

Memo

HaskoningDHV Nederland B.V.

Mobility & Infrastructure

Aan: Gemeente Diemen
Van: Saskia Manders; Dion Glastra; Hannah Kleemans
Datum: 13 november 2023
Kopie: -
Ons kenmerk: BI4996-114-100
Classificatie: Projectgerelateerd
Gecontroleerd door Remko Blokpoel

Onderwerp: **Beleidsonderzoek kansen lokaal eigendom gemeente Diemen**

Inhoudsopgave

1. Aanleiding en doel	2
Aanleiding	2
Doel	2
Leeswijzer	2
2. Lokaal eigendom en beleid.....	3
Vormen van lokaal eigendom	3
Beleid ten aanzien van lokaal eigendom	4
3. Sturingsmogelijkheden bij duurzame energieprojecten	6
Bevoegd gezag bij duurzame energieopwekking.....	6
Sturingsmogelijkheden	7
Situatie I – Gemeente is bevoegd gezag	7
Situatie II – Gemeente is grondeigenaar	9
Situatie III – Gemeente is geen bevoegd gezag en geen grondeigenaar	11
4. Sturingsmogelijkheden onder de Omgevingswet	12
5. Aanbevelingen.....	14
Bijlagen	17

1. Aanleiding en doel

Aanleiding

De gemeente Diemen wil graag invulling geven aan de zoekgebieden voor wind- en zonne-energie uit de Regionale Energiestrategie (RES), die op 17 juni 2021 door de gemeenteraad van Diemen is vastgesteld. Op deze manier draagt Diemen bij aan het opwekken van duurzame energie binnen haar gemeentegrenzen. Bij het vaststellen van de RES heeft de gemeenteraad van Diemen de motie 2.3 'Eigendomsbeleid bij vergunningsvoorwaarden' van de Onafhankelijke Partij Diemen en de Ouderenpartij Diemen aangenomen. Strekking van deze motie is dat de raad het college oproept om 50% lokaal eigendom als uitgangspunt te nemen bij de uitwerking van de RES-zoekgebieden. De ambitie voor het realiseren van 50% lokaal eigendom waartoe deze partijen hebben opgeroepen, komt overeen met de ambities vanuit het Klimaatakkoord, het NP RES én de RES 1.0 van RES-regio Noord-Holland Zuid.

In Diemen wordt ingezet op zowel wind- als zonne-energie:

- Rondom windenergie is een traject ingezet om eerst goed te onderzoeken of, en zo ja, waar binnen de aangewezen zoekgebieden windturbines zouden kunnen worden geplaatst. Momenteel loopt een m.e.r.-traject naar de milieueffecten van het aanwijzen van de zoekgebieden voor windenergie waarin participatie een belangrijke rol speelt.
- Rondom zonne-energie geldt dat de gemeente Diemen een zonneladder heeft opgesteld ten aanzien van de zoekgebieden voor zonneparken. Deze zonneladder is (nog) niet verankerd in de Omgevingsvisie, maar wordt wel in ogenschouw genomen bij het beoordelen van initiatieven.

Om in lijn met de motie te handelen, wil de gemeente Diemen parallel aan het m.e.r.-proces in kaart brengen of en zo ja, hoe de wens om 50% lokaal eigendom te realiseren geborgd kan worden. Dit ook om te kunnen voldoen aan hetgeen is geformuleerd in de Omgevingsvisie Diemen 2040. Op pagina 98 van deze Omgevingsvisie staat: *"Bij de realisatie van eventuele grootschalige duurzame energieprojecten zoals een zonne- en/of windpark is de inzet dat toekomstige winsten (deels) ten goede moeten komen aan de ontwikkeling van natuur en/of aan de inwoners van Diemen."*

Doel

De gemeente heeft behoefte aan een overzicht van de sturingsmogelijkheden die er zijn om als gemeente invulling te geven aan het borgen van de wens van 50% lokaal eigendom en inzicht in hoe deze te 'vertalen' zijn naar concrete suggesties voor beleid. Specifiek dient daarbij aandacht te worden besteed aan de visie van de twee belangrijkste grondeigenaren in de zoekgebieden binnen de gemeente Diemen: Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer. In de praktijk zullen de inzichten van deze twee partijen immers uitgangspunt zijn bij het invullen van lokaal eigendom bij de initiatieven in de zoekgebieden waarvan zij grondeigenaar zijn.

Leeswijzer

In deze notitie worden de sturingsmogelijkheden van de gemeente ten aanzien van het stimuleren dan wel afdwingen van lokaal eigendom beschreven. In hoofdstuk 2 wordt kort ingegaan op het geldende beleid rondom lokaal eigendom: wat wordt er verstaan onder lokaal eigendom, hoe zijn de bevoegdheden tussen de verschillende overheidslagen verdeeld en wat is de visie van de gemeente Diemen op participatie en lokaal eigendom in duurzame energieprojecten. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens voor verschillende uitgangssituaties beschreven welke sturingsmogelijkheden er zijn voor een gemeente ten aanzien van lokaal eigendom. Hierin is waar relevant ook de visie van de grondeigenaren Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer opgenomen. Hoofdstuk 4 gaat in op de veranderingen in de beschreven sturingsmogelijkheden vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet. In hoofdstuk 5 worden de conclusies gepresenteerd en worden aanbevelingen gedaan over hoe de gemeente kan sturen op lokaal eigendom.

2. Lokaal eigendom en beleid

In dit hoofdstuk wordt kort geschetst wat verstaan wordt onder lokaal eigendom en hoe het beleid eruitziet ten aanzien van lokaal eigendom.

Vormen van lokaal eigendom

De nationale overheid en decentrale overheden vinden het belangrijk dat inwoners mee kunnen profiteren in de opbrengsten van duurzame energieopwekking. Dit is onder meer opgenomen in het Klimaatakkoord (2019) en de Handreiking Regionale Energiestrategieën (2018).

In het Nederlandse Klimaatakkoord en in de RES 1.0 van de energieregio Noord-Holland Zuid is afgesproken er bij het ontwikkelen van windturbines en zonneparken wordt gestreefd naar minimaal 50% lokaal eigendom¹. Zo kunnen initiatiefnemers (bijvoorbeeld projectontwikkelaars, maar ook inwoners, (lokale) bedrijven, energiecoöperaties en maatschappelijke instellingen als scholen, bibliotheken en sportverenigingen) gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie ervan. Lokaal eigendom betekent dus dat inwoners en ondernemers in de omgeving (mee)profiteren van de baten van windturbines of zonnepanelen.

Er zijn verschillende vormen van lokaal eigendom. Allemaal hebben ze het doel ervoor te zorgen dat naast de lasten ook de lusten van het initiatief in de omgeving terecht komen. Dit kan het draagvlak vergroten, omdat inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden in de omgeving dan ook profijt hebben van de initiatieven. De verschillende vormen van lokaal eigendom hoeven elkaar niet uit te sluiten en kunnen in één initiatief gecombineerd worden ingezet.

In de Leidraad financiële participatie² van de provincie Noord-Holland zijn vier vormen van lokaal eigendom opgenomen:

- Mede-eigenaarschap
- Financiële deelneming
- Gebieds-/omgevingsfonds
- Omwonendenregelingen

Figuur 1: Vormen van financiële participatie.

Mede-eigenaarschap	Financiële deelneming	Gebieds-/ en omgevingsfondsen	Omwonendenregeling
Omwonenden nemen risicodragend deel als mede-eigenaar van een project, via vereniging of coöperatie.	Omwonenden nemen risicodragend deel aan een project, bijvoorbeeld door aandelen, certificaten of obligaties.	Een deel van de opbrengsten komt ten goede aan maatschappelijke doelen in de buurt, zoals een sportclub of wijkvereniging. Ook natuurontwikkeling kan hier een vorm van zijn.	Direct omwonenden ontvangen voordeel, bijvoorbeeld in de vorm van verduurzaming van hun woning of korting op groene stroom.

¹ Het begrip 'lokaal' binnen lokaal eigendom wordt in nationaal en provinciaal beleid niet nader gespecificeerd. Doorgaans wordt onder "lokaal eigendom" verstaan dat inwoners, kleine ondernemers (bijv. mkb) en/of maatschappelijke organisaties geheel dan wel gedeeltelijk eigenaar zijn van een energieproject. De afstand tot het initiatief is in nationaal en provinciaal beleid niet gedefinieerd. Gemeenten kunnen hieraan zelf invulling geven in hun beleid.

² Leidraad financiële participatie. Dit document heeft geen bindende status en is informatief van aard.

In de praktijk komen vaak ook combinaties van deze vier vormen van participatie voor.

Beleid ten aanzien van lokaal eigendom

Hieronder wordt voor verschillende bestuurslagen een overzicht gegeven hoe naar lokaal eigendom wordt gekeken.

Rijksbeleid

De Rijksoverheid ambieert om minimaal 50% lokaal eigendom te realiseren bij duurzame energieprojecten³. Deze ambitie, zonder wettelijke verplichting, richt zich op 2030. De nationale overheid stimuleert projecten waarbij vooral lokale partijen als inwoners, gemeenten en lokale energiecorporaties zijn betrokken. Lokaal eigendom kan echter niet juridisch worden afgedwongen. Er is dus geen sprake van een resultaatsverplichting.

De nationale overheid stimuleert lokaal eigendom onder andere door het Nationaal Programma RES (NP RES), dat door middel van handreikingen (zoals het Werkblad Lokaal eigendom⁴), leidraden en kennisdeling gemeenten stimuleert om passend beleid te maken t.a.v. lokaal eigendom. Tevens bestaat de Participatiecoalitie⁵, die nauw in verband staat met onder andere de RES en EZK en mede wordt gefinancierd vanuit de provincie. De Participatiecoalitie en het NP RES kunnen een helpende hand bieden aan zowel (lokale) initiatieven en gemeenten bij het vormgeven van (een) passende vorm(en) van lokaal eigendom bij hernieuwbare energieprojecten.

Hoewel de Rijksoverheid (en andere overheidsinstellingen die op rijksniveau opereren) daartoe niet verplicht zijn, geldt dat zij in ruimtelijke procedures als vergunningverlener rekening houden met eventuele wensen en definities van gemeenten ten aanzien van lokaal eigendom. Ook wanneer de gemeente niet het bevoegd gezag is t.a.v. het initiatief, zoals bij projecten met een geschat vermogen dat boven de drempelwaardes zoals genoemd in de Energiewet ligt (zie ook tabel 1 op p. 6).

Organisaties als Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer geven aan zoveel als mogelijk te handelen in overeenstemming met de beleidsregels en -wensen van de gemeente wanneer zij initiatiefnemer zijn.

Beleid van de provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland zet zich als ruimtelijk regisseur in voor een goede ruimtelijke inpassing van duurzame energieprojecten. In dat kader heeft de provincie ruimtelijk beleid opgesteld waaraan wind- en zonne-energieprojecten dienen te voldoen.

- Voor wind geldt dat in de Omgevingsverordening Noord-Holland 2020⁶ (afdeling 4.12, art. 4.100) dat windturbines niet kunnen worden gebouwd, behalve in RES-zoekgebieden (zie ook art. 6.27a). In art. 4.100 lid 3 staat dat Gedeputeerde Staten regels kunnen stellen t.a.v. het bouwen van windturbines. Dat hebben GS gedaan door eisen en richtlijnen te formuleren in de Ruimtelijke Handreiking Wind op Land⁷ en de Doorontwikkeling Wind op Land⁸.
- Voor zon stelt de Omgevingsverordening Noord-Holland 2020 in paragraaf 6.2.2, art. 6.30 dat GS nadere regels stelt t.a.v. de inpassing van zonne-energie in het landelijk gebied. Dat hebben

³ Lokaal Eigendom | Regionale Energiestrategie (regionale-energiestrategie.nl)

⁴ Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (2021). Werkblad Lokaal eigendom.

⁵ Handreiking: werken aan een goede rolverdeling bij het ontwikkelen van zonneparken en windmolens met lokaal eigendom - De Participatiecoalitie

⁶ Omgevingsverordening Noord-Holland 2020.

⁷ Ruimtelijke handreiking Wind op Land.

⁸ Doorontwikkeling Wind op Land.

GS gedaan door eisen en richtlijnen te formuleren in afdeling 2.7 van de Omgevingsregeling NH2020⁹, de Kwaliteitsimpuls Zonneparken¹⁰ en de Leidraad landschap en cultuurhistorie.

De Provincie Noord-Holland streeft als één van de RES-partners naar minimaal 50% lokaal eigendom. Dat geldt voor projecten waarover zichzelf bevoegd gezag is, maar ook voor projecten waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Via de Leidraad financiële participatie geeft de provincie handvatten t.a.v. lokaal eigendom bij de uitvoering van de RES en het opzetten of stimuleren van hernieuwbare energieprojecten¹¹. Deze leidraad is echter niet juridisch bindend, maar biedt door middel van voorbeelden en menukaarten wel handvatten voor (zowel publieke als private) stakeholders, om zelf aan de slag te kunnen. De provincie stimuleert het realiseren van lokaal eigendom door initiatiefnemers door in te zetten op samenwerking met de Participatiecoalitie. De provincie heeft tevens ondersteuningsregelingen opengesteld voor gemeenten en initiatiefnemers om de RES verder uit te werken, waaronder een regeling voor procesparticipatie¹². Daarnaast faciliteert de provincie Noord-Holland het realiseren van lokaal eigendom door te ondersteunen bij de professionalisering van energiecoöperaties. De provincie kan gemeenten verder ondersteunen door handvatten te bieden in de vorm van best practices en stappenplannen bij het organiseren van eigen lokale energieprojecten. Gemeenten kunnen hier inspiratie mee opdoen. Verder kunnen gemeenten deze handvatten opnemen in eigen energiebeleid en -visies.

Regionale Energiestrategie (RES) Noord-Holland Zuid

In de RES-regio Noord-Holland Zuid – waar de gemeente Diemen onder valt – hebben de RES-partners (de provincie, 27 gemeenten en de waterschappen) gezamenlijk afgesproken dat overheden en partijen zich inzetten om per project te streven naar minimaal 50 procent lokaal eigendom. Daarnaast streven overheden ernaar hun grond en (de daken van hun) vastgoed die niet (volledig) ingezet hoeven te worden voor de opwekking van energie voor de eigen bedrijfsprocessen of andere opgaven, beschikbaar te stellen voor lokale initiatieven. Er kan een groter maatschappelijk draagvlak ontstaan als lokaal wordt meegeprofiteerd, is de gedachte bij de RES-partners. Uit de RES-afspraken is de Leidraad financiële participatie van de provincie Noord-Holland voortgekomen.

Gemeentelijk beleid van Diemen

De gemeente Diemen bevindt zich in de deelregio Amstelland binnen de RES-regio Noord-Holland Zuid. Diemen heeft de ambities (zowel ten aanzien van opwek als van participatie/lokaal eigendom) zoals geformuleerd in het Klimaatakkoord (2019) en de RES 1.0 Noord-Holland Zuid (2021) onderschreven en geeft daaraan invulling middels eigen gemeentelijk energie- en participatiebeleid.

Participatiebeleid

De gemeente Diemen ziet zich als “*verlengstuk van de inwoners*” en wil de inwoners betrekken bij besluit- en beleidsvorming en de uitvoering.¹³ De gemeente stelt dat participatie cruciaal is bij het vormgeven en uitvoeren van beleid. De gemeente geeft in bijlage 2 van het ‘Raadsbesluit Omgevingswet’¹⁴ aan dat initiatiefnemers die een omgevingsvergunning willen aanvragen voor ‘voorzieningen voor de grootschalige opwek van duurzame energie, zoals windmolens en zonnepanelen’ vallen onder de participatieverplichting zoals bedoeld in artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet. Er wordt echter niet gespecificeerd hoe de initiatiefnemer dit participatieproces vorm moet geven, en evenmin wordt er aandacht geschonken aan lokaal eigendom of financiële participatie.

⁹ Omgevingsregeling NH2020, afdeling 2.7.

¹⁰ Kwaliteitsimpuls Zonneparken, provincie Noord-Holland.

¹¹ Leidraad financiële participatie – Participatiecoalitie-NH-februari-2021.pdf (mnh.nl)

¹² Provincie Noord-Holland (2022). Regeling procesparticipatie t.b.v. stimulering duurzame energieprojecten.

¹³ Voor en met Diemen - Ambitiedocument voor participatie, communicatie en dienstverlening

¹⁴ Raadsbesluiten Omgevingswet, een Diemens raadsbesluit waarin een wordt vastgesteld hoe er met een aantal onderwerpen moet worden omgegaan onder de Omgevingswet (30 november 2021)

Energiebeleid Diemen

De gemeente Diemen ziet potentie in wind- en zonne-energie. Daarom heeft de gemeente zoekgebieden voor wind- en zonne-energie aangewezen langs en rond infrastructuur als spoorwegen en auto(snel)wegen in het kader van de RES en de Omgevingsvisie Diemen 2040. De gemeente heeft de voorkeur om energieprojecten in lijn met de RES te ontwikkelen. Tevens tracht de gemeente samen te werken met buurgemeenten om duurzame energie op te wekken langs rijkswegen, onder meer in het project Energieroute NH.¹⁵ Deze uitgangspunten zijn tevens terug te vinden in de Omgevingsvisie Diemen 2040. In haar omgevingsvisie stelt de gemeente Diemen dat het belang van inwoners voorop staat in beleid- en besluitvorming. Specifiek geldt dat bij hernieuwbare energieprojecten door private initiatiefnemers, de gemeente toetst of de lokale omgeving is betrokken bij de ontwikkeling. De gemeente heeft bij participatietrajecten voor initiatieven buiten haar eigen gronden een faciliterende rol.

Specifiek beleid rond lokaal eigendom of participatieve kaders omtrent duurzame energieopwekking ontbreekt momenteel in de gemeente Diemen. Wel wordt er in de Omgevingsvisie Diemen 2040 een aantal spelregels genoemd voor nieuwe energieinitiatieven. De gemeente raadt hierin aan dat initiatiefnemers in een vroeg stadium inwoners betrekken en participatie prioriteit moeten geven. Ook dienen winsten bij grootschalige projecten "(deels) ten goede" te komen aan de inwoners en natuurontwikkeling van Diemen. Hierin worden echter geen specifieke cijfers genoemd voor de verdeling.

3. Sturingsmogelijkheden bij duurzame energieprojecten

Dit hoofdstuk schetst de sturingsmogelijkheden ten aanzien van lokaal eigendom onder de huidige regelgeving. Als eerste wordt inzichtelijk gemaakt welke rol de gemeente heeft bij verschillende soorten duurzame energieprojecten. Vervolgens wordt omschreven welke sturingsmogelijkheden er zijn voor de gemeente wanneer zij bevoegd gezag is, wanneer zij grondeigenaar is en wanneer zij geen van beide is. De sturingsmogelijkheden die zullen bestaan vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden omschreven in hoofdstuk 4.

Bevoegd gezag bij duurzame energieopwekking

Een van de factoren in de beoordeling van de sturingsmogelijkheden ten aanzien van lokaal eigendom is wie bevoegd gezag is over het initiatief. Het plaatsen van windturbines en grondgebonden zonnepanelen t.b.v. duurzame energieopwekking op land is in de meeste gevallen vergunningplichtig. Het plaatsen van zonnepanelen op een dak is in beginsel vrijgesteld van een vergunningplicht¹⁶.

Wie het bevoegd gezag is, hangt af van een aantal omstandigheden. Met name de omvang en het vermogen in megawatt (MW) van de opwek van de hernieuwbare energieprojecten heeft invloed op wie bevoegd gezag is. De onderstaande tabel geeft de onderverdeling in bevoegd gezag weer:

Tabel 1: Overzicht van bevoegd gezag

	Windenergie	Zonne-energie
Gemeente	tot 15 MW*	tot 50 MW
Provincie	15MW - 100MW	50 MW - 100 MW*
Rijksoverheid	vanaf 100 MW	vanaf 100 MW

**Geldig vanaf inwerkingtreding Energiewet. Tot de inwerkingtreding van de wet ligt het gezag bij windenergie-initiatieven tot 5 MW bij de gemeente en tussen 5 en 100 MW bij de provincie. Bij zonne-energie-initiatieven ligt tot inwerkingtreding van de Energiewet het bevoegd gezag van initiatieven boven 50 MW bij de Minister.*

¹⁵ Omgevingsvisie Diemen 2040 ([Omgevingsvisie Diemen 2040 .pdf](#))

¹⁶ In bepaalde gevallen – bijvoorbeeld in het geval van rijks- of gemeentelijke monumenten – is er wel sprake van een vergunningplicht voor het plaatsen van zonnepanelen op daken.

Sturingsmogelijkheden

In dit hoofdstuk beschrijven we welke sturingsmogelijkheden de gemeente heeft ten aanzien van lokaal eigendom. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende situaties:

- I. Sturingsmogelijkheden als de gemeente bevoegd gezag is ten aanzien van het project;
- II. Sturingsmogelijkheden als de gemeente eigenaar is van de grond waar het project plaatsvindt;
- III. Sturingsmogelijkheden als de gemeente geen bevoegd gezag en ook geen grondeigenaar is.

De eerste twee situaties kunnen ook gelijktijdig aan de orde zijn.

Situaties waarbij de gemeente zowel grondeigenaar als bevoegd gezag is, komen weinig voor binnen de RES-zoekgebieden in de gemeente Diemen. Grote delen van de zoekgebieden zijn in eigendom bij Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer, en daarom zijn deze twee partijen geïnterviewd om hun visie te delen op de sturing ten aanzien van lokaal eigendom.

Situatie I – Gemeente is bevoegd gezag

In de Elektriciteitswet is bepaald dat het college van B&W bevoegd gezag is bij windprojecten tot 5 MW en voor zonne-energie tot maximaal 50 MW. Vanaf inwerkingtreding van de Energiewet zal de drempelwaarde voor windprojecten worden verhoogd naar 15 MW. Indien het college bevoegd gezag is, kan het college via de beoordeling van de vergunningaanvraag - beperkt - invloed uitoefenen op het project.

Deze invloed is beperkt aangezien het college bij beoordeling van de aanvraag gebonden is aan nationale- en provinciale wet- en regelgeving ten aanzien van duurzame energieprojecten. Dit toetsingskader beperkt bij veel projecten de mogelijkheid om lokaal eigendom als eis af te dwingen bij de beoordeling van aanvragen.

In onderstaande paragraaf beschrijven we het toetsingskader voor de gemeente bij vergunningaanvragen in een ruimtelijke procedure.

Toetsingskader

Het toetsingskader voor het beoordelingsproces van vergunningaanvragen voor een windturbine of een zonnepark is op nationaal niveau geregeld. Dit toetsingskader staat onder andere omschreven in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Activiteitenbesluit milieubeheer en vanaf 1-1-2024 in de Omgevingswet (de AmvB's).¹⁷

De ambitie voor lokaal eigendom vormt geen formele toetsingsgrond in dit kader. Een gemeente kan geen aanvullende of afwijkende – eigen regels – stellen in afwijking van het toetsingskader op nationaal (en provinciaal) niveau.

In de situatie dat het project in overeenstemming is met het bestemmingsplan zal de eis van lokaal eigendom niet aan de orde kunnen zijn als toetsingsgrond. De regels uit het nationale toetsingskader zijn bepalend voor de beoordeling van de aanvraag en lokaal eigendom vormt geen directe toetsingsgrond. Gemeenten kunnen in deze situatie niet – via hun rol als bevoegd gezag – direct sturen op lokaal eigendom.

Indien het project planologisch echter niet is toegestaan en een wijziging of afwijking van het planologisch regime nodig is om de ontwikkeling toe te staan, dan heeft de gemeente als bevoegd gezag iets meer sturingsmogelijkheden. Bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de afwijking of wijziging van het planologisch regime, speelt het ruimtelijk gemeentelijk beleid een rol. Indien lokaal eigendom is opgenomen in ruimtelijk gemeentelijk beleid (bijvoorbeeld het duurzaamheidsbeleid of het participatiebeleid t.a.v. ruimtelijke procedures), dan kan lokaal eigendom – via een toets aan dit beleid – meespelen in de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de aanvraag om in afwijking van het

¹⁷ Hieronder valt het toetsingskader uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Het hangt van de ontwikkeling en de vereiste vergunningen af welke bepalingen uit de Wabo van toepassing zijn. Het kan gaan om de volgende toetsingskaders: artikel 2.10 Wabo voor bouwen, 2.12 Wabo indien sprake is van een afwijking van het bestemmingsplan, artikel 2.14 als het windpark/zonnepark wordt aangemerkt als vergunningplichtige inrichting.

planologisch regime de ontwikkeling mogelijk te maken. Hieraan wordt onder meer ook gerefereerd in de factsheet “Bevoegdheden overheden bij proces- en financiële participatie”¹⁸ vanuit het Nationaal Programma RES

Om via een toets aan beleid lokaal eigendom een rol te laten spelen, is van belang dat de wensen en uitgangspunten ten aanzien van lokaal eigendom duidelijk zijn omschreven in relevant ruimtelijk gemeentelijk beleid. In dit kader adviseren we dan ook om lokaal eigendom op te nemen in het ruimtelijk gemeentelijk beleid. Denk hierbij onder meer de omgevingsvisie en andere beleidsdocumenten rondom duurzame energie en/of participatie. Lokaal eigendom kan hierbij uitsluitend als inspanningsverplichting opgenomen worden. Er kan niet worden geëist dat de initiatiefnemer daadwerkelijk het genoemde doel dient te behalen, maar wel dat de initiatiefnemer moet aantonen hoe is getracht invulling te geven aan lokaal eigendom.

Dit ligt aan het feit dat (financiële) participatie niet een nadrukkelijk ruimtelijk motief dient. Op grond van het huidige wettelijk stelsel van de Wabo en de Wro kunnen alleen ruimtelijke relevante aspecten meewegen in de beoordeling van de aanvraag. Lokaal eigendom vormt formeel gezien geen toetsingsgrond in de beoordeling van de aanvraag.

Echter, als sprake is van een aanvraag voor het afwijken van het planologisch regime, maakt het bevoegd gezag een eigen afweging of deze afwijking ruimtelijk aanvaardbaar is. Het ruimtelijk beleid van de gemeente speelt een rol in de beoordeling of een afwijking van het planologisch regime aanvaardbaar is. Indien in een beleidsdocument iets staat opgenomen over de wenselijkheid van een duurzame energievoorziening en lokaal eigendom in dat kader, kan in deze beoordeling van de aanvaardbaarheid van de afwijking, lokaal eigendom indirect meespelen en in het grotere geheel van de ruimtelijke aanvaardbaarheid worden meegewogen.

Overzicht van sturingsmogelijkheden in situatie I (gemeente is bevoegd gezag):

De sturingsmogelijkheden zijn beperkt. Lokaal eigendom vormt geen toetsingsgrond in de beoordeling van de aanvraag van omgevingsvergunningen.

1. De gemeente kan haar ambities t.a.v. lokaal eigendom benadrukken door deze te integreren in een (ruimtelijk) beleidsstuk, zoals een omgevingsvisie of in beleid ten aanzien van duurzame energie. Hiermee geeft de gemeente de initiatiefnemers kaders mee die voor de gemeente relevant zijn. Zolang initiatieven niet strijdig zijn met het planologisch regime kan hier echter niet op gestuurd worden.
2. Zeer beperkte sturingsmogelijkheden zijn gelegen in het opnemen van regels over lokaal eigendom in relatie tot duurzame energievoorzieningen in ruimtelijk beleid. Indien sprake is van de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een afwijking van het planologisch regime, dan kunnen deze regels in het ruimtelijk beleid ten aanzien van lokaal eigendom zijdelings aan de orde zijn in de beoordeling van deze aanvraag.
3. De gemeente kan in ruimtelijk gemeentelijk beleid een inspanningsverplichting t.a.v. lokaal eigendom opnemen. Dat betekent dat de gemeente van initiatiefnemers vraagt dat zij moeten aantonen dat ze hebben geprobeerd de doelstelling rondom lokaal eigendom te behalen. De gemeente kan het behalen van die doelstelling echter niet als vereiste stellen (en er dus geen vergunningaanvragen op afwijzen).

¹⁸ [Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie | Regionale Energiestrategie \(regionale-energiestrategie.nl\)](#)

Situatie II – Gemeente is grondeigenaar

Indien de gemeente geen bevoegd gezag voor vergunningverlening is, maar wel grondeigenaar, kan de gemeente via haar rechten als eigenaar sturen op het gebruik van deze gronden. Als grondeigenaar is de gemeente namelijk bevoegd om te beslissen over welke activiteiten wel of niet worden toegestaan op haar gronden.

De gemeente kan daarnaast sturen door het voeren van een actief grondbeleid, waarbij gronden worden verkocht of uitgegeven in erfpacht. Verder kan de gemeente als zij eigenaar is, ook zelf het initiatief nemen in de projecten.

Bij het in kaart brengen van de sturingsmogelijkheden als eigenaar dient onderscheid gemaakt te worden tussen de verschillende acties die vanuit de gemeente mogelijk zijn. Hierbij kan gedacht worden aan:

- I) het verkopen van de gronden
- II) het uitgeven van de grond in erfpacht
- III) zelf optreden als initiatiefnemer voor het project

Hieronder wordt meer toegelicht over deze verschillende mogelijkheden:

I) Verkoop van de gronden

Uitgangspunt bij verkoop is dat de gemeente de mogelijkheid heeft om te sturen op aan wie en onder welke voorwaarden de grond wordt verkocht. De gemeente kan hiermee invloed uitoefenen op aan welke ontwikkelaar/partij de gronden worden verkocht. Hierbij kan de gemeente rekening houden met het voornemen van de ontwikkelaar om lokaal eigendom bij het project te betrekken.

Verder kan de gemeente in de verkoopovereenkomst contractueel voorwaarden stellen waarmee wordt afgesproken dat de koper zich verplicht tot het bewerkstelligen van een vorm van lokaal eigendom.

Na verkoop verliest de gemeente haar rechten als grondeigenaar, waarmee na verkoop de mogelijkheden om – als eigenaar – te sturen op het initiatief (en dus ook op de mogelijkheden om lokaal eigendom te faciliteren) verdwijnen. Na verkoop kan de vroegere eigenaar echter wel afdwingen dat voldaan wordt aan de voorwaarden die bij verkoop contractueel zijn afgesproken.

Belangrijke kanttekening bij het bovenstaande is dat de gemeente, ook als privaatrechtelijk handelende rechtspersoon, zich dient te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het gelijkheidsbeginsel. De gemeente is dus niet zonder meer vrij haar gronden een-op-een te verkopen aan een willekeurige koper. Bij de verkoop van grond moet de gemeente het voornemen tot verkoop met een passende mate van openbaarheid kenbaar maken en alle potentiële gegadigden gelegenheid bieden om mee te dingen naar de koop. De koper dient te worden geselecteerd aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria.¹⁹

Ook mag de gemeente bij het stellen van eisen in de contractvoorwaarden geen eisen stellen die verder gaan dan noodzakelijk om het doel van de gemeente te bereiken. De te stellen eisen moet wel redelijk zijn. Wat wordt beschouwd als 'redelijk', is juridisch gezien nog een grijs gebied. De invulling van dit begrip is niet concreet omschreven in de wet en afhankelijk van het geval. Gemeenten moeten bij het stellen van voorwaarden zorgen dat deze redelijk zijn.

II) Uitgeven van grond in erfpacht

Het uitgeven van de grond in (erf)pacht biedt eveneens mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de wijze waarop de grond die de gemeente uitgeeft gebruikt wordt. In de erfpachtovereenkomst en de voorwaarden inzake deze uitgifte kunnen afspraken worden vastgelegd over het gebruik van de grond. Als eigenaar kan de gemeente bij deze wijze van uitgifte sturen op de wijze waarop, wordt gebruikt. Daarbij kunnen ook wensen en richtlijnen ten aanzien van lokaal eigendom worden meegenomen.

¹⁹ HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (Didam-arrest).

Ook bij het uitgeven van grond in erfpacht gelden bovengenoemde uitgangspunten waaraan de gemeente zich moet houden, zoals onder andere de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de uitgangspunten op grond van het Didam-arrest.

III) Zelf initiëren van of deelnemen in het project

Als grondeigenaar kan de gemeente zelf actief deelnemen aan de ontwikkeling van wind- en zonne-energieprojecten. In dat geval gaat de gemeente zelf (mede) als ontwikkelaar opereren. De gemeente vraagt daarbij dus niet (volledig) de markt om initiatieven te ontwikkelen. De gemeente kan in deze situatie samen met één of meer marktpartijen opereren. Dit vraagt echter expertise op het gebied van ontwikkeling en voldoende tijd, capaciteit en (financiële) draagkracht van de gemeente.

Als mede-initiator of deelnemer van een project kan de gemeente sturen op de wensen, richtlijnen of eisen waaraan andere mede-initiators of deelnemers aan een project dienen te voldoen.

Aanbesteding/uitvraag

Indien de gemeente op gronden die in eigendom zijn van de gemeente duurzame energieprojecten wil laten realiseren op initiatief van ontwikkelaars of coöperaties, dan kan een (maatschappelijk) tenderproces binnen de zoekgebieden worden opgestart om daarmee te sturen op met welke partij het proces wordt aangegaan.

Een maatschappelijke tender is een methode om projecten langs een eenduidige en methodische wijze te selecteren. Hiermee kan de overheid aan initiatiefnemers vragen om binnen een vooraf bepaalde inschrijfperiode initiatieven in te dienen. De initiatieven worden beoordeeld aan de hand van een vooraf bepaalde en bekendgemaakte set criteria. Dit maakt een kritische beoordeling van de initiatieven (ten opzichte van elkaar) mogelijk.

Projecten moeten uiteraard altijd aan wettelijke randvoorwaarden voldoen. In een maatschappelijke tenderprocedure kunnen ook andere aspecten worden opgenomen waarop projecten beoordeeld moeten worden, zoals bijvoorbeeld de realisatie van lokaal (mede-)eigendom. Het is van belang daarbij op te merken dat het hier niet kan gaan om publiekrechtelijke eisen, aangezien de gemeente hier vanuit haar privaatrechtelijke rol handelt. De beoordeling kan worden geobjectiveerd met behulp van te scoren punten. Bij bepaalde aspecten kan een minimumaantal punten als harde voorwaarde worden gesteld. Criteria rondom financiële participatie kunnen in het geval van een maatschappelijke tender ook onderdeel vormen van de beoordeling.

Bij het uitvoeren van een maatschappelijke tender is het van belang rekening te houden met de consequenties van het zogenaamde Didam-arrest²⁰ en het aanbestedingsrecht als het om een overheidsopdracht gaat. Dit om recht te doen aan het gelijkheidsbeginsel en onrechtmatige bevoordeling van partijen in de selectieprocedure te voorkomen.

Overzicht van sturingsmogelijkheden in situatie II (gemeente is grondeigenaar):

Indien de gemeente eigenaar is van de gronden waar een ontwikkeling wordt beoogd, dan kan de gemeente via de volgende manieren sturen:

- 1) Verkoop gronden: sturingsmogelijkheden op het moment van verkoop: selectie van de partij aan wie de grond wordt verkocht en sturing via het stellen van voorwaarden in het verkoopcontract.
- 2) Erfpacht gronden: sturingsmogelijkheden door voorwaarden in de erfpachtovereenkomst op te nemen.
- 3) Zelf deelnemen of initiëren: relatief grote mate van sturing in de planvormingsfase en operationele fase, groter naarmate de rol van de gemeente groter is in het initiatief.

²⁰ HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778.

Situatie III – Gemeente is geen bevoegd gezag en geen grondeigenaar

Binnen de zoekgebieden in Diemen geldt dat die gronden doorgaans niet in gemeentelijk bezit zijn. In het geval de gemeente geen grondeigenaar is en ook niet het bevoegd gezag is over een initiatief, heeft de gemeente geen harde wettelijke of anderszins juridische sturingsmogelijkheden om lokaal eigendom af te dwingen. Wel kan de gemeente ook in dat geval proberen om lokaal eigendom te stimuleren. De gemeente heeft de volgende 'zachte sturingsmogelijkheden':

Beleid opstellen t.a.v. lokaal eigendom

Hoewel de gemeente in deze uitgangssituatie niet kan toetsen aan gemeentelijk beleid, is het toch aanbevelenswaardig om nader beleid op te stellen t.a.v. lokaal eigendom en/of (financiële) participatie. Hierin loont het in ieder geval om te omschrijven wat de gemeente verstaat onder 'lokaal eigendom' en wie er wel en niet tot de omgeving kunnen worden gerekend. De gemeente kan dit beleid vervolgens onder de aandacht brengen van de initiatiefnemer(s), grondeigenaren en/of het bevoegd gezag. Wanneer in dat gemeentelijk beleid staat dat de gemeente lokaal eigendom belangrijk vindt en op welke wijze dat ingevuld kan worden, kan initiatiefnemer op minder weerstand stuiten van zowel de omgeving als de gemeente in een latere fase van het proces.

Er zijn meerdere gemeenten binnen Noord-Holland die nader beleid hebben geformuleerd ten aanzien van lokaal eigendom. Bijvoorbeeld de gemeente Haarlemmermeer ²¹ en de Westfriese gemeenten²².

Afspraken maken met de grondeigenaar

Door in een vroeg stadium afspraken te maken met de betreffende grondeigenaren (en hun daarbij te wijzen op eventueel opgesteld beleid) kan de gemeente laten zien dat zij lokaal eigendom belangrijk vindt bij de realisatie van duurzame energieprojecten. Binnen Diemen zijn de meeste gronden binnen de zoekgebieden in bezit van Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer. Ook de provincie Noord-Holland heeft een relevante positie ten aanzien van lokaal eigendom. Het is in dat licht van belang om op de hoogte te zijn van de positie die deze grondeigenaren innemen ten aanzien van lokaal eigendom. Met deze partijen zijn interviews gehouden. Daarnaast zijn relevante (beleids)stukken doorgenomen. Uit dit onderzoek zijn de belangrijkste conclusies opgenomen.

Rol van de provincie Noord-Holland

De provincie en de RES-regio faciliteren de gemeenten bij het opstellen van gemeentelijk en/of regionaal beleid t.a.v. lokaal eigendom. In het kader daarvan is de Leidraad financiële participatie opgesteld, om zo beleid te kunnen formuleren dat aansluit op de specifieke lokale of gemeentelijke context. Hieruit kunnen nuttige lessen worden getrokken voor de gemeente Diemen; zij kunnen dit beleid als inspiratie gebruiken om hun eigen beleid mee vorm te geven. Zo kan een gemeente sturen op lokaal eigendom door te stellen dat de volledige omgeving in de gelegenheid moet zijn geweest om te kunnen participeren aan het initiatief, voordat andere inwoners of partijen dit kunnen.

Rol en positie van Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat stelt de gemeentelijke behoeftes en definities rondom lokaal eigendom altijd in ogenschouw te nemen. Wanneer de gemeente geen bevoegd gezag is, kijkt Rijkswaterstaat naar de behoeften van de gemeente (en eventuele andere belanghebbenden) bij het vormen van concrete leidraden en standaarden voor lokaal eigendom. Gemeenten kunnen hier dus invloed uitoefenen. Rijkswaterstaat hecht waarde aan lokaal eigendom en volgt daarin de landelijk geldende ambitie voor 50% lokaal eigendom bij alle hernieuwbare energieprojecten. Rijkswaterstaat geeft aan de door gemeente gestelde kaders zoveel mogelijk te volgen bij initiatieven die op gronden van Rijkswaterstaat worden ontwikkeld. Dit is met name relevant voor projecten in het kader van programma Opwek Energie op Rijksgronden (OER), waarvan voor Diemen vooral de Energieroute NH van belang is. Het initiatief

²¹ [Beleidskader lokaal eigenaarschap in zon- en windprojecten, gemeente Haarlemmermeer.](#)

²² [Beleidskader wind- en zonne-energie Westfriesland.](#)

voor toetsing op deze kaders wordt door Rijkswaterstaat nadrukkelijk bij de gemeenten gelaten. Rijkswaterstaat geeft aan dat het zelf geen duidelijke voorkeursvorm van lokaal eigendom propageert.

Rol en positie van Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer geeft aan dat ze - hoewel het niet wettelijk verplicht is - altijd zoveel mogelijk zowel de 'harde' als de 'zachte' wensen en eisen van de gemeente inbedden in initiatieven waaraan Staatsbosbeheer deelneemt. Wanneer lokaal eigendom nadrukkelijk in het beleid van de gemeente benoemd wordt, neemt Staatsbosbeheer dit in beginsel mee in het tenderproces. Wel geldt dat naarmate de wensen van de gemeente strikter zijn, de kansen dat ontwikkelaars geïnteresseerd zijn in het ontwikkelen van een initiatief voor hernieuwbare energie doorgaans kleiner worden. Staatsbosbeheer maakt zich in dit kader vaak sterk voor de vorm van omgevingsfondsen: baten dienen ten goede te komen aan relevante maatschappelijke doelen als natuurontwikkeling of -herstel.

Overzicht van sturingsmogelijkheden in situatie III (geen grondeigenaar en geen bevoegd gezag):

De gemeente heeft in dit geval geen juridische (harde) sturingsmogelijkheden. Wel kan de gemeente op verschillende manieren 'zachte' sturingsmogelijkheden benutten. Deze zijn echter op geen enkele wijze afdwingbaar. Denk bij "zachte" sturingsmogelijkheden aan de volgende opties:

- Opstellen van beleid dat invulling geeft aan lokaal eigendom waarmee de ambitie van de gemeente duidelijk wordt;
- Vroegtijdig in contact treden met grondeigenaren en het bevoegd gezag, om de visie of het standpunt van de gemeente onder de aandacht te brengen. In Diemen gaat het in dit kader vooral om overleg met Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat.

4. Sturingsmogelijkheden onder de Omgevingswet

Het hoofdstuk hierboven schetst de sturingsmogelijkheden ten aanzien van lokaal eigendom onder de huidige regelgeving. In onderstaande paragrafen beschrijven we welke sturingsmogelijkheden bestaan onder de systematiek van de aanstaande Omgevingswet (inwerktreding 1 januari 2024).

Toetsingskader voor duurzame energieprojecten - hoofdlijnen

Het toetsingskader voor duurzame energieprojecten zal onder de systematiek van de Omgevingswet op rijksniveau zijn geregeld. De regels over het al dan niet vergunningplichtig zijn van deze projecten en de beoordelingsregels voor vergunningverlening staan opgenomen in de algemene rijksregels (de AMvB's) die onderdeel uitmaken van de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

De normen in deze algemene rijksregels komen inhoudelijk grotendeels overeen met de huidige normen. Deze inhoudelijke eisen en normen die gesteld worden aan duurzame energieprojecten onder de systematiek van de Omgevingswet verschillen dan ook nauwelijks van de huidige.

De algemene regels en vergunningplichten voor de windturbines als milieubelastende activiteit staan in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) staan regels voor het bouwen van bouwwerken.

Deze regels, bepalend voor het kunnen oprichten van windturbines en zonneparken, uit het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving gelden op nationaal niveau.

Naast deze algemene rijksregels is ook het gemeentelijk planologisch kader bepalend voor de vraag waar en onder welke voorwaarden windturbines en zonneparken zijn toegestaan. In de omgevingsvisie en het omgevingsplan bepaalt de gemeente waar (en onder welke voorwaarden) windturbines en zonneparken zijn toegestaan.

Sturingsmogelijkheden van de gemeente

Bij een afwijking van het planologisch kader

Om te beoordelen of windturbines en zonneparken op een bepaalde locatie binnen de gemeente zijn toegestaan, zal in de eerste plaats aan het planologisch kader op gemeenteniveau getoetst moeten

worden. Hierbij wordt getoetst aan de omgevingsvisie en aan het omgevingsplan. In het omgevingsplan kan zijn bepaald op welke locaties wind- en zonneparken zijn toegestaan.

In dit kader is van belang dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet eerst “omgevingsplannen van rechtswege” gaan gelden. Dit zijn plannen die feitelijk niet meer zijn dan de huidige bestemmingsplannen (aangevuld met de regels uit de bruidsschat²³ en drie verordeningen). In de periode na inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten deze “omgevingsplannen van rechtswege” worden omgezet naar het “omgevingsplan permanent deel”. Naar verwachting zullen in de eerste periode na inwerkingtreding van de Omgevingswet dan ook nog grotendeels dezelfde planologische kaders gelden als onder de huidige bestemmingsplannen.

Dit betekent dat een afwijking of wijziging van het “omgevingsplan van rechtswege” nog geregeld aan de orde zal zijn om een windturbine of zonnepark toe te staan.

Als de gemeente bevoegd gezag is voor een bepaald project en de beoogde ontwikkeling niet in overeenstemming is met het planologisch kader, dan ontstaat bij de beoordeling of afgeweken kan worden van dit kader, beoordelingsruimte voor de gemeente. Bij de invulling van deze beoordelingsruimte kan de gemeente gemeentelijk beleid waarin regels zijn opgenomen over lokaal eigendom zijdelings mee laten spelen in de beoordeling van vergunningaanvragen om af te wijken van het planologisch kader. Dit kader komt grotendeels overeen met de huidige systematiek.

Het opstellen van gemeentelijk beleid ten aanzien van lokaal eigendom is in dit kader dan ook van belang. Het belangrijkste document in dit kader is de gemeentelijke omgevingsvisie. Daarin stelt de gemeente gemeentebreed of per thema het gemeentelijk beleid vast. Daarnaast kan eventueel in een gemeentelijk programma een concretisering van een beleidsdoel worden opgenomen. Zo kunnen in een programma concrete doelen worden gesteld inclusief beoogde maatregelen om deze doelen te bereiken. Het is van belang dat in dit beleid concrete, duidelijke doelen en maatregelen worden opgenomen ten aanzien van lokaal eigendom, zodat voor initiatiefnemers en de gemeente duidelijk is welke situatie wordt beoogd ten aanzien van lokaal eigendom.

Dit beleid kan dan bij invulling van de beoordelingsruimte van de gemeente indirect (als onderbouwing voor een goede ruimtelijke ordening) een rol spelen bij de beoordeling van aanvragen. Van belang om in gedachten te houden is dat het toetsingskader voor de vergunningverlening ten aanzien van de milieubelastende activiteit en de bouwactiviteit op nationaal niveau blijft vastgesteld (in het Bal en het Bbl).

Via het omgevingsplan?

De inwerkingtreding van de Omgevingswet biedt wellicht ook kansen voor gemeenten om “aan de voorkant” regels te stellen en zo meer aan de voorkant te kunnen sturen. Een gemeente kan bij het omzetten van het tijdelijk deel omgevingsplan naar het permanent deel van het omgevingsplan, via de regels in dit omgevingsplan sturen op het grondgebruik.

In dit kader is van belang dat in een omgevingsplan niet alleen regels met het oog op de “goede ruimtelijke ordening” opgenomen kunnen worden, zoals bij bestemmingsplannen aan de orde was, maar dat ten aanzien van meer onderwerpen regels opgenomen kunnen worden. In een omgevingsplan kunnen regels worden opgenomen voor zover deze betrekking hebben op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Uitgangspunt hierbij is dat sprake moet zijn van regels die betrekking hebben

²³ De bruidsschat is een set met algemene rijksregels. Deze regels maken bij inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch onderdeel uit van het “omgevingsplan tijdelijk deel” van elke gemeente. De regels uit de bruidsschat zijn onder meer afkomstig uit de volgende besluiten onder de huidige wetgeving: het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit omgevingsrecht, het Bouwbesluit 2012, het Besluit lozen buiten inrichtingen en de Woningwet. Onder de Omgevingswet zullen gemeenten (en waterschappen) meer bevoegdheden krijgen om regels te stellen over lokale onderwerpen (bijvoorbeeld t.a.v. horeca of geur). Aangezien niet verwacht dat gemeenten meteen na inwerkingtreding van de Omgevingswet een volledige set regels gereed hebben over deze onderwerpen, heeft de rijksoverheid over deze onderwerpen in de bruidsschat regels gesteld, die automatisch gelden in de gemeente. Vervolgens kunnen gemeenten zelf een afweging maken hoe deze onderwerpen in de gemeente geregeld moeten worden en kunnen gemeenten zelf een afweging maken of en hoe de regels uit de bruidsschat vervolgens gaan gelden in de gemeente.

op de “fysieke leefomgeving”. Het begrip “fysieke leefomgeving” is ruimer dan de “goede ruimtelijke ordening” en dit maakt het mogelijk om meer onderwerpen te regelen in een omgevingsplan.

Hoe ver het begrip “fysieke leefomgeving” reikt is echter nog niet uitgekristalliseerd. Het is dan ook de vraag of “lokaal eigendom” hier wel onder valt. Dit maakt het nu nog zeer discutabel of in een omgevingsplan regels ten aanzien van lokaal eigendom gesteld kunnen worden.

Als in het omgevingsplan regels worden opgenomen over locaties voor duurzame energieprojecten, creëert de gemeente daarmee voor zichzelf sturingsmogelijkheden.

Overzicht van sturingsmogelijkheden onder de Omgevingswet

NB: onderstaand overzicht moet gezien worden in aanvulling op het geschetste onderscheid tussen de sturingsmogelijkheden indien sprake is van de gemeente als bevoegd gezag dan wel eigenaar onder de huidige wetgeving. In onderstaand overzicht worden alleen de gewijzigde instrumenten onder de Omgevingswet besproken.

We zien onder de Omgevingswet de volgende sturingsmogelijkheden:

- In de gemeentelijke omgevingsvisie lokaal eigendom verankeren als ambitie/streven;
- In een (themagericht/gebiedsgericht) programma lokaal eigendom als concreet doel stellen en maatregelen opnemen om dit doel te bereiken;
- De omgevingsvisie en programma's zijn zelfbindend voor het bevoegd gezag en vormen geen formeel toetsingskader bij het beoordelen van aanvragen. Deze beleidsdocumenten van de gemeente kunnen bij afwijkingen of wijzingen van het planologisch kader aan de orde zijn en zo kan concreet beleid t.a.v. lokaal eigendom indirect een rol spelen in de beoordeling van initiatieven (in de situaties dat de gemeente bevoegd gezag is).
- De omzetting van het “omgevingsplan van rechtswege” naar het omgevingsplan permanent deel - dat de komende jaren zal moeten plaatsvinden - is hét moment om onderwerpen zoals lokaal eigendom (voor zover mogelijk) te verankeren in dit omgevingsplan. In dit proces kan worden nagedacht welke regels ten aanzien van duurzame energieprojecten nodig zijn binnen de gemeente en daarbij: of en hoe deze regels verankerd moeten worden in het omgevingsplan. Denk hierbij vooral aan het bepalen van de locaties waar de activiteiten voor duurzame energieprojecten mogelijk zijn en de voorwaarden voor deze activiteiten. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat niet alle regels ten aanzien van lokaal eigendom in een omgevingsplan gesteld mogen worden.

5. Aanbevelingen

Ongeacht het grondeigendom en het al dan niet zijn van bevoegd gezag wordt de gemeente aanbevolen een aantal zaken nader te definiëren:

1. Hoe de gemeente “lokaal eigendom” wenst te definiëren en welke (combinatie van) vormen daarvan zij wenselijk acht;
2. Wat verstaan wordt onder “lokaal”, zowel 1) welke afstand vanaf het plangebied nog als 'lokaal' wordt gezien als 2) welke type stakeholders wel en niet worden gezien als doelgroep voor lokaal eigendom.

Vervolgens zijn er op basis van de geformuleerde conclusies rondom de drie uitgangssituaties die in deze memo zijn beschreven een aantal sturingsmogelijkheden. Deze sturingsmogelijkheden t.a.v. lokaal eigendom en financiële participatie zijn in de tabel op de volgende pagina geschetst. Hierbij wordt zowel ingegaan op de aanbevelingen ten aanzien van de huidige wetgeving als de aanbevelingen onder de systematiek van de Omgevingswet.

Situatie	Sturingsmogelijkheden gemeente Diemen
I: Gemeente als bevoegd gezag	De sturingsmogelijkheden zijn beperkt. Lokaal eigendom vormt geen toetsingsgrond in de beoordeling van de aanvraag van omgevingsvergunningen. - De gemeente kan haar ambities t.a.v. lokaal eigendom benadrukken door deze te integreren in een (ruimtelijk) beleidsstuk, zoals een omgevingsvisie of in beleid ten aanzien van duurzame energie. Hiermee geeft de gemeente de initiatiefnemers kaders mee die voor de gemeente relevant zijn. Zolang initiatieven niet strijdig zijn met het planologisch regime kan hier echter niet op gestuurd worden. - Zeër beperkte sturingsmogelijkheden zijn gelegen in het opnemen van regels over lokaal eigendom in relatie tot duurzame energievoorzieningen in ruimtelijk beleid. Indien sprake is van de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een afwijking van het planologisch regime, dan kunnen deze regels in het ruimtelijk beleid ten aanzien van lokaal eigendom zijdelings aan de orde zijn in de beoordeling van deze aanvraag. - De gemeente kan in beleid een inspanningsverplichting t.a.v. lokaal eigendom opnemen. Dat betekent dat de gemeente van initiatiefnemers vraagt dat zij moeten aantonen dat ze hebben geprobeerd de doelstelling rondom lokaal eigendom te behalen. De gemeente kan het behalen van die doelstelling echter niet als vereiste stellen (en er dus geen vergunningaanvragen op afwijzen).
II: Gemeente als grondeigenaar	Indien de gemeente eigenaar is van de gronden waar een ontwikkeling wordt beoogd, dan kan de gemeente via de volgende manieren sturen: - Verkoop gronden: sturingsmogelijkheden op het moment van verkoop: selectie van de partij aan wie de grond wordt verkocht en sturing via het stellen van voorwaarden in het verkoopcontract. - Erfpacht gronden: sturingsmogelijkheden door voorwaarden in de erfpachtovereenkomst op te nemen. - Zelf deelnemen of initiëren: relatief grote mate van sturing in de planvormingsfase en operationele fase, groter naarmate de rol van de gemeente groter is in het initiatief.
III: Gemeente geen bevoegd gezag en geen grondeigenaar	De gemeente heeft in dit geval geen juridische (harde) sturingsmogelijkheden. Wel kan de gemeente op verschillende manieren 'zachte' sturingsmogelijkheden benutten. Deze zijn echter op geen enkele wijze afdwingbaar. Denk bij "zachte" sturingsmogelijkheden aan de volgende opties: - Opstellen van beleid dat invulling geeft aan lokaal eigendom waarmee de ambitie van de gemeente duidelijk wordt; - Vroegtijdig in contact treden met grondeigenaren en het bevoegd gezag, om de visie/ het standpunt van de gemeente onder de aandacht te brengen. In Diemen gaat het in dit kader vooral om overleg met Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat.

Onder de Omgevingswet

NB: onderstaand overzicht moet gezien worden in aanvulling op het geschetste onderscheid tussen de sturingsmogelijkheden indien sprake is van de gemeente als bevoegd gezag dan wel eigenaar onder de huidige wetgeving. In onderstaand overzicht worden alleen de gewijzigde instrumenten onder de Omgevingswet besproken.

We zien onder de Omgevingswet de volgende sturingsmogelijkheden:

- In de gemeentelijke omgevingsvisie lokaal eigendom verankeren als ambitie/streven;
- In een (themagericht/gebiedsgericht) programma lokaal eigendom als concreet doel stellen en maatregelen opnemen om dit doel te bereiken;
- De omgevingsvisie en programma's zijn zelfbindend voor het bevoegd gezag en vormen geen formeel toetsingskader bij het beoordelen van aanvragen. Deze beleidsdocumenten van de gemeente kunnen bij afwijkingen of wijzingen van het planologisch kader indirect aan de orde zijn (in de situaties dat de gemeente bevoegd gezag is).
- De omzetting van het "omgevingsplan van rechtswege" naar het omgevingsplan permanent deel - dat de komende jaren zal moeten plaatsvinden - is hét moment om onderwerpen zoals lokaal eigendom (voor zover mogelijk) te verankeren in dit omgevingsplan. In dit proces kan worden nagedacht welke regels ten aanzien van duurzame energieprojecten nodig zijn binnen de gemeente en daarbij: of en hoe deze regels verankerd moeten worden in het omgevingsplan. Denk hierbij vooral aan het bepalen van de locaties waar de activiteiten voor duurzame energieprojecten mogelijk zijn en de voorwaarden voor deze activiteiten. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat niet alle regels ten aanzien van lokaal in een omgevingsplan gesteld mogen worden.

Bijlagen

Bijlage I: Overzicht eigendom van zoekgebieden wind en zon in Diemen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de grondeigenaren binnen de verschillende zoekgebieden voor wind- en zonne-energie binnen de gemeente Diemen. Op figuren B1 en B2 is de geografische locatie van de zoekgebieden aangeduid.

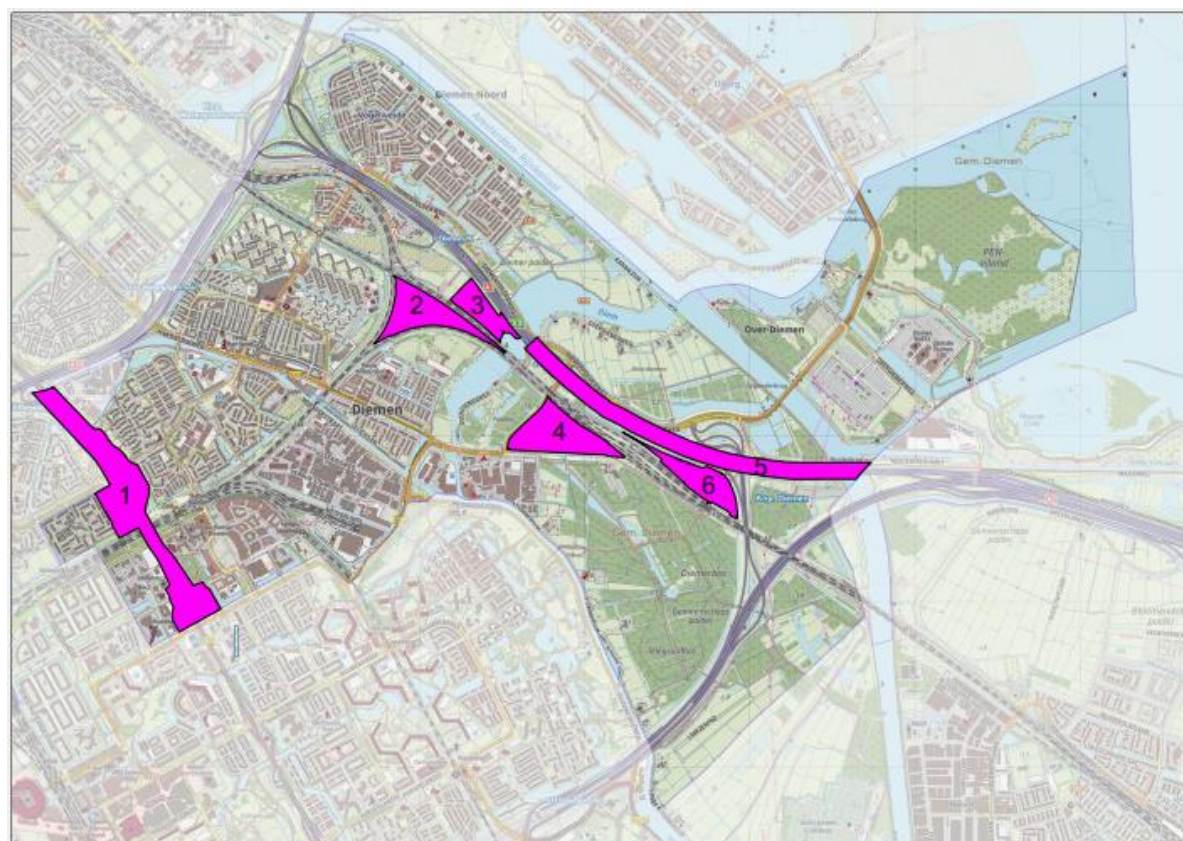
Zoekgebieden	Eigenaren
Wind	
Zoekgebied A	Staatsbosbeheer en Gemeente Amsterdam
Zoekgebied B	Rijkswaterstaat en Gemeente Diemen ²⁴
Zoekgebied C	Rijkswaterstaat
Zoekgebied D	Rijkswaterstaat
Zon	
Zoekgebied 1 – Gooiseweg	Gemeente Diemen
Zoekgebied 2 – Spoordriehoek	Privaat
Zoekgebied 3 – Weilanden van de manege de Eenhoorn	Gemeente Diemen
Zoekgebied 4 – Weilanddriehoek bij ingang Diemberbos	Gemeente Diemen
Zoekgebied 5 – Langs A1 (Gaat op in Energieroute NH)	Rijkswaterstaat
Zoekgebied 6 – Tussen A1, A9 en spoorlijn Diemen – Weesp	Rijkswaterstaat en Gemeente Diemen ²⁵
Zoekgebieden Energieroute Noord-Holland	Rijkswaterstaat

²⁴ Het onderhoudspad dat van oost naar west door het gebied loopt is in eigendom van de gemeente.

²⁵ Zie voetnoot 24. Het zoekgebied wind B ligt binnen het zoekgebied 6 zonne-energie.



Figuur B1 – RES-zoekgebieden voor windenergie in de gemeente Diemen.



Figuur B2 – RES-zoekgebieden voor zonne-energie binnen de gemeente Diemen.