

Toepassen grondbeleidsinstrumenten voor het feitelijk realiseren van zonne- en windparken

LTB 2021/40

Het realiseren van zonne- en windparken (energielandschappen) is, om het voorzichtig uit te drukken, beleidsmatig (niet iedereen wil een zonnepark of een windmolen in zijn of haar achtertuin) en qua uitvoering (het kunnen beschikken over de grond en het verkrijgen van de benodigde vergunningen), geen eenvoudige opgave. Misschien wel meer dan bij elke andere soort gebiedsontwikkeling komt het daardoor bij het realiseren van energieparken met zonnepanelen en windmolens aan op maatschappelijk draagvlak, politieke dekking, bestuurlijke daadkracht, uitvoeringscapaciteit en het goed toepassen van de grondbeleidsinstrumenten.

In dit artikel wordt ingegaan op het zo toepassen van grondbeleidsinstrumenten dat tijdig kan worden beschikt over de grond die nodig is voor het aanleggen van zonne- en windparken.

Als eerste wordt de opgave voor de energietransitie weergegeven en dan het proces van het tot stand komen van beleid. Daarna wordt ingegaan op de mogelijkheden die de grondbeleidsinstrumenten bieden voor het door gemeenten en/of door initiatiefnemers in samenwerking met gemeenten realiseren van de doelstellingen van de energietransitie door tijdig over de grond te kunnen beschikken.

Fysieke opgave

Duidelijk is dat vooral het plaatsen van zonnepanelen op landbouwgrond weerstand oproept: door de noodzaak van de transitie te betwisten, door te stellen dat andere opwekkingsmethoden moeten worden ingezet dan wel door aan te voeren dat de panelen op daken thuishoren. Uitgaande van het door Nederland moeten voldoen aan het nationale Klimaatakkoord uit 2019, wordt door beleidsmakers van uitgegaan dat het onvermijdelijk is dat zonnepanelen op landbouwgrond zullen worden geplaatst.

Het Klimaatakkoord gaat uit van een noodzakelijke energietransitie van fossiel naar hernieuwbaar, mede te bereiken door het in 2030 opwekken van 35 terawattuur (TWh) uit zonne- en windenergie op land. Het Planbureau voor de leefomgeving schat – afhankelijk van het aandeel dat op landbouwgrond gerealiseerd wordt en afhankelijk van wat het energienet toelaat – dat daarvoor tot het jaar 2050 140.000 tot 600.000 ha nodig zijn. De netbeheerders gaan

voor zonneparken voor de komende jaren uit van een benodigde oppervlakte van 34.000 tot 65.000 ha.

Ruimtelijke beleidsopgave

Ruimtelijk is de opgave opgenomen in de Nationale Omgevingsvisie Novi (een nieuw instrument uit de vooralsnog per 1 juli 2022 in te voeren Omgevingswet), met als uitvoeringsinstrument het in 30 regio's door decentrale overheden opstellen van een Regionale Energie Strategie (RES). Er wordt daarin uitgegaan van een goed samenspel tussen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, maar ook tussen overheden en (agrarische) bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers.

Voor het ontwikkelen van zonne- en windparken komt het dan, denken wij, met name neer op het samenwerken van gemeenten met ontwikkelaars met als aandachtspunt de participatie en acceptatie door bewoners.

Iedere regio heeft per 1 juli 2021 zijn eigen energiedoelstelling geformuleerd en bepaald hoe die uiterlijk in 2030 bereikt zal worden. Daarbij is aan de orde het nu, dan wel op termijn benoemen van zoekgebieden voor energielandschappen. Dat is een nieuw beleidsmatig, niet wettelijk gedefinieerd begrip voor een landschap, waarin duurzame energiewinning of -opwekking en/of het effect daarvan nadrukkelijk zichtbaar is. Of hier sprake is van verhullend taalgebruik laten wij ter beoordeling aan de lezer.

Het kiezen van zoekgebieden voor zonneparken gebeurt aan de hand van de zogenoemde Zonneladder, een nationaal afwegingskader bij inpassing van zonne-energie dat uitgaat van daken, ongebruikte terreinen in bebouwd gebied en dan pas op landbouw en natuurground. Hierbij wordt gestreefd naar het combineren van functies.

Instrumentarium grondbeleid in relatie tot aanleg zonne- en windparken

Doordat bij het ontwikkelen van energielandschappen met zonne- en windparken (nog?) sprake is van een economisch lucratieve activiteit (aangejaagd door subsidies), zijn en worden inmiddels grondposities ingenomen door marktpartijen. Deze ontwikkeling zal zich versneld kunnen voordoen in benoemde zoekgebieden, want is een ontwikkeling die van invloed is op de uitvoering van het beleid door het aanleggen van zonne- en windparken.

Dezelfde ontwikkeling (het innemen van grondposities door ontwikkelaars) deed zich eerder ook voor ten tijde van het vaststellen van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) in 1991. In de nota werden door de overheid locaties aangewezen voor woningbouw, die daarop werden gekocht door ontwikkelaars. Dat leidde ertoe dat de onderhandelingspositie van ontwikkelaars bij het sluiten van realisatieovereenkomsten met gemeenten aanzienlijk sterker werd (wie de grond heeft die bouwt).

¹ Diana Frikkee en Peter Overwater zijn respectievelijk als grondzakendeskundige en grondzakenjurist verbonden aan het Kenniscentrum van Overwater Grondbeleid Adviesbureau in Strijen, dfrikkee@overwater-grondbeleid.nl, poverwater@overwater-grondbeleid.nl, www.overwater-grondbeleid.nl.

Als reactie daarop is het grondbeleidsinstrumentarium aangepast en aangevuld met het door gemeenten kunnen vestigen van een voorkeursrecht tot koop op een gebied op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en het door gemeenten kunnen verhalen van hun kosten bij gebiedsontwikkelingen.

De stand van zaken van het grondbeleid is anno nu:

- dat de zeggenschap over het hoe en wanneer van een gebiedsontwikkeling bij de overheid ligt;
- dat het realiseren van het gewenste andere grondgebruik veelal wordt uitgevoerd door marktpartijen;
- dat de overheid haar kosten die samenhangen met een gebiedsontwikkeling vergoed krijgt; en
- dat op basis van het grondrechteigendom de resterende eventuele meerwaarde van grond toekomt aan de eigenaar.

Met als rode draad dat er per gebiedsontwikkeling tussen overheden en marktpartijen wordt samengewerkt en dus onderhandeld, met de overheid als regievoerder en uiteindelijk beslisser in het algemeen belang. We vatten dit samen onder de noemer Sturend Grondbeleid.

Toepassen Sturend Grondbeleid voor realiseren energielandschappen

Sturend Grondbeleid ziet dus op het onder regie van de overheid in onderlinge samenhang inzetten van de grondbeleidsinstrumenten, voor het tijdig de beschikking krijgen over grond die nodig is voor het daadwerkelijk realiseren van een gebiedsontwikkeling. Daarbij is uitgangspunt dat er geen gebied in Nederland wordt ontwikkeld zonder dat tussen de gemeente en marktpartijen wordt onderhandeld, gecontracteerd en samengewerkt. Dit is des te meer aan de orde in de huidige marktomstandigheden waar gebiedsontwikkeling wordt gericht op de eindgebruiker en tot stand komt met medewerking van veel betrokken partijen.

Overheden en marktpartijen gaan dan met elkaar in onderhandeling over de samenwerking bij gebiedsontwikkeling. Daarvoor is het nodig de eigen onderhandelingspositie te kennen door te weten hoe en wanneer de verschillende grondbeleidsinstrumenten kunnen worden ingezet.

Het gaat daarbij dan veelal om het kopen van grond (en opstellen), het wel of niet vestigen van een voorkeursrecht, het toepassen van afdeling 6.4 Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het kostenverhaal, fasering en wijze van uitvoering, het sluiten van een realisatieovereenkomst (inclusief kostenverhaal) en het tijdig inzetten van het onteigeningsinstrument. Dit vergt een strategische planning en afstemming van de inzet van de instrumenten. Hierdoor kan de gewenste gebiedsontwikkeling tijdig worden gerealiseerd.

Bij de uitvoering past het projectmatig en op basis van kennis toepassen van grondbeleidsinstrumenten, als onderdeel van een projectorganisatie (vaak ontbreekt daarbij zicht op de aspecten als tijdige grondverwerving en het verhalen van kosten door gemeenten) gericht op het op het gewenste, noodzakelijke tijdstip kunnen beschikken over de grond.

Het in de praktijk daarbij werken met kwadranten, schema's en afvinklijstjes kan zeker nuttig zijn en past in de huidige tijd, maar onzes inziens komt het nog meer dan vroeger aan op het in beeld brengen van wat er mogelijk is (de wens is uitgesproken tot het laten participeren van omwonenden, hoe van droom tot daad te komen?), het durven innemen van en vasthouden aan bestuurlijke standpunten (er komen noodzakelijkerwijs windmolens, zonneparken in Nederland en met dat uitgangspunt kijken we of dat op deze locatie moet/kan), het daarover niet vanuit macht (die tijd is geweest) maar op basis van noodzaak en inhoudelijke argumenten de dialoog voeren. Daarbij past ook aangeven dat argumenten gebaseerd op het niet eens zijn met de noodzaak van het zo vormgeven van de energietransitie en/of gebaseerd op het uitgangspunt 'Not in my backyard' (Nimby), niet doorslaggevend zullen zijn en de dialoog vertroebelen.

In te zetten grondbeleidsinstrumenten

Strategische grondverwerving

Het door een gemeente zelf verwerven van een grondpositie binnen een te realiseren energielandschap is een eerste mogelijkheid om sturing te geven aan de gewenste gebiedsontwikkeling. Veelal zal de gemeente de grondverwerving echter overlaten aan de ontwikkelaar met wie zij een realisatieovereenkomst wil aangaan. Verwerven op basis van een volledige schadeloosstelling kan soms ook gewenst zijn om zo een zetje te geven bij het op gang komen van een gebiedsontwikkeling.

Mochten er meerdere kapers op de grondmarktkust dreigen te verschijnen dan is er de mogelijkheid een voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten te vestigen.

Vestigen voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten

Een gemeente kan beslissen een voorkeursrecht te vestigen, waardoor als een eigenaar grond wil vervreemden hij die eerst aan de gemeente te koop moet aanbieden. Uitgaande van bestuurlijk commitment voor het uitvoeren van de RES handhaaft een voorkeursrecht de status quo in een gebied voor wat betreft de eigendomssituatie, het brengt rust op de grondmarkt en voorkomt prijsopdrijving, maar bovenal versterkt het de regierol van de gemeente.

De huidige praktijk van de gebiedsontwikkeling voor woningbouw en bedrijventerrein leert dat gemeenten het voorkeursrecht vestigen juist vanuit die wens om regie te voeren. Dus niet zozeer om zelf te kopen, maar om zo versnippering tegen te gaan en te komen tot realisatieovereenkomsten inclusief kostenverhaal met partijen die bereid en in staat zijn te ontwikkelen op de manier die de gemeente voor ogen staat. Waarbij er vrijstelling van de aanbiedingsplicht kan worden verleend nadat er is gecontracteerd met een ontwikkelaar.

Hierdoor wordt ook het onderscheid duidelijk tussen ontwikkelaars die volgens de voorwaarden van de gemeenten kunnen en willen contracteren met gemeenten en speculanten die dat niet kunnen en/of willen doen.

Een voorkeursrecht kan door burgemeester en wethouders van een gemeente voorlopig worden gevestigd op basis van een voornemen tot een energielandschap, voordat een structuurvisie of bestemmingsplan voor het betreffend gebied geldt. Dit voorkeursrecht moet dan binnen drie maanden door de gemeenteraad worden bestendigd door een besluit tot aanwijzing van de gronden waarop het voorkeursrecht van toepassing is. Wordt dit besluit niet tijdig genomen, vervalt het voorkeursrecht van rechtswege. Deze aanwijzing geldt maximaal drie jaar. Binnen die termijn moet door de raad een planologische onderlegger worden vastgesteld (structuur-/omgevingsvisie of een bestemmings-/omgevingsplan). In totaal kan een voorkeursrecht maximaal zestien jaar voortduren! Inmiddels zijn er voorbeelden waar op oppervlakten van meer dan 375 ha voorkeursrechten gevestigd zijn op meerdere zoekgebieden binnen een gemeente. Bij de daaropvolgende planvorming worden de plannen dan steeds concreter en kan het zoekgebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd worden verkleind en komt het voorkeursrecht weer deels te vervallen.

Sluiten van realisatieovereenkomst inclusief kostenverhaal (anterieure overeenkomst)

De gemeente sluit vervolgens met een initiatiefnemer (ontwikkelaar) een realisatieovereenkomst, waarin wordt overeengekomen waar en wanneer zonne- of windparken zullen worden gerealiseerd. Ook worden afspraken gemaakt over de te doorlopen planologische procedures, de communicatie, het bij de planvorming betrekken van omwonenden et cetera. Dit heet een anterieure overeenkomst (art. 6.24 Wro).

In dit soort overeenkomsten wordt het verplicht verhalen van de kosten van de gemeente die samenhangen met het realiseren van de zonne- en windparken geregeld (afdeling 6.4 Wro). Aangezien het plan feitelijk zal worden uitgevoerd door een ontwikkelaar, zien die kosten vooral op de apparaatskosten van de gemeente. Deze worden bepaald aan de hand van de Regeling plankosten exploitatieplan (Plankostenplan).

Het is standaard dat in zo'n overeenkomst ook wordt overeengekomen dat de gemeente zo nodig haar publiekrechtelijke grondbeleidsinstrumentarium zal inzetten. Dat betreft dan met name het vestigen van een voorkeursrecht en het zo nodig voeren van een onteigeningsprocedure.

Onteigenen voor het realiseren van zonne- en windparken

Op basis van een vastgesteld bestemmingsplan met de bestemming Energielandschap of Energielandgoed is het mogelijk om te onteigenen.

Meestal zal eerst de ontwikkelaar proberen de benodigde grond te verwerven, maar als dat niet lukt kan de gemeente de verwerving in het publiek belang overnemen. Het gebruikelijke advies is daarbij een tweesporenbeleid te voeren, enerzijds steeds blijven proberen minnelijk te verwerven ter voorkoming van onteigening en anderzijds een onteigeningsprocedure op te starten.

Dit is pas toegestaan als een redelijke doch vruchteloze poging tot minnelijke verwerving is gedaan. De procedure kan te allen tijde worden beëindigd wanneer toch nog minnelijk overeenstemming wordt bereikt.

Om het tot stand komen van de bestemming en het ter beschikking krijgen van de grond zo veel mogelijk in de tijd op elkaar af te stemmen, is het noodzakelijk bij het vaststellen van het bestemmingsplan ook een besluit te nemen waarmee de Kroon wordt verzocht de gronden ter onteigening aan te wijzen.

Er kan van worden uitgegaan dat in de realisatieovereenkomst zal zijn overeengekomen dat de kosten van de onteigeningsprocedure en de te betalen schadeloosstelling voor rekening van de ontwikkelaar (lees: de gebiedsontwikkeling) zullen komen.

Impact eventuele invoering van de Omgevingswet

Mocht de Omgevingswet op 1 juli 2022 in werking treden, heeft dat voor wat betreft het te voeren grondbeleid en het toepassen van grondbeleidsinstrumenten nagenoeg geen inhoudelijke gevolgen. Dat is het gevolg van het feit dat bij de totstandkoming van de Aanvullingswet grondeigendom (onderdeel van de Omgevingswet) expliciet is gekozen voor het niet voeren van fundamentele discussie over bijvoorbeeld de grondslag voor de volledige schadeloosstelling en zelfrealisatie bij onteigening. De veranderingen zien vooral op de vorm van het toepassen van de grondbeleidsinstrumenten, met name bij onteigening. Na de invoering van de Omgevingswet zal de gemeenteraad zelf, in plaats van de Kroon, tot onteigening kunnen besluiten waarna deze beschikking door de rechter ambtshalve aan de wet zal worden getoetst.

Betekenis voor de praktijk

Duidelijk is dat het door gemeenten samen met initiatiefnemers/ontwikkelaars realiseren van zonne- en windparken gekwalificeerd kan worden als een moeilijk ontwikkelproces. Dit komt vooral door de bovengemiddelde emotie die bij het realiseren speelt, maar de instrumenten om te komen tot realisatie zijn beschikbaar. Ook hier zal het vaak bij ons op kantoor gehanteerde gezegde weer gelden: het gaat om 90% transpiratie en om 10% inspiratie. Maar het kan dus wel.