



AANGETEKEND

Provincie Overijssel
T.a.v. het College van Gedeputeerde Staten
Postbus 10078
8000 GB ZWOLLE

Datum 29 juli 2024
Referentie Verzoek starten (planologische) procedure Windpark Langeveen

Pag 1/6

Geacht College,

Op 13 februari 2024 heeft u op verzoek van de gemeente Tubbergen besloten om geen gebruik te maken van uw bevoegdheid een projectbesluit vast te stellen voor Windpark Langeveen en de bevoegdheid voor de besluitvorming over dit windpark over te laten aan de gemeente Tubbergen (hierna: "**Besluit**", Bijlagen 1, 2 & 3). Op 16 juli 2024 heeft het College van B & W van de gemeente Tubbergen besloten om geen medewerking te verlenen aan ons initiatief (hierna: "**Afwijzing**", Bijlagen 4 & 5).

Wij verzoeken u daarom alsnog gebruik te maken van de bevoegdheid een projectbesluit vast te stellen voor Windpark Langeveen en de (planologische) procedure hiervoor op de kortst mogelijke termijn te starten.

Niet voldaan aan voorwaarden afzien vaststelling projectbesluit

Niet voldaan aan voorwaarden uit de Elektriciteitswet

Op basis van artikel 9c lid 1 van de Elektriciteitswet is uw College bevoegd om voor Windpark Langeveen een projectbesluit vast te stellen. Daarmee heeft de wetgever primair de rol bij uw College gelegd voor dit project. Als uitzondering hierop kan uw College onder voorwaarden afzien van de toepassing van deze bevoegdheid. Aan deze voorwaarden wordt echter niet voldaan, zoals hierna nader wordt toegelicht.

Op grond van artikel 9c lid 4 van de Elektriciteitswet heeft u de bevoegdheid voor Windpark Langeveen overgelaten aan de gemeente Tubbergen. Op grond van dit artikel kunt u de besluitvorming overlaten aan de gemeente als naar uw oordeel de "*gemeente het project kan versnellen of daaraan anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden, en het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente daarmee instemmen.*" Aan de voorwaarden uit dit artikel wordt niet voldaan. Simpelweg om de reden dat de gemeente Tubbergen de procedure voor Windpark Langeveen op onjuiste gronden niet wil starten. Het project wordt door de gemeente Tubbergen enkel vertraagd en zelfs tegengewerkt. Ook is

gebleken dat er geen aanmerkelijke voordelen zijn aan het overlaten van de bevoegdheid aan de gemeente.

De gemeente Tubbergen is overigens al langere tijd voornemens om ons initiatief af te wijzen, zo blijkt uit de brief van 14 mei 2024 gericht aan de provincie (Bijlage 6): *"Gelet op het vorengaande zijn wij voornemens om het principeverzoek van Pure Energie af te wijzen, ..."* Ook blijkt uit deze brief dat de gemeente de rol van bevoegd gezag nooit heeft geaccepteerd. Zo stelt de gemeente dat het garanties wil voor een *"eventuele overname van een aanvraag"* (onderstreping toegevoegd door initiatiefnemers). Het College van B & W heeft klaarblijkelijk nooit ingestemd met de rol van bevoegd gezag voor Windpark Langeveen, zodat ook niet is voldaan aan deze voorwaarde uit het vierde lid van artikel 9c Elektriciteitswet.

Gemeente houdt zich niet aan de door u gestelde voorwaarden

In uw brief (Bijlage 2) inzake het Besluit schrijft u ons als initiatiefnemers: *"We gaan er vanuit uit dat de gemeente deze procedure – met u als initiatiefnemer - voortvarend en binnen de geldende wet- en regelgeving oppakt. Mocht daar geen sprake van zijn dan kunnen we besluiten zelf alsnog een projectbesluit vast te stellen."* Daarnaast schrijft u met betrekking tot het Besluit in uw brief (Bijlage 3) aan Provinciale Staten: *"Tevens behouden we de mogelijkheid om zelf alsnog een projectbesluit te nemen indien de gemeente de procedure niet binnen een redelijke termijn doorloopt en/of het initiatief toetst aan andere dan binnen de wettelijke kaders toegestane mogelijkheden."* De gemeente Tubbergen houdt zich niet aan deze door u gestelde voorwaarden. Van voortvarend oppakken is allesbehalve sprake. De gemeente wijst immers het initiatief af.

Tussenconclusie

Aan de voorwaarden uit de Elektriciteitswet en uw aanvullende voorwaarden gesteld aan de gemeente zoals opgenomen in uw brieven d.d. 13 februari 2024 (Bijlagen 2 & 3) wordt door de gemeente Tubbergen niet voldaan. Op grond van artikel 9c lid 1 van de Elektriciteitswet dient u dan ook uw bevoegdheid uit te oefenen en zelf de procedure voor Windpark Langeveen te starten.

Gronden Afwijzing onjuist

Los van het verzoek aan uw College om de projectprocedure voor Windpark Langeveen te starten en een besluit te nemen over het vaststellen van een projectbesluit, wordt hierna nader ingegaan op het standpunt van de gemeente Tubbergen over ons project. Zoals wordt toegelicht, zijn de gronden van de gemeente om ons project af te wijzen onjuist.

De gemeente Tubbergen geeft aan dat er twee essentiële redenen zijn voor de Afwijzing. Het verzoek is volgens de gemeente *"namelijk in strijd met het provinciale beleid en het vereiste maatschappelijk lokaal eigendom van 50%. Daarnaast is nog een extra juridische check gedaan op de werking van het Tractaat van Meppen."* (Bijlage 5). Deze drie gronden voor de Afwijzing zijn echter onnavolgbaar en onjuist.

Windpark Langeveen voldoet aan provinciaal beleid

Met in strijd met het provinciale beleid doelt de gemeente op de provinciale clustereis uit de Omgevingsverordening. Dit is echter al meerdere keren getoetst door de provincie Overijssel en de resultaten hiervan zijn meerdere keren gedeeld en besproken met de gemeente Tubbergen. In uw brief (Bijlage 2) inzake het Besluit schrijft u ons: *"Voor uw initiatieven hebben we een eerste beoordeling gedaan op basis van onze Omgevingsvisie en -verordening. Hieruit komt naar voren dat er op voorhand geen bezwaren zijn om de planologische procedures op te starten."* Provinciaal beleid vormt dus geen enkele belemmering om de procedure te starten. Toch grijpt de gemeente Tubbergen dit keer op keer aan. Op 18 juni 2024 schrijft u daarom de gemeente Tubbergen uitgebreid over de provinciale clustereis en bijhorende jurisprudentie (Bijlage 7). De hoofdconclusie is – nog steeds – dat de provinciale clustereis geen enkel probleem vormt om de procedure te starten: *"Ter onderbouwing van het voldoen aan de clustereis door een ruimtelijke samenhang met deze turbines heeft de initiatiefnemer op 6 september 2023 een nadere onderbouwing aangeleverd. Voorafgaand aan ons besluit om over te gaan tot overdracht van de bevoegdheid hebben wij zelf – met inschakeling van een extern bureau – een advies opgesteld over het al dan niet voldoen aan de clustereis van windpark Langeveen. Conclusie van dat advies is dat er in Langeveen sprake is van een ruimtelijke samenhang met de Duitse windturbines (Itterbeck en Wielen) en daarmee voldaan wordt aan de clustereis."*

Met uw uitleg van het provinciale beleid is duidelijk dat Windpark Langeveen voldoet aan de clustereis uit de provinciale verordening van de provincie Overijssel en moet in geval van Windpark Langeveen van deze uitleg worden uitgegaan. Dat uit jurisprudentie volgt dat bij windparken in een andere provincie bij een kleinere tussenafstand geen sprake is van een cluster is derhalve niet relevant. Ook het advies van Hekkelman Advocaten N.V. aan de gemeente Tubbergen (Bijlage 8) wijst in deze richting: *"Het bestuursorgaan moet dan een beoordeling maken aan de hand van het gebied en de feitelijke situatie ter plaatse."* en *"De Afdeling volgt al snel de uitleg van het bevoegd gezag dat sprake is van een cluster."* En zegt Hekkelman Advocaten N.V.: *"Gelet op de rechtspraak en de ruime beoordelingsruimte voor het bevoegd gezag is goed pleitbaar dat onder een 'cluster' van windturbines kan worden verstaan een groep van minimaal 2 windturbines zoals ook in het gemeentelijke windbeleid verwoord."*

Lokaal eigendom kan en mag geen grond voor Afwijzing zijn

De gemeente voert het niet voldoen aan *"het vereiste maatschappelijk lokaal eigendom van 50%"* aan als tweede grond voor de Afwijzing. Dit mag en kan juridisch niet. Hiervoor ontbreekt namelijk enige wettelijke grondslag in de Wet ruimtelijke ordening, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of de Omgevingswet. Bij de beoordeling of sprake is van een goede ruimtelijke ordening of een evenwichtige toedeling van functies en locaties speelt de (rechts-)persoon van de initiatiefnemer immers geen rol: de potentiële ruimtelijke en milieueffecten van een project worden immers niet anders enkel door een verandering van een initiatiefnemer. Het toetsen van ons initiatief aan dit 'vereiste' is daarom in strijd in met de beginselen van legaliteit en specialiteit. Hierdoor kan de vraag of aan deze resultaatsverplichting is voldaan niet worden meegewogen bij de vaststelling van een

planologisch besluit of het beoordelen van een aanvraag. Zie voor meer informatie de notitie *Juridische onmogelijkheid van een resultaatsverplichting voor lokaal eigendom* (Bijlage 9). De gemeente en de gemeenteraad van Tubbergen zijn hiervan overigens al langere tijd van op de hoogte. Zo erkende wethouder Niens tijdens de gemeenteraadsvergadering van 19 december 2023 dat lokaal eigendom niet afdwingbaar is door de gemeente. Dit was de raadsvergadering waarin de gemeenteraad het windbeleid van de gemeente Tubbergen vaststelde. Ook uit het advies van Hekkelman Advocaten N.V. aan de gemeente Tubbergen (Bijlage 8) wordt duidelijk dat het opnemen van een resultaatsverplichting voor lokaal eigendom en het toetsen daaraan juridisch niet mogelijk is: *"Het dwingend voorschrijven van (een vorm van) financiële participatie of het weigeren van planologische medewerking omdat die niet aanwezig is, is dus niet mogelijk."* Desondanks voert het College van B & W willens en wetens deze onjuiste grond voor de Afwijzing aan.

Bovendien is lokaal eigendom conform het landelijke Klimaatakkoord en uw beleid mogelijk binnen Windpark Langeveen. Naast het lokaal eigendom (25 procent) ingevuld door Oude Nijeweeme B.V. uit Langeveen is er ruimte voor 25 procent lokaal coöperatief eigendom binnen Windpark Langeveen. Inwoners uit de omgeving kunnen mee-investeren en zo gezamenlijk eigenaar worden van 25 procent van Windpark Langeveen. De initiatiefnemers hebben dit vanaf het allereerste moment dat zij de ontwikkeling van Windpark Langeveen begonnen kenbaar gemaakt en hierop veel inzet gepleegd. Dit tonen wij aan met het logboek van acties (Bijlage 10) die wij hebben ondernomen om de omgeving te enthousiasmeren het lokaal coöperatief eigendom mogelijk te maken. De omgeving heeft dit evenwel tot op heden nooit ingevuld, ondanks al onze pogingen. Niettemin blijft het mogelijk deze 25% in te vullen de komende tijd, aangezien het nog een tijd duurt voordat Windpark Langeveen in gebruik wordt genomen.

De initiatiefnemers waren/zijn hierover sinds mei 2024 alsnog in overleg met de lokale energiecoöperatie Langeveen in oprichting. De gemeente Tubbergen was de afgelopen tijd zelfs aanwezig en initiatiefnemer van deze recente gesprekken die op het moment van de Afwijzing nog gaande waren. Het College van B & W besloot op 16 juli 2024 tot de Afwijzing terwijl op 18 juli 2024 een gesprek stond gepland tussen de gemeente, de lokale energiecoöperatie i.o. en ons over lokaal eigendom in het windpark. De gemeente wist dus dat over de invulling van lokaal eigendom gesprekken liepen. Wij vinden de timing van de Afwijzing van het College van B & W daarom onnavolgbaar en schofferend. De Afwijzing brengt de invulling van het lokaal coöperatief eigendom niet dichterbij.

Verdrag van Meppen: geen probleem, toch argument voor gemeente voor Afwijzing

Ten slotte wordt onterecht (weer) het Verdrag van Meppen door de gemeente Tubbergen uit de kast gehaald. Op 18 juni 2024 schrijft u de gemeente Tubbergen (Bijlage 7) wederom dat dit Verdrag geen probleem vormt: *"De noodzaak voor artikel 5 van het Tractaat van Meppen dat de afstand van 377 meter regelt, is weggefallen. De grens wordt immers niet meer betwist, gemeenschappelijke weiden zijn niet meer in gebruik, smokkelen van goederen ter plaatse van de grens komt met de interne markt van de Europese Unie niet meer voor en Europese, Duitse en Nederlandse*

wetgeving (bijvoorbeeld verdrag van Espoo, milieuwetgeving, Ruimtelijke ordening) beschermen de rechten van burgers in de directe nabijheid van de grens. In de praktijk wordt in zowel Overijssel als Landkreis Graftschaft Bentheim de regel gehanteerd dat voor hinder (milieu en RO) van een initiatief of ontwikkeling dezelfde criteria gelden voor getroffen en aan de andere kant van de grens gebaseerd op de wet- en regelgeving van het land waar de ontwikkeling plaatsvindt. Daarmee wordt voldoende bescherming geboden aan de belangen van de bewoners van het grensgebied en is het Tractaat niet bepalend in het faciliteren van projecten. Het Traktaat is daarmee duidelijk niet bedoeld om milieubelangen van inwoners of overheden te beschermen. De verwachting is dan ook dat inwoners en overheden die een beroep doen op het traktaat door de rechter het relativiteitsvereiste tegengeworpen zullen krijgen. Voor inwoners is dat al in de jurisprudentie bepaald."

Opvallend hierbij is dat de gemeente Tubbergen het eens is met deze conclusie, maar desondanks wel het Verdrag aanvoert als grond voor de Afwijzing (Bijlage 5): *"De bovenstaande uitleg [uitleg provincie Overijssel] hebben we juridisch laten checken. Het relativiteitsbeginsel betekent dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin een rechtszoekende dreigt te worden geschaad. De juridische check laat zien dat, de relativiteitsvereiste in de weg staat aan een beroep door inwoners en overheden tegen een windparkbesluit en gaat dus mee in de uitleg van de provincie."* Dit blijkt ook uit het advies aan de gemeente Tubbergen van Hekkelman Advocaten N.V. (Bijlage 8): *"Het relativiteitsbeginsel staat in de weg aan een beroep door inwoners en overheden tegen een windparkbesluit."*

Tussenconclusie

De gronden die de gemeente Tubbergen aanvoert voor de Afwijzing houden geen stand. De gemeente Tubbergen is hiervan op de hoogte, maar voert bewust deze onjuiste gronden toch aan. Dit toont ons inziens aan dat de gemeente Tubbergen enkel bewust bezig is met het frustreren van de realisatie van Windpark Langeveen.

Gemeente voldoet niet aan programmeringsafspraken

Met de Afwijzing schuift de gemeente gemakshalve ook de met u gemaakte programmeringsafspraken (Bijlage 11) eenzijdig aan de kant. In die afspraken is immers opgenomen dat het bod van 40 GWh door Tubbergen wordt ingevuld door het bestaande project Windpark Langeveen.

Conclusie en verzoek: start de procedure

Wij concluderen dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden uit de Elektriciteitswet en de door u aan de gemeente gestelde aanvullende voorwaarden. Ook concluderen wij dat de gronden die de gemeente Tubbergen aanvoert voor de Afwijzing geen stand houden. De gemeente is hier van op de hoogte, maar voert desondanks bewust deze onjuiste gronden aan. Tenslotte schuift de

gemeente met de Afwijzing gemakshalve ook de met u gemaakte programmeringsafspraken eenzijdig aan de kant.

Gelet op bovenstaande kunnen wij niet anders dan constateren dat de gemeente de procedure voor Windpark Langeveen gewoonweg niet wil starten. Op grond van artikel 9c lid 1 van de Elektriciteitswet dient u dan ook zelf de rol van bevoegd gezag voor Windpark Langeveen uit te oefenen. Wij verzoeken u dan ook gebruik te maken van uw bevoegdheid een projectbesluit vast te stellen voor Windpark Langeveen en de (planologische) procedure inclusief projectoverleg hiervoor op korte termijn te starten en ons hierover te berichten. Daarbij wordt verzocht te besluiten tot het starten van de projectprocedure en daartoe kennis te geven van het voornemen om de verkenning uit te voeren.

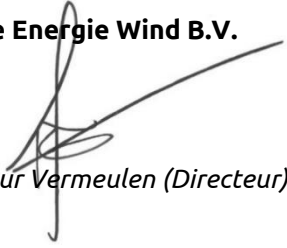
Ter overvloed willen wij graag aangeven dat de gemeente Tubbergen zich er van bewust is dat u positief op ons verzoek kunt reageren en zelf een projectbesluit voor Windpark Langeveen kunt vaststellen. Dit blijkt uit een van de laatste zinnen in de brief van het college van B & W aan de gemeenteraad van 17 juli 2024 (Bijlage 5): *“Een mogelijk vervolg is nog niet te duiden, maar de kans is aanwezig dat de provincie alsnog het bevoegd gezag naar zich toetrekt...”* Uw bevoegdheid staat ons inziens ook niet juridisch ter discussie, zoals onder meer blijkt uit rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak.¹

Ten slotte benadrukken wij dat Windpark Langeveen nodig is voor de provinciale duurzaamheidsdoelstellingen van 2030. Sinds het begin van ons initiatief in mei 2022 is helaas en volstrekt onnodig de nodige tijd verloren gegaan. Om te voldoen aan uw doelstellingen is het daarom noodzakelijk dat op korte termijn de procedure voor Windpark Langeveen te starten. We rekenen op uw medewerking waarbij we willen opmerken dat wij door voorgenoemde feiten het vertrouwen in de gemeente Tubbergen kwijt zijn.

Voor eventuele vragen naar aanleiding van deze brief kunt u contact opnemen met Harld Schuldink via h.schuldink@pure-energie.nl of 06 – 57121098.

Met vriendelijke groet,

Pure Energie Wind B.V.


Arthur Vermeulen (Directeur)

Oude Nijeweeme B.V.


Rudie Oude Nijeweeme (Directeur)

¹ ABRvS 12 april 2023, ELCLI:NL:RVS:2023:1446, r.o. 16-16.4; ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210.

Bijlagen

- Bijlage 1: Kennisgeving provincie Overijssel – Windpark Langeveen, 16 februari 2024
- Bijlage 2: Brief provincie Overijssel – Onderwerp: Initiatieven windturbines Oude Buurserdijk, Langeveen en Wind voor Buren, 13 februari 2024
- Bijlage 3: Brief aan Provinciale Staten van Overijssel – Onderwerp: Uitvoering windbeleid - start procedure projecten, 13 februari 2024
- Bijlage 4: Brief gemeente Tubbergen – Principeverzoek voor twee windturbines nabij de Witteweg in Langeveen, 17 juli 2024
- Bijlage 5: Raadsbrief – Principeverzoek Pure Energie oprichting windturbines Langeveen, 17 juli 2024
- Bijlage 6: Brief gemeente Tubbergen aan provincie Overijssel – Onderwerp: Overdracht bevoegdheid aanvraag Pure Energie, 14 mei 2024
- Bijlage 7: Brief provincie Overijssel aan gemeente Tubbergen – Onderwerp: Reactie op uw brief over overdracht bevoegdheid aanvraag Pure Energie, 18 juni 2024
- Bijlage 8: Advies Hekkelman Advocaten N.V. aan gemeente Tubbergen, 11 juli 2024
- Bijlage 9: Memorandum NewGround Law – Juridische onmogelijkheid van een resultaatsverplichting voor lokaal eigendom, 23 mei 2023
- Bijlage 10: Logboek lokaal eigendom
- Bijlage 11: Raadsbrief 28 – Programmeringsafspraken over maximale hoeveelheid opwek elektriciteit via windturbines Tubbergen, 28 maart 2024

Provincie Overijssel – Windpark Langeveen

Gedeputeerde Staten hebben op 13 februari 2024 besloten om geen gebruik te maken van de bevoegdheid een projectbesluit vast te stellen voor windpark Langeveen

De opgave

In Tubbergen (nabij Langeveen) wil ontwikkelaar Pure Energie samen met Oude Nijeweeme BV een windinitiatief ontwikkelen van twee windturbines. Deze initiatiefnemers hebben op 21 november 2023 bij de provincie het verzoek ingediend tot planologische medewerking.

Bevoegd gezag

Formeel is de provincie Overijssel, volgens artikel 9 van de Elektriciteitswet, het bevoegd gezag voor dit windinitiatief (het initiatief valt binnen de grenswaarden van 5 en 100 MW opgesteld vermogen, deze grenswaarden zijn in de Elektriciteitswet opgenomen). Op 27 december 2023 heeft de gemeente Tubbergen verzocht het bevoegd gezag voor dit concrete project aan de gemeente over te dragen.

Besluit

Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel hebben dit verzoek beoordeeld en hebben op grond van artikel 9c lid 4 besloten voor windpark Langeveen geen gebruik te maken van de bevoegdheid een projectbesluit vast te stellen. Het besluit kunt u tot en met 31 maart 2024 inzien via de openbare besluitenlijst.

Meer informatie?

Voor meer informatie over dit besluit kunt u contact opnemen met Mart oude Egbrink via m.oudeegbrink@overijssel.nl.

Provincie Overijssel

Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
www.overijssel.nl
overijsselloket@overijssel.nl
KvK 51048329
IBAN NL45 RABO 0397 3411 21

Pure Energie Wind B.V.
t.a.v. dhr. Vermeulen
Hengelsestraat 585
7521 AG Enschede

Inlichtingen bij

Dhr. M. Oude Egbrink
Telefoon +31384997076
M.OudeEgbrink@overijssel.nl

Datum	Kenmerk	Zaaknummer	Pagina	Bijlagen	Uw brief	Uw kenmerk
13.02.2024	D2024-01-012380	2024-002487	1 van 2		28.01.2024	

Onderwerp: Initiatieven windturbines Oude Buurserdijk, Langeveen en Wind voor Buren

Geachte heer Vermeulen,

U heeft een drietal initiatieven bij ons ingediend met het verzoek om te starten met het doorlopen van de planologische procedure. Dit betreft:

- Windpark Oude Buurserdijk – ingediend op 21 november 2023
- Windpark Wind voor Buren – ingediend op 21 november 2023
- Windpark Langeveen – ingediend op 21 november 2023

Voor deze drie initiatieven diende u tevens al eerder een principeverzoek in.

Bevoegd gezag

Formeel is de provincie Overijssel, volgens artikel 9 van de Elektriciteitswet, het bevoegd gezag voor deze initiatieven (de initiatieven vallen binnen de grenswaarden van 5 en 100 MW opgesteld vermogen, deze grenswaarden zijn in de Elektriciteitswet opgenomen). Deze rol kan ook worden overgelaten aan de gemeente, indien GS besluit dat naar hun oordeel besluitvorming door een bestuursorgaan van een gemeente het project kan versnellen of daaraan anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden, en het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente daarmee instemt.

De drie initiatieven – zoals nu bekend – passen binnen het provinciaal beleid

Voor uw initiatieven hebben we een eerste beoordeling gedaan op basis van onze Omgevingsvisie en -verordening. Hieruit komt naar voren dat er op voorhand geen bezwaren zijn om de planologische procedures op te starten. Dat wil niet zeggen dat de projecten per definitie gerealiseerd kunnen worden. De gedane toets is een eerste globale toets op basis van de door u aangeleverde informatie. Uit nadere onderzoeken (o.a. projectMER) en het doorlopen van de formele procedures waarbij getoetst wordt aan wet- en regelgeving, zal moeten blijken of het project uiteindelijk gerealiseerd kan worden binnen alle bestaande kaders.

We hebben besloten de projectbesluitprocedure te starten voor de initiatieven Oude Buurserdijk & Wind voor Buren

Gegeven onze eerste inhoudelijke beoordeling en de bijdrage die de initiatieven kunnen leveren aan de RES-doelstellingen, hebben we 13 februari jl. besloten de planologische procedure op te starten. Concreet betreft dit een projectbesluitprocedure. Daarnaast zullen er ook vergunningen moeten worden verleend. De eerste stap in deze procedure is een zogenaamde kennisgeving van het voornemen. Deze kennisgeving publiceren we in het provinciaal blad en de Tubantia.

Datum verzending

15.02.2024

Voor windpark Langeveen heeft de gemeente Tubbergen ons verzocht om het bevoegd gezag over te dragen aan de gemeente

Op 27 december 2023 heeft de gemeente Tubbergen ons dit per brief verzocht. Hierin geeft men aan de regie op de ontwikkeling van windturbines in het zoekgebied Langeveen-Manderveen te willen voeren en daarom graag het bevoegd gezag overgedragen te krijgen.

Wij hebben besloten voor windpark Langeveen geen gebruik te maken van de bevoegdheid om een projectbesluit vast te stellen en daarmee de rol van bevoegd gezag aan de gemeente te laten

Wij hebben geconstateerd dat de gemeente Tubbergen windbeleid heeft vastgesteld en graag overgaat tot de realisatie van windenergie in haar gemeente. In het overdragen van de bevoegdheid zien wij tevens het voordeel dat de gemeente dicht bij de inwoners staat en daarmee verwachten wij dat zij het participatieproces beter kan begeleiden dan de provincie. Met het geen gebruik maken van de bevoegdheid om een projectbesluit vast te stellen is de gemeente nu verantwoordelijk van het voeren van de procedure en nemen van de besluiten.

We gaan ervanuit uit dat de gemeente deze procedure – met u als initiatiefnemer - voortvarend en binnen de geldende wet- en regelgeving oppakt. Mocht daar geen sprake van zijn dan kunnen we besluiten zelf alsnog een projectbesluit vast te stellen.

Het kan zijn dat u het als initiatiefnemer het niet eens bent met de "overdracht" van onze bevoegdheid aan de gemeente. Voor de volledigheid wijzen we u er daarom op dat u tegen dit besluit in bezwaar en beroep kunt.

We maken graag – in samenspraak met de gemeente - nadere afspraken met u

Wellicht belangrijker nog dan de formele rolverdeling is de samenwerking in de praktijk. Bij een initiatief komt immers veel meer kijken dan alleen de formele besluitvorming en rolverdeling. We nodigen u dan ook graag uit om – samen met de gemeente – te komen tot een gezamenlijke projectorganisatie waarin we alle aspecten van het project op een structurele basis met elkaar bespreken.

Tot slot

Mocht u – in aanvulling op de voorgestelde samenwerking op projectniveau – behoefte hebben aan bestuurlijke afstemming op het project, dan stellen we voor hiervoor een overleg in te plannen.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,



voorzitter, A.P. Heidema



secretaris, N. Versteeg

Provincie Overijssel
Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
www.overijssel.nl
overijsselloket@overijssel.nl
KvK 51048329
IBAN NL45 RABO 0397 3411 21

Provinciale Staten van Overijssel

Inlichtingen bij
Dhr. M. Oude Egbrink
Telefoon +31384997076
M.OudeEgbrink@overijssel.nl

Datum	Kenmerk	Zaaknummer	Pagina	Bijlagen	Uw brief	Uw kenmerk
13.02.2024	D2024-01-012382	2024-002487	1 van 3			

Onderwerp: Uitvoering windbeleid - start procedure projecten

Toezending aan Provinciale Staten met oogmerk:
☒ ter informatie
☐ anders, en wel:

Context

Wij hebben u per brief van 20 december 2023 geïnformeerd over de uitvoering van het windbeleid. Daarbij hebben wij aangegeven dat de regie op de invulling van de voorkeursgebieden alleen mogelijk is voor aanvragen, die nog niet zijn ingediend. Bij brief van 18 januari 2024 hebben wij u medegedeeld dat het ontwerp van het windbeleid ter inzage ligt en dat wij een voorbereidingsbesluit voor windinitiatieven hebben genomen.

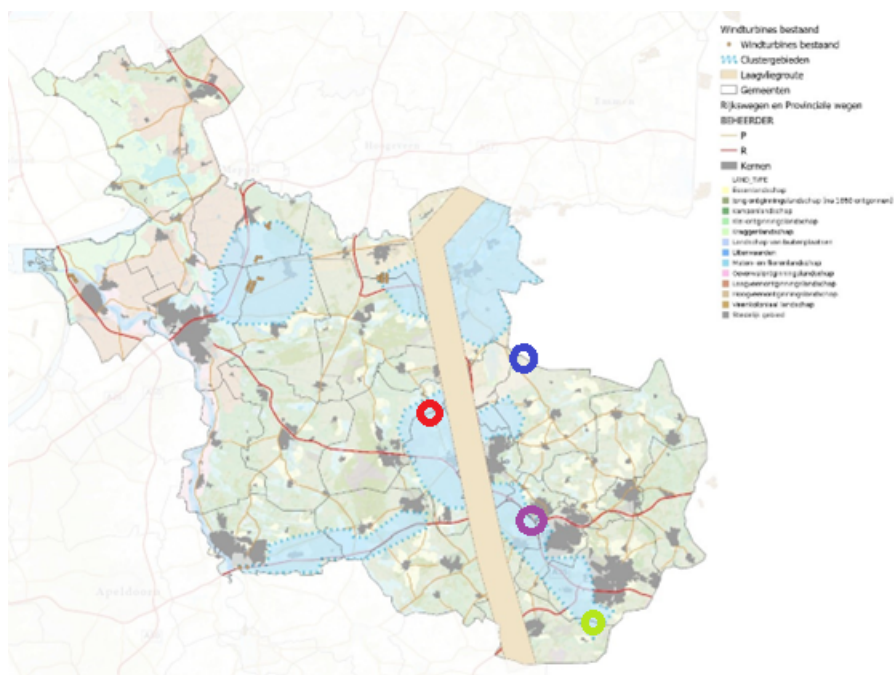
Overzicht van lopende aanvragen, die wij in behandeling hebben genomen

Voordat wij het voorbereidingsbesluit wind hebben genomen, dat op 18 januari 2024 in werking is getreden, zijn er 13 initiatieven voor een windpark ingediend. Daarbij kunnen we onderscheid maken tussen lopende procedures, verzoeken tot het nemen van een formeel besluit en principeverzoeken.

Een lopende procedure betreft het windpark De Lutte. Deze is al in behandeling en toetsen we aan het nu geldende beleid.

Daarnaast zijn er vier formele aanvragen voor het realiseren van een windpark voor 18 januari 2024 ingediend. Deze verzoeken zijn ruim voor het voorbereidingsbesluit ingediend en moeten we binnen 8 weken na indiening in behandeling nemen en toetsen aan het huidige vastgestelde beleid. Dit zijn de verzoeken voor windpark Oude Buursedijk te Haaksbergen, Windpark Langeveen in Tubbergen, Windpark Wind voor Buren in Hof van Twente en Energiepark Daarle in Hellendoorn en Wierden.

Op onderstaande kaart is de positie van de beoogde windparken te zien. Drie windparken (Oude Buursedijk is groen, Wind voor Buren is paars en Daarle is rood) liggen binnen de voorkeursgebieden voor windenergie (zoals opgenomen in het huidige ontwerp windbeleid).



Tot slot liggen er acht verzoeken om een principebesluit. Deze verzoeken vallen onder het voorbereidingsbesluit en nemen wij niet in behandeling. Deze verzoeken kunnen ingediend en meegewogen worden op het moment dat we een gebied open zetten voor aanvragen.

De aangevraagde windparken passen binnen het provinciaal beleid en de ecologische en ruimtelijke kaders

De ingediende initiatieven passen binnen het huidige provinciaal beleid voor windturbines. Daar moeten initiatieven formeel aan worden getoetst. Overigens lijken deze initiatieven voorsnog óók te passen binnen het concept windbeleid dat momenteel ter inzage ligt. Dit wil niet zeggen dat de projecten per definitie gerealiseerd kunnen worden. De gedane toets is een eerste globale toets op basis van de aangeleverde informatie. Uit nadere onderzoeken (o.a. projectMER) en het doorlopen van de formele procedures waarbij getoetst wordt aan wet- en regelgeving, zal per project moeten blijken of het uiteindelijk gerealiseerd kan worden binnen alle bestaande kaders. Om deze onderzoeken te kunnen oppakken en de formele procedures te kunnen doorlopen is het noodzakelijk om allereerst de planologische procedure op te starten en hiertoe de kennisgevingen van het voornemen te publiceren. Hiertoe heeft GS op 13 februari besloten voor de initiatieven Oude Buurserdijk, Wind voor Buren en Daarle.

Vervolg van de (projectbesluit)procedure

De te doorlopen procedure betreft een zogenaamde projectbesluitprocedure. Het doorlopen van deze procedure kost in totaliteit twee tot drie jaar en bestaat uit verschillende stappen.

- **Fase 1 Voornemen:** Met het besluit van Gedeputeerde Staten (GS) op 13 februari jl. en de publicatie van dat besluit (de kennisgevingen) is deze eerste fase afgerond.
- **Fase 2 Participatie:** Deze tweede fase start nu. De werkwijze voor de participatie zal door de initiatiefnemers worden uitgewerkt in een participatieplan. Het participatieplan wordt vastgesteld en ter inzage gelegd. Vervolgens worden de binnengekomen reacties verwerkt in een definitief participatieplan. Indien van toepassing wordt er in deze fase ook een Notitie Reikwijdte en detailniveau voor de MER opgesteld.
- **Fase 3 Verkenningsfase:** In de verkenningsfase worden het projectbesluit, de vergunningaanvragen en/of een MER(beoordeling) opgesteld door de initiatiefnemer. De doorlooptijd van deze fase is afhankelijk van de tijd die nodig is voor het uitvoeren van de onderzoeken, het opstellen het projectbesluit, de vergunningaanvragen en/of de MER(beoordeling).

- Fase 4 Projectbesluit en vergunningen: In deze fase worden het projectbesluit en de vergunningen eerst als ontwerp ter inzage gelegd. Iedereen kan hierop een zienswijze indienen. De binnengekomen zienswijzen worden verwerkt in de definitieve besluiten. Na besluitvorming bestaat de mogelijkheid om beroep in te dienen bij de Raad van State.

Na het doorlopen van de procedures draaien de windturbines nog niet. De initiatiefnemer zal na de benodigde toestemming het project nog moeten financieren, de turbines nog moeten kopen en tot slot moeten ze gebouwd worden.

De gemeente Tubbergen heeft ons verzocht de bevoegdheid tot vergunningverlening van het windpark Langeveen over te dragen

Volgens de Elektriciteitswet (artikel 9c lid 1) zijn we als provincie bevoegd gezag voor windprojecten tussen de 5 en 100 MW. Deze rol kunnen wij aan de gemeente overdragen indien de gemeente naar ons oordeel het project kan versnellen of daaraan anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden, en het college van Burgemeester en Wethouders van de betreffende gemeente daarmee instemmen. De gemeente Tubbergen heeft aangegeven graag mede te willen werken aan de ontwikkeling van windinitiatieven binnen de gemeente. De gemeente heeft daartoe ook windbeleid vastgesteld en zoekgebieden aangewezen. De voordelen verbonden aan deze overdracht zijn dat de gemeente het contact met de inwoners en uitvoering van het participatieproces beter kan begeleiden dan de provincie. Met de gemeente zullen we afspraken maken over de behandeling van het project. Tevens behouden we de mogelijkheid om zelf alsnog een projectbesluit te nemen indien de gemeente de procedure niet binnen een redelijke termijn doorloopt en/of het initiatief toetst aan andere dan binnen de wettelijke kaders toegestane mogelijkheden.

Het doorlopen van de projectbesluitprocedure doen we in samenwerking met de gemeenten

Vanzelfsprekend is het van belang om de gemeenten te informeren over de start van de projecten Oude Buurserdijk, Wind voor Buren en Daarle. Volgend op het besluit van GS over de start van de projecten heeft gedeputeerde de Bree dan ook contact gehad met de betrokken wethouders. Daaropvolgend zijn zij formeel per brief geïnformeerd. Wellicht belangrijker nog dan de formele rolverdeling is de samenwerking in de praktijk. Bij een projectbesluitprocedure en de begeleiding van een initiatief komt immers veel meer kijken dan alleen de formele besluitvorming. In de brieven aan de gemeenten nodigen we hen dan ook uit om te komen tot een projectorganisatie voor elk project waarin de dagelijkse gang van zaken wordt besproken. De ervaring bij Windpark de Lutte heeft geleerd dat – ondanks de formele rolverdeling – dit veel gelegenheid biedt voor gemeenten voor input en afstemming.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,



voorzitter, A.P. Heidema



secretaris, N. Versteeg

Pure Energie Wind B.V.
Hengelosestraat 585
7500 DC Enschede

Inlichtingen bij
Fysieke Leefomgeving
T.G.J. Snoeijink

Uw kenmerk

Zaaknummer
1010509

Onderwerp
Principeverzoek voor twee windturbines nabij de Witteweg in Langeveen

Bijlagen:

Verzenddatum

Geachte heer Vermeulen,

Op 23 september 2022 heeft u een principeverzoek voor de realisatie van twee windturbines ingediend bij de provincie Overijssel, welke is ontvangen op 27 september 2022. Op 16 januari 2023 heeft u het verzoek onderbouwd vanwege de clustereis en vervolgens heeft u op 21 november 2023 de provincie verzocht om een formeel besluit tot het starten van het doorlopen van de (planologische) procedure(s) voor het windpark Langeveen.

In de brief van 13 februari 2024 heeft de provincie uw principeverzoek overgedragen aan de gemeente Tubbergen.

In deze brief leest u welk besluit wij hebben genomen op uw principeverzoek.

Wat is onze reactie op uw principeverzoek?

Wij kunnen geen medewerking verlenen aan uw verzoek. Onze overwegingen leest u hieronder.

Waarom past uw verzoek niet in het huidige omgevingsplan?

Het omgevingsplan, waarvan het bestemmingsplan Buitengebied 2016 deel uitmaakt, laat zien dat de beoogde locaties een Agrarische functie hebben (Agrarisch-1) met een dubbele functie 'Waarde-Archeologie 4' en een gebiedsaanduiding 'reconstructiewetzone – landbouwontwikkelingsgebied'. De plaatsing van windturbines zijn in strijd met het omgevingsplan.

Waarom kunnen wij geen medewerking verlenen aan uw verzoek?

Uit de toetsing van het principeverzoek blijkt dat er twee essentiële redenen zijn om geen medewerking te verlenen aan het verzoek, namelijk in strijd met het provinciale beleid en het vereiste maatschappelijk lokaal eigendom van 50%.

1. Toetsing van het verzoek aan de provinciale omgevingsverordening

Artikel 4.108 van de Omgevingsverordening luidt als volgt:

“1. Omgevingsplannen voorzien niet in de mogelijkheid om windturbines op te richten in gebieden die zijn aangewezen als ‘uitsluitingsgebied windturbines’.

*2. In afwijking van het eerste lid kan binnen de Zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente ruimte geboden worden voor het realiseren van clusters van **minimaal 3 windturbines**, als:*

- a. dit noodzakelijk is voor de opgave van duurzame energieopwekking van wind; en mits*
- b. de landschappelijke inpassing conform de aanwezige gebiedskenmerken is verzekerd.”*

Op grond van artikel 4.108 lid 2, van de Omgevingsverordening kan dus binnen de 'Zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente' worden afgeweken van het verbod om windturbines op te richten in gebieden die zijn aangewezen als 'uitsluitingsgebied windturbines'.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.108 van de Omgevingsverordening staat dat deze bepaling binnen het Nationaal Landschap Noordoost-Twente de mogelijkheid biedt om van het absolute verbod op het plaatsen van windturbines af te wijken. Verder volgt uit de toelichting dat deze mogelijkheid alleen wordt geboden voor de gebieden aan de randen van het Nationaal Landschap die zijn aangewezen als 'zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente'. Als voorwaarde geldt dat is aangetoond dat de plaatsing van windturbines noodzakelijk is om de opgave voor duurzame energieopwekking met wind te realiseren. Ook moet verzekerd zijn dat de windturbines goed in het landschap kunnen worden ingepast.

Afwijking van het verbod zoals neergelegd in artikel 4.108 lid 1, van de Omgevingsverordening is alleen mogelijk als wordt voldaan aan de voorwaarden zoals neergelegd in artikel 4.108 lid 2, van de Omgevingsverordening. Wanneer niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, kunnen geen windturbines worden opgericht in gebieden die zijn aangewezen als 'uitsluitingsgebied windturbines'. De aanvraag ligt volgens de verordening binnen zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente, maar voldoet volgens ons niet aan de clustereis van minimaal 3 windturbines.

Artikel 4.108 is dwingend geformuleerd en deze werkt dus dwingend door voor de gemeente bij het vaststellen van een omgevingsplan of een Buitenplanse Omgevingsplan Activiteit (BOPA).

Ontwerp Omgevingsverordening

De aanvraag is een principeverzoek, welke is ingediend voor de terinzagelegging van de ontwerpverordening. Bij de indiening van een formele aanvraag zal moeten worden getoetst aan deze ontwerpverordening, welke zelfs uitgaat van een clustering van minimaal 4 windturbines.

Clustereis

De provincie Overijssel stelt zich op het standpunt dat de twee windturbines aan de Nederlandse zijde worden gezien als een cluster met de Duitse windturbines, waardoor wordt voldaan aan de clustereis van minimaal 4 windturbines. Voor een onderbouwing verwijst de provincie naar een document 'Ruimtelijk advies Windpark Langeveen' en naar een door initiatiefnemer overgelegde 'Landschapsvisie Windpark Langeveen'.

Ervan uitgaande dat de onderlinge afstand tussen de windturbines van het windpark Langeveen ongeveer 500 meter (conform vaker voorkomende afstanden tussen windturbines binnen windparken) is, is een afstand van ca. 2 km significant afwijkend. Bij een cluster hoeft de afstand tussen windturbines niet helemaal gelijk te zijn, maar bij significante afwijkingen zoals in dit geval, is logischerwijs sprake van significante afname van het clustergehalte. Hieraan wordt in de landschapsvisie voorbijgegaan en dat geldt dus ook voor het standpunt van de provincie.

In de rechtspraak die door de gemeente aan de provincie is voorgelegd zijn ook meerdere uitspraken genoemd over windparken die wel als cluster zijn aangemerkt. De gemene deler van die windparken is een onderlinge afstand tussen van de windturbines van enkele honderden meters. Dat geldt ook voor de afstand tussen de windturbines van een windpark zelf en die tussen de verschillende windparken die gezamenlijk als cluster zijn aangemerkt.¹

Daarnaast ontbreekt een verbindend element tussen windpark Langeveen en de Duitse windparken. We verwijzen hierbij naar de Afdelingsuitspraak over het windpark De Rietvelden met 4 windturbines waarvan de vierde windturbine een verderaf (op ca. 1 km) gelegen windturbine is (samen met een bestaande windturbine) die blijkens de uitspraak tot het cluster van de drie meer nabij elkaar gelegen

¹ ECLI:NL:RVS:2018:3067, r.o. 19-19.4 en ECLI:NL:RVS:2018:2447, r.o. 15-15.5

windturbines werd gerekend enkel vanwege – op een groter schaalniveau - de verbindende elementen de A59 en het langgerekte bedrijventerrein.²

De windturbines in Duitsland staan op een afstand van meer dan 2 km. Door de ruime afstand zullen de Duitse windparken geen cluster vormen met de beoogde twee windturbines aan Nederlandse zijde. Gelet op deze ruime afstand kan er vanuit ruimtelijk oogpunt niet gesproken worden van een cluster met de windturbines in Duitsland. Vanuit de rechtspraak volgt dat bij een afstand van 600 en 1180 meter tussen windturbines al geen sprake meer is van een ruimtelijke samenhang.

Conclusie toetsing aan provinciaal beleid

Provinciale Verordening en Ontwerpverordening

Het gemeentelijke windbeleid waaruit volgt dat ook een cluster van twee windturbines mogelijk is, is in zoverre in strijd met de provinciale instructieregel van artikel 4.108 lid 2, Omgevingsverordening. Op grond van deze bepaling zijn – in afwijking van het windturbineverbod (lid 1) – namelijk minimaal drie windturbines toegestaan in de aangewezen zoekgebieden. De ruimtelijke samenhang ontbreekt om de twee windturbines als een cluster aan te merken met de geplande windparken aan de Duitse zijde.

Dit geldt (dus) ook voor uw principeverzoek, die namelijk betrekking heeft op twee windturbines. Voor deze aanvraag op zichzelf kan dus geen BOPA worden verleend of omgevingsplan worden vastgesteld, want dat zou in strijd zijn met artikel 4.108 van de Omgevingsverordening van de provincie.

Richting provincie hebben we aangegeven dat we door het provinciale beleid geen medewerking kunnen verlenen en gewezen op de opties om de kaders in de omgevingsverordening aan te passen of door het toepassen van een hardheidsclausule. Hierop hebben we geen reactie gekregen in de brief van 18 juni jl..

2.Lokaal maatschappelijk eigendom op basis van het Gemeentelijk Windbeleid

Op 19 december 2023 heeft de raad windbeleid vastgesteld. Een aanvraag zal hieraan moeten voldoen.

In het gemeentelijk windbeleid is een maatschappelijk lokaal eigendom van minimaal 50% opgenomen. Door een driedeling van 50% voor de ontwikkelaar, 25% voor de eigenaar en 25% voor de omgeving wordt niet voldaan aan dit uitgangspunt. Door het niet voldoen aan dit vereiste uit het windbeleid doen we geen recht aan voldoende zeggenschap en financiële deelname vanuit de inwoners uit de omgeving.

Bezwaar of beroep?

Ons standpunt in deze is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en is daarom niet vatbaar voor bezwaar. Indien u een voor bezwaar- en beroep vatbare beslissing wenst, dient u hiervoor een formeel verzoek om een wijziging van het bestemmingsplan in te dienen inclusief de nodige onderzoeken en onderbouwing.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Tubbergen,
de secretaris,

de burgemeester,



ing. J.L.M. Scholten



drs. A.H. Postma

² ABRS 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2720, r.o. 11.4-11.5

Aan de gemeenteraad van Tubbergen

Zaaknummer
999154

Bijlagen

Onderwerp
Datum collegevergadering: 16 juli 2024, Raadsbrief 2024 nr. 54

Verzenddatum
17 juli 2024

Geachte raads- en commissieleden,

Waarover gaat deze brief?

In onze collegevergadering hebben wij gesproken over het principeverzoek van Pure Energie voor de oprichting van twee windturbines nabij de Witteweg in Langeveen.

Ons besluit

In onze vergadering hebben we besloten om geen medewerking te verlenen aan het principeverzoek.

Toelichting

De gemeente heeft in december 2023 de overdracht van de bevoegdheid gevraagd van het gebied Langeveen-Manderveen. De provincie heeft in februari 2024 niet de overdracht gegeven van het hele gebied, maar alleen de bevoegdheid overgedragen van de aanvraag van Pure Energie. De aanvraag van Pure Energie is gericht op de realisatie van twee windturbines in de omgeving van de Witteweg in Langeveen. Naar aanleiding van deze overdracht is, mede door een bezwarenclausule in de overdrachtsbrief, bezwaar gemaakt. Uiteindelijk bleek er geen bezwaar mogelijk. Vanwege onduidelijkheden en vragen heeft de gemeente vervolgens een brief gestuurd naar de provincie. Hierop heeft de gemeente een reactie gekregen bij brief van 18 juni 2024.

Uit de toetsing van het principeverzoek blijkt dat er twee essentiële redenen zijn om geen medewerking te verlenen aan het verzoek, namelijk in strijd met het provinciale beleid en het vereiste maatschappelijk lokaal eigendom van 50% . Daarnaast is nog een extra juridische check gedaan op de werking van het Tractaat van Meppen.

1. Toetsing van het verzoek aan de provinciale omgevingsverordening

Artikel 4.108 van de Omgevingsverordening luidt als volgt:

“1. Omgevingsplannen voorzien niet in de mogelijkheid om windturbines op te richten in gebieden die zijn aangewezen als ‘uitsluitingsgebied windturbines’.

*2. In afwijking van het eerste lid kan binnen de Zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente ruimte geboden worden voor het realiseren van **clusters van minimaal 3 windturbines**, als:*

- a. dit noodzakelijk is voor de opgave van duurzame energieopwekking van wind; en mits*
- b. de landschappelijke inpassing conform de aanwezige gebiedskenmerken is verzekerd.”*

Op grond van artikel 4.108 lid 2, van de Omgevingsverordening kan dus binnen de 'Zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente' worden afgeweken van het verbod om windturbines op te richten in gebieden die zijn aangewezen als 'uitsluitingsgebied windturbines'.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.108 van de Omgevingsverordening staat dat deze bepaling binnen het Nationaal Landschap Noordoost-Twente de mogelijkheid biedt om van het absolute verbod op het plaatsen van windturbines af te wijken. Verder volgt uit de toelichting dat deze mogelijkheid alleen wordt geboden voor de gebieden aan de randen van het Nationaal Landschap die zijn aangewezen als 'zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente'. Als voorwaarde geldt dat is aangetoond dat de plaatsing van windturbines noodzakelijk is om de opgave voor duurzame energieopwekking met wind te realiseren. Ook moet verzekerd zijn dat de windturbines goed in het landschap kunnen worden ingepast.

Afwijking van het verbod zoals neergelegd in artikel 4.108 lid 1, van de Omgevingsverordening is alleen mogelijk als wordt voldaan aan de voorwaarden zoals neergelegd in artikel 4.108 lid 2, van de Omgevingsverordening. Wanneer niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, kunnen geen windturbines worden opgericht in gebieden die zijn aangewezen als 'uitsluitingsgebied windturbines'. De aanvraag ligt volgens de verordening binnen zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente, maar voldoet volgens ons niet aan de clustereis van minimaal 3 windturbines.

Artikel 4.108 is dwingend geformuleerd en deze werkt dus dwingend door voor de gemeente bij het vaststellen van een omgevingsplan of bij een omgevingsvergunning om buitenplans af te wijken van het omgevingsplan (BOPA).

Ontwerp Omgevingsverordening

De aanvraag is een principeverzoek, welke is ingediend voor de terinzagelegging van de ontwerpverordening. Bij de indiening van een formele aanvraag zal moeten worden getoetst aan deze ontwerpverordening, welke zelfs uitgaat van een clustering van minimaal 4 windturbines.

Clustereis

De provincie Overijssel stelt zich op het standpunt dat de twee windturbines aan de Nederlandse zijde worden gezien als een cluster met de Duitse windturbines, waardoor wordt voldaan aan de clustereis van minimaal 4 windturbines. Voor een onderbouwing vereist de provincie naar een document 'Ruimtelijk advies Windpark Langeveen' en naar een door initiatiefnemer overgelegde 'Landschapsvisie Windpark Langeveen'.

Ervan uitgaande dat de onderlinge afstand tussen de windturbines van het windpark Langeveen ongeveer 500 meter (conform vaker voorkomende afstanden tussen windturbines binnen windparken) is, is een afstand van ca. 2 km significant afwijkend. Bij een cluster hoeft de afstand tussen windturbines niet helemaal gelijk te zijn, maar bij significante afwijkingen zoals in dit geval, is logischerwijs sprake van significante afname van het clustergehalte. Hieraan wordt in de landschapsvisie voorbijgegaan en dat geldt dus ook voor het standpunt van de provincie.

In de rechtspraak die door de gemeente aan de provincie is voorgelegd zijn ook meerdere uitspraken genoemd over windparken die wel als cluster zijn aangemerkt. De gemene deler van die windparken is een onderlinge afstand tussen van de windturbines van enkele honderden meters. Dat geldt ook voor de afstand tussen de windturbines van een windpark zelf en die tussen de verschillende windparken die gezamenlijk als cluster zijn aangemerkt (ECLI:NL:RVS:2018:3067, r.o. 19-19.4 en ECLI:NL:RVS:2018:2447, r.o. 15-15.5).

Daarnaast ontbreekt een verbindend element tussen windpark Langeveen en de Duitse windparken. Hierbij verwijzend naar de Afdelingsuitspraak over het windpark De Rietvelden met 4 windturbines waarvan de vierde windturbine een verderaf (op ca. 1 km) gelegen windturbine is (samen met een bestaande windturbine) die blijkens de uitspraak tot het cluster van de drie meer nabij elkaar gelegen windturbines werd gerekend enkel vanwege – op een groter schaalniveau - de verbindende elementen de A59 en het langgerekte bedrijventerrein. (ABRS 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2720, r.o. 11.4-11.5)

De windturbines in Duitsland staan op een afstand van meer dan 2 km. Door de ruime afstand zullen de Duitse windparken geen cluster vormen met de beoogde twee windturbines aan Nederlandse zijde. Gelet op deze ruime afstand kan er vanuit ruimtelijk oogpunt niet gesproken worden van een cluster met de windturbines in Duitsland. Vanuit de rechtspraak volgt dat bij een afstand van 600 en 1180 meter tussen windturbines al geen sprake meer is van een ruimtelijke samenhang.

Conclusie toetsing aan provinciaal beleid

Provinciale Verordening en Ontwerpverordening

Het gemeentelijke windbeleid waaruit volgt dat ook een cluster van twee windturbines mogelijk is, is in zoverre in strijd met de provinciale instructieregel van artikel 4.108 lid 2, Omgevingsverordening. Op grond van deze bepaling zijn – in afwijking van het windturbineverbod (lid 1) – namelijk minimaal drie windturbines toegestaan in de aangewezen zoekgebieden. De ruimtelijke samenhang ontbreekt om de twee windturbines als een cluster aan te merken met de geplande windparken aan de Duitse zijde.

Dit geldt (dus) ook voor de aanvraag van Pure Energie die namelijk betrekking heeft op twee windturbines. Voor deze aanvraag op zichzelf kan dus geen BOPA worden verleend of omgevingsplan worden vastgesteld, want dat zou in strijd zijn met artikel 4.108 van de Omgevingsverordening van de provincie.

Richting provincie hebben we aangegeven dat we door het provinciale beleid geen medewerking kunnen verlenen en gewezen op de opties om de kaders in de omgevingsverordening aan te passen of door het toepassen van een hardheidsclausule. Op beide opties wordt niet ingegaan in de brief van 18 juni 2024. De provincie geeft aan dat er risico's zijn verbonden aan dergelijke aanvragen en dat risico's kunnen worden afgedekt met een anterieure overeenkomst. Echter het verlenen van medewerking aan een aanvraag waarvan wij weten dat deze strijdig is met het provinciaal beleid maakt dat we de vergunning onrechtmatig verlenen en zouden zelfs schadeplichtig gesteld kunnen worden door de aanvrager. Aanvrager zou een vergoeding kunnen vragen van de door hen gemaakte kosten en deze bedragen kunnen aanzienlijk zijn.

2. Lokaal maatschappelijk eigendom op basis van het Gemeentelijk Windbeleid

Op 19 december 2023 heeft de raad windbeleid vastgesteld. Een aanvraag zal hieraan moeten voldoen.

In het windbeleid is een clustereis opgenomen van minimaal 2 windturbines. Het windbeleid is op dit punt niet in overeenstemming met het provinciale beleid waarin een clustereis geldt van minimaal 3 windturbines voor aanvragen voor 18 januari 2024 en voor recentere aanvragen geldt zelfs een clustereis van minimaal 4 windturbines. De omgevingsverordening omvat instructieregels waarvan een gemeente niet kan afwijken, tenzij GS de hardheidsclausule toepast of de verordening op dat punt aanpast. Er is geen reactie gekomen op het verzoek van het college om toepassing van de hardheidsclausule. Ook wordt geen aanpassing van de omgevingsverordening op dit punt voorzien.

Een ander aspect uit het windbeleid is het maatschappelijk lokaal eigendom van minimaal 50%. Door een driedeling van 50% voor de ontwikkelaar, 25% voor de eigenaar en 25% voor de omgeving wordt niet voldaan aan dit uitgangspunt. Er zijn geen signalen dat de aanvrager aan dit percentage wil gaan voldoen, dan wel wil meebewegen richting een gedragen voorstel.

Conclusie

Op het onderdeel lokaal maatschappelijk eigendom past het principeverzoek niet binnen het gemeentelijk windbeleid.

3. Tractaat van Meppen

In dit verdrag is afgesproken dat er in een zone van 377 meter geen gebouwen aan weerszijden van de grens worden geplaatst. Er is nog immer onduidelijkheid in hoeverre rekening moet worden gehouden met dit Tractaat. Wij constateren dat er zowel in de provincie Overijssel als aan de Duitse zijde uiteenlopende interpretaties zijn over de uitleg van het Tractaat. Zo heeft de gemeente Uelsen onlangs nog vragen gesteld over dit Tractaat.

Wij willen voorkomen dat het bouwverbod bij de bouw van eventuele windmolens kan worden ingeroepen en hebben in onze brief aan de provincie verzocht om toestemming te vragen bij Landkreis Grafschaft Bad Bentheim of om hierover afspraken te maken, zoals voor dat laatste bijvoorbeeld de provincie Groningen met Landkreis Emsland.

Op vragen over de werking van het Tractaat geeft de provincie in de brief van 18 juni 2024 aan dat de noodzaak voor het Tractaat is weggefallen. In de brief staat onder meer:

"Het Tractaat is daarmee duidelijk niet bedoeld om milieubelangen van inwoners of overheden te beschermen. De verwachting is dan ook dat inwoners en overheden die een beroep doen op het tractaat door de rechter het relativiteitsvereiste tegengeworpen zullen krijgen. Voor inwoners is dat al in de jurisprudentie bepaald."

De bovenstaande uitleg hebben we juridisch laten checken. Het relativiteitsbeginsel betekent dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin een rechtszoekende dreigt te worden geschaad. De juridische check laat zien dat, de relativiteitsvereiste in de weg staat aan een beroep door inwoners en overheden tegen een windparkbesluit en gaat dus mee in de uitleg van de provincie.

Eindconclusie:

Doordat de aanvraag niet voldoet aan provinciale beleid lopen we het risico dat een besluit tot wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan (BOPA) door de rechter wordt vernietigd in een beroepsprocedure. Een besluit als deze kan gepaard gaan met de nodige financiële consequenties voor de gemeente. De provincie biedt geen handreiking door het beleid aan te passen en toont geen bereidheid voor de mogelijkheid om de hardheidsclausule toe te passen. Daarnaast hechten wij er veel waarde aan dat wordt voldaan het gestelde lokaal maatschappelijk eigendom, van minimaal 50%. Op deze manier doen we recht aan voldoende zeggenschap en financiële deelname vanuit de inwoners uit de omgeving.

Beide motieven zijn reden om niet niet mee te werken aan het principeverzoek.

Een mogelijk vervolg is nog niet te duiden, maar de kans is aanwezig dat de provincie alsnog het bevoegd gezag naar zich toetrekt of alsnog bereid is om de hardheidsclausule wel toe te passen.

Waarom deze raadsbrief?

In artikel 169, tweede lid, van de Gemeentewet staat dat wij de raad alle inlichtingen verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Wij meenden er daarom goed aan te doen u van ons besluit op de hoogte te stellen. Wij stellen u voor deze raadsbrief voor kennisgeving aan te nemen.

Heeft u nog vragen?

Neem dan contact op met de raadsgriffier. Deze zal uw vragen aan ons college kenbaar maken. De griffier is te bereiken via telefoonnummer (0546) 62 80 00 of e-mailadres griffie@tubbergen.nl

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Tubbergen,

de secretaris



Ing. J.L.M. Scholten

de burgemeester



Drs. A.H. Postma

Provincie Overijssel
Aan het college van Gedeputeerde Staten
Postbus 10078
8000 GB ZWOLLE

Inlichtingen bij
Fysieke Leefomgeving

Uw kenmerk

Zaaknummer
935068

Onderwerp
Overdracht bevoegdheid aanvraag Pure Energie

Bijlagen:

Verzenddatum

Geacht college.

Bij brief van 13 februari 2024 heeft u het bevoegd gezag voor het windinitiatief van Pure Energie overgedragen. Tegen dit besluit hebben zowel Pure Energie als de gemeente een bezwaarschrift ingediend. Doordat er achteraf geen bezwaar mogelijk bleek te zijn tegen de overdracht van de bevoegdheid heeft u ons per brief geïnformeerd dat het bezwaar niet ontvankelijk wordt verklaard en dat hiermee de bevoegdheid bij de gemeente blijft. Aangezien er op voorhand bij ons een aantal onduidelijkheden en vragen zijn en wij het bevoegd gezag alleen kunnen accepteren op een aantal voorwaarden, sturen wij u deze brief

Instructieregel is dwingend voor de gemeente

Wij hebben geconstateerd dat het principeverzoek van Pure Energie in strijd is met artikel 4.108 lid 2 van de Omgevingsverordening Overijssel 2024 (hierna: de verordening). Het principeverzoek ziet namelijk op 2 windturbines, terwijl op basis van deze verordening slechts onder voorwaarden ruimte kan worden geboden aan clusters van minimaal 3 windturbines. In de ontwerp-verordening¹ is een voornemen tot beleidswijziging opgenomen van een cluster eis van minimaal 4 windturbines.

Artikel 4.108 van de nu geldende verordening luidt als volgt:

1. *Omgevingsplannen voorzien niet in de mogelijkheid om windturbines op te richten in gebieden die zijn aangewezen als 'uitsluitingsgebied windturbines'.*
2. *In afwijking van het eerste lid kan binnen de Zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente ruimte geboden worden voor het realiseren van clusters van minimaal 3 windturbines, als:*
 - a. *dit noodzakelijk is voor de opgave van duurzame energieopwekking van wind; en mits*
 - b. *de landschappelijke inpassing conform de aanwezige gebiedskenmerken is verzekerd.*

Op grond van artikel 4.108 lid 2 van de verordening kan binnen de 'Zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente' worden afgeweken van het verbod om windturbines op te richten in gebieden die zijn aangewezen als 'uitsluitingsgebied windturbines'.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.108 van de Verordening staat dat deze bepaling binnen het Nationaal Landschap Noordoost-Twente de mogelijkheid biedt om van het absolute verbod op het

¹ Identificatie Omgevingsloket: /akn/nl/act/pv23/2023/omgevingsverordening; *Prov. Blad* 2024, 776 of zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2024-776.html>.

plaatsen van windturbines af te wijken. Verder volgt uit de toelichting dat deze mogelijkheid alleen wordt geboden voor de gebieden aan de randen van het Nationaal Landschap die zijn aangewezen als 'zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente'. Als voorwaarde geldt dat is aangetoond dat de plaatsing van windturbines noodzakelijk is om de opgave voor duurzame energieopwekking met wind te realiseren. Ook moet verzekerd zijn dat de windturbines goed in het landschap kunnen worden ingepast.

Afwijking van het verbod zoals neergelegd in artikel 4.108 lid 1 van de verordening is alleen mogelijk als wordt voldaan aan de voorwaarden zoals neergelegd in artikel 4.108 lid 2 van de verordening. Wanneer niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, kunnen geen windturbines worden opgericht in gebieden die zijn aangewezen als 'uitsluitingsgebied windturbines'.

De in het windbeleid genoemde gebieden voor windturbines in Tubbergen liggen binnen de 'Zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente'. Artikel 4.108 is dwingend geformuleerd voor de gemeente bij het vaststellen van een omgevingsplan of over het besluiten op een aanvraag om een zgn. buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dat zou betekenen dat wij een verzoek tot het wijzigen van het omgevingsplan moeten afwijzen dan wel de aanvraag omgevingsvergunning om een zgn. buitenplanse omgevingsplanactiviteit moeten weigeren.

Dit zou alleen anders zijn als het initiatief voor 2 windturbines samen met een of meer andere aanvragen een cluster zou vormen van minimaal 3.

In het verleden is vanuit uw organisatie ambtelijk aangegeven dat 2 windturbines in Langeveen een 'cluster' zouden kunnen vormen met de nog twee te realiseren windparken in Duitsland op een afstand van ruim 2 kilometer. In dat kader merken wij het volgende op.

- Een provinciale verordening heeft territoriale werking, zodat het toepassingsbereik van de instructieregels niet verder reikt dan het grondgebied van de provincie Overijssel. Dat betekent dat een initiatief voor windturbines in de provincie Overijssel alleen in overeenstemming is met de verordening dan wel de voorgenomen wijziging daarop als er sprake is van minimaal 3 respectievelijk minimaal 4 windturbines.
- Het begrip 'cluster' is niet opgenomen in de begripsbepalingen van de verordening, evenmin in de ontwerp-verordening en ook niet in de begripsbepalingen van de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit, het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).² Dat betekent dat voor de uitleg van dit begrip moet worden aangesloten bij het normale spraakgebruik. Een 'cluster' is volgens de Dikke van Dale 'groep; complex/geheel'. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat zonder een definitie voor 'cluster' bij het beoordelen of sprake is van een geclusterde opstelling van windturbines het betrokken bestuursorgaan beoordelingsruimte toekomt. Het bestuursorgaan moet dan een beoordeling maken aan de hand van het gebied en de feitelijke situatie ter plaatse.³ Daarbij spelen een rol de uniforme ruimtelijke uitstraling van de windturbines en de ligging ten opzichte van elkaar. Uit de jurisprudentie volgt dat bij een afstand van 600 en 1.180 meter tussen windturbines al geen sprake meer is van ruimtelijke samenhang.⁴ Gelet op deze jurisprudentie en de feitelijke afstand van ruim 2 kilometer vormen de Duitse windparken

² In de artikelsgewijze toelichting bij de Omgevingsverordening staat met betrekking tot artikel 1.1 van de Omgevingsverordening het volgende: 'De begripsbepalingen zijn verzameld in een bijlage, waarnaar in artikel 1.1 wordt verwezen. Met de definities is waar mogelijk aangesloten bij de begripsbepalingen in de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten. De begripsbepalingen uit de Omgevingswet zijn zondermeer van toepassing voor deze Omgevingsverordening, omdat de verordening te beschouwen is als een uitvoeringsregeling van de Omgevingswet. Voor de begripsbepalingen uit het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) geldt dat die van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Voor een groot aantal van de begrippen die in de Omgevingsverordening worden gebruikt geldt dat wij de betekenis voldoende duidelijk achten gelet op het normale spraakgebruik. Voor deze begrippen wordt geen nadere definitie opgenomen.'

³ ABRS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1681, r.o. 19.2.

⁴ ABRS 14 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3088 (geen cluster).

geen cluster met de twee beoogde windturbines in het zoekgebied in Langeveen-Mander-Manderveen.⁵

Het principeverzoek

Het principeverzoek van Pure Energie ziet op 2 windturbines binnen het zoekgebied Langeveen. Binnen het werkingsgebied van de provinciale verordening zijn er geen andere windturbines waarmee het principeverzoek een cluster zou kunnen vormen waardoor het alsnog zou kunnen voldoen aan het aantal van minimaal 3 dat is opgenomen in de verordening. Gelet op het voorgaande zijn wij voornemens om het principeverzoek van Pure Energie af te wijzen, omdat het initiatief van 2 windturbines in strijd is met artikel 4.108 lid 2 van de verordening.

Hoe nu verder met het principeverzoek en een uit te schrijven tender?

Gelet op het gemeentelijk beleid is een clustering van minimaal 2 windturbines vanuit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar in het zoekgebied Langeveen-Mander-Manderveen. Dat betekent dat wij met u in overleg willen over het aanpassen van de verordening dan wel om toepassing van de hardheidsclausule in de verordening. Indien u hiertoe niet wenst over te gaan geven wij u in overweging om de overdracht van de bevoegdheid ongedaan te maken, omdat gelet op de betreffende instructieregels de gemeente op basis van de instructieregel de principa aanvraag moet weigeren. Wij hebben weliswaar nog niet de gehele toets gedaan van het principeverzoek maar aanpassing van de verordening of toepassing van de hardheidsclausule is een vereiste om überhaupt mee te kunnen werken.

Ten aanzien van een eventuele toepassing van de hardheidsclausule merken wij op dat deze appellabel is in de beroepsprocedure van het planologische besluit en dat wij met u nadere afspraken wensen te maken over het financiële risico waaraan de gemeente bloot wordt gesteld op het moment als het besluit tot toepassing van de hardheidsclausule vernietigd wordt.

Verder is van belang dat we om een overdracht van de bevoegdheid van het hele gebied op basis van het vastgestelde windbeleid hebben gevraagd en nu alleen een aanvraag hebben gekregen. Dit was niet de intentie van ons verzoek, omdat wij in overeenstemming met het windbeleid graag een tender hadden willen uitschrijven. Gelet op het feit dat GS het bevoegde gezag is, zou hierover dan ook afstemming moeten plaatsvinden.

Wij verzoeken u om overleg en afstemming over hoe nu verder.

Bouwverbod Traktaat van Meppen

Het Traktaat van Meppen is een verdrag uit 1824 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Hannover en regelt de Nederland Duitse grens. In het Traktaat staat dat het verboden is om binnen een zone van 377 meter van de Nederlands-Duitse landsgrens te bouwen. Dit verbod geldt voor beide zijden van de grens. Bouwen in de bebouwingsvrije zone is wel mogelijk volgens het Traktaat, maar alleen wanneer er, in het geval van de provincie Overijssel, toestemming is van Landkreis Grafschaft Bad Bentheim.

Het zoekgebied Langeveen-Mander-Manderveen ligt deels binnen deze bebouwingsvrije zone. Daarom is voor de gemeente het volgende van belang.

De provincie heeft weliswaar in haar Provinciale Programma Energiestrategie opgenomen dit Traktaat niet van toepassing is bij windturbines, echter onder andere de Samtgemeinde Uelsen wil dit Traktaat wel voor windturbines van toepassing verklaren. De gemeente constateert dat er zowel in de provincie Overijssel als aan de Duitse zijde uiteenlopende interpretaties zijn over de uitleg van het Traktaat.

⁵ ABRS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2447 (wel een cluster); ABRS 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1769 (wel een cluster); ABRS 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1446 (geen cluster).

Wij willen voorkomen dat het bouwverbod bij de bouw van eventuele windmolens kan worden ingeroepen en verzoeken de provincie om toestemming te vragen bij Landkeis Graftschaft Bad Bentheim of om hierover afspraken te maken, zoals voor dat laatste bijvoorbeeld de provincie Groningen met Landkreis Emsland.⁶

Tot slot

U ziet dat er bij ons nog vele vragen en onduidelijkheden zijn omtrent de overdracht van het bevoegd gezag voor het principeverzoek van Pure Energie, maar ook dat wij garanties willen voor een eventuele overname van een aanvraag. We zouden daarom graag met u het een en ander bestuurlijk willen bespreken en afstemmen.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Tubbergen,
de secretaris, de burgemeester,

A large black rectangular redaction box covering the signatures of the officials.

ing. J.L.M. Scholten

drs. A.H. Postma

⁶ Zie bijvoorbeeld het besluit van de Provincie Groningen van 28 maart 2023, besluitpunt 7: 'GS stemmen in met de uitkomsten van de visie Nederlands Duits grenstraktaat. Het Grenstraktaat van Meppen is een verdrag uit 1824 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Hannover en regelt de Nederland Duitse grens. Om smokkel tegen te gaan is een bebouwingsvrije zone van 376 meter aan weerszijden van de grens ingesteld. Bouwen in de bebouwingsvrije zone is wel mogelijk volgens het grenstraktaat, maar alleen wanneer er, in het geval van de provincie Groningen, toestemming is van landkreis Emsland. Om in de toekomst gesprekken over ontwikkelen in de bebouwingsvrije zone soepeler te laten verlopen hebben de provincie Groningen en landkreis Emsland opdracht gegeven om een gezamenlijke visie te ontwikkelen over het omgaan met het bebouwingsverbod van het Meppener Grenstraktaat. Het resultaat van het project is dat er gebieden in de bebouwingsvrije zone zijn aangewezen waar beide landen niet bij voorbaat bepaalde ontwikkelingen willen uitsluiten. Verder zijn thema's zoals natuur, recreatie en toerisme in de grensregio onderzocht.'

Gemeente Tubbergen
T.a.v. College van B&W
Postbus 30
7650 AA Tubbergen

Provincie Overijssel

Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
overijssel.nl
postbus@overijssel.nl

KvK 51048329
IBAN NL45 RABO 0397 3411 21

Inlichtingen bij

Dhr. N.M. Busschers
Telefoon 0384999348
n.busschers@overijssel.nl

Datum	Kenmerk	Bijlagen	Uw brief	Uw kenmerk
18.06.2024	2024-018248			935068

Onderwerp: Reactie op uw brief over overdracht bevoegdheid aanvraag Pure Energie

Geachte college,

Op 27 mei 2024 heeft u ons per brief geïnformeerd over de voorwaarden die u verbindt aan het accepteren van de bevoegdheid voor Windpark Langeveen. U stelt in uw brief dat het principeverzoek van Pure Energie in strijd is met artikel 4.108 lid 2 van de Omgevingsverordening. Daarnaast vraagt u ons om Landkreis Graftschaft Bad Bentheim toestemming te vragen, dan wel afspraken te maken, in verband met het Traktaat van Meppen.

Clustereis

Windpark Langeveen bestaat uit 2 turbines en ligt buiten de provinciale voorkeursgebieden. Daarmee geldt – na vaststelling van de nieuwe omgevingsverordening – een clustereis van 4. Tot die tijd geldt er – voor de zoekgebieden in Noordoost Twente – een clustereis van 3, op grond van de omgevingsverordening 2024. Beide clustereisen hebben hetzelfde doel en dezelfde strekking. Voor de zoekgebieden in Noordoost Twente betekent de clustereis niet dat het minimum aantal windturbines gerealiseerd moet worden binnen de grenzen van het betreffende zoekgebied. Er kan ook een cluster gevormd worden met windturbines die buiten het zoekgebied worden gerealiseerd. De clustereis wordt gesteld met het oog op een goede inpassing in het landschap. Per geval zal onderbouwd moeten worden of de opstelling in combinatie met windturbines buiten het zoekgebied ruimtelijk gezien kunnen worden als cluster.

Ter onderbouwing van het voldoen aan de clustereis door een ruimtelijke samenhang met deze turbines heeft de initiatiefnemer op 6 september 2023 een nadere onderbouwing aangeleverd. Voorafgaand aan ons besluit om over te gaan tot overdracht van de bevoegdheid hebben wij zelf – met inschakeling van een extern bureau – een advies opgesteld over het al dan niet voldoen aan de clustereis van windpark Langeveen. Conclusie van dat advies is dat er in Langeveen sprake is van een ruimtelijke samenhang met de Duitse windturbines (Itterbeck en Wielen) en daarmee voldaan wordt aan de clustereis.

Jurisprudentie

In uw brief verwijst u naar jurisprudentie. Deze jurisprudentie gaat over de vraag of er sprake is van één inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. In de betreffende uitspraak heeft de ruimtelijke samenhang nadrukkelijk betrekking op de vraag of deze te beschouwen is als met elkaar samenhangende installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie.

Het gaat daarbij niet over de vraag of er ruimtelijk gezien sprake was van een cluster. Jurisprudentie geeft geen eenduidige norm noch duidelijkheid die als basis kan dienen voor de ruimtelijke interpretatie van een cluster.

Territoriale werking

Het doel van de clustereis in de omgevingsverordening is om o.a. ruimtelijke verrommeling van het landschap tegen te gaan. Dit is ook beschreven in de toelichting bij de omgevingsverordening. Voor het tegengaan van verrommeling van het landschap maakt het niet uit of windturbines geografisch in het grondgebied van Overijssel, of daarbuiten vallen. Doorslaggevend is of de verschillende turbines door hun ruimtelijke uitstraling één cluster vormen en niet zonder samenhang door het landschap verspreid staan.

In een uitspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2018:3067) is voor de clustereis uit de verordening van de provincie Drenthe ook bevestigd dat ook turbines aan de Duitse zijde van de grens meegenomen mogen worden bij het beoordelen of voldaan wordt aan de clustereis. De clustereis in Drenthe en Overijssel hebben dezelfde strekking en hetzelfde doel. Deze uitspraak is daarmee ook van toepassing op de omgevingsverordening van Overijssel.

De artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.108b van de aangepaste omgevingsverordening Overijssel (Provinciaal blad 2024 nr. 776, p. 215) geeft aan dat ook in Overijssel het tegengaan van versnippering en het behouden van een rustig ruimtelijk beeld de redenen zijn om een clustereis te hanteren. De aangehaalde rechtsoverwegingen van de Afdeling zijn daarmee ook op ons van toepassing: het enkele feit dat de turbines verdeeld zijn over Nederland en Duitsland maakt niet dat geen sprake kan zijn van een cluster.

Tractaat van Meppen

De noodzaak voor artikel 5 van het Tractaat van Meppen dat de afstand van 377 meter regelt, is weggevallen. De grens wordt immers niet meer betwist, gemeenschappelijke weiden zijn niet meer in gebruik, smokkelen van goederen ter plaatse van de grens komt met de interne markt van de Europese Unie niet meer voor en Europese, Duitse en Nederlandse wetgeving (bijvoorbeeld verdrag van Espoo, milieuwetgeving, Ruimtelijke ordening) beschermen de rechten van burgers in de directe nabijheid van de grens. In de praktijk wordt in zowel Overijssel als Landkreis Graft- und Hochheim de regel gehanteerd dat voor hinder (milieu en RO) van een initiatief of ontwikkeling dezelfde criteria gelden voor getroffen en aan de andere kant van de grens gebaseerd op de wet- en regelgeving van het land waar de ontwikkeling plaatsvindt. Daarmee wordt voldoende bescherming geboden aan de belangen van de bewoners van het grensgebied en is het Tractaat niet bepalend in het faciliteren van projecten. Het Traktaat is daarmee duidelijk niet bedoeld om milieubelangen van inwoners of overheden te beschermen. De verwachting is dan ook dat inwoners en overheden die een beroep doen op het traktaat door de rechter het relativiteitsvereiste tegengeworpen zullen krijgen. Voor inwoners is dat al in de jurisprudentie bepaald.

Conclusie

Wij begrijpen dat de ontwikkeling van windturbines gepaard gaat met risico's. Deze risico's zijn er zowel bij het verlenen van medewerking, als aan het weigeren daarvan. Dergelijke risico's kunnen in veel gevallen worden ondervangen met een anterieure overeenkomst (AOK) tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer. Indien gewenst ondersteunen wij u graag bij het opstellen van een AOK. Alles overwegende komen wij tot de conclusie dat er voldaan wordt aan de clustereis en dat het Tractaat van Meppen geen belemmering is. Daarmee zijn er geen belemmeringen om de planologische procedure voor Windpark Langeveen te starten.

Procedure starten

We vertrouwen erop dat wij u met deze beantwoording voldoende duidelijkheid hebben gegeven om de procedure voor windpark Langeveen op korte termijn te starten en de initiatiefnemers daarvan in kennis te stellen.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,



voorzitter, A.P. Heidema



secretaris, N. Versteeg

Het college van burgemeester en wethouders van
Tubbergen
Postbus 30
7650 AA TUBBERGEN

Nijmegen, 11 juli 2024

Ons kenmerk
Noaberkracht Dinkelland Tubbergen /
Windpark
20240122 - [2923108/12922871/1](#) -
JVV/

Telefoonnummer
024 - 382 83 10

E-mail
j.van.vulpen@hekkelman.nl

Faxnummer
024 - 382 83 88

Betreft
Advies windbeleid Tubbergen

Geacht college,

Per e-mail van 18 januari 2024 zijn ons een aantal vragen gesteld over het 'Beleid voor duurzame opwek met windenergie gemeente Tubbergen' van 31 oktober 2023 dat is vastgesteld in december 2023. In deze brief beantwoorden wij deze vragen.

Wij hebben hieronder, onder punt 1, eerst de inleiding en vragen uit voornoemde mail weergegeven. Daaronder, onder punt 2, volgen onze antwoorden. Onder punt 3 volgt onze beantwoording van enkele vervolgvragen nadat de provincie de bevoegdheid voor het vergunning van een windpark heeft overgedragen.

Op 1 juli 2024 hebt u ons gevraagd het advies definitief te maken en daarbij nog de briefwisseling uit juni 2024 met de provincie en een mail van 27 juni 2024 van de burgemeester van de gemeente Uelsen (Duitsland) te betrekken. Onder punt 4 van dit advies is op deze stukken ingegaan.

1. Vragen

De e-mail van 18 januari 2024 luidt als volgt:

"In het vastgestelde windbeleid van de gemeente Tubbergen is opgenomen dat wij maximaal 4 windturbines willen binnen het grondgebied van Tubbergen, we hebben daarvoor 2 zoekgebieden.

In het beleid zijn o.a. de volgende voorwaarden opgenomen:

1. Maximaal 4 turbines op het grondgebied van Tubbergen, per deelgebied moet het aantal nog worden bepaald;
2. Maximaal 25 jaar;
3. Zo'n stil mogelijke windturbine;

4. Zo hoog mogelijk lokaal maatschappelijk eigendom (hoe hoger hoe beter);
5. Criterium: Draagvlak. Op welke wijze wordt de omgeving meegenomen? Wordt bijv. gewerkt met een gebiedsovereenkomst?

In het beleid is ook bepaald dat het college selectiecriteria opstelt en een selectieprocedure start.

Vraag:

1. *Is in het beleid een schaars recht gecreëerd?*
2. *Op welke wijze kunnen deze voorwaarden (evt. selectiecriteria als sprake is van een schaars recht) in de planologische procedure worden opgenomen? Graag deze vraag beantwoorden voor de variant als er een BOPA wordt aangevraagd en voor de variant als er een wijziging van het omgevingsplan wordt aangevraagd.*
3. *Zijn er mogelijkheden/instrumenten om bij aanvragen te sturen op zoveel mogelijk lokaal maatschappelijk eigendom en draagvlak bij de omgeving? Anders gezegd, zijn er mogelijkheden om bij aanvragen te sturen op zoveel mogelijk lokaal maatschappelijk eigendom en draagvlak bij de omgeving?"*

2. Antwoorden

2.1. Vraag 1: Is in het beleid een schaars recht gecreëerd?

In het windbeleid (m.n. paragraaf 5) zijn de voorwaarden beschreven voor het toestaan van windturbines in de gemeente. Het meest in het oog springend is de voorwaarde van "maximaal 4 windturbines in Tubbergen".

Voorop staat dat beleidsregels geen algemeen verbindende voorschriften zijn. Het windbeleid van de gemeente is dus ook niet verbindend. Dit neemt niet weg dat in een planologische procedure (omgevingsplan/omgevingsvergunning) het windbeleid moet worden betrokken en dus van betekenis is. Daarbij is het van belang dat het windbeleid ruimtelijk/omgevingsrechtelijk relevant is en in overeenstemming moet zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het gelijkheidsbeginsel (zie hierna).

Omdat er vaak veel interesse is voor het ontwikkelen van windparken en naar verwachting niet aan alle geïnteresseerden een omgevingsvergunning kan worden verleend, is feitelijk sprake van schaarse rechten. In uw geval is de kernvraag in hoeverre deze "schaarste" aan vergunningsmogelijkheden (extra) wordt veroorzaakt door de voorwaarde van maximaal 4 windturbines van het windbeleid van de gemeente (*anders* dan de schaarste die kenmerkend is voor ruimtelijke plannen waarin een bepaald gebruik van de grond, in dit geval voor de bouw van windturbines, beperkt is tot de daartoe bestemde locatie).

Uit de conclusie van staatsraad Advocaat-Generaal Widdershoven van 6 juni 2018 over schaarse rechten – en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: *de Afdeling*) heeft de conclusie op dit punt overgenomen – volgt dat het bestuursrechtelijke leerstuk van de schaarse rechten in beginsel niet aan de orde is bij ruimtelijke/omgevingsrechtelijke (planologische) besluiten zoals een bestemmingsplan (nu: omgevingsplan) en een buitenplanse afwijkingsvergunningen (nu: buitenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning (hierna: 'bopa') waarbij het windbeleid een rol speelt. Schaarste bij planologische besluiten vloeit namelijk in het algemeen voort uit de beperkt

beschikbare gronden en niet uit de besluiten zelf.¹ Planologische besluiten kunnen het gebruik van gronden weliswaar territoriaal of kwantitatief bindend beperken, maar zijn zelf geen besluiten die schaarse rechten toedelen, aldus deze rechtspraak. Widdershoven wijst er hierbij in zijn conclusie ook op dat omgevingsvergunningen voor buitenplans afwijken van het bestemmingsplan in het algemeen alleen kunnen worden aangevraagd door degene die beschikt over het perceel waarvoor de planregels waarvan afwijking is gewenst, gelden (de grondeigenaar of een andere partij die met toestemming van de grondeigenaar wil ontwikkelen) en dat het aantal vergunningen even hoog is als het aantal gegadigden.

Widdershoven noemt niettemin ook een aantal, uit de Afdelingsjurisprudentie afgeleide, bijzondere situaties waarin een ruimtelijk plan of een omgevingsvergunning wel een besluit is dat een schaars recht toekent. Onder deze door Widdershoven genoemde bijzondere situaties valt niet een situatie die vergelijkbaar is met het windbeleid van de gemeente Tubbergen en de daarin opgenomen voorwaarde van maximaal 4 windturbines.

De voorwaarde van 4 windturbines in het windbeleid van de gemeente brengt mee dat het windbeleid *extra* schaarste creëert *anders* dan de schaarste die kenmerkend is voor ruimtelijke plannen waarin een bepaald gebruik van de grond, in dit geval voor de bouw van windturbines, beperkt is tot de daartoe bestemde locatie. Vergunningaanvragen van meer dan vier windturbines kunnen volgens het windbeleid van de gemeente namelijk in beginsel worden geweigerd, terwijl binnen het grondgebied (en de aangewezen) zoekgebieden van de gemeente meer dan vier windturbines mogelijk zijn.

PM

Zie de op dit moment ter inzage gelegde ontwerpomgevingsverordening van de provincie met daarin programmeringsafspraken (artikel 4.108c) waarin een totaalplafond voor de hele provincie van 2 TWh is opgenomen en als maximum per gemeente de geldende programmeringsafspraken zijn genoemd. Zijn er al programmeringsafspraken? Als deze omgevingsverordening ook zo wordt vastgesteld zal temeer sprake zijn van schaarste.

Transparant, openbaar en duidelijk

De betekenis van de hiervoor genoemde vaststelling dat het windbeleid *extra* schaarste creëert, moet worden gerelativeerd. Wij leggen dat uit.

Of nu wel of geen sprake is van schaarse rechten, de te verlenen omgevingsvergunning(en) inclusief het daarbij betrokken windbeleid moeten (ook) in overeenstemming zijn met de algemene beginselen van bestuur waaronder het gelijkheidsbeginsel. Dit betekent dat – zoals in het windbeleid ook staat beschreven – alle potentiële gegadigden voor een omgevingsvergunning voor een windpark gelijke kansen

¹ ABRS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1028, r.o. 3.3, Conclusie 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1847 en ABRS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4198, r.o. 17.3

moeten hebben. De vergunningprocedure inclusief het daarbij horende windbeleid moet daarom ook transparant, openbaar/kenbaar en duidelijk zijn.

In dit verband is de Afdelingsjurisprudentie over besluiten die schaarse rechten toedelen van belang voor het windbeleid. Wij verwijzen naar de kernoverweging van de Afdeling voor schaarse vergunningen:

"De Afdeling deelt de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal dat het bestuur om gelijke kansen te realiseren een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de schaarse vergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria. Het bestuur moet hierover tijdig voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure duidelijkheid scheppen, door informatie over deze aspecten bekend te maken via een zodanig medium dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen." Deze eisen in verband met het verzekeren van een passende mate van openbaarheid worden in overweging 12.1 samengevat onder de noemer "transparantieplichting".²

Antwoord vraag 1:

De voorwaarde van 4 windturbines van het windbeleid brengt mee dat het windbeleid extra schaarse creëert bovenop de schaarse die kenmerkend is voor ruimtelijke plannen waarin een bepaald gebruik van de grond, in dit geval voor de bouw van windturbines, beperkt is tot de daartoe bestemde locatie. Dit betekent dat alle potentiële gegadigden voor een omgevingsvergunning voor een windpark gelijke kansen moeten hebben. Om gelijke kansen te realiseren moet de gemeente een passende mate van openbaarheid verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de schaarse vergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria. De gemeente moet hierover tijdig voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure duidelijkheid scheppen, door informatie over deze aspecten bekend te maken via een zodanig medium dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen."

2.2. *Vraag 2: Op welke wijze kunnen deze voorwaarden (evt. selectiecriteria als sprake is van een schaars recht) in de planologische procedure worden opgenomen? Graag deze vraag beantwoorden voor de variant als er een BOPA wordt aangevraagd en voor de variant als er een wijziging van het omgevingsplan wordt aangevraagd?*

Allereerst zijn met het windbeleid de daarin opgenomen voorwaarden al onderdeel van de te doorlopen planologische vergunningprocedure(s). Zoals in de conclusie bij vraag 1 is beschreven, moet voorafgaand aan de vergunningverlening een verdelingsprocedure worden doorlopen om gelijke kansen te realiseren. Ook in het windbeleid is al beschreven dat een selectieprocedure zal worden doorlopen. Het is raadzaam de voorwaarden van het windbeleid in het selectiebeleid (verdelingsmethode op basis van een puntensysteem) op te nemen. Ervan uitgaand dat de gegadigden willen winnen, zullen

² ABRS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, r.o. 8.

alleen al daardoor de voorwaarden voor zover mogelijk al (deels) in de vergunningaanvragen worden meegenomen.

Ook onder de Omgevingswet moet de inpassing van de windturbines in de zoekgebieden zorgvuldig zijn. Het criterium voor het stellen van regels is een "evenwichtige toedeling van functies". In het omgevingsplan kunnen (volgens het windbeleid) de maximaal vier windturbines worden mogelijk gemaakt. Daarmee zijn ook meteen het aantal windturbines en de locaties van de windturbines vastgelegd. De andere voorwaarden uit het windbeleid kunnen aan de hand van dit criterium ook een plaats krijgen in het omgevingsplan voor zover die voorwaarden ruimtelijk relevant zijn (ofwel: relevant voor een evenwichtige toedeling van functies). Dat zal met bouwregels (bijvoorbeeld de minimale en maximale hoogte) kunnen en verder – naast de regels die nodig zijn om te voldoen aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving – met meer specifieke regels waarmee de niet in het Bkl geregelde milieuaspecten hun plaats in het omgevingsplan kunnen krijgen. Dit kan ook door het opnemen van een vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit in het omgevingsplan met daarvoor gestelde vergunningvoorwaarden uit het windbeleid.

Overigens zullen voor het windpark zogenoemde 'eigen' windturbinebepalingen in het omgevingsplan (of in de bopa) moeten worden opgenomen zolang het ontwerpbesluit leefomgeving windturbines nog niet in werking is getreden.³ Uit het windbeleid zijn hiertoe al de uitgangspunten opgenomen (conform het ontwerpbesluit leefomgeving windturbines of zelfs strenger).

Ook voor de bopa geldt het criterium evenwichtige toedeling van functies. Het is mogelijk om voorschriften aan de bopa te verbinden. Voorschriften mogen alleen aan de bopa worden verbonden als deze relevant zijn om te voldoen aan het criterium van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Voor zover in de aanvraag niet al aan de voorwaarden van het windbeleid wordt voldaan, kunnen de resterende voorwaarden met het verbinden van voorschriften aan de bopa worden geborgd.

2.3. Vraag 3: Zijn er mogelijkheden/instrumenten om bij aanvragen te sturen op zoveel mogelijk lokaal maatschappelijk eigendom en draagvlak bij de omgeving? Anders gezegd, zijn er mogelijkheden om bij aanvragen te sturen op zoveel mogelijk lokaal maatschappelijk eigendom en draagvlak bij de omgeving?"

Dit antwoord is gebaseerd op het 'oude' recht, maar het zal onder de Omgevingswet niet anders zijn.

Uit de rechtspraak volgt dat er geen wettelijke regel bestaat die bepaalt dat een nieuwe ontwikkeling alleen mogelijk is indien daarvoor draagvlak bestaat.⁴ Zo overweegt de

³ In de Nota van Toelichting is 1 juli 2025 als datum van inwerkingtreding genoemd.

⁴ Zie bijvoorbeeld AbRS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, r.o. 11.2; AbRS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3112, r.o. 14.1; AbRS 16 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2226, r.o. 5.2; AbRS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:289, r.o. 10.1.

Afdeling in de uitspraak van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, in r.o. 11.2 onder meer het volgende:

"Er is geen wettelijke regel die bepaalt dat een nieuwe ontwikkeling alleen mogelijk is als daarvoor draagvlak bestaat. Het streven naar draagvlak vormt een aspect dat zich vertaalt in de belangenafweging die het bevoegd gezag bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het nieuwe windpark moet maken. Dit is een afweging tussen de nationale, provinciale en gemeentelijke belangen bij een duurzame energievoorziening en onder meer de belangen van omwonenden."

Het streven naar draagvlak vormt dus een aspect dat zich vertaalt in de belangenafweging die het bevoegd gezag bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het nieuwe windpark moet maken. Dit betreft een afweging tussen de nationale, provinciale en gemeentelijke belangen bij een duurzame energievoorziening en onder meer de belangen van omwonenden.

Bij projecten zoals een windpark moet een afweging worden gemaakt tussen het belang van een duurzame energievoorziening en de belangen van omwonenden. Het ontbreken van draagvlak op lokaal niveau is in die belangenafweging niet zonder meer het meest zwaarwegend.^{5,6,7}

Wel kan, bijvoorbeeld op grond van gemeentelijk beleid, van een initiatiefnemer worden verlangd dat hij (specifieke) inspanningen verricht die zijn gericht op het informeren van omwonenden en het verwerven of vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor de ontwikkeling. Wanneer een dergelijke verplichting niet behoorlijk wordt nagekomen kan dit een reden zijn de gewenste medewerking niet te verlenen.⁸

Lokaal eigendom is een vorm van financiële participatie. Vooralsnog is de vraag of het bevoegd gezag planologisch medewerking mag weigeren omdat de initiatiefnemer geen opties van mede-eigenaarschap of financiële deelneming aanbiedt in de rechtspraak onbeantwoord gebleven.

Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat in de belangenafweging bij een besluit op grond van de norm van een goede ruimtelijke ordening (nu: evenwichtige toedeling van functies) uitsluitend ruimtelijk relevante motieven mogen worden betrokken. Deze afweging moet resulteren in ruimtelijk relevante besluitonderdelen.⁹ Niet ruimtelijk relevante motieven, zoals financiële participatie of lokaal maatschappelijk eigendom, mogen geen rol spelen.¹⁰ Het meeprofiten van het energieproject door de omgeving als

⁵ AbRS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4177, r.o. 9.1.

⁶ AbRS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702, r.o. 8.2.

⁷ Zie bijvoorbeeld AbRS 16 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2226, r.o. 10.1.

⁸ Zie bijvoorbeeld AbRS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:301, r.o. 48.2; AbRS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209, r.o. 23.2; AbRS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:3580, r.o. 8.4-8.5.

⁹ Zie bijvoorbeeld AbRS 12 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1907, r.o. 3.2 en AbRS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3765, r.o. 8-8.2.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld AbRS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1515.

de (privaatrechtelijke) organisatie van de initiatiefnemer kan vooralsnog niet als ruimtelijk relevant worden aangemerkt.¹¹

Alleen procesparticipatie is in de Omgevingswet geregeld.¹² Ook zijn er in de jurisprudentie geen aanwijzingen dat het belang van duurzaamheid kan worden gebruikt als aanknopingspunt om eisen te stellen aan financiële participatie. Het belang van duurzaamheid kan een rol spelen in de belangenafweging over de goede ruimtelijke ordening (nu: evenwichtige toedeling van functies), mits daarmee een ruimtelijk relevant motief wordt gediend.¹³

Het dwingend voorschrijven van (een vorm van) financiële participatie of het weigeren van planologische medewerking omdat die niet aanwezig is, is dus niet mogelijk.

Antwoord vraag 3:

Het is niet mogelijk om (een vorm van) financiële participatie dwingend voor te schrijven. Wel kunnen gemeenten en provincies participaties op basis van hun beleid meenemen in de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het hernieuwbare energieproject. In het participatiebeleid kan (niet meer dan) een inspanningsverplichting voor de initiatiefnemer worden opgenomen, waarin wordt beschreven welke inspanningen van de initiatiefnemer worden verlangd om draagvlak te creëren of draagvlak te vergroten. Als de initiatiefnemer onvoldoende inspanningen levert, kan dat reden zijn om de gewenste planologische medewerking niet te verlenen.

Wellicht ten overvloede merken wij nog op dat de mate van financiële burgerparticipatie in de selectieprocedure (mogelijk) wel als beoordelingscriterium gehanteerd mag worden. Een verdere verkenning op dit punt valt buiten uw adviesvraag.

3. Vervolg vragen

Naar aanleiding van het bericht dat de provincie de bevoegdheid voor de besluitvorming van een windpark aan de gemeente overdraagt, zijn per mail van 15 februari 2024 de volgende aanvullende vragen gesteld:

- 4. Wat is het afwegingskader van een eventueel bezwaar met betrekking tot de aanvraag om omgevingsvergunning als deze bijvoorbeeld door de aanvrager wordt ingediend?

¹¹ H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, 'Participatie en draagvlak bij besluitvorming over windparken op land, een juridische analyse van participatie bij duurzame energieprojecten', *M en R* 2021/119; A.G. Bregman & J.J. Karens, 'Financiële participatie en omgevingsbijdragen bij zonneparken, van bestuurlijke wens tot afdwingbare eis', *TBR* 2020/118; Nationale Programma RES: 'Oplegger & factsheet Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie', p. 11-13.

¹² Zie artikel 3.1.6, lid 1, aanhef en onder e, van het Besluit ruimtelijke ordening ('oud' recht) en artikel 10.2 van het Omgevingsbesluit. Deze bepalingen betreffen vroegtijdige participatie en staan naast de verplicht voorgeschreven uniforme openbare voorbereidingsprocedure; R. Kegge, 'De maatschappelijke tender als vreemde eend in de bijt in het omgevingsrecht?', *NTB* 2023/2.

¹³ AbRS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3765, r.o. 8-8.2.

- 5a. In hoeverre geldt de provinciale instructieregel van artikel 4.108 van de Omgevingsverordening Overijssel 2024 voor de gemeente? 5b. Wat als het gemeentelijk beleid niet in overeenstemming is met betreffende provinciale instructie?
- 6a. Wat moet worden verstaan onder de term 'cluster'? 6b. Vormen de 2 windmolens in Tubbergen een cluster met die in Duitsland?

3.1. *Vraag 4: Afwegingskader bezwaar tegen besluit tot overdracht aan gemeente*
Vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: 'Ow') was de provincie het bevoegd gezag voor het nemen van een "gecoördineerd" besluit voor windparken met een capaciteit van ten minste 5 maar niet meer dan 100 MW. De coördinatie van de aanleg of uitbreiding van product-installaties (zoals een windpark) was geregeld in paragraaf 2 van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: '*Elektriciteitswet*'). Van belang was artikel 9f, lid 6, van de Elektriciteitswet (mijn onderstreping):

"6 *Gedeputeerde staten kunnen bepalen dat het eerste of tweede lid niet van toepassing is op een productie-installatie als bedoeld in artikel 9e, eerste lid, indien:*

- a. *in aanmerking genomen de omvang, aard en ligging van de desbetreffende productie-installatie, redelijkerwijze niet valt te verwachten dat toepassing van het eerste lid de besluitvorming in betekenende mate zal versnellen of dat daaraan anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden, of*
- b. *is voldaan aan de krachtens artikel 9e, zesde lid, voor die provincie gestelde minimum realisatienorm."*

De onderstreepte passage vormde vaak het aangrijppunt voor de overdracht(besluiten) van de bevoegdheid van de provincie aan gemeenten voor het nemen van besluiten voor windparken. Daarbij was/is van belang dat windparken vaak vooral een (gevoelige) gemeentelijke kwestie zijn en de gevoelige belangenweging beter op gemeentelijk niveau kan worden genomen en dat de gemeente net zo snel besluiten voor een windpark kan nemen.¹⁴

Sinds 1 januari 2024 is artikel 9f, lid 6, van de Elektriciteitswet vervallen en voortaan opgenomen in artikel 3:21, lid 3, Awb (jo. 16.7 Omgevingswet).

Artikel 3:21 van de Awb luidt als volgt (mijn onderstreping):

"1 *Bij of krachtens het wettelijk voorschrift, bedoeld in artikel 3:20, onderdeel a, of in het coördinatiebesluit wordt een coördinerend bestuursorgaan aangewezen.*

2 *Indien het in een coördinatiebesluit als coördinerend bestuursorgaan aan te wijzen bestuursorgaan niet bevoegd is tot het nemen van een of meer van de te coördineren besluiten, behoeft de aanwijzing de instemming van dat bestuursorgaan.*

¹⁴ Let op: de provincie kan om dezelfde redenen het besluit tot overdracht van de bevoegdheid weer intrekken.

3 Indien redelijkerwijs niet valt te verwachten dat toepassing van deze afdeling op een besluit de voortgang van de besluitvorming over de te coördineren besluiten in betekenende mate zal versnellen of dat aan deze toepassing anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden, kan het coördinerend bestuursorgaan besluiten deze afdeling ten aanzien van dat besluit niet, niet verder of later toe te passen."

Uit artikel 3:21, lid 3, van de Awb volgt (ook) dat indien redelijkerwijs niet valt te verwachten dat toepassing van deze afdeling op een besluit de voortgang van de besluitvorming over de te coördineren besluiten in betekenende mate zal versnellen of dat aan deze toepassing anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden, het coördinerend bestuursorgaan kan besluiten deze afdeling ten aanzien van dat besluit niet, niet verder of later toe te passen.

Gelet op de onderstreepte passages blijft onder de Omgevingswet onveranderd hetzelfde toetsingskader van belang voor de overdracht(besluiten) van de bevoegdheid van de provincie aan de gemeente voor het nemen van een besluit voor de aanleg van een windpark/windturbines. Net zoals in artikel 9f, lid 6, aanhef en onder a, van de Elektriciteitswet (oud) gaat het om het redelijkerwijs versnellen van de besluitvorming in betekenende mate of anderszins aanmerkelijke voordelen. Zie ook de Afdelingsuitspraak van 19 juni 2019.¹⁵

Antwoord vraag 4:

Het relevante afwegingskader voor een (eventueel) bezwaar door de aanvrager/verzoeker van het beoogde windpark in Tubbergen wordt nu dus gevormd door artikel 3:21, lid 3, van de Awb en de daarin opgenomen bewoordingen het redelijkerwijs versnellen van de besluitvorming in betekenende mate of anderszins aanmerkelijke voordelen.

Opmerking verdient dat artikel 8:4, lid 1, aanhef en onder e, van de Awb bepaalt dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit als bedoeld in artikel 3:20, aanhef en onderdeel b. Op grond van artikel 3:20, aanhef en onderdeel b, van de Awb is afdeling 3.5 van de Awb van toepassing op besluiten ten aanzien waarvan dat is bepaald bij besluit van de tot het nemen van die besluiten bevoegde bestuursorganen (coördinatiebesluit). Het coördinatiebesluit is dus uitgezonderd van beroep.

3.2. Vraag 5: in hoeverre geldt de provinciale instructieregel van artikel 4.108 voor de gemeente? Wat als het gemeentelijk beleid niet in overeenstemming is met betreffende provinciale instructie?

Vraag 5a:

Artikel 4.108 van de Omgevingsverordening luidt als volgt:

"1. Omgevingsplannen voorzien niet in de mogelijkheid om windturbines op te richten in gebieden die zijn aangewezen als 'uitsluitingsgebied windturbines'.

¹⁵ AbRS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947, r.o. 20.4.

2. *In afwijking van het eerste lid kan binnen de **Zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente** ruimte geboden worden voor het realiseren van clusters van minimaal 3 windturbines, als:*

- a. dit noodzakelijk is voor de opgave van duurzame energieopwekking van wind; en mits*
- b. de landschappelijke inpassing conform de aanwezige gebiedskenmerken is verzekerd."*

Op grond van artikel 4.108, lid 2, van de Omgevingsverordening kan dus binnen de 'Zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente' worden afgeweken van het verbod om windturbines op te richten in gebieden die zijn aangewezen als 'uitsluitingsgebied windturbines'.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.108 van de Omgevingsverordening staat dat deze bepaling binnen het Nationaal Landschap Noordoost-Twente de mogelijkheid biedt om van het absolute verbod op het plaatsen van windturbines af te wijken. Verder volgt uit de toelichting dat deze mogelijkheid alleen wordt geboden voor de gebieden aan de randen van het Nationaal Landschap die zijn aangewezen als 'zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente'. Als voorwaarde geldt dat is aangetoond dat de plaatsing van windturbines noodzakelijk is om de opgave voor duurzame energieopwekking met wind te realiseren. Ook moet verzekerd zijn dat de windturbines goed in het landschap kunnen worden ingepast.

Afwijking van het verbod zoals neergelegd in artikel 4.108, lid 1, van de Omgevingswet is alleen mogelijk als wordt voldaan aan de voorwaarden zoals neergelegd in artikel 4.108, lid 2, van de Omgevingsverordening. Wanneer niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, kunnen geen windturbines worden opgericht in gebieden die zijn aangewezen als 'uitsluitingsgebied windturbines'.

De in het windparkbeleid genoemde gebieden voor windturbines in Tubbergen liggen binnen de 'Zoekgebieden windenergie Noordoost-Twente'.

Antwoord vraag 5a:

Artikel 4.108 is dwingend geformuleerd en deze werkt dus dwingend door voor de gemeente bij het vaststellen van een omgevingsplan of een BOPA.

Vraag 5b:

Voor zover uit het gemeentelijke windbeleid een cluster van twee windturbines volgt, is dat in strijd met instructieregel van artikel 4.108 (lid 2) op grond waarvan – in afwijking van het windturbineverbod (lid 1) – minimaal drie windturbines zijn toegestaan in de aangewezen zoekgebieden.

De Omgevingsverordening is in werking getreden op het moment dat de Omgevingswet in werking trad (zie artikel 8.1 van de Omgevingsverordening). In de Omgevingsverordening is verder geen overgangsrecht opgenomen. De instructieregel

van artikel 4.108 van de Omgevingsverordening is dus van toepassing (voor de gemeente).

Antwoord vraag 5b:

Indien het omgevingsplan wordt vastgesteld in overeenstemming met het gemeentelijk beleid en dus niet in overeenstemming met de instructieregel van artikel 4.108 van de provinciale Omgevingsverordening zal het omgevingsplan op dat punt in strijd zijn met de provinciale Omgevingsverordening, meer specifiek met de instructieregel van artikel 4.108 van de Omgevingsverordening. In dat geval kan de bestuursrechter het vaststellingsbesluit vernietigen.

3.3. *Vraag 6: Wat moet worden verstaan onder de term 'cluster'? Vormen de 2 windmolens in Tubbergen een cluster met die in Duitsland?*

Vraag 6a:

Het begrip 'cluster' is niet opgenomen in de begripsbepalingen van de Omgevingsverordening en ook niet in de begripsbepalingen van de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit, het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).¹⁶ Dat betekent dat voor de uitleg van dit begrip moet worden aangesloten bij het normale spraakgebruik. Een 'cluster' is volgens de Dikke van Dale "groep; complex/geheel".¹⁷

Ook in het 'oude' recht van voor de Omgevingswet was voor het begrip cluster in het kader van een windpark vaak geen definitie gegeven. Uit de rechtspraak volgt dat zonder een definitie voor 'cluster' bij het beoordelen of sprake is van een geclusterde opstelling van windturbines het betrokken bestuursorgaan beoordelingsruimte toekomt. Het bestuursorgaan moet dan een beoordeling maken aan de hand van het gebied en de feitelijke situatie ter plaatse.¹⁸ Daarbij spelen een rol de uniforme ruimtelijke uitstraling

¹⁶ In de artikelsgewijze toelichting bij de Omgevingsverordening staat met betrekking tot artikel 1.1 van de Omgevingsverordening het volgende: "De begripsbepalingen zijn verzameld in een bijlage, waarnaar in artikel 1.1 wordt verwezen. Met de definities is waar mogelijk aangesloten bij de begripsbepalingen in de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten. De begripsbepalingen uit de Omgevingswet zijn zondermeer van toepassing voor deze Omgevingsverordening, omdat de verordening te beschouwen is als een uitvoeringsregeling van de Omgevingswet. Voor de begripsbepalingen uit het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) geldt dat die van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Voor een groot aantal van de begrippen die in de Omgevingsverordening worden gebruikt geldt dat wij de betekenis voldoende duidelijk achten gelet op het normale spraakgebruik. Voor deze begrippen wordt geen nadere definitie opgenomen."

¹⁷ Het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: 'Bkl') kent wel een definitie van 'geluidgevoelig cluster'. Uit artikel 3.48 van het Bkl volgt dat onder 'geluidgevoelig cluster' wordt verstaan een of meer bijeengelegene geluidgevoelige gebouwen die een significante vermindering van het geluid door een weg of spoorweg ondervinden door een aaneengesloten geluidbeperkende maatregel.

¹⁸ ECLI:NL:RVS:2021:1681, r.o. 19.2.

van de windturbines en de ligging ten opzichte van elkaar. De Afdeling volgt al snel de uitleg van het bevoegd gezag dat sprake is van een cluster.¹⁹

In het windparkbeleid staat dat windturbines geclusterd moeten worden en dat een cluster uit minimaal 2 windturbines staat. **Gelet op de rechtspraak en de ruime beoordelingsruimte voor het bevoegd gezag is goed pleitbaar dat onder een 'cluster' van windturbines kan worden verstaan een groep van minimaal 2 windturbines zoals ook in het gemeentelijke windbeleid verwoord.**

Vraag 6b:

Over de vraag of de beoogde windturbines in Tubbergen een cluster zullen vormen met nog op te richten windturbines in Duitsland (nabij het zoekgebied), merken wij het volgende op.

Zoals aangegeven in uw mail zullen er twee windparken (met 10 windturbines per park) in Duitsland worden gerealiseerd op ruim 2 km afstand. Zie onderstaande figuur voor de locaties in Duitsland en Tubbergen.



Figuur I: afstanden plaatsing windmolens Langeveen Duitsland

¹⁹ ECLI:NL:RVS:2023:1446, r.o. 24.9-24.10, ECLI:NL:RVS:2018:2447, r.o. 15-15.5. en ECLI:NL:RVS:2013:508, r.o. 9.4.

Gelet op deze ruime afstanden en de beoordelingsruimte van het bevoegd gezag vormen deze Duitse windparken geen cluster met de beoogde windturbines in het zoekgebied van de gemeente Tubbergen.

Hierbij wijs ik - wellicht ten overvloede - nog op rechtspraak waaruit volgt dat bij een afstand van 600 en 1.180 meter tussen windturbines al geen sprake meer is van ruimtelijke samenhang.²⁰

4. Briefwisseling provincie en mail burgemeester Uelsen

4.1. Provinciebrief

In de brief van 27 mei 2024 heeft de gemeente een aantal risico- en/of knelpunten genoemd van het windinitiatief 'windpark Langeveen' van Pure Energy. Daarop heeft de provincie met de brief van 18 juni 2024 gereageerd en zich op het standpunt gesteld:

1. dat wordt voldaan aan de clustereis van Omgevingsverordening Overijssel 2024;
2. dat voor de clustereis ("...clusters van minimaal 3 windturbines...") niet relevant is of de betrokken windturbines (buiten de provincie) in Nederland en Duitsland staan (territoriale werking);
3. dat het Tractaat van Meppen niet bedoeld is voor het beschermen van milieubelangen van inwoners of overheden en dat het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb aan een beroep van inwoners en overheden (de burgemeester van Uelsen);
4. dat er begrip is voor de gesignaleerde risico's van de ontwikkeling van windparken en dus ook voor het windpark Langeveen.

4.2. Mail burgemeester Uelsen

In de mail van 27 juni 2024 van de burgemeester van Uelsen, wijst de burgemeester op het Tractaat van Meppen en op het standpunt van de Staatskanselarij van Nedersaksen dat:

"alle ruimtelijk belangrijke planningsprojecten binnen een afstand van 378 m aan beide zijden van de Duits-Nederlandse grens – het zogenaamde verdragsgebied – onderworpen zijn aan de goedkeuring van zowel de Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland en voor zover ontheffingen van de Duitse federale overheid en de Nederlandse overheid vereist zijn."

Zoals ook de burgemeester ook opmerkt, wijkt dit af van de omgang met het grensverdrag van Meppen zoals dat de afgelopen dertig jaar in praktijk is gebracht. Volgens die praktijk werden projecten aan de grens altijd goedgekeurd met instemming van het voormalige districtsbestuur van Weser-Ems of het district Grafschaft Bentheim en de Nederlandse provincies en gemeenten en geïmplementeerd. Dit betekent dat volgens de burgemeester voor het windparkproject Langeveen een ontheffing nodig is van de Duitse federale overheid en de Nederlandse overheid.

²⁰ ECLI:NL:RVS:2012:BY3088, r.o. 6.2.

4.3. *Onze aanvullende reactie*

4.3.1. Standpunt 1

Anders dan beschreven in onze bevindingen hiervoor onder 3.3 is de provincie van mening dat er wél wordt voldaan aan de eis van "een cluster van minimaal 3 windturbines". Daarvoor wijst de provincie op de motivering in een document "Ruimtelijk advies Windpark Langeveen" en indirect op de door initiatiefnemer overgelegde "Landschapsvisie Windpark Langeveen" van 6 september 2023 van ROM3D en Landschappartners (op verzoek van initiatiefnemers).

Een beschrijving van het project, het standpunt van de provincie en onze reactie daarop volgen hierna.

4.3.2. Beschrijving project

Het aangevraagde windproject 'Windpark Langeveen' voorziet in 2 windturbines. Dit is allereerst in overeenstemming met het gemeentelijke windbeleid dat uitgaat van een clustering van minimaal 2 windturbines. Het is niet overeenstemming met de provinciale eis (Omgevingsverordening Overijssel) van minimaal 3 windturbines (zie hiervoor onder 3.3).

4.3.3. Standpunt provincie en landschapsvisie van initiatiefnemer

Het standpunt van de provincie dat toch wel kan worden voldaan aan de eis van een cluster van minimaal 3 windturbines volgt uit genoemd document "Ruimtelijk advies Windpark Langeveen" en de door initiatiefnemer overgelegde landschapsvisie. In eerstgenoemd document wordt niet gedetailleerd op het begrip cluster ingegaan en wordt volstaan met de beschrijving er ruimtelijke samenhang bestaat met de twee windparken in Duitsland onder verwijzing naar de landschappelijke onderbouwing (de landschapsvisie) van windpark Langeveen. In de landschapsvisie is beschreven dat voor deze clustereis de ruimtelijke samenhang van belang is en dat de clustereis niet beperkt wordt tot het grondgebied per gemeente. Ofwel, een cluster windturbines kan in meerdere gemeenten liggen als er maar ruimtelijke samenhang tussen de turbines is.

In lijn hiermee worden de twee windturbines van het windpark Langeveen samen met de windturbines die aan de andere kant van de grens tussen Nederland en Duitsland gepland zijn (landsgrensoverschrijdend) als één cluster aangemerkt. Dat een cluster een landsgrensoverschrijdend karakter kan hebben volgt uit de uitspraak van de Afdeling waarin voor een windpark van 4 windturbines in Coevorden in het kader van de vereiste clustering van minimaal 5 windturbines, ook de nabijgelegen windturbines in Duitsland mochten worden betrokken.²¹

Volgens de landschapsvisie (m.n. paragraaf 4.5 en de bijgesloten afbeeldingen 4.11-4.14) sluiten de twee windturbines van het windpark Langeveen aan bij het clustergebied

²¹ ABRS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3067, r.o. 19.4.

in Duitsland met twee groepen van respectievelijk 6 en 8 windturbines die weer aansluiten op het clustergebied Ommen/Harderberg.

Dit is te zien op onderstaande afbeelding 4.10 uit de landschapsvisie waarin het windpark Langeveen ligt binnen de rode stippellijn, de twee Duitse clusters binnen de blauwe en paarse stippellijn en genoemde clustergebieden zijn te zien.



Bron: Landschapsvisie Windpark Langeveen", 6 september 2023 (ROM3D en Landschappartners)

Het windpark Itterbeck-Moor ligt volgens deze landschapsvisie op ca. 1,4 km van het windpark Langeveen en het windpark Balderhaar-Moor op ca. 2,8 km. De afstand tussen de twee Duitse windparken is ca. 3 km. De afstand tussen het clustergebied 'Duitsland' en clustergebied Ommen/Harderberg is bijna 400 meter. Verder staat windpark Langeveen binnen het juiste landschapstype 'Veenkoloniale landschapstypen' in aansluiting op het 'jonge heide- en broekontginningenlandschap in Duitsland'. De conclusie in de door initiatiefnemer overlegde landschapsvisie is dat de twee windturbines van het windpark Langeveen aansluiten bij het clustergebied in Duitsland en de provincie neemt in de brief van 18 juni 2024 deze conclusie kennelijk over.

De provincie gaat voorbij aan ons betoog (hiervoor onder 3.3) dat geen sprake is van een cluster, omdat in de daar ons aangevoerde rechtspraak het inrichtingenbegrip van belang is. Volgens de provincie heeft in deze rechtspraak de ruimtelijke samenhang nadrukkelijk betrekking op de vraag of deze te beschouwen is als met elkaar samenhangende installaties voor het opwekken van elektriciteit voor middel van

windenergie. Het gaat daarbij niet over de vraag of er ruimtelijk gezien sprake was van een cluster. Jurisprudentie geeft geen eenduidige norm noch duidelijkheid die als basis kan dienen voor de ruimtelijke interpretatie van een cluster, aldus de provincie.

4.3.4. Onze reactie op standpunt provincie

Wij merken allereerst op dat de conclusie in de door initiatiefnemer overgelegde landschapsvisie strikt genomen luidt dat het windpark Langeveen 'behoort tot het clustergebied' en niet dat de windturbines van het windpark Langeveen 'een cluster vormen' met de windturbines in Duitsland.

Ons standpunt dat geen sprake is van een cluster van minimaal 3 windturbines berust op de te grote afstand van minimaal 2 km tussen windpark Langeveen en het Duitse windpark. Hierbij wijs ik nogmaals op rechtspraak van de Afdeling waaruit volgt dat bij een afstand van 600 en 1.180 meter tussen windturbines al geen sprake meer is van ruimtelijke samenhang.²²

Voor zover de door de initiatiefnemer overgelegde landschapsvisie een minimale afstand "ca. 1,4 km" noemt, zou dat mogelijk de afstand van de rode tot de blauwe stippellijn van de windparken in afbeelding 4.10 zijn, hoewel die afstand op googlemaps op ca 1,7/1,8 km lijkt te zijn, en niet de kortste afstand tussen windturbines van beide windparken. Vooralsnog is hierna het uitgangspunt een minimale afstand van 2 km tussen het windpark Langeveen en de Duitse windparken.

Ervan uitgaand dat de onderlinge afstand tussen de windturbines van het windpark Langeveen ongeveer 500 meter (conform vaker voorkomende afstanden tussen windturbines binnen windparken) is, is een afstand van ca. 2 km significant afwijkend. Bij een cluster hoeft de afstand tussen windturbines niet helemaal gelijk te zijn, maar bij significante afwijkingen zoals in dit geval, is logischerwijs automatisch sprake van significante afname van het clustergehalte. Hieraan wordt in de landschapsvisie voorbijgegaan en dat geldt dus ook voor het standpunt van de provincie.

Daarnaast wijst de provincie terecht op de (beperkende) invloed van het inrichting-begrip in de hierboven onder 3.3 genoemde rechtspraak over de invulling van de cluster-eis voor windparken, maar in diezelfde uitspraak heeft de Afdeling dat ook erkend en vervolgens overwogen dat 'bij een afstand van 600 en 1.180 meter tussen windturbines al geen sprake meer is van ruimtelijke samenhang'. In de uitspraak over het windpark Karolinapolder heeft de Afdeling geen cluster aangenomen met de 4 kilometer verderop gelegen windturbines bij de Volkeraksluizen, maar de vier windturbines van het windpark zelf (met een onderlinge afstand van ongeveer 300 meter) wel als cluster aangemerkt. Anders dan in de landschapsvisie waarop de provincie steunt lijkt dus onderscheid te moeten worden gemaakt tussen grotere zoekgebieden/clustergebieden en daarbinnen te onderscheiden clusters, waarbij een windpark wel tot een specifiek te onderscheiden cluster kan behoren, maar niet 'automatisch' ook het grotere cluster van het clustergebied (ECLI:NL:RVS:2023:1446, r.o. 24.10).

²² ECLI:NL:RVS:2012:BY3088, r.o. 6.2.

In de rechtspraak die door de gemeente aan de provincie is voorgelegd zijn ook meerdere uitspraken genoemd over windparken die wel als cluster zijn aangemerkt. De gemene deler van die windparken is een onderlinge afstand tussen van de windturbines van enkele honderden meters. Dat geldt ook voor de afstand tussen de windturbines van een windpark zelf en die tussen de verschillende windparken die gezamenlijk als cluster zijn aangemerkt (ECLI:NL:RVS:2018:3067, r.o. 19-19.4 en ECLI:NL:RVS:2018:2447, r.o. 15-15.5).

Daarnaast ontbreekt een verbindend element tussen windpark Langeveen en de Duitse windparken. Ik verwijs hierbij naar de Afdelingsuitspraak over het windpark De Rietvelden met 4 windturbines waarvan de vierde windturbine een verderaf (op ca. 1 km) gelegen windturbine is (samen met een bestaande windturbine) die blijkens de uitspraak tot het cluster van de drie meer nabij elkaar gelegen windturbines werd gerekend enkel vanwege – op een groter schaalniveau – de verbindende elementen de A59 en het langgerekte bedrijventerrein.²³

Kanttekeningen hierbij zijn dat de rechtspraak niet uitgekristalliseerd is en – zoals ook de provincie aangeeft – er niet heel veel rechtspraak is over windturbines en clusters. Daarbij is deze rechtspraak zeer casuïstisch (per gebied en feitelijke situatie), is niet zonder belang dat het bevoegd gezag beoordelingsruimte heeft (zie bovengenoemd voorbeeld van (de vierde windturbine van) het windpark De Rietvelden) én neemt de provincie in dit geval als schrijver/opsteller van de cluster-eis wel een cluster aan. Daarnaast lijken de afbeeldingen 4.11-4.13 van de landschapsvisie toch enige samenhang te geven, maar hiertegen kan weer worden ingebracht dat de visualisaties een ‘vertekend beeld’ geven door slechts een beeld van achter het windpark Langeveen in de richting van de Duitse windparken te geven.

4.3.5. Conclusie standpunt 1

Resumerend en uitgaand van een afstand van het windpark Langeveen tot het dichtstbijzijnde Duitse windpark van minimaal 2 km moet sterk worden betwijfeld of sprake is van een cluster. Dit is met andere woorden een groot juridisch risico voor een toestemmingsbesluit voor het windpark Langeveen. Hierbij betrek ik het significante verschil met de onderlinge afstand van ongeveer 500 meter tussen de twee windturbines van windpark Langeveen.

Mogelijk dat (samen met genoemde kanttekeningen) vanwege de genoemde drie clustergebieden in de regio eerder van een cluster kan worden gesproken, maar de uitspraak Karolinapolder steunt deze redenering niet.

4.4. Standpunt 2

Het standpunt van de provincie dat het voor de clustereis (“...clusters van minimaal 3 windturbines...”) niet relevant is dat de betrokken windturbines in Nederland en Duitsland

²³ ABRS 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2720, r.o. 11.4-11.5

staan, ofwel buiten het provinciegebied, is juist. De bijbehorende rechtspraak zoals hierboven en ook door de provincie genoemd maakt dit duidelijk:

*"19.4 (...) Voorts wordt aangesloten bij de windturbines in Duitsland waarmee aan het door de provincie gestelde clusteringsvereiste kan worden voldaan. De omstandigheid dat de exploitant van het Duitse windturbinepark, BVT Holding, zich niet kan verenigen met het plan, maakt het voorgaande niet anders."*²⁴

De uitspraak ging over een windpark van vier windturbines en een cluster-eis van minimaal 5 windturbines, waarvoor het op korte afstand gelegen Duitse windturbinepark nodig was. De weergegeven overweging laat op dit punt geen misverstand bestaan.

Voor de clustereis ("...clusters van minimaal 3 windturbines...") is niet relevant dat de betrokken windturbines in Nederland en Duitsland, ofwel buiten het provinciegebied, staan.

4.5. Standpunt 3

Ook het standpunt van de provincie dat het Tractaat van Meppen niet bedoeld is voor het beschermen van milieubelangen van inwoners of overheden en dat het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb aan een beroep van inwoners en overheden (de burgemeester van Uelsen) in de weg zal staan, is juist. Nog afgezien van de vraag in hoeverre aan het Tractaat nog bindende werking kan worden toegekend en of een ontheffing nodig is (zoals ook de burgemeester van Uelsen schrijft) is de hiervoor al genoemde Afdelingsuitspraak van 19 september 2018 helder:

7.3. De door Vereniging Tegenwind behartigde collectieve belangen en de belangen van de belanghebbende omwonenden namens wie zij beroep heeft ingesteld strekken tot het behoud van een goede kwaliteit van de leefomgeving. De ingeroepen bepaling van het grenstractaat heeft kennelijk niet de strekking die belangen te beschermen. Gelet op artikel 1 van het grenstractaat is artikel 5 opgenomen om geschillen in verband met de locatie van de grens te beperken. Artikel 8:69a van de Awb staat er daarom aan in de weg dat het plan wegens de gestelde strijd met het tractaat wordt vernietigd. De Afdeling laat deze beroepsgrond daarom buiten inhoudelijke bespreking.

Het relativiteitsbeginsel staat in de weg aan een beroep door inwoners en overheden tegen een windparkbesluit.

5. Samenvatting

Deze samenvatting is opgezet in de volgorde van ons advies hierboven.

Schaarste en verdelingsprocedure

De voorwaarde van maximaal 4 windturbines van het gemeentelijke windbeleid creëert (extra) schaarste voor de bouw van nieuwe windturbines. Dit betekent dat alle potentiële gegadigden voor een omgevingsvergunning voor een windpark gelijke kansen moeten hebben. Om gelijke kansen te realiseren moet de gemeente een passende mate van openbaarheid verzekeren met betrekking

²⁴ ABRS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS2018:3067

tot de beschikbaarheid van de schaarse vergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria. De gemeente moet hierover tijdig voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure duidelijkheid scheppen, door informatie over deze aspecten bekend te maken via een zodanig medium dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

Lokaal maatschappelijke tender

Uw extra vraag of nog een maatschappelijke tender mag worden uitgevraagd voor het zoekgebied Langeveen, beantwoorden wij bevestigend. Zie ook het Werkblad Maatschappelijke Tender²⁵ waarin is te lezen dat het daarbij veelal verstandig is dat de raad een moratorium (tijdelijke opschorting) instelt totdat het gemeentelijk beleid is geactualiseerd.

Bij een maatschappelijke tender kan de mate van lokaal maatschappelijk eigendom wellicht (voorzichtig) als beoordelingscriterium een rol spelen, maar dit kan niet als een (doorslaggevend) uitsluitingscriterium worden opgenomen. Volgens vaste rechtspraak mogen bij ruimtelijke besluiten voor windparken uitsluitend ruimtelijk relevante motieven worden betrokken. Deze afweging moet resulteren in ruimtelijk relevante besluitonderdelen.²⁶ Niet ruimtelijk relevante motieven, zoals financiële participatie of lokaal maatschappelijk eigendom (zeggenschap), mogen geen rol spelen.^{27,28} Ook een minimum van 50% maatschappelijk eigendom mag dus niet worden gehanteerd.

Overdracht bevoegdheid provincie-gemeente

Voor de overdracht van de bevoegdheid door de provincie aan de gemeente voor het nemen van een besluit voor de aanleg van een windpark/windturbines geldt onder de Omgevingswet hetzelfde toetsingskader als onder het oude recht.²⁹ Dit toetsingskader is *'het redelijkerwijs versnellen van de besluitvorming in betekenende mate of anderszins aanmerkelijke voordelen'*.³⁰

Dit komt er concreet op neer dat de gevoelige belangenweging voor wel of geen windturbines beter op gemeentelijk niveau kan worden genomen en dat de gemeente net zo snel besluiten voor een windpark kan nemen. Omdat tegen een overdrachtbesluit op grond van artikel 8:5, eerste lid, van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb, geen beroep mogelijk is, kan aanvrager Pure Energy ook geen beroep instellen tegen het overdrachtbesluit.³¹

²⁵ Nationaal Programma RES, 'Werkblad Maatschappelijke tender', p. 4

²⁶ Zie bijvoorbeeld AbRS 12 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1907, r.o. 3.2 en AbRS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3765, r.o. 8-8.2.

²⁷ Zie noot 10.

²⁸ Zie noot 11.

²⁹ Zie artikel 9e, lid 1, jo. 9f, lid 6, onder a, van de Elektriciteitswet (oud) en artikel 3:21, lid 3, van de Awb (nieuw).

³⁰ Zie noot 15.

³¹ Overigens kan het coördinatiebesluit wel aan een exceptieve toetsing worden onderworpen in de rechterlijke procedure over het te nemen besluit voor de windturbines.

De provincie (PS) kan alleen zijn bevoegdheid overdragen voor een concreet project (artikel 9e, lid 1, jo. 9f, lid 6, van de Elektriciteitswet 1988). Onder de Omgevingswet is dat niet anders. Artikel 5.45, lid 1, van de Ow is van toepassing en dat luidt:

"1 Het bevoegd gezag voor het projectbesluit kan bepalen dat artikel 16.7 van toepassing is op de coördinatie van de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit."

Het bevoegd gezag kan uitsluitend voor het projectbesluit bepalen dat de coördinatieregeling van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 'Awb') van toepassing is op de coördinatie van de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit (ofwel deze bevoegdheid aan de gemeente overdragen). Een projectbesluit kan worden vastgesteld voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan (zie artikel 5.44, lid 1, van de Ow). Het is dan ook niet mogelijk om een overdrachtbesluit te nemen voor het bevoegd gezag voor het hele zoekgebied Langeveen-Manderveen.

Provinciale Verordening en Ontwerpverordening

Het gemeentelijke windbeleid waaruit volgt dat ook een cluster van twee windturbines mogelijk is, is in zoverre in strijd met de provinciale instructieregel van artikel 4.108, lid 2, Omgevingsverordening. Op grond van deze bepaling zijn – in afwijking van het windturbineverbod (lid 1) – namelijk minimaal drie windturbines toegestaan in de aangewezen zoekgebieden.

Dit geldt (dus) ook voor de aanvraag van Pure Energy die namelijk betrekking heeft op twee windturbines. Voor deze aanvraag op zichzelf kan dus geen BOPA worden verleend of omgevingsplan worden vastgesteld, want dat zou in strijd zijn met artikel 4.108 van de Omgevingsverordening van de provincie.

Dit zou alleen anders kunnen zijn als deze aanvraag samen met een of twee aanvragen voor een of twee windturbines een cluster zou kunnen vormen van minimaal drie en maximaal vier (volgens het gemeentelijke beleid) windturbines. In dat geval zou een omgevingsplan voor drie of vier windturbines in overeenstemming zijn met de Omgevingsverordening

Het voorbereidingsbesluit en de ontwerpverordening dat alleen betrekking heeft op het voorkomen van strijd met de programmeringsafspraken, is niet van belang voor de aanvraag van Pure Energy (van vóór het voorbereidingsbesluit) in relatie tot een eventuele selectieprocedure. De aanvraag van Pure Energy is in strijd met de Omgevingsverordening en valt daarom al af. Verder is het juist dat dit voorbereidingsbesluit de voor dit voorbereidingsbesluit ingediende aanvraag van Pure Energy niet raakt. Dit betekent dat de aanvraag van Pure Energy niet beperkend is. Er kan bij de eventueel te stellen programmeringsafspraken gedurende de periode van het voorbereidingsbesluit

rekening worden gehouden met de aanvraag van Pure Energy. Daarnaast zal de provincie voorstander van windenergie zijn en vermoedelijk bereid zo nodig in te stemmen met het benodigde vereiste maximum opgesteld vermogen van de windturbines. Daarbij zullen met het door de gemeente genoemde maximum van 4 windturbines de windturbines in Tubbergen niet snel doorslaggevend zijn voor eventuele strijd met de programmeringsafspraken.

Cluster

Uit de rechtspraak volgt dat zonder een definitie voor 'cluster' bij het beoordelen of sprake is van een geclusterde opstelling van windturbines het betrokken bestuursorgaan beoordelingsruimte toekomt. Het bestuursorgaan moet dan een beoordeling maken aan de hand van het gebied en de feitelijke situatie ter plaatse.³² Daarbij spelen een rol de uniforme ruimtelijke uitstraling van de windturbines en de ligging ten opzichte van elkaar. De Afdeling volgt al snel de uitleg van het bevoegd gezag dat sprake is van een cluster.³³

De bij vraag 6 genoemde afstanden 600 en 1.800 meter in het licht van de uitleg van het begrip 'cluster' bij windturbines zijn inderdaad genoemd in het kader van een specifieke uitspraak en vooral illustratief bedoeld (en gelden dus niet als harde afstanden). Daarmee is vooral bedoeld aan te geven dat afstanden tussen de windturbines een rol spelen bij de vraag of sprake is van een cluster.

Uitgaand van een afstand van het windpark Langeveen tot het dichtstbijzijnde Duitse windpark van minimaal 2 km moet sterk worden betwijfeld of sprake is van een cluster. Dit is met andere woorden een groot juridisch risico voor een toestemmingsbesluit voor het windpark Langeveen. Hierbij betrek ik het significante verschil met de onderlinge afstand van ongeveer 500 meter tussen de twee windturbines van windpark Langeveen.

Mogelijk dat (samen met genoemde kanttekeningen) vanwege de genoemde drie clustergebieden in de regio eerder van een cluster kan worden gesproken, maar de uitspraak Karolinapolder steunt deze redenering niet.

Voor de clustereis ("...clusters van minimaal 3 windturbines...") is niet relevant dat de betrokken windturbines in Nederland en Duitsland, ofwel buiten het provinciegebied, staan.

Het relativiteitsbeginsel staat in de weg aan een beroep door inwoners en overheden tegen een windparkbesluit.

³² ECLI:NL:RVS:2021:1681, r.o. 19.2.

³³ ECLI:NL:RVS:2023:1446, r.o. 24.9-24.10, ECLI:NL:RVS:2018:2447, r.o. 15-15.5. en ECLI:NL:RVS:2013:508, r.o. 9.4.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.

J. van Vulpen
Advocaat

MEMORANDUM

Aan: De heer Schuldink | Pure Energie
Van: Erwin Noordover; Welmoed Willemsen | NewGround Law
Inzake: Juridische onmogelijkheid van een resultaatsverplichting voor lokaal eigendom
Datum: 23 mei 2023

1 INLEIDING & CONCLUSIE

- 1) De gemeente Tubbergen is bezig met het opstellen van beleid voor de realisatie van windenergie. Met dat beleid beoogt de gemeente vast te leggen hoe wordt omgegaan met initiatieven voor windturbines op haar grondgebied. Om tot een definitief beleid te komen is op 2 mei 2023 door de gemeenteraad de “Kadernota om te komen tot vaststelling van windbeleid” (“**Kadernota**”) vastgesteld. In deze Kadernota is het streven naar 100% lokaal/maatschappelijk eigendom met de verplichte ondergrens van 60% opgenomen. In dit memo wordt nagegaan of er een bevoegdheid bestaat tot het opnemen van een dergelijke resultaatsverplichting. De conclusie is dat dit juridisch gezien niet houdbaar is. Daarom is het advies om bij het vaststellen van het windbeleid deze resultaatsverplichting niet op te nemen.
- 2) In dit memorandum wordt achtereenvolgens ingegaan op (i) de inhoud van de vastgestelde Kadernota om te komen tot vaststelling van windbeleid (zie onderdeel 2), (ii) de juridische onmogelijkheid om een resultaatsverplichting ten aanzien van lokaal eigendom vast te stellen (zie onderdeel 3), (iii) de verhouding tussen de resultaatsverplichting en het huidige beleid van de gemeente Tubbergen (zie onderdeel 4) en (iv) het risico dat projecten op voorhand onuitvoerbaar worden door het opnemen van een resultaatsverplichting ten aanzien van lokaal eigendom (zie onderdeel 5). In de volgende paragrafen wordt een samenvattende conclusie gegeven.
- 3) Beleid kan enkel worden vastgesteld ter uitoefening van een reeds bestaande bestuursbevoegdheid. Het is dus niet mogelijk om in beleid nieuwe verplichtingen te creëren. Voor het opnemen van een resultaatsverplichting van 60% lokaal eigendom ontbreekt een wettelijke grondslag in de Wet ruimtelijke ordening (“**Wro**”), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (“**Wabo**”) of de Omgevingswet (“**Ow**”). Bij de beoordeling of sprake is van een goede ruimtelijke ordening of een evenwichtige toedeling van functies en locaties speelt de (rechts-)persoon van de initiatiefnemer immers geen rol: de potentiële ruimtelijke en milieueffecten van een project worden immers niet anders enkel door een verandering van een initiatiefnemer. Het in beleid opnemen van deze resultaatsverplichting is daarom strijd in met de beginselen van legaliteit en specialiteit. Hierdoor kan de vraag of aan deze resultaatsverplichting is voldaan niet worden meegewogen bij de vaststelling van een planologisch besluit of het beoordelen van een aanvraag.
- 4) Bovendien zou het opnemen van een resultaatsverplichting van 60% lokaal eigendom in het nog vast te stellen beleid voor de realisatie van windenergie niet in overeenstemming zijn met de eerder vastgestelde “Beleidsnotitie Lokaal Eigendom bij grootschalige hernieuwbare energieopwekking” (15 februari 2022). In deze beleidsnotitie is 50% lokaal eigendom vastgelegd, in navolging op de RES Twente 1.0, het Provinciaal Programma Energiestrategie en het Klimaatakkoord. Uit de Kadernota volgt niet waarom wordt afgeweken van dit huidige beleid en wordt niet gemotiveerd op basis van welke feiten of belangen tot een resultaatsverplichting van 60% wordt gekomen.

- 5) Ook heeft het opnemen van een resultaatsverplichting van 60% lokaal eigendom tot gevolg dat een windproject op voorhand onuitvoerbaar kan worden. Het is immers op voorhand niet zeker dat 60% lokaal eigendom haalbaar is, aangezien dit primair afhankelijk is van de deelname van de omgeving. Als de omgeving principieel tegen de komst van een windpark is, dan kan de omgeving de realisatie van het project gijzelen door geen ruimte te bieden de resultaatsverplichting te halen. Hiermee wordt het toetsingskader van de goede ruimtelijke ordening of de fysieke leefomgeving feitelijk uitgehold, aangezien de aanvaardbaarheid van een project niet daaraan getoetst wordt als de resultaatsverplichting niet wordt gehaald.

2 DE VASTGESTELDE KADERNOTA

- 6) De gemeenteraad van Tubbergen is voornemens om beleid voor de realisatie van windenergie vast te stellen. Om tot dit beleid te komen heeft de gemeente Tubbergen diverse processtappen aangewezen, waaronder het vaststellen van een Kadernota. Op 2 mei 2023 is door de gemeenteraad de Kadernota vastgesteld.
- 7) Eén van de uitgangspunten van de Kadernota is om het streven van 100% lokaal eigendom op te nemen in het windbeleid. Dit uitgangspunt is door het amendement getiteld “Lokaal eigendom 2023-Ter Braak-Plegt-Groothuis- Hesselink-Te Kolsté-1” (“**Amendement**”) aangescherpt. De Kadernota is immers met inachtneming van dit Amendement vastgesteld. Het Amendement tot wijziging van de Kadernota luidt als volgt:

“Streven is 100% lokaal/maatschappelijk eigendom, maar met een verplichte ondergrens van 60%, waarbij het lokaal/maatschappelijke initiatief ook zeggenschap krijgt over een aantal randvoorwaarden. Bijvoorbeeld de vergoeding aan omwonenden, de hoeveelheid tijd slagschaduw op een gevel.”

- 8) Uit het Amendement volgt een streven naar 100% lokaal/maatschappelijk eigendom met een verplichte ondergrens van 60% lokaal/maatschappelijk eigendom. Het opleggen van een verplichte ondergrens creëert een resultaatsverplichting: als deze ondergrens niet wordt gehaald, dan wordt geen medewerking gegeven aan een windproject. Deze resultaatsverplichting kent geen wettelijke grondslag en is juridisch niet afdwingbaar, zoals hierna in onderdeel 3 nader wordt uitgelegd. Het is dan ook dringend aan te raden deze harde ondergrens niet op te nemen in het nog vast te stellen beleid.

3 RESULTAATSVERPLICHTING VOOR LOKAAL EIGENDOM JURIDISCH NIET AFDWINGBAAR

3.1 Geen ruimte voor resultaatsverplichting in beleid

- 9) Bij het vaststellen van het beleid voor de realisatie van windenergie kan het bestuursorgaan aangeven hoe zij bepaalde, aan haar toekomende of onder haar verantwoordelijkheid uitgevoerde, bevoegdheden gaat uitoefenen.¹ De beleidsregels kunnen enkel betrekking hebben op de uitoefening van een reeds bestaande bestuursbevoegdheid. Er kunnen dus in een beleidsregel geen zelfstandige verplichtingen of nieuwe bevoegdheden aan bestuursorganen worden toegekend.² Wordt een beleidsregel in strijd met de wet vastgesteld, dan is die onverbindend.³
- 10) In dit geval is de gemeente voornemens om beleid over de realisatie van windenergie vast te stellen. Op basis van de Kadernota zou ook de resultaatsverplichting van 60% lokaal eigendom onderdeel uitmaken van dit beleid. Dit beleid wordt door de gemeente toegepast bij het nemen van besluiten over een concreet

¹ Art. 4:81 lid 1 Awb.

² Bijv. HR 23 mei 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF4610.

³ Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 109-110.

windproject, bijvoorbeeld de vaststelling van een bestemmingsplan of omgevingsplan of verlening van een omgevingsvergunning. Voor het opleggen van een resultaatsverplichting voor een bepaald percentage lokaal eigendom bij die besluitvorming bestaat geen wettelijk grondslag, zoals in de volgende paragrafen verder uiteengezet. Hierdoor staan het legaliteitsbeginsel en specialiteitsbeginsel in de weg aan het meewegen van deze resultaatsverplichting bij de vaststelling van een plan of het beoordelen van een aanvraag. Uit het legaliteitsbeginsel volgt immers dat een bestuursorgaan via beleid alleen een verplichting kan vaststellen voor zover daarvoor een wettelijke grondslag aanwezig is.⁴ Uit het specialiteitsbeginsel volgt bovendien dat een bestuursbevoegdheid slechts mag worden uitgeoefend in het kader van de bevoegdheid verlenende wet.⁵ Uit het toetsingskader voor de ruimtelijke besluiten die nodig zijn voor de realisatie van een windpark volgt, dat de wettelijke grondslag voor het opleggen van een resultaatsverplichting voor een bepaald percentage lokaal eigendom ontbreekt.⁶

3.2 Goede ruimtelijke ordening niet afhankelijk van eigendom van project

- 11) In het kader van het verlenen van planologische medewerking met een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan of het vaststellen van een bestemmingsplan moet worden beoordeeld of de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.⁷ De belangen die in het kader van de goede ruimtelijke ordening kunnen worden betrokken dienen dus ruimtelijk relevant te zijn.⁸ Dus alleen die belangen die ruimtelijk relevant zijn kunnen worden betrokken bij de belangenafweging van het bevoegd gezag. De verplichting om een bepaald percentage lokaal eigendom te realiseren is niet ruimtelijk relevant en kan dus geen reden zijn om de gevraagde omgevingsvergunning niet te verlenen of een bestemmingsplan niet vast te stellen. De privaatrechtelijke constructie van het energieproject, dus welke partij daar eigenaar van is, of het meeprofiten van het energieproject door de omgeving hebben immers geen betrekking op de ruimtelijke gevolgen van het energieproject. De mate waarin bepaalde effecten aanvaardbaar zijn, kan immers niet veranderen door of afhankelijk zijn van een bepaalde initiatiefnemer. Of een windproject in lokaal eigendom is kan dus geen grond vormen voor het bevoegd gezag om de planologische medewerking te weigeren.
- 12) Met de resultaatsverplichting om te komen tot een bepaalde omvang van lokaal eigendom wordt ook gestuurd op de mate waarin de omgeving financieel belang heeft bij een windproject. Dit blijkt ook met zoveel woorden uit het Amendement, waarin staat dat de vergoeding aan de omwonenden één van de randvoorwaarden is bij het lokaal eigendom. Met lokaal eigendom en een bepaalde omvang van vergoeding aan de omwonenden wordt niet langer zuiver getoetst aan de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een project, maar gaat tevens ongeoorloofde betaalplanologie een rol spelen bij de verlening van planologische medewerking.
- 13) In het kader van de goede ruimtelijke ordening heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (**"Afdeling"**) geoordeeld dat wanneer de inspanningsverplichting om draagvlak te creëren in beleid is vastgelegd, de invulling van deze inspanningsverplichting wel kan worden meegewogen in de besluitvorming. Dit omdat het bestuursorgaan een belangenafweging dient te maken tussen onder meer het belang van een duurzame energievoorziening in het kader van de energietransitie en de belangen van omwonenden, waaronder (het ontbreken van) draagvlak. De Afdeling oordeelde dat op basis van participatiebeleid van een

⁴ Artikel 1:3, vierde lid, Awb juncto artikel 4:81, tweede lid, Awb.

⁵ Artikel 3:4, eerste lid, Awb.

⁶ Vgl. prof. mr. M.A.M. Dieperink, Financiële participatie en 50% lokaal eigendom in energieprojecten. Van symboolpolitiek naar een wettelijke norm?', TBR 2022/11; prof. mr. H.D. Tolsma & prof. mr. K.J. de Graaf, 'Participatie en draagvlak bij besluitvorming over windparken op land', M&R 2021/119; prof. dr. ir. A.G. Bregman, mr. J.J. Karens, 'Financiële participatie en omgevingsbijdragen bij zonneparken. Van bestuurlijke wens tot afdwingbare eis', TBR 2020/118..

⁷ Artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening ("Wro") en artikel 2.12 Wabo.

⁸ Vgl. ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3765.

initiatiefnemer kan worden verlangd dat hij voldoende activiteiten moet ontplooiën, zodat omwonenden kunnen inspreken en participeren in het proces van besluitvorming en zo mogelijk draagvlak wordt gerealiseerd. Het niet behoorlijk nakomen van een dergelijke inspanningsverplichting uit beleid kan reden zijn voor het bestuursorgaan om de gewenste medewerking niet te verlenen.⁹ Deze situatie verschilt echter van het voornemen om een harde eis voor een bepaald percentage lokaal eigendom op te leggen, dat is immers een resultaatsverplichting en geen inspanningsverplichting. Bij een resultaatsverplichting bestaat geen ruimte meer om een belangenafweging uit te voeren, aangezien het niet bereiken van het resultaat een harde weigeringsgrond vormt. Nu die harde weigeringsgrond geen basis heeft in het kader van de goede ruimtelijke ordening, bestaat voor de toepassing van een resultaatsverplichting geen bevoegdheid.

3.3 Geen weigeringsgrond omgevingsvergunning voor bouwen

- 14) Ook de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een windpark kan niet worden geweigerd vanwege het niet voldoen aan de harde eis. Op grond van de Wabo mag een vergunningsaanvraag voor de activiteit bouwen immers alleen worden geweigerd indien van één van de weigeringsgronden van artikel 2.10, eerste lid, Wabo sprake is. Als geen van de weigeringsgronden van toepassing is, dan moet de omgevingsvergunning worden verleend en is er geen ruimte meer voor een belangenafweging.¹⁰ Het niet voldoen aan een bepaald percentage lokaal eigendom valt niet onder één van deze weigeringsgronden. Dus ook een omgevingsvergunning voor bouwen moet worden verleend, ook al zou niet zijn voldaan aan de in het beleid vastgelegde resultaatsverplichting ten aanzien van lokaal eigendom.

3.4 Resultaatsverplichting ook niet onder Omgevingswet mogelijk

- 15) Ook onder de Omgevingswet is geen grondslag om een resultaatsverplichting ten aanzien van het percentage lokaal eigendom te eisen van een initiatiefnemer. In de Omgevingswet geldt niet meer de eis van een goede ruimtelijke ordening, maar staat de 'zorg voor de fysieke leefomgeving' centraal en moet sprake zijn van een 'evenwichtige toedeling van functies en locaties'. De bevoegdheden op grond van de Omgevingswet worden met het oog op de in artikel 1.3 Omgevingswet opgenomen doelstellingen uitgeoefend. Ook in het kader van de evenwichtige toedeling van functies en locaties is het niet relevant hoe privaatrechtelijke constructie van het energieproject is vormgegeven en of de omgeving kan het meeprofiten van het energieproject.
- 16) Ook het ontbreken van een bepaald percentage lokaal eigendom kan onder de Omgevingswet geen grondslag zijn om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit te weigeren. Onder de Omgevingswet kan zowel een omgevingsvergunning nodig zijn voor een in het omgevingsplan aangewezen activiteit en een in het Besluit bouwwerken leefomgeving ("Bbl") aangewezen geval.¹¹ De beoordelingsregels voor de bouwactiviteit zijn opgenomen in Bbl en, indien daartoe is overgegaan, in het omgevingsplan. De eisen uit het Bbl zien daarbij op de technische eisen waaraan het bouwwerk moet voldoen, zodat dit geen weigeringsgrond op het gebied van een overeenkomst/ (financiële) participatie en beleid bevat. De beoordelingsregels opgenomen in het omgevingsplan ten aanzien van bouwactiviteiten kunnen enkel zien op de "fysieke leefomgeving", waarbij reeds is toegelicht dat het percentage lokaal eigendom hier niet onder valt.
- 17) Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een aanvraagvereiste voor het indienen van aanvragen voor omgevingsvergunningen onder de Ow is dat moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.¹² Ook deze nadere

⁹ Vgl. ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:844, ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:958, ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209, ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3580.

¹⁰ Artikel 2.10, eerste lid, juncto 2.22, tweede lid, Wabo.

¹¹ Art. 5.1 Ow.

¹² Art. 7.5 Omgevingsregeling.

invulling van de participatie ziet niet op het stellen van een resultaatsverplichting voor een bepaald percentage lokaal eigendom.

3.5 Tussenconclusie

- 18) Zoals uit het bovenstaande volgt kan het niet voldoen aan de resultaatsverplichting ten aanzien van lokaal eigendom niet leiden tot het weigeren van medewerking aan de ruimtelijke besluiten die nodig zijn voor de realisatie van een windpark. Dit is ook onderkend door de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat in een kamerbrief van 1 september 2021:

“Harde (resultaats-)afspraken over financiële participatie moeten daarbij op basis van vrijwilligheid tot stand komen en kunnen niet worden afgedwongen door het bevoegd gezag.”¹³

- 19) Het vaststellen van beleid waarin een dergelijke resultaatsverplichting wordt opgelegd is dus in strijd met de beginselen van legaliteit en specialiteit. Daarom behoort te worden afgezien van het vaststellen van beleid in strijd met deze beginselen.

4 RESULTAATSVERPLICHTING IN STRIJD MET HET HUIDIGE BELEID

- 20) In zowel de RES Twente 1.0 (18 mei 2021)¹⁴ als het Provinciaal Programma Energiestrategie (januari 2023)¹⁵ is aangegeven dat het de doelstelling is om minimaal 50% lokaal eigendom voor wind- en zon op land te realiseren. Waarbij in het Provinciaal Programma Energiestrategie is aangegeven dat als het niet mogelijk blijkt om 50% lokaal eigendom te realiseren, er ruimte is om hier vanwege lokale project gerelateerde redenen van af te wijken.¹⁶ Dit sluit aan bij de afspraak in het Klimaatakkoord om bij grootschalig opwekken van duurzame energie te streven naar 50% lokaal eigendom. De harde eis van 60% lokaal eigendom is niet in overeenstemming met deze landelijke, regionale en provinciale uitgangspunten, maar bovenal is het opvallend dat de gemeenteraad geen rekening heeft gehouden met de Beleidsnotitie Lokaal Eigendom bij grootschalige hernieuwbare energieopwekking.
- 21) De gemeenten Dinkelland, Losser, Oldenzaal en Tubbergen hebben de “Beleidsnotitie Lokaal Eigendom bij grootschalige hernieuwbare energieopwekking” (“**Beleidsnotitie Lokaal Eigendom**”) opgesteld om te komen tot een éénduidige definitie van het begrip lokaal eigendom en om de doelstelling 50% lokaal eigendom bij nieuw locaties voor de duurzame opwekking van energie te realiseren. In de Beleidsnotitie Lokaal Eigendom is de doelstelling geformuleerd om minimaal 50% lokaal eigendom te realiseren. Uit de achtergrondinformatie bij Beleidsnotitie Lokaal Eigendom volgt dat deze 50% lokaal eigendom is bedoeld als een inspanningsverplichting. De in de Kadernota neergelegde ondergrens van 60% lokaal eigendom, is niet in overeenstemming met de Beleidsnotitie Lokaal Eigendom. Tijdens de raadsvergadering van 15 februari 2022 is door uw gemeenteraad immers besloten om:
- de Beleidsnotitie Lokaal Eigendom vast te stellen; en
 - de Beleidsnotitie Lokaal Eigendom te integreren in het nog op te stellen beleid met betrekking tot het realiseren van grootschalige hernieuwbare energieopwekking.
- 22) De Beleidsnotitie Lokaal Eigendom kwalificeert als een beleidsregel als bedoeld in artikel 4:81 Awb. Hierdoor dient er als er afwijkend beleid wordt vastgesteld te worden gemotiveerd waarom er wordt afgeweken van het

¹³ Brief van Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 1 september 2021, 31 239, nr. 820.

¹⁴ Koersdocument RES Twente 1.0, p.24.

¹⁵ Provinciaal Programma Energiestrategie, p. 21.

¹⁶ Provinciaal Programma Energiestrategie, p. 21.

eerder vastgestelde beleid of is het wenselijk om het oude beleid in te trekken. Dit is niet gebeurd met de Kadernota.

- 23) Ook ligt aan de Kadernota, of het Amendement, geen zorgvuldig onderzoek naar de relevante feiten en de af te wegen belangen ten grondslag. Er wordt in ieder geval niet gewezen op relevant onderzoek en ook geen afweging gemaakt met de belangen van ontwikkelaars, die mogelijk niet kunnen voldoen aan de eis van 60% lokaal eigendom.

5 RISICO: OP VOORHAND ONUITVOERBAAR PROJECT

- 24) Naast dat het opnemen van een resultaatsverplichting ten aanzien van lokaal eigendom in het beleid juridisch niet afdwingbaar is, heeft het opnemen van een resultaatsverplichting van 60% lokaal eigendom ook een op voorhand negatief effect op de uitvoerbaarheid van het project.
- 25) Zo is het maar de vraag of 60% lokaal eigendom haalbaar is. Lokaal eigendom vraagt immers om ondernemerschap, investeringen en de wil van de omgeving om een risico te nemen ten aanzien van de benodigde investering. Wellicht zijn de financiële middelen en deze wil niet aanwezig waardoor 60% lokaal eigendom niet haalbaar is. Door niettemin 60% lokaal eigendom als minimum te formuleren, en daarmee de intentie te hebben een project te weigeren als niet aan dat minimum wordt voldaan, wordt miskend dat het halen van een dergelijke grens afhankelijk is van externe factoren waarop een initiatiefnemer geen tot zeer weinig invloed heeft.
- 26) Bovendien zouden tegenstanders van het project, wanneer er een resultaatsverplichting is opgenomen in het beleid, daar argumenten tegen de verlening van de ruimtelijke besluiten aan kunnen ontlelen. Tegenstanders zouden het project op die manier kunnen gijzelen dan wel vertragen. Als de omgeving inziet dat de invulling van 60% lokaal eigendom afhankelijk is van de bereidheid van dezelfde omgeving om deel te nemen aan een windproject, dan kan die omgeving door de deelname daaraan te onthouden het windproject aan de voorkant onmogelijk maken. Anders gezegd, een resultaatsverplichting geeft nabij wonende tegenstanders van een project onevenredig veel macht over de haalbaarheid daarvan. Nu de komst van een windproject blijkens gemeentelijk beleid voorwaardelijk is voor het halen van de gemeentelijke duurzaamheidsambities, is het opnemen van een resultaatsverplichting voor lokaal eigendom een bedreiging voor de haalbaarheid van die ambities.
- 27) Met een inspanningsverplichting voor lokaal eigendom wordt deze gijzeling van een project voorkomen. Als de initiatiefnemer dan voldoende inspanning heeft verricht om lokaal eigendom vorm te geven, maar desondanks lukt dat niet, bijvoorbeeld vanwege tegenstanders in de directe omgeving die weigeren mee te werken aan het project, kan een gemeenteraad op basis van een belangenafweging alsnog medewerking verlenen aan het project.

Logboek lokaal eigendom

Overzicht contactmomenten met betrekking tot lokaal eigendom - Initiatiefnemers Windpark Langeveen

Hieronder volgt een chronologisch overzicht van de acties van de Initiatiefnemers sinds augustus 2019 met betrekking tot de mogelijkheid van 25 procent lokaal eigendom binnen het initiatief Windpark Langeveen (in aanvulling op het lokaal eigendom van 25 procent dat reeds wordt ingevuld door Oude Nijeweeme B.V.). Dit overzicht toont de belangrijkste contactmomenten. Aanvullend op dit overzicht hebben de Initiatiefnemers enkele tientallen contactmomenten gehad met omwonenden, organisaties en andere stakeholders waarin de mogelijkheid van lokaal eigendom binnen Windpark Langeveen wordt besproken. Dit waren onder andere contactmomenten per e-mail (vragen of opmerkingen vanuit de omgeving), gesprekken bij omwonenden thuis, gesprekken met lokale maatschappelijke organisaties of informele gesprekken (bijvoorbeeld mensen die Oude Nijeweeme B.V. aanspraken tijdens een activiteit van de vereniging waar ze beide lid van zijn). Uit oogpunt van leesbaarheid staan niet al deze één op één-mails en informele contactmomenten in het overzicht. Als hierover meer informatie gewenst is, kan hiervoor contact worden opgenomen met de Initiatiefnemers.

Datum	Afspraak / contactmoment
26-08-2019	Presentatie van Pure Energie aan en kennismaking met Stichting Essenkracht op kantoor Pure Energie. Ook wethouder Ursula Bekhuis is aanwezig namens de gemeente Tubbergen.
02-11-2020	Pure Energie deelt eerste versie van intentieovereenkomst tot samenwerking met Stichting Essenkracht. Het plangebied van Windpark Langeveen is onderdeel van de intentieovereenkomst.
23-11-2020	Pure Energie deelt na afstemming met Stichting Essenkracht een aangepaste versie van de intentieovereenkomst tot samenwerking met Stichting Essenkracht.
21-01-2021	Kennismaking Pure Energie met een vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie uit Langeveen. Deze organisatie is actief in het maatschappelijk middenveld en heeft een grote achterban. Vanwege het prille stadium van dit gesprek en het verkennende gehalte ervan, wordt deze organisatie hier nog niet bij naam genoemd. Deze organisatie doet in de eigen missie en visie uitspraken over duurzaamheid en deelname in energieprojecten waarvan de Initiatiefnemers denken dat de inhoud hiervan raakvlakken kan hebben met Windpark Langeveen.
26-01-2021	Afspraak Pure Energie – Stichting Essenkracht, verder bespreken eventuele samenwerking.
11-02-2021	Afspraak Pure Energie – Stichting Essenkracht, verder bespreken eventuele samenwerking.
04-03-2021	Kennismaking Initiatiefnemers en Stichting Essenkracht, verder bespreken eventuele samenwerking.
17-03-2021	Verdere kennismaking Pure Energie met een vertegenwoordiger van de eerdergenoemde maatschappelijke organisatie uit Langeveen en bespreken eventuele samenwerking.
26-03-2021	Afspraak Pure Energie en Stichting Essenkracht, verder bespreken eventuele samenwerking.
02-04-2021	Verdere kennismaking Pure Energie met een met tweetal vertegenwoordigers van een maatschappelijke organisatie uit Langeveen en bespreken eventuele samenwerking.

14-04-2021	Afspraak Initiatiefnemers, Stichting Essenkracht en gemeente Tubbergen inzake Windpark Langeveen.
19-04-2021	Afspraak Pure Energie en Stichting Essenkracht, verder bespreken eventuele samenwerking.
15-09-2021	Afspraak Initiatiefnemers, Stichting Essenkracht met wethouder Erik Volmerink inzake Windpark Langeveen.
28-05-2021	Afspraak Initiatiefnemers en Stichting Essenkracht, verder bespreken eventuele samenwerking.
19-10-2021	Afspraak Pure Energie en Stichting Essenkracht, verder bespreken eventuele samenwerking.
15-11-2021	Stichting Essenkracht geeft Pure Energie definitief aan niet te willen instappen in Windpark Langeveen als initiatiefnemer.
05-05-2022	Brief aan alle adressen (inclusief adressen in Duitsland) binnen 2400 meter van de beoogde windmolens van de Initiatiefnemers. Hier wordt beschreven hoe inwoners uit de omgeving kunnen mee-investeren en zo gezamenlijk eigenaar worden van 25 procent van Windpark Langeveen. Sindsdien staat deze toelichting ook op de website van Windpark Langeveen: Doe mee (windparklangeveen.nl)
05-05-2022	Op 5 mei 2022 ontvangen alle maatschappelijke organisaties uit het stakeholdersoverzicht (zie bijlage) een e-mail met dezelfde informatie als in de brief aan de adressen binnen 2.400 meter. Hier wordt beschreven hoe inwoners uit de omgeving kunnen mee-investeren en zo gezamenlijk eigenaar worden van 25 procent van Windpark Langeveen.
06-05-2022	De Initiatiefnemers bezoeken de 31 adressen binnen 1.000 meter van de beoogde windmolens persoonlijk. Het doel hiervan is nader kennismaken, het initiatief toelichten en ophalen wat eerste vragen, suggesties of eventueel zorgen zijn van omwonenden. Ook wordt besproken hoe inwoners uit de omgeving kunnen mee-investeren en zo gezamenlijk eigenaar worden van 25 procent van Windpark Langeveen.
06-05-2022	Op 6 mei 2022 ontvangen alle media uit het stakeholdersoverzicht een persbericht over Windpark Langeveen. Hierin staat vrijwel dezelfde informatie als in bovengenoemde brief aan de adressen binnen 2.400 meter.
10-05-2022	Nieuwsbrief 1 wordt verstuurd, hierin wordt beschreven hoe inwoners uit de omgeving kunnen mee-investeren en zo gezamenlijk eigenaar worden van 25 procent van Windpark Langeveen. De nieuwsbrief kan hier worden gelezen: Stand van zaken Windpark Langeveen .
13-05-2022	Artikel in Tubantia over lokaal eigendom en omgevingsfonds. Dit bericht kan hier worden gelezen: Windmolenpark Langeveen: initiatiefnemers willen lokale investeerders bij project betrekken Tubbergen tubantia.nl .
24-05-2022	Openbare informatieavond in Langeveen. Op 24 mei 2022 wordt in café-restaurant Waaijer in Langeveen de openbare informatieavond gehouden over Windpark Langeveen. Hierin wordt gepresenteerd hoe inwoners uit de omgeving kunnen mee-investeren en zo gezamenlijk eigenaar worden van 25 procent van Windpark Langeveen. De presentatie die deze avond is gegeven en waarin de mogelijkheid tot lokaal eigendom staat, staat op de website van het windpark: Informatie (windparklangeveen.nl) .
30-08-2022	Gesprek met de eerdergenoemde lokale organisatie die actief is in het maatschappelijk middenveld over lokaal eigendom in Windpark Langeveen. De Initiatiefnemers spreken op 30 augustus 2022 met het dagelijks bestuur van deze organisatie. De Initiatiefnemers geven een presentatie over het windpark en gaan daarbij expliciet in op de mogelijkheden voor lokaal eigendom en wat hiervoor

	vanuit de omgeving voor moet worden gedaan. Het dagelijks bestuur stelt vragen, de Initiatiefnemers reageren hierop. Na afloop is de gezamenlijke conclusie dat het een goed gesprek is geweest. De Initiatiefnemers begrijpen later dat het dagelijks bestuur een positieve grondhouding heeft ten opzichte van de invulling van het lokaal eigendom.
13-09-2022	Op 13 september 2022 is de eerste bijeenkomst van de omgevingsraad. De mogelijkheid van lokaal eigendom wordt tijdens deze bijeenkomst meerdere keren besproken. Zie daarvoor het verslag van deze bijeenkomst op de website van het windpark: Informatie (windparklangeveen.nl) . De bijeenkomst en het verslag van de omgevingsraad zijn via de nieuwsbrief van het windpark onder de aandacht gebracht van de omgeving.
14-09-2022	In navolging op het gesprek van 30 augustus 2022 ontvangt het dagelijks bestuur van de lokale organisatie een e-mail van de Initiatiefnemers met meer informatie. Met deze e-mail wordt een inschatting van de benodigde ontwikkelkosten en investeringen tot financial close van Windpark Langeveen gegeven en wat mogelijke rendementen kunnen zijn, aan de hand van kengetallen en ervaringen met andere windparken. Ook wordt hiermee informatie gedeeld met het dagelijks bestuur waarom er niet meer dan twee windmolens mogelijk zijn in het plangebied en waarom moet worden uitgegaan van moderne, grotere windmolens zoals de Initiatiefnemers beogen voor Windpark Langeveen.
12-10-2022	Er is een gesprek tussen de Initiatiefnemers van Windpark Langeveen en de dorpsraad Langeveen. Onder andere de mogelijkheid tot lokaal eigendom wordt besproken. Initiatiefnemers geven aan dat zij graag zien dat Langeveen deze mogelijkheid tot lokaal eigendom invult, zodat een deel van de inkomsten van het windpark in Langeveen blijft. Initiatiefnemers proberen zo via de dorpsraad het besef te laten indalen dat de lokale samenleving initiatief moet tonen, wil Langeveen het lokaal eigendom realiseren.
31-10-2022	Een bestuurslid van Stichting Essenkracht neemt contact op met de Initiatiefnemers van het windpark vanwege een aantal vragen dat hij heeft. In dat telefoongesprek zegt dit bestuurslid dat Stichting Essenkracht nog nadenkt over invulling van het lokaal eigendom, maar dat Stichting Essenkracht hiervoor nog geen initiatief durft te nemen. Stichting Essenkracht zegt dit alleen te willen doen als er brede steun is voor het windpark en de stichting weet nu niet of dat er is. Dus Stichting Essenkracht onderneemt nu verder geen actie hiervoor, totdat anderen het project verder brengen. Sinds dit telefoongesprek hebben de Initiatiefnemers niks meer vernomen van Stichting Essenkracht.
22-11-2022	Op 22 november 2022 is de tweede bijeenkomst van de omgevingsraad. De mogelijkheid van lokaal eigendom wordt hier wederom besproken. Zie daarvoor het verslag van deze bijeenkomst op de website van het windpark: Informatie (windparklangeveen.nl) . De bijeenkomst en het verslag van de omgevingsraad zijn via de nieuwsbrief van het windpark onder de aandacht gebracht van de omgeving.
06-12-2022	In de nieuwsbrief van 6 december 2022 benoemen de Initiatiefnemers nogmaals de mogelijkheid voor lokaal eigendom. Hierin wordt nadrukkelijk benoemd dat dit initiatief van de omgeving vraagt, maar dat de omgeving ook hulp kan krijgen om het lokaal eigendom in te vullen. Deze nieuwsbrief staat op de website van Windpark Langeveen: Stand van zaken Windpark Langeveen .
19-12-2022 – 30-01-2023	Tussen 19 december 2022 en 30 januari 2023 spreken de Initiatiefnemers met de raadsfracties van de gemeente Tubbergen. In vrijwel alle gesprekken wordt het lokaal eigendom besproken. De Initiatiefnemers geven aan dat dit lokaal eigendom mogelijk is, dat hierin wel interesse wordt getoond, maar dat tot op heden niets of

	niemand uit de omgeving de handschoen heeft opgepakt om dit concreet te maken voor Windpark Langeveen. De Initiatiefnemers geven bij de fracties aan dat dit laatste wel nodig is (conform de afspraak in het landelijke Klimaatakkoord), anders komt er geen lokaal eigendom.
13-01-2023	Er is een gesprek tussen de Initiatiefnemers en een bestuurslid van de maatschappelijke organisatie uit Langeveen. De kern van het gesprek is dat er vanuit de maatschappelijke organisatie een commissie wordt gevormd die aan de slag wil met het lokaal eigendom in het windpark. Deze commissie zal contact opnemen met de Initiatiefnemers voor een afspraak.
09-03-2023	Vanuit de maatschappelijke organisatie uit Langeveen blijft het lange tijd stil. De Initiatiefnemers van het windpark nemen daarom zelf contact op met de voorzitter van de organisatie. Na wekenlang contact lukt het eindelijk om een afspraak in te plannen voor een gesprek. Vanuit de organisatie duurde het lang voordat er een akkoord kwam tot een datum. Op 9 maart 2023 is het gesprek er dan, op het kantoor van Oude Nijeweeme B.V. De maatschappelijke organisatie is met drie personen vertegenwoordigd. Deze delegatie geeft aan graag met het lokaal eigendom aan de slag te willen in de hoop dat het kan bijdragen aan een nieuwe, brede maatschappelijke voorziening waar de organisatie aan werkt in Langeveen, maar nu nog niet. De maatschappelijke organisatie wil eerst weten of het windpark er komt en wil niet worden gezien als initiatiefnemer van het windpark. De Initiatiefnemers van het windpark brengen hier tegenin dat lokaal eigendom initiatief vraagt, conform het Klimaatakkoord. De organisatie kan wachten, maar dan is er ook de kans dat een andere organisatie voortijdig het lokaal eigendom invult. De Initiatiefnemers geven aan volgende week een gesprek te hebben met een andere geïnteresseerde partij. De delegatie van de maatschappelijke organisatie vraagt ook of het aandeel van 25 procent kan worden vergroot. De Initiatiefnemers geven aan hier niet in te zullen bewegen, want de huidige verdeling (25 procent Oude Nijeweeme B.V. en 25 procent voor bijvoorbeeld een coöperatie) is 50 procent lokaal eigendom zoals bedoeld in het Klimaatakkoord, de Gedragscode Wind op Land, het Provinciaal Programma Energiestrategie van de provincie Overijssel en de beleidsnotitie Lokaal Eigendom van de gemeente Tubbergen. Daarnaast heeft de omgeving tot nu toe niets concreet ingevuld, dus 25 procent zal voor deze omgeving al lastig genoeg zijn. Initiatiefnemers zeggen tegen de organisatie: pak vooral de kans die 25 procent is, dat is al ingewikkeld genoeg en laten we gaan samenwerken. De Initiatiefnemers geven aan dat als de Initiatiefnemers kunnen aantonen dat zij genoeg inspanning hebben gepleegd voor het lokaal eigendom, zij en het windpark niet kunnen worden tegengehouden als er geen 50 procent lokaal eigendom komt. Dat is juridisch volledig helder. Dat maakt dat de keuze en het risico van nu niet aanhaken bij het windpark vooral bij de maatschappelijke organisatie ligt, en niet bij de Initiatiefnemers. De delegatie van de maatschappelijke organisatie zegt dat het verstandig is als vanuit de organisatie een aparte commissie of groep komt die hiermee aan de slag gaat. Zij zullen daarvoor mensen polsen en hebben hiervoor ook al mensen op het oog. Afgesproken wordt dat de Initiatiefnemers en de voorzitter van de organisatie hierover binnen enkele weken weer contact hebben.
15-03-2023	Er is een gesprek tussen de Initiatiefnemers van Windpark Langeveen en de regionale energiecoöperatie Noordoost Twente, op initiatief van de Initiatiefnemers. Gesproken wordt met de directeur en een bestuurslid. Het bestuurslid was ook aanwezig op de informatieavond over Windpark Langeveen op 24 mei 2022.

	Het gesprek bestaat uit een wederzijdse kennismaking en toelichting op Windpark Langeveen, inclusief de mogelijkheid tot lokaal eigendom. De vertegenwoordigers geven aan dat de regionale energiecoöperatie eerst afwacht of een lokale organisatie of mensen het lokaal eigendom invullen (waarmee nu wordt gesproken door de Initiatiefnemers van Windpark Langeveen). Als het nodig is, kan de regionale energiecoöperatie de lokale organisatie helpen, zeggen de vertegenwoordigers. Als er geen lokale organisatie en/of mensen zijn die het lokaal eigendom invullen, kan volgens de vertegenwoordigers de regionale energiecoöperatie dat doen. Afgesproken wordt dat de Initiatiefnemers de lokale organisatie verwijzen naar de regionale energiecoöperatie als er hulp nodig is.
03-04-2023	De Initiatiefnemers delen een indicatie van de verwachte ontwikkelkosten ten behoeve van het project Windpark Langeveen met de maatschappelijke organisatie uit Langeveen en stellen een nieuwe datum voor om weer samen te overleggen.
26-04-2023	Na herinnering vanuit de Initiatiefnemers vindt er een nieuw gesprek plaats tussen de maatschappelijke organisatie uit Langeveen en de Initiatiefnemers. Er wordt kort stil gestaan bij de gedeelde informatie inzake de indicatie van de verwachte ontwikkelkosten. Daarnaast wordt zowel stilgestaan bij de stand van zaken met betrekking tot het project waar de maatschappelijke organisatie zich mee bezig houdt en de stand van zaken van het windpark. De maatschappelijke organisatie geeft aan dat ze bezig zijn met de oprichting van een energiecoöperatie. Verder wordt door de maatschappelijke organisatie aangegeven dat zij wel financieel profijt willen uit het windpark, maar zichzelf niet direct als initiatiefnemer zien. De organisatie wil niet vooroplopen voor dit initiatief, uit angst voor weerstand uit de omgeving. Als duidelijk is dat het windpark er komt, wil de organisatie wel aanhaken. Wanneer die duidelijkheid er voldoende is voor de organisatie, kan de organisatie in dit gesprek niet aangeven. De Initiatiefnemers vragen of de organisatie bereid is inzet te plegen, te lobbyen dat dit windpark op deze plek er kan komen. Daar reageert de organisatie erg terughoudend op; op dit moment niet. Tegelijkertijd zegt de organisatie in hetzelfde overleg wel een groter aandeel dan 25 procent te willen in het windpark en meer zeggenschap over het project. De organisatie zegt letterlijk: wij zien Oude Nijeweeme B.V. en Pure Energie als Initiatiefnemers, wij haken later aan. Maar op welk moment de organisatie wil aanhaken bij het initiatief, kan de organisatie niet zeggen. De Initiatiefnemers leggen uit dat hoe zij een initiatiefnemer voor zich zien, conform de lijn uit het Klimaatakkoord, de Gedragscode Wind op Land en het provinciale PPE. De huidige houding van de organisatie (geen initiatief en daarmee risico willen nemen voor het initiatief) is volgens de Initiatiefnemers niet hoe het in deze beleidsstukken is bedoeld en landelijk is afgesproken. Ook spreken de Initiatiefnemers uit dat het niet goed valt dat de organisatie geen inzet wil plegen, maar tegelijkertijd wel een groter aandeel en meer zeggenschap vraagt. Afgesproken wordt om verdere informatie te delen over wat het volgens de Initiatiefnemers vraagt om initiatiefnemer te zijn, samen met een concept intentieovereenkomst.
01-05-2023	De Initiatiefnemers van het windpark delen per e-mail informatie over wat het inhoudt om initiatiefnemer te zijn van het windpark. Verder wordt een concept intentieovereenkomst <i>Verkenning samenwerking Windpark Langeveen</i> gedeeld + een nieuw datavoorstel voor overleg.

11-05-2023	Telefoongesprek tussen een bestuurslid van stichting MVL en Harld Schuldink. Gesprek over de concept intentieovereenkomst, vragen en eisen die stichting MVL heeft en reactie van Initiatiefnemers daarop.
31-05-2023	Telefoongesprek tussen de voorzitter van regionale energiecoöperatie NOT en Matthijs Oppenhuizen.
13-06-2023	Gesprek met twee bestuursleden van stichting MVL. Ze geven aan: we maken pas op de plaats.
23-08-2023	Telefoongesprek tussen de voorzitter van regionale energiecoöperatie NOT en Matthijs Oppenhuizen. Er wordt een afspraak gemaakt voor 19 september 2023.
01-09-2023	De voorzitter van regionale energiecoöperatie NOT mailt om afspraak van 19 september af te zeggen. Reden: bestuur van coöperatie wil eerst duidelijkheid of Windpark Langeveen voldoet aan clustereis van de provincie. Initiatiefnemers reageren daarop per mail op 04-09-2023. Zij geven aan dat gratis instappen niet meer mogelijk is na medewerking van bevoegd gezag.
25-09-2023	Kennismaking met wethouder Frank Niens. De Initiatiefnemers lichten Windpark Langeveen toe. Oproep: lokaal eigendom komt er niet als de omgeving de handschoen niet oppakt. De Initiatiefnemers roepen de gemeente op om deze boodschap ook uit te dragen in de gesprekken die zij hebben.
26-09-2023	De Initiatiefnemers zoeken contact met de voorzitter van stichting MVL. We horen al een tijdje niks meer vanuit stichting MVL, hebben ze nog interesse om het coöperatief lokaal eigendom in te vullen? De voorzitter geeft aan dat ze nog steeds interesse hebben, maar dat het MFA prio 1 heeft. Binnenkort wordt meer duidelijk of dit plan haalbaar is, dan willen ze het gesprek met ons weer oppakken.
02-10-2023 t/m 18-10-2023	Diverse contacten tussen Initiatiefnemers en raadsfracties gemeente Tubbergen. Oproep: lokaal eigendom komt er niet als de omgeving de handschoen niet oppakt. De Initiatiefnemers roepen de fracties op om deze boodschap ook uit te dragen in de gesprekken die zij hebben.
06-11-2023	Stichting MVL lijkt met fase 1 (MFA) door te kunnen. Harld belt de voorzitter, kunnen we nu dan om tafel? De voorzitter geeft aan dat het er goed uit ziet voor het MFA. Harld stuurt enkele datavoorstellen om te overleggen. Tot een afspraak komt het uiteindelijk niet.
9-11-2023	Nieuwsbrief vanuit de Initiatiefnemers over het voorgenomen gemeentelijke beleid. Daarbij een roep richting de omgeving: <i>“Daarom hierbij nogmaals onze uitnodiging en oproep: als mensen of organisaties lokaal coöperatief eigendom in Windpark Langeveen mogelijk willen maken, is ons dringende advies dat dat zij op korte termijn contact met ons opnemen zodat we hierover met elkaar concrete afspraken kunnen maken.”</i> Deze nieuwsbrief staat op de website van Windpark Langeveen: Windpark past binnen beleid gemeente (windparklangeveen.nl) .
01-12-2023	De voorzitter van stichting MVL belt. De voorzitter geeft aan dat ze interesse hebben in het invullen van het lokaal eigendom en bezig zijn met twee lokale kandidaten voor de op te richten energiecoöperatie. Harld hoort het aan en geeft vooral aan: interesse is niet genoeg, er zijn afspraken nodig. Het principeverzoek wordt per 1 januari in behandeling genomen, Harld wijst de voorzitter hierop en stuurt hierover informatie na.
04-12-2023	Gesprek tussen de Initiatiefnemers en wethouder Frank Niens. De kans die er ligt voor de omgeving (invulling lokaal coöperatief eigendom in Windpark Langeveen) komt uitgebreid ter sprake. Strekking: de omgeving moet de handschoen oppakken, anders komt er geen lokaal eigendom. De Initiatiefnemers roepen de gemeente op om deze boodschap ook uit te dragen.

06-12-2023 t/m 08-12-2023	Initiatiefnemers spreken in bij het debat over het windbeleid in de raadscommissie van de gemeente Tubbergen op 06-12-2023. Zij benoemen onder andere dat er ruimte is voor lokaal eigendom, maar dat de omgeving dan wel de handschoen moet oppakken en dat tot nu toe niet heeft gedaan. Dit inspreken leidt ook tot een artikel in Tubantia op 08-12-2023: Lokale deelname in Langeveense windenergie stokt: dorp heeft amper interesse Tubbergen tubantia.nl
10-01-2024	Initiatiefnemers versturen een nieuwsbrief waarin nogmaals wordt uitgelegd hoe de omgeving financieel voordeel kan hebben van het windpark, door erin mee te investeren en via het omgevingsfonds. Ook wordt daarin toegelicht hoe de omgeving hier zelf invloed op kan hebben en bij betrokken kan zijn om dit vorm te geven. Deze nieuwsbrief kan hier worden gelezen: Financieel voordeel voor omgeving (windparklangeveen.nl). Omwonenden binnen 1.000 meter ontvangen gelijktijdig een brief waarin wordt verwezen naar deze nieuwsbrief.
13-05-2024	Gesprek met de lokale energiecoöperatie Langeveen i.o. (inclusief adviseur), de gemeente Tubbergen en de initiatiefnemers. Het gesprek is op initiatief van de gemeente Tubbergen en het onderwerp is de <i>“bespreking lokaal eigendom en samenwerking Windpark Langeveen.”</i> De gemeente neemt concluderend het volgende op in het verslag: <i>“Overleg is prettig verlopen. Er is goed naar elkaar geluisterd en hebben elkaars standpunten gehoord. Wederzijds zijn de voorwaarden belicht en is een toelichting gegeven. Voorstel is om van daaruit stap voor stap verder te gaan. Afspraak is dat de coöperatie nadenkt over de invulling van de rol van de coöperatie, het moment van instappen en de risicoverdeling.”</i>
10-06-2024	Tweede gesprek tussen de lokale energiecoöperatie Langeveen i.o. (inclusief adviseur), de gemeente Tubbergen en de initiatiefnemers. Er wordt uitgebreid stilgestaan bij de potentiële inbreng van de partijen in een mogelijke samenwerking. Afspraak is dat de initiatiefnemers een memo versturen met een voorstel voor de invulling van het lokaal coöperatief eigendom van 25%.
20-06-2024	De initiatiefnemers versturen de memo <i>Voorstel invulling lokaal coöperatief eigendom (25%) door lokale energiecoöperatie Langeveen</i> aan de lokale energiecoöperatie i.o. (en de gemeente Tubbergen). Om de voortgang erin te houden, vragen de initiatiefnemers de lokale energiecoöperatie Langeveen i.o. om voorafgaand aan het derde overleg (gepland op 18 juli 2024) te reageren.
11-07-2024	De initiatiefnemers sturen een herinnering aan de lokale energiecoöperatie Langeveen i.o. De lokale energiecoöperatie Langeveen i.o. heeft nog niet op de memo dat op 20 juni 2024 is gedeeld gereageerd.
17-07-2024	De initiatiefnemers worden op de hoogte gebracht van de afwijzing van het initiatief door de gemeente Tubbergen. Het derde gesprek tussen de lokale energiecoöperatie Langeveen i.o. (inclusief adviseur), de gemeente Tubbergen en de initiatiefnemers dat op 18 juli 2024 stond gepland, wordt geannuleerd.

Aan de gemeenteraad van Tubbergen

Zaaknummer
906393

Bijlagen
4

Onderwerp
Datum collegevergadering: 26 maart 2024, Raadsbrief 2024 nr. 28

Verzenddatum
28 maart 2024

Geachte raads- en commissieleden,

Waarover gaat deze brief?

In onze collegevergadering hebben wij gesproken over het maken van programmeringsafspraken over de maximale hoeveelheid opwek van elektriciteit via windturbines in de gemeente Tubbergen. Zo kan het aantal windturbines in de gemeente Tubbergen worden gemaximaliseerd.

Ons besluit

In onze vergadering hebben we besloten:

- 1) om programmeringsafspraken te maken met de provincie Overijssel voor maximaal 40 GigaWatt-hour (GWh) aan windenergie in het zoekgebied Langeveen-Manderveen.
- 2) om programmeringsafspraken te maken met de provincie Overijssel voor het grondgebied van de gemeenten Almelo-Tubbergen-Twenterand (ATT) samen, met een bandbreedte van 120-180 GWh (circa 6 tot 9 turbines) met een maximum van 180 GWh.

Toelichting

De provincie Overijssel is bevoegd bestuursorgaan voor windinitiatieven tussen de 5 MW en 100 MW. Voor de provincie is het niet mogelijk om aanvragen te weigeren wanneer in datzelfde gebied al andere aanvragen zijn gedaan of windturbines staan. Daarmee kunnen er in een geschikt gebied meer windturbines komen dan wenselijk.

De provincie wil dergelijke ongewenste ontwikkelingen voorkomen. Dat kan door het creëren van 'schaarse ruimte' voor aanvragen van vergunningen voor windturbines. Door het maken van programmeringsafspraken kan de provincie deze schaarse ruimte optimaal en op ruimtelijke gronden verdelen. In de programmeringsafspraken wordt per deelgebied gestuurd op schaarste via een maximum hoeveelheid opwek via windturbines, uitgedrukt in het aantal GWh. Daarbij hanteert de provincie rekenkundig 20 GWh per windturbine. Op die manier kan de provincie uit meerdere aanvragen de initiatieven selecteren die ruimtelijk het beste passen. Ook is het mogelijk om aanvragen in de tijd te faseren.

Door programmeringsafspraken te maken met de provincie Overijssel voor de maximale elektriciteitsopwekking via windturbines in de gehele gemeente Tubbergen, wordt voorkomen dat er meer dan 40 GWh (circa 2 turbines) in Langeveen-Manderveen en meer dan 180 GWh (circa 9 turbines) in het ATT-gebied wordt opgewekt via windturbines (in 2030).

In de programmeringsafspraken voor ATT is het door de raad op 19-12-2023 vastgestelde ontwikkelkader onverkort opgenomen. Dit ontwikkelkader en de daarbij gemaakte afspraken, waaronder de bandbreedte van 120-180 GWh die is gebaseerd op de ruimtelijk-technische mogelijkheden in de ATT-gemeenten, worden als zodanig ook volledig door de provincie onderkend.

Ook wordt voorkomen dat er windturbines in Albergen, Mander en de Werfte komen.

Waarom deze raadsbrief?

In artikel 169, tweede lid, van de Gemeentewet staat dat wij de raad alle inlichtingen verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Wij meenden er daarom goed aan te doen u van ons besluit op de hoogte te stellen. Wij stellen u voor deze raadsbrief voor kennisgeving aan te nemen.

Heeft u nog vragen?

Neem dan contact op met de raadsgriffier. Deze zal uw vragen aan ons college kenbaar maken. De griffier is te bereiken via telefoonnummer (0546) 62 80 00 of e-mailadres gemeente@tubbergen.nl

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Tubbergen,

de secretaris



Ing. J.L.M. Scholten

de burgemeester



Drs. A.H. Postma

Geachte wethouder duurzaamheid,

Hierbij informeren wij u over de inhoud, procedure en planning van de programmeringsafspraken wind.

Aanleiding

Als provincie zijn wij bevoegd bestuursorgaan voor windinitiatieven tussen de 5 MW en 100 MW. Een aanvraag van een windinitiatief moeten wij binnen de wettelijke termijnen beoordelen en toetsen aan het ruimtelijk beleid. Hierdoor is het niet mogelijk om aanvragen te weigeren wanneer in datzelfde gebied al andere aanvragen zijn gedaan of windturbines staan.

Op verzoek van gemeenten hebben wij de mogelijkheid onderzocht om dergelijke ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Dat kan door het creëren van 'schaarse ruimte voor aanvragen van vergunningen voor windturbines. Door het maken van programmeringsafspraken kunnen we deze schaarse ruimte optimaal en op ruimtelijke gronden verdelen. Op die manier kunnen wij uit meerdere aanvragen de initiatieven selecteren die ruimtelijk het beste passen. Ook is het mogelijk om aanvragen in de tijd te faseren.

Wijziging Omgevingsverordening en provinciaal beleid

Om dit alles mogelijk te maken is een wijziging van de Omgevingsverordening nodig en hebben wij het Provinciaal Programma Energiestrategie (PPE) in concept aangepast. In de Omgevingsverordening is het maximum voor windenergie opgenomen. Dat is het na te streven aandeel windenergie uit de RES 1.0 (circa 2 TWh). Zo creëren wij schaarste. In het concept PPE beschrijven we de manier waarop we de schaarste over de provincie verdelen. Voor elk gebied hebben wij een maximale invulling van het gebied tot 2030 voorgesteld. Dit maximum per gebied baseren wij op de ruimtelijke eigenschappen, de technische potentie van het gebied, de biedingen van beide RES-regio's en de evenredige verdeling over de voorkeursgebieden. Alle stukken zijn ter visie gelegd vanaf 18 januari 2024.

Onpartijdig, transparant en navolgbaar

Een belangrijke voorwaarde voor het kunnen maken van afspraken en daarmee kunnen maximeren van het aantal windturbines is dat (i) de gehele schaarste ruimte is verdeeld over alle gebieden en (ii) de procedure om de schaarste te verdelen onpartijdig, transparant en navolgbaar is. Dit houdt in dat wij een passende mate van openbaarheid moeten geven over:

- de beschikbaarheid van het aantal schaarse vergunningen;
- de verdeelprocedure;
- het aanvraagtijdvak voor het volledig afgesproken aantal GWh;
- de locaties waar het afgesproken maximum mag landen;
- de toe te passen ruimtelijke selectiecriteria.

Deze gegevens publiceren wij in het PPE en op het moment dat wij een gebied open zetten. Dit betekent ook dat deze aspecten onderdeel moeten zijn van de programmeringsafspraken.

Fasering

Fasering van het openstellen van gebieden is mogelijk. Dat komt het proces in het gebied ten goede. Het is wel noodzakelijk dat vooraf duidelijk is wanneer welke gebieden voor welk maximum we open zetten. Het is ook een vereiste dat het algehele maximum, de optelsom van de twee fasen, wel bekend is en vastgelegd is.

Vrijwillig en optioneel

Een maximum aan vergund vermogen voor windparken in een bepaald gebied kunnen wij alleen stellen als voorwaarde voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De optie om programmeringsafspraken te maken is een kans die wij bieden en zeker géén verplichting. Indien u ervoor kiest om geen programmeringsafspraken te maken ontstaat een restgebied, waarvoor het plafond de gezamenlijke openstaande ruimte is tot de 2 TWh. Ook die ruimte moet openbaar en transparant worden verdeeld. Dat doen wij dan volgens de verdeling in het PPE.

Stand van zaken

Vanaf begin januari 2024 voeren we ambtelijk en bestuurlijk gesprekken met gemeenten om te verkennen of er behoefte is aan deze 'programmeringsafspraken'. In het concept PPE hebben we aangegeven aan welke maxima per deelgebied wij denken. Van deze voorgestelde verdeling kunnen we afwijken. Essentieel is dat de schaarste van 2TWh ook daadwerkelijk is verdeeld over de gebieden. Dat kan door programmeringsafspraken of de maxima zoals genoemd in het PPE. De deadline voor het maken van afspraken komt dichterbij en daarom informeren we u over de stappen die volgen.

Programmeringsafspraken: de inhoud

U heeft de mogelijkheid om programmeringsafspraken te maken. Daarin stellen we een maximum per voorkeursgebied vast en maken we afspraken over de fasering. Hierbij spreken we af welk deel van het gebied we wanneer ontwikkelen om zo invulling te geven aan een afgesproken maximum. Zo kunt u andere relevante ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied ook betrekken. U krijgt de gelegenheid om met een voorstel te komen met de finale invulling voor de ambitie, zoekgebieden/locaties, fasering en nadere afspraken verdeeld over de voorkeursgebieden. Samen bekijken we of het mogelijk is tot afspraken te komen. Voor de verdere inhoud van de programmeringsafspraken verwijzen wij naar bijgaand format.

Procedure wanneer u geen programmeringsafspraken maakt

Indien u ervoor kiest geen programmeringsafspraken te maken geldt hiervoor dat wij de aanvragen voor de gebieden waar geen programmeringsafspraken gelden in behandeling nemen totdat het provinciaal plafond van 2 TWh in de hele provincie is bereikt. Ook die ruimte moet openbaar en transparant worden verdeeld. Dat doen wij dan volgens de verdeling in het PPE.

Bij de behandeling van initiatieven in gemeenten zonder programmeringsafspraken houden we ook zoveel als mogelijk rekening met de lokale kaders.

Globale planning

Zowel in de Statenbrief van 20 december 2023 als de Statenbrief van 16 januari 2024 staat een globale planning voor de vaststelling van het windbeleid door Provinciale Staten. In de week van 10 januari 2024 tot 16 januari 2024 hebben wij gemeenten in de voorkeursgebieden geïnformeerd over de mogelijkheid van het maken van de programmeringsafspraken en het tijdsplan daarbij. Vervolgens zijn na 16 januari 2024 de ambtelijke en bestuurlijke gesprekken met gemeenten in de voorkeursgebieden geweest en is de inhoud en het proces van het maken van programmeringsafspraken nader toegelicht. Onderstaand vindt u de planning zoals die nu geldt, onder voorbehoud van het feit dat de Staten over hun eigen agenda gaan en de vraag nog beantwoord moet worden of er ruimte is om alle insprekers in 1 commissievergadering te kunnen inplannen voor hun spreekrecht of dat dit over meerder dagen moet worden verdeeld.

1 april 2024: deadline bieding van gemeenten voor programmeringsafspraken

23 april 2024: besluit college tot verdeling van de schaarste (vaststelling PPE)

15 mei 2024: Commissie vergadering PS

29 mei 2024: PS vergadering

De deadline van 1 april voor het maken van programmeringsafspraken volgt uit de planning om de verordening en het PPE op tijd te kunnen aanbieden aan de Staten. Na besluitvorming in PS vervalt namelijk het voorbereidingsbesluit en kunnen initiatiefnemers – bij afwezigheid van programmeringsafspraken – aanvragen indienen. Om eventuele aanvragen onder de programmeringsafspraken te laten vallen zullen deze afspraken voor 1 april bekend moeten zijn om op tijd in de stukken mee te kunnen nemen.

Afstemming met uw raad

De programmeringsafspraken maakt uw college met ons college, Wij kunnen ons voorstellen dat u deze afspraken wilt voorleggen aan uw raad. U kunt de afspraken desgewenst maken onder voorbehoud van instemming met uw raad. Daarbij is het wel van belang dat u voor besluitvorming in PS op 29 mei uw raad een besluit heeft genomen. Indien uw raad niet akkoord gaat met de afspraken vervallen de programmeringsafspraken voor uw gemeente.

Concrete stappen

Indien u nog geen programmeringsafspraken heeft gemaakt of nog niet heeft aangegeven geen afspraken te willen maken dan verzoeken we u ons dat aan te geven. In het geval u wel afspraken wil maken verzoeken we u de volgende gegevens aan te leveren:

- welk plafond aan GWh u wilt hanteren voor uw voorkeursgebied/gemeente
- welk tijdvak of tijdvakken u wil hanteren voor aanvragen
- in welke gebieden u het maximum aan GWh wil laten landen
- eventuele andere afspraken die u graag wil maken

Indien we overeenstemming bereiken zullen we deze gegevens opnemen in bijgevoegd format. Randvoorwaardelijk voor het maken van afspraken is dat dit format vóór 1 april ondertekend door uw college retour is bij ons.



Gezamenlijk ontwikkelkader ATT wind

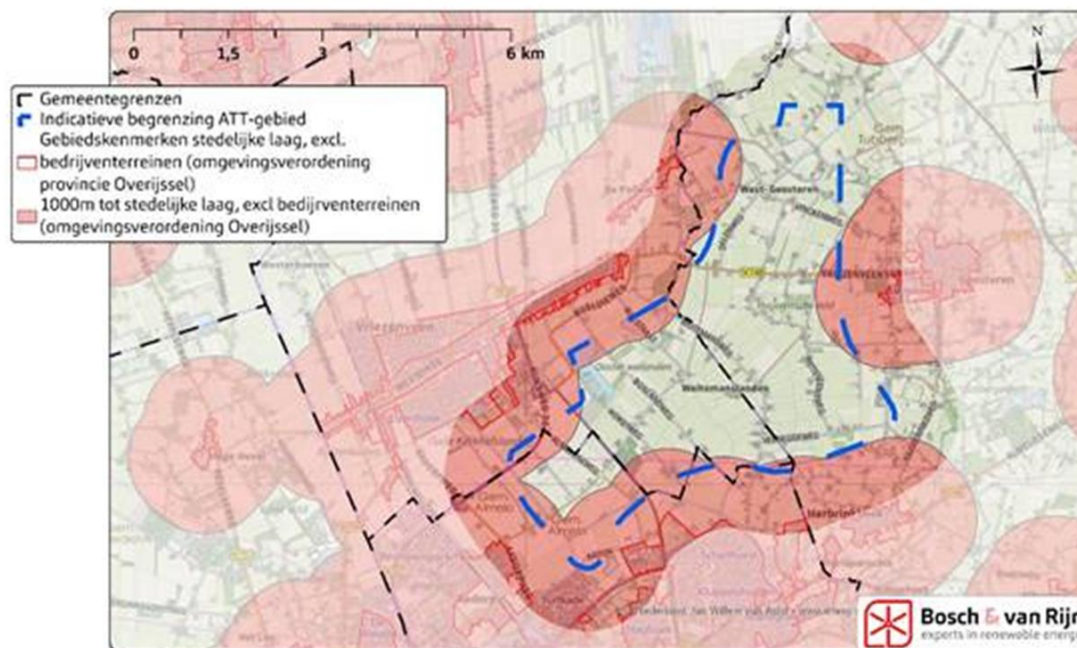
De gemeenten Almelo, Tubbergen en Twenterand en provincie Overijssel werken sinds begin 2022 samen om de mogelijkheden voor windenergie te verkennen in het grensgebied langs de drie gemeentegrenzen van Almelo, Tubbergen en Twenterand (ATT). Zij zijn voor dit zoekgebied gekomen tot het volgende gezamenlijke ontwikkelkader.

Uitgangspunten voor de energieopgave:

- De energieopgave voor het ATT-gebied wordt gerealiseerd binnen een bandbreedte van 120 – 180 GWh. Dat zijn 6 – 10 windturbines van 15 – 20 GWh per windturbine.
- Bij de realisatie van de ambities wordt het ATT-gebied gezien als één ontwikkelgebied. Het definitieve aantal en de locaties worden uitgewerkt in een gemeentegrensoverschrijdend gebiedsproces.

Uitgangspunten voor het gebied:

- Een indicatie van het ATT-gebied is in figuur 1 aangegeven met een blauwe stippellijn.
- Voor de realisatie van windturbines geldt een afstandsnorm van minimaal 1 kilometer tot de huidige woonkernen. Hierbij geldt de 'gebiedskenmerken stedelijke laag', exclusief bedrijventerreinen, als begrenzing. Deze laag volgt uit de omgevingsverordening provincie Overijssel 2021.
- In het ATT-gebied is het niet toegestaan om windturbines te plannen in de zandwinlocatie (100 hectare).



Figuur 1. ATT zoekgebied



Technische uitgangspunten:

- Bij de realisatie van windturbines wordt rekening gehouden met de (wettelijke) fysieke belemmeringen.
- De windturbines hebben een minimale opbrengst van 15 GWh per jaar. Volgens de huidige ontwikkelingen zijn dit windturbines met een tiphoogte van 200 meter en hoger. Op die manier zijn zo min mogelijk windturbines nodig om de gegeven doelstelling van de duurzaam op te wekken elektriciteit te realiseren.
- De benodigde aandachtspunten om hinder en eventuele gezondheidseffecten te voorkomen, worden uitgewerkt in een lokale Milieu Effectrapportage (MER).
- Geluidshinder wordt zoveel mogelijk beperkt door de volgende uitgangspunten:
 - o Een geluidsnorm van maximaal 45 dB Lden, tenzij landelijk strengere normen van toepassing zijn.
 - o Aangezien dit een gewogen jaargemiddelde is voor geluidbelasting tijdens de dag-, avond- en nachtperiode, gelden aanvullend:
 - Een geluidsnorm voor de nacht van maximaal 39 dB LNight (gewogen jaargemiddelde).
 - LAeq,15 min: Het gemiddelde geluidsniveau tussen 23.00 en 07.00 uur gedurende 15 minuten is maximaal 43 dB(A).
 - Hinder door laagfrequent geluid vanwege windturbines bij meer dan 3 tot 10% van de bevolking wordt voorkomen, doordat het windpark moet voldoen aan de Vercammen-curve.
 - Piekgeluiden moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. In de uitwerking worden afspraken gemaakt over vervolgcacties en stilstandvoorzieningen als piekgeluiden zich onverhoopt toch voordoen.
 - o Bij de realisatie van windenergie geldt de voorkeur voor stille types windturbines (zo laag als redelijkerwijze haalbaar is)
- Hinder door verlichting van windturbines wordt zoveel mogelijk beperkt door een responsstelsysteem. Hierdoor gaat de verlichting alleen aan bij nadering van vliegtuigen (transpondersysteem).
- Hinder door slagschaduw mag nagenoeg niet optreden (0 tot 0,5 uur op jaarbasis).

Uitgangspunten voor zeggenschap, participatie en financiële participatie

- Windturbines worden gerealiseerd met als uitgangspunt minimaal 50% lokaal eigendom, waarbij gestreefd wordt naar 100% lokaal eigendom.
 - o De ontwikkelaar geeft invulling aan een lokale publiek private samenwerking, waarin onder meer overheden, grondeigenaren, ondernemers en energiecoöperaties kunnen deelnemen.
- Een model met afspraken over lokale financiële compensatie door grondvergoeding, schadevergoedingen, eventuele uitkoopregelingen en omwonendenvergoeding en/of een gebiedsfonds op basis van locatie/afstand tot het project wordt uitgewerkt in het gebiedsproces.
- De ontwikkelaar geeft invulling aan de mogelijkheid voor de inwoners van de gemeenten Almelo, Tubbergen en Twenterand om financieel te participeren. Dit moet later in het proces aan de gemeenten worden voorgelegd.
- In het gebiedsproces worden afspraken gemaakt over de wijze waarop betrokkenen voorafgaand aan de realisatie van windturbines kunnen meedenken over:ⁱ
 - o de ruimtelijke ontwikkeling en voorkeursalternatieven, dus het hoe en waar de windturbines worden gerealiseerd.
 - o de uitvoering van het project.

ⁱ Voor Almelo is dit uitgewerkt in de Duurzame energieladder en voor Twenterand is dit uitgewerkt in het participatiebeleid en het beleidskader duurzame energie.

Programmeringsafspraken wind op land ATT

1. Programmeringsafspraken

Doel programmeringsafspraken

In de (ontwerp) nieuwe provinciale omgevingsverordening is een maximum van 2 terawattuur (TWh) aan windenergie opgenomen. Om hier invulling aan te geven maken wij programmeringsafspraken tussen Gedeputeerde Staten en het college van Burgemeester en Wethouders over onder andere het maximumaantal op te wekken Gigawattuur (GWh) door wind op land. De afspraken hebben betrekking op het gebied bestaande uit het gebied ten noordoosten van Almelo ter hoogte van Weitemanslanden en West-Geesteren. In dit gebied werken betrokken gemeenten en de provincie samen aan de realisatie van 120 tot 180 GWh aan opwek windenergie. Waar bij de bovengrens van 180 GWh als maximum zal gelden in de programmering. De gemaakte afspraken nemen wij op in het Provinciaal Programma Energiestrategie. Daarmee kan provincie Overijssel als bevoegd gezag voor windturbines¹ de vergunningverlening binnen de maxima reguleren en beoordelen. De programmeringsafspraken herzien we elke twee jaar, indien nodig.

Afspraken tussen provincie Overijssel en gemeente Almelo, Tubbergen en Twenterand
Deze afspraken zijn gemaakt tussen twee bestuursorganen: het college van Gedeputeerde Staten van Provincie Overijssel en de colleges van Burgemeester en Wethouders van gemeente Almelo, Tubbergen en Twenterand. Gemeenten en provincie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de realisatie van de gemaakte afspraken.

Provinciale Staten en de Gemeenteraad stellen de ambitie en de kaders vast in de Regionale Energie Strategie (RES). Provinciale Staten stellen de kaders waarbinnen Gedeputeerde Staten een besluit kan nemen over de vergunningverlening voor een windpark. De provinciale Omgevingsvisie en verordening vormen het bovenliggend beleidskader. De Gemeenteraad kan binnen de gemeentegrenzen zoekgebieden aanwijzen.

Juridische werking

De mogelijkheid om programmeringsafspraken te maken staat in artikel 4.108c van de Omgevingsverordening. Omgevingsplannen voorzien niet in het oprichten van windturbines voor zover dit ertoe leidt dat er in Overijssel jaarlijks in totaal meer dan 2 TWh aan windenergie geproduceerd wordt. Omgevingsplannen staan alleen toe dat nieuwe windturbines worden opgericht als dit past binnen de geldende programmeringsafspraken windenergie, zoals deze zijn gemaakt en vastgelegd in bestuurlijke afspraken tussen provincie en gemeenten. Wanneer de realisatie van een nieuwe windturbine niet past binnen geldende programmeringsafspraken windenergie, kan de windturbine alleen worden opgericht als daarvoor vooraf instemming is verkregen van Gedeputeerde Staten.

¹ [Artikel 9c Elektriciteitswet 1998](#)

Als er voor de gemeente geen programmeringsafspraken windenergie gelden, zijn Gedeputeerde Staten bevoegd om vast te stellen wat het maximum is van de hoeveelheid op te wekken GWh en het daarvoor benodigde aantal windturbines dat daarvoor binnen een gemeente opgericht mag worden.

De procedure voor selectie van de aanvragen voor vergunningen en de verdeling van het maximum per gebied staat in hoofdstuk 3 van het Provinciaal Programma Energiestrategie.

2. De afspraken

a. Maximum aan opwek

Provincie en gemeenten spreken af dat in de gemeente Almelo, Tubbergen en Twenterand minimaal 120 GWh en maximaal 180 GWh aan duurzame energie door wind op land wordt opgewekt in 2030. Bij de beoordeling van initiatieven gaan we uit van maximaal 20 GWh aan opgewekt vermogen per windturbine. Provincie Overijssel maakt elk halfjaar een monitor, waarin we (verwacht opgewekt) vermogen nader specificeren zodra projectrealisatie meer concreet wordt.

b. Locaties

Provincie en gemeente spreken af dat het afgesproken maximumaantal GWh, van de gemeenten Almelo, Twenterand en Tubbergen (exclusief zoekgebied Langeveen-Manderveen), mag landen in gebied ten noordoosten van Almelo ter hoogte van Weitemanslanden en West-Geesteren. Exacte specificering van het gebied gebeurt in nader overleg voorafgaand aan openstelling van de locatie (zie sub c.). Het is vervolgens aan de initiatiefnemers om de ruimte in te vullen.

Het afgesproken gebied dient ruim voldoende ruimte te bieden voor het afgesproken aantal GWh. De definitie van ruim voldoende ruimte is gebaseerd op de Omgevingseffectrapportage van Provincie Overijssel.

c. Fasering

Provincie en gemeente spreken af dat de provincie het afgesproken aantal van 180 GWh openstelt voor aanvragen in de periode 1 september 2024 tot 1 maart 2025. De openstelling en daaropvolgende beoordeling van initiatieven doet de provincie op een openbare en transparante wijze.

d. Bekende initiatieven of lopende aanvragen

Enkel initiatieven die operationeel zijn of waarvoor een planologische procedure loopt komen hiervoor in aanmerking.

e. Bevoegd gezag

Zodra de provincie de weging van initiatieven aan de hand van de vastgelegde selectiecriteria in het PPE - na sluiting van een tijdvak - heeft gedaan is, inzichtelijk welke initiatieven planologische medewerking krijgen. Gedeputeerde Staten zijn op grond van de elektriciteitswet bevoegd gezag voor de meeste windturbineparken.

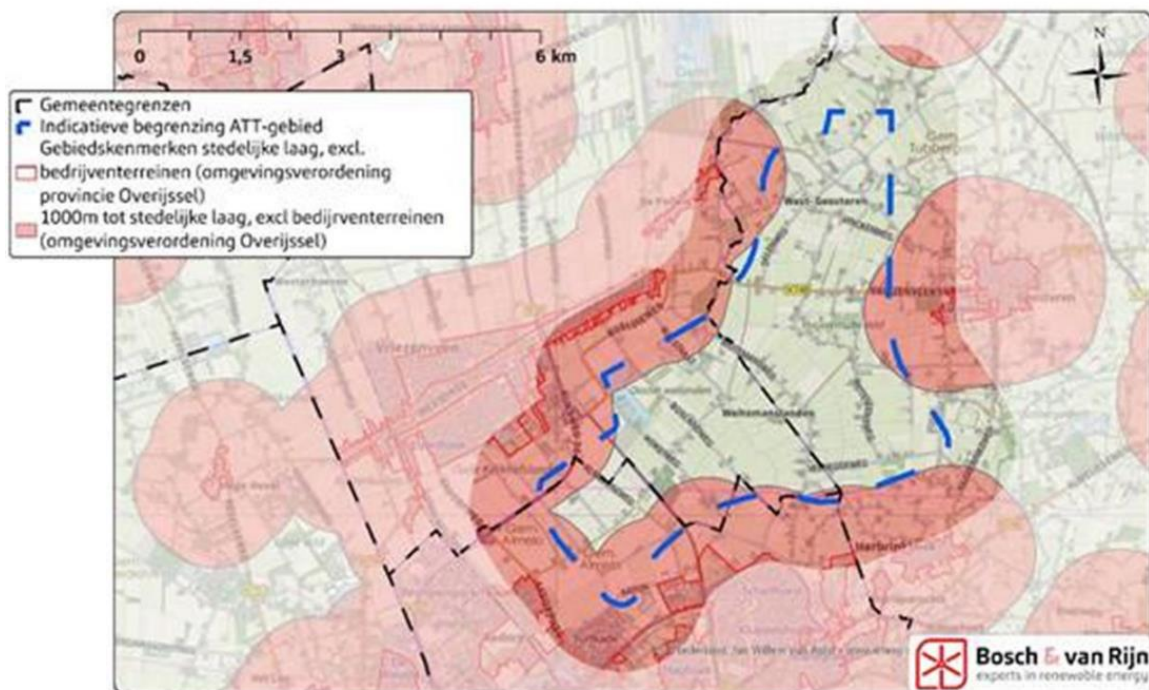
3. Overig

Gezamenlijk ontwikkelkader ATT

Het 'Gezamenlijk ontwikkelkader ATT wind' is onderdeel van deze programmeringsafspraken en is als bijlage opgenomen.

Kaart

Deze kaart geeft de begrenzing aan van het opengestelde gebied, zoals opgenomen in deze programmeringsafspraken. Deze begrenzing is indicatief. Bij openstelling van de betreffende gebieden publiceert de provincie een kaart met een precieze aanduiding van het gebied.



Geldig van 23 april 2024 tot 1 januari 2030

Bijlage:

Gezamenlijk ontwikkelkader ATT wind

College van Burgemeester en Wethouders gemeente Almelo

Almelo

Datum:

J. Dijkstra
Gemeentesecretaris

M.M. van 't Veld
Burgemeester

College van Burgemeester en Wethouders gemeente Tubbergen

Tubbergen

Datum:

J.L.M. Scholten
Gemeentesecretaris

A.H. Postma
Burgemeester

College van Burgemeester en Wethouders gemeente Twenterand

Vriezenveen

Datum:

P.F.G. Rossen
Gemeentesecretaris

Mr. J.C.F. Broekhuizen
Burgemeester

Na ondertekening wordt dit document, met de daarbij behorende bijlagen, ter ondertekening aangeboden aan Gedeputeerde Staten (GS). Na ondertekening door GS zijn de programmeringsafspraken geformaliseerd.

Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel

Zwolle

Datum:

A.P. Heidema
Voorzitter

N. Versteeg
Secretaris

Programmeringsafspraken wind op land gemeente Tubbergen

1. Programmeringsafspraken

Doel programmeringsafspraken

In de (ontwerp) nieuwe provinciale omgevingsverordening is een maximum van 2 terawattuur (TWh) aan windenergie opgenomen. Om hier invulling aan te geven maken wij programmeringsafspraken tussen Gedeputeerde Staten en het college van Burgemeester en Wethouders over onder andere het maximumaantal op te wekken Gigawattuur (GWh) door wind op land. De afspraken hebben betrekking op het gebied bestaande uit het zoekgebied Langeveen- Manderveen en bestaan naast de afspraken zoals opgenomen in de programmeringsafspraken ATT. De gemaakte afspraken nemen wij op in het Provinciaal Programma Energiestrategie. Daarmee kan provincie Overijssel als bevoegd gezag voor windturbines¹ de vergunningverlening binnen de maxima reguleren en beoordelen. De programmeringsafspraken herzien we elke twee jaar, indien nodig.

Afspraken tussen provincie Overijssel en gemeente Tubbergen

Deze afspraken zijn gemaakt tussen twee bestuursorganen: het college van Gedeputeerde Staten van Provincie Overijssel en het college van Burgemeester en Wethouders van gemeente Tubbergen. Gemeenten en provincie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de realisatie van de gemaakte afspraken.

Provinciale Staten en de Gemeenteraad stellen de ambitie en de kaders vast in de Regionale Energie Strategie (RES). Provinciale Staten stellen de kaders waarbinnen Gedeputeerde Staten een besluit kan nemen over de vergunningverlening voor een windpark. De provinciale Omgevingsvisie en verordening vormen het bovenliggend beleidskader. De Gemeenteraad kan binnen de gemeentegrenzen zoekgebieden aanwijzen.

Juridische werking

De mogelijkheid om programmeringsafspraken te maken staat in artikel 4.108c van de Omgevingsverordening. Omgevingsplannen voorzien niet in het oprichten van windturbines voor zover dit ertoe leidt dat er in Overijssel jaarlijks in totaal meer dan 2 TWh aan windenergie geproduceerd wordt. Omgevingsplannen staan alleen toe dat nieuwe windturbines worden opgericht als dit past binnen de geldende programmeringsafspraken windenergie, zoals deze zijn gemaakt en vastgelegd in bestuurlijke afspraken tussen provincie en gemeenten. Wanneer de realisatie van een nieuwe windturbine niet past binnen geldende programmeringsafspraken windenergie, kan de windturbine alleen worden opgericht als daarvoor vooraf instemming is verkregen van Gedeputeerde Staten.

¹ [Artikel 9c Elektriciteitswet 1998](#)

Als er voor de gemeente geen programmeringsafspraken windenergie gelden, zijn Gedeputeerde Staten bevoegd om vast te stellen wat het maximum is van de hoeveelheid op te wekken GWh en het daarvoor benodigde aantal windturbines dat daarvoor binnen een gemeente opgericht mag worden.

De procedure voor selectie van de aanvragen voor vergunningen en de verdeling van het maximum per gebied staat in hoofdstuk 3 van het Provinciaal Programma Energiestrategie.

2. De afspraken

a. Maximum aan opwek

Provincie en gemeente spreken af dat in de gemeente Tubbergen maximaal 40 GWh aan duurzame energie door wind op land wordt opgewekt in 2030. Daarnaast gelden de afspraken zoals opgenomen in de programmeringsafspraken ATT met een maximum van 180 GWh. Bij de beoordeling van initiatieven gaan we uit van maximaal 20 GWh aan opgewekt vermogen per windturbine. Provincie Overijssel maakt elk halfjaar een monitor, waarin we (verwacht opgewekt) vermogen nader specificeren zodra projectrealisatie meer concreet wordt.

b. Locaties

Provincie en gemeente spreken af dat het afgesproken maximumaantal GWh mag landen in gebied Langeveen- Manderveen. Exacte specificering van het gebied gebeurt in nader overleg voorafgaan aan openstelling van de locatie (zie sub c.). Het is vervolgens aan de initiatiefnemers om de ruimte in te vullen.

Het afgesproken gebied dient ruim voldoende ruimte te bieden voor het afgesproken aantal GWh. De definitie van ruim voldoende ruimte is gebaseerd op de Omgevingseffectrapportage van Provincie Overijssel.

c. Bekende initiatieven of lopende aanvragen

Provincie en gemeente spreken af dat het initiatief Windpark Langeveen meetelt voor de invulling van het afgesproken maximum. Enkel initiatieven die operationeel zijn of waarvoor een planologische procedure loopt komen hiervoor in aanmerking.

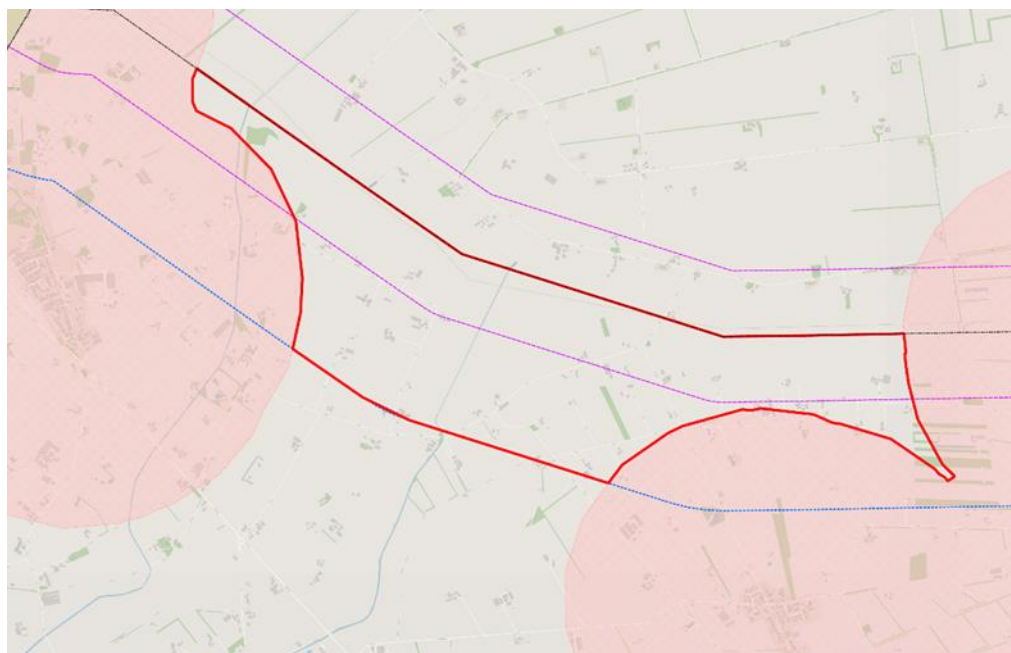
d. Bevoegd gezag

Zodra de provincie de weging van initiatieven aan de hand van de vastgelegde selectiecriteria in het PPE - na sluiting van een tijdvak - heeft gedaan is, inzichtelijk welke initiatieven planologische medewerking krijgen. Gedeputeerde Staten zijn op grond van de elektriciteitswet bevoegd gezag voor de meeste windturbineparken. De gemeente kan verzoeken om die rol aan de gemeente over te dragen. Gedeputeerde Staten nemen in die gevallen een besluit op dat verzoek op basis van de gronden die genoemd zijn in de Elektriciteitswet.

3. Overig

Kaart

Deze kaart geeft de begrenzing aan van het opengestelde gebied, zoals opgenomen in deze programmeringsafspraken. Deze begrenzing is indicatief. Bij openstelling van de betreffende gebieden publiceert de provincie een kaart met een precieze aanduiding van het gebied.



Geldig van 23 april 2024 tot 1 januari 2030

College van Burgemeester en Wethouders gemeente Tubbergen

Tubbergen

Datum:

J.L.M. Scholten
Gemeentesecretaris

A.H. Postma
Burgemeester

Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel

Zwolle

Datum:

A.P. Heidema
Voorzitter

N. Versteeg
Secretaris