



# Werkblad - RES in de leefomgeving

## Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>Speelveld en tijdslijn</b> .....	<b>5</b>
Koninklijke route: maximale inspanning.....	6
De realiteit.....	6
<b>Vertrekpunt</b> .....	<b>6</b>
<b>Borging RES in omgevingsbeleid; beleidscyclus</b> .....	<b>7</b>
<i>RES-opgave in relatie tot bestaand ruimtelijk beleid</i> .....	7
<i>RES in relatie tot omgevingswet</i> .....	8
<i>Beleidsontwikkeling</i> .....	8
De Omgevingsvisie.....	9
Nationale Omgevingsvisie (NOVI).....	9
Provinciale omgevingsvisie (POVI).....	10
Gemeentelijke omgevingsvisie (GOVI) .....	11
Samenhang: sectoren en regio's .....	11
<i>Grondbeleid</i> .....	12
<i>Beleidsdoorwerking</i> .....	15
Programma's.....	15
Doorwerking van provinciaal en rijksbeleid .....	16
<i>Uitvoering</i> .....	17
Omgevingsvergunning .....	17
Projectbesluit.....	17
<i>Terugkoppeling</i> .....	19
<b>Participatie</b> .....	<b>20</b>
<i>Participatie onder de Omgevingswet</i> .....	20
<i>Participatie, de RES en Omgevingswet</i> .....	20
<b>Onderzoek van effecten op de leefomgeving (MER)</b> .....	<b>21</b>
<b>Bijlage - Voorbeeld energiebepalingen interim omgevingsverordening provincie Utrecht</b> .....	<b>23</b>

## Inleiding

Welke vragen worden in dit werkblad beantwoord:

- Hoe kunnen de ambities uit de RES worden verankerd in het omgevingsbeleid?
- Hoe kunnen de instrumenten van de Omgevingswet worden ingezet om de in de RES vastgelegde ambities te realiseren?
- Hoe kan het grondbeleid daarbij worden ingezet?
- Welke rol kan de milieueffectrapportage daarbij spelen?
- Op welke manieren kan participatie worden ingezet ter ondersteuning van dit proces?
- Hoe werkt rijks- en provinciaal beleid door naar het gemeentelijk schaalniveau?
- Welke stappen kunnen daarbij, gegeven de situatie in de regio, door de bevoegd gezagen in de regio worden gezet?
- Hoe kan ervoor worden gezorgd dat uiterlijk op 1 januari 2025 alle aangevraagde benodigde vergunningen voor hernieuwbaar op land zijn afgegeven?

In dit werkblad wordt ingegaan op de vraag hoe de ambities uit de RES kunnen worden verankerd in het omgevingsbeleid. En hoe de instrumenten van de Omgevingswet kunnen worden ingezet om de in de RES vastgelegde ambities te realiseren. De centrale vraag daarbij is welke stappen kunnen worden gezet zodat op 1 januari 2025 alle aangevraagde benodigde vergunningen voor hernieuwbaar op land zijn afgegeven.

### De RES-opgave

Wanneer de RES-opgave voor elektriciteit wordt geanalyseerd, kunnen of hoofdlijnen de volgende categorieën worden onderscheiden:

- Pijlijnprojecten voor zon en wind
- Zoekgebieden voor zon en wind
- Zon op dak
- Netwerken, inclusief de daarbij behorende bouwwerken, zoals schakelstations

Bij de opwekkingseenheden zal ook altijd naar de aansluitmogelijkheden op het netwerk gekeken moeten worden, zoals de uitbreiding van het netwerk en extra schakelstations. Ook deze moeten worden meegenomen in het omgevingsbeleid (de hiervoor beschreven omgevingsvisies en programma's).

Voor warmte in relatie tot het omgevingsbeleid gaat het om de warmtevraag in relatie tot keuzes in de fysieke leefomgeving die hieromtrent gemaakt moeten worden. Zoals boren naar geothermie, warmte-koude opslag, warmtenetten, keuze tussen zon-thermisch en zon-PV (zie [werkblad warmte](#)).

**Pijlijnprojecten** zijn initiatieven voor opwekinstallaties waarvoor reeds SDE-subsidie is verleend, maar die nog niet zijn gerealiseerd. Voor het verkrijgen van een SDE-subsidie is een verleende omgevingsvergunning een indieningseis. De omgevingsvergunning moet nog wel onherroepelijk worden voordat de bouw kan worden gestart. Een uitspraak van de Raad van State kan leiden tot vernietigen van de omgevingsvergunning. In het algemeen kan worden gesteld, dat pijlijnprojecten voor wat betreft afwegingen in de leefomgeving en de bijbehorende juridisch-planologische procedures als nagenoeg afgerond kunnen worden beschouwd.

In de komende twee jaar (2022 en 2023) wordt een substantieel deel van de huidige voorraad pijlijnprojecten gebouwd/aangelegd. Deze projecten zullen een groeiende impact op de leefomgeving krijgen en de energietransitie meer zichtbaar maken. Het mogelijk nieuwe omgevingsbeleid heeft op deze projecten die al in procedure zijn, waarschijnlijk weinig tot geen invloed meer, de bouw van die projecten mogelijk wel op het nieuwe beleid. Let wel allerlei andere variabelen, zoals energieprijzen, financiering, netinpassing, kunnen nog wel reden zijn om een pijlijnproject toch niet te realiseren. Dat dit consequenties kan hebben voor de investeringsplannen van netbeheerders moet daarbij in ogenschouw worden genomen.

### Vergunningen uiterlijk 1 januari 2025 afgegeven

In het Klimaatakkoord is vastgelegd dat de decentrale overheden uiterlijk op 1 januari 2025 alle aangevraagde benodigde vergunningen voor hernieuwbaar opgewekte elektriciteit op land hebben afgegeven. Hierbij hoort ook de aansluiting op het energienetwerk. Overheden zullen de initiatieven voor de duurzame elektriciteitsproductie voornamelijk aan de markt<sup>1</sup> overlaten. Vanuit dat uitgangspunt geredeneerd moet het voor de initiatiefnemers aantrekkelijk worden gemaakt om projecten op te zetten. Decentrale overheden spannen zich in om zo snel mogelijk planologische zekerheid te bieden aan initiatiefnemers. Netwerkbedrijven vragen ook vergunningen aan. Het gaat namelijk om zowel de opwekkingseenheden als de bijbehorende infrastructuur, inclusief de benodigde transformatorstations.

Voorzien wordt een rijk geschakeerd, overwegend decentraal, hernieuwbaar elektriciteitssysteem in 2050 met richting 2030 vooraleerst Wind op Land en Zon-PV. Voor de opgave wordt onderscheid gemaakt tussen de kleinschalige productie van Zon-PV bij voornamelijk huishoudens en de meer grootschalige productie op land en op daken. De ambitie voor de meer grootschalige (> 15 kW) elektriciteitsproductie op land bedraagt tenminste 35 TWh productie in 2030.

### Tijdljn Omgevingswet

De beoogde datum voor inwerkingtreding van de Omgevingswet is 1 juli 2022. Alle provincies hebben bij inwerkingtreding van de Omgevingswet een omgevingsvisie. Gemeenten moeten deze uiterlijk op 31 december 2024 gereed hebben. Dit staat op gespannen voet met het halen van de eerdergenoemde termijn van 1 januari 2025 voor het verlenen van vergunningen. Daarom worden in dit werkblad enkele versnellingsopties geschetst. Ook de instrumenten op basis van het grondbeleid kunnen worden ingezet om tot versnelling te komen.

### Beleidscyclus

Bij het ontwikkelen van de leefomgeving staat de dynamische beleidscyclus Omgevingswet centraal en de (decentrale)regelgeving. Dit werkblad is opgebouwd aan de hand van de beleidscyclus: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. Bij elk van deze vier onderdelen is beschreven wat de relaties tussen de RES en het omgevingsbeleid en de Omgevingswet zijn.

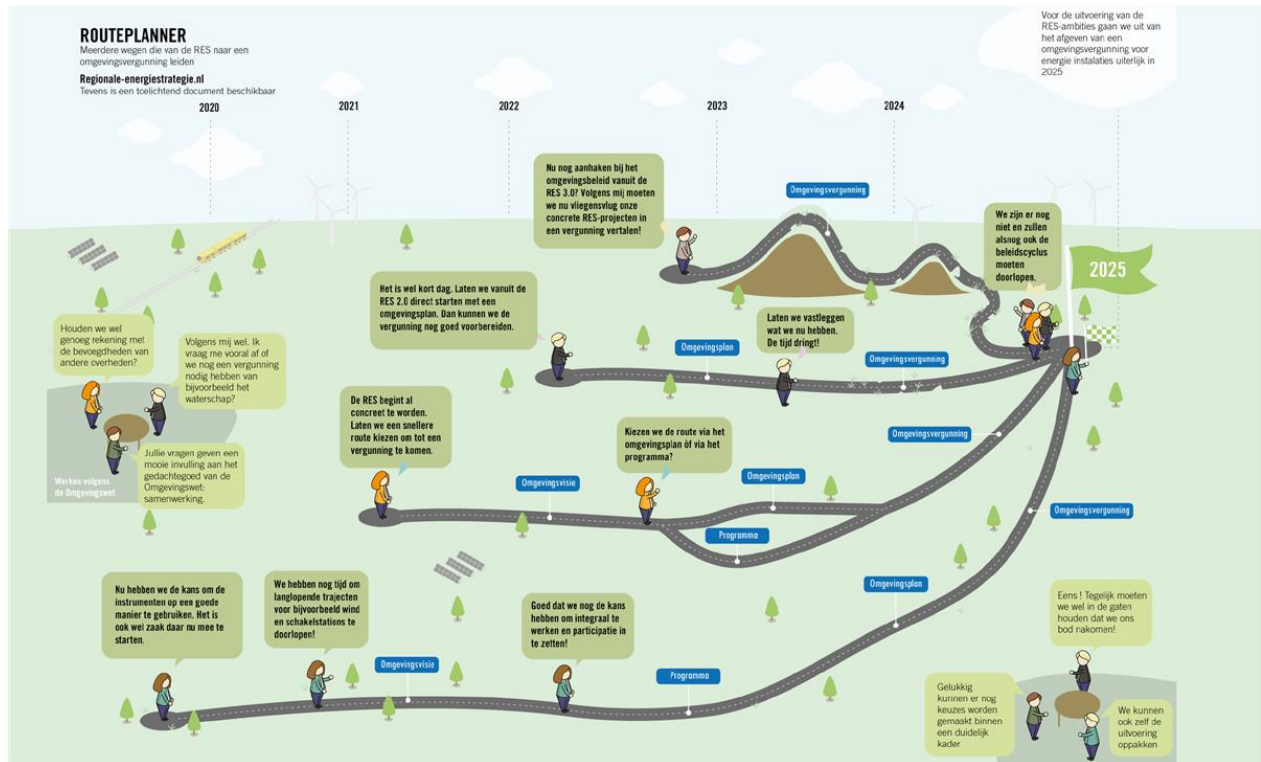
In dit werkblad wordt ook ingegaan op de m.e.r. procedures en inspraak en participatieprocessen.

---

<sup>1</sup> De markt is in dit geval een verzamelterm voor alle soorten van initiatiefnemers: van projectontwikkelaars tot energiecoöperaties.

## Speelveld en tijdlijn

Elke regio geeft op eigen wijze invulling aan de RES. Daarbij is er geen goed of fout. Keuzes hebben wel een gevolg. Wat is het effect als een RES regio minimale inspanningen verricht en wat is het effect als de regio zich maximaal inspant.



### 0-variant: minimale inspanning

In de meest extreme 0-variant heeft de regio zich tot 1 januari 2025 minimaal ingespannen om de RES te verankeren in het omgevingsbeleid. Aangevraagde vergunningen worden tot 1 januari 2025 per geval afgewogen en gemotiveerd. Die variant voldoet niet aan de afspraken uit het klimaatakkoord. Op deze manier wordt het voor initiatiefnemers niet aantrekkelijk gemaakt om projecten op te zetten. De kaders zijn namelijk niet helder. Bij toepassing van deze variant ontbreekt van een gebiedsgerichte afweging. Hierdoor kunnen ook maatregelen niet gebiedsgericht worden afgewogen en gefinancierd. Ook ontbreekt de mogelijkheid voor netbeheerders om adequate investeringsbeslissingen te nemen. Ook wordt niet voldaan aan de overeengekomen inspanningsverplichting dat decentrale overheden zich inspant om zo snel mogelijk planologische zekerheid te bieden aan initiatiefnemers. Het is ook erg onwenselijk. Het maakt het vergunningproces traag, kwetsbaar en weinig voorspelbaar. Zowel voor initiatiefnemers als omwonenden is het minder duidelijk. Kortom: deze variant is onwenselijk.

## Koninklijke route: maximale inspanning

Het andere uiterste is de tekentafelvariant. In dat scenario heeft de regio zich maximaal ingespannen om de RES tijdig te verankeren in het omgevingsbeleid. De RES bevat al een samenhangende benadering van de leefomgeving en kan als bouwsteen/module worden ingevoegd in de omgevingsvisies – waarvoor een m.e.r.-procedure is doorlopen en die tot stand is gekomen op basis van een uitgebreid participatietraject – en vertaalt in een uitvoeringsprogramma. Dit wordt verwerkt in omgevingsplannen, waarvoor waar nodig eveneens een m.e.r.-procedure is doorlopen en die tot stand is gekomen op basis van een uitgebreid participatietraject. Die omgevingsplannen bevatten de kaders voor de vergunningverlening voor zon, wind en infra. Op basis van die omgevingsplannen worden de vergunningen voor zon, wind en infra verleend.

## De realiteit

De werkelijkheid ligt naar verwachting tussen deze varianten in. Bovendien bestaat een regio, zoals aangegeven uit meerdere gemeenten en in ieder geval een provincie, waardoor de situatie per partner in de regio kan verschillen. Dit werkblad wil helpen om de regio's te helpen om gezamenlijk stappen richting de tekentafelvariant te zetten. Daardoor kan het vergunningproces sneller worden doorlopen, kosten ze minder capaciteit en bevatten die processen minder risico's.

Meer informatie over de verschillende routes van de verankering van de RES in het Omgevingswet instrumentarium vindt u op de [site van NP RES](#). Ook de uitgevoerde [verkenning](#) naar het instrument programma bevat meer informatie.

## Vertrekpunt

Kijken naar het bovengenoemde speelveld en de samenhang is het van belang om als regio een aantal stappen te zetten. In de RES'en zijn zoekgebieden vastgelegd<sup>2</sup> voor zon op dak en zon op land en voor de boven- en ondergrondse infrastructuur. De mate van concreetheid in de RES, de mate waarin de energieopgave daarin is benaderd in samenhang met andere opgaven en de wijze waarop deze gerealiseerd kunnen worden en met wie bepalen voor een groot deel welke instrumenten kunnen worden gebruikt. Welke stappen in de regio het beste kunnen worden gezet is afhankelijk van meerdere factoren. Wat is kortom je vertrekpunt?

*De vragen die u zichzelf als regio kunt stellen:*

- Mijn regio beschikt over een RES waarin de belangen al integraal zijn afgewogen – bijvoorbeeld energie versus natuur en landschap – en zijn gerelateerd aan andere opgaven, zoals woningbouw.
- Er is bij het opstellen van de RES een uitgebreid participatieproces doorlopen.
- Voor de RES is een vrijwillige m.e.r.-procedure doorlopen.
- De RES is verankerd in de omgevingsvisie van de provincie. Daarbij is een participatieproces en een mer-procedure doorlopen.
- De RES is verankerd in de omgevingsvisie van de gemeente. Daarbij is een participatieproces en een mer-procedure doorlopen.
- De RES is uitgewerkt in een gezamenlijk programma, waarbij ook netbeheerders zijn betrokken.
- De omgevingsverordening van de provincie is aangepast en biedt ruimte voor de verschillende in de RES benoemde opgaven.
- De omgevingsplannen van de gemeenten zijn aangepast en bieden ruimte voor de verschillende in de RES benoemde opgaven. Daarbij is een uitgebreid participatieproces doorlopen en waar nodig een m.e.r.-procedure.

Hoe meer stappen u in 2025 heeft gezet in uw regio, hoe robuuster de start van de vergunningverlening is. Bovendien geven meer stappen meer duidelijkheid aan bewoners en initiatiefnemers.

---

<sup>2</sup> Deels is ook al sprake van pijlijnprojecten

## Borging RES in omgevingsbeleid; beleidscyclus

De RES-ambitie – opwekkingseenheden en infrastructuur – moet in iedere regio door de betreffende bevoegde gezagen in het omgevingsbeleid te worden verankerd.

Het bestaande omgevingsbeleid moet worden aangepast om ruimte te scheppen voor projecten voor hernieuwbare energie. Dat betreft niet alleen het omgevingsbeleid van de gemeenten maar ook van het Rijk, de provincies en waterschappen. Hierbij zal in de ruimtevraag voor hernieuwbare energie worden voorzien in samenhang met andere ruimtelijke opgaven, zoals het bouwen van woningen en de transitie naar een duurzame landbouw. Projecten voor hernieuwbare energie kunnen effect hebben op milieu, natuur en landschap. Het omgevingsbeleid zal erop zijn gericht dit soort effecten waar mogelijk te beperken.

### RES-opgave in relatie tot bestaand ruimtelijk beleid

Tot 1 juli 2022 - de beoogde datum van inwerkingtreding van Omgevingswet - vindt die verankering plaats binnen het nog geldende juridisch kader van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en daarna binnen dat van de Omgevingswet (Ow).

In een aantal RES-regio's is het RES-bod een optelling van mogelijkheden in bestaand ruimtelijk beleid van provincie en of gemeenten. Als dit beleid, meestal vastgelegd in visies, ook is vertaald naar bestemmingsplannen dan zouden op basis daarvan mogelijk al omgevingsvergunningen kunnen worden afgegeven.

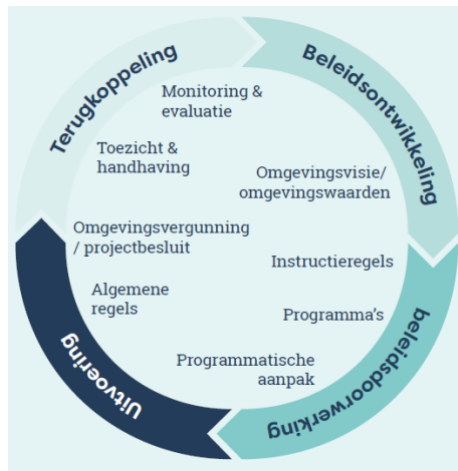
Als er wel visies zijn maar de bestemmingsplannen zijn nog niet aangepast dan kan met onderbouwing en onderzoeken die nodig zijn bij vergunningverlening worden afgeweken van het bestemmingsplan. Het is raadzaam om voor uw regio in kaart te brengen welke ambities passen binnen bestaand ruimtelijk beleid en welke niet. Zeker ook in relatie tot de uitspraak van Raad van State met betrekking tot milieunormen (Zie kader over de uitspraak van de Raad van State over de milieubeoordeling voor windturbijnennormen). Ook moet worden nagegaan of voor deze projecten participatie heeft plaats gevonden en of wordt voldaan aan de afspraken over lokaal eigendom. Beide conform hetgeen hierover is afgesproken in het Klimaatakkoord. Voor wat betreft lokaal eigendom moet worden onderkend dat dit niet via het Omgevingswetinstrumentarium kan worden afgedwongen.

**Let op:** Mogelijk is bij dit bestaand ruimtelijk beleid geen rekening gehouden met aansluiting van zon en wind op het elektriciteitsnet. Mocht aansluiting op het netwerk niet mogelijk zijn dan is wellicht toch een heroverweging van bestaand beleid nodig.



## RES in relatie tot omgevingswet

Hierna richt dit werkblad zich op de verankering van de RES-opgave binnen de Omgevingswet. Vanaf boven, met de klok mee, zijn de beoogde stadia en bijbehorende instrumenten van de beleidscyclus van Omgevingswet als volgt samen te vatten:

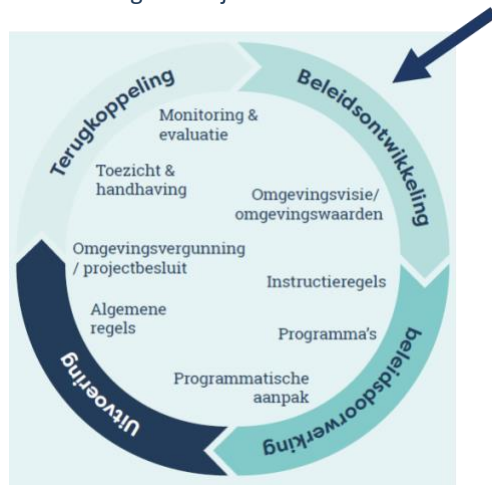


De ontwikkeling van de leefomgeving is een continu (cyclisch) proces. Om dit proces te faciliteren gaat de Omgevingswet uit van een dynamische 'beleidscyclus' met verschillende kerninstrumenten, die in verhouding tot elkaar staan [\[https://iplo.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/uitgangspunten-doelen-omgevingswet/beleidscyclus/\]](https://iplo.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/uitgangspunten-doelen-omgevingswet/beleidscyclus/).

In dit proces komen zowel beleid- als planvorming als vergunningverlening aan de orde. De RES-ambitie moet hierin een plek krijgen. Uiteindelijk dient de RES-opgave in alle stadia van de beleidscyclus te worden meegenomen en besluiten hieromtrent moeten worden vastgelegd. Omdat ruimtelijke ordening in Nederland op verschillende schaalniveaus plaats vindt hebben Rijk, provincie en gemeenten hierin verschillende rollen en mogelijkheden. Deze komen bij de beschrijving van de verschillende stadia van de beleidscyclus aan de orde.

## Beleidsontwikkeling

De eerste stap in de beleidscyclus is beleidsontwikkeling. Dit staat voor de visievorming. De omgevingsvisie is een samenhangende (integrale) visie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn.



### Uitspraak van de Raad van State over de milieubeoordeling voor windturbinenormen

Bij plannen is het moment waarop het ontwerp plan ter inzage wordt gelegd bepalend. Als een ontwerp bestemmingsplan voor iwt van de Ow ter inzage is gelegd wordt het volgens het oude recht worden afgemaakt. Dat gaat om vaststellen in de raad en behandelen van beroep bij de RvS en kan dus nog best even doorlopen. Bij vergunningen is het moment waarop de aanvraag wordt gedaan bepalend. Als de aanvraag voor iwt Ow is gedaan wordt de procedure volgens het oude recht afgehandeld. Ook dat kan dus nog best even doorlopen. Op visieniveau is sprake van een gelijkstelling. M.a.w. een structuurvisie = een omgevingsvisie, volgens het overgangsrecht. Mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan (zie notitie planproces waarin die voorwaarden zijn benoemd). Nieuwe wetgeving leidt ook vaak tot boeggolven. Plannen die nog snel via het oude recht ter inzage worden gelegd en aanvragen die nog snel worden gedaan.



## De Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is vormvrij, maar bevat volgens (art. 3.1 van) de Omgevingswet in ieder geval de volgende onderdelen:

- Een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving: waar bestaat de fysieke leefomgeving uit en wat is de kwaliteit ervan?
- De hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van het grondgebied: wat gebeurt er/ gaat er gebeuren aan ontwikkelingen en instandhouding van het grondgebied?
- De hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid: wat zijn de na te streven doelen en op welke manier worden die bereikt?

De omgevingsvisie is een integraal product waarin energie één van de thema's is die uitgewerkt wordt. Dit moet dus in balans met andere ontwikkelingen bekeken worden: wonen, landbouw, natuur, water, bedrijvigheid en onderwerpen als duurzaamheid, veiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid. Hiervoor is gesignaleerd dat tal van beleidsvelden in beweging zijn. De omgevingsvisie is zelfbindend en dus is het verstandig er alleen zaken in op te nemen waar je zelf (indirect) invloed op hebt.

### *Omgevingsvisie en hernieuwbare energie*

In de omgevingsvisie worden de doelen en de voorgenomen ontwikkelingen met betrekking tot hernieuwbare energie opgenomen. Dat betreft enerzijds de te realiseren hoeveelheid duurzame energie, de verdeling daarvan over energie uit zon, wind en andere bronnen en de wijze waarop in de toekomst in de warmtevraag zal worden voorzien (transitievisie Warmte). Anderzijds betreft het de hoeveelheid ruimte die nodig is voor hernieuwbare energie en de criteria voor het selecteren van gebieden waar zon- en windprojecten zouden kunnen worden gerealiseerd, de keuzes met betrekking tot 'zon op dak' en eventueel een voorkeursvolgorde voor zonprojecten.

### *Financiële afspraken hernieuwbare energie*

De omgevingsvisie is daarnaast van belang als het rijk, een provincie of een gemeente met een energieproducent afspraken wil maken over vrijwillige financiële bijdragen aan ontwikkelingen in de omgeving, zoals de aanleg van een recreatiegebied of maatregelen voor landschapsherstel. In dat geval moet in de omgevingsvisie of in een programma voor hernieuwbare energie per zoekgebied voor worden aangegeven voor welke ontwikkelingen financiële bijdragen kunnen worden gevraagd.

### *Strategische keuzes warmtevragen in omgevingsvisie*

In de omgevingsvisie kunnen mogelijk ook strategische keuzes worden vastgelegd over hoe in de toekomst in de warmtevraag wordt voorzien (Transitievisie Warmte). Ook worden daarbij de ruimtelijke consequenties in beeld gebracht en de gevolgen voor milieu, natuur en landschap. Wenselijk is het om hierin ook de soorten gebieden op te nemen waar zon en windprojecten zouden kunnen worden gerealiseerd en de strategische keuzes met betrekking tot 'zon op dak', eventueel een voorkeursvolgorde voor zon. Geadviseerd wordt om bij dit alles ook de beleidsuitgangspunten met betrekking tot procesparticipatie en lokaal eigendom op te nemen.

Hierna worden de omgevingsvisies van de verschillende bestuurslagen besproken en wordt de relatie met de RES'en gelegd.

## Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

Het Rijk heeft in 2020 de [Nationale Omgevingsvisie](#) vastgesteld. De NOVI kan op basis van nieuwe inzichten en opgaven worden aangepast. Klimaatadaptatie en energietransitie zijn hierin gedefinieerd als één van de vier prioriteiten. Voor de energietransitie heeft het rijk aangegeven dat zoveel mogelijk windenergie op de Noordzee zal worden gerealiseerd. En dat het energienetwerk geschikt zal worden gemaakt voor transport van duurzame energie.

### Afwegingsprincipes RES in NOVI

Voor zon en wind worden aan de RES'en afwegingsprincipes meegegeven:

- Combineer de energieopgave zoveel mogelijk met andere opgaven (zie [werkblad gebiedsgerichte aanpak](#))
- Sluit bij inpassing van de energieopgave zoveel mogelijk aan bij de kenmerken van het gebied
- Voorkom afwenteling naar tijd en plaats. 'Vermeden gebruik' (besparen) heeft de voorkeur. Als dat niet kan, maak dan zo efficiënt mogelijk gebruik van de fysieke leefomgeving door het toepassen van voorkeuren en voorkeursvolgordes voor energietransitie:
  - Voorkeur voor grootschalige clustering van de productie van duurzame energie (door windmolens, eventueel in combinatie met zonnenvelden) gaat boven spreiding;
  - Voorkeursvolgorde voor zon-PV: op daken en gevels van gebouwen, dan op onbenutte terreinen in bebouwd gebied en indien nodig locaties in het landelijk gebied;
  - Energiebesparing, warmtenetten en ander gebruik van bestaande gasleidingen
    - Energiebesparing een belangrijke eerste stap
    - Waar gekozen wordt voor warmtenetten, moet de ruimtelijke planning van warmtenetten zorgvuldig worden afgewogen en gecombineerd met andere functies in de ondiepe ondergrond (met inachtneming van de [Structuurvisie Ondergrond](#)).

### Nationale belangen

Ook zijn in de NOVI een aantal [nationale belangen](#) opgenomen. Duurzame energie voorziening en bijbehorend hoogspanningsnet zijn een nationaal belang: het realiseren van een betrouwbare, betaalbare en veilige energievoorziening, die in 2050 CO<sup>2</sup> arm is en de daarbij benodigde hoofdinfrastructuur. Andere nationale belangen kunnen mogelijk 'belemmerd' werken bij de ontwikkeling van zon en windprojecten. Denk bijvoorbeeld aan luchthavens en radars voor vliegtuigen. In het rijksbeleid is ook een aantal grote te beschermen landschappen opgenomen Dit zijn onder andere het Groene Hart, de Veluwe, het IJsselmeergebied en de Wadden. Het betreft allemaal andere gebieden die een verschillende aanpak vragen. Dit vereist een goede interbestuurlijke samenwerking, waarbij gebruik kan worden gemaakt van bestaande overlegstructuren zoals Bestuurlijk Platform IJsselmeergebied.

### NOVI en Klimaatakkoord

Het rijk onderkent ook een aantal grote opgaven in de NOVI die bepalend zijn voor het realiseren van het Klimaatakkoord. Afhankelijk van het soort opgave of juist de combinatie van opgaven is een keuze gemaakt voor een aanpak. Zo wordt de opgave voor woningbouw aangepakt in de Verstedelijkingsagenda en de opgave voor het landelijk gebied in een programma Landelijk gebied. In [NOVI-gebieden](#) wordt door verschillende soorten overheden gewerkt aan hoe om te gaan met de stapeling van opgaven voor zo'n gebied. Een integrale afweging met andere belangen moet komende periode niet alleen op RES-niveau plaats vinden. Ook zal gekeken moeten worden naar andere schaalniveaus. Denk hierbij aan afwegingen in het Groene Hart, de Veluwe en het IJsselmeergebied. En ook aan afwegingen die bijvoorbeeld Rijkswaterstaat maakt voor een snelweg die door meerdere gemeenten of RES-regio's gaat.

### Provinciale omgevingsvisie (POVI)

De provincies hebben een rol als het gaat om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Vooral in het landelijk gebied hebben ze een taak in het afwegen van belangen op het gebied van landbouw, economische ontwikkeling en natuur. Het gaat hierbij veelal om een integrerende rol. In de POVI is aangegeven waar deze opgaven in combinatie moeten worden opgepakt. Daarbij geven ze ook aan waar nieuwe ontwikkelingen niet wenselijk zijn, zoals in natuurgebieden, gebieden van cultuurhistorische waarde en waardevolle landschappen. Onderdelen van de POVI worden verwerkt in de provinciale regelgeving: de provinciale verordening. Hier wordt dieper op ingegaan in de paragraaf instructieregels.

### **POVI bij inwerkingtreding Omgevingswet**

Vrijwel alle provincies hebben voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een omgevingsvisie vastgesteld. Zij moeten checken of deze aanpassing behoeft op basis van hetgeen in de RES staat. Eén van de aandachtspunten hierbij is de nadere invulling van zoekgebieden in relatie tot provinciale landschappen. Of de overlap met andere thematische zoekgebieden. Een omgevingsvisie is een dynamisch document dat kan worden aangepast op basis van de betreffende opgave en actuele ontwikkelingen en inzichten.

### **Rol provincies bij kwaliteit fysieke leefomgeving**

De provincies hebben een rol als het gaat om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Vooral in het landelijk gebied hebben ze een taak in het afwegen van belangen op het gebied van landbouw, economische ontwikkeling en natuur. Het gaat hierbij veelal om een integrerende rol. In de POVI is aangegeven waar deze opgaven in combinatie zullen moeten worden opgepakt. Daarbij geven ze ook aan waar nieuwe ontwikkelingen niet wenselijk zijn, zoals in natuurgebieden, gebieden van cultuurhistorische waarde en waardevolle landschappen. Raadpleeg daarvoor ook altijd de provinciale verordening.

### **Gemeentelijke omgevingsvisie (GOVI)**

Elke gemeente moet een omgevingsvisie vaststellen. Uitgegaan wordt van 31 december 2024. Als een gemeente hier al mee bezig is moet de RES-opgave daarin worden geborgd. Als de gemeentelijke omgevingsvisie al is vastgesteld zal de gemeente moeten nagaan of [aanpassing nodig is](#) op basis van de ambities in de RES.

### **Opstellen GOVI voor inwerkingtreding Omgevingswet**

Met het opstellen van een GOVI kan alvast voor inwerkingtreding van de Omgevingswet worden begonnen. Gemeenten kunnen beginnen met het integraal afwegen van belangen – bijvoorbeeld energie versus natuur en landschap – en het in beeld brengen van de relatie met andere opgaven zoals woningbouw. De integrale afweging in het kader van de omgevingsvisie kan er omgekeerd ook toe leiden dat de RES moet worden aangepast. Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening kan een omgevingsvisie worden vastgesteld als structuurvisie, waarbij die via het overgangsrecht als omgevingsvisie gehandhaafd kan blijven tot bovengemelde datum.

### **Samenhang: sectoren en regio's**

Het is van belang dat regio's de komende periode breder gaan kijken dan alleen naar de sectorale opgave voor duurzame energie. Dit moeten ze niet alleen in hun eigen regio moeten doen maar ook met de buurregio's en op andere schaalniveaus. Naast de opgave voor energietransitie zijn er andere opgaven die ruimte vragen. Denk bijvoorbeeld aan woningbouw, distributiecentra, natuurontwikkeling, ruimte voor klimaatadaptatie en mobiliteit.

#### *Sectoraal afwegen in omgevingsvisie*

Een afweging tussen deze opgaven is door rijksoverheid, de provincies en gemeenten vaak gemaakt en vastgelegd in hun omgevingsvisies. Het opstellen of aanscherpen van omgevingsvisies, het toetsen aan gemeentelijk thematisch beleid of gebiedsgerichte uitwerking in een programma zijn een aantal manieren om die afwegingen te concretiseren en te maken. Daarover verderop in dit werkblad meer.

#### *Gemeentegrens overschrijdende projecten*

Het is mogelijk dat zoekgebieden in aangrenzende gemeenten elkaar beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan zonnepanelen of windturbines langs een snelweg door drie gemeenten waarvan deelname door de middelste gemeente cruciaal is. Ook de keuze in een aangrenzende gemeente voor een nieuwe woonlocatie kan van invloed zijn op het windturbinepark in de eigen gemeente. Het is daarom belangrijk bij de uitwerking van zoekgebieden niet alleen naar (het beleid in) de eigen gemeente te kijken maar vroegtijdig tot afstemming te komen met naburige gemeenten. Mogelijk moet de ontwikkeling van beide (deel)gebieden samen of in nauwe samenhang verder uitgewerkt worden. Het gaat dan niet alleen over samenhang tussen de overheden, maar ook over de relatie tot de bewoners in beide gemeenten. De MER is belangrijk om met name inzicht te krijgen in de cumulatie van verschillende effecten. Ook het aanmerken van zoeklocaties rond gemeentegrenzen moet in samenhang plaatsvinden. Hoewel er geen gemeentegrenzen wordt overschreden gaan effecten hier wel

overheen. Het kan waardevol zijn om hier de provincie bij in te schakelen. Zeker als in de volgende fase vergunningen verleend moeten worden.

#### *Regionale grensoverschrijding zoekgebieden*

In diverse RES 1.0 documenten zijn regiogrensoverschrijdende zoekgebieden opgenomen. Denk hierbij aan rijkswegen, provinciale wegen, vaarwegen. Uitwerking van deze vaak lange lijnen van infrastructuur maakt samenwerking over de grenzen heen noodzakelijk. Dat geldt niet alleen voor inpassing in de fysieke leefomgeving maar ook voor organisaties zoals de infrabeheerder (Rijkswaterstaat, ProRail, Provinciale Waterstaat), natuur- en milieuorganisaties, en andere maatschappelijke organisaties. Vaak zijn meerdere gemeenten bij deze uitwerking betrokken. Overwogen kan worden om de provincie een rol te laten spelen bij verankering in het ruimtelijk beleid. De provincie zal hierbij ook kijken naar inpassing van het totale project in de fysieke leefomgeving.

#### *Grensoverschrijdende energienetwerken*

Bij het uitwerken van ruimtelijk beleid is het zinvol om op een vergelijkbare manier rekening te houden met het grensoverschrijdende karakter van energienetwerken. Energienetwerken houden meestal niet op bij de grens van de RES-regio. Aansluiting van zon of wind op het energienetwerk in RES-regio A kan consequenties hebben op aansluitmogelijkheden in RES-regio B. Het is daarom belangrijk bij de uitwerking van de RES-opgave niet alleen naar het eigen gebied te kijken. Bepaal dus als overheden samen met de netbeheerders welke keuzes ook bovenregionaal, dus boven RES-niveau, tot de meest kosteneffectieve oplossingen leiden. Daarbij geldt: Hoe concreter de opgaven uit de RES'en worden uitgewerkt, hoe meer inzicht ontstaat in de maatschappelijke kosten, het ruimtebeslag en de tijdsimpact. Zie [factsheet systeemefficiëntie](#). Leg deze oplossingsrichtingen als provincie en gemeenten vast in het ruimtelijk beleid, zodat hier rekening mee kan worden gehouden bij andere opgaven in het gebied. Wanneer een uitbreiding nodig is op het 220- en 380 Kv niveau dan is het rijk (EZK) hiervoor bevoegd gezag).

## Grondbeleid

Grondbeleid is een belangrijk aspect in het omgevingsbeleid en voor de regionale energiestrategie. Een initiatiefnemer van een project voor hernieuwbare energie zal alleen een omgevingsvergunning aanvragen als hij de volle eigendom van de grond heeft of over een beperkt recht op de grond beschikt, zoals een opstalrecht of een erfpachtrecht. Grondbeleid biedt de overheid de mogelijkheid om zelf gronden te verwerven of in te grijpen in het eigendomsrecht. Daarnaast kunnen gronden alleen voor de productie van hernieuwbare energie worden gebruikt als de kosten die de overheid moet maken voor het aanleggen van toegangswegen, de inrichting van de openbare ruimte, het compenseren van verlies aan natuur, water en groen en de nadeelcompensatie voor omwonenden zijn gedekt. Grondbeleid biedt de overheid verschillende mogelijkheden om de kosten van dergelijke maatregelen op de initiatiefnemer van het project voor hernieuwbare energie te verhalen.

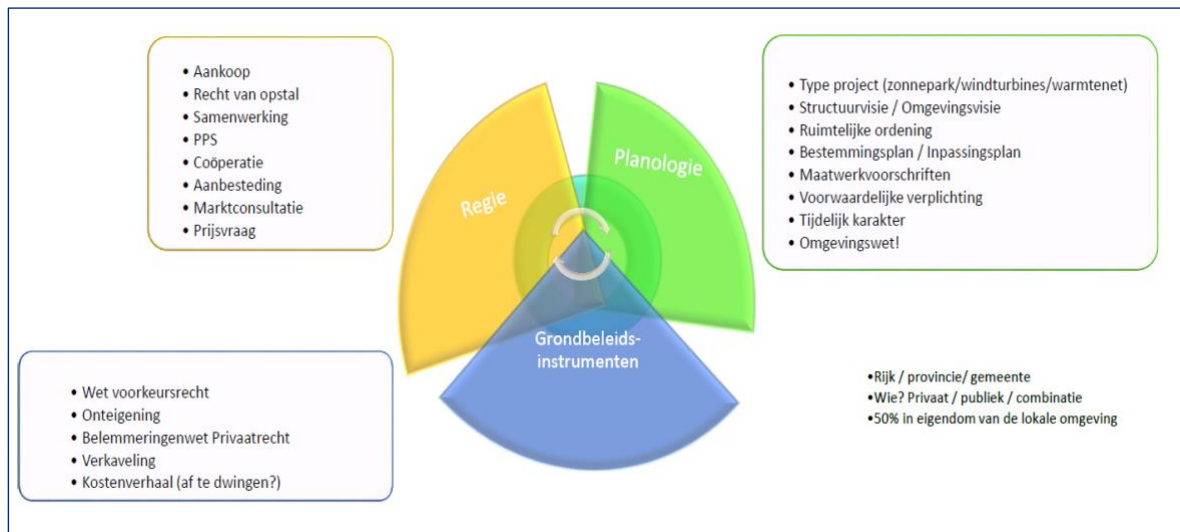
### Inzet van grondbeleid

Drie categorieën instrumenten voor grondbeleid

De overheid beschikt over drie categorieën instrumenten om ervoor te zorgen dat projecten voor hernieuwbare energie tijdig en op de gewenste plek worden gerealiseerd:

- Regie instrumenten
- Planologische instrumenten
- Grondbeleidsinstrumenten

In onderstaand schema staan deze ten opzichte van elkaar weergegeven.



Dit schema is in een hulpmiddel voor gemeenten die hun rol willen bepalen bij het uitvoeren van projecten voor hernieuwbare energie. De belangrijkste vraag is de regievraag: wil de gemeente een actief ontwikkelende rol op zich nemen door gronden te kopen en eventueel ook deel te nemen in het project of kan zij zich beperken tot stimulerende of faciliterende rol? Overwegingen daarbij zijn vooral of de gemeente de doelstellingen van het gemeentelijke energiebeleid en omgevingsbeleid ook zonder actief op te treden kan realiseren en of de gemeente in de positie is om investeringen te doen en financiële risico's te nemen. Wanneer de provincie en de gemeenten ervoor hebben gekozen om projecten voor hernieuwbare energie in onderlinge samenwerking te realiseren, kan het schema ook op een regionaal schaalniveau worden toegepast. In dat geval komen deels andere instrumenten in beeld, zoals de provinciale omgevingsvisie, een provinciaal of intergemeentelijk programma voor hernieuwbare energie en het provinciale projectbesluit.

#### *Actief grondbeleid*

Bij actief grondbeleid verwerft de overheid zelf de grond of heeft zij de grond in eigendom. In dat geval heeft de overheid de keuze om zelf een energiebedrijf te beginnen of om de grond door te verkopen, in erfpacht uit te geven, een opstalovereenkomst aan te gaan of in te brengen in een publiek-private samenwerking met de energieproducent. Bij een actief grondbeleid beschikt de overheid meer sturingsmogelijkheden dan bij een faciliterende grondpolitiek. De overheid heeft de inrichting van het gebied zelf in de hand of nadere voorwaarden stellen bij de verkoop van de grond, de uitgifte in erfpacht of het verlenen van het opstelrecht. Aan dat laatste zijn overigens wel grenzen gesteld: de overheid mag in een privaatrechtelijke overeenkomst geen nadere voorwaarden stellen die in strijd zijn met een publiekrechtelijke regeling of die regeling op onaanvaardbare wijze doorkruisen (doorkruisingsleer).

Bij een actief grondbeleid worden de kosten van het ontwikkelen van het gebied betaald uit de opbrengsten van het eigen energiebedrijf, de publiek-private samenwerking of uit de inkomsten uit de grondverkoop, de erfpachtcanon of de retributie voor het opstelrecht. Overheden zullen hierbij zelf voor financiering moeten zorgen, hetzij uit eigen middelen, hetzij uit leningen. Zij dragen daarbij ook de financiële risico's.

#### *Faciliterend grondbeleid*

Bij faciliterend grondbeleid ligt het initiatief voor de realisatie van plannen bij een private partij. De overheid heeft hierbij een kaderstellende en toetsende rol. De overheid reserveert ruimte voor projecten voor hernieuwbare energie en stelt eisen en randvoorwaarden aan de realisatie daarvan. Die eisen randvoorwaarden kunnen voortvloeien uit het omgevingsbeleid en de toepasselijke wet- en regelgeving.

Bij een faciliterende grondpolitiek draagt de overheid minder financiële en juridische risico's. De overheid hoeft geen grond te kopen. Daarbij kan de overheid bij projecten met grote windmolens kostenverhaal toepassen. In dat geval draagt de initiatiefnemer de kosten die de overheid moet maken voor het opstellen van de plannen, de inrichting van de openbare ruimte en dergelijke. Meer algemeen kan de overheid bij



projecten voor hernieuwbare energie financiële bijdragen vragen voor het aanleggen van voorzieningen in de omgeving van het plangebied, bijvoorbeeld een natuurgebied of een recreatiegebied. Hierdoor zijn de verschillen tussen een actieve en faciliterende grondpolitiek kleiner dan soms wordt gedacht.

#### *Grondbeleid en beleidsontwikkeling*

Het gehele spectrum aan instrumenten moet op elkaar afgestemd worden om daadwerkelijk te kunnen sturen op projectniveau, om de samenwerking met marktpartijen goed in te richten en om - in het uiterste geval - dwangmiddelen in te zetten. Er zijn allerlei tussenvormen tussen actief en faciliterend grondbeleid denkbaar. Bij faciliterend grondbeleid is het bijvoorbeeld mogelijk dat de overheid in zoekgebieden een voorkeursrecht vestigt om te voorkomen dat de grondeigendom verder versnipperd of grondspeculatie plaatsvindt. Daarvoor is dan wel nodig dat een omgevingsvisie, een programma of een omgevingsplan wordt vastgesteld waarin aan de locatie een functie voor hernieuwbare energie wordt toegedeeld. In alle gevallen is het ook mogelijk dat de overheid regelt dat projecten voor hernieuwbare energie tijdig tot stand komen. In het projectbesluit, het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan de overheid een fasering opnemen. De overheid is dan bevoegd om te onteigenen als de eigenaar van de grond het project niet tijdig realiseert. Dat kan een optie zijn als de overheid de locatie tegen de onteigeningswaarde kan doorverkopen aan een initiatiefnemer die bereid is het project alsnog op korte termijn te realiseren.

#### *Grondbeleid en kostenverhaal*

Zoals aangegeven heeft de overheid bij faciliterende grondpolitiek een kaderstellende en toetsende rol. Hierbij is het wel goed om vanuit een regionale visie, de RES, te kijken wat deze kaderstellende rol in zou kunnen houden. Zeker daar waar het gaat om de inrichting van het openbaar gebied en keuzes en daarmee kosten die mogelijk moeten worden gemaakt voor de aanpassing en/of uitbreiding van het netwerk. Om deze en ook andere maatschappelijke kosten niet te zeer te laten oplopen is een strategische planning voor het netwerk en een goed kostenverhaal nodig. Uitgerekend een goed kostenverhaal op privaatrechtelijke of publiekrechtelijke wijze hoort bij facilitair grondbeleid. Op het gebied van kostenverhaal verandert er het een en ander onder de Omgevingswet. Kennis over kostenverhaal is nodig om faciliterend grondbeleid te voeren en het gesprek met energieontwikkelaars aan te gaan (zie verder [rapport Gloudemans; advies grondbeleid](#))

#### **Voorbeeld beleid en regelgeving Zon op dak**

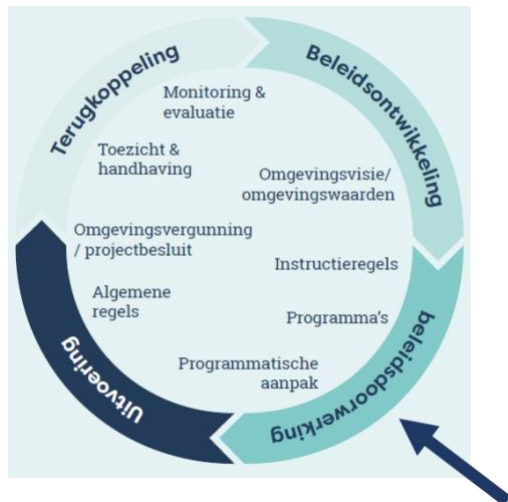
Voor zon op dak is in de meeste gevallen geen omgevingsvergunning nodig. Voor monumentale panden is wel een vergunning vereist. In een programma kan een doelstelling worden vastgelegd voor het bereiken van een bepaalde hoeveelheid zon op dak. Dit is een uitwerking van de ambitie die in de omgevingsvisie is uitgesproken. Als een doelstelling is vastgelegd moet een uitvoeringsstrategie worden opgesteld over hoe deze doelstelling te halen. Een uitvoeringsstrategie is ook van belang voor de netbeheerder. Wanneer er te veel versnippering is kan de netbeheerder moeilijker sturen op netuitbreiding. Het is daarom belangrijk om dit uitvoeringsprogramma samen met de netbeheerder(s) op te stellen.

Het is ook mogelijk om met omgevingsbeleid te 'sturen' op mogelijkheden waar zonnepanelen kunnen komen, bijvoorbeeld door functiecombinaties in het beleid en plannen te benoemen zoals zon boven parkeerplaatsen. Momenteel wordt gewerkt aan aanpassing van het Bbl (Besluit Bouwwerken Leefomgeving) dat ervoor moet zorgen dat gemeenten een mogelijkheid hebben om meer zon op dak te verplichten bij utiliteitsbouw.

Het is mogelijk dat vigerend beleid, zoals provinciale verordeningen en/of gemeentelijke bestemmingsplannen het plaatsen van zonnepanelen belemmert. Het is goed om het vigerende beleid van de provincie en gemeenten hierop te checken.

## Beleidsdoorwerking

De overheid kan de gewenste kwaliteiten van de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan concreter maken door die ook stevig juridisch vast te leggen. Daarmee kunnen ook andere overheden worden gebonden om mee te werken aan de realisatie van het beleid. Dat kan bijvoorbeeld door eisen vast te leggen in omgevingswaarden, of door een programma vast te stellen.



## Programma's

Het programma onderscheidt zich van de omgevingsvisie en het omgevingsplan als agenda, als afsprakenkader en voor aansturing van monitoring. De strategische hoofdkeuzes uit de omgevingsvisie kunnen in programma's worden geconcretiseerd. Overheden kunnen in een programma de ambities en opgaven uit de RES vertalen in concrete maatregelen in relatie tot andere belangen en opgaven in het gebied. Dit gehele pakket van maatregelen moet leiden tot doelbereik op basis van de RES en tot de gewenste ruimtelijke kwaliteit in een bepaald gebied. Het is belangrijk om bij het opstellen van uw [uitvoeringsagenda](#) kennis op te doen van het instrument programma. In de afgelopen periode is een [verkenning](#) uitgevoerd naar het instrument programma.

In het programma wordt uitgewerkt wat de kaders zijn, welke acties moeten worden uitgevoerd en door wie dit moet gebeuren op welke termijn. Het is belangrijk dat in dit programma eenduidige afwegingen staan opgenomen over de inpassing van de RES-opgave in de fysieke leefomgeving, die zijn onderbouwd met de benodigde onderzoeken, waaronder onderzoeken naar de impact op landschap en milieu (een plan-MER) en met aandacht voor het samengaan met andere ruimtelijke opgaven.

Het programma is een geschikt instrument in de Omgevingswet om te komen tot een agenda en afsprakenkader voor het realiseren van de RES-ambities in een bepaald gebied. In het programma kunnen de voorwaarden en afspraken voor realisering van de RES worden opgenomen en verbindingen worden gelegd met andere partijen zoals netbeheerders

Het programma kan worden ingezet bij het monitoren van de realisering van de RES en het maken van (interbestuurlijke) afspraken over het tijdig aanpassen van Omgevingswetinstrumenten.

### Vastgesteld door dagelijks bestuur

Waar de omgevingsvisie door het algemeen bestuur (bij de gemeente de gemeenteraad en bij de provincie provinciale staten) wordt vastgesteld, wordt een programma vastgesteld door het dagelijks bestuur (bij de gemeente het college van burgemeester en wethouders en bij de provincie gedeputeerde staten). De overheid kan de weg naar de gewenste kwaliteiten van de fysieke leefomgeving concreter maken door die vast te leggen in een *programma of meerdere programma's* (als bedoeld in art. 3.4 en 3.5 van de Omgevingswet).



### Betrekken volksvertegenwoordiging

Hoewel het vaststellen van programma's een bevoegdheid is van de dagelijkse besturen van de regionaal betrokken overheden, wordt in het geval van de RES-opgave sterk aangeraden om dit (minimaal) in nauw overleg met de volksvertegenwoordigers te doen. Dit advies volgt uit het strategische karakter van de RES-opgave en het feit dat het programma in veel gevallen zal worden gezien als bouwsteen voor een (update van de) omgevingsvisie, die door de volksvertegenwoordiging wordt vastgesteld. Let wel: het is een weg die bewandeld kan worden. Het is beter eerst de visie vast te laten stellen door het dagelijks bestuur/college op basis van een *concept* programma. En daarna pas het programma. Anders zal de volksvertegenwoordiging die moeilijk vinden.

### Programma's en de RES

Programma's kunnen thematisch zijn (bijv. warmte) of voor een bepaald gebied (bijv. een polder of energielandschap). Dit gebied hoeft zich dan niet te beperken tot een gemeente. Een gebiedsgericht programma kan gemeentegrens overschrijdend zijn. In dat geval wordt het programma logischerwijs voorbereid in samenwerking tussen de betrokken overheden en vervolgens gezamenlijk door de betrokken besturen vastgesteld. De samenwerking richt zich dan op het uitvoeren van de afspraken voor het eigen grondgebied. Een gebiedsgericht programma kan zich ook richten op de uitwerking van één of meer zoekgebieden in relatie tot andere opgaven in de fysieke leefomgeving in dat gebied.

### Aanvullende afspraken

Het programma is zelfbindend voor de bevoegde gezagen die het hebben opgesteld. Aanvullende afspraken met derden (organisaties) moeten worden vastgelegd in bestuursovereenkomsten en samenwerkingsovereenkomsten (bijv. netbeheerders). Denkend vanuit de beleidscyclus is het belangrijk dat de resultaten uit het programma uiteindelijk ook weer worden opgenomen in een aangescherpte versie van de omgevingsvisie en indien nodig geborgd in het omgevingsplan.

### Voorbeelden

#### *Landgoederenzone Noord-Veluwe*

Voor de landgoederenzone op de Noord-Veluwe is een voorzet gemaakt voor een gebiedsgericht programma. Voor deze zone is verkend hoe duurzame energie kan worden gerealiseerd met behoud van de cultuurhistorische waarde van het gebied. Tevens wordt hierbij de impact op het energienetwerk meegenomen.

#### *Knooppunt de Baars*

Voor knooppunt de Baars in de RES regio Hart van Brabant waar is gekeken naar de ruimte die nodig is voor opwekkingseenheden met bijbehorende netaansluiting, mobiliteitsopgaven, natuur- en klimaatopgaven en biodiversiteits- en landschappen en recreatieve opgaven.

#### *Noord-Holland Noord*

In het kennislaboratorium Noord-Holland Noord is naast het kijken naar voorwaarden en afspraken rondom de RES ook gekeken naar het maken van afspraken met andere partijen zoals de netbeheerders.

Deze en andere voorbeelden vindt u op de [website](#) van NP RES.

## Doorwerking van provinciaal en rijksbeleid

### • Instructieregels

De doorwerking van het beleid van provincies en het rijk bij gemeenten kan ook plaatsvinden met instructieregels over taken en bevoegdheden van andere overheden. Dit zijn rijks- of provinciale regels die worden vastgelegd in Algemene Maatregelen van Bestuur (Bkl) of de omgevingsverordening van de provincie. Instructieregels zijn regels tussen verschillende overheden en bevatten de kaders waaraan bijv. het omgevingsplan of een omgevingsvergunning moet voldoen. Provinciale instructieregels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op bescherming van het landschap, windenergie, zonnevelden en energie uit biomassa. In de bijlage is een voorbeeld opgenomen van een aantal instructieregels die de provincie Utrecht heeft opgenomen in de interim omgevingsverordening.

- Een speciaal aandachtspunt bij instructieregels betreft de vergunningplicht voor transformatorstations. De huidige landelijke vergunningplicht voor de open transformatiestations komt onder de Omgevingswet te

vervallen. De provincies besluiten zelf hoe ze hier mee omgaan: vergunningplicht loslaten of re-introduceren in de provinciale verordening.

- **Instructiebesluit en interventie**

Daarnaast kunnen rijk en provincie invloed uitoefenen via een instructiebesluit en de provincie via aan reactieve interventie. In deze fase kunnen via bestuursakkoorden ook andere overheden via expliciete afspraken worden gebonden om mee te werken aan de realisatie van het programma.

- **Projectprocedure**

Wanneer provincie of het rijk zelf het initiatief willen nemen tot een gebiedsontwikkeling, dan kan dit via een projectprocedure met een projectbesluit. Hiertoe kan ook in gezamenlijkheid met gemeenten besloten worden, bijvoorbeeld wanneer een gebiedsontwikkeling de grenzen van gemeenten overschrijdt. In ieder geval worden gemeenten geraadpleegd en is er na het indienen van zienswijzen ook altijd nog gelegenheid bij de rechter in beroep te gaan tegen een projectbesluit.

## Uitvoering

In het onderste kwart aan de linkerkzijde van de cyclus staat de uitvoering centraal. Dat gebeurt door initiatiefnemers van projecten en de overheid. Initiatiefnemers van projecten realiseren windturbineparken, zonnevelden, uitbreidingen van het netwerk (zoals schakelstations), warmtenetten etc. De overheid zorgt ervoor dat voldoende ruimte beschikbaar is voor deze projecten.



## Omgevingsvergunning

Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de gemeente om in het omgevingsplan ruimte te reserveren voor hernieuwbare energie. Het kan voorkomen dat een gemeente nog geen voorbereidingen heeft getroffen om het omgevingsplan te wijzigen. In dat geval kan de initiatiefnemer de gemeente verzoeken om planologische medewerking te verlenen door het afgeven van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Afhankelijk van de omstandigheden kunnen initiatiefnemers een omgevingsvergunning nodig hebben voor meerdere activiteiten (o.a. bouwen, milieubelastende activiteiten, omgevingsplanactiviteit). Als tevens een omgevingsvergunning nodig is voor een wateractiviteit dan geldt daarvoor een aparte procedure.

## Projectbesluit

De omgevingswet kent het instrument [projectbesluit](#) voor rijk en provincie en de projectprocedure voor een gemeentelijke project van publiek belang.

Het rijk en de provincies kunnen de verantwoordelijkheid van de gemeente om projecten planologisch toe te laten overnemen door een projectbesluit vast te stellen (zie hieronder bij 'projectbesluit'). Ook kunnen zij instructieregels stellen die de gemeente in acht moet nemen bij het vaststellen van het omgevingsplan of de afgifte van een omgevingsverordening.

### **Windinitiatieven**

In de Elektriciteitswet is na inwerkingtreding van de Omgevingswet een projectbesluit voorgeschreven zijn voor de provincie bij windinitiatieven tussen 5-100 MW (ondergrens wordt via de Energiewet aangepast naar 15 MW). Onder de Wro is in die gevallen een inpassingsplan voorgeschreven. De provincie moet een projectbesluit vaststellen voor de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit door windenergie met een capaciteit van minimaal 5 MW en maximaal 100 MW. Ook de aansluiting van die installatie op een net valt onder het project. Dit staat in artikel 9c, lid 1 Elektriciteitswet 1998.

Het rijk kan in het volgende geval een projectprocedure starten:

#### **Productie van elektriciteit (artikel 9b, lid 1 Elektriciteitswet 1998)**

- De aanleg en uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit door windenergie op land met een capaciteit van 100 MW of meer, inclusief de aansluiting van die installatie op een net.
- De aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor de opwekking van duurzame elektriciteit anders dan door windenergie, met een capaciteit van 50 MW of meer, inclusief de aansluiting van die installatie op een net.
- De aanleg van een productie-installatie voor de productie van andere dan duurzame elektriciteit, met een capaciteit van 500 MW of meer, inclusief de aansluiting van die installatie op een net.
- De uitbreiding van een productie-installatie voor de opwekking van andere dan duurzame elektriciteit, waarbij de capaciteit wordt vergroot tot minimaal 500 MW, inclusief de aansluiting van die installatie op een net.

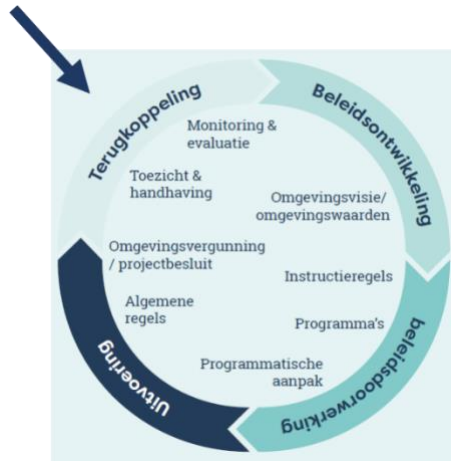
De voordelen van het projectbesluit zijn dat opgaven meer gecoördineerd worden aangepakt en aangestuurd. Het projectbesluit is project-mer-plichtig; het nemen van een voorkeursbeslissing is plan-mer-plichtig. Wanneer een overheid zelf grond in eigendom heeft waar een ontwikkeling beoogd is, dan heeft ze ook nog de mogelijkheid om privaatrechtelijk zaken af te dwingen bij de verkoop.

### **Wijziging Omgevingsplan**

Gedeputeerde Staten kunnen afzien om dit projectbesluit toe te passen als de gemeente ermee instemt om de project-procedure toe te passen. De gemeente volgt dan weliswaar de projectprocedure, maar stelt geen projectbesluit vast. In plaats daarvan besluit de gemeenteraad tot wijziging van het omgevingsplan (artikel 5.55 Omgevingswet). Als gevolg van de Elektriciteitswet is een buitenplanse omgevingsplanactiviteit dus niet mogelijk voor windprojecten vanaf 5 MW (ondergrens wordt via de Energiewet aangepast naar 15MW). Voor projecten van die omvang is altijd eerst wijziging van het omgevingsplan vereist waarna een omgevingsvergunning kan worden verleend. Dit komt ook overeen met de gangbare praktijk.

## Terugkoppeling

Met toezicht en handhaving ziet de overheid toe op naleving van de algemene regels en vergunningvoorschriften. Via monitoring brengt de overheid de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in beeld. Het kan ook zijn dat een bepaalde opgave voor zon op dak (omgevingswaarde) is geformuleerd. Deze zal gemonitord moeten worden. Het is mogelijk dat op basis van de uitkomsten van de monitoring het beleid wordt aangepast. Zo begint de beleidscyclus weer opnieuw.



Voor de RES zijn twee zaken van belang als het gaat om terugkoppeling:

- Zorg voor voldoende capaciteit op toezicht en handhaving op de algemene regels en de vergunningverlening. Dat maakt het schrappen van vergunningplichten in het kwadrant uitvoering beter mogelijk.
- Zet in het versterken van informatievoorziening. Maak hergebruik van data en informatie die voortvloeit uit de besluitvorming in de vorige kwadranten mogelijk.

## Participatie

De energietransitie heeft de komende jaren grote invloed op het leven van alle Nederlanders. Voor het slagen van deze ingrepen is het van belang dat bewoners betrokken zijn bij de energietransitie en zich vertegenwoordigd voelen in de besluitvorming hierover. Zie hiervoor het [werkblad Participatie](#).

### Participatie onder de Omgevingswet

De Omgevingswet stimuleert dat overheden, belanghebbenden en geïnteresseerden (burger, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) in een vroeg stadium betrekken bij de voorbereiding van beleid of plannen. In het voorgaande is de beleidscyclus geschetst: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. Op de site van het [Informatiepunt Leefomgeving](#) staat hiervoor een handig instrument. Voor de 4 fasen van de beleidscyclus wordt hierin participatie uitgelegd door doelgroepen, participatiedoelenden en werkvormen te beschrijven.

1. We hebben een idee. ([Idee](#))
2. We maken een concreet plan. ([Plan](#))
3. We realiseren ons plan. ([Realisatie](#))
4. Bereiken we ons doel? ([Evaluatie](#))

Overheden organiseren in ieder geval [participatie bij de kerninstrumenten](#) omgevingsvisie, omgevingsplan, programma, omgevingsverordening, waterschapsverordening en projectbesluit. Officieel gaat het om een motiveringsplichting voor participatie. De betrokken overheden zoeken dan altijd de samenwerking met bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en mede-overheden. Overheden geven vervolgens aan hoe zij de uitkomsten van de participatie hebben verwerkt in de besluitvoering.

Onder de Omgevingswet bepaalt de gemeenteraad voor welke grote ontwikkelingen zij een participatieverplichting willen opleggen, de zogenaamde buitenplanse omgevingsplannen. Grote RES-projecten vallen in deze categorie. Bij dit soort projecten een belangrijke rol weggelegd voor ontwikkelaars. Van hen wordt ook verwacht dat zij belanghebbenden betrekken vooraf aan de vergunningaanvraag en op het moment dat ze daadwerkelijk beginnen met werkzaamheden.

### Participatie, de RES en Omgevingswet

Hoewel een RES geen plan of programma is als bedoeld in het verdrag van Aarhus heeft in alle 30 RES regio's het publiek inspraak gehad bij de totstandkoming van de RES. De inspraak voor het publiek komt ook in het vervolgproces op verschillende manieren aan de orde. Zo wordt het publiek betrokken bij de uitwerking van de RES 2.0. Ook wordt de RES zoals hiervoor aangegeven verwerkt in de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Daarbij wordt het publiek ook betrokken.

Zo wordt bij de voorbereiding van omgevingsvisies en programma's minimaal een zienswijzegelegenheid gegeven. Ook in de handreiking voor het opstellen van de RES 2.0 wordt onder verwijzing naar het Verdrag van Aarhus benadrukt dat de manier waarop participatie georganiseerd wordt, maatwerk is en niet vrijblijvend.

Het is aan te raden om participatie in samenhang met andere opgaven en andere beleidsterreinen te organiseren. Als de klimaatopgave of de RES een dominante factor is in een regio, kan participatie langs die lijn worden georganiseerd. Als een andere opgave dominant is, kan de participatie van de RES daarin worden meegenomen. Denk hier als regio vooraf over na.

De Omgevingswet en de RES geven op het punt van participatie dus invulling aan het verdrag van Aarhus. Meer informatie over participatie in relatie tot de RES vindt u in het [werkblad participatie](#)

## Onderzoek van effecten op de leefomgeving (MER)

### Algemeen

Hiervoor is aan de orde gekomen hoe de RES-ambities via de verschillende kwadranten van de beleidscyclus kunnen worden verankerd in de instrumenten van de Omgevingswet. Om dit zorgvuldig te kunnen doen is milieuinformatie nodig. Op basis van die informatie kan onderzoek worden verricht naar de te verwachten effecten van de RES-opgave op de fysieke leefomgeving. De onderzoeksresultaten helpen bij de afwegingen op welke concrete plekken en met welke vormen van duurzame energie de RES-opgave het beste ingepast zouden kunnen worden. Ook kunnen ze helpen in het denken over de wijze waarop de inpassing concreet kan worden vormgegeven.

Een belangrijk instrument in dit kader is de milieueffectrapportage (MER).<sup>3</sup> Mer is een procedure met als hoofddoel het milieubelang volwaardig te laten meewegen bij de voorbereiding en vaststelling van plannen en besluiten. Plannen en besluiten van de overheid over initiatieven en activiteiten van publieke en private partijen die (uiteindelijk) belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. In een MER-onderzoek worden de effecten op de leefomgeving onderzocht zoals de gevolgen voor het landschap, de natuur en voor omwonenden, en kijk je waar de opwekking van duurzame energie (met infrastructuur) zou kunnen. In het kader van een mer-procedure worden meestal verschillende alternatieven onderzocht vanuit milieuperspectief, per locatiekeuze wordt gekeken naar de effecten op milieu, natuur en landschap. En er wordt gekeken naar de milieueffecten over de grenzen van het plangebied. Een officiële mer-procedure maakt leefomgevingseffecten transparant en kan daardoor bijdragen aan maatschappelijk en politiek draagvlak. De hierdoor verkregen informatie biedt immers inzicht in de ruimtelijke en milieueffecten en die kennis is van belang om op basis daarvan een bestuurlijke afweging te maken.

### Mer en RES

De RES is geen plan of programma in de zin van de smb-richtlijn. Dat is de Europese richtlijn over de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Een mer is op grond van die richtlijn verplicht bij de voorbereiding van plannen en programma's van de overheid die kunnen leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Er kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen een plan-MER en een project-MER. Er geldt een verplichting om een plan-MER op te stellen voor plannen die kaderstellend zijn voor m.e.r. (beoordelings-)plichtige activiteiten. Wat de Omgevingswet betreft behoren tot de mer-plichtige plannen in elk geval de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan. Dat betekent onder meer dat in de voorbereidingsprocedure van de besluitvorming over deze instrumenten een zogenaamde plan-MER moet worden opgesteld en dat een advies aan de Commissie m.e.r. over het milieueffectrapport moet worden gevraagd. Een project-MER bevat de concretisering voor één of meerdere projecten. Daarvoor wordt voor het vereiste besluit, vaak de omgevingsvergunning, een zogenoemd project-MER opgesteld. Daarbij kan advies worden gevraagd aan de [Commissie](#). Als een project is opgenomen in een plan-MER, hoeft voor dat project geen project-MER meer te worden opgesteld als in de plan-MER is voldaan aan de wettelijke eisen die aan een project-MER worden gesteld.

Naast de project en plan-MER kan ook sprake zijn van een mer-beoordelingsplicht. Een m.e.r.-beoordeling is een toets van het bevoegd gezag om te bepalen of er bij een voorgenomen activiteit mogelijke belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen optreden.

Voor het verlenen van een omgevingsvergunning is bij bepaalde windmolenprojecten een project-mer nodig. Hierbij wordt gedetailleerder gekeken welke invloed een concreet project heeft op de leefomgeving. Zo ontstaat een proces waarin de verschillende plan- en projectMER'en goed in elkaar haken. Bij zonneparken is geen project-m.e.r. nodig.

De Omgevingswet en de RES geven op het punt van milieuinformatie dus invulling aan de SMB-richtlijn. Meer informatie over mer in relatie tot de RES leest u in het [advies van de Commissie m.e.r.](#)

---

<sup>3</sup> In het licht van de Omgevingswet ook wel omgevings-effectrapportage (o.e.r.).

### Uitspraak van de Raad van State over de milieubeoordeling voor windturbijnennormen

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 30 juni 2021 een [uitspraak gedaan](#) over de milieubeoordeling voor windturbijnennormen. Daarin heeft De Raad van State geoordeeld dat de regering de milieunormen voor windparken niet zonder een milieueffectrapport had mogen vaststellen. De uitspraak heeft betrekking op het Windpark Delfzijl Uitbreiding 2020. De Raad van State heeft in deze uitspraak geoordeeld dat de algemene milieuregels voor windturbines buiten toepassing moeten blijven voor windturbineparken.

In Nederland staan normen voor windparken voor bijvoorbeeld geluid, veiligheid, lichthinder en slagschaduw in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling. Bij de vaststelling daarvan zijn destijds niet de milieugevolgen in een milieueffectrapport bijeengebracht.

De plicht om voor deze algemene normen eerst de milieugevolgen te onderzoeken (de zogenaamde strategische milieueffectrapportage of plan-m.e.r.-plicht) volgt uit een Europese richtlijn en is nu door de Raad van State bevestigd vanwege recente Europese rechtspraak. Voordat de regering die normen vaststelde, had zij volgens de rechter eerst een milieueffectrapport moeten maken. Daarin worden bijvoorbeeld de gezondheidseffecten, mitigerende maatregelen, alternatieven en grensoverschrijdende gevolgen onderzocht. De regering kan dan vervolgens op maat een belangenafweging maken over de normen.

### Hoe nu verder?

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat start zo snel mogelijk met het opstellen van een milieueffectrapport. Het totale proces, inclusief wetgevingstraject, duurt naar verwachting 1,5 tot 2 jaar. Tot die tijd kunnen overheden de landelijke milieunormen voor windparken niet toepassen. In de tussentijd kunnen ze wel eigen normen vaststellen, maar die moeten ze dan nog goed onderbouwen, zo nodig met een eigen milieueffectrapport.

Zeker de komende periode zal moeten worden bepaald hoe om te gaan met algemene milieuregels bij windmolens nu algemene regels hiervoor ontbreken.



## Bijlage - Voorbeeld energiebepalingen interim omgevingsverordening provincie Utrecht

De interim omgevingsverordening van de provincie Utrecht bevat o.a. de volgende bepalingen ten aanzien van energie:

### Artikel 5.3 Instructieregel windturbines landelijk gebied

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Windturbines kleiner dan 20 meter kan bestemmingen en regels bevatten die de realisatie van windturbines tot een ashoogte van 20 meter toestaan onder de voorwaarde dat de windturbines worden geplaatst op of in aansluiting op bestaande bouwpercelen.
2. In afwijking van het eerste lid is een windturbine tot een ashoogte van 25 meter toegestaan indien dat noodzakelijk is om volledig of bijna volledig in eigen energiebehoefte van de bestaande bouwwerken te voorzien.
3. De motivering op een bestemmingsplan bevat een onderbouwing waaruit blijkt dat de energieopbrengst van die windturbine opweegt tegen de impact die de turbine heeft op de omgeving.

### Artikel 5.4 Instructieregel windenergielocatie

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Windenergie kan bestemmingen en regels bevatten die de realisatie van windturbines met een vermogen van 3 MW of meer toestaan, mits voldaan is aan de volgende voorwaarden:
  - a. de windturbines worden in een in de omgeving passende combinatie van meerdere windturbines opgesteld; en
  - b. voorzien wordt in een opruimplicht na beëindiging van de activiteit.
2. Wanneer een bestemmingsplan windturbines met een vermogen van minder dan 3 MW toestaat, wordt onderbouwd waarom windturbines met een vermogen van 3 MW of meer niet mogelijk zijn.
3. Wanneer een bestemmingsplan een solitaire windturbine toestaat, wordt onderbouwd waarom meerdere windturbines niet mogelijk zijn en dat de energieopbrengst van die solitaire windturbine opweegt tegen de impact die een solitaire turbine heeft op de omgeving.
4. De motivering van een bestemmingsplan bevat:
  - a. een onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan;
  - b. een beeldkwaliteitsparagraaf; en
  - c. een beschrijving van hoe de omwonenden en andere stakeholders in de planvorming zijn betrokken.

### Artikel 5.5 Instructieregel zonnevelden

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Zonnevelden kan bestemmingen en regels bevatten die de realisatie van opwekking van zonne-energie toestaan door middel van zonnevelden, mits is voldaan aan de volgende voorwaarden:
  - a. de structuren in landschap herkenbaar blijven en voorzien wordt in een goede landschappelijke inpassing;
  - b. de zonnepanelen in een opstelling worden geplaatst die ruimte biedt voor een bij het gebied passende bodemkwaliteit en waterkwaliteit; en
  - c. voorzien wordt in een opruimplicht na beëindiging van de activiteit.
2. De motivering van een bestemmingsplan bevat:
  - a. een onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan;
  - b. een beeldkwaliteitsparagraaf;
  - c. een beschrijving van hoe de omwonenden en andere stakeholders in de planvorming zijn betrokken; en
  - d. een beschrijving van het door de gemeente te voeren beleid inzake de mogelijkheden voor kavelruil vanwege het behouden en verbeteren van een goede landbouwstructuur.

#### **Artikel 5.6 Instructieregel energie uit biomassa**

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Energie uit biomassa kan bestemmingen en regels bevatten die de realisatie van ontwikkelingen op het gebied energie uit biomassa toestaan, mits is voldaan aan de volgende voorwaarden:
  - a. de vestiging van kleinschalige bio-energie installaties vindt plaats in aansluiting op bestaande bebouwde agrarische bouwpercelen, hoofdinfrastructuur of stedelijke bestemmingen, in overeenstemming met de schaal van de bebouwde omgeving, tenzij op een andere locatie een betere landschappelijke inpassing kan worden bereikt;
  - b. bestaande omringende bestemmingen worden niet onevenredig aangetast of beperkt; en
  - c. voorzien wordt in een goede landschappelijke inpassing.
2. De motivering van een bestemmingsplan bevat een onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Een beeldkwaliteitsparagraaf maakt onderdeel uit van de onderbouwing.