

Raadsvoorstel

Onderwerp	Advies zonnepark Westerlee
Datum beeldvormende raadsbijeenkomst	18 juni 2025
Datum raadsvergadering	2 juli 2025
Zaaknummer	39115-2025:394071
Steller	Robert Bekker en Lammechien Hut
Portefeuillehouder(s)	Jurrie Nieboer en Gert Engelkens
Medeverantwoordelijke(n)	Merijn Wienk en Ger Lindeman

Eerdere besluitvorming en/ of vastgesteld beleid	Programma zon en wind 1.0
Voorgesteld raadsbesluit	De raad besluit: Een positief advies af te geven ten behoeve van het oprichten van een zonnepark tussen de Ceresweg en D.H. Vinkersweg in Westerlee, conform de ingediende aanvraag omgevingsvergunning.
Samenvatting	Initiatiefnemer Pure Energie is voornemens samen met de coöperatie Energiek Oldambt (cEO) een zonnepark te realiseren tussen de Ceresweg en de D.H. Vinkersweg. Op basis van het Programma zon en wind 1.0 past de gekozen locatie binnen het vastgestelde beleid van onze gemeente. Met dit voorstel wordt de gemeenteraad gevraagd een positief advies af te geven voor het oprichten van een zonnepark, van circa 44 hectare inclusief 20 hectare aan landschappelijke inpassing, tussen de Ceresweg en de D.H. Vinkersweg in Westerlee conform de ingediende aanvraag omgevingsvergunning.
Bijlage(n)	1. Onderbouwing ETFAL 2. Communicatie- en participatieverslag 3. Landschappelijk inpassingsplan 4. Samenvatting kernpunten anterieure overeenkomst
AVG	ja

TOELICHTING

Inleiding

Doel:

Een advies als bedoeld in artikel 16.15a van de Omgevingswet is nodig om te kunnen besluiten op de aanvraag omgevingsvergunning.

Inleiding:

Initiatiefnemer Pure Energie wil samen met cEO tussen Ceresweg en D.H. Vinkersweg in Westerlee een zonnepark oprichten. Tussen beide partijen is een samenwerkingsovereenkomst gesloten.

Motivatie

De aanvraag

Op 24 januari 2025 is door Pure Energie een aanvraag ingediend voor het oprichten van een zonnepark tussen de Ceresweg en D.H. Vinkersweg in Westerlee.

Het zonnepark Westerlee ligt tegen het Emergobos aan. De aanvraag betreft het oprichten van een zonnepark van circa 44 hectare, waarvan circa 24 hectare zonnepanelen installaties en (half) verharding zijn en de overige hectares landschappelijke inpassing betreft. Het zonnepark heeft een capaciteit van circa 55 miljoen Kwh per jaar (Kilowattuur).

Inhoudelijke overwegingen

1. Strijdigheid huidige bestemmingsplan / omgevingsplan

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Op dat moment zijn alle bestemmingsplannen van de gemeente samen één omgevingsplan geworden. Het oprichten van een zonnepark is in strijd met de regels bestemmingsplan Buitengebied Oldambt en Buitengebied Oldambt, partiële herziening 2014. De bestemming van de gronden is 'agrarisch met waarden'.

In de Omgevingswet wordt de mogelijkheid gegeven om een omgevingsvergunning te verlenen voor activiteiten die strijdig zijn met het omgevingsplan. Dit is mogelijk indien uit de motivering blijkt dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. (artikel 4.2, lid 2 van de Omgevingswet). In de Omgevingswet is bepaald dat de gemeenteraad categorieën van activiteiten kan aanwijzen waarbij het college een vergunning pas kan verlenen na een bindend advies van de gemeenteraad (artikel 16.15a Omgevingswet). Op 28 februari 2022 heeft de gemeenteraad bepaald dat voor het realiseren van een zonnepark een dergelijk advies nodig is.

2. Rijkscoördinatieregeling

Op grond van artikel 9, eerste lid, onder b van de Elektriciteitswet van 1998 is het Rijk in beginsel de vergunningverlenende instantie voor zonneparken van ten minste 50 MW. Indien er redelijkerwijs niet te verwachten valt dat toepassing van de Rijkscoördinatieregeling de procedure in betekende mate zal versnellen of dat er geen andere aanmerkelijke voordelen zijn, kan volgens het vierde lid van artikel 9b van de Elektriciteitswet 1998 de Rijkscoördinatieregeling buiten toepassing verklaard worden. Het Rijk heeft op 10 april 2025 laten weten dat de Rijkscoördinatieregeling buiten toepassing is verklaard. Waarmee de gemeente het bevoegde gezag is.

3. ETFAL onderbouwing

Voor de realisatie van het zonnepark is een ETFAL (evenwichtige toedeling van functies aan locaties) onderbouwing opgesteld. Deze ETFAL onderbouwing voldoet aan de daaraan gestelde eisen en bevat alle onderwerpen die nodig zijn ter beoordeling van de aanvraag. De aanvraag is getoetst aan rijks-, provinciaal- en gemeentelijk beleid. De conclusie is dat het initiatief voldoet. De conclusies in de ETFAL onderbouwing worden door ons onderschreven. Hieronder wordt aangegeven waarom het

initiatief past binnen het beleid.

4. Toetsing provinciaal beleid

In paragraaf 3.10.4 van de Omgevingsverordening provincie Groningen zoals die geldt vanaf 22 november 2024 zijn instructieregels opgenomen ten aanzien van zonneparken. Die houden onder meer in dat een zonnepark gedurende maximaal 30 jaar in werking mag zijn en dat sprake moet zijn van een inrichtingsplan dat met toepassing van de maatwerkmethode tot stand komt onder begeleiding van een provinciale deskundige.

Voor zonnepark Westerlee is deze maatwerkmethode doorlopen in samenwerking met de provincie Groningen. Tevens is inzicht geboden in de mogelijkheid voor omwonenden om te participeren in de ontwikkeling en opbrengsten van het zonnepark. Gelet op het voorgaande heeft de provincie geconcludeerd dat in dit geval is voldaan aan de voorwaarden op grond waarvan een locatie in het buitengebied kan worden aangewezen voor het plaatsen van een tijdelijk zonnepark.

Dit besluit van de provincie is in voorbereiding. Hiertoe heeft Gedeputeerde Staten op 6 mei 2025 een positief ontwerpbesluit tot wijziging van de provinciale omgevingsverordening genomen. Voordat de omgevingsvergunning voor zonnepark Westerlee verleend kan worden, moet door Gedeputeerde Staten een definitief besluit genomen zijn. Naar verwachting neemt de provincie dit besluit op 1 juli 2025. Het wordt bekend gemaakt op 4 juli 2025 in het Provinciaal blad. De daadwerkelijke vergunning voor het zonnepark kan pas door de gemeente worden verleend, na het definitieve besluit van de provincie. De raad kan wel, vooruitlopend hierop, een advies geven.

5. Toetsing gemeentelijk beleid

Het gemeentelijk beleid is vastgelegd in het Programma zon en wind 1.0, door de gemeenteraad op 31 januari 2022. Het geplande zonnepark ligt in een gebied dat is aangemerkt als kansrijke locatie voor de opwekking van zonne-energie in Oldambt. In het Programma zon en wind 1.0 is een toetsingskader opgenomen waaraan een zonnepark moet voldoen. In de ETFAL onderbouwing die bij de aanvraag is gevoegd wordt op alle onderdelen van het toetsingskader ingegaan. Deze onderbouwing is in overleg tussen initiatiefnemer en gemeente tot stand gekomen. Daarin wordt voldoende onderbouwd dat het initiatief past binnen het door de gemeenteraad vastgestelde toetsingskader. Voor de nadere uitwerking van deze toetsing wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van de ETFAL onderbouwing.

6. Opruimfonds

Bij de behandeling van de vaststelling van het Programma zon en wind 1.0 heeft de gemeenteraad aangegeven het belangrijk te vinden dat na 30 jaar de kosten voor het opruimen van het park zijn voor de exploitant van het park (tenzij anders overeengekomen). Dit is ook opgenomen in het Programma zon en wind 1.0. In de omgevingsvergunning wordt de voorwaarde opgenomen dat het zonnepark na afloop van de termijn van 30 jaar weer wordt opgeruimd en dat het terrein in de oorspronkelijke staat wordt teruggebracht. De initiatiefnemer is dit ook overeengekomen met de eigenaren van de percelen grond. Daarnaast is in de anterieure overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer hierover een regeling opgenomen.

De regeling houdt het volgende in: Pure Energie verplicht zich om een fonds op te richten, waarin vanaf het elfde kalenderjaar gedurende een periode van vijf achtereenvolgende jaren jaarlijks één/vijfde gedeelte van het bedrag wordt gestort voor de kosten van het opruimen van het zonnepark.

Hierbij zal tijdig door een onafhankelijke deskundige worden vastgesteld wat de verwachte netto

kosten zijn voor het verwijderen van het zonnepark (sloopkosten minus eventuele restwaarde).

Conclusie: er is aan de voorwaarde voldaan dat er een garantie is dat na 30 jaar de kosten voor het opruimen van het park geborgd zijn.

7. Zonneladder

We willen zorgvuldig omgaan met de beschikbare ruimte binnen onze gemeente. Bij de toetsing van initiatieven wordt de zonneladder toegepast. De voorkeur gaat uit naar het benutten van daken van bestaande gebouwen (trede één). Er wordt ook in de gemeente Oldambt steeds meer gebruik gemaakt van zon op dak, maar de ruimte op daken is beperkt en de netinfrastructuur is daar niet op voorbereid. De tweede trede biedt ruimte aan lokale initiatieven. Op dit moment zijn er geen lokale initiatieven. De derde trede gaat over grootschalige ontwikkelingen. Het initiatief voor dit zonnepark is een initiatief op de derde trede.

Conclusie: de bedoeling is om in eerste instantie zoveel mogelijk daken te benutten voor het opwekken van zonne-energie. Maar ook met een stevige inzet op deze locaties kunnen we de klimaatdoelen niet halen. Daarom zijn ook in onze gemeente grootschalige ontwikkelingen onvermijdelijk. Met het initiatief voor een zonnepark in Westerlee kan grotendeels aan de doelstelling van 100 hectare zon voor 2030 worden voldaan.

8. Landschappelijke inpassing

Over de landschappelijke inpassing zijn diverse maatwerkgesprekken gevoerd tussen initiatiefnemer, gemeente en provincie. De resultaten van deze gesprekken zijn verwoord in de landschappelijke inpassing welke onderdeel is van de te verlenen omgevingsvergunning. Kerndoel is de realisatie van een hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit met voldoende waarborging voor de ontwikkeling van flora en fauna. De realisatie en het beheer van de landschappelijke inpassing wordt als voorwaarde in de omgevingsvergunning opgenomen.

Conclusie: er wordt aan de voorwaarde van een duurzame landschappelijke inpassing voldaan.

9. 50% Lokaal eigendom

Een voorwaarde in het Programma zon en wind 1.0 is dat het initiatief voor 50% lokaal in eigendom is. Met cEO is een samenwerkingsovereenkomst gesloten en het streven is dat cEO voor 50% eigenaar wordt van het zonnepark. Inwoners van de gemeente Oldambt (en bewoners rond het park in de buurgemeenten) kunnen (laagdrempelig) lid worden van de coöperatie. Opbrengsten uit het zonnepark worden besteed aan publieke doelen (duurzame ontwikkeling, leefbaarheid of natuur). Deze afspraken zijn vastgelegd in de statuten van de coöperatie en in de anterieure overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer.

Mocht het niet lukken voor de coöperatie om voor 50% eigenaar te worden, wordt er een gebiedsfonds opgericht voor het aandeel tot 50% dat niet in bezit is van de coöperatie. Dit gebiedsfonds komt in beheer bij de gemeente. Afspraken hierover zijn vastgelegd in de anterieure overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer. Onder andere is hierin vastgelegd dat als een gebiedsfonds aan de orde is, een onafhankelijke deskundige de hoogte van de afdracht gaat bepalen.

Conclusie: aan de voorwaarde 50% lokaal eigendom wordt voldaan. Streven is 50% eigenaarschap

voor de coöperatie. Lukt dit niet voor de ingebruikname van het zonnepark, dan komt er een (aanvullend) gebiedsfonds. Daarmee wordt aan de voorwaarde van 50% lokaal eigendom voldaan.

10. Draagvlakonderzoek/Meeprofiteren

Er is draagvlakonderzoek uitgevoerd naar dit initiatief. Het draagvlakonderzoek heeft aan het begin van het proces in 2022 plaatsgevonden. Samenvattend: 27% van de omwonenden (afstand tot zonnepark 500 meter tot 3 km) is voor het idee van een zonnepark. Van de direct omwonenden (tot 500 meter) is 5% voor. 54% van de omwonenden is tegen. Bij direct omwonenden is 85% tegen.

Bekendheid & betrokkenheid plannen

De helft van alle omwonenden was voorafgaand aan het onderzoek al bekend met het idee van zonnepark Westerlee. Van de direct omwonenden was iedereen op de hoogte. De meeste hinder verwachten omwonenden van landschapsvervuiling, verkeer- en geluidsoverlast.

Meeprofiteren

Meeprofiteren is belangrijk. Direct omwonenden vinden het minder belangrijk om mee te profiteren dan indirect omwonenden (respectievelijke 50% en 71%). Het meest interessant voor alle omwonenden is de financiering voor lokale initiatieven en verenigingen en onderhoud van publieke voorzieningen in hun omgeving.

Inzet Pure Energie

Op basis van deze resultaten is Pure Energie samen met cEO verder gegaan met de participatie. Er zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd, nieuwsbrieven gemaakt, vele overleggen geweest (zowel individueel als in groepsverband) en in werkgroepen gewerkt. Omwonenden hebben hun vragen, wensen en ideeën over het zonnepark gedeeld in onder andere persoonlijke gesprekken, tijdens bijeenkomsten, via emailwisselingen en via het draagvlakonderzoek. Hierbij zijn de onderwerpen uitzicht en landschappelijke inpassing, biodiversiteit en ecologie, geluid, reflectie, netcongestie, communicatie, bouwverkeer en werkzaamheden en financiële participatie met elkaar besproken en zijn aandachtspunten meegenomen in de ontwikkeling van het zonnepark. Dit heeft geleid tot een plan waarin rekening is gehouden met de wensen van omwonenden.

Pure energie en cEO vinden het belangrijk dat de omgeving meeprofiteert. Daarom wordt naast 50% lokaal eigendom een Omgevingsfonds alleen voor direct omwonenden ingesteld. Dit Omgevingsfonds wordt jaarlijks met ongeveer € 27.500 gevuld (€ 0,50 euro per opgewekte megawattuur (MWh)). Daarnaast biedt Pure Energie de direct omwonenden een laag energietarief met een vaste lage prijs voor energie.

Conclusie

Op grond van de resultaten van het draagvlakonderzoek is er weinig draagvlak voor het plan. Wel moet worden vastgesteld dat Pure Energie en cEO zich hebben ingespannen om tegemoet te komen aan de wensen van de omwonenden van het zonnepark Westerlee. Pure Energie en cEO hebben veel inspanningen verricht om draagvlak te creëren, zoals diverse overleggen met omwonenden en voorstellen voor het bijdragen aan lokale voorzieningen.

Draagvlak in de samenleving (of het gebrek daaraan) kan volgens rechtspraak wel een rol spelen bij de afweging om een initiatief positief of negatief te beoordelen, maar kan niet doorslaggevend zijn in het wel of niet afgeven van een positief advies omdat dit geen ruimtelijke grond is.

Het college concludeert dat de initiatiefnemer zich voldoende heeft ingespannen op het gebied van

participatie om draagvlak te creëren.

11. Processtappen Programma zon en wind

In het Programma zon en wind 1.0 zijn een aantal processtappen benoemd. In het navolgende wordt beschreven in hoeverre aan deze processtappen is voldaan.

Stap 1: initiatieffase

De initiatiefnemer heeft al lange tijd het idee om een zonnepark te realiseren in Westerlee. De cEO was direct bij het initiatief betrokken. In de initiatieffase zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd. Er is een participatieverslag opgesteld van alle participatiemomenten.

Deze fase is afgesloten met een besluit van de gemeente om al dan niet de volgende fase in te zetten. Dit besluit heeft het college genomen op 29 maart 2022.

Stap 2: Programmafase

In het Programma zon en wind 1.0 is het in deze fase dat de omgeving actiever betrokken wordt bij het plan. Initiatiefnemer is 'trekker' en participanten zijn omwonenden en dorpsverenigingen. Ook andere organisaties op het gebied van natuur, landbouw en landschap kunnen meedoen. Ook wordt in deze fase een proces- en participatieplan opgesteld en een programma van eisen over de inrichting van het zonnepark en het beheer en onderhoud.

Er is een participatieplan en participatieverslag opgesteld (zie bijlagen). Initiatiefnemer en de cEO hebben op verschillende manieren de omgeving betrokken bij de plannen.

Voor het landschappelijk inpassingsplan is een programma van eisen opgesteld en tijdens de verschillende maatwerkgesprekken (met initiatiefnemer, provincie en gemeente) is dit nader ingevuld en zijn er nadere afspraken gemaakt over het beheer en onderhoud. Deze afspraken zijn vastgelegd in het landschappelijk inpassingsplan dat als bijlage aan de ruimtelijke onderbouwing is toegevoegd. Hierin zijn ook de gemaakte afspraken over beheer en onderhoud opgenomen.

Stap 3: Ontwerpfase

In de ontwerpfase wordt de omgevingsvergunning aangevraagd. Projectparticipatie wordt nader uitgewerkt. De fase eindigt met het al dan niet verlenen van de vergunning. In deze fase zitten we nu. Het vragen om advies bij de gemeenteraad.

12. Conclusie:

De verschillende procestappen zijn doorlopen zoals voorgeschreven. Aan deze randvoorwaarden is daarmee voldaan. De locatie ligt in een gebied dat in het Programma zon en wind 1.0 als potentieel geschikt gebied is aangewezen. Daarom wordt voorgesteld een positief advies af te geven voor het afgeven van de omgevingsvergunning voor het zonnepark.

Argumenten

De vergunning kan worden verleend. Uit de aanvraag en bijbehorende ETFAL onderbouwing blijkt dat sprake is van een evenwichtige toekenning van een functies aan een locatie (eerder: een goede ruimtelijke ordening). Op basis hiervan is het mogelijk om een omgevingsvergunning te verlenen voor het gebruik van gronden in strijd met het bestemmingsplan en hiermee het zonnepark te realiseren

Betrokkenheid (externe) partners

Communicatie en burgerparticipatie

Zoals eerder in dit voorstel is aangegeven zijn meerdere partijen betrokken zoals gemeente, provincie, waterschap en omwonenden. In dit raadsvoorstel en in het participatieplan is aangegeven hoe met name omwonenden betrokken zijn bij de plannen.

Consequenties

Neveneffecten, risico's en alternatieven

Indien de gemeenteraad een negatief advies geeft, moet het college de omgevingsvergunning weigeren. Dit moet gemotiveerd wegens het gebruiken van gronden in strijd met het bestemmingsplan en dat er geen sprake is van een evenwichtige toekenning van een functies aan een locatie.

Integrale consequenties

Algemene (maatschappelijke) consequenties

Het realiseren van zonneparken roept soms emoties op in de samenleving. In het voortraject is de omgeving betrokken bij de plannen voor het zonnepark. Er zijn informatie avonden georganiseerd, nieuwsbrieven gemaakt en er zijn gesprekken geweest (zowel individueel als in groepsverband) en in werkgroepen gewerkt. Zoals in het voorstel is aangegeven is voor de realisatie van het zonnepark een ETFAL onderbouwing opgesteld. Deze onderbouwing voldoet aan de daaraan gestelde eisen en bevat alle onderwerpen die nodig zijn ter beoordeling van de aanvraag.

Juridische consequenties

1. Rol gemeenteraad

Onder de Omgevingswet artikel 16.15a heeft de gemeenteraad een adviesrecht. Op basis van het advies van de raad kan het college de vergunning verlenen (of weigeren bij een negatief advies).

2. Draagvlak en participatie

Participatie en de manier waarop dit plaatsvindt is onder de Omgevingswet een belangrijk onderwerp en is onderdeel van de belangenafweging. Het ontbreken van draagvlak is geen formele weigeringsgrond in de besluitvorming, zoals blijkt uit actuele jurisprudentie. Protesten en bezwaren van omwonenden kunnen wel invloed hebben op de belangenafweging van het bevoegd gezag, vooral als die bezwaren goed onderbouwd zijn (bijvoorbeeld met betrekking tot landschapsvervuiling, natuur of hinder). Bij het komen tot een advies spelen naast draagvlak echter vooral ruimtelijke ordeningsaspecten als geluid, gezondheid, veiligheid en impact op landschap en omgeving een rol. De beoordeling van al deze factoren kunnen leiden tot een negatief advies van de raad. Een weigering van een omgevingsvergunning uitsluitend op basis van gebrek aan draagvlak is juridisch

onhoudbaar. Een negatief advies van de gemeenteraad moet goed gemotiveerd zijn.

Personele consequenties

Niet van toepassing.

Financiële consequenties

Er is een planschade overeenkomst ondertekend over mogelijke planschade die het plan met zich mee brengt. Ten aanzien van het opruimen van de zonnepanelen na dertig jaar zijn afspraken gemaakt in een anterieure overeenkomst.

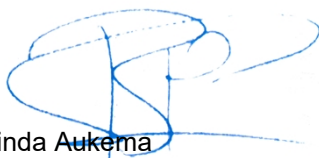
Indien de vergunning in een laat stadium wordt geweigerd op politieke gronden, dus niet op basis van planologische overwegingen, wordt dit juridisch risicovol vanwege de financiële, ruimtelijke en feitelijke uitvoerbaarheid van het project. Een ontwikkelaar kan zich beroepen op het vertrouwensbeginsel, vooral als zij gerechtvaardigde verwachtingen had op basis van gemeentelijk beleid, het Programma zon en wind. Gelet op het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel moet het vertrouwen worden gehonoreerd als hier geen zwaarder wegende belangen aan in de weg staan.

Vervolg

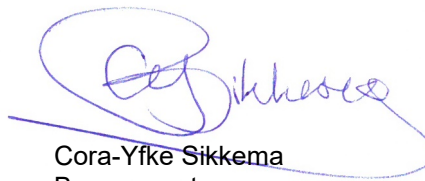
Nadat de raad heeft geadviseerd, moet het college de vergunning verlenen (of weigeren). Tegen dit besluit kan beroep worden ingesteld door belanghebbenden bij de rechtbank.

Winschoten, 27 mei 2025

Burgemeester en wethouders van de gemeente Oldambt,



Berlinda Aukema
Secretaris



Cora-Yfke Sikkema
Burgemeester

Datum raadsvergadering 24 september 2025	Agendapunt	Zaaknummer 39115-2025
Onderwerp Advies zonnepark Westerlee		

De raad van de gemeente Oldambt,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 27 mei 2025 gelet op artikel 16.15 a en b Omgevingswet.

Besluit

Een positief advies af te geven ten behoeve van het oprichten van een zonnepark tussen de Ceresweg en D.H. Vinkersweg in Westerlee, conform de ingediende aanvraag omgevingsvergunning.

Winschoten, 24 september 2025

De raad van de gemeente Oldambt,

Jelte van der Meer
Griffier

Cora-Yfke Sikkema
Voorzitter