

Participatie en lokaal eigendom bij windparken in de gemeente Montferland

Addendum bij 'Ruimte voor duurzame energie. Afwegingskader voor grootschalige energieopwekking met wind- en zonne-energie' (2020)



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Samenhang met bestaand afwegingskader en participatiebeleid Montferland	4
2.1 Afwegingskader zon en wind.....	4
2.2 Participatiebeleid Montferland	4
3. Het borgen van de participatieresultaten	5
3.1 De Omgevingswet.....	5
3.2 De Omgevingsovereenkomst.....	5
3.3 Van Omgevingsovereenkomst naar Omgevingsvergunning en anterieure overeenkomst	6
3.4 Waar besluit de gemeente uiteindelijk over?	6
4. De opbouw van het gebiedsproces	8
4.1 Nut en noodzaak van een gebiedsproces bij windprojecten.....	8
4.2 Regie bij de gemeente	8
4.3 Omgevingsadviesraad.....	9
4.4 Opzet van een Omgevingsadviesraad.....	10
4.5 Voorgestelde deelnemers Omgevingsadviesraad	10
4.6 Uitgangspunten voor een Omgevingsadviesraad	10
4.7 Bewonersplatform en begeleiding omwonenden	11
4.8 Grondeigenarenplatform.....	12
5. Lokaal eigendom van windenergie	13
5.1 Lokaal eigendom in Montferland	13
5.2 Definitie energicoöperatie.....	16
6. Bijlage - welke ontwikkelfases kent een windpark?	17

1. Inleiding

Dit is een addendum op het bestaande beleid: 'Ruimte voor duurzame energie - Afwegingskader voor grootschalige energieopwekking door wind- en zonne-energie' (2020). In dit document verder het afwegingskader genoemd. Het addendum gaat alleen over windenergie, niet over de ontwikkeling van zonne-energie in Montferland.

De totstandkoming van een windpark en de afweging van belangen is een complex proces. Met name de omwonenden van een windpark zijn daarbij een niet-deskundige partij. De in het afwegingskader gestelde voorwaarden rondom het gebiedsproces en de financiële participatie (zoals het organiseren van lokaal eigendom en medezeggenschap) zijn verder uitgewerkt in dit addendum. Er wordt ingegaan op de opbouw van het gebiedsproces en hoe lokaal eigendom er volgens de gemeente uit zou moeten zien. Hierdoor weet een initiatiefnemer beter wat er wordt verwacht en kan de gemeente een nieuw windinitiatief hier ook goed op beoordelen bij de vergunningverleningsfase.

Wil hetgeen beschreven is in dit addendum, in combinatie met het afwegingskader, ook juridisch standhouden, dan dient de gemeente Montferland zelf te gaan over de vergunningprocedure voor het windpark. In eerste aanleg is dit namelijk de provincie, maar deze kan de vergunning bevoegdheid bij de gemeente neerleggen. Later wordt dit nader toegelicht.

Voor de zaken die niet in dit addendum behandeld worden, blijft het afwegingskader leidend.

2. Samenhang met bestaand afwegingskader en participatiebeleid Montferland

2.1 Afwegingskader zon en wind

Het afwegingskader heeft als doel om te zorgen voor een juiste ruimtelijke en maatschappelijke inpassing van grootschalige duurzame energieopwekking in de gemeente. Met dit kader schept de gemeente duidelijkheid over waar en onder welke voorwaarden er wind- en zonne-initiatieven gerealiseerd kunnen worden. Voor windenergie zijn er een aantal ruimtelijke en technische voorwaarden en inspanningsverplichtingen vastgesteld. Daarnaast zijn er sociaal-maatschappelijke voorwaarden gesteld rondom procesparticipatie en projectparticipatie (ofwel financiële participatie). Het addendum werkt deze voorwaarden nader uit.

2.2 Participatiebeleid Montferland

De gemeente Montferland beschrijft haar participatiebeleid in het 'Participatiekader gemeente Montferland' (2021). De opzet van het participatieproces voor een nieuw windpark in dit addendum maakt gebruik van de handvatten uit het participatiekader. Er wordt ingegaan op de omgevingsanalyse, de kaders van het proces, de participatiemomenten en participatievorm voor de verschillende belanghebbenden.

Daarnaast is ook het raadsbesluit van 4 november 2021 over de implementatie van de Omgevingswet relevant. Hierin staat:

BESLUIT: 1. Conform artikel 16.15a van de Omgevingswet de volgende gevallen aan te wijzen waarvoor advies gevraagd moet worden aan de gemeenteraad:

...c. de ontwikkeling van een installatie voor het opwekken of winnen van (duurzame) energie, tenzij het gaat om installaties die passen in het door de gemeenteraad vastgestelde beleidskader duurzame energieopwekking;...

Dit besluit betekent dat een nieuw windpark in principe niet voor advies bij omgevingsvergunning langs de gemeenteraad hoeft.

3. Het borgen van de participatieresultaten

3.1 De Omgevingswet

Participatie heeft onder de Omgevingswet een prominentere rol gekregen en is ook toetsbaar voor het bevoegd gezag. De Omgevingswet gaat echter niet nader in op hoe participatie ingevuld dient te worden.

3.2 De Omgevingsovereenkomst

Uit ervaring met gebieds- of omgevingsprocessen rondom wind in andere gemeenten, blijkt dat belanghebbenden veelal bereid zijn om deel te nemen aan een gebiedsproces, als aan de voorkant wordt geborgd dat bevoegd gezag (college van B&W en/of gemeenteraad) ook de uitkomsten van het gebiedsproces 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 Omgevingsovereenkomst¹. De Omgevingsovereenkomst markeert de afronding van het gebiedsproces². 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 (zienswijzen en beroep).

Wat staat er in de Omgevingsovereenkomst?

In een Omgevingsovereenkomst is beschreven waar alle partijen tijdens het gebiedsproces afspraken over hebben gemaakt, maar ook waarover niet. Met toelichting vanuit de betrokken belanghebbenden. Het is een utopie dat alle belanghebbenden het overal over eens worden, maar er wordt wel over alle aspecten een gesprek gevoerd. Dit wordt vastgelegd in notulen van de overleggen tijdens het gebiedsproces en uiteindelijk beschreven in de Omgevingsovereenkomst. Deze notulen worden na akkoord openbaar en raadpleegbaar.

De ervaring leert dat men het over veel minder aspecten niet eens wordt dan wanneer er geen gebiedsproces met belanghebbenden heeft plaatsgevonden. Aspecten die worden vastgelegd in een Omgevingsovereenkomst, komen overeen met de onderwerpen uit paragraaf 4.3.

Juridisch

De Omgevingsovereenkomst is uiteindelijk een overeenkomst tussen de deelnemers aan het gebiedsproces en de initiatiefnemers van het windpark. De gemeente is ambtelijk betrokken bij het gebiedsproces. De betrokken 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

¹ Meer over de Omgevingsovereenkomst is te lezen in: https://www.nlvow.nl/system/files/article-files/2019-10/nlvow_handboek_toolkit_omgevingsparticipatie.pdf

² Een goed voorbeeld van een Omgevingsovereenkomst voor een windpark, met input vanuit een Omgevingsadviesraad, is te vinden op: <https://www.nijhiddumhouw.nl/omgevingsadviesraad/>

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.

3.3 Van Omgevingsovereenkomst naar 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, zoals het vastleggen van het uiteindelijke percentage lokaal eigendom. Of de bijdragen vanuit het windpark aan een gebiedsfonds.
- Er worden tijdens het gebiedsproces veelal ook enkele afspraken gemaakt die niet in het juridische instrumentarium geborgd kunnen worden dat een gemeente beschikbaar heeft. Deze afspraken zijn 'lichter' van aart. 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, e.d.

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 eigenaar. De afspraken gelden zodoende ook voor een nieuwe eigenaar en de gemeente kan hierop handhaven.

3.4 Waar besluit de gemeente uiteindelijk over?

Bij besluitvorming over de vergunning voor het windpark, legt het college van B&W en eventueel de gemeenteraad de Omgevingsovereenkomst naast de (aangevraagde) Omgevingsvergunning en de bijbehorende anterieure overeenkomst. Zij beoordelen hierbij de volgende aspecten:

- Is het gebiedsproces gestructureerd zoals in dit addendum is beschreven³?
- Komen de afspraken uit de Omgevingsovereenkomst terug in de (aangevraagde) Omgevingsvergunning en anterieure overeenkomst? Met daarbij speciale aandacht voor het realiseren van minimaal 50% lokaal eigendom als inspanningsverplichting:
 - 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 50% mede-eigendom is overeengekomen, wat de redenen daarvan zijn en of er andere vormen van financiële participatie zijn overeengekomen.
- Zijn de zaken waar deelnemers aan het participatieproces niet zijn uitgekomen met elkaar, redelijkerwijs opgenomen in de aangevraagde vergunning door de ontwikkelende partijen?
- De reguliere aspecten waar een Omgevingsvergunning op beoordeeld wordt, zoals milieuaspecten.

³ Wanneer het de ontwikkelende partijen niet aan te rekenen is als dit niet gelukt is, is besluitvorming op dit punt positief. De gemeente of de ontwikkelende partijen kunnen belanghebbenden niet dwingen om deel te nemen.

4. De opbouw van het gebiedsproces

4.1 Nut en noodzaak van een gebiedsproces bij windprojecten

De ontwikkeling en exploitatie van een windpark heeft effect op de omgeving en is een proces van jaren (zie 6. Bijlage). Daarom is participatie bij wind een gebiedsproces. Met een gebiedsproces bedoelen we het proces waarbij voor belanghebbenden rondom het beoogde windpark medezeggenschap is georganiseerd en wordt geborgd bij de ontwikkeling ervan. Bij belanghebbenden gaat het om omwonenden, grondeigenaren, natuur- en milieuorganisaties, energiecoöperaties, de gemeente, e.d. Doel van het gebiedsproces is om, zoveel als mogelijk, rekening houden met alle belangen die spelen rondom het windpark.

De ontwikkeling van een windpark is een complex proces waarbij veel verschillende onderwerpen onderzocht moeten worden en het van betrokkenen ook inhoudelijke kennis vraagt om deze onderzoeken te kunnen duiden. Denk aan 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 te minimaliseren.

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

Een gebiedsproces versnelt het ontwikkelproces van een windpark niet. Dit wordt hoofdzakelijk bepaald door meer technische en organisatorische aspecten (zie 6. Bijlage). Geen of een slecht georganiseerd gebiedsproces zorgt er echter wel voor dat de ontwikkeling van het windpark een proces is met vrijwel alleen maar weerstand en een zware belasting voor bevoegd gezag (college van B&W en evt. de gemeenteraad). Dit omdat belanghebbenden alleen bij de officiële inspraakmomenten hun bedenkingen kunnen uitten en er in het project zelf dan nauwelijks nog ruimte is om hier rekening mee te houden.

4.2 Regie bij de gemeente

De gemeente wil de regie nemen op het vlak van participatie om zo de belangen uit de omgeving goed mee te kunnen nemen bij de windontwikkeling. De gemeente neemt ambtelijk zelf ook actief deel in het gebiedsproces. Met dit addendum kan de gemeente het gebiedsproces toetsen bij de vergunningverlening van een nieuw windproject.

Het is goed denkbaar dat er in de omgeving van het beoogde windpark meer ontwikkelingen spelen met een ruimtelijke impact op grotendeels dezelfde groep omwonenden. Om belanghebbenden in de omgeving niet te overvragen met verschillende omgevingsprocessen, wil de gemeente de regie hierbij nemen.

4.3 Omgevingsadviesraad

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

Onderwerpen OAR

Gebruikelijke onderwerpen die in ieder geval besproken moeten worden in een OAR rondom windontwikkeling zijn de volgende:

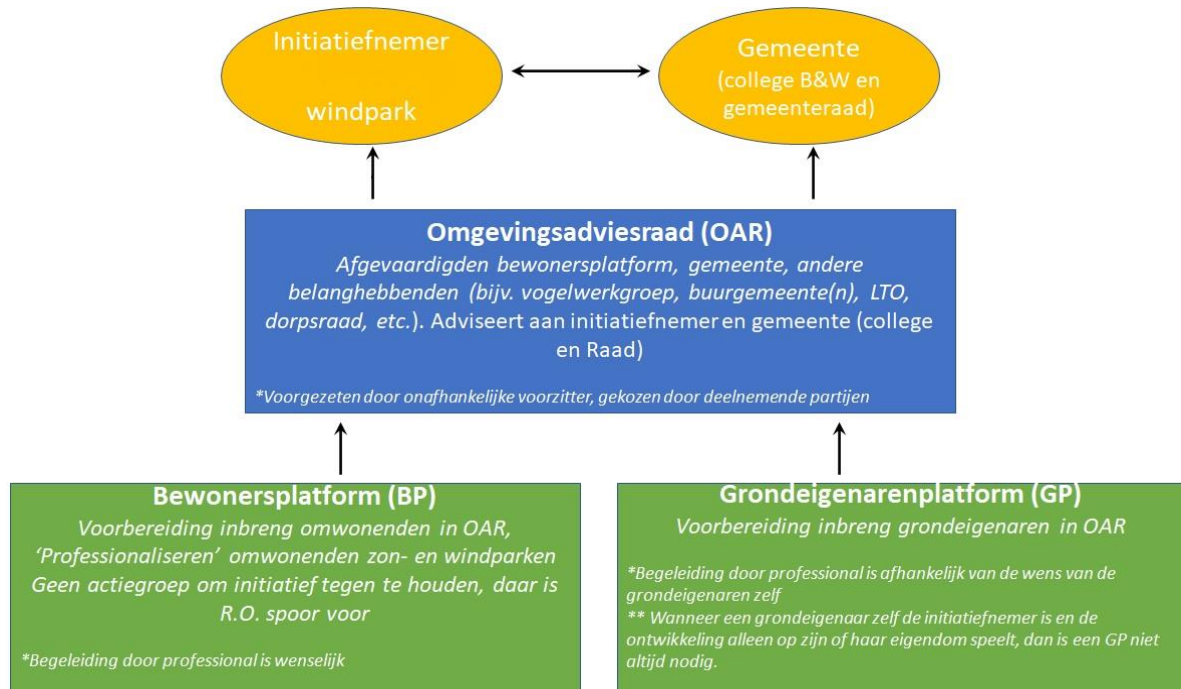
- Definitieve locatiebepaling windturbines
- Voorwaarden uit gemeentelijk Afwegingskader zon en wind
- Landschappelijke inpassing/versterking
- Hinderreductie (geluid, slagschaduw, hinder bouw, operationele hinder, e.d.)
- Monitoring gemaakte afspraken
- Financiële participatie (lokaal eigendom, gebiedsfonds)
- Afspraken over klachtenafhandeling in exploitatiefase

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 belanghebbenden uit de OAR te zetten.

4.4 Opzet van een Omgevingsadviesraad

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



Figuur 1: Mogelijke opzet Omgevingsadviesraad (OAR)

4.5 Voorgestelde deelnemers Omgevingsadviesraad

- Onafhankelijk voorzitter
- Onafhankelijke secretaris
- De gemeente Montferland (ambtelijk)
- 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
 - Natuur & Milieu Gelderland (NMG)
 - Geldersch Genootschap
 - Duitse instanties

4.6 Uitgangspunten voor een Omgevingsadviesraad

- Vanuit iedere belanghebbende partij neemt één iemand 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 onafhankelijk 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 notulen alsnog 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. In de paragraaf hiervoor zijn de meest gangbare onderwerpen benoemd, maar sommige onderwerpen zijn groot en complex waardoor deze ook in meerdere OAR bijeenkomsten behandeld kunnen worden. Ook wordt aan de deelnemers gevraagd over welke onderwerpen men graag meer informatie wil hebben, om in het OAR-proces ook goed te begrijpen waar het over gaat. Op basis hiervan worden de OAR bijeenkomsten gepland en eventuele 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 prettig als de belanghebbende aan het einde van het OAR-proces nog eenmaal wil deelnemen om de Omgevingsovereenkomst van input te voorzien en te ondertekenen. Een voorbeeld kan het Gelders Genootschap zijn. Zij hebben 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 kunnen zij gevraagd worden om eenmalig een presentatie (of kennissessie) te houden voor alle betrokkenen. Hierin kunnen zij hun visie en standpunt uitleggen en kan hen vragen gesteld worden. Deze presentatie wordt daarna openbaar gemaakt, zodat het voor iedereen terug te kijken/lezen is.
- Uiteindelijk wordt er met de deelnemers van de OAR toegewerkt naar een Omgevingsovereenkomst (zie paragraaf 3.2).

4.7 Bewonersplatform en begeleiding omwonenden

Omwonenden zijn de enige niet-professionele deelnemers aan het gebiedsproces. Alle andere deelnemers hebben een zakelijk belang. Daarnaast hebben bewoners 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 dat is uiteindelijk aan de omwonenden, in wie zij vertrouwen hebben. Vanwege onafhankelijkheid 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.

Bewonersplatform vs. energievooperatie

Bestuursleden van een eventuele energievooperatie 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, aangezien de energievooperatie het windpark mede ontwikkelt. Deelnemers aan het bewonersplatform kunnen wel lid zijn van de betreffende energievooperatie. Of het wenselijk is dat directe familie van bestuursleden van de energievooperatie 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.

4.8 Grondeigenarenplatform

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

5. Lokaal eigendom van windenergie

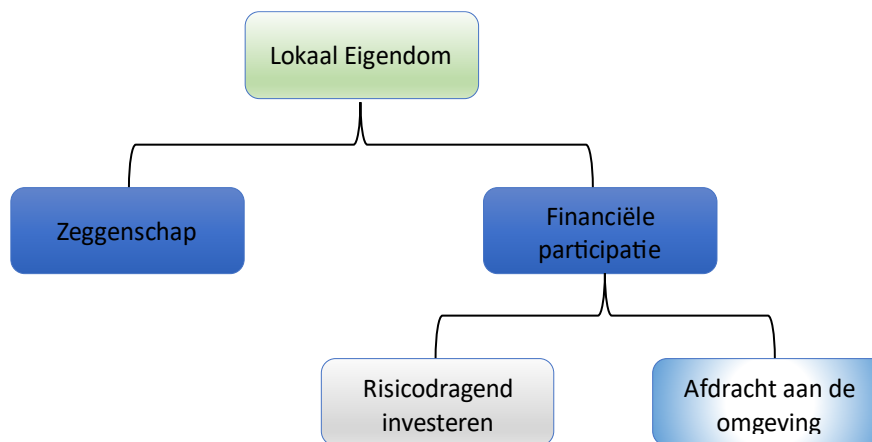
In het gemeentelijke afwegingskader is beschreven dat initiatiefnemers van een windpark een inspanningsverplichting hebben om er naar te streven dat het eigendom van een windpark voor minimaal 50% in handen is van de lokale omgeving. Dit houdt in dat ernaar wordt gestreefd om minimaal 50% van het benodigde eigen vermogen op te halen bij de lokale omgeving.

Met lokaal eigendom wil de gemeente twee zaken borgen:

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

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

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



Figuur 2: Uitsplitsing lokaal eigendom

5.1 Lokaal eigendom in Montferland

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

Landelijke definitie lokaal eigendom (NP RES)

Wij gaan bij lokaal eigendom uit van juridisch eigendom van de productie-installatie (van het zonnepark of de windmolen op land). Zonnedaken vallen niet onder het streven naar lokaal eigendom.

Wij onderscheiden drie typen lokaal eigendom:

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

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

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

Montferlandse definitie lokaal eigendom bij windontwikkeling

- Wij gaan bij lokaal eigendom uit van juridisch eigendom van de productie-installatie (het windpark). Juridisch eigendom gebeurt door bezit van aandelen in de organisatie die het windpark (en alle wat daartoe behoort) exploiteert.
- Grondeigenaren op wiens grond een windturbine gerealiseerd wordt of met wie afspraken zijn gemaakt door de exploitanten of energiecoöperatie over vergoedingen voor hun grond worden niet meegerekend bij lokaal eigendom. Wanneer zij ook willen investeren in het windpark dienen zij dit via het bewonerscollectief te laten lopen, wanneer deze dit toestaat. Uitzondering hierop is de gemeente zelf in verband met punt 2 hieronder.
- Om een juridisch eigendom voor minimaal 50% lokaal eigendom te kunnen realiseren, is er financiële inbreng nodig. Om aan financiering voor het lokale eigendom te komen, kennen wij een voorkeursvolgorde toe waarin deze financiering opgehaald wordt:
 1. **Door bewonerscollectieven en lokale partners:** eigendom van een collectief samenwerkingsverband van bewoners, lokale ondernemers, agrariërs of andere lokale partners in de omgeving van het project. Uitgangspunt is dat iedereen uit de lokale omgeving, inclusief de omwonenden, de kans moet hebben gehad om deel te nemen in het project.
 - *Bij het ophalen van financiering bij inwoners en lokale partners dient tenminste rekening te worden gehouden met de doelgroepen en bijbehorende cirkels rondom het windpark, zoals beschreven in paragraaf 3.2.3. van het afwegingskader.*
 - *Hoe groot men de cirkel rondom het windpark uiteindelijk wil maken voor het ophalen van de financiering, is uiteindelijk aan het bewonerscollectief. Voorkeur heeft om deze trapsgewijs open te stellen. Het streven is om de benodigde financiering zo lokaal mogelijk (binnen de betrokken gemeente(n)) op te halen en ook inwoners met een smallere portemonnee de gelegenheid te geven om financieel deel te nemen.*

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

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

Wanneer de voorkeursvolgorde is doorlopen en er onvoldoende financiering is opgehaald om de minimaal 50% lokaal eigendom te kunnen bewerkstelligen, kunnen college en evt. gemeenteraad besluiten om toch tot vergunningverlening over te gaan. Dit om de doelen voor duurzame opwek van energie uit de Regionale Energiestrategie 1.0 te behalen. Het streven naar 50% lokaal eigendom heeft dan plaatsgevonden (inspanningsverplichting), maar het is niet of slechts deels gelukt om dit lokaal in te vullen.

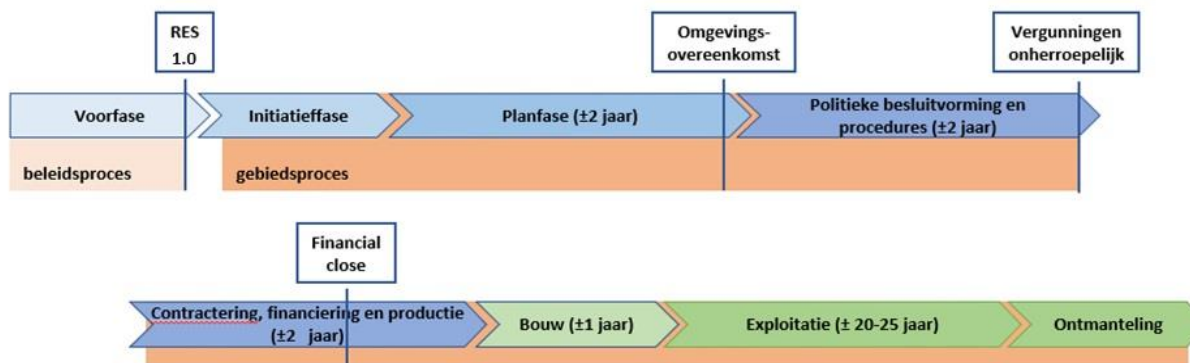
5.2 Definitie energiecoöperatie

Het is aannemelijk dat minimaal 50% lokaal eigendom bij een windpark in Montferland gerealiseerd wordt door een energiecoöperatie. Deze juridische entiteit sluit het beste aan bij de sociaal economische ambitie van lokaal eigendom. Het kan ook aan andere juridische entiteit zijn, waarvoor geldt:

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

6. Bijlage - welke ontwikkelfases kent een windpark?

De ontwikkeling van een windpark doorloopt altijd onderstaande fases, gezien vanuit de initiatiefnemers. De duur van iedere fase is per project verschillend, maar er zijn wel richtlijnen aan te geven.



Figuur 1: Schematisch overzicht proces windontwikkeling

Voorfase

De voorfase is de fase waarin voornamelijk overheden actief zijn om de opgave voor grootschalige opwek van duurzame energie een plek te geven. Bij het schrijven van dit addendum lag er al een afwegingskader en de Regionale Energiestrategie 1.0, maar in de toekomst kan dit ook een andere referentie zijn (update van de RES bijvoorbeeld).

Initiatieffase

Na vaststelling van zoekgebieden voor wind, of een andere aanwijzing dat wind in een bepaald gebied onderzocht mag worden, start de initiatieffase. Hierin worden de voorbereidingen getroffen door de initiatiefnemer(s) om alles in gereedheid te brengen om het windpark verder te gaan onderzoeken en eventueel te bouwen. Hierbij valt te denken aan: startgesprekken met gemeente en/of provincie, waar mogelijk en nodig samenwerking aangaan tussen ontwikkelaar en energiecoöperatie (samenwerkingsovereenkomst), onderzoek netaansluiting, e.d.

In deze fase is het uitvoeren van een stakeholderanalyse door de initiatiefnemers en de overheid gezamenlijk raadzaam: welke partijen worden geraakt door het windpark en op welke wijze? Dit is ook de fase waarin de overheid, die uiteindelijk besluit over de vergunningverlening (provincie of gemeente), samen met de initiatiefnemers het gebiedsproces gaat vormgeven. Het is aan te raden dat de overheid bij deze opstart een leidende rol neemt, aangezien zij de meest onafhankelijke partij is.

De duur van deze fase is per project verschillend. In de meeste gebieden hangt dit vooral af van de voortgang van het aangaan van een samenwerking tussen de projectontwikkelaar (die in de meeste gebieden grondposities heeft) en de energiecoöperatie (invulling streven naar minimaal 50% lokaal eigendom). Voor een energiecoöperatie is dit de fase waarin zij zichzelf organiseert om voor meerdere jaren betrokken te zijn bij de ontwikkeling van het windpark. Dat vraagt een goede voorbereiding intern, maar ook extern met bijvoorbeeld partijen die de coöperatie financieel ondersteunen bij de ontwikkeling.

Deze fase eindigt veelal met een principeverzoek tot planologische medewerking bij provincie of gemeente.

Planfase

In deze fase wordt uiteindelijk toegewerkt naar het aanvragen van de benodigde vergunningen om het windpark te kunnen gaan bouwen. Hiervoor is het nodig om diverse onderzoeken te laten uitvoeren, zoals milieuonderzoeken. Het gaat hierbij in ieder geval om de Omgevingsvergunning. Wanneer de windturbines in de invloedssfeer van water, drinkwater, waterberging of een waterkering staat, is ook een Watervergunning noodzakelijk. Evenals in de meeste gevallen een ontheffing van de Wet op de natuurbescherming. Voor deze laatste is de provincie het bevoegd gezag.

De planfase is de fase waarin het gebiedsproces het meest intensief is, omdat in deze fase vrijwel alle keuzes gemaakt worden voor de windturbines die van invloed zijn op de omgeving (exacte locatie, aantal, bandbreedte voor de hoogte, afspraken rondom slagschaduw, geluid, landschappelijke inpassing, financiële participatie, gebiedsfonds, e.d.).

Gemiddeld duurt de planfase zo'n twee jaar. Dit omdat de milieuonderzoeken grotendeels het tempo bepalen. Onderzoeken naar bijvoorbeeld vleermuizen en vogels (die geraakt kunnen worden door de ronddraaiende wieken) kan alleen in die periodes plaatsvinden dat deze dieren actief zijn. De onderzoeken zelf duren ook een bepaalde periode, waarna de analyse van de gegevens plaatsvindt.

Fase van besluitvorming en procedures

Nadat de vergunningaanvraag is ingediend bij provincie of gemeente start de voorbereiding voor en de daadwerkelijke besluitvorming. Dit duurt in ieder geval een half jaar, maar vaak ook langer. Dit in verband met de tijd die ambtelijk nodig is om alles goed voor te bereiden, wettelijk bepaalde periodes dat de vergunningaanvraag er inzage ligt voor zienswijzen door belanghebbenden en de planning van de vergaderingen van College (GS bij de provincie en B&W bij gemeente) en Provinciale Staten of Gemeenteraad.

Vrijwel ieder windpark komt uiteindelijk voor de Raad van State. Wanneer de vergunning wordt toegekend zijn het vaak belanghebbenden die een procedure starten. Wanneer de vergunning niet wordt verleend, is het vaak de initiatiefnemer die een proces start.

Door de grote drukte bij de Raad van State, is het realistisch uit te gaan van 1,5 jaar voordat de zaak wordt behandeld. In het gebiedsproces is er in deze fase weinig activiteit.

Elektriciteitswet 1998

In deze wet is vastgelegd dat de provincie bevoegd gezag is bij windparken tussen de 5 MW en 100 MW.

Een windpark in Montferland is vanwege de beperkte beschikbare ruimte altijd (flink) kleiner dan 100 MW, maar groter dan 5 MW.

De provincie kan de bevoegdheid rondom vergunningverlening bij de gemeente leggen, wanneer deze gemeente dit wenst.

Financiering, contractering en bouwfase

In veruit de meeste situaties wordt een bank betrokken bij de financiering van de aankoop en bouw van windturbines en het herfinancieren van de gemaakte kosten in het ontwikkeltraject. Een bank is echter pas bereid om zaken te doen wanneer de vergunning definitief is (dus na Raad van State) en wanneer de SDE-subsidie is toegekend. Houd er rekening mee dat een bank bereid is maximaal zo'n 70% van de totale investering te financieren en 30% inbreng van eigen vermogen verwacht wanneer voor een windpark SDE subsidie is toegekend. Dit geeft namelijk zekerheid van inkomsten. Wanneer er geen SDE subsidie meer is, dan is de bank vaak nog maar bereid om 50% van de benodigde financiering te verstrekken en dienen de initiatiefnemers zelf de andere maximaal 50% te organiseren.

Let op: dit zijn percentages die gelden zijn bij het schrijven van dit addendum. In de toekomst kan dit veranderen.

Ook windturbinefabrikanten zijn in het algemeen pas bereid tot zaken doen, wanneer de vergunning definitief is, de SDE is toegekend en er een overeenkomst is getekend voor aansluiting van het windpark op het elektriciteitsnetwerk met de netbeheerder.

Wanneer aan deze voorwaarden voldaan is, kan gewerkt worden aan de contractering en financiering van de aan te schaffen windturbines. Pas na ondertekening van het koopcontract van de turbines (financial close) wordt het productieproces hiervan gestart. Fabrikanten hebben geen turbines 'op de plank liggen'. Alles bij elkaar duurt dit tussen de 1,5 en 2 jaar.

Vanuit het gebiedsproces wordt er in deze fase meegewerkt aan de financiering, bijvoorbeeld door het ophalen van financiering bij omwonenden voor het eigen vermogen deel. Maar er wordt ook meegewerkt aan afspraken over het minimaliseren van hinder tijdens de bouw bijvoorbeeld.

De bouwfase bestaat uit verschillende onderdelen: het bouwrijp maken van het terrein en aanleggen van bouwwegen (inclusief aan- en afvoerwegen), het aanleggen van de fundering, werkzaamheden om het aansluiten op het elektriciteitsnet mogelijk te maken, plaatsen turbinemast, gondel en wieken, elektrische werken binnen het windpark, aansluiten windpark op het elektriciteitsnet en testen. De bouwfase duurt tussen 6 maanden en een jaar.

Exploitatiefase

Gedurende deze fase wekt het windpark duurzame stroom op, dat wordt verkocht op het elektriciteitsnet of rechtstreeks geleverd aan gecontracteerde bedrijven in de omgeving. De inkomsten bestaan uit de verkoop van de stroom en de SDE-subsidie (als deze in de toekomst nog bestaat). Deze SDE wordt voor 15 jaar verstrekt. In deze 15 jaar verwacht de bank ook terugbetaald te worden. Daarna is het windpark in principe schuldenvrij, maar is onderhoud wel een kostenpost die met de gebruikstermijn van het windpark toeneemt.

Het is overigens goed te weten dat de bank in de eerste 2 à 3 jaar verwacht dat een (fors) deel van de revenuen van het windpark worden opgespaard om de bank ook in tegenvallende windjaren te kunnen terugbetalen. Dit drukt de mogelijkheden om andere financiers te kunnen laten meeprofiteren van de eventuele winst in de eerste jaren.

De duur van de exploitatiefase voor een windpark in Montferland is 25 jaar, te rekenen vanaf de start van de bouwfase. Om er zeker van te zijn dat het windpark op termijn ook weer wordt afgebroken en alles zo netjes mogelijk wordt achtergelaten, is deze eindtermijn aan de vergunning gekoppeld.

Ontmanteling

Het gaat hierbij om de afbraak van de windturbine, de fundering, kraanopstelplaats en toegangsweg. Volgens beleid van de provincie dient het terrein te worden opgeleverd zoals het werd aangetroffen, wat wil zeggen dat het oorspronkelijk gebruik weer mogelijk moet zijn. Ontmanteling dient afgerond

Windturbinefabrikanten

Er zijn in Europa 6 windturbinefabrikanten actief. Wereldwijd zijn er meer. Men komt bij deze 6 uit, omdat zij de enigen zijn die binnen Europa ook onderhoudscontracten aanbieden: Vestas (Den), Enercon (DL), Siemens-Gamesa (DL), Nordex (DL), Vensys (DL) en General Electric (VS, maar Europees dochterbedrijf).

Echter zijn er in de praktijk twee à drie turbineleveranciers geïnteresseerd in (in hun ogen) relatief kleine wind op land projecten (tot zo'n vijf turbines): Enercon, Vestas en Nordex.

te zijn binnen één jaar na afloop van de exploitatiefase, of binnen één jaar wanneer de windturbines eerder dan 25 jaar exploitatie buiten gebruik gesteld zijn.

Het is goed aan te geven dat alle onderdelen van de turbine (wieken, gondel, mast) en fundering af te breken zijn, maar de diep in de grond aangebrachte funderingspalen niet.