Handleiding lokaal zeggenschap en eigendom bij grootschalige windenergieprojecten Berkelland 2026

Intitulé

Besluit van burgemeester en wethouders van Berkelland tot vaststelling van de Handleiding lokaal zeggenschap en eigendom bij grootschalige windenergieprojecten Berkelland 2026

Burgemeester en wethouders van Berkelland,

gelet op de artikelen 4, tweede lid, en 7, eerste lid van de Verordening lokaal zeggenschap en eigendom bij grootschalige windenergieprojecten Berkelland 2026;

B E S L U I T E N :

vast te stellen de:

Handleiding lokaal zeggenschap en eigendom bij grootschalige windenergieprojecten Berkelland 2026

ONTWERP

Inhoud

1. Inleiding 3
   1.1 Doel, inhoud, functie en status van deze handleiding 3
   1.2 Samenhang met bestaand beleid 3
   1.3 Nut en noodzaak van een gebiedsproces bij windprojecten 5
   1.4 Opbouw van het gebiedsproces 5
2. Planvorming 7
   2.1 Marktverkenning 7
   2.2 Windprojectplan 8
3. Ontwerp 9
   3.1 Omgevingsadviesraad 9
   3.2 Uitgangspunten voor een Omgevingsadviesraad 10
   3.3 Vertegenwoordiging bewoners- en grondeigenaren 11
   3.4 Resultaat gebiedsproces: de Omgevingsovereenkomst 12
4. Vergunningverlening 13
   4.1 Omgevingsvergunning en anterieure overeenkomst 13
   4.2 Beoordeling en besluit 13
   4.3 Beoordeling en besluit bij meerdere plannen 15
   4.4 Inrichting van een lokaal obligatiefonds 16
5. Slotbepalingen 17

ONTWERP

1. Inleiding

1.1 Doel, inhoud, functie en status van deze handleiding

Deze 'handleiding lokaal zeggenschap en eigendom bij grootschalige windenergieprojecten Berkelland en Oost Gelre ONTWERP' (hierna: handleiding) is een nadere uitwerking op de verordening lokaal zeggenschap en eigendom bij grootschalige windenergieprojecten Berkelland/Oost Gelre 2026 (hierna: verordening). Het doel van deze handleiding is om voor initiatiefnemers duidelijk te maken wat er van hen wordt verwacht over van lokaal eigendom en zeggenschap bij realisatie van windprojecten. Welke processen moet een initiatiefnemer doorlopen? Dat leest u in deze handleiding.

De handleiding bevat zogeheten *gedelegeerde algemeen verbindende voorschriften*. Deze handleiding is daarbij nadrukkelijk nog een ontwerpversie. Het betreft een voorstel van de colleges om eigendom en zeggenschap vorm te geven in het gebiedsproces. Tijdens de marktverkenning kan de wijze waarop het gebiedsproces vorm krijgt en getoetst wordt gezamenlijk nader worden aangescherpt. Op basis hiervan zal deze handleiding worden aangepast.

De handleiding gaat eerst in op de samenhang met het bestaande beleid, het nut van een gebiedsproces en de opbouw van het gebiedsproces. Vervolgens bespreekt de handleiding de verschillende relevante onderdelen van het gebiedsproces (planvorming en ontwerp) in detail en gaat de handleiding in op het proces van vergunningverlening. Hierdoor weet een initiatiefnemer beter wat er wordt verwacht en kan de gemeente een nieuw windinitiatief hier ook goed op beoordelen bij de vergunningverlening. De handleiding betreft dan ook een selectie-instrument: de mate waarin genoemde processen en uitgangspunten zijn gevolgd, zijn bepalend voor toekenning van de vergunning voor een windproject.

1.2 Samenhang met bestaand beleid

Naast de verordening en deze handleiding is er het beleidsdocument Grote Windmolens van de gemeenten Berkelland en Oost Gelre (hierna: windbeleidsdocument). De samenhang is als volgt:

Het windbeleidsdocument formuleert onder andere uitgangspunten, beleidsdoelen en een kader voor de ontwikkeling van grote moderne windmolens. De gemeenten willen onder andere regie voeren op windmolenprojecten zodat er in een zoekgebied één goed afgestemd plan naar voren komt dat past bij de uitgangspunten van de gemeenten en waarbij inwoners actief kunnen deelnemen.

Het windbeleidsdocument stelt verder dat initiatiefnemers bij het ontplooien van een initiatief en later bij het aanvragen van een omgevingsvergunning voor grootschalige windenergie moeten voldoen aan gestelde uitgangspunten en randvoorwaarden. De verordening en handleiding sluiten aan op de vanuit het windbeleidsdocument geldende uitgangspunten en randvoorwaarden en verschaffen juridische verankering en inhoudelijke specificatie voor een deel hiervan, met name over het thema lokaal zeggenschap en eigendom.

Concreet biedt de verordening een juridische borging van het belang dat de gemeenten in het windbeleidsdocument hechten aan lokaal eigendom en zeggenschap. Ook borgt de verordening het uitgangspunt dat 'de financiële en elektriciteitsopbrengsten zo lokaal mogelijk blijven'. De verordening

ONTWERP

doet dit door een aanvullend doel te formuleren dat projecten en installaties zoveel mogelijk van, voor en door de lokale gemeenschap worden gerealiseerd. Dit betekent concreet dat:

- het percentage lokaal eigendom zo hoog mogelijk is;
- eigendom en zeggenschap zoveel mogelijk bij lokale partijen liggen;
- de organisatie bij voorkeur de vorm heeft van een hernieuwbare energiegemeenschap zoals geformuleerd in de Energiewet;
- opbrengsten van installaties—zoals elektriciteit, financiële voordelen en maatschappelijke meerwaarde—zoveel mogelijk ten goede komen aan de lokale gemeenschap.

In de verordening is ter uitwerking van dit aanvullende doel een inspanningsverplichting en motiveringsplicht opgenomen.

Deze handleiding beschrijft ook de door het college voorgestelde gebiedsprocedure. Initiatiefnemers dienen deze te volgen om te voldoen aan de in het windbeleidsdocument genoemde onderbouwing van het realiseren van lokaal eigendom en de in de verordening genoemde inspanningsverplichting en motiveringsplicht.

Daarom verwijst deze handleiding ook naar aanverwant beleid waaronder:

- Op landelijk niveau het klimaatakkoord, het Nationaal Programma RES en de ten tijde van opstellen van deze handleiding nog vast te stellen landelijke milieunormen voor windturbines.
- Op provinciaal niveau het provinciaal windbeleid en de windladder.
- Op regionaal niveau de RES Achterhoek 1.0 en specifiek hoofdstuk 9.
- Lokaal voor Berkelland en Oost Gelre: Windkader.
- Lokaal voor de Gemeente Berkelland:
    - Ruimtelijke Ordening en Duurzame Energie (raadsbesluit 18 februari 2018),
        - Paragraaf 3.5
        - Algemene randvoorwaarden windturbines.
        - Bijlage A: Aanvullende toetsingskader RODE beleid.
        - Net-Zero (voorheen NWEA) Gedragscode Wind op land
    - Participatievisie Gemeente Berkelland.
- Lokaal voor de gemeente Oost Gelre:
    - Participatiebeleid Gemeente Oost Gelre. Dit beleid benadrukt het belang van vroegtijdige en passende betrokkenheid van inwoners bij ruimtelijke plannen, o.a. vanuit goed naoberschap.
    - Het participatiebeleid kent ook de handreiking ‘betrek uw buurt bij uw (bouw)plan’, dit geeft richtlijnen over hoe participatie en verslaglegging vorm te geven.

Als er conflicten ontstaan tussen het lokale achterliggende beleid en de verordening en handleiding, geldt dat de verordening leidend is, vervolgens de handleiding en dan pas het achterliggende beleidskader. Voor de zaken die niet in de verordening of handleiding behandeld worden, blijft het windbeleidsdocument leidend.

ONTWERP

1.3 Nut en noodzaak van een gebiedsproces bij windprojecten

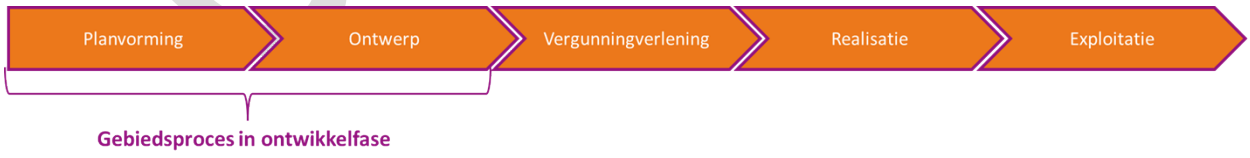
De ontwikkeling en exploitatie van een windmolen heeft effect op de omgeving. Daarom krijgt participatie in de ontwikkelfase van windmolenprojecten vorm aan de hand van een gebiedsproces. Met een gebiedsproces bedoelen we het proces waarbij voor belanghebbenden rondom de beoogde windmolen(s) onder andere medezeggenschap is georganiseerd. Bij belanghebbenden gaat het om omwonenden, grondeigenaren, natuur- en milieuorganisaties, energiecoöperaties, de gemeenten, en dergelijke. Doel van het gebiedsproces is om, zoveel als mogelijk, rekening te houden met alle belangen die spelen rondom het windpark.

De ontwikkeling van een windpark is een complex proces. Veel verschillende onderwerpen moeten onderzocht worden en het vraagt van betrokkenen ook inhoudelijke kennis om deze onderzoeken te kunnen duiden. Denk aan het geluidsonderzoek bij windturbines, ruimtelijke procedures of de relatie tussen alle keuzes en de invloed ervan op de businesscase van het windproject. Via een gebiedsproces (dat samenloopt met de ontwikkelfases van een windpark) worden belanghebbenden gaandeweg ook inhoudelijk meegenomen in de (kennis)ontwikkeling van energieopwekking uit wind. Hierdoor hebben belanghebbenden 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 zo klein mogelijk te maken.

Tot slot biedt het gebiedsproces een stevige basis om de inspanningsverplichting voor lokaal zeggenschap en eigendom goed te kunnen organiseren. Stimuleren van lokaal zeggenschap en eigendom gaat het beste wanneer belanghebbenden (zoals een energiecoöperatie) van begin af aan mee kunnen ontwikkelen - en niet pas na realisatie een windpark kunnen overnemen van de ontwikkelaar. In de ontwikkelfase is er immers nog de meeste keuzevrijheid om het windpark vorm te geven.

1.4 Opbouw van het gebiedsproces

De handleiding richt zich op de ontwikkelfase van windprojecten: planvorming, ontwerp en vergunningverlening. Van initiatiefnemers verwachten wij dat bij planvorming en ontwerp het lokaal zeggenschap en eigendom dusdanig wordt geborgd, dat dit vanzelfsprekend ook in de realisatie- en exploitatiefase standhoudt. Dit wordt getoetst in de fase van vergunningverlening.



Figuur 1: onderdelen proces windprojecten

In deze handleiding gaan we in op de wijze waarop het gebiedsproces vorm krijgt bij planvorming en ontwerp, hoe lokaal zeggenschap en eigendom hierin een rol spelen en hoe dit wordt getoetst bij vergunningverlening.

ONTWERP

- **Planvorming:** vanaf de start dagen de gemeenten initiatiefnemers uit om de plannen samen met de omgeving te vormen. Onderdeel hiervan is deelname aan de door de gemeente georganiseerde marktverkenning en het vroegtijdig informeren en betrekken van belanghebbenden. We vragen initiatiefnemers een plan voor borging van lokaal zeggenschap en eigendom op te stellen.
- **Ontwerp:** de ontwerpfase wordt ingericht via een omgevingsadviesraad. Een plek waar initiatiefnemer, gemeenten en belanghebbenden aan tafel komen om het ontwerp vast te leggen. De uitgangspunten en doelen vanuit de verordening en het windbeleidsdocument zijn hierin leidend.
- **Vergunningverlening:** De resultaten van het gebiedsproces (planvorming en ontwerp) komen samen in een omgevingsovereenkomst. Hierin motiveert de initiatiefnemer op welke wijze hij voldoet aan de inspanningsverplichting voor lokaal zeggenschap en eigendom. Aan de hand van deze omgevingsovereenkomst kan de gemeente het gebiedsproces toetsen bij de vergunningverlening van een nieuw windproject.

ONTWERP

2. Planvorming

2.1 Marktverkenning

De gemeenten Berkelland en Oost Gelre organiseren een marktverkenning voor realisatie van een windproject. Deze marktverkenning markeert de eerste stap in het gebiedsproces. Van initiatiefnemers verwachten we dan ook dat zij deelnemen aan de marktverkenning, om te voldoen aan de inspanningsverplichting. De functie van de marktverkenning is enerzijds gericht op aanscherping van de methodiek en anderzijds om het komen tot één plan voor realisatie van een windproject.

- **Samen aanscherpen van het proces:** het borgen van lokaal zeggenschap en eigendom via gemeentelijk beleid is nieuw in Nederland. De gemeenten hebben voor ogen dat de initiatiefnemers via de verordening en handleiding worden uitgedaagd om tot een zo hoog mogelijk percentage lokaal zeggenschap en eigendom te komen, passend bij de beleidsdoelen. Daar is het proces op gericht. Gemeenten vinden het daarom van belang om samen te toetsen of dit in de praktijk werkbaar is én leidt tot de gewenste resultaten.
- **Vastleggen van de scoringsmatrix.** De in de verordening lokaal zeggenschap en eigendom opgenomen doelstellingen vertalen zich in onderstaande scoringsmatrix (zie tabel 1). De matrix laat zien welke onderwerpen initiatiefnemer dient te motiveren. In gezamenlijkheid scherpen we de matrix aan en stellen deze vast.
- **Aanscherpen van deze handleiding.** De aanscherpingen op het proces, de scoringsmatrix en andere aandachtspunten worden na de marktverkenning verwerkt in een nieuwe versie van deze handleiding. Deze definitieve handleiding wordt door beide colleges vastgesteld.
- **Komen tot één plan.** Het windbeleidsdocument beschrijft dat initiatiefnemers tot één samenhangend plan moeten komen per zoekgebied. Het streven is om onze gemeentelijke RES-bijdragen te halen. Wij vragen alle partijen transparant over hun intenties en belangen te zijn. Tijdens de marktverkenning kunnen partijen daarom kennisnemen van elkaars plannen om waar relevant de samenwerking op te zoeken.

Tabel 1. Scoringsmatrix lokaal zeggenschap en eigendom	
Onderdeel	**Scoring**
Het behaalde percentage lokaal eigendom	Mate waarin lokaal eigendom gerealiseerd wordt in de ontwikkelfase en beoogd wordt in de exploitatiefase.
Inrichting lokaal zeggenschap	Mate waarin lokaal zeggenschap en participatie is ingericht in de fasen van ontwerp, realisatie en exploitatie. Betrokkenheid van de lokale gemeenschap wordt gestimuleerd en lokale belangen worden meegenomen in alle fasen.
Organisatie van lokaal eigendom en zeggenschap in een hernieuwbare energiegemeenschap.	Mate waarin eigendom en zeggenschap binnen de hernieuwbare energiegemeenschap is georganiseerd.

CONCEPT

Windenergie lokaal gebruiken	Mate waarin baten lokaal terugvloeien in vorm van bijvoorbeeld afname van lokale stroom, verlaging van kostprijs van energie, et cetera.
Financiële en maatschappelijke baten lokaal laten terugvloeien	Mate waarin financiële en maatschappelijke baten lokaal terugvloeien in vorm van bijvoorbeeld financiële deelneming, obligaties, omgevingsfonds, omwonendenregelingen, verlaging van kostprijs van energie, uitkoopregeling voor bewoners op minder dan 1 kilometer afstand, et cetera.
Gelijke behandeling & inclusiviteit	Mate waarin wordt geborgd dat partijen gelijk worden behandeld, zonder discriminatie en 'iedereen kan meedoen'. Groepen en partijen die kwetsbaar zijn, zoals lage-inkomenshuishoudens, worden niet buitengesloten en worden vertegenwoordigd.
Langetermijnwaarde	Mate waarin de langetermijnwaarde voor de lokale gemeenschap van een installatie centraal staat bij ieder project. Hierbij wordt ook aandacht gevraagd voor ontmanteling na de levensduur van assets.
Transparantie & Communicatie	Mate waarin informatie duidelijk, proactief en toegankelijk is voor alle stakeholders en de mate waarin afspraken helder worden vastgelegd en nagestreefd.
Zorgvuldigheid	Mate waarin risico's op negatieve effecten worden geïdentificeerd en beheerst.

2.2 Windprojectplan

Van initiatiefnemers verwachten wij dat zij aan de voorkant van het gebiedsproces een plan opstellen voor de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van de windmolen. Dit plan wordt besproken met belanghebbenden in de omgevingsadviesraad (OAR). In dit plan moet – gericht op zeggenschap en eigendom - minimaal worden ingegaan op:

- De wijze waarop belanghebbenden worden betrokken en geïnformeerd in de ontwerpfase;
- Welke belanghebbenden worden betrokken en geïnformeerd in de ontwerpfase;
- De scenario's waarin lokaal zeggenschap en eigendom vorm kunnen krijgen in de realisatie- en exploitatiefase en;
- De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verschillende onderdelen van bovengenoemde scoringsmatrix.

Het plan bevat ook een beschrijving van het verwachte rendement voor participanten, waarbij dit rendement wordt geïndexeerd aan een transparante maatstaf zoals de consumentenprijsindex (CPI), om het behoud van waarde te waarborgen. Voor verdere uitwerking van het plan gericht op ruimtelijke componenten verwijzen we naar het windkader.

ONTWERP

3. Ontwerp

Dit voorstel gaat uit van een Omgevingsadviesraad als voorbeeld binnen het mogelijke instrumentarium om de ontwerpfase vorm te geven. Daarbij dient nadrukkelijk rekening te worden gehouden met de mogelijke voortschrijdende inzichten uit de voorgenomen marktconsultatie. Instrumenten kunnen naar aanleiding daarvan worden toegevoegd en aangepast.

3.1 Omgevingsadviesraad

De gemeenten Berkelland en Oost Gelre zijn voornemens een gezamenlijke Omgevingsadviesraad (OAR) te faciliteren waar de initiatiefnemers en alle belanghebbenden elkaar spreken over alle relevante onderwerpen en zorgen. Zo kunnen de initiatiefnemers hier gedurende de fase waarbinnen in het project nog de meeste flexibiliteit is voor aanpassingen, zo goed mogelijk rekening mee houden. Het plan uit de planvormingsfase wordt in deze OAR besproken. De initiatiefnemer presenteert daarbij een tijdlijn waarin het moment van kapitaalwerving voor financiële participatie is opgenomen, inclusief de wijze van communicatie hierover richting de omgeving.

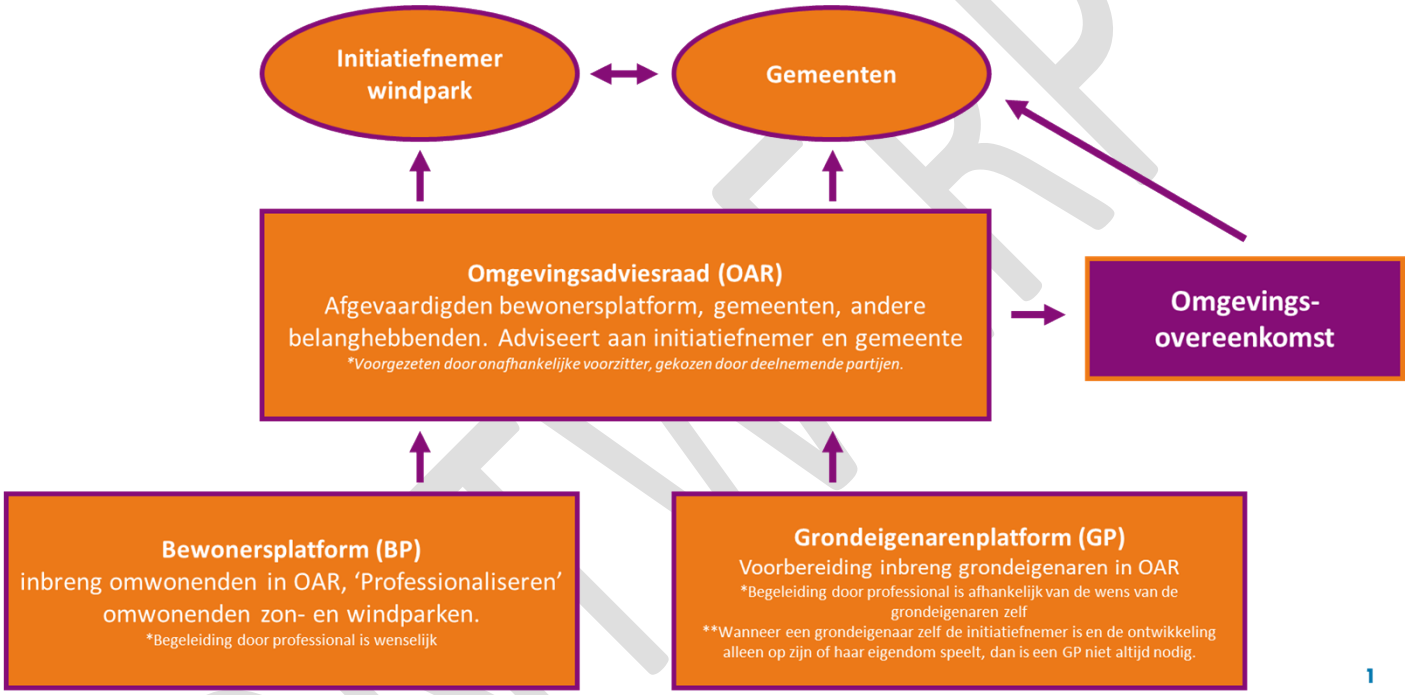
Behoud recht op bezwaar en beroep

Deelname aan de OAR betekent niet dat deelnemers geen gebruik meer kunnen maken van hun wettelijke recht op bezwaar en beroep gedurende de fase van vergunningverlening. Het staat deelnemers altijd vrij om zienswijzen in te dienen en desgewenst beroep aan te tekenen bij de Raad van State op de eventuele vergunningverlening. Deelname aan de OAR gebeurt met het uitgangspunt: het windinitiatief komt er, hoe kan ik ervoor zorgen dat mijn opmerkingen of zorgen zo goed mogelijk worden meegenomen. Bij herhaaldelijke frustratie van dit proces kan de voorzitter besluiten om een belanghebbende uit de OAR te zetten.

De **voorgestelde deelnemers** van een Omgevingsadviesraad zijn:

- Onafhankelijk voorzitter, aangesteld vanuit de gemeente(n)
- Onafhankelijke secretaris, aangesteld vanuit de gemeente(n)
- Ambtelijke afvaardiging van de gemeenten Berkelland en/of Oost Gelre
- Wanneer relevant de buurgemeente(n) (ambtelijk)

- De initiatiefnemers van het windpark
- Energiecoöperatie(s)
- Een afvaardiging van bewoners (vanuit bewonersplatform)
- Een afvaardiging van grondeigenaren (vanuit grondeigenarenplatform)
- Andere stakeholders uit aangrenzende buurtschappen en vertegenwoordigers uit relevante organisaties. Bijvoorbeeld: LTO, Gelders Natuur & Milieu Federatie (GNMF), Landschapsbeheer Gelderland, Geldersch Genootschap, lokale bedrijvenverenigingen etcetera.



Figuur 2: Inrichting OAR

3.2 Uitgangspunten voor een Omgevingsadviesraad

- Vanuit iedere belanghebbende partij neemt één persoon deel. Deze kan afstemmen met de achterban wanneer er besluiten voorliggen. Een uitzondering op dit aantal wordt vaak wel gemaakt voor omwonenden. Zij nemen vaak deel met z'n tweeën plus hun begeleider.
- Een OAR wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter en een secretaris.
- De (goedgekeurde) notulen van een OAR 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 de notulen kan vinden, kunnen zij een toevoeging schrijven, waarna de aangepaste notulen openbaar gemaakt worden. Bij eventuele complicaties, is het aan de voorzitter van het gebiedsproces om definitief te besluiten.

- Met alle deelnemers wordt in de eerste bijeenkomst een lijst opgesteld met onderwerpen die behandeld moeten 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 kennissessies en/of excursies, bijvoorbeeld over de laatste wetenschappelijke stand van zaken rondom geluid- en slagschaduw bij windturbines.
- 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 gewenst om als belanghebbende aan het einde van het OAR-proces nog eenmaal deel te nemen om de Omgevingsovereenkomst van input te voorzien en te ondertekenen. Een voorbeeld kan het Gelders Genootschap zijn. Zij hebben zeker een rol als het om landschappelijke inpassing gaat, maar staan verder af van bijvoorbeeld hinderreductie rondom geluid van windturbines.
- Wanneer een belanghebbende aangeeft geen tijd of capaciteit te hebben om deel te nemen aan de OAR, dan zij of hij de vraag krijgen om eenmalig een presentatie (of kennissessie) te houden voor alle betrokkenen. Hierin kan de belanghebbende haar/zijn visie en standpunt uitleggen en kunnen vragen gesteld worden. Deze presentatie wordt daarna openbaar gemaakt, zodat het voor iedereen terug te kijken/lezen is.
- Uiteindelijk wordt met de deelnemers van de OAR toegewerkt naar een Omgevingsovereenkomst (zie hoofdstuk 4).

3.3 Vertegenwoordiging bewoners- en grondeigenaren

Omwonenden zijn de enige niet-professionele deelnemers aan het gebiedsproces. Alle andere deelnemers hebben een zakelijk belang. Daarnaast hebben omwonenden over het algemeen geen of weinig kennis van gebiedsprocessen, ruimtelijke ordeningsprocedures en windontwikkeling. Omwonenden zijn zeer belangrijke stakeholders. Daarom is het belangrijk om hen een onafhankelijk begeleider aan te bieden. Iemand die bekend is met windontwikkeling, milieutechnische vraagstukken en gebiedsprocessen. Maar het is uiteindelijk aan de omwonenden, in wie zij vertrouwen hebben. Om onafhankelijkheid te borgen is het aan te raden dat de gemeente deze begeleider inhuurt. De gemeente staat er dan ook voor open om dit op verzoek te faciliteren. Eventuele kostenverevening vindt plaats via de anterieure overeenkomst.

Bestuursleden van een eventuele energiecoöperatie die deelneemt in het windproject kunnen ook omwonenden zijn. In verband met belangenverstrengeling is het niet wenselijk dat zij ook in het bewonersplatform zitting nemen, omdat de energiecoöperatie het windpark mede ontwikkelt. Deelnemers aan het bewonersplatform kunnen wel lid zijn van de betreffende energiecoöperatie. Of het wenselijk is dat directe familie van bestuursleden van de energiecoöperatie 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.

ONTWERP

Mogelijk is er een groep grondeigenaren betrokken. Het kan daarom wenselijk zijn om hen, net als 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.

3.4 Resultaat gebiedsproces: de Omgevingsovereenkomst

Uit ervaring met gebieds- of omgevingsprocessen rondom wind in andere gemeenten, blijkt dat belanghebbenden vaak bereid zijn om deel te nemen aan een gebiedsproces, als aan de voorkant wordt geborgd dat het bevoegd gezag de uitkomsten van het gebiedsproces ook echt meeweegt bij de besluitvorming rondom de vergunning. Om te kunnen toetsen, is het noodzakelijk dat de resultaten van het gebiedsproces vastgelegd worden in een document: de Omgevingsovereenkomst. De Omgevingsovereenkomst markeert de afronding van het gebiedsproces. Op deze wijze organiseert de gemeente dat belanghebbenden ook echt medezeggenschap krijgen bij de ontwikkeling van het windpark en zij niet alleen achteraf, als het plan al volledig is uitgewerkt, nog kunnen reageren via zienswijzen en beroep. De gemeente bewaakt het proces om te komen tot een omgevingsovereenkomst.

Uitgangspunt: Het gebiedsproces resulteert in één Omgevingsovereenkomst voor een windproject.

Juridisch

De Omgevingsovereenkomst is uiteindelijk een overeenkomst tussen de deelnemers aan het gebiedsproces en de initiatiefnemers van het windproject. De gemeente is ambtelijk betrokken bij het gebiedsproces. De betreffende ambtenaar ondertekent de overeenkomst alleen om aan te geven dat de tekst en inhoud in de Omgevingsovereenkomst volgens hem/haar correct is. De ambtenaar heeft geen tekenbevoegdheid om deze overeenkomst vanuit de gemeente juridisch bindend te laten zijn. 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. De gemeente kan daar ook op handhaven, voor zover deze als ruimtelijke voorwaarde worden verbonden aan de te verlenen vergunning. Op basis van de Omgevingsovereenkomst kunnen bijvoorbeeld omwonenden die hebben deelgenomen aan het gebiedsproces wel 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’ overeenkomst tussen de betrokkenen.

ONTWERP

4. Vergunningverlening

4.1 Omgevingsvergunning en anterieure overeenkomst

Op basis van de Omgevingsovereenkomst worden er dingen vastgelegd in de Omgevingsvergunning of 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 of afspraken rondom slagschaduw 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 en het vastleggen van het uiteindelijke percentage lokaal eigendom. Of hoe de kosten voor de ontmanteling na exploitatiefase worden gedekt.
- De omgevingsovereenkomst bevat ook een bepaling dat financiële participatie uiterlijk bij aanvang van de realisatiefase wordt opengesteld voor lokale partijen, met een minimale inschrijftermijn van zes weken.
- Er worden tijdens het gebiedsproces vaak ook enkele afspraken gemaakt die niet in het juridische instrumentarium geborgd kunnen worden dat een gemeente beschikbaar heeft. Deze afspraken zijn ‘lichter’ van aard. Daarom is de Omgevingsovereenkomst ook een juridisch bindend instrument. Denk aan afspraken over hoe vaak (een afvaardiging van) de omgeving periodiek met de exploitanten van het windpark overleg voert.
- Ook worden in de anterieure overeenkomst afspraken vastgelegd tussen de ontwikkelende partijen en de gemeente over kostenverevening. Zoals bijvoorbeeld de kosten voor de ambtelijke inzet rondom vergunningverlening, verevening van kosten die de gemeente heeft gemaakt voor het omgevingsproces, en dergelijke.

De Omgevingsovereenkomst, de Omgevingsvergunning en anterieure overeenkomst blijven altijd bij het windpark horen. Ook als het eigendom van het windpark over zou gaan naar een nieuwe (mede-)eigenaar. De afspraken gelden zodoende ook voor een nieuwe (mede-)eigenaar. Alle verplichtingen en afspraken die zijn vastgelegd in de omgevingsovereenkomst gaan bij faillissement automatisch over op de curator of een opvolgende partij die het windproject overneemt. De gemeente behoudt het recht om te handhaven op de naleving van de afspraken uit de Omgevingsovereenkomst, voor zover deze als ruimtelijke voorwaarde worden verbonden aan de te verlenen vergunning, ook in geval van faillissement en overdracht van het windproject aan een opvolgende partij.

4.2 Beoordeling en besluit

Vanaf het moment van indiening van de vergunningaanvraag, gaan de formele termijnen voor vergunningverlening lopen. De gemeenten hebben de voorkeur om voor de vergunningverlening de uitgebreide procedure te hanteren. Het is echter aan de initiatiefnemer om de uiteindelijke keuze te

ONTWERP

maken in de te nemen procedure. In de gemeente Oost Gelre heeft de gemeenteraad bindend adviesrecht bij windmolens.

In de nieuwe Energiewet is opgenomen dat de provincie bevoegd gezag heeft over vergunningverlening bij windprojecten vanaf 15 MW. De gemeenten hebben bevoegd gezag bij windprojecten tot 15 MW. De provincie Gelderland heeft de voorkeur dat gemeenten zelf de regie nemen en kan daarvoor het bevoegd gezag overdragen (windladder Gelderland). Dit is ook het uitgangspunt van de beide gemeenten. Het oordeel aan de hand van de verordening en handleiding maakt integraal onderdeel uit van de beoordeling van de vergunning.

Bij besluitvorming over de vergunning voor het windpark, leggen de gemeenten de Omgevingsovereenkomst naast de (aangevraagde) Omgevingsvergunning en de bijbehorende anterieure overeenkomst. Zij beoordelen hierbij de volgende aspecten:

- Is het gebiedsproces gestructureerd en gemotiveerd zoals beschreven in deze handleiding en de verordening?
- Komen de afspraken uit de Omgevingsovereenkomst terug in de (aangevraagde) Omgevingsvergunning en anterieure overeenkomst? Met daarbij speciale aandacht voor het realiseren van lokaal eigendom, denk aan:
    - Welke inspanningen zijn verricht om mede-eigendom ten aanzien van de voorgenomen installatie en de exploitatie daarvan te bevorderen?
    - Welk percentage mede-eigendom is overeengekomen?
    - Voor zover minder dan 51% mede-eigendom is overeengekomen, wat de redenen daarvan zijn en of er andere vormen van financiële participatie zijn overeengekomen.
    - Hoe scoort het initiatief in de scoringsmatrix?
- Zijn de zaken waarover deelnemers aan het participatieproces het niet eens zijn geworden, redelijkerwijs opgenomen in de aangevraagde vergunning door de ontwikkelende partijen?
- De reguliere aspecten waar een Omgevingsvergunning op beoordeeld wordt, zoals milieuaspecten.

In de verordening lokaal eigendom en zeggenschap bij windprojecten Artikel 4 lid 4 is opgenomen: Aan de inspanningsverplichting is in ieder geval is niet voldaan als:

a) er geen aantoonbaar contact is geweest met lokale partijen;
b) er geen serieuze poging is gedaan tot oprichting van een hernieuwbare energiegemeenschap;
c) er slechts één bijeenkomst heeft plaatsgevonden over lokaal eigendom;
d) er geen reële termijnen zijn geboden aan de omgeving;
e) er geen economisch realistisch aanbod is gedaan;
f) het gebiedsproces zoals beschreven in het relevante beleidskader en de handleiding lokaal zeggenschap en eigendom niet gevolgd is;
g) informatie voor moeilijk bereikbare groepen niet toegankelijk is gemaakt;
h) er gemeentelijke regels niet zijn nageleefd.

ONTWERP

4.3 Beoordeling en besluit bij meerdere plannen

In principe is het gebiedsproces bedoeld om te komen tot één plan. Wanneer zich in de periode van vier maanden na de marktverkenning toch meerdere initiatieven melden bij de Omgevingsadviesraad die beide/alle leiden tot een vergunningaanvraag, zullen de Omgevingsovereenkomsten worden vergeleken aan de hand van de scoringsmatrix uit tabel 1, om te bepalen aan wat de rangschikking is van de initiatieven voor gemeentelijke medewerking voor een Omgevingsvergunning.

Hierbij maken gemeenten onderscheid tussen eisen en wensen. Onder eisen verstaan we de elementen waaraan iedere omgevingsvergunning moet voldoen, namelijk:

- De eisen zoals omschreven in het windkader, waaronder milieueisen en geluidseisen.
- Proces zoals beschreven in de verordening en handleiding is gevolgd, waaronder deelname aan de marktverkenning, windprojectplan is opgesteld en initiatief is besproken binnen de omgevingsadviesraad.
- Er is sprake van minimaal 51% lokaal eigendom, en wanneer dit niet het geval is, is helder gemotiveerd waarom hiervan wordt afgeweken.

Initiatieven die voldoen aan bovengenoemde eisen, vergelijken we aan de hand van de matrix weergegeven in tabel 1. Op ieder onderdeel scoort het initiatief één van de volgende waarden:

- Onvoldoende (0 punten): het initiatief toont geen of slechts enkele elementen van deze wens.
- Matig (1 punt): het initiatief voldoet aan enkele elementen van deze wens, maar komt hiermee beperkt tegemoet aan de bedoelde doelstellingen van de gemeenten zoals opgenomen in de Verordening.
- Voldoende (2 punten): het initiatief voldoet in beperkte mate aan de gestelde wensen.
- Goed (3 punten): het initiatief voldoet aan de gestelde wensen, zonder verrassende elementen.
- Uitstekend (4 punten): het initiatief voldoet niet alleen aan de gestelde wensen, maar draagt hiermee op overtreffende, verrassende en/of vernieuwende wijze bij aan de gestelde doelen in de verordening.

Het initiatief met het hoogste aantal punten – en die voldoet aan de gunningseisen – komt in aanmerking voor vergunningverlening.

De handleiding beschrijft hoe de gemeenten zich maximaal willen inspannen voor de ambities voor Lokaal Eigendom, zoals gesteld in de verordening en de RES Achterhoek. De gemeenten behouden het recht om, indien een initiatief het hoogste scoort dat niet bijdraagt aan de gestelde doelen in de verordening, dit initiatief uit te sluiten van vergunningverlening. Wanneer geen enkel initiatief voldoet aan de gestelde eisen en minimaal drie punten scoort, behouden de colleges van B&W zich tevens het recht om niet over te gaan tot vergunningverlening. In dit geval wordt het bevoegd gezag overgedragen aan de provincie Gelderland.

ONTWERP

4.4 Inrichting van een lokaal obligatiefonds

Om financiële participatie voor inwoners toegankelijk, transparant en inclusief te maken, dient het oprichten van een lokaal obligatiefonds te worden overwogen. Dit fonds stelt lokale partijen in staat om financieel deel te nemen aan het windproject op een laagdrempelige en gespreide manier. De volgende uitgangspunten gelden voor de inrichting van een dergelijk fonds:

- **Juridische structuur.** Het obligatiefonds wordt bij voorkeur ondergebracht in een coöperatie of stichting, eventueel in samenwerking met een hernieuwbare energiegemeenschap. Deze entiteit is verantwoordelijk voor de uitgifte, administratie en terugbetaling van de obligaties.
- **Inleg en deelname.** Er zijn verschillende mogelijkheden voor inleg en deelname. De voorgestelde minimale inleg is €50 tot €250 per obligatie, zodat deelname voor alle inkomensgroepen mogelijk is. De maximale inleg kan bijvoorbeeld €5.000 per persoon zijn, om een brede spreiding te bevorderen. Bij inschrijving krijgen geïnteresseerden binnen het zoekgebied voorrang, daarna geïnteresseerden uit de beide gemeenten, daarna geïnteresseerden uit de andere Achterhoekse gemeenten. Eventueel kan daarna de regeling worden opgesteld voor overige geïnteresseerden.
- **Rendement en looptijd.** Het rendement wordt vastgesteld op basis van een vast of variabel percentage, bij voorkeur gekoppeld aan een transparante index zoals de consumentenprijsindex (CPI). De looptijd van de obligaties bedraagt bij voorkeur vijf tot 15 jaar. Uitbetaling kan jaarlijks of per kwartaal plaatsvinden, met mogelijkheid tot herinvestering.
- **Risicobeheersing.** Deelnemers worden vooraf geïnformeerd over risico's, zoals vertraging, lagere opbrengsten of faillissement. Zekerheden kunnen worden geboden via achtergestelde leningen, garantiefondsen of borgstellingen.
- **Transparantie en governance.** Ten behoeve van transparantie en governance is er een aantal aandachtspunten:
    - Er is jaarlijkse rapportage over financiële prestaties, voortgang en impact van het project.
    - Er is onafhankelijke controle van de jaarrekening van het fonds.
    - Er zijn informatiebijeenkomsten en een online portaal voor deelnemers.
    - Een participatieraad of klankbordgroep van obligatiehouders kan worden ingesteld voor inspraak.

ONTWERP

5. Slotbepalingen

Deze handleiding wordt aangehaald als de ‘Handleiding lokaal zeggenschap en eigendom bij grootschalige windenergieprojecten Berkelland 2026’.

Dit besluit treedt in werking gelijktijdig met de Verordening lokaal zeggenschap en eigendom bij grootschalige windenergieprojecten Berkelland 2026

DATUM besluit

Burgemeester en wethouders van Berkelland,

de secretaris,	de burgemeester,
drs. J. Jonker	drs. J.H.A. van Oostrum

ONTWERP