat de mogelijke negatieve gevolgen van de bouw van het zonnepark voor de vogelsoorten worden gemitigeerd.⁵⁹

De vraag of een natuuronthefing nodig is bij de realisatie van een zonnepark is primair afhankelijk van de aanwezigheid van wettelijk beschermde planten- en diersoorten. Die vraag moet worden beantwoord door deskundigen, die daartoe veelal een bureauonderzoek verrichten en het betreffende gebied bezoeken. Een ontheffing is dan nodig indien met de realisatie van het zonnepark opzettelijk nesten, rustplaatsen en eieren van de beschermde soorten worden vernield of beschadigd, of nesten van vogels weg worden genomen.⁶⁰ Een voorbeeld hiervan vormt het realiseren van een drijvend zonnepark, waarvoor volgens gedeputeerde staten van de provincie Fryslân een natuuronthefing nodig is vanwege vermindering van rust- en slaapplaatsen van vogels. Als over wordt gegaan tot werkzaamheden zonder de aanwezigheid van een vereiste ontheffing kan in beginsel tot handhaving worden overgegaan.⁶¹ Een ander voorbeeld betreft de realisatie van een zonnepark in essentieel leefgebied van de das. Daarvoor is volgens de Afdeling ook een ontheffing nodig.⁶²

Verder is het van belang om na te gaan of er een natuurvergunning of -onthefing nodig is omdat de voor het zonnepark vereiste omgevingsvergunning en de toestemming op grond van de Wnb in beginsel bij elkaar aanhaken.⁶³ In dat geval doorlopen beiden dezelfde procedure en is een vvgb vereist om de omgevingsvergunning te kunnen verlenen.⁶⁴ Als een natuurvergunning of -onthefing vóór de aanvraag van de omgevingsvergunning wordt aangevraagd dan haken beide niet bij elkaar aan en doorlopen zij afzonderlijke procedures. De aanvraag voor de toestemming op grond van de Wnb moet uiterlijk bij de aanvraag om de omgevingsvergunning worden ingediend. Anders kan de omgevingsvergunning niet worden verleend.⁶⁵

7. Subsidieverlening

Voor de exploitatie van zonneparken kan subsidie worden verkregen op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie (SDE++).⁶⁶ Dit stimuleert emissiereductietechnologieën om bij te dragen aan het bereiken van een emissiereductie van 49% in 2030. Met de SDE++ wordt subsidie toegekend voor de exploitatieperiode van het project, waarbij technieken concurreren op basis van vermeden ton CO₂ en andere broeikasgassen. De subsidie wordt dan ook verstrekt op basis van de aangevraagde hoeveelheid subsidie per vermeden ton CO₂. De subsidie wordt toegekend voor een periode van 8, 12 of 15 jaar, dit is afhankelijk van de technologie die wordt toegepast. Voor zonne-energie is de looptijd 15 jaar.

De subsidie vergoedt het verschil tussen de kostprijs van duurzame energie en de marktwaarde van de geleverde energie, ook wel de onrendabele top. Per technologiecategorie wordt vooraf een maximaal basisbedrag vastgesteld. Projecten die voor een lager basisbedrag inschrijven komen eerder in aanmerking voor subsidie. Dit creëert concurrentie tussen technologiecategorieën en projecten onderling. Ook wordt op deze manier de opwekking van hernieuwbare energie tegen zo laag mogelijke kosten gestimuleerd. De hoogte van de SDE is afhankelijk van de toegepaste technologie en de hoeveelheid duurzame energie die wordt geproduceerd.

Eén van de eisen voor verkrijging van subsidie is om bij de subsidieaanvraag de vergunningen te voegen die noodzakelijk zijn voor de realisatie van het zonnepark.⁶⁷ Dit betreft in ieder geval de omgevingsvergunning. Vanwege deze eis wordt de planning voor verlening van een omgevingsvergunning afgestemd op het moment van openstelling van de subsidie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven ('CBB') van 4 mei 2021. Deze uitspraak betrof de afwijzing van een aanvraag om subsidie, omdat de omgevingsvergunning was verleend na sluiting van de termijn voor subsidieaanvraag. Het CBB wijst erop dat de eis om een omgevingsvergunning te overleggen bestaat om meer zekerheid te verkrijgen over de realisatie van het project waarvoor een subsidieaanvraag is ingediend. De subsidie kon worden aangevraagd tot 4 april 2019,

17:00 uur. De omgevingsvergunning is uiteindelijk op 5 april 2019 aan de ontwikkelaar gezonden en volgens het CBb op die dag verleend, waarmee dit dus te laat was voor de subsidieaanvraag. Deze aanvraag was daarom terecht geweigerd.⁶⁸ Een andere eis voor subsidieverlening is het overleggen van toestemming van de grondeigenaar dan wel een gedoogbeschikking.⁶⁹ Over deze eis ging de uitspraak van 3 augustus 2021 van het CBb. Het geschil betrof de vraag of uit een samenwerkingsovereenkomst zou volgen dat de grondeigenaar zijn toestemming moest verlenen aan het project. De eigenaar heeft echter expliciet geen toestemming gegeven en een over de samenwerkingsovereenkomst gevoerde civiele procedure is door de subsidieaanvrager verloren. Volgens het CBb is de subsidieaanvraag daarom terecht geweigerd vanwege de afwezigheid van toestemming van de grondeigenaar. Een verwijzing naar het Urgenda-arrest doet het CBb niet tot een andere conclusie komen.⁷⁰ Het mag algemeen bekend worden geacht dat Nederland kampt met een groot congestieprobleem op het elektriciteitsnetwerk.⁷¹ Als gevolg daarvan bestaat het risico dat duurzame energieprojecten niet gerealiseerd kunnen worden of hun elektriciteit niet kwijt kunnen op het elektriciteitsnetwerk. Vanwege dit risico wordt bij de subsidieaanvraag ook gevraagd om een verklaring van een netbeheerder over de beschikbaarheid van transportcapaciteit.⁷²

Het project dat subsidie ontvangt moet wel worden gerealiseerd conform hetgeen in de aanvraag voor die subsidie staat.⁷³ Voor het vertragen, het essentieel wijzigen of het stopzetten van de realisatie of exploitatie van het zonnepark in afwijking van de gegevens zoals ingediend bij de aanvraag om subsidie kan op voorafgaand verzoek schriftelijk ontheffing worden verleend.⁷⁴ Uit de uitspraak van het CBb van 15 juni 2021 blijkt wat er kan gebeuren als dit niet wordt gedaan: een verandering van het project leidt ertoe dat een melding voor het in gebruik nemen van een zonnepark niet wordt geaccepteerd.⁷⁵

Na verlening van een subsidie moet het zonnepark ook binnen een bepaalde termijn in gebruik worden genomen, zijnde in principe drie jaar na inwerkingtreding van het besluit.⁷⁶ As dit niet wordt gedaan, dan kan dit een grondslag zijn voor intrekking van een subsidie doordat niet aan de subsidieverplichtingen is voldaan.⁷⁷ Dit was het geval in een uitspraak van 23 november 2021 van het CBb, waarin geen ontheffing werd verleend van de datum voor ingebruikname en de subsidie werd ingetrokken.⁷⁸

8. Belanghebbendheid en relativiteitsvereiste

Door de nieuwe lijn van de Afdeling na het Varkens in Nood-arrest, zijn partijen die een zienswijze hebben ingediend ontvankelijk in beroep, ook als zij geen belanghebbenden zijn.⁷⁹ Aangezien tegenstanders veelal een zienswijze ingediend zullen hebben, doet de vraag naar belanghebbendheid er veelal minder toe. Niettemin oordeelt de Afdeling in de uitspraak ook dat aan niet-belanghebbenden vaak het relativiteitsvereiste kan worden tegengeworpen, zodat het beroep niet tot vernietiging van het bestreden besluit kan leiden. Volledigheidshalve wordt hierna nog wel ingegaan op de toets van belanghebbendheid bij zonneparken, waarna het relativiteitsvereiste en de nieuwe lijn van de Afdeling aan de orde komen.

8.1 Belanghebbende

Het uitgangspunt is dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. De Afdeling hanteert als vaste 'correctie' op dat uitgangspunt dat sprake moet zijn van gevolgen van enige betekenis, waarbij de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling en milieugevolgen van de activiteit in ogenschouw worden genomen. Ook de aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.⁸⁰ Voor de toets of een natuurlijk persoon belanghebbende is bij een zonnepark hecht de Afdeling vooral belang aan de mate van direct zicht op het zonnepark en de afstand tot het zonnepark. In een uitspraak van de Afdeling van 10 maart 2021 inzake een omgevingsvergunning voor een zonnepark in Zeewolde wonen appellanten op een afstand van 125 tot 500 meter van het zonnepark en hebben in enige mate direct zicht op het zonnepark. Twijfelachtig is of - gelet op de tussenliggende bebouwing en beplanting - sprake is van gevolgen van enige betekenis. De Afdeling geeft het voordeel van de twijfel. Daartoe overweegt de Afdeling dat het zonnepark een behoorlijke omvang heeft en dat de afstand tussen de woningen en het zonnepark niet heel groot is.⁸¹

Bij rechtspersonen is bepalend of de rechtspersoon een belang heeft dat zij krachtens de doelstellingen en blijkens de feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt.⁸² Indien de rechtspersoon statuten heeft is belangrijk dat die statuten voldoende precies en onderscheidend zijn. Daarnaast toetst de Afdeling of de rechtspersoon werkzaamheden verricht waaruit blijkt dat de rechtspersoon het bij het besluit betrokken belang in het bijzonder behartigt.⁸³ In het geval er sprake is van een informele vereniging, zijnde een vereniging dat

geen statuten heeft, toetst de Afdeling aan de hand van drie cumulatieve voorwaarden of de vereniging belanghebbende is. Het eerste vereiste is dat er een ledenbestand moet zijn. Ten tweede toetst de Afdeling of het gaat om een organisatorisch verband dat is opgericht met een bepaald doel, hetgeen betekent dat sprake moet zijn van regelmatige ledenvergaderingen, een bestuur en een samenwerking die op enige continuïteit is gericht. Ten slotte moet de organisatie een eenheid zijn die deelneemt aan het rechtsverkeer.⁸⁴ Ook concurrenten kunnen belanghebbende zijn bij een omgevingsvergunning voor een zonnepark. Het concurrentiebelang moet rechtstreeks zijn betrokken bij het besluit. Het enkele voornemen om in de toekomst ook zonneparken in hetzelfde gebied te gaan ontwikkelen is onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van een voldoende objectief bepaalbaar en actueel belang dat rechtstreeks bij de omgevingsvergunning is betrokken. Als er echter concrete aanvragen, voorzien van ruimtelijke onderbouwingen, zijn gedaan om in dezelfde gemeente zelf een zonnepark in de omgeving te kunnen exploiteren dan kan wel sprake zijn van een concurrentiebelang. Daarvoor is belangrijk dat voor het aantal en de omvang van zonneparken in een gemeente een maximum is gesteld, zodat de verlening van een omgevingsvergunning aan een derde van invloed kan zijn op de eigen aanvraag.⁸⁵

8.2 Relativiteitsvereiste

Artikel 8:69a Awb bepaalt dat degene die in beroep opkomt tegen een besluit zich niet kan beroepen op de schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien de regel of het beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Per beroepsgrond wordt door de bestuursrechter beoordeeld of het relativiteitsvereiste aan een inhoudelijke beoordeling in de weg staat. Daarbij zet de Afdeling in een overzichtsuitspraak van 11 november 2020 inzake het bestemmingsplan 'Twiske Zuid' uiteen hoe relativiteitsvereiste wordt toegepast. Zo blijkt uit de uitspraak dat in het kader van de goede ruimtelijke ordening het eigen belang van appellant is gelegen bij de bescherming van het eigen woon- en leefklimaat in de directe omgeving van de woning.⁸⁶ Daarbij kan ter vergelijking nog worden gewezen op de uitspraak inzake Windplan Blauw. Daaruit blijkt dat de stelling van een appellant dat die gebruik maakt van gronden in een gebied dat niet in de directe omgeving van zijn woning is gelegen onvoldoende is om de mogelijke aantasting van de - bijvoorbeeld, recreatieve - functie van dit gebied als aantasting van zijn eigen belang te beschouwen.⁸⁷ Daarnaast is vaste rechtspraak van de Afdeling dat een natuurlijk persoon die zich beroept op de bepalingen die de Wnb beoogt te beschermen, zich in beginsel beroept op een algemeen belang waarvoor hij of zij niet kan opkomen. Op dit uitgangspunt wordt een uitzondering gemaakt in het geval dat de Wnb met de bescherming van plant- en diersoorten ook bescherming biedt aan het belang bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe woon- en leefomgeving van de natuurlijke persoon. Daarvoor moeten de belangen van de omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van de woon- en leefomgeving verweven zijn met het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen.⁸⁸ Voor de vraag of verwevenheid kan worden aangenomen bij een ontheffing op grond van de Wnb voor soortenbescherming wordt in het bijzonder rekening gehouden met de afstand van de woning van de natuurlijke persoon tot aan de gronden van de door de handeling aangetaste beschermde soorten. Daarbij hanteert de Afdeling de regel dat in zijn algemeenheid geen sprake is van verwevenheid indien de afstand van de woning van de natuurlijke persoon tot aan die gronden hemelsbreed meer dan 100 meter bedraagt.⁸⁹ Een afstand van 100 meter tussen een woning en het essentiële foerageergebied van een das was voldoende om relativiteit aan te nemen.⁹⁰ Bij een vergunning op grond van de Wnb voor Natura 2000-gebied moet het belang van de natuurlijke persoon zodanig verweven zijn met het belang van het behoud van een goede staat van instandhouding van het Natura 2000-gebied, dat het belang van de Wnb, strekt tot bescherming van de belangen van de omwonenden. Voor de vraag wanneer een Natura 2000-gebied nog onderdeel uitmaakt van de directe leefomgeving van de natuurlijke persoon beoordeelt de Afdeling voornamelijk de afstand van de woonpercelen tot, en het zicht op het aangetaste Natura 2000-gebied. Die beoordeling is casuïstisch, waarbij uit een uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2021 inzake een zonnepark in Hoogeveen, volgt dat bij een grotere afstand tot het Natura 2000-gebied het aspect van zicht een minder grote, tot geen rol in de beoordeling speelt. In die uitspraak oordeelt de Afdeling zonder het aspect zicht in overweging te nemen dat een afstand van 5 km tot het Natura 2000-gebied te groot is om de verwevenheid aan te nemen.⁹¹

Ook bedrijfseconomische belangen van een bedrijf kunnen zodanig verweven zijn met het belang van het behoud van een goede staat van instandhouding van het Natura 2000-gebied dat het relativiteitsvereiste niet kan worden tegengeworpen. Dat kan aan de orde zijn indien de bedrijfsactiviteiten plaatsvinden in het Natura 2000-gebied en afhankelijk zijn van de aangetaste natuurwaarden in dat gebied.⁹²

8.3 Toegang bestuursrechter bij toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht

Belangrijk zijn verder de richtinggevende uitspraken die Afdeling op 14 april 2021 en 4 mei 2021 heeft gedaan naar aanleiding van het arrest 'Varkens in Nood' van het Hof van Justitie in Luxemburg ('HvJ').⁹³ Voor het arrest van het HvJ gold artikel 6:13 Awb onverkort. Dat artikel bepaalt dat degene die heeft nagelaten om bij de voorbereiding van een besluit met de UOV een zienswijze te geven, in beginsel niet tegen het betreffende besluit in beroep kan bij de bestuursrechter.⁹⁴ Het HvJ bepaalde in het arrest dat artikel 6:13 Awb, voor wat betreft de milieubesluiten, in strijd is met de toegang tot de rechter uit het Verdrag van Aarhus. In haar uitspraak van 14 april 2021 oordeelt de Afdeling op basis van het arrest van het HvJ kortgezegd dat alle belanghebbenden tegen omgevingsrechtelijke zaken in beroep mogen opkomen die zijn voorbereid met de UOV, ongeacht zij hiertegen een zienswijze hebben ingediend. Onder omgevingsrechtelijke zaken vallen onder meer besluiten genomen op grond van de Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Wet geluidhinder, Wet natuurbescherming en de Waterwet en andere wetten en regelingen op het gebied van het milieu en de ruimtelijke ordening.⁹⁵

De tweede richtinggevende uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2021 zag op een omgevingsvergunning voor het realiseren van een zonnepark met 87.000 zonnepanelen in Hoogeveen. In die uitspraak kwam de vraag aan de orde of niet-belanghebbenden bij het volgen van de UOV ook ontvankelijk kunnen zijn in beroep. De Afdeling oordeelt aan de hand van het arrest 'Varkens in Nood' en artikel 9, lid 3 Verdrag van Aarhus dat niet-belanghebbenden, onder de voorwaarde dat zij een zienswijze hebben ingediend tegen het ontwerpbesluit, in beroep ontvankelijk zijn. Ook de niet-belanghebbende die verschoonbaar te laat of geen zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit kan niet worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is, aldus de Afdeling.⁹⁶ Opvallend is de na de Afdelingsuitspraak gewezen uitspraak van 26 mei 2021 van de rechtbank Midden-Nederland inzake een omgevingsvergunning verleend voor een zonnepark in de gemeente Zeewolde. De rechtbank heeft op dezelfde dag als de Afdelingsuitspraak een partij, die een zienswijze had ingediend, niet-ontvankelijk verklaard in beroep omdat hij niet-belanghebbend is. Bij de uitspraak van 26 mei 2021 overweegt de rechtbank niettemin dat de Afdelingsuitspraak van 4 mei 2021 op dezelfde dag eerder bekend was gemaakt dan de eigen gewezen uitspraak van 4 mei 2021 en dat de rechtbankuitspraak daarom onjuist was. De rechtbank laat de eigen uitspraak daarom vervallen en verklaart de niet-belanghebbende alsnog ontvankelijk in beroep.⁹⁷ Verder opgemerkt dat een uitspraak van de Afdeling er meestal niet toe zal leiden dat de beroepsgronden aangevoerd door niet-belanghebbenden tot vernietiging van een besluit leiden. Zoals reeds benoemd merkt de Afdeling in haar uitspraak van 4 mei 2021 namelijk op dat het relativiteitsvereiste onverkort aan niet-belanghebbenden kan worden tegengeworpen.⁹⁸ Dit zal er in een groot aantal van gevallen aan de kans op een geslaagd beroep in de weg staan.⁹⁹

9. Conclusie

In dit artikel is een overzicht gegeven van de ontwikkelingen van de omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken. Aan de hand van beleid, wet- en regelgeving en de uitspraken van de rechtbanken, de Afdeling en het CBB is inzicht gegeven in de verschillende aspecten die aan de orde kunnen komen bij de ontwikkeling van zonneparken. Het aantal juridische procedures dat over zonneparken wordt gevoerd, is de afgelopen jaren aanzienlijk gestegen. In die procedures is voor de ruimtelijke inpassing binnen de provinciale kaders, draagvlak en de (financiële) participatie van de omgeving een belangrijke rol weggelegd. Wat betreft financiële participatie wordt vooralsnog volstaan met een verplichting om een inspanning daartoe te leveren. Is het voorzienbaar dat in de toekomst ook een resultaatsverplichting van ontwikkelaars verwacht gaat worden? Uit de rechtspraak over de inpassing van zonneparken met een bestemmingsplan of omgevingsvergunning strijdig gebruik blijkt dat vooral de ruimtelijke inpassing een belangrijke afweging vormt. En bij de omgevingsvergunning strijdig gebruik is ook van het belang dat op de juiste wijze een vvgb wordt verkregen, dan wel afdoende zekerheid bestaat dat het project valt onder een aangewezen categorie. Verder blijkt uit de praktijk dat voor de beantwoording van de vraag of een natuurvergunning nodig is bij de realisatie in de buurt van een Natura 2000-gebied meestal kan worden volstaan met een voortoets, maar de realisatie in een Natura 2000-gebied is waarschijnlijk snel vergunningplichtig. Dat voor de subsidieverlening voor zonneparken niet alleen de noodzakelijke vergunningen, maar ook een verklaring van de netbeheerder over de beschikbaarheid van transportcapaciteit moet worden overgelegd, is het resultaat van het congestieprobleem. Daarbij blijkt uit de rechtspraak dat ingebruikname van het zonnepark binnen de in de subsidie vermelde periode van groot belang is. Dit vanwege het waarschijnlijke gevolg dat bij niet-naleving de subsidie wordt ingetrokken. Ten slotte is het sinds de Afdelingsuitspraak naar aanleiding van het Varkens-in-Nood arrest voor alle niet-belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend

mogelijk om in beroep te gaan. Hoewel hierdoor een grotere groep niet-belanghebbende tegenstanders van zonneparken ontvankelijk zijn in beroep kan, hen veelal het relativiteitsvereiste worden tegengeworpen, zodat de beroepsgronden inhoudelijk niet zullen slagen. De ruimtelijke effecten van een zonnepark zijn immers beperkt, zodat deze effecten niet snel samenvallen met de woon- en leefomgeving van appellanten.

-
- 1 Erwin Noordover en Rieneke Jager zijn als advocaat verbonden aan NewGroundLaw in Amsterdam.
 - 2 COM(2021) 550 final.
 - 3 energieopwek.nl (geraadpleegd op 3 maart 2022).
 - 4 <www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/08/productie-groene-stroom-met-40-procent-gestegen (geraadpleegd op 3 maart 2022)/ (<http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/08/productie-groene-stroom-met-40-procent-gestegen> (geraadpleegd op 3 maart 2022)/>.
 - 5 Zie C.E. Barnhoorn e.a., 'De Regionale Energie Strategie: de regio aan zet in de energietransitie! *De juridische aspecten van een nieuw instrument nader beschouwd*', *Gst.* 2019/73, afl. 7489, p. 358-363 voor een nadere uitweiding over het instrument van de RES.
 - 6 Omgevingsvisie NH 2050, 'Balans tussen economische groei en Leefbaarheid, provincie Noord-Holland p. 20 en 26.
 - 7 Zie bijv. par. 6.2.2 Omgevingsverordening Noord-Holland 2020.
 - 8 ABRvS 24 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1311 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:1311>) (Zonnepark Agger B.V.); zie voor meer voorbeelden van uitspraken, waarin wordt getoetst aan de provinciale omgevingsverordening: E.M.N Noordover & C.M. Walgemoed, 'Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken: een overzicht', *BR* 2018/77, afl. 11, p. 518-524
 - 9 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3591 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2019:3591>).
 - 10 Bijv. art. 6.43 Omgevingsverordening Noord-Holland 2020.
 - 11 Net als bij de realisatie van windparken op land, zie daarover onder meer H.D. Tolsma, K.J. de Graaf, 'Participatie en draagvlak bij besluitvorming over windparken op land', *M&R* 2021/119.
 - 12 Klimaatakkoord, Den Haag, d.d. 28 juni 2019.
 - 13 Klimaatakkoord, Den Haag, d.d. 28 juni 2019.
 - 14 De participatiewaaier is gezamenlijk opgesteld door Nederlandse Vereniging Duurzame Energie, Energie Samen, de Natuur- en Milieufederaties, Hier Opgewekt, Holland Solar, de Nederlandse WindEnergie Associatie, Energie Nederland, de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en EZK zijn de volgende vormen van financiële participatie aangewezen, zie: participatiewaaier, 'Opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land, november 2019.
 - 15 Gedragscode Zon op Land, d.d. 13 november 2019, van Holland Solar en naast Holland Solar ondertekend door Energie Samen, Greenpeace, Milieudefensie, Natuur & Milieu, de Natuur en Milieufederaties, Natuurmonumenten, NLVOW en Vogelbescherming Nederland.
 - 16 Art. 3.1 Wro; art. 2.12 lid 1, sub a, onder 3 Wabo
 - 17 Zie bijv. ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:170 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2015:170>).
 - 18 ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2338 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2018:2338>).
 - 19 ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1994 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:1994>).
 - 20 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3580 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2019:3580>); ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2019:4209>).
 - 21 Bijv. ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3591 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2019:3591>).
 - 22 ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:958 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2020:958>).
 - 23 ABRvS 8 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2007 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:2007>).

- 24 Nationaal programma RES: Oplegger & Factsheet, 'Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie; M.A.M. Dieperink, 'Financiële participatie en 50% lokaal eigendom in energieprojecten. Van symboolpolitiek naar een wettelijke norm?', TBR 2022/11 (/tbr/2022-11), nr. 15, p. 70-83; H.D. Tolsma; K.J. de Graaf, 'Participatie en draagvlak bij besluitvorming over windparken op land. Een juridische analyse van participatie bij duurzame energieprojecten', *M&R* 2021/119.
- 25 Klimaatakkoord, Den Haag, d.d. 28 juni 2019.
- 26 HR 26 januari 1990, ECLI:NL:PHR:1990:AC096 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:PHR:1990:AC096>).
- 27 HR 3 april 1998, ECLI:NL:PHR:1998:AN5655 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:PHR:1998:AN5655>).
- 28 HR 24 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:483 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2017:483>).
- 29 Nationaal programma RES: Oplegger & Factsheet, 'Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie.
- 30 ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2950 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2019:2950>); Rb. Noord-Holland 26 augustus 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:7116 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBNHO:2021:7116>).
- 31 Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet versterking participatie op decentraal niveau), MvT.
- 32 Art. 3.28 lid 1 Wet ruimtelijke ordening ('Wro').
- 33 Bijv. Staatscourant 2021, 33669 en *Stcrt.* 2020, 31588.
- 34 ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:259 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2020:259>), ov. 17.1
- 35 E.M.N Noordover & C.M. Walgemoed, 'Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken: een overzicht', *BR* 2018/77, afl. 11, p. 518-524, onderdeel 4.
- 36 Drentse Zonneroute A37, Ontwerp-provinciaal inpassingsplan (toelichting), d.d. 7 juni 2021.
- 37 art. 2.1 lid 1 onder c jo. art. 2.12 lid 1, sub a, onder 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo').
- 38 Art. 2.23, of Art. 2.23a Wabo; ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1681 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:1681>).
- 39 Art. 2.12 lid 1, sub a, onder 2 Wabo juncto artikel 4, lid 11 bijlage II bij het Bor.
- 40 Rb. Overijssel 18 maart 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:1180 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBOVE:2021:1180>); vgl. ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1112 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2018:1112>).
- 41 Art. 2.23 Wabo.
- 42 ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:437 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2022:437>); ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:442 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2022:442>).
- 43 Zie bijv. ABRvS 10 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2492 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:2492>), waarin werd gesteld dat verkeersgeluid wordt weerkaatst.
- 44 Zie bijv. ABRvS 8 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2007 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:2007>).
- 45 Rb. Gelderland 12 oktober 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:5398 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBGEL:2021:5398>).
- 46 Art. 6.5, lid 3 Bor.
- 47 ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:499 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:499>).
- 48 De vraag of aan de concurrent het relativiteitsvereiste kan worden tegengeworpen wordt behandeld in par. 8.2. van dit artikel.
- 49 Rb. Zeeland West-Brabant 19 oktober 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5044 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBZWB:2020:5044>).
- 50 Voor een zelfstandig zonnepark is geen omgevingsvergunning milieu nodig, zie E.M.N Noordover & C.M. Walgemoed, 'Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken: een overzicht', *BR* 2018/77, afl. 11, p. 522-523.
- 51 Art. 2.1 lid 1 onder a Wabo; ABRvS 10 juli 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6746 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2000:AA6746>).

- 52 Art. 7j lid 1 en lid 2 Besluit uitvoering Chw.
- 53 Art. 7j lid 3 Besluit uitvoering Chw; Welstandnota gemeente Hoorn 2020.
- 54 E.M.N Noordover, C.M. Walgemoed, 'Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken: een overzicht', *BR* 2018/77, afl. 11, p. 518-524., onderdeel 5.4.
- 55 ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1663 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2019:1663>).
- 56 ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2020:1110>).
- 57 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.
- 58 HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:EU:C:2018:882>).
- 59 Rb. Gelderland 12 januari 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:164 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBGEL:2022:164>).
- 60 Art. 3.1 lid 1 Wnb.
- 61 Rb. Noord-Holland 14 juli 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3180 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBNNE:2021:3180>).
- 62 ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:387 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2022:387>).
- 63 Art. 2.1, lid 1, sub i Wabo juncto art. 2.2aa Bor.
- 64 Art. 6.10 Bor.
- 65 Art. 2.7 lid 1 Wabo; ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:12 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2018:12>).
- 66 Zie over de systematiek van subsidies o.a. J.J. Peelen, C.M. Fleuren, 'Een toekomst zonder SDE in de elektriciteitssector', *NTE* 2019 3/4; E.M.N. Noordover, A. Drahmman, 'Subsidies voor duurzame initiatieven', *Bb* 2018/33.
- 67 Art. 2, lid 1 Algemene uitvoeringsregeling stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie; zie voor de toepassing van dit artikel ook CBb 27 oktober 2020, ECLI:NL:CBB:2020:774 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2020:774>).
- 68 CBb 4 mei 2021, ECLI:NL:CBB:2021:464 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2021:464>).
- 69 Art. 2d , lid 1 Algemene uitvoeringsregeling stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie.
- 70 CBb 3 augustus 2021, ECLI:NL:CBB:2021:808 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2021:808>).
- 71 Zie hierover bijv. ook W.H.E. Parlevliet, H. Plas, 'It ken net - over capaciteitsgebrek en het elektriciteitsnet', *BR* 2021/100.
- 72 Art. 2d, lid 2 Algemene uitvoeringsregeling stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie.
- 73 Art. 62, lid 1 Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie.
- 74 Art. 62, lid 3 Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie; zie over de toepassing van dit artikel ook CBb 31 augustus 2021, ECLI:NL:CBB:2021:847 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2021:847>).
- 75 CBb 15 juni 2021, ECLI:NL:CBB:2021:608 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2021:608>).
- 76 Art. 61, lid 1 Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie.
- 77 Met toepassing van art. 4:48, lid 1, sub b Awb.
- 78 CBb 23 november 2021, ECLI:NL:CBB:2021:1015 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2021:1015>).
- 79 Zie voor de toepassing hiervan onder meer ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:437 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2022:437>).
- 80 Art. 1:2 lid 1 Awb; ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2017:2271>).
- 81 ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:499 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:499>).
- 82 Art. 1:2 lid 3 Awb.
- 83 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3911 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2008:BF3911>).

- 84 ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1838/ (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2018:1838/>)
- 85 Rb. Overijssel 19 oktober 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5044 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBZWB:2020:5044/>); ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:550 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:550/>).
- 86 ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2020:2706/>).
- 87 ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3760 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2019:3760/>).
- 88 Bijv. ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1025 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:1025/>).
- 89 ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1025 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:1025/>).
- 90 ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:387 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2022:387/>).
- 91 ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:953/>).
- 92 ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2020:2706/>).
- 93 ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:786/>); Hvj 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:EU:C:2021:7/>).
- 94 Art. 6:13 Awb.
- 95 ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:786/>).
- 96 ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:953/>).
- 97 Rb. Midden-Nederland 26 mei 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2210 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBMNE:2021:2210/>).
- 98 ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:953/>).
- 99 Bijv. ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1025 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:1025/>).

Deel dit artikel  ([https://twitter.com/intent/tweet?text=nr. 5 - mei 2022%20TBR 2022-52 Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken: de recente ontwikkelingen&via=Instituut_BR&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52](https://twitter.com/intent/tweet?text=nr.5-5mei2022%20TBR2022-52Omgevingsrechtelijkebesluitvormingvoorzonneparken:derecenteontwikkelingen&via=Instituut_BR&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52))  ([https://www.linkedin.com/shareArticle?mini=true&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52&title=nr. 5 - mei 2022%20TBR 2022-52 Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken: de recente ontwikkelingen&source=IBR Tracker](https://www.linkedin.com/shareArticle?mini=true&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52&title=nr.5-5mei2022%20TBR2022-52Omgevingsrechtelijkebesluitvormingvoorzonneparken:derecenteontwikkelingen&source=IBRTracker))  ([https://www.facebook.com/sharer/sharer.php?u=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52&t=IBR Tracker%20nr. 5 - mei 2022%20TBR 2022-52 Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken: de recente ontwikkelingen](https://www.facebook.com/sharer/sharer.php?u=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52&t=IBRTracker%20nr.5-5mei2022%20TBR2022-52Omgevingsrechtelijkebesluitvormingvoorzonneparken:derecenteontwikkelingen))  ([mailto:?subject=IBR Tracker Artikel delen&body=Ik vond dit artikel in IBR Tracker:%0D%0Ahttp://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52](mailto:?subject=IBRTrackerArtikeldelen&body=IkvondditartikelinIBRTracker:%0D%0Ahttp://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2022/mei/tbr-2022-52))