

Addendum participatie en lokaal eigendom bij grootschalige opwek van duurzame elektriciteit

Behorende bij raadsvoorstel met nummer: Raad-01011

De raad van de gemeente Bronckhorst;

gelezen het voorstel van het college van b en w van 5 november 2024

besproken op de Politieke Avond van 21 november en 11/12 december 2024

Besluit:

1. Het rapport 'Technieken voor duurzame energieopwek gemeente Bronckhorst' van bureau EnergyWatch te onderschrijven;
2. Het 'Addendum participatie en lokaal eigendom bij grootschalige opwek van duurzame elektriciteit' vast te stellen, waarmee de regie bij de ontwikkeling van grootschalige opwek bij de gemeente ligt.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Bronckhorst in zijn openbare vergadering van,

*de griffier,
M. Veenbergen*

*de voorzitter,
M.A.J. van der Tas*

PARTICIPATIE EN LOKAAL EIGENDOM BIJ GROOTSCHALIGE DUURZAME OPWEK VAN ELEKTRICITEIT

Addendum bij 'Regie op energieneutraal Bronckhorst, Herijkte Routekaart Bronckhorst energieneutraal 2024 – 2030' en de Participatiehandreiking 'Samen aan de slag met energie-opgaven'.

1. Inleiding

De energietransitie is in volle gang. Ook in Bronckhorst merken we dit reeds, bijvoorbeeld met het verduurzamen en isoleren van gebouwen en het stimuleren van zonnepanelen op daken. Als gemeente beseffen we ons dat de opgaven waar we de komende jaren voor staan impact hebben op onze woon-, leef-, en werkomgeving.

De Achterhoekse gemeenten hebben in de Regionale Energiestrategie Achterhoek 1.0 regionale afspraken gemaakt over grootschalige opwek van duurzame energie. We vinden het belangrijk dat belanghebbenden (vooral omwonenden) in de omgeving van een grootschalig opwekproject (mede)zeggenschap krijgen bij de ontwikkeling, bouw en exploitatie hiervan en ook financieel kunnen meeprofiteren.

Daarom willen we met dit addendum op de Herijkte Routekaart Energieneutraal Bronckhorst 2024 – 2030, randvoorwaarden meegeven gericht op participatie en lokaal eigendom bij grootschalige opwekprojecten. Deze Routekaart is door de gemeenteraad op in juli 2024 vastgesteld. Het maakt daarbij niet uit welke techniek voor grootschalige duurzame opwek van elektriciteit er toegepast wordt. De randvoorwaarden in dit addendum over participatie en lokaal eigendom gelden voor al deze technieken. Grootschalige opwek van duurzame elektriciteit kan komen uit de bronnen: wind, zon op land, water en kernenergie¹.

Het gaat in dit addendum niet over de duurzame opwek van warmte (bijvoorbeeld uit biomassa), bijvoorbeeld voor de warmtetransitie waarbij gebouwen van het gas af gaan. De warmtetransitie kent een eigen spoor met randvoorwaarden, die ten tijden van dit addendum deels nog in ontwikkeling zijn.

Bij het besluiten over de Herijkte Routekaart heeft de Raad ook een ordevoorstel met diverse punten meegegeven. Met dit addendum geven we invulling aan de volgende punten uit dit ordevoorstel:

- Punt h. Q4 2024: leg een voorstel voor waarin duidelijk wordt op welke wijze en wanneer participatie van omwonenden bij een windmolenproject mogelijk en noodzakelijk is.
- Punt i. Q4 2024: leg, aanvullend op de routekaart, een voorstel voor over de invulling van lokaal eigenaarschap. Zorg voor een betere begripsbepaling en voorwaarden voor lokaal eigenaarschap. Valt een vestiging van een investeringsmaatschappij in Bronckhorst hier ook onder?

In 2019 is de Participatiehandreiking 'Samen aan de slag met Energie-opgaven' vastgesteld. Dit document is ook een addendum hierop, vanwege voortschrijdend inzicht en nieuwe afspraken op het gebied van (opwek van) duurzame energie, sinds 2019.

Belangrijk aspect bij dit addendum, is het gegeven dat de gemeente zelf over de besluitvorming van de omgevingsvergunning voor een grootschalig opwek-project gaat. Alleen de gemeente kan bij vergunningverlening terugvallen op haar eigen beleid, waaronder dit addendum. In de praktijk komt het vaak voor dat de provincie de vergunningprocedure op zich neemt. Maar de provincie is niet gebonden aan het gemeentelijke beleid en kan zodoende niet verwijzen naar de randvoorwaarden uit dit addendum. Hierdoor staan belanghebbenden in de omgeving minder sterk ten opzicht van de ontwikkelende (commerciële) partijen. Dat willen we als gemeente voorkomen.

2. Samenhang met de Herijkte Routekaart en participatiebeleid in Bronckhorst

1.1 Herijkte Routekaart Bronckhorst energieneutraal 2024 - 2030

In de Herijkte Routekaart Bronckhorst Energieneutraal 2024 – 2030 (hierna Herijkte Routekaart) is de aanpak van de energietransitie in onze gemeente beschreven. Een van de onderdelen hiervan is de grootschalige opwek van duurzame energie. Hier wordt de duurzame opwek van elektriciteit mee bedoeld. Dit addendum is een uitwerking van hoofdstuk 8 uit deze Herijkte Routekaart.

1.2 Beleidskader windenergie Bronckhorst

Een mogelijk toe te passen techniek voor grootschalige opwek van elektriciteit is windenergie. In het beleidskader Windenergie Bronckhorst zijn randvoorwaarden bij de komst van windenergie gesteld, vooral rondom gezondheid en landschap, maar ook op het gebied van participatie en lokaal eigendom.

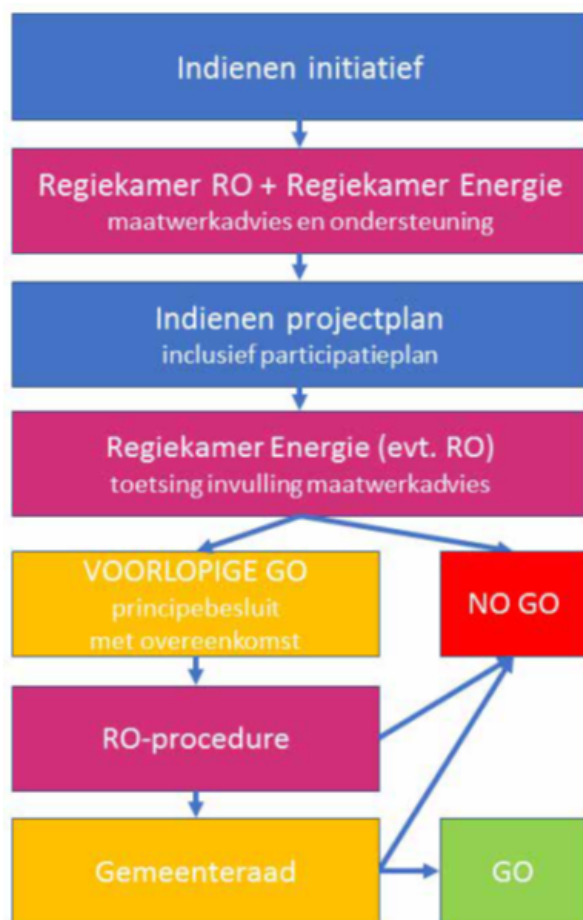
1) Voor grootschalige zon op dak projecten gelden de voorwaarden vanuit de landelijke Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE)-regeling (voorheen Postcoderoosregeling). Grootschalig zon op dak heeft nauwelijks tot geen impact op de omgeving.

Zie hoofdstukken 3,4 en 5. Hierbij wordt verwezen naar de participatiehandreiking in Bronckhorst dat hieronder bij 1.3 beschreven wordt.

1.3 Participatiehandreiking Samen aan de slag met energie-opgaven

Deze participatiehandreiking stamt uit 2019 en geeft op hoofdlijnen de randvoorwaarden aan in Bronckhorst bij de energie-opgaven. Dit addendum is een nadere uitwerking van hetgeen in deze participatiehandreiking wordt beschreven, gebaseerd op voortschrijdend inzicht sinds 2019 en nieuwe processen zoals de Regionale Energiestrategie 1.0.

Voor ontwikkelende partijen van grootschalige opwek in Bronckhorst staat op pagina 6 van deze handreiking een relevant overzicht. Deze is op de volgende pagina bij figuur 1 overgenomen. Hierin wordt ingegaan op de procedure om het project bij de gemeente aan te melden en de verdere afhandeling tot vergunningaanvraag. Deze procedure blijft ook na vaststelling van dit addendum van kracht.



Figuur 1: Processchets ruimtelijke procedure grootschalige opwek in Bronckhorst uit de participatiehandreiking 'Samen aan de slag met energie-opgaven'.

3 Het borgen van de participatieresultaten onder de Omgevingswet

Participatie heeft onder de Omgevingswet een prominentere rol gekregen en is ook toetsbaar voor het bevoegd gezag. De Omgevingswet gaat echter niet nader in op hoe participatie ingevuld dient te worden. Dit biedt ruimte voor de gemeente om hier eigen beleid op vast te stellen. Dit addendum is de uitwerking van de randvoorwaarden die de gemeente Bronckhorst meegeeft bij grootschalige duurzame opwek-projecten.

3.1 De Omgevingsovereenkomst

Uit ervaring met gebieds- of omgevingsprocessen rondom grootschalige opwek (voornamelijk wind- en zonprojecten) in andere gemeenten, blijkt dat belanghebbenden veelal bereid zijn om deel te nemen aan een gebiedsproces, als aan de voorkant wordt geborgd dat het bevoegd gezag (college van B&W en/of gemeenteraad) de uitkomsten van het gebiedsproces daadwerkelijk meeweegt bij de besluitvorming rondom de vergunning.

Om de door de initiatiefnemer(s) aangevraagde omgevingsvergunning te kunnen toetsen als gemeente, is het noodzakelijk dat de resultaten van het gebiedsproces vastgelegd worden in een document: de Omgevingsovereenkomst².

In een Omgevingsovereenkomst is beschreven waar alle partijen tijdens het gebiedsproces afspraken over hebben gemaakt, maar ook waarover niet. Met een toelichting vanuit de betrokken belanghebbenden. Het is onrealistisch dat alle belanghebbenden het overal over eens worden, maar er wordt wel over alle aspecten een gesprek gevoerd tijdens het ontwikkelproces.

De afspraken die gemaakt worden tijdens en aan het einde van het ontwikkelproces worden vastgelegd in zakelijke notulen van de verschillende overleggen. Deze komen uiteindelijk terug in de Omgevingsovereenkomst. Deze zakelijke notulen worden na akkoord openbaar en raadpleegbaar. Zie paragraaf 4.6 voor meer spelregels hierover.

De ervaring leert dat partijen het over veel meer aspecten niet eens worden, dan wanneer er geen gebiedsproces met belanghebbenden heeft plaatsgevonden. In paragraaf 4.3 zijn aspecten opgenomen waarvan de uitkomst van het gebiedsproces worden vastgelegd in een Omgevingsovereenkomst.

Op deze wijze organiseert de gemeente dat belanghebbenden ook echt medezeggenschap krijgen bij de ontwikkeling van grootschalige opwek en zij niet alleen achteraf, als het plan al volledig is uitgewerkt, nog procedureel (doormiddel van zienswijze en beroep) kunnen reageren.

Juridisch

Een Omgevingsovereenkomst is uiteindelijk een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de deelnemers aan het gebiedsproces en de initiatiefnemers van het grootschalige opwekproject. De gemeente is ambtelijk betrokken bij het gebiedsproces. Dit hoofdzakelijk in een adviserende rol en als bewaker van het algemeen belang. De betrokken ambtenaar ondertekent de omgevingsovereenkomst echter niet, omdat de gemeente niet deelneemt aan deze privaatrechtelijke overeenkomst. Als gemeente hebben wij hier onze eigen juridische mogelijkheden. Zie paragraaf 3.2.

Bij de definitieve aanvraag omgevingsvergunning toetst de gemeente of op de juiste wijze invulling is gegeven aan de gemaakte afspraken zoals opgenomen in de Omgevingsovereenkomst. Als er ruimtelijke voorwaarden worden gesteld in de Omgevingsovereenkomst en deze ook als voorwaarden worden opgenomen in de omgevingsvergunning kan de gemeente hierop handhaven. Zie paragraaf 3.2.

Op basis van de Omgevingsovereenkomst kunnen bijvoorbeeld omwonenden die hebben deelgenomen aan het gebiedsproces een civielrechtelijke procedure starten tegen de initiatiefnemers, wanneer deze zich tijdens de exploitatieperiode niet aan de afspraken uit het gebiedsproces houden. In juridische zin is de Omgevingsovereenkomst een 'echte' privaatrechtelijke overeenkomst tussen de betrokkenen.

Wanneer het de deelnemers aan het gebiedsproces niet lukt om tot een omgevingsovereenkomst te komen, of een overeenkomst waarin alleen beschreven is waarover men het niet eens is geworden met elkaar, dan neemt het bevoegd gezag (College B&W en gemeenteraad) de Omgevingsovereenkomst niet mee bij besluitvorming over de omgevingsvergunning. Er zijn immers geen te toetsen aspecten voortgekomen uit het omgevingsproces.

3.2 Van Omgevingsovereenkomst naar Omgevingsvergunning en anterieure overeenkomst

Op basis van de Omgevingsovereenkomst worden er afspraken of voorwaarden vastgelegd in de Omgevingsvergunning dan wel in de Anterieure Overeenkomst:

- Afspraken uit de Omgevingsovereenkomst die een ruimtelijk- of milieukundig aspect in zich hebben, worden opgenomen in de omgevingsvergunning. Dit gaat bijvoorbeeld over landschappelijke inpassing, sloopverplichting of afspraken rondom hinder die van invloed is op omliggende woningen. Hiermee zijn deze afspraken ook planologisch geborgd.
- Afspraken die een niet-ruimtelijk- of milieukundig karakter hebben, worden opgenomen in de Anterieure Overeenkomst tussen de ontwikkelende partijen en de gemeente. Dit zijn veelal afspraken die een financieel karakter hebben, zoals het vastleggen van het uiteindelijke percentage lokaal eigendom, of de bijdragen vanuit het project aan een gebiedsfonds. Overigens worden ruimtelijke

2) Meer over de Omgevingsovereenkomst is te lezen in: https://www.nlvow.nl/system/files/article-files/2019-10/nlvow_handboek_tool-kit_omgevingsparticipatie.pdf

Een goed voorbeeld van een Omgevingsovereenkomst, met input vanuit een Omgevingsadviesraad (zie hoofdstuk 4), is te vinden op: <https://www.nijhiddumhous.nl/omgevingsadviesraad/>

aspecten vaak nogmaals benoemd in een Anterieure Overeenkomst, waarmee deze in beide gemeentelijke instrumenten verankerd zijn.

- Ook worden in de anterieure overeenkomst afspraken vastgelegd tussen de ontwikkelende partij(en)/initiatiefnemer(s) en de gemeente over kostenverhaal. Zoals bijvoorbeeld de kosten voor de ambtelijke inzet rondom vergunningverlening, verevening van kosten die de gemeente heeft gemaakt voor het omgevingsproces, nadeelcompensatie, e.d.
- Er worden tijdens het gebiedsproces vaak ook afspraken gemaakt die niet in het juridische instrumentarium geborgd kunnen worden dat een gemeente beschikbaar heeft. Deze afspraken zijn 'lichter' van aard en kunnen in een Omgevingsovereenkomst worden vastgelegd, wat ook een juridisch bindend document is voor betrokkenen en initiatiefnemer(s). Denk aan afspraken over hoe vaak (een afvaardiging van) de omgeving periodiek met de exploitanten overleg voert.

Een Omgevingsovereenkomst, de omgevingsvergunning en de Anterieure Overeenkomst blijven altijd bij het grootschalige opwek-initiatief horen. Ook als het eigendom over zou gaan naar een nieuwe eigenaar. De afspraken gelden zodoende ook voor een nieuwe eigenaar en de gemeente kan hierop handhaven. In de anterieure overeenkomst zullen we daarom altijd een boetebeding met een kettingbeding opnemen.

3.3 Waar besluit de gemeente uiteindelijk over?

Start van de ontwikkeling

De initiatiefnemer verzoekt de gemeente in deze fases om planologische medewerking. Conform onze Participatiehandreiking dient een initiatiefnemer het initiatief in bij de Regiekamer Ruimtelijke Ordening en Regiekamer Energie van de gemeente. Daarna volgt het indienen van het projectplan. Als bedoeld in de participatiehandreiking op pagina 6 bij 'Indienen initiatief' (zie ook figuur 1 op pagina 5). Dit projectplan geeft een beschrijving van de voorgenomen activiteit en is ook een participatie- en communicatieplan.

Op basis van het initiatief, het projectplan en het advies van de regiekamers besluit het College van burgemeester en wethouders of zij planologische medewerking willen verlenen in de vorm van een principemedewerking. Ook besluit het College van burgemeester en wethouders of de uitgebreide opzet van het omgevingsproces, zoals beschreven in dit addendum gevolgd dient te worden. Het kan namelijk zijn dat de omvang van het beoogde project klein is, waardoor de impact op de omgeving ook gering is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de ontwikkeling van een klein zonneveld (<2 ha.).

Besluitvorming vergunning

Bij besluitvorming over de vergunning voor het grootschalige opwek-initiatief, legt het college van burgemeester en wethouders en eventueel de gemeenteraad de Omgevingsovereenkomst naast de (aangevraagde) omgevingsvergunning en de bijbehorende Anterieure Overeenkomst. Zij beoordelen hierbij de volgende aspecten:

- Is het gebiedsproces gestructureerd, zoals in dit addendum is beschreven³?
- Komen de afspraken uit de Omgevingsovereenkomst terug in de (aangevraagde) omgevingsvergunning en Anterieure Overeenkomst?
- Met daarbij speciale aandacht voor het realiseren van het aandeel lokaal eigendom, zoals verder uitgewerkt in hoofdstuk 5.
- Zijn de zaken waar deelnemers aan het participatieproces niet zijn uitgekomen met elkaar, redelijkerwijs opgenomen in de aangevraagde omgevingsvergunning door de ontwikkelende partijen?
- De reguliere aspecten waar een omgevingsvergunning op beoordeeld wordt, zoals onder andere ruimtelijke-, en milieuaspecten.

4 De opbouw van het gebiedsproces

4.1 Nut en noodzaak van een gebiedsproces bij grootschalige opwek-initiatieven

De ontwikkeling en exploitatie van grootschalige opwekinstallatie(s) heeft effect op de omgeving en is een proces van jaren. Daarom is participatie bij dit type projecten een gebiedsproces. Met een gebiedsproces bedoelen we het proces waarbij voor belanghebbenden rondom de beoogde installatie(s) medezeggenschap is georganiseerd en wordt geborgd bij de ontwikkeling ervan. Bij belanghebbenden gaat het om omwonenden, grondeigenaren, natuur- en milieuorganisaties, energiecoöperaties, de gemeente, e.d. Doel van het gebiedsproces is om, zoveel als mogelijk, rekening houden met alle belangen die spelen rondom het initiatief.

3) Wanneer het de ontwikkelende partijen niet aan te rekenen is als dit niet volledig gelukt is, is besluitvorming op dit punt positief. Bijvoorbeeld wanneer enkele belanghebbenden niet mee willen werken. De gemeente of de ontwikkelende partijen kunnen belanghebbenden niet dwingen om deel te nemen.

De ontwikkeling van grootschalige opwek is een complex proces waarbij veel verschillende onderwerpen onderzocht moeten worden en het van betrokkenen ook inhoudelijke kennis vraagt om deze onderzoeken te kunnen duiden. Denk aan bijvoorbeeld het geluidsonderzoek, de ruimtelijke procedures of de relatie tussen alle keuzes en de invloed ervan op de businesscase van het project. Via een gebiedsproces worden belanghebbenden gaandeweg ook inhoudelijk meegenomen in de (kennis)ontwikkeling van de energieopwekking die wordt ontwikkeld. Belanghebbenden hebben medezeggenschap bij de ontwikkeling op die momenten dat zij de meeste invloed kunnen uitoefenen, namelijk wanneer de keuzes gemaakt worden. Zo kunnen belanghebbenden hun zorgen over bijvoorbeeld hinder door geluid en slagschaduw inbrengen en gezamenlijk besluiten wat er mogelijk is om deze hinder weg te nemen of te minimaliseren.

Daarnaast biedt het gebiedsproces een stevige basis om de inspanningsverplichting van minimaal 50% lokaal eigendom goed te kunnen organiseren. Dit gaat het beste wanneer belanghebbenden (zoals bijvoorbeeld een energiecoöperatie) van begin af aan mee kunnen ontwikkelen en niet pas na realisatie het initiatief kunnen overnemen van de ontwikkelaar. In de ontwikkelingsfase is er immers nog de meeste keuzevrijheid om een duurzaam project vorm te geven.

Een gebiedsproces versnelt het ontwikkelproces van grootschalige opwek niet. De snelheid wordt hoofdzakelijk bepaald door meer technische en beleidsmatige aspecten, zoals milieuonderzoeken en vergunningprocedures. Geen of een slecht georganiseerd gebiedsproces zorgt er echter wel voor dat de ontwikkeling van het project een proces is met vrijwel alleen maar weerstand en een zware belasting voor bevoegd gezag (college van burgemeester en wethouders en eventueel de gemeenteraad). Dit omdat belanghebbenden alleen bij de officiële inspraakmomenten hun zienswijzen kunnen uiten en er in het project zelf dan nauwelijks nog ruimte is om hier rekening mee te houden.

4.2 Regie participatieproces

De gemeente legt de regie voor het participatieproces bij de initiatiefnemer. Maar de gemeente kijkt hierin wel mee, om zo de belangen uit de omgeving (zie hoofdstuk 6) goed mee te kunnen nemen bij de voorgestelde ontwikkeling. De gemeente neemt daarom ook ambtelijk deel in het gebiedsproces. Met dit addendum kan de gemeente het gebiedsproces toetsen bij de omgevingsvergunningverlening van een nieuw grootschalig opwekproject aan de vastgestelde randvoorwaarden die uit het participatieproces voortkomen.

4.3 Omgevingsadviesraad

Om één plek waar alles samenkomt te creëren, is een Omgevingsadviesraad (hierna OAR) een bruikbaar instrument. Bij de ontwikkeling van windparken in Nederland wordt dit vaker ingezet, daarnaast is het bruikbaar voor alle typen van grootschalige opwek. In zo'n OAR, soms ook wel omgevingstafel genoemd, wordt door de initiatiefnemers en alle belanghebbenden gesproken over alle relevante onderwerpen en zorgen. Zo kunnen de initiatiefnemers gedurende de ontwikkelfase (de fase waarbinnen in het project nog de meeste flexibiliteit is voor aanpassingen) hier zo goed mogelijk rekening mee houden. De gemeente verplicht initiatiefnemers van een nieuw grootschalig opwekproject om dit instrument in te zetten om het gebiedsproces mee vorm te geven.

Onderwerpen OAR

Onderwerpen die in ieder geval besproken worden in een OAR rondom grootschalige opwek zijn de volgende:

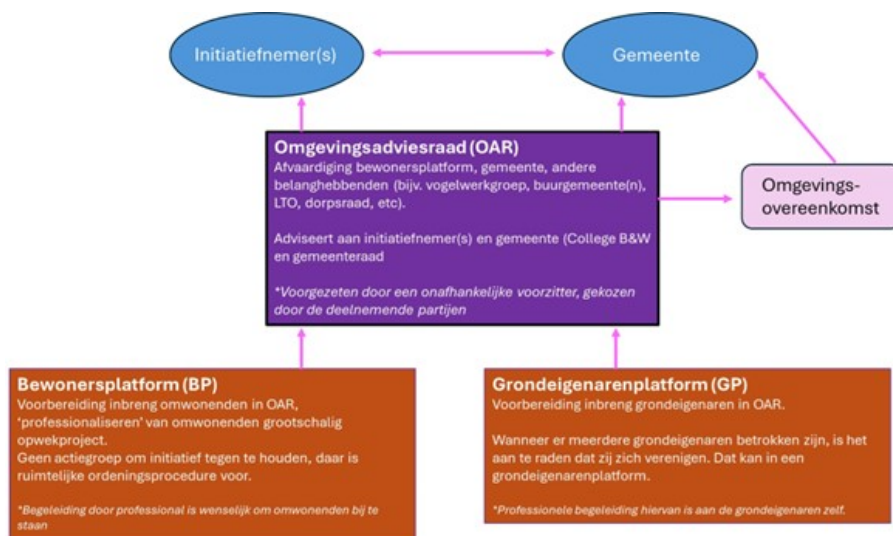
- Definitieve locatiebepaling opwek-installatie(s)
- Voorwaarden voortkomend uit relevant gemeentelijk beleid (bijv. landschap, ecologie, e.d.)
- Landschappelijke inpassing en versterking
- Hinderreductie (bijv. geluid, schaduwwerking, hinder bouw, operationele hinder, e.d.)
- Monitoring gemaakte afspraken
- Financiële participatie (lokaal eigendom, gebiedsfonds)
- Afspraken over klachtenafhandeling in exploitatiefase

Behoud recht op indienen zienswijze, bezwaar en beroep

Deelname aan de OAR betekent niet dat deelnemers geen gebruik meer kunnen maken van hun wettelijke recht op zienswijze indienen, bezwaar en beroep gedurende de fase van omgevingsvergunningverlening. Het staat deelnemers altijd vrij om zienswijzen in te dienen en desgewenst bezwaar en beroep in te dienen op de eventuele vergunningverlening. Deelname aan de OAR gebeurt wel met het uitgangspunt: Stel dat het initiatief er komt, hoe kan ik ervoor zorgen dat mijn opmerkingen of zorgen zo goed mogelijk worden meegenomen. Bij herhaaldelijke frustratie van omgevingsproces kan de voorzitter besluiten om een belanghebbende niet langer deel te laten nemen aan de OAR.

4.4 Opzet van een Omgevingsadviesraad

In de volgende figuur is weergegeven hoe een OAR kan worden opgezet. In de rest van dit hoofdstuk gaan we hier verder op in.



Figuur 2: Opzet OAR

4.5 Voorgestelde deelnemers Omgevingsadviesraad

- Onafhankelijk voorzitter
- Onafhankelijke secretaris
- Ambtelijke afvaardiging vanuit gemeente Bronckhorst
- Wanneer relevant de buurgemeente(n) (ambtelijk)
- De initiatiefnemer(s) van het project
- Energiecoöperatie(s)
- Een afvaardiging van bewoners (vanuit bewonersplatform)
- Een afvaardiging van grondeigenaren (vanuit grondeigenarenplatform)
- Lokale ondernemers (of afvaardiging vanuit hen)
- Andere stakeholders uit aangrenzende kernen en vertegenwoordigers uit relevante organisaties, zoals een dorpsraad.
- LTO
- Natuur & Milieu Gelderland (NMG)
- Gelders Genootschap

4.6 Uitgangspunten voor een Omgevingsadviesraad

- Vanuit iedere belanghebbende partij neemt één afgevaardigde deel. Deze kan afstemmen met de achterban wanneer er besluiten voorliggen. Een uitzondering op dit aantal wordt vaak wel gemaakt voor omwonenden vanuit het bewonersplatform. Zij nemen vaak deel met z'n tweeën, plus de begeleider van het Bewonersplatform.
- Een OAR wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter en een secretaris. De OAR kiest deze mensen zelf, desgewenst kan de gemeente hier suggesties voor doen. De opdrachtverlening loopt via de gemeente. Voor eventueel kostenverhaal worden afspraken gemaakt tussen de gemeente en de ontwikkelende partijen. Dit kan in de Anterieure Overeenkomst of een separate overeenkomst.
- De door de OAR-deelnemers goedgekeurde zakelijk notulen van een OAR-bijeenkomst zijn openbaar en voor iedereen te raadplegen, zodat overleggen transparant zijn. Zo is het proces ook goed te volgen voor diegenen die niet in de OAR zitten, zoals gemeenteraadsleden en overige omwonenden. Wanneer één of meerdere deelnemers aan het gebiedsproces zich niet in een specifieke zakelijke notulen kan vinden, kunnen zij een toevoeging schrijven met hun visie/standpunt. Deze wordt aan de notulen toegevoegd, waarna de zakelijke notulen alsnog openbaar gemaakt worden. Bij eventuele complicaties, is het aan de voorzitter van de OAR om definitief hierover te besluiten.
- Met alle deelnemers wordt in de eerste bijeenkomst een lijst opgesteld met onderwerpen die behandeld moeten worden. In de paragraaf hiervoor zijn de meest gangbare onderwerpen benoemd, maar sommige onderwerpen zijn groot en complex waardoor deze ook in meerdere OAR-bijeenkomsten behandeld kunnen worden. Ook wordt aan de deelnemers gevraagd over welke onderwerpen men graag meer informatie wil hebben, om in het OAR-proces ook goed te begrijpen waar het over gaat. Op basis hiervan worden de OAR-bijeenkomsten gepland en eventuele ken-

nissessies en/of excursies, bijvoorbeeld over de laatste wetenschappelijke stand van zaken rondom de toe te passen opwek-techniek.

- Niet alle deelnemers hoeven aan alle OAR-bijeenkomsten deel te nemen. Wanneer het betreffende onderwerp van een belanghebbende is besproken en behandeld, staat het de belanghebbende vrij om het lidmaatschap op te zeggen. Zij blijven wel agendalid van de OAR en worden desgewenst door de voorzitter op de hoogte gehouden van de voortgang. Het is wel prettig als de belanghebbende aan het einde van het OAR-proces nog eenmaal wil deelnemen om de Omgevingsovereenkomst van input te voorzien en te ondertekenen. Een voorbeeld kan het Gelders Genootschap zijn. Zij hebben mogelijk een rol als het om landschappelijke inpassing gaat, maar staan verder af van bijvoorbeeld hinderreductie rondom het opwek-initiatief.
- Wanneer een belanghebbende aangeeft geen tijd of capaciteit te hebben om deel te nemen aan de OAR, dan kunnen zij gevraagd worden om eenmalig een presentatie (of kennissessie) te houden voor alle betrokkenen. Hierin kunnen zij hun visie en standpunt uitleggen en kan hen vragen gesteld worden. Deze presentatie wordt vervolgens openbaar gemaakt, zodat het voor iedereen terug te kijken/lezen is.
- Uiteindelijk wordt er met de deelnemers van de OAR toegewerkt naar een Omgevingsovereenkomst (zie paragraaf 3.2).

4.7 Bewonersplatform en begeleiding omwonenden

Omwonenden zijn de enige niet-professionele deelnemers aan het gebiedsproces, maar zijn wel een van de belangrijkste belanghebbenden. Alle andere deelnemers hebben een zakelijk belang. Daarnaast hebben bewoners over het algemeen geen of weinig kennis van gebiedsprocessen, ruimtelijke orderingsprocedures en de techniek achter duurzame opwek van elektriciteit.

Om de omwonenden te ondersteunen is het belangrijk om hen een onafhankelijk begeleider aan te bieden. Iemand die bekend is met de techniek, milieutechnische vraagstukken en gebiedsprocessen. Het is uiteindelijk aan de omwonenden zelf een begeleider aan te wijzen, in wie zij vertrouwen hebben. Na de keuze door omwonenden, loopt de opdrachtverlening van de gekozen begeleider via de gemeente. Eventueel kostenverhaal vindt plaats via de Anterieure Overeenkomst.

Bewonersplatform en de energietoekomst

Bestuursleden van een eventuele energietoekomst die deelneemt in het project kunnen ook omwonenden zijn. In verband met belangenverstrengeling is het niet toegestaan dat zij ook in het bewonersplatform zitting nemen, aangezien de energietoekomst het project mede ontwikkelt. Deelnemers aan het bewonersplatform kunnen wel lid zijn van de betreffende energietoekomst. Of het wenselijk is dat directe familie van bestuursleden van de energietoekomst deelnemen aan het bewonersplatform, is maatwerk per project. Het is aan de begeleider van het bewonersplatform, in afstemming met de voorzitter van de OAR, hoe hiermee om te gaan. Dit kan zich ook gaandeweg het omgevingsproces uitkristalliseren.

4.8 Grondeigenarenplatform

Mogelijk zijn er verschillende grondeigenaren betrokken. Het kan daarom wenselijk zijn om hen, evenals de omwonenden, te verenigen in een grondeigenarenplatform. Hiervan neemt aan afvaardiging deel aan de OAR, zodat niet alle grondeigenaren hoeven deel te nemen. Grondeigenaren hebben een zakelijk belang en moeten daarom (desgewenst) eigen expertise organiseren.

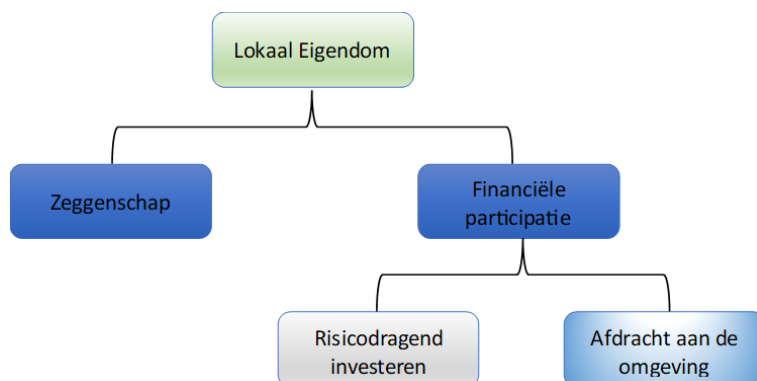
5 Lokaal eigendom bij grootschalige opwek

In de gemeentelijke participatie handreiking (Samen aan de slag met energie-initiatieven, 2019) is beschreven dat lokaal eigendom inhoudt dat voor minimaal 50% van het eigendom van de grootschalige opwekinstallatie(s) in handen is van de lokale omgeving (bijvoorbeeld via een energietoekomst). Dit houdt in dat minimaal 50% van het benodigde eigen vermogen opgehaald dient te worden door de lokale omgeving. Voortschrijdend inzicht leert dat het hier om miljoenen euro's gaat voor projecten om onze regionale energieafspraken na te komen. Dit legt een zware verantwoordelijkheid neer bij de omgeving. Daarom wordt aangesloten bij de definitie vanuit het landelijke Klimaatakkoord en de RES Achterhoek. Hierin is het streven om inwoners voor minimaal 50% te laten participeren in de ontwikkeling, bouw en exploitatie van een grootschalig duurzaam opwekproject.

Met lokaal eigendom wil de gemeente twee zaken borgen:

1. (Mede)zeggenschap: inspraak omwonenden bij de ontwikkeling, exploitatie en ontmanteling van het project
2. Financiële participatie: de opbrengsten van het project vloeien (deels) terug naar de lokale omgeving.

Het eigendom van de opwek-installatie(s) wordt in dat geval gedeeld door de lokale omgeving (eventueel verenigd in een energietoekomst) en één of meerdere professionele ontwikkelaar(s). Door duidelijkheid te scheppen over lokaal eigendom richting alle belanghebbenden kan het samenspel tussen de lokale omgeving en professionele ontwikkelaars goed verlopen.



Figuur 2: Uitsplitsing lokaal eigendom

Het aspect (mede)-zeggenschap wordt door de gemeente tevens geborgd met dit addendum op het afwegingskader, door het gebiedsproces bij grootschalige opwek-projecten te beschrijven en dit beleidsmatig vast te leggen. Wanneer de omgeving mede-eigenaar is, is deze zeggenschap uiteraard optimaal geborgd. Om mede-eigenaar te worden, is financiële participatie vanuit de omgeving nodig.

5.1 Lokaal eigendom in Bronckhorst

Er worden diverse definities van lokaal eigendom gebruikt, maar binnen de Regionale Energiestrategieën (RES) wordt de definitie van het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NPRES) toegepast. En aan de RES 1.0 hebben wij ons als gemeente verbonden in 2021.

Landelijke definitie lokaal eigendom (NP RES)

Wij gaan bij lokaal eigendom uit van juridisch eigendom van de productie-installatie. Zonnedaken vallen niet onder het streven naar lokaal eigendom.

Wij onderscheiden drie typen lokaal eigendom:

1. **Bewonerscollectieven en lokale partners:** eigendom van een collectief samenwerkings-verband van bewoners, lokale ondernemers, agrariërs of andere lokale partners in de omgeving van het project. Uitgangspunt is dat iedereen uit de lokale omgeving, inclusief de omwonenden de kans moet hebben gehad om deel te nemen in het project.
 2. **Publiek:** eigendom van gemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijven, e.d. Dit omvat ook eigendom van bedrijven met 100% publieke aandeelhouders.
 3. **Lokale bedrijven:** eigendom van lokale ondernemers, agrariërs, maatschappelijke instellingen met een lokale vestiging (vaak op eigen terrein).
- **Geen lokaal eigendom:** eigendom van een partij die niet in de omgeving van het project is gevestigd. Vaak is dit een projectontwikkelaar, maar het kan ook een investeringsfonds, vastgoedbedrijf of ander bedrijf zijn.

In de gemeente Bronckhorst blijven wij met onze definitie van lokaal eigendom dicht bij de definitie die NPRES hanteert, maar scherpen deze aan door er:

- Een voorkeursvolgorde voor investeren aan toe te voegen, zodat vooral omwonenden (en andere inwoners van de gemeente Bronckhorst en buurgemeenten) kunnen participeren. Grootschalige opwek raakt vaak ook inwoners van buurgemeente(n);
- Een definitie voor een lokale energiecoöperatie toe te voegen;
- Een afbakening toe te voegen over de positie van de grondeigenaren met betrekking tot lokaal eigendom.

Bronckhorster definitie lokaal eigendom bij grootschalige opwek

- Wij gaan bij lokaal eigendom uit van juridisch eigendom van de productie-installatie. Juridisch eigendom is het bezit van aandelen in de organisatie die de installaties (en alle wat daartoe behoort) beheert en exploiteert.
- Grondeigenaren op wiens grond een installatie gerealiseerd wordt of met wie afspraken zijn gemaakt door de exploitanten of energiecoöperatie over vergoedingen voor hun grond worden niet meegerekend bij lokaal eigendom. Wanneer zij ook willen investeren in het project dienen zij dit via het bewonerscollectief (veelal een energiecoöperatie) te laten lopen, wanneer deze dit toestaat. Uitzondering hierop is de gemeente zelf in verband met punt 2 hieronder.

- Om het streven naar een juridisch eigendom van minimaal 50% lokaal eigendom te kunnen realiseren, is er financiële inbreng nodig. Om aan financiering voor het lokale eigendom te komen, kennen wij een voorkeursvolgorde toe waarin deze financiering opgehaald wordt:

1. **Door bewonerscollectieven en lokale partners:** eigendom van een collectief samenwerkingsverband van bewoners, lokale ondernemers (*statutair gevestigd met hun hoofdvestiging in de gemeente Bronckhorst*), lokale agrariërs of andere lokale partners in de omgeving van het project. Uitgangspunt is dat iedereen uit de lokale omgeving, inclusief de omwonenden, de kans moet hebben gehad om deel te nemen in het project.
 - *Bij het ophalen van financiering bij inwoners en lokale partners dient tenminste rekening te worden gehouden met de doelgroepen en bijbehorende afstanden rondom het project, zoals beschreven in paragraaf 6.3 van dit addendum.*
 - *Hoe groot men de cirkel rondom het initiatief uiteindelijk wil maken voor het ophalen van de financiering, is uiteindelijk aan het bewonerscollectief. Voorkeur heeft om deze trapsgewijs open te stellen. Het streven is om de benodigde financiering zo lokaal mogelijk (binnen de betrokken gemeente(n)) op te halen en ook inwoners met een smallere portemonnee de gelegenheid te geven om financieel deel te nemen.*

Mocht het de partij(en) in de eerste trede niet lukken om de benodigde financiering bij inwoners en lokale partners binnen de betrokken gemeente(n) zelf te organiseren, dan kan de tweede trede hier mogelijk in bijspringen.

2. **De gemeente Bronckhorst (eventueel samen met buurgemeente) en/of aan de gemeente Bronckhorst gelieerde partijen (zoals AGE of Agem).**
3. **Wanneer het met trede 2 ook niet lukt dan is er nog de mogelijkheid om de cirkel rondom het initiatief waarin financiering wordt gezocht door het bewonerscollectief te vergroten. Bijvoorbeeld regionaal of zelfs landelijk.**

Wanneer de voorkeursvolgorde is doorlopen en er onvoldoende financiering is opgehaald om de minimaal 50% lokaal eigendom te kunnen bewerkstelligen, kunnen college en eventueel de gemeenteraad besluiten om toch tot vergunningverlening over te gaan. Dit om de regionale afspraken voor duurzame opwek van energie te behalen. Het streven naar 50% lokaal eigendom heeft dan plaatsgevonden (inspanningsverplichting), maar het is niet of slechts gedeeltelijk gelukt om in te vullen.

5.2 Definitie energiecoöperatie

Het is aannemelijk dat minimaal 50% lokaal eigendom bij grootschalige opwek in Bronckhorst gerealiseerd wordt door een energiecoöperatie. Deze juridische entiteit sluit het beste aan bij de sociaal economische ambitie van lokaal eigendom. Het kan ook aan andere juridische entiteit zijn, waarvoor dan hetzelfde geldt. Een energiecoöperatie dat in een grootschalig opwek-project stapt is verplicht tot het volgende:

- Doel van de energiecoöperatie is om een democratisch (mede) gecontroleerd duurzaam opwek-project te ontwikkelen en te exploiteren.
- Door middel van de energiecoöperatie kunnen omwonenden uit zowel Bronckhorst, als buurgemeenten in de invloedssfeer van het project, financieel participeren in het project. De energiecoöperatie heeft dit in haar statuten opgenomen.
- Tevens dient in deze statuten te staan dat de energiecoöperatie is opgericht ten behoeve van het ontwikkelen van het betreffende duurzame project en een bestuur kent dat zich hiervoor inzet.
- Als achtervang sluit de energiecoöperatie zich aan bij de landelijke koepel van energiecoöperaties, Energie Samen, of haar Achterhoekse partner, Streekenergie. Mocht de energiecoöperatie onbestuurbaar worden, dan kan er via het lidmaatschap van de koepel achtervang geregeld worden.

6 Sociaal economische voorwaarden

De initiatiefnemer is verplicht om een projectplan op te stellen, als bedoeld in de participatiehandreiking op pagina 6 bij 'Indienen initiatief'. Dit projectplan geeft een beschrijving van de voorgenomen activiteit en bevat ook een participatie- en communicatieplan. Hierin wordt helder uiteengezet welke samenhangende middelen (OAR-bijeenkomsten, brede informatiebijeenkomsten, nieuwsbrief, etc.) worden ingezet om maximale betrokkenheid bij de projectontwikkeling te garanderen. Hierbij dienen de volgende onderdelen minimaal aan bod te komen:

- Doelstelling
- Projectgebied: wie worden er betrokken?
- Rolverdeling initiatiefnemer, gemeente, omwonenden en andere belanghebbenden;
- Overzicht uit te nodigen belanghebbenden voor in de OAR;

- Aanpak proces- en projectparticipatie (inclusief communicatie).

6.1 Doelgroepen voor deelname aan de OAR

In deze paragraaf worden criteria gegeven voor grootschalige opwekprojecten waarmee ervaring is opgedaan in Nederland, waarbij reeds gewerkt wordt met participatie en lokaal eigendom. Dit zijn grootschalige zon op land- en windprojecten⁴. Bij grootschalige opwek door waterkracht of kernenergie zijn nog geen samenwerkingen ontstaan tussen commerciële exploitanten en energiecoöperaties. Mochten deze opwek-technieken ontwikkeld worden in Bronckhorst, dan besluit het College van burgemeester en wethouders (wanneer het College dit wenst, kan dit ook de gemeenteraad zijn) over de afstanden waarbinnen initiatiefnemer(s) omwonenden dienen te betrekken. Dit geldt ook voor nieuwe grootschalige, nog onbekende duurzame opwektechnieken.

Aangezien elk grootschalig opwek-project maatwerk is, zijn de voorgestelde doelgroepen en gehanteerde afstanden hieronder in dit kader slechts indicatief en dienen als minimum. Deze kunnen door de initiatiefnemer(s), samen met de deelnemers aan de OAR, als uitgangspunt worden meegenomen om de precieze doelgroepen te bepalen.

De hieronder beschreven cirkels van betrokkenheid, richt zich vooral op omwonenden. Maar de genoemde afstanden gelden ook voor het informeren en betrekken van onderneming binnen deze contouren. Mocht het om veel bedrijven gaan, kan een bedrijvenplatform worden opgezet, van waaruit een afvaardiging deelneemt in de OAR.

Zon op land

- *Direct omwonenden:* eigenaren/bewoners van een woning gelegen binnen een afstand van 500 meter van het zonnepark. Voor deze huishoudens geldt voor de initiatiefnemers een informatieplicht tijdens het ontwikkeltraject. Ook dienen deze huishoudens expliciet uitgenodigd te worden over deelname aan het Bewonersplatform/OAR.
- *Omwonenden:* eigenaren/bewoners van een woning gelegen binnen een afstand van 1.000 meter van het zonnepark en hierbinnen een ononderbroken zichtlijn hebben op het zonnepark/plangebied. Dus een vrij zicht op het zonnepark en niet met bos of gebouwen ertussen in de situatie voordat het zonnepark gerealiseerd is. Voor deze huishoudens geldt voor de initiatiefnemers een informatieplicht tijdens het ontwikkeltraject. Ook dienen deze huishoudens geïnformeerd te worden over deelname aan het Bewonersplatform/OAR.
- *Overige belanghebbende partijen:* zoals vertegenwoordigende dorpsraden van nabijgelegen kernen, energiecoöperatie, milieu- en belangenorganisaties, Geldersch Landschap (Gelders Genootschap), e.d. uitnodigen over deelname in de OAR.

Windenergie

- *Direct omwonenden:* eigenaren/bewoners van een woning gelegen binnen een afstand van 1.000 meter van de dichtstbijzijnde windturbine. Voor deze huishoudens geldt voor de initiatiefnemers een informatieplicht tijdens het ontwikkeltraject. Ook dienen deze huishoudens expliciet uitgenodigd te worden over deelname aan het Bewonersplatform/OAR.
- *Omwonenden:* eigenaren/bewoners van een woning gelegen binnen een afstand van 10 maal de tiphoogte van de dichtstbijzijnde windturbine⁵. Voor deze huishoudens geldt voor de initiatiefnemers een informatieplicht tijdens het ontwikkeltraject. Bij voorkeur huis aan huis. Ook dienen deze huishoudens geïnformeerd te worden over deelname aan het Bewonersplatform/OAR.
- Overige belanghebbende partijen: zoals vertegenwoordigende dorpsraden van nabijgelegen kernen, energiecoöperatie, milieu- en belangenorganisaties, Geldersch Landschap (Gelders Genootschap), en dergelijke uitnodigen voor deelname in de OAR.
- Bewoners en ondernemers buiten de straal van 10 maal de tiphoogte, tot maximaal 10.000 meter rondom het windpark, worden door de initiatiefnemer(s) geïnformeerd over het voorgenomen plan. Deze groep is niet belanghebbend in juridische zin, maar krijgt mogelijk wel zicht op de windturbines. Zij hoeven niet uitgenodigd te worden voor deelname aan de het Bewonersplatform/OAR, maar mochten zij zich hiervoor melden, is het aan de voorzitter van de AOR om te besluiten over deelname. Informeren kan bijvoorbeeld via een advertentie in de media.

6.2 Gebiedsfonds en individuele tegemoetkomingen

4) Voor grootschalige zon op dak projecten gelden de voorwaarden vanuit de landelijke Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE)-regeling (voorheen Postcoderoosregeling).

5) 10 maal de tiphoogte is de afstand die ook de Raad van State hanteert voor afbakening wie nog als belanghebbenden worden beschouwd bij windparken.

Gebiedsfonds

De initiatiefnemer(s) richt(en) in overleg met de OAR een gebiedsfonds in, waaruit investeringen kunnen worden gedaan ten behoeve van bijvoorbeeld lokale maatschappelijke voorzieningen, natuur, landschap of recreatie. De hoogte van uitkering aan dit gebiedsfonds, de wijze van berekening hierbij en het doelgebied wordt door de OAR-deelnemers bepaald. Hierbij gelden branche-afspraken in gedragscodes als absoluut minimum. Hierbij geldt onderstaande ook weer voor zon en wind. Voor waterkracht en kernenergie is maatwerk nodig door College burgemeester en wethouders en desgewenst de gemeenteraad.

- Het projectgebied voor een gebiedsfonds kent een straal van 5.000 meter rondom de te plaatsen opwek-installatie(s). De doelgroep bestaat zowel uit direct omwonenden, omwonenden en overige belanghebbende partijen (zoals dorpsraden). Dit werkt gemeentegrens overschrijdend.
- Eventueel kan de afstandsradius worden verruimd om ook de nabijgelegen dorpskernen volledig te betrekken bij het projectgebied.
- Over het beheer van dit fonds worden tijdens de ontwikkelfase afspraken gemaakt door de ontwikkelende partijen, gemeente en de bij de eerste bullet genoemde partijen.

Individuele tegemoetkomingen

Met direct omwonenden worden, op het niveau van huishoudens, afspraken gemaakt over individuele financiële tegemoetkomingen. Dit wil niet zeggen dat er met woningen buiten deze cirkel geen afspraken gemaakt mogen worden, maar dit is maatwerk per woning tijdens het participatieproces in de ontwikkelfase.

De individuele tegemoetkomingen worden gefinancierd vanuit de 'Operational Expenses' (OPEX) van het grootschalige opwek-project en zijn zodoende niet winst-afhankelijk. Denk bijvoorbeeld aan:

- Korting op de jaarlijkse energierekening;
- Financiële ondersteuning bij aanschaf zonnepanelen of woningisolatie;
- Periodiek bedrag op de rekening (ook wel burenceregeling genoemd).

6.3 Ophalen van financiering voor lokaal eigendom

Voor het streven naar minimaal 50% lokaal eigendom, dient de energiecoöperatie financiering op te halen. Dit voor twee fases in de ontwikkeling: de ontwikkelfase en de aankoop/bouwphase. Hierbij geldt dat omwonenden die het meest dichtbij de opwek-installatie(s) wonen, als eerste de kans dienen te krijgen om mee te financieren. Om zo financieel rendement over te houden aan deze investering. Hierbij geldt:

- Direct omwonenden en omwonenden (huishoudens) krijgen als eerste de mogelijkheid om financieel deel te nemen.
- Huishoudens gelegen binnen een afstand van tot aan 10.000 meter van de dichtstbijzijnde opwek-installatie, lokale ondernemers (statutair gevestigd met hun hoofdvestiging in de gemeente Bronckhorst), lokale agrariërs of andere lokale partners vormen de tweede tranche. Zie verder de beschreven voorkeursvolgorde in paragraaf 5.1.

6.4 Sociaal Buurtfonds

In de Herijkte Routekaart is de mogelijke vorming van een Sociaal Buurtfonds genoemd. Met dit financieel fonds wil de gemeente zowel woningeigenaren als ondernemers ondersteunen die niet in staat zijn de verduurzaming van hun huis of bedrijfspand zelf te betalen⁶.

De funding van dit fonds komt uit de grootschalige energieprojecten. Hoe groot de bijdrage van elk project is, is afhankelijk van het rendement van het project en de positie van de gemeente in het project.

Gelet op dit laatste aspect, kan de gemeente grootschalige opwek-projecten alleen gebruiken voor funding van een dergelijk fonds, wanneer zij zelf in het project investeert. Alleen dan kan een deel van het rendement in een fonds worden gestort door de gemeente. Op basis van paragraaf 5.1, heeft de gemeente bij de tweede trede van de voorkeursvolgorde, de mogelijkheid om zelf financieel in het project te stappen. In welke mate dit gebeurt en welke afdracht er vervolgens naar een Sociaal Buurtfonds gaat, is maatwerk. College van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad bepalen dat per project.

Wanneer de gemeente niet financieel deelneemt in het project, is het aan de lokale energiecoöperatie hoe om te gaan met de financiële rekeningen. Voor direct omwonenden is financiële compensatie geborgd middels de individuele tegemoetkomingen en er is ook afdracht aan een gebiedsfonds.

6) Na toepassing van alle beschikbare subsidies en financieringsinstrumenten.