Op naar Neutraal
Energieakkoord
Holland Rijnland

Dit document is opgesteld door de subwerkgroep Verankering in Omgevingsbeleid van de werkgroep Ruimte en Energie in samenwerking met Witteveen en Bosch

Datum: 17 maart 2021

Handreiking verankering RES in Omgevingsbeleid

Samenvatting
De tekst in de 'handreiking verankering van de RES in Omgevingsbeleid' is geschreven door leden van de subwerkgroep Omgevingsbeleid (Werkorganisatie HLT-samen, gemeente Zoeterwoude, omgevingsdienst West-Holland) in samenwerking met Witteveen+Bos. Per 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking. Parralel hieraan loopt RES-traject (0.5 t/m 3.0). Projecten die voortvloeien uit de RES moeten mogelijk gemaakt worden via de Omgevingswet-instrumenten. Er moeten uiterlijk in 2025 omgevingsvergunningen worden afgegeven om een RES-project voor 2030 te realiseren. Om dit mogelijk te maken moet de RES (bij voorkeur) vooraf in de andere instrumenten (visie, programma en/of plan) worden vastgelegd. Provincies en gemeenten zijn verschillend in voortgang implementatie Omgevingswet. Afhankelijk van waar men staat helpt de handreiking om de juiste route te kiezen om tijdig met vergunningverlening te starten. Voor de handreiking is gebruik gemaakt van verschillende publicaties van het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (RES).

1. De opgave

Wat is de opgave voor gemeenten en provincie?

De opbrengst van de RES 1.0, in deze notitie afgebakend tot zon en wind, moet een plek krijgen in de omgevingsinstrumenten van gemeenten en andere overheden. Dat vergt tijd. Maar om de doelstellingen voor 2030 uit de RES te kunnen halen, zullen gemeenten of de provincie voor 2025 de nodige vergunningen voor energieprojecten moeten verlenen. Gelukkig hoeven gemeenten daarvoor nog geen omgevingsplannen of omgevingsvisies vastgesteld te hebben. Ook gemeenten die nog niet zo ver zijn, kunnen vergunningen verstrekken. Daarvoor moeten wel de juiste stappen gezet worden.

Deze handreiking is bedoeld voor gemeenten of provincie. Hij beschrijft de omgevingsinstrumenten en de routes die gemeenten of provincie kunnen inzetten om tijdig vergunning te kunnen verlenen voor energieprojecten. Per mogelijke route worden de te nemen stappen toegelicht, te weten: het inrichten van het omgevingsbeleid en de bijbehorende instrumenten, de benodigde onderbouwing en het participatietraject. De instrumenten die worden behandeld zijn omgevingsvisies, -programma's, -plannen en -vergunningen. Bovendien wordt ingegaan op de vraag wanneer een milieu-effectrapportage (m.e.r.) nodig is en hoe die route er uitziet.

Deze handreiking draagt eraan bij dat iedere gemeente (of provincie) weet:

a) waar deze staat met haar omgevingsbeleid;
b) wat te doen om de opbrengst van de RES te verankeren in omgevingsbeleid en bijbehorende instrumenten, én;
c) wat te doen om de benodigde vergunningen voor energieprojecten tijdig te kunnen verlenen.

2. Context

De Regionale Energiestrategie (RES) is in ontwikkeling. In oktober 2020 is de concept-RES vrijgegeven. We zijn daarmee de participatie gestart. De focus in de concept-RES lag op het maken van de kansenkaart: waar kunnen we duurzame energie opwekken? De volgende stap is het maken van de RES 1.0 die medio 2021 klaar is. Het doel blijft om ervoor te zorgen dat de CO_2-uitstoot in 2030 gedaald is met 49%. De RES 1.0 helpt ons om antwoord te geven op de vraag hoe dat doel bereikt kan worden. Deze notitie gaat over de manier waarop de instrumenten uit het omgevingsrecht daarbij helpen en gebruikt kunnen worden.

In 2025 moeten vergunningen verleend zijn

Om voldoende duurzame energie op te wekken moeten er de komende jaren veel omgevingsvergunningen verleend worden. Met name voor zonne- en windparken. Dit moet uiterlijk in 2025 gebeuren omdat er ook veel tijd nodig is tussen het moment waarop de vergunning verleend is en het moment waarop ook echt energie opgewekt wordt. Gemiddeld zit daar 5 jaar tussen. Denk bijvoorbeeld aan gerechtelijke procedures, grondverwerving, overige vergunningen en instemmingen krijgen, subsidieaanvraag, bouwrijp maken, levertijd (bouw)materiaal, bouwen, aansluiten op het elektriciteitsnet en het testen van een installatie.

Elke gemeente bereidt zichzelf voor op de komst van de Omgevingswet

De Omgevingswet treedt per 2022 in werking. Niet elke gemeente maakt dezelfde keuzes bij de voorbereiding, en ook het tempo van de voorbereiding verschilt per gemeente. Dit is geen belemmering om de aan de slag te gaan met het halen van de RES-doelen. Veel voordelen van de Omgevingswet kunnen toch al benut worden. Het is wel zo dat de aanpak van de voorbereiding op de Omgevingswet van invloed is op de aanpak die nodig is om de RES-doelen te halen. In paragraaf 3 wordt dit uitgelegd.

We maken gebruik van de mogelijkheden van de Omgevingswet

Deze wet stimuleert het maken van integrale afwegingen. De ambities op het gebied van duurzaamheid maken daardoor onderdeel uit van de ruimtelijke keuzes. Onder de Omgevingswet hebben de diverse overheidslagen verschillende instrumenten die ze kunnen gebruiken duurzaamheidsambities te bereiken. Voor initiatieven op het gebied van duurzame elektriciteitsopwekking in onze regio kijken we met name naar de instrumenten voor de gemeenten en de provincie. Dat zijn de omgevingsvisies, het omgevingsplan, het projectbesluit en/of omgevingsvergunning. Ook het instrument (omgevings)programma kan gebruikt worden. In paragraaf 3 worden de instrumenten besproken.

De planningen van RES en Omgevingswet moeten rekening houden met elkaar

Voor de RES moeten wij ons richten op vergunningen in 2025. De Omgevingswet kent verschillende momenten waarop de instrumenten klaar moeten zijn. Het verlenen van vergunningen moet meteen per 2022 kunnen. De gemeentelijke omgevingsvisie moet uiterlijk eind 2024 klaar zijn. Voor het maken van het omgevingsplan hebben gemeenten de tijd tot eind 2029. Het ontbreken van een afgeronde omgevingsvisie of omgevingsplan kan geen belemmering zijn voor het verlenen van vergunningen. Tegelijkertijd kunnen deze instrumenten wel positief bijdragen aan het behalen van de RES-doelen.

De provincie is klaar voor de Omgevingswet

De Omgevingswet regelt namelijk dat de provinciale omgevingsverordening en de provinciale omgevingsvisie klaar moeten zijn als de wet in werking treedt per 2022. De provincie kan er daarom meteen voor zorgen dat deze instrumenten bijdragen aan het halen van de RES-doelen. Bij elke actualisatie bekijkt de provincie of een aanpassing nodig is. Met name de provinciale omgevingsverordening is bepalend voor de mogelijkheden die gemeenten hebben bij het verlenen van omgevingsvergunningen en het opstellen van omgevingsplannen.

3. De instrumenten

Het RES-proces werkt van grof naar fijn: er wordt eerst gekeken naar zoekgebieden en ontwerpprincipes en in een later stadium naar een concrete uitwerking op locatie. Dit sluit goed aan bij de Omgevingswetinstrumenten waar ook van strategie naar uitvoering wordt gewerkt in een beleidscyclus. De planning van de RES (1.0, 2,0 en 3.0) loopt parallel met de invoering van de Omgevingswet. Om de projecten die voortvloeien uit het RES-proces te realiseren moeten er omgevingsvergunningen worden afgegeven. De aanvraag van deze vergunningen hangt nauw samen met de andere omgevingswetinstrumenten (omgevingsvisie, -programma en -plan) en wordt beoordeeld op basis van hetgeen dat hierin verankerd is. Hiervoor zijn verschillende routes te doorlopen, deze worden hieronder toelicht. Allereerst volgt een korte introductie op de werking van de vier instrumenten.

Welke instrumenten zijn relevant voor de doorwerking van de RES in de Omgevingswet?

Er zijn vier kerninstrumenten van omgevingswet van belang bij de doorwerking van de RES in de Omgevingswet, te weten: omgevingsvisie, -programma, -plan en -vergunning.

Omgevingsvisie (gemeente)

De omgevingsvisie is een strategische document. Het geeft een lange termijn doorkijk naar de inrichting van de fysieke leefomgeving van een gemeente. In vergelijking met de RES die enkel gaat over energie worden, worden in een omgevingsvisie ook andere thema's beschreven. Ambities en doelstellingen uit de RES kunnen als integraal onderdeel worden opgenomen in een omgevingsvisie. Deze kunnen integraal worden afgewogen tegen andere thema's, zoals bijvoorbeeld landbouw, woningbouw, mobiliteit of natuur. Een ander belangrijk onderdeel van en

omgevingsvisie is participatie. Een gemeente staat doorgaans dichterbij bewoners dan een regio. Participatie in de omgevingsvisie kan daarom goed gebruikt worden om input voor de RES op te halen. Alle gemeenten moeten in 2024 een Omgevingsvisie hebben vastgesteld.

Programma (gemeente)
Het programma is een uitvoeringsgericht document. Het betreft een uitwerking van ambities en doelstellingen voor de fysieke leefomgeving in concrete acties en maatregelen. Denk aan beleidsregels, financiële instrumenten, maar ook communicatie, convenanten en uitvoering in projecten. Het is een nieuw instrument dat in het huidige instrumentarium van de ruimtelijke ordening nog niet wordt gebruikt. Een programma kan opgavegericht of gebiedsgericht zijn.

Voor de RES is het programma in een later stadium (2.0 of 3.0) het meest geschikt. Zodra zoekgebieden en ontwerpprincipes vastliggen kan het worden gebruikt om de concrete uitwerking van de RES in projecten te regelen. Een programma heeft voor de RES een vrijwillig karakter. Er is daarom geen verplichte invoeringsdatum. Gemeenten kunnen ook een gezamenlijk programma opstellen om doelen / resultaten te bereiken.

Omgevingsverordening (provincie)
De omgevingsverordening is een juridisch document op provinciaal niveau. Het zorgt voor dat ambities en doelstellingen uit de omgevingsvisie en -programma's worden vastgelegd in regels voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Dit instrument is vergelijkbaar met het omgevingsplan van gemeenten en regelt enkel onderwerpen die van provinciaal belang zijn. De regels uit de omgevingsverordening van de provincie werken door in het gemeentelijk omgevingsplan. De regels over het onderwerp energie landen ook hier in. Met betrekking tot energie hebben deze regels te maken met onder andere warmte (WKO/geothermie in relatie tot grondwaterbeschermingsgebieden) en zoeklocaties voor windenergie. Provincies hebben de verordening gereed in 2021, waterschappen in 2023. Het is mogelijk om onderdelen, waaronder bijvoorbeeld energie, eerder op te stellen.

Omgevingsplan (gemeente)
Het omgevingsplan is een juridisch document. Het zorgt voor dat ambities en doelstellingen uit de omgevingsvisie en -programma's worden vastgelegd in regels voor de fysieke leefomgeving. Deze regels worden aan een locatie toegekend. De omvang van de locatie is niet gedefinieerd. Een locatie kan dus ook een gebied zijn. Dit betekent dat het omgevingsplan een steeds belangrijker instrument wordt naarmate de zoekgebieden van de RES concreter worden (2.0 of 3.0). Op het moment dat er wordt gestart met het opstellen van een omgevingsplan is het belangrijk dat de zoeklocatie uit de RES bekend te zijn. Ook is het belangrijk om te kijken hoe participatie in een bepaald gebied geregeld kan worden. Alle gemeenten moeten in 2029 een Omgevingsplan hebben vastgesteld.

Projectbesluit (provincie, waterschap en rijk)
Het projectbesluit is een juridisch document. Het projectbesluit vervangt het tracébesluit uit de Tracéwet, het inpassingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het projectplan uit de Waterwet. Het is een bevoegdheid van het Rijk, provincies en waterschappen voor vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van nieuwe natuur of energie-infrastructuur in samenwerking met een private initiatiefnemer. De provincie moet bijvoorbeeld een projectbesluit vaststellen voor de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie met een capaciteit van minimaal 5 MW en maximaal 100 MW. Hierbij wordt opgemerkt dat de aansluiting van die installatie op een net valt onder het project.

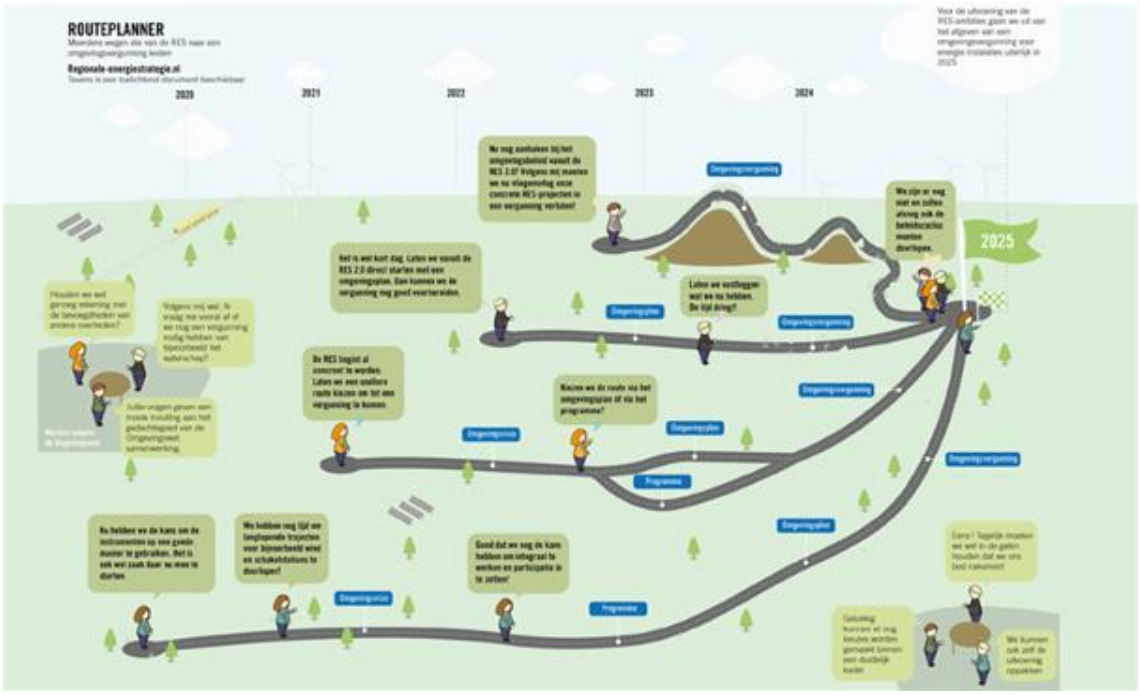
Omgevingsvergunning (gemeente, provincie en rijk)
Het al bestaande instrument omgevingsvergunning is gekoppeld aan het omgevingsplan. In het omgevingsplan en in de rijksregels staan vergunningsplichtige activiteiten beschreven (zoals de opwek van hernieuwbare elektriciteit). Het aanvragen van een omgevingsvergunning zorgt voor toestemming voor het realiseren van een initiatief. Afhankelijk van het initiatief is hier is een bepaalde proceduretijd voor noodzakelijk. Om de aanvraag van vergunningen in 2025 gereed te hebben is het belangrijk om hier tijdig mee te beginnen. Een logisch startpunt is om dit te doen op basis van de andere instrumenten (omgevingsvisie, -programma en -plan) bij de RES 2.0 of 3.0.

Samenvattend hebben de concept-RES (of 1.0) een nauwe relatie met de omgevingsvisie, omdat het hier gaat om het maken van strategische keuzes. Zodra de zoekgebieden en ontwerpprincipes zijn vastgesteld in de RES 1.0 (of 2.0) kan de uitvoering worden geregeld in het programma. In een latere fase als projecten concreet zijn (RES 2.0 en 3.0) kan de juridische borging worden geregeld in het omgevingsplan/verordening en/of projectbesluit. Tot slot kunnen voor de realisatie van projecten die voortvloeien uit de RES omgevingsvergunningen worden afgegeven.

Wat zijn typische routes voor het verankeren van de RES in de Omgevingswet?

Er zijn verschillende routes mogelijk om de verankering van de RES in de Omgevingswet te regelen. De te doorlopen routes variëren van borging van de RES in alle instrumenten (omgevingsvisie, -programma en -plan) tot het direct aanvragen van een omgevingsvergunning. De keuze voor de meest geschikte route vraagt altijd maatwerk en is afhankelijk van de lokale context. Belangrijk is om vragen te stellen als: Zijn er al zoekgebieden vastgesteld? Heeft de gemeente al een omgevingsvisie vastgesteld? Zijn er actualiteiten die mogelijk vragen om het bijstellen van ambities?

In afbeelding 1 is een routeplanner weergegeven. Daaropvolgend zijn de routes nader toegelicht.



Afbeelding 1: routeplanner verankering RES in de Omgevingswet (bron: Nationaal Programma RES)

Eerste route: omgevingsvisie, -programma, -plan en -vergunning

Dit betreft de lange route waarbij alle Omgevingswetinstrumenten worden doorlopen. In deze route wordt de concept-RES een onderdeel van de integrale afweging van de omgevingsvisie. Het RES-proces wordt ingevuld door de omgevingswetinstrumenten en de afweging wordt gemaakt in samenhang met andere thema's. Hierdoor is het mogelijk om een zorgvuldigere afweging te maken op lastige onderdelen van de RES. Denk bijvoorbeeld aan de keuzelocaties voor wind en schakelstations in relatie tot bodem en landschappelijke waarden. Om in 2025 te starten met vergunningverlening en alle procedures goed te doorlopen is het urgent om zo snel mogelijk te beginnen, liever vandaag dan morgen.

Tweede route: omgevingsvisie, -programma, -plan en -vergunning

Deze route wordt mogelijk als de concept-RES verder is uitgewerkt in de RES 1.0. Door de concretisering van de RES zal de noodzaak tot integrale afweging minder zijn, ervan uitgaande dat hetzelfde op gemeentelijke niveau heeft plaatsgevonden in de omgevingsvisie. Doordat de RES al in een verder stadium is blijft er minder tijd over. De noodzaak tot een integrale afweging van de RES met andere thema's blijft echter belangrijk. Dit wordt of via het omgevingsplan gedaan waar de regels worden vastgelegd, of door in een programma de verdere uitwerking te regelen. Op basis daarvan kunnen omgevingsvergunningen worden verleend. Ook in deze route zijn de procedures relatief lang. Het organiseren van een strak proces is daarom noodzakelijk.

Derde route: omgevingsplan en -vergunning

Bij deze route wordt ervan uitgegaan dat er een langere tijd wordt gewacht met de implementatie van de Omgevingswet. De integrale afweging op visieniveau wordt gemaakt in de concept-RES en RES 1.0. Deze route gaat uit van een RES 2.0. Er kan direct over worden gaan tot vertaling in het omgevingsplan op basis waarvan vergunningverlening plaatsvindt. Dit betekent wel dat we daarna nog de afweging moet maken in de beleidscyclus. Hierbij moeten initiatieven dus achteraf verwerkt worden in de omgevingsvisie, zodat de gehele beleidscyclus

alsnog wordt doorlopen. Hierbij geldt een risico op onzorgvuldige afweging. Qua doorlooptijden van instrumentarium is dit een relatief korte tijd.

Vierde route: omgevingsvergunning
Dit is de meest ingewikkelde en onzekere route. Een zeer concrete RES (3.0) is nodig om deze route te volgen. De vergunningverlening voor het realiseren van projecten vindt direct plaats op basis van de RES. Na vergunningverlening zullen de instrumenten van de Omgevingswet, zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan, moeten worden aangepast en/of aangevuld. Juridisch gezien is vergunningverlening wellicht mogelijk, maar kan leiden tot problemen in de motivering voor procedures. Indien er wordt besloten om deze route voor vergunningverlening te volgen, moet de beleidscyclus na 2025 alsnog worden doorlopen. Dit biedt echter veel onzekerheden. Deze route wordt afgeraden en geldt als laatste redmiddel.

Samengevat is het eerste pad het meest zorgvuldig en het laatste pad brengt de meeste risico's met zich mee. Belangrijk is dus om zo snel mogelijk aan de slag te gaan met de implementatie van de omgevingswetinstrumenten. Tegelijkertijd kan er gewerkt worden aan het door ontwikkelen van de RES van 1.0 naar 3.0. Deze stappen kunnen, indien zorgvuldig uitgevoerd, goed naast elkaar lopen. Het zal per gemeente verschillen welke route gekozen wordt.

4. Rolverdeling

Windenergie
Voor het realiseren van windturbines wordt het bevoegd gezag (ook na 1 januari 2022) bepaald in de Elektriciteitswet. De provincies is het bevoegd gezag voor windenergieprojecten van 5-100 MW. De provincie kan ervoor kiezen om (kleinere) windparken met een groter vermogen van 5 MW over te dragen aan de gemeente (ter volledigheid de gemeente is bevoegd gezag voor windturbines en windparken onder de 5MW en het rijk voor windenergieprojecten op land van ten minste 100MW).

De provincie moet een projectbesluit vaststellen voor de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie met een capaciteit van minimaal 5 MW en maximaal 100 MW. Ook de aansluiting van die installatie op een net valt onder het project. Dit staat in de, op dit moment nog geldend, artikel 9c, lid 1 Elektriciteitswet 1998. Dit zal na in werking treden van de energiewet wijzigen, wetsvoorstel is sinds 17 december 2020 voor inspraak- internetconsultatie- vrijgegeven. De bevoegdheden van provincie (en gemeenten) staan in artikel 6.2 van dit wetsvoorstel. Zie verder onder Zonne-energie (PV). Wel wordt opgemerkt dat in het voorstel staat over de gemeentelijke bevoegdheid rond windturbines is opgenomen dat de grens zal worden opgetrokken van 5MW naar 15 MW. Dit in verband met de toegenomen grootte van de windturbines.

Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor het uitvoeren en inwerking hebben of in stand houden van het project. De gewijzigde regels van het omgevingsplan zijn onderdeel van het projectbesluit. De gemeente kan daarna, op basis van dit projectbesluit, de benodigde omgevingsvergunningen verlenen. Echter de provincie kan er ook voor kiezen om dit projectbesluit zo in te richten dat het direct de realisatie mogelijk maakt. Daarmee is het projectbesluit ook feitelijk de Omgevingsvergunning. In dat geval worden de vergunningsplichtige activiteiten direct geregeld en maken onderdeel uit van het projectbesluit. Het projectbesluit is daarmee zelf geen vergunning, maar vervangt als het ware die betreffende vergunning. Hierbij kan worden gedacht aan het projectbesluit dat geldt als een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een omgevingsvergunning die betrekking heeft op natuurwaarden. De Omgevingswet verklaart de beoordelingsregels die van toepassing zijn op de omgevingsvergunning voor de betreffende activiteit van overeenkomstige toepassing op het projectbesluit. Voor zover het projectbesluit geldt als vergunning, zullen aan het projectbesluit ook dezelfde voorschriften verbonden kunnen worden als die verbonden kunnen worden aan de betreffende vergunning (art 5.5.2. Omgevingswet).

Zonne-energie (PV)
Op dit moment heeft de provincie, als het gaat om het verlenen van een omgevingsvergunning geen specifieke bevoegdheden. Gemeenten zijn bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning tot een omvang van 50 MW. Zonne-energiesystemen met een omvang vanaf 50MW (zeer groot) vallen op dit moment nog onder de bevoegdheid van het rijk. Dit gaat met de nieuwe energiewet waarschijnlijk wijzigen. Op basis van art 6.2. van het wetvoorstel zal de provincie voor de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van zonne-energie met een capaciteit van ten minste 50 MW maar minder dan 100 MW, met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een systeem de bevoegdheid krijgen een projectbesluit op te stellen. De bevoegdheid van het rijk is dan pas aan de orde bij een (grondgebonden) zonnepark met een omvang van meer dan 100 MW.

Zodra deze wijziging een feit is geldt uiteraard hetgeen bij windenergie is vermeld omtrent projectbesluiten.

5. Vervolgstappen

Naast verankering van de RES in omgevingsbeleid, gelden er aanvullende regels en zijn er verschillende aandachtspunten. Denk aan het regelen van participatie, verplichting tot milieueffectrapportage, het regelen van besluitvorming, eventuele gerechtelijke procedures en bevoegd gezag bij grote zon- en windprojecten. Hieronder is nader toegelicht hoe hier mee om te gaan bij de verankering van de RES in omgevingsbeleid.

Participatiebeleid opstellen

Het Klimaatakkoord bevat de afspraak om te streven naar een eigendom voor de lokale omgeving van 50% van de productie van hernieuwbare energie. Het bevoegd gezag kan de initiatiefnemer niet juridisch verplichten om de omgeving financieel te laten participeren in de ontwikkeling of exploitatie van een energieproject. Overheden kunnen lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie alleen juridisch afdwingen wanneer zij zelf grondeigenaar zijn (privaatrecht).

Uit recente publicaties blijkt dat het bevoegd gezag middels participatiebeleid wel degelijk kan aansturen op omgevingsparticipatie bij energieprojecten en lokaal eigendom in het bijzonder. Daarvoor is het essentieel dat het bevoegd gezag participatiebeleid vaststelt en in het proces richting vergunningverlening toepast.

Milieueffectrapportage

Met de Omgevingswet verandert de grondslag van de Milieueffectrapportage (m.e.r.). De regelgeving over de m.e.r is dan opgenomen in afdeling 16.4 van de Omgevingswet en hoofdstuk 11 van en bijlage V bij het Omgevingsbesluit. De concept-RES en RES 1.0 zijn niet MER-plichting. Om als RES-regio echter aan te geven waar windmolens en zonneparken gerealiseerd kunnen worden, moet gevolgen voor landschap, leefomgeving en natuur inzichtelijk worden gemaakt. Hiervoor kan een plan-MER worden opgesteld om belangen en/of. Een geschikt moment hiervoor is wanneer de RES wordt afgewogen met andere belangen en opgaven in het kader de omgevingsvisies en – plannen.

Voor concrete projecten geldt, afhankelijk van het project, een eventuele project-m.e.r.-(beoordelings)plicht. In deze situatie zal de initiatiefnemer aan de lat staan voor (gedetailleerder) onderzoek.

- **Windenergie**: op basis van bijlage V van het Omgevingsbesluit geldt voor windenergie, bij het aanvragen van een concrete ‘omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, een m.e.r.-plicht zodra er sprake is van de oprichting, wijziging of uitbreiding van een windpark met 20 of meer windturbines. Voor het oprichten, wijzigen of uitbreiden van een windpark met drie of meer windturbines geldt een m.e.r. beoordelingsplicht. Voor windparken met minder dan drie windturbines (dus maximaal twee windturbines) gelden geen verplichtingen als het gaat om m.e.r.-(beoordelings)plicht.
- **Zonne-energie**: hiervoor bestaat op dit moment geen verplichtingen als het gaat om de m.e.r-(beoordelings)plicht. In dit kader wordt nog specifiek verwezen naar de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 14 augustus 2019 over een vergunning voor een zonnepark in Rouveen (ECLI:NL: RVS: 2019:2770). In deze uitspraak is duidelijk gemaakt dat de aanleg van een zonnepark niet is aan te merken als een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit MER. Gegeven het feit dat bijlage V van het Omgevingsbesluit een samenvoeging is van de onderdelen C en D van de bijlage van het huidige Besluit m.e.r. mag worden aangenomen dat er ook na het in werking treden van de Omgevingswet geen m.e.r.-(beoordelings) plicht geldt voor het realiseren van zonneparken.

Besluitvorming

Voor een zorgvuldige besluitvorming over de RES is het van belang dat gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemeen Besturen van de waterschappen vanaf de start van het proces goed worden meegenomen en voorbereid. De RES wordt formeel vastgesteld door gemeenteraden, Provinciale Staten en Algemene Vergaderingen van de waterschappen. Daarbij wordt aangegeven welke beleidswijzigingen worden doorgevoerd in het beleid en regels voor de fysieke leefomgeving (omgevingsvisies, omgevingsverordeningen, omgevingsplannen, waterbeheerprogramma’s). Zie de brochure RES en Besluitvorming van het Nationaal Programma RES voor meer informatie.

Bevoegde gezagen

Afhankelijk van de grote van een wind- of zonnepark ligt de verantwoordelijk voor het bevoegd gezag op gemeentelijke, provinciaal of rijksniveau:

- **Windenergie:** voor windparken tot 15 MW zijn gemeente bevoegd gezag, tussen de 15-100 MW provincie en boven de 100 MW is verantwoordelijkheid van het Rijk.
- **Zonne-energie:** op basis van de nieuwe Energiewet zijn zonneparken groter dan 100 MWp de verantwoordelijkheid van het Rijk. Provincies kunnen zonneparken tussen de 50-100 MWp regelen in een projectbesluit. De bevoegdheid van de gemeente is tot 50 MWp.
- **Combinatie van zonne- en windenergie:** incidenteel en naar verwachting steeds meer zal er sprake zijn van ontwikkeling van zon- en windenergie tegelijkertijd en binnen één project. Het voornemen is daarom om één procedure en één bevoegd gezag voor het gecombineerde wind- en zonprojecten aan te wijzen.

Gerechtelijke procedures

De RES heeft geen juridische status, omdat de RES geen juridische binding heeft en niet op (externe) rechtsgevolgen is gericht. De RES heeft meer een politiek-bestuurlijk karakter. Er kunnen daarom ook nog geen rechten aan ontleend worden. De RES moet juridische status gaan krijgen in de verankering in het instrumentarium van de Omgevingswet, dit is beschreven in deze handreiking. De RES 1.0 wordt bestuurlijk vastgesteld door de gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van de waterschappen. Daarmee is de RES 1.0 bestuurlijk bindend en heeft het de status van een beleidsstuk. Tegen een RES kunnen dus geen bezwaren of beroepen lopen. Inspraak zou wel kunnen bij de Omgevingswetinstrumenten zoals bijvoorbeeld de omgevingsvisie of het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Omgevingsvisies staan wel open voor zienswijzen. Het omgevingsplan staat open voor zienswijzen en beroep en de omgevingsvergunning staat open voor bezwaar en beroep. Participatie vooraf met de omgeving blijft altijd belangrijk.

6. Risicoparagraaf

Dit document gaat over het koppelen van de energietransitie en het omgevingsbeleid. Beide terreinen zijn volop in ontwikkeling. Het verbinden van deze twee terrein kent daarom risico's. Deze paragraaf beschrijft deze risico's en geeft aan hoe hiermee omgegaan kan worden.

Risico	**Gevolg**	**Hoe kan je er mee omgaan?**	**Wat moet je dan geregeld hebben?**
Omgevingsvisie van de gemeente is nog niet klaar.	De afweging of een wind- of zonnepark toelaatbaar is kan niet gebaseerd worden op een integrale ruimtelijke afweging.	Zorg dat je toch al een integrale afweging kunt maken aan de hand van bestaand sectoraal beleid waarbij het halen van de RES-ambitie de basis is voor energietransitie.	Zorg voor een integraal afwegingkader of een methode om interdisciplinair te oordelen over initiatieven.
Omgevingsverordening van de provincie staat een initiatief niet toe.	Een initiatief moet afgewezen worden of er is een ontheffing van de provincie nodig.	Zorg ervoor dat initiatiefnemer, provincie en gemeente met elkaar in gesprek gaan over de voorwaarden waaronder het initiatief toch door kan gaan (ja, mits-gedachte)	- Kennis van de bedoeling van de provinciale regels. - Korte lijnen tussen (alle relevante vakafdelingen van) overheden. - Ook bestuurlijk goede verstandhouding.
Omgevingsplan is nog niet klaar1 / omgevingsplan staat een initiatief niet toe.	Een initiatief kan niet direct vergund worden.	Het omgevingsplan kan gewijzigd worden of er kan met een vergunning afgeweken worden van het (tijdelijke) omgevingsplan	Gebruik de omgevingsvisie voor een integrale afweging. Of zorg voor een integraal afwegingkader of een methode om interdisciplinair te oordelen over initiatieven
Een initiatief biedt geen of onvoldoende	Er is geen band tussen initiatief en de omgeving.	Maak zo snel mogelijk duidelijk welke randvoorwaarde	Stel (samen met relevante betrokken partijen) kaders en

[1] Bedoeld wordt dat er nog geen omgevingsplan op grond van de Omgevingswet is vastgesteld en in werking is getreden. Elke gemeente zal immers wel een omgevingsplan hebben zodra de Omgevingswet in werking treedt. Vanaf dat moment vormen namelijk alle bestaande bestemmingsplannen gezamenlijk het tijdelijke omgevingsplan.

mogelijkheden voor lokaal eigenaarschap. De afspraak uit het klimaatakkoord over minimaal 50% lokaal eigendom wordt niet nagekomen.	Daardoor is er een kleinere kans op draagvlak onder omwonenden. Mogelijk negatief effect op volgende initiatieven. Vertrouwen in overheid wordt geschaad.	gehanteerd worden. Maak ook duidelijk wat de gevolgen zijn voor initiatieven die daaraan niet (kunnen) voldoen.	randvoorwaarden op. Juist ook over die onderwerpen die niet meer of lastiger te regelen zijn op het moment dat er al een formele aanvraag ligt.
Er is onvoldoende aandacht en tijd voor participatie vóór het formele besluitvormingsproces.	Als de besluiten genomen worden voelt de omgeving zich onvoldoende gehoord/serieus genomen. Het proces wordt sterk juridisch bepaalt met (lange en onzekere) juridische procedures tot gevolg.	Benadruk de positieve effecten van een goed participatieproces: meer draagvlak, hogere kwaliteit van eindresultaat. Zorg dat voor iedereen (initiatiefnemer, omgeving en overheid) van tevoren duidelijk is: - wie waarvoor verantwoordelijk is; - wie op welk moment ‘aan zet’ is; - waarover participatie plaatsvindt (en waarover niet).	Zorg voor een participatiebeleid. Zorg daarmee dat bij elk initiatief participatie geborgd is.