Memo

Aan	:	Gemeenteraad Houten
Van	:	Wethouder Hilde de Groot, namens het college van B&W
CC	:	
Onderwerp	:	lokaal eigenaarschap zonneveldenbeleid
Datum	:	2 juli 2021

Aanleiding
Als vervolg op de evaluatie van het 'uitnodigingskader kader zonnevelden' (2017) is in 2020-2021 nieuw beleid voor zonnevelden ontwikkeld. Op 19 mei 2020 heeft de gemeenteraad ingestemd met de evaluatie van het uitnodigingskader en het ontwikkelen van nieuw beleid op basis van schaarse vergunningen met een puntensysteem voor beoordeling. Daarmee vormt het nieuwe beleid (inclusief voorbereiding en uitvoering) een maatschappelijke tender[1]. In de tender worden, voorafgaand aan vergunningverlening op grond van de WRO en Wabo, de beste projecten geselecteerd die in aanmerking komen voor de te verlenen schaarse vergunningen. De WRO en Wabo zijn daarmee belangrijke wettelijke kaders, ook voor de selectie via een maatschappelijke tender.

In 2019 is motie 041-2019 aangenomen waarin wordt verzocht als uitgangspunt bij nieuw beleid te hanteren dat bij duurzaamheidsinitiatieven gestreefd wordt naar minimaal 50% lokaal (coöperatief) eigenaarschap. Dit is in lijn met het Klimaatakkoord en vormde de basis voor de uitwerking van dit onderdeel in het nieuwe beleid.

Op 15 september 2020 is de gemeenteraad bijgepraat over de opzet voor het nieuwe beleid en welke aspecten er terugkomen in de beoordeling van plannen. Het puntensysteem bevat 7 aspecten waarop gescoord kan worden. Deze 7 aspecten worden belangrijk geacht voor de ontwikkeling van zonnevelden in relatie tot de huidige en toekomstige waarden van het buitengebied. Naar aanleiding van de bijpraatavond in september 2020 is vanuit de gemeenteraad de wens naar voren gekomen om in het beleid op te nemen dat een initiatief wordt uitgesloten van verdere deelname als op een aspect 0 punten wordt gescoord. Hiermee wordt een minimale kwaliteit gewaarborgd. Het nieuwe beleidskader zonnevelden is behandeld in het RTG op 8 juni en in de raadsvergadering van 17 juni 2021.

Over onderdeel 4 uit het puntensysteem, 'financiële deelname', bestaat onduidelijkheid. Dit betreft de juridische haalbaarheid aangaande het opnemen van een verplichting van een vast percentage (minimaal 51%) lokaal (coöperatief) eigenaarschap in het beleidskader en het puntensysteem. Over deze (gewenste) aanscherping van het voorgestelde beleid is een amendement ingediend op 17 juni (125-2021). Daarin wordt voorgesteld om bij een percentage lager dan 51% 0 punten toe te kennen.

In deze memo wordt duidelijkheid verschaft over de mogelijkheden van het al dan niet opnemen van een verplichting voor een bepaald minimum percentage (51%) lokaal (coöperatief) eigenaarschap.

Bronnen
De informatie in deze memo is tot stand gekomen uit gesprekken en correspondentie met juristen van de gemeente Houten, advocaten vanuit Pels & Rijcken en Van Benthem & Keulen en informatie vanuit de VNG en Holland Solar.

Kernboodschap
Het verplichten van een bepaald minimum percentage lokaal (coöperatief) eigenaarschap in het beleidskader is juridisch niet mogelijk. Noch de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) noch de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bieden een grondslag voor het stellen van een

[1] Een handreiking vanuit het Gelders Energie Akkoord, die wij via de griffie ontvangen hebben, schetst een aantal stappen voor een maatschappelijke tender. Deze stappen zijn voorafgaand aan of worden als vervolg op het voorliggende zonneveldenbeleid gezet. Niet altijd met exact dezelfde benamingen of in exact dezelfde volgorde.

dergelijke eis. De gemeente kan de initiatiefnemer van een zonneveld dus niet juridisch verplichten om de omgeving financieel te laten participeren in de ontwikkeling of exploitatie van een zonneveld.

Wabo: omgevingsvergunning voor bouwen
Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit geldt het limitatief-imperatief stelsel van de Wabo. Dit betekent dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning alleen mag weigeren via één van de weigeringsgronden van artikel 2.10, eerste lid Wabo. Doen die weigeringsgronden zich niet voor? Dan moet de omgevingsvergunning worden verleend. Lokaal (coöperatief) eigendom (in welk percentage dan ook) is geen wettelijke weigeringsgrond.

De gemeente zou een eis van 51% lokaal eigenaarschap in haar beleid kunnen opnemen. Daarmee creëert de gemeente echter geen weigeringsgrond. Zo'n eis in het beleid bindt alleen de gemeente en heeft geen rechtstreeks bindende werking richting burgers. Door het opnemen van een dergelijke eis wordt geen norm gecreëerd op grond waarvan planologische medewerking al dan niet wordt verleend.

Wabo en Wro: omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan
In casu gaat het om initiatieven in strijd met het bestemmingsplan. Om aan dergelijke initiatieven mee te kunnen werken, is een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad nodig. Bij de beoordeling van een dergelijk initiatief dient de gemeenteraad na te gaan of dit in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening. Daarbij dienen ruimtelijk relevante belangen te worden afgewogen.[2] [3] Een eis van 51% lokale eigendom houdt geen verband met de goede ruimtelijke ordening en is dan ook geen aspect dat in de belangenafweging kan meewegen. De vergunning aan een initiatief kan hierop niet geweigerd worden.

Het belangrijkste argument om geen verplichting op te nemen is dus dat het aspect participatie geen ruimtelijke relevant aspect is. Vanuit de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) mogen in de afweging voor een omgevingsvergunning alleen ruimtelijk relevante aspecten beoordeeld worden. De gemeente mag een haar toegekende bevoegdheid alleen gebruiken ter behartiging van het belang waarvoor zij in de wet is toegekend. De gemeente mag geen eigen eisen en aspecten toevoegen aan de wettelijk aan haar toegekende bevoegdheden. Doet zij dat wel, dan handelt zij in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. En daarmee is een besluit in deze richting juridisch aanvechtbaar.

Inspanningsverplichting
Wel kan het onderwerp ‘participatie’ vorm krijgen in een inspanningsverplichting. Een streven (dit kan in principe elk percentage zijn) lokaal eigenaarschap sluit hierbij aan. Dit betekent dat het puntensysteem kan blijven zoals het nu is, waarbij we voor het onderdeel (financiële) participatie 0 punten kunnen toekennen bij onvoldoende inspanning voor lokaal eigendom. Dan wordt een initiatief uitgesloten voor verdere deelname. Niet op grond van het niet voldoen aan een resultaatverplichting (zoals een minimaal percentage lokaal eigendom), maar op grond van het niet in voldoende mate voldoen aan de inspanningsverplichting.

Uit de rechtspraak blijkt dat beleid erop gericht kan zijn om van initiatiefnemers *inspanningen* te vragen om het draagvlak onder omwonenden te vergroten en omwonenden te laten participeren. Dit heeft betrekking op zowel proces- als financiële participatie. Als de initiatiefnemer niet aan de inspanningsverplichting voldoet, kan dat volgens de rechtspraak voor het bevoegd gezag een reden zijn om geen planologische medewerking te verlenen aan het initiatief. Dit blijkt uit bestaande jurisprudentie.

Jurisprudentie
Tot nu toe is in de jurisprudentie alleen de vraag aan de orde geweest of het creëren van draagvlak door het aanbieden van een vorm van (financiële) participatie als inspanningsverplichting in gemeentelijk beleid kan worden opgenomen. Er is geen jurisprudentie over een resultaatverplichting. Dit heeft namelijk nog geen enkele gemeente toegepast (waarschijnlijk vanwege bovenstaande

[2] ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1639, r.o. 5.1: Het ontbreken van draagvlak kan aanleiding zijn om een standpunt in te nemen, maar de raad moet een afweging maken op grond van ruimtelijke motieven.
Procesparticipatie en financiële participatie bij wind- en zonneparken. *Maatwerk dwars door de grenzen van het legaliteits- en specialiteitsbeginsel* (Prof. mr. H.D. Tolsma), JBPlus2021/2.
Financiële participatie en omgevingsbijdragen bij zonneparken. *Van bestuurlijke wens tot afdwingbare eis* (prof. dr. ir. A.G. Bregman, mr. J.J. Karens), TBR 2020/118.
[3] ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2907, r.o. 7-7.3: Het participatieplan maakt onderdeel uit van de aanvraag, maar het speelt in dit geval geen rol bij de vraag of de afwijking van het bestemmingsplan is gerechtvaardigd en of het college de gevraagde omgevingsvergunning in redelijkheid kon verlenen.

overwegingen over WRO en Wabo). Uit de jurisprudentie volgt dat het voorschrijven van een inspanningsverplichting tot het organiseren van financiële participatie wel kan.[4] De initiatiefnemer dient dan aan te tonen dat hij zich voldoende heeft ingespannen om aan zijn inspanningsverplichting te voldoen.[5] Spant hij zich onvoldoende in, dan kan dat reden zijn om de gewenste planologische medewerking niet te verlenen.[6] Het gaat er dus om dat de initiatiefnemer laat zien dat hij zijn best doet, niet dat een bepaald eindresultaat is bereikt.

De inspanningsverplichting in het beleidskader
De gemeente kan in het beleidskader aangeven welke vormen van participatie (zowel proces als financieel) wenselijk zijn, bijvoorbeeld het organiseren van informatieavonden, opties van mede-eigenaarschap, een streven naar minimaal 50% lokaal eigenaarschap of financiële deelneming. Het beleidskader zonnevelden is op deze manier vorm gegeven, met bijvoorbeeld een voorbeeld participatie- en communicatieplan als bijlage en een tabel met voorkeursvolgorde voor de vormen van financiële deelname. Ook staat in het beleidskader de voorkeur voor zoveel mogelijk lokaal (coöperatief) eigenaarschap.

Door de vormgeving van het puntensysteem is duidelijk dat bij een grotere inspanning betere resultaten verwacht worden en daarom hogere punten worden toegekend. Het puntensysteem kan dan ook gezien worden als de (beleidsmatige) uitwerking van de inspanningsverplichting voor het onderdeel participatie. De inspanningsverplichting kan ook worden opgenomen in de vergunning voor de aspecten waar zij betrekking op heeft.

Hoe zou een verplichting van een bepaald % lokaal (coöperatief) eigendom wel mogelijk zijn?
Uit het advies van Van Benthem en Keulen wordt duidelijk dat een verplichting voor een bepaald % lokaal (coöperatief) eigendom alleen mogelijk is als de uitsluiting bij 0 punten op één onderdeel komt te vervallen: “Dat zou anders kunnen zijn als de voorwaarde, inhoudende dat een initiatief dat op één van de 7 onderwerpen 0 punten scoort wordt uitgesloten van deelname, wordt losgelaten. Weliswaar krijgt een initiatiefnemer die niet aan de eis van 51% lokale eigendom kan voldoen, dan voor dit onderdeel van zijn inschrijving 0 punten, maar dan is hij niet meteen uitgesloten van deelneming. Daarmee is de eis van 51% lokale eigendom niet meer een echt harde eis, terwijl er aan de andere kant voldoende incentive voor de initiatiefnemer is om toch die 51% te halen. Dat levert hem immers veel punten op en maakt zijn initiatief kansrijker.”

De vraag is dan wat het nut is van het opnemen van een verplichting. Het nut zou zijn dat je een initiatiefnemer met minder dan 51% lokaal eigendom flink op achterstand zet in punten. Het idee achter de uitsluiting bij 0 punten is juist dat elk zonneveld dat wordt vergund in ieder geval een bepaalde minimale kwaliteit (die hoort bij 5 punten) waarborgt. Dit loslaten brengt het risico met zich mee dat we plannen moeten vergunnen die op een thema (dat kan dan participatie zijn, maar ook een van de andere thema’s) niet voldoende kwaliteit kunnen leveren.

Conclusie
Planologische medewerking, en selectie in de voorbereiding daarop, weigeren op een minimaal percentage lokaal (coöperatief) eigendom mag niet, omdat het aspect niet ruimtelijk relevant is en dus geen wettelijke grondslag heeft. Planologische medewerking, en de voorselectie daarop, mag wel geweigerd worden als niet wordt voldaan aan een gevraagde inspanningsverplichting. Dit blijkt uit bestaande jurisprudentie. In het voorgestelde beleid zit dit verwerkt in het puntensysteem met 7 aspecten waarop gescoord kan worden. Bij te weinig lokaal zeggenschap en profijt scoort een plan laag op dat onderdeel, 0 punten zelfs en dan valt het plan af. Dat is de kracht van het puntensysteem als beoordelingssystematiek.

Tot slot
Het nieuwe beleidskader voor zonnevelden is gefocust op hetgeen we willen bereiken: kwalitatief hoogwaardige zonnevelden waarbij de (lokale) omgeving zeggenschap en profijt heeft. Financiële participatie/eigenaarschap is een middel om dit te bereiken.

[4] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:359, Rechtbank Noord-Nederland 14 april 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1650
[5] Rechtbank Oost Brabant, 1 juli 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:3330, r.o. 33-37
[6] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3580, ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209