

Beleidsregels Coöperatief ontwikkelen van zon- en windenergieprojecten

1. Inleiding

Klimaatwet en Klimaatakkoord

In 2015 is het Parijs-akkoord gesloten. In dit akkoord hebben 197 landen afspraken gemaakt om verdere opwarming van de aarde een halt toe te roepen. In Nederland is het akkoord van Parijs vertaald in de Klimaatwet. De Klimaatwet stelt klimaatdoelstellingen voor de regering vast. Het hoofddoel van de wet is het bereiken van 95% broeikasgasreductie in Nederland in 2050 ten opzichte van 1990 en als tussendoel streven naar 49% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990. Daarnaast bevat de klimaatwet als neven doel het streven naar 100% CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050.

Regionale Energiestrategie (RES)

Onderdeel van het landelijke Klimaatakkoord is de afspraak dat elke regio in Nederland een Regionale Energiestrategie (RES) opstelt. Hierin geven de regio's invulling aan de afspraken uit het Klimaatakkoord zoals deze zijn gemaakt aan de sectortafels voor Elektriciteit en Gebouwde omgeving. De focus ligt op de opwek van duurzame elektriciteit, energiebesparing en de warmtetransitie in de gebouwde omgeving.

De gezamenlijke regionale opgave is daadwerkelijk bijdragen aan de nationale doelstellingen. Deze opgave is complex en de ruimtelijke impact van de energietransitie is enorm. Juist in de vertaling van de klimaatambities naar locaties en projecten worden ook de maatschappelijke en ruimtelijke consequenties en dilemma's concreet. Dit betekent dat met name gemeenten een grote verantwoordelijkheid hebben omdat doelen en afspraken lokaal en dus op gemeentelijk niveau moeten landen.

Participatie is een belangrijk thema bij de totstandkoming van de RES. Het streven is zoveel mogelijk draagvlak, eigenaarschap en betrokkenheid van inwoners, bedrijven en andere relevante partijen, zowel in het planproces om te komen tot een RES als bij concrete duurzame energieprojecten.

De RES wordt verder opgepakt en uitgewerkt op basis van een aantal leidende principes. De energietransitie is een grote maatschappelijke investering met enorme impact op de levens van onze burgers en op onze leefomgeving. Eén van de leidende principes voor de uitwerking van de RES is dat de opbrengsten, in duurzame energie en/of geld, van investeringen zoveel mogelijk ten goede dienen te komen aan de gemeenten en haar inwoners en bedrijven.

Vooruitlopend hierop zijn kaders gewenst over de wijze waarop eventuele initiatieven ontwikkeld kunnen worden. Alleen op deze wijze kan de gemeente de regie nemen over een rechtvaardige verdeling van lasten en lusten bij de ontwikkelingen voor grootschalige opwek van duurzame energie.

Beleidsregels coöperatief ontwikkelen

De gemeente speelt een belangrijke rol in het creëren van een gelijk speelveld voor burgers in de markt voor ontwikkeling van zonne- en windenergieprojecten. Met het vaststellen van uitgangspunten en richtlijnen door de gemeenteraad scheidt de gemeente Waalre een beleidskader die burgers toegang verschaft tot en zeggenschap geeft over het proces van grootschalige zonne- en windenergieontwikkeling. Met voorliggende beleidsregels wordt aan dit beleidskader invulling gegeven. De verwachting is dat mede door deze beleidsregels goede lokale initiatieven worden ontwikkeld, die kunnen rekenen op (lokaal) draagvlak, vertrouwen en acceptatie door de lokale gemeenschap.

Dit document beschrijft de manier waarop grootschalige wind- en zonne-energieprojecten in de gemeente Waalre worden ontwikkeld. Daarbij is het coöperatief ontwikkelen en exploiteren met en door de lokale gemeenschap een uitdrukkelijk uitgangspunt. Alleen dan is het realiseren van de lokale energietransitie echt haalbaar en wordt invulling gegeven aan (bewoners)participatie beschreven in het Klimaatakkoord en de RES.

Dit document is dus geen gemeentelijke visie waarin een (ruimtelijke) afweging wordt gemaakt van mogelijke locaties waar grootschalige zonne- en windenergieprojecten in de Waalre kunnen worden toegestaan.

2. Het speelveld

Grootschalige opwek van duurzame elektrisch energie gebeurt met name door grote windturbines en grote zonneparken. Beide vormen hebben een zekere impact op de leefomgeving.

Windturbines

Windturbines zijn zeer effectief in het opwekken van grote hoeveelheden duurzame energie. Een windturbine van 5,5 MW kan net zoveel stroom opwekken als 4.000 huishoudens gebruiken.

Windturbines vertegenwoordigen een zeer rendabele investering. Met een SDE+ exploitatiesubsidie voor een periode van 15 jaar is een voor die periode gegarandeerde opbrengst mogelijk. Een goed rendement met weinig risico zorgt ervoor dat windturbines geliefd zijn bij projectontwikkelaars en investeerders.

Zonneparken

Zonne-energie kan omgezet worden in duurzame elektriciteit met zonnepanelen. Gelet op een zorgvuldig grondgebruik ligt de voorkeur bij het toepassen van zonnepanelen op daken van gebouwen. Voor de grotere daken is hier ook SDE+ beschikbaar en daarmee ook een interessant rendement. Dat is de reden dat veel van deze daken al vol liggen, dan wel in ontwikkeling zijn. Helaas is het gezamenlijke oppervlakte van de grotere daken niet genoeg om voldoende duurzame energie op te wekken. Grondgebonden zonneparken zijn daarom ook nodig om voldoende duurzame energie op te wekken.

Met behulp van de SDE+ subsidie geven zonneparken een goed rendement, echter relatief lager dan bij windturbines. Dit komt grotendeels omdat er veel meer (schaarse) grond nodig is om een zonnepark te ontwikkelen.

Leefomgeving

Windturbines hebben een duidelijke impact op de fysieke leefomgeving. Windturbines zijn van ver zichtbaar en produceren onder meer geluid en slagschaduw. Inpassing in het landschap is lastig bij windturbines. Alhoewel windturbines nodig zijn voor een duurzame energievoorziening, wordt dit anders gevoeld door de omwonenden van windturbines. Zeker wanneer de lasten voor de omwonenden zijn en de lusten voor bijvoorbeeld een projectontwikkelaar.

Zonneparken hebben een lagere impact op de fysieke leefomgeving dan windturbines. Zeker wanneer de omvang van een zonnepark wordt afgestemd op het landschap en de zone rondom een zonnepark wordt gebruikt voor passende begroeiing. Desalniettemin is voor zonneparken veel grond nodig, die niet meer gebruikt kan worden voor bijvoorbeeld landbouw.

3. Wat wij willen bereiken

Realisatie van duurzame energieprojecten

Vanuit de opgave van het Klimaatakkoord en de RES wil ook Waalre bijdragen aan daadwerkelijke opwek van duurzame energie. Dit gebeurt in eerste instantie door het scheppen van ruimte voor de realisatie van wind en zon op land. Daarbij zijn andere partijen nodig voor de realisatie.

Lokaal eigenaarschap

Wanneer lokaal eigenaarschap wordt ingevuld zodat burgers aan het roer staan bij het initiatief, het ontwerp en de investering, ontstaat er een andere betrokkenheid dan bij reguliere ontwikkelingen van bijvoorbeeld windparken. Bij dergelijke projecten worden burgers geconfronteerd met een concrete ontwikkeling, waarbij met name weerstand wordt opgewekt.

Wanneer de inwoners zich zelf organiseren en samen het initiatief nemen voor de ontwikkeling van duurzame energie, ontstaat draagvlak voor duurzame energie.

Revenuen lokaal houden

De financiële opbrengsten van een windturbine en in mindere mate van een zonnepark zijn zeer aanzienlijk en relatief risico vrij. Dat is ook de reden waarom deze duurzame energiebronnen geliefd zijn bij investeerders en projectontwikkelaars.

Lokaal eigenaarschap betekent ook dat niet alleen de lasten, maar ook de lusten lokaal blijven. Een windturbine die gedeeltelijk eigendom is van een omwonende voelt anders dan een windturbine van iemand anders. Een zeker financieel rendement is daarbij aantrekkelijk, maar mag niet de boventoon voeren. Immers dan blijven inwoners achter die geen grote bedragen kunnen investeren. Een gedeelte van de opbrengsten moet daarom ingezet worden voor lokale maatschappelijke of duurzame doelen.

4. Juridisch kader

Windturbineparken

De omvang van windturbineparken uitgedrukt in MW bepaalt welk overheidsorgaan het bevoegd gezag is. Er wordt onderscheid gemaakt in drie categorieën:

1. Tot 5 MW: gemeente
2. 5 tot 100 MW: provincie
3. Groter dan 100 MW: rijk

Windpark kleiner dan 5 MW

Gemeente is bevoegd gezag.

- De gemeenteraad is bevoegd om het bestemmingsplan vast te stellen.
- Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om de omgevingsvergunning te verlenen.
- De gemeenteraad kan besluiten om de gemeentelijke coördinatie regeling toe te passen. Vaststelling van het bestemmingsplan en verlening van de omgevingsvergunning en overige vergunningen vinden dan gelijk plaats.

Windpark van 5 tot 100 MW

Gemeente en provincie zijn bevoegd gezag.

- Provinciale staten zijn bevoegd gezag om het inpassingsplan vast te stellen.
- Gedeputeerde staten zijn bevoegd om de omgevingsvergunning te verlenen.
- Uitgangspunt is dat de provinciale coördinatie regeling wordt toegepast. Gedeputeerde staten kunnen besluiten deze niet toe te passen.

Voor windparken tussen de 5 en 100 MW is in de Crisis- en Herstelwet bepaald dat het een provinciaal belang betreft. Door de Crisis- en Herstelwet worden planologische procedures verkort. Provinciale Staten zijn bevoegd gezag. In de praktijk betekent het echter dat een initiatiefnemer voor een windpark tussen 5 en 100 MW zich allereerst meldt bij de betreffende gemeente. Indien de gemeente weigert om ten behoeve van het windinitiatief het bestemmingsplan vast te stellen of te wijzigen, kan de initiatiefnemer een beroep doen op de provincie.

Windparken vanaf 100 MW

Rijksoverheid is bevoegd gezag.

- De ministers van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu zijn bevoegd om het inpassingsplan vast te stellen.
- B&W van de gemeente waarin het windpark ligt, zijn bevoegd om de omgevingsvergunning te verlenen (met uitzondering van een procedure afwijking omgevingsvergunning waarvoor een ruimtelijke onderbouwing nodig is).
- Uitgangspunt is dat de Rijkscoördinatie regeling wordt toegepast. De minister van Economische zaken kan besluiten deze niet toe te passen.

De Rijkscoördinatie regeling biedt de rijksoverheid de mogelijkheid om bij projecten van nationaal belang (vanaf 100 MW) de besluitvorming rondom windenergieprojecten te coördineren.

Zonneparken

Bij grondgebonden zonneparken zijn gemeenten bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Zonneparken met een omvang vanaf 50 MW kunnen vallen onder de Rijkscoördinatieregeling. Er is geen tussenstap waarbij provincies bevoegd gezag zijn bij zonneparken.

5. Beleidsregels

Met onderstaande beleidsregels wordt aan belanghebbenden helderheid gegeven over de kaders die Waalre stelt aan het ontwikkelen en exploiteren van grootschalige zonne- en windenergieprojecten.

Artikel 1. Planologische medewerking

Voor de ontwikkeling van een wind- of zonnepark wordt enkel planologische medewerking verleend, wanneer het plan voldoet aan de uitgangspunten in de artikelen 2 en goedkeuring wordt verleend aan het financieel- en procesparticipatieplan als bedoeld in artikelen 3 en 4.

Artikel 2. Financiële opbrengsten

1. De financiële opbrengsten van een wind- of zonnepark moeten voor meer dan 50%, maar bij voorkeur voor 100% terugvloeien naar de lokale gemeenschap en omgeving.
2. Door een coöperatieve of sociale grondaanpak voor de directe omgeving van het wind- of zonnepark wordt de grondvergoeding eerlijk verdeeld (billijk en rechtvaardig). De verdeelsleutel wordt door de direct betrokkenen (grondeigenaren en bewoners) transparant en gemeenschappelijk vastgesteld. De verdeelsleutel wordt vastgesteld voordat de locatie van windturbines en/of zonnepanelen is bepaald.
3. Voor windparken wordt een omgevingsfonds voor bewoners en buurtschappen in de ruimere omgeving (afhankelijk van de lokale situatie circa 1 tot 2 kilometer rondom het project) ingesteld, te besteden aan projecten die bijdragen aan de sociaal-maatschappelijke ontwikkeling van het gebied. De bijdrage is minimaal € 1 per MWh.
4. Een gemeente breed maatschappelijk energiefonds wordt gevoed door de winsten van het betreffende park bedoeld om de energietransitie met inwoners verder vorm te geven.
5. Alle inwoners uit de gemeente kunnen financieel deelnemen en daarvoor een voor zeker rendement te ontvangen. Dit rendement moet hoog genoeg zijn, om voor inwoners aantrekkelijk te zijn.

Artikel 3. Financieel participatieplan

De initiatiefnemer beschrijft in een financieel participatieplan de toepassing van artikel 2 op het project, met in ieder geval de volgende punten duidelijk en eenduidig worden beschreven:

1. Een ondernemingsplan en projectstructuurbeschrijving met daarin de financiële- en eigendomsstructuur:
 - a. de rol van de energiecoöperatie in de ontwikkeling;
 - b. de verdeling van de eigendommen en zeggenschapsverhouding;
 - c. in welke entiteit de productie-eenheden worden onder gebracht en
 - d. wie over de stroomaansluiting beschikt.
2. Inzicht in de financiën en kasstromen door een geprognostiseerde balans, en verlies en winstrekening aan te leveren, inclusief een helder en realistisch kasstroomoverzicht gebaseerd op een reële opbrengstverwachting.
3. Een onderbouwing van het financieel rendement wat geboden wordt aan inwoners bij financiële deelneming.

Artikel 4. Procesparticipatieplan

De initiatiefnemer gaat actief aan de slag door de belanghebbenden in de omgeving van een toekomstig wind- of zonnepark een actieve en betrokken rol te laten invullen bij de ontwikkeling en de exploitatie van het wind- of zonnepark. Dit betekent dat samen met relevante stakeholders transparant en collectief besproken wordt welke rol ze hebben en hoe ze deel kunnen nemen in de ontwikkeling (aan de voorkant/beginfase) en exploitatie (gedurende de uitvoeringsfase voor een periode van minimaal 15 jaar) van het betreffende zonne- of windenergiepark. Om te borgen dat deze processtappen daadwerkelijk worden doorlopen, stelt de initiatiefnemer een proces-participatieplan op dat tenminste een communicatieplan en stakeholdersanalyse bevat.

Artikel 5. Samenhangend project

1. De bebouwde en onbebouwde gronden noodzakelijk voor de realisatie van zonne- en windenergieprojecten worden gezien als een samenhangend ruimtelijk complex, namelijk het windturbinepark dan wel het zonnepark. Het betreffende park beslaat een gebied met een straal van tenminste

- 8x de rotordiameter bij een windturbinepark en het plaatsingsgebied plus een rand van 1 kilometer bij een zonnepark.
2. In een zoekgebied wordt slechts één samenhangend project ontwikkeld. Zijn er meerdere initiatiefnemers of initiatieven in het zoekgebied of in de omgeving dan moeten zij één gemeenschappelijk plan indienen voor één windturbine of zonnepark.

Artikel 6. Bijzondere omstandigheden

Omdat de ontwikkelingen op het gebied van duurzame elektriciteit door middel van grootschalige zonne- en windenergieprojecten nieuw en nog volop in ontwikkeling zijn, kan in specifieke, bijzondere of onvoorziene omstandigheden het college van burgemeester en wethouders besluiten van deze beleidsregels af te wijken.

Artikel 7. Inwerkingtreding en evaluatie

1. Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na bekendmaking.
2. Omdat de ontwikkelingen op het gebied van grootschalige duurzame elektriciteitsopwekking door zonne- en windenergie nog volop veranderen, wordt het onderhavige beleid jaarlijks geëvalueerd. Indien noodzakelijk wordt het beleid aangepast en opnieuw vastgesteld door de gemeenteraad van Waalre.