



Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 4 maart 2013

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

Hierbij bieden wij het door ons op 11 februari 2013 vastgestelde rapport
“Energie in beweging- van zaaien naar oogsten” aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Energie in beweging

van zaaien naar oogsten

Provincie Groningen

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen	3
Onderwerp van onderzoek	4
Algemene conclusie	4
Aanbevelingen voor PS	8
Aanbevelingen voor GS	9
Onderwerp en aanpak onderzoek	10
1.1 Inleiding	11
1.2 Provinciale rol	12
1.3 Centrale vraagstelling en focus	13
1.4 Aanpak onderzoek	14
1.5 Leeswijzer	14
Energieakkoord Noord Nederland	15
2.1 Inleiding	16
2.2 Inhoud EAN en onderbouwing doelen	16
2.3 Afstemming beleid en inzet financiële middelen	17
2.4 Organisatie uitvoering EAN	20
2.5 Deelconclusie 1	23
Beleid en uitvoering Provincie Groningen	24
3.1 Inleiding	25
3.2 Beleidskader provincie Groningen	26
3.3 Uitvoering	31
3.4 Vergelijking provincie Groningen met Fryslân en Drenthe	39
3.5 Deelconclusie 2	43
Doelrealisatie, bijsturing en informatievoorziening	45
4.1 Inleiding	46
4.2 Monitoring uitvoering EAN	46
4.3 Ambitie en doelrealisatie duurzame energie	47
4.4 Werkgelegenheid en investeringen in de energiesector	50
4.5 Programma Energie provincie Groningen	52
4.6 Bijsturing en informatievoorziening PS	53
4.7 Deelconclusie 3	55
Bestuurlijke reactie en nawoord	57
5.1 Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen	58
5.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer	62
Bijlagen	63
Bijlage 1 Afkortingen	64
Bijlage 2 Informatiebronnen	65
Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording	68
Bijlage 4 Omrekentabel	72
Bijlage 5 Overzicht biomassacentrales en windmolens provincie Groningen	74
Bijlage 6 Projectstudies provincie Groningen	75

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen

Onderwerp van onderzoek

De voorraden olie, gas en kolen zijn eindig en dat betekent dat we moeten overschakelen op andere, meer duurzame energiebronnen. Met deze zogenoemde energietransitie is enkele decennia geleden gestart. In de praktijk blijkt de overstap naar het gebruik van andere energiebronnen, zoals wind, zon, biomassa en aardwarmte, een complex proces te zijn en verloopt in Nederland, en ook in Noord-Nederland, tot nu toe minder voorspoedig dan gewenst. Naast het belang van een snelle energietransitie speelt in het Noorden de vrees dat met het leeg raken van het aardgasveld te Slochteren, de werkgelegenheid in de energiesector gaat afnemen. Het behoud van de werkgelegenheid is voor Noord-Nederland een drijfveer om zich te profileren als de Energieregio van Nederland.

In dat kader past het Energieakkoord Noord-Nederland dat de provincies Groningen, Fryslân, Drenthe en Noord-Holland op 8 oktober 2007 met het Rijk gesloten hebben. De intentie van dit akkoord was om de samenwerking tussen het Rijk en betrokken provincies in de Energy Valley regio te intensiveren met als doel de duurzame energieproductie een flinke stimulans te geven en de werkgelegenheid in de energiesector te behouden en waar mogelijk uit te breiden. Op deze wijze wil de Energy Valley regio in Nederland een koploperspositie innemen bij de energietransitie. De Noordelijke Rekenkamer heeft onderzocht of de ondertekenaars van het energieakkoord hierin geslaagd zijn. De centrale vraagstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd.

Op welke wijze hebben de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân uitvoering gegeven aan het Energieakkoord Noord-Nederland en is het gelukt om de hierin opgenomen doelstelling voor duurzame energieproductie (2011) te realiseren?

In het energieakkoord zijn vijf strategische thema's opgenomen. Het onderzoek van de Rekenkamer heeft zich met name gericht op het thema 'duurzame energie'. Bij dit thema zijn in het energieakkoord doelen opgenomen voor energieproductie uit biomassa, windenergie, geothermie, warmte-koudeopslag en zonne-energie. Het onderzoek is toegespitst op windenergie en biomassa. Reden hiervoor is dat de bijdrage aan de duurzame energieproductie vanuit deze bronnen tot nu toe verreweg het grootst is. Het onderzoek heeft geleid tot een algemene conclusie, die gebaseerd is op een drietal deelconclusies, en een aantal aanbevelingen.

Algemene conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de doelstelling voor de duurzame energieproductie, zoals opgenomen in het Energieakkoord Noord-Nederland, slechts voor een derde gerealiseerd is. De noordelijke provincies zijn er met het beschikbare instrumentarium niet in geslaagd om in Nederland de beoogde koploperspositie in te nemen.

De uitvoering van het Energieakkoord Noord-Nederland had een vrijblijvend karakter. De ondertekenaars van het energieakkoord hebben geen gemeenschappelijk plan van aanpak opgesteld, waarin de afspraken en de doelen van het akkoord zijn geoperationaliseerd. Tevens ontbrak een totaaloverzicht van financiële middelen die door het Rijk en de provincies voor de uitvoering van het energieakkoord beschikbaar zijn gesteld en heeft er geen duidelijke verdeling van de taakstelling plaatsgevonden. Hierdoor ontbrak de mogelijkheid om betrokken overheden, waaronder de provincies, aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en was bijsturing nauwelijks mogelijk. Hoewel de uitvoering van het energieakkoord heeft gezorgd voor veel nieuwe samenwerkingsverbanden en projectinitiatieven binnen de energiesector in de Energy Valley regio - en daarmee voor een toename van de werkgelegenheid - is een substantiële versnelling in de duurzame energieproductie uitgebleven.

De provincie Groningen is op het gebied van windenergie succesvol geweest. Op dit terrein is sprake van een lange termijn visie met betrekking tot de bescherming van het open Groninger landschap. Dit door consequent dezelfde gebieden voor de plaatsing van windturbines aan te wijzen.

De algemene conclusie komt voort uit drie deelconclusies. De eerste deelconclusie gaat in op de wijze waarop de provincies in de Energy Valley regio invulling hebben gegeven aan de uitvoering van het Energieakkoord Noord-Nederland. De tweede deelconclusie heeft betrekking op het door de provincie Groningen gevoerde windenergie- en biomassabeleid. De derde deelconclusie gaat over de mate van doelrealisatie, bijsturing van het gevoerde beleid en het informeren van PS.

Deelconclusie 1

Het Energieakkoord Noord-Nederland is in korte tijd tot stand gekomen en kende een brede opzet. Het akkoord had betrekking op het behoud en waar mogelijk uitbreiding van de werkgelegenheid in de energiesector, het verhogen van de duurzame energieproductie en het verminderen van de CO₂-uitstoot om klimaatverandering tegen te gaan. De Rekenkamer concludeert dat in het akkoord voor deze onderwerpen ambitieuze doelen waren opgenomen die gebaseerd waren op enkele globale en indicatieve berekeningen.

De ondertekenaars hebben het energieakkoord niet uitgewerkt in een gemeenschappelijk plan van aanpak, waarin een concretisering van de taakstelling voor de betrokken overheden heeft plaatsgevonden. De Rekenkamer concludeert dat hierdoor in de eerste plaats geen basis aanwezig was om verantwoordelijke overheden aan te spreken op hun taakstelling en in de tweede plaats was het voor Provinciale Staten weinig inzichtelijk hoe de uitvoering van het energieakkoord geregeld was, hoe de voortgang verliep en op welke wijze bijsturing plaatsvond.

De Rekenkamer concludeert verder dat de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe op thema- en projectniveau in beperkte mate hebben gezorgd voor een gecoördineerde beleidsinzet en een gebundelde inzet van financiële middelen. De betrokkenheid van het Rijk was marginaal. Betrokken overheden hebben bij benadering € 95 miljoen beschikbaar gesteld om de doelen van het energieakkoord te realiseren. Doordat er op het niveau van de Energy Valley regio geen gemeenschappelijke administratie van gesubsidieerde energieprojecten heeft plaatsgevonden, is geen totaaloverzicht beschikbaar van de

projecten waaraan de financiële middelen zijn besteed. Of er sprake is geweest van een efficiënte en effectieve besteding van provinciale en Rijksmiddelen is hierdoor niet bekend.

Het publiek-private samenwerkingsverband binnen de Energy Valley regio richt zich op het schoner en efficiënter maken van de conventionele energieproductie en het stimuleren van duurzame energieproductie. Het behoud en waar mogelijk uitbreiden van de werkgelegenheid in de energiesector staat hierbij voorop. De focus van het samenwerkingsverband ligt bij grootschalige energieprojecten waarbij met name de grote gevestigde energiebedrijven en kennisinstellingen betrokken zijn. Het MKB en de agrarische sector zijn hier niet structureel bij betrokken. Dit komt overeen met het beleid van de provincie Groningen, dat gericht is op een sterk energiecluster.

De noordelijke provincies hebben, tezamen met de Stichting Energy Valley, het afgelopen decennium de Energy Valley regio op de kaart gezet. De continue media-aandacht voor het beleidsterrein, de maatschappelijke initiatieven tot het oprichten van duurzame energiecoöperaties en het uitvoeren van duurzame energieprojecten door marktpartijen wijzen hierop. Dat de duurzame energieproductie desondanks moeizaam van de grond komt, ligt niet aan een gebrek aan bekendheid of initiatieven, maar heeft te maken met problemen in de uitvoering (zie deelconclusie 2). De Rekenkamer concludeert dat de 'branding' van het energiebeleid in de Energy Valley regio succesvol is geweest, maar in deze fase van de energietransitie weinig toegevoegde waarde meer heeft. Het komt nu op de uitvoering aan.

Deelconclusie 2

Een belangrijk aspect van het energiebeleid van de provincie Groningen is werkgelegenheid. Deze werkgelegenheid is te vinden in zowel de duurzame energiesector als de conventionele fossiele energiesector. Het programma energie richt zich op beide sectoren.

Het provinciaal bestuur geeft aan dat er een meer dan evenredige bijdrage zal worden geleverd aan de nationale klimaatdoelen en dat het tempo zal worden opgevoerd. Onduidelijk is door middel van welke maatregelen de hoge ambities bereikt gaan worden. Een versnippering van taken, middelen en verantwoordelijkheden binnen de provinciale organisatie maakt dat er weinig grip is op het energiebeleid.

Dit komt ook naar voren in het programma energie 2007-2011. Hierin zijn zeer globale doelen opgenomen welke niet zijn doorvertaald naar concrete maatregelen en acties. Aangegeven is dat met het programma het Groningse deel van het EAN is ingevuld. Wat het Groningse deel is, wordt niet duidelijk.

De provincie heeft een groot belang bij een voorspoedig verloop van de projecten. Zij heeft daarbij invloed op onder andere het ruimtelijke ordeningsbeleid, het vergunningentraject, subsidieverlening, afstemming met gemeenten, het wegnemen van maatschappelijke weerstand, etc. Deze provinciale instrumenten worden in het algemeen actief ingezet. Het ruimtelijke ordeningsbeleid voor windmolens is succesvol te noemen. Ook bij het bemiddelen tussen partijen stellen GS zich actief op. Subsidieverlening laat een wisselend beeld zien en de communicatie met omwonenden is voor verbetering vatbaar.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Groningen vanaf het begin de wind-energieproductie beschouwt als een industriële activiteit en nadrukkelijk kiest voor grootschalige windturbineparken. Hoewel de provincies Drenthe en Fryslân ook insteken op grootschalige windmolenparken bieden zij meer ruimte voor een inbreng vanuit de agrarische sector. Binnen de Energy Valley regio levert de provincie Groningen de grootste bijdrage aan de landelijke doelstelling voor wind-energie. Verder concludeert de Rekenkamer dat PS van de provincies Drenthe en Fryslân vooral de kleinschalige, decentrale vormen van energieopwekking willen bevorderen. Deze twee provincies zien hierbij een belangrijke rol voor de agrarische sector en het MKB weggelegd. Een groot probleem hierbij is om de investeringen van kleinschalige duurzame energieprojecten rond te krijgen. Hiervoor heeft de provincie Drenthe eind 2011 een nieuw financieringsinstrument in de vorm van een revolverend fonds ingezet. De provincie Fryslân wil in 2013 een soortgelijk instrument gaan inzetten. De provincie Groningen kiest met name voor grootschalige projecten die een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de duurzame energieproductie.

Deelconclusie 3

De Rekenkamer concludeert dat betrokken overheden tijdens de uitvoering van het EAN er niet in geslaagd zijn een betrouwbaar monitoringsysteem te ontwikkelen en in gebruik te nemen waarmee ontwikkelingen in de duurzame energieproductie, de CO₂-emissiereductie en de werkgelegenheid konden worden gevolgd. Hierdoor was er geen zicht op de mate van doelrealisatie en kon op basis daarvan geen bijsturing plaatsvinden.

Door de noordelijke provincies zijn wel initiatieven genomen tot het opzetten en in gebruik nemen van een monitoringsysteem, maar dat systeem bleek in de praktijk niet te werken. Na beëindiging van het EAN heeft de Stichting Energy Valley in 2012 een monitor laten ontwikkelen waarmee inzicht is verkregen in de duurzame energieproductie en de werkgelegenheid binnen de energiesector in de Energy Valley regio. Deze monitor geeft echter geen inzicht in de duurzame energieproductie per provincie noch in de CO₂-emissiereductie.

De provincies van de Energy Valley regio willen zich nadrukkelijk profileren als topsector Energie en als Energy-mainport van Noordwest-Europa. De noordelijke provincies willen een belangrijke bijdrage leveren aan de nationale klimaat- en energiedoelstellingen. Het EAN was erop gericht om de beoogde koploperspositie te versterken. De Rekenkamer stelt vast dat ambitie en uitvoering niet met elkaar in evenwicht zijn. Hoewel er binnen de energiesector in het Noorden allerlei nieuwe initiatieven in gang zijn gezet blijft de realisatie ver achter bij de ambitie. De EAN-doelstelling voor de duurzame energieproductie is maar voor een derde gerealiseerd, waardoor de Energy Valley zich in dit opzicht niet in positieve zin onderscheidt van de rest van Nederland. Bovendien kan, doordat er voor het jaar 2007 geen betrouwbare To-meting beschikbaar is, niet worden vastgesteld of de extra overheidsinvesteringen die gekoppeld waren aan de uitvoering van het EAN daadwerkelijk hebben geleid tot een versnelling van de energietransitie.

De Rekenkamer concludeert verder dat de aanzienlijke investeringen binnen de energiesector in de periode 2004–2010 hebben geleid tot een toename van de werkgelegenheid in de energiesector, met name op het gebied van planontwikkeling en advisering. Het noorden onderscheidt zich in dit opzicht wel van de rest van Nederland. Een belangrijk deel van de uitgevoerde en geplande

investeringen, namelijk tweederde, heeft plaatsgevonden binnen de conventionele sector. De extra investeringen binnen de duurzame sector zijn vooral gericht geweest op energiebesparing en de energieproductie uit biomassa en wind, maar deze investeringen hebben (nog) niet tot de gewenste versnelling in de opwekking van duurzame energie geleid.

Het EAN heeft in 2011 een vervolg gekregen met de Green Deal Noord-Nederland. Het Groninger *Programma Klimaat en Energie 2007–2011* is in maart 2012 opgevolgd door het *Energieprogramma 2012–2015*. De Rekenkamer constateert dat er geen gezamenlijke evaluatie van het EAN heeft plaatsgevonden. Wel heeft de provincie Groningen haar eigen programma energie 2007–2011 tweemaal geëvalueerd. De evaluaties hebben betrekking op de proceskant, niet op de inhoud. Wat het beleid aan een verhoogde productie van duurzame energie oplevert, is niet inzichtelijk gemaakt.

Bij het opstellen van het nieuwe programma voor de periode 2012–2015 zijn de lessen die zijn getrokken uit de procesevaluatie van het programma energie 2007–2011 voor een deel meegenomen. De versnippering van het thema energie over de verschillende afdelingen en portefeuilles is nog niet ongedaan gemaakt. Ook is geen oplossing gekomen voor het gebrekkige zicht op het verloop van de diverse energieprojecten waaraan de provincie een subsidie heeft verstrekt. Dit terwijl juist goede informatie en een duidelijke taakverdeling van belang zijn voor een doelmatige inzet van middelen en het bereiken van de gestelde doelen.

De deelconclusies hebben geleid tot de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen voor PS

1. Breng de realiteitszin terug in het duurzame energiebeleid door beleidsambitie en uitvoering beter op elkaar te laten aansluiten. Ga bij het formuleren van beleidsdoelen niet alleen uit van wat er in potentie mogelijk is, maar houd ook nadrukkelijk rekening met uitvoeringsproblemen, rentabiliteit van voorgenomen projecten, beschikbare financiële middelen en het instrumentarium dat de provincie kan inzetten om deze doelen te halen. Door een betere onderbouwing van het beleid en het stellen van reële beleidsambities zal de geloofwaardigheid van het gevoerde beleid toenemen.
2. Zorg voor meer continuïteit in het gevoerde beleid door kaders te stellen voor een doorlopend uitvoeringsprogramma met een structurele financieringsbasis en een stabiele (gemeenschappelijke) uitvoeringsorganisatie. De energietransitie is een zeer omvangrijk en complex proces dat zeker nog vele generaties gaat duren en heeft daarom baat bij een lange termijn aanpak. De provincies onderkennen het maatschappelijk belang en willen een prominente rol spelen bij deze transitie. Een duidelijk herkenbare basis voor het gevoerde beleid zal marktpartijen meer vertrouwen geven om te investeren in de productie van duurzame energie.

Aanbevelingen voor GS

1. Betrek burgers en maatschappelijke organisaties meer bij de planvorming en de ontwikkeling van windenergieprojecten. Door in een vroeg stadium met omwonenden en initiatiefnemers de mogelijkheden te onderzoeken op welke wijze omwonenden ook kunnen profiteren van de exploitatie van een voorgenomen windmolenpark, kunnen maatschappelijke weerstanden worden verminderd. Hierdoor ontstaat meer draagvlak voor het gevoerde beleid en kan een versnelling worden doorgevoerd in de windenergieproductie. Vanuit deze optiek lijkt een regisserende rol doelmatiger dan een rol die gericht is op het stellen van ruimtelijke voorwaarden en het achteraf toetsen daaraan.
2. Verschuif de focus van het gevoerde duurzame energiebeleid van 'branding' naar de uitvoering: door projectontwikkeling te faciliteren en door uitvoeringsproblemen in beeld te brengen, deze te agenderen en gericht aan te pakken. Door ook het takenpakket van de Stichting Energy Valley hierop aan te passen, zal de toegevoegde waarde van het publiek-private samenwerkingsverband behouden en versterkt kunnen worden.
3. Zorg voor meer grip op de uitvoering van het provinciale energiebeleid door het energiebeleid neer te leggen bij één gedeputeerde. Door de taken, middelen en verantwoordelijkheden te bundelen is er meer inzicht in wat het energiebeleid omvat en hoeveel middelen er beschikbaar zijn.
4. Betrek het MKB en de agrarische sector meer bij de uitvoering van het gevoerde duurzame energiebeleid door ze een vaste plaats te geven in het publiek-private samenwerkingsverband. Een structurele betrokkenheid van het MKB en de agrarische sector bij de uitvoering kan ervoor zorgen dat er een meer evenwichtige verdeling van beschikbare financiële middelen plaatsvindt tussen grootschalige, industriële energieprojecten en kleinschalige, decentrale vormen van energieopwekking.
5. Zorg voor een gezamenlijke organisatie in de Energy Valley regio die een administratie bijhoudt van alle energieprojecten die in het kader van de Green Deal Noord-Nederland worden uitgevoerd. Zorg ook zo spoedig mogelijk voor één monitoringsysteem waarmee ontwikkelingen in de duurzame energieproductie, de CO₂-emissiereductie en de werkgelegenheid in de (duurzame) energiesector op provinciaal niveau op een betrouwbare wijze te volgen zijn. Door aan te sluiten bij het landelijke systeem, kunnen ontwikkelingen in de Energy Valley regio worden vergeleken met landelijke trends en wordt dubbel werk voorkomen. Hierdoor ontstaat een basis om inzicht te krijgen in de voortgang van projecten, de mate van doelrealisatie, de belangrijkste uitvoeringsproblemen en de effectiviteit van bestede financiële middelen.

1

Onderwerp en aanpak onderzoek

Onderwerp en aanpak onderzoek

1.1

Inleiding

‘De Suiker Unie in Hoogkerk zette woensdagmiddag 21 november 2012 haar biomassa-vergister in werking. Die verwerkt bietenpuntjes, bladresten en pulp tot groen gas. De vergister is volgens de Suiker Unie een grote stap naar een zogenoemde ‘biobased economy’. Op dit moment benut de vergister nog niet haar maximale capaciteit, maar plantmanager Bram Fetter hoopt dat dit aan het eind van het jaar wel het geval is. De vergister kan dan jaarlijks ongeveer 7.000 huishoudens voorzien van groen gas. Kort voor de opening tekenden de Suiker Unie, GasTerra en BioMCN een overeenkomst. Daarin staat dat Suiker Unie haar groen gas levert aan BioMCN. GasTerra zorgt voor de logistiek en de levering.’

Initiatieven als van de Suikerunie dragen bij aan de energietransitie van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen. Het besef dat de voorraden olie, gas en kolen eindig zijn en dat we moeten overschakelen op andere, meer duurzame energiebronnen is inmiddels bij velen aanwezig. Vandaar dat het bedrijfsleven, (milieu)organisaties en burgers de ambitie van Nederlandse politici om deze zogenoemde energietransitie zo spoedig mogelijk te realiseren over het algemeen van harte onderschrijven. Een snelle transitie zorgt ervoor dat onze afhankelijkheid van de nog resterende fossiele voorraden afneemt. Ook de risico's die samenhangen met klimaatveranderingen nemen hierdoor af. De nut en noodzaak van het overheidsbeleid in deze staan niet ter discussie. In de praktijk blijkt het echter lastig te zijn om de overstap naar het gebruik van andere energiebronnen, zoals wind, zon, biomassa en aardwarmte, te maken. Veel maatregelen die gericht zijn op het benutten van meer duurzame energiebronnen leiden tot discussie en soms tot maatschappelijk verzet, maar ook het doorgaan op de oude voet roept weerstand op.

De talloze bezwaren die tegen de nieuwe RWE-kolencentrale in de Eemshaven zijn ingediend, illustreren dat veel burgers van mening zijn dat kolencentrales niet meer van deze tijd zijn. De CO₂-emissie gaat dan onverminderd door. Aan de andere kant is er ook sprake van maatschappelijke weerstand tegen de afvalstoffencentrale in Harlingen, het plaatsen van windturbines in het landschap, het gebruik van biomassa voor het produceren van energie en het bedekken van gebouwen met zonnepanelen. Ook het opslaan van CO₂ in de ondergrond om klimaatverandering tegen te gaan is in Nederland dermate controversieel, dat alle voorgenomen maatregelen tot afvang en opslag in de ijskast zijn gezet. Daarnaast staan technische problemen, zoals het decentraal invoeden van elektriciteit en gas op bestaande distributienetten, en juridische problemen een snelle en efficiënte transitie in de weg².

Naast het belang van een snelle energietransitie speelt in het Noorden de vrees voor het verlies van werkgelegenheid. De verwachting is dat het aardgasveld in Slochteren over enkele decennia leeg zal zijn. Hiermee zullen niet alleen de aardgasbaten

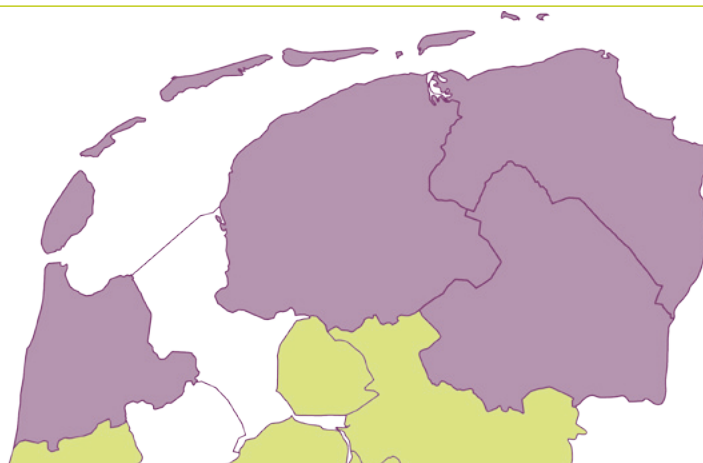
¹ www.oogtv.nl, 21 november 2012.

² Energie in 2030. Maatschappelijke keuzes van nu. Eindredactie: J. Ganzevles en R. van Est. Rathenau Instituut, 2011.

voor Nederland geleidelijk wegvallen, maar in het Noorden tevens de hieraan verbonden werkgelegenheid. Het behoud van de werkgelegenheid in de energiesector is voor Noord-Nederland een drijfveer om zich nadrukkelijk te profileren als koploper in de energietransitie. Door zich te presenteren als Energy Valley, als topsector Energie en als Energy-mainport van Noordwest-Europa heeft het Noorden hier uitwerking aangegeven.

Eenzelfde ambitie straalt het Energieakkoord Noord-Nederland uit dat de provincies Groningen, Fryslân, Drenthe en Noord-Holland op 8 oktober 2007 met het Rijk gesloten hebben³. De intentie van dit akkoord was om de samenwerking tussen het Rijk en betrokken provincies in de Energy Valley regio (zie figuur 1.1) te intensiveren met als doel de duurzame energieproductie een flinke stimulans te geven en de werkgelegenheid in de energiesector te behouden. Noord-Nederland zou hierdoor tevens een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het behalen van de nationale energie- en klimaatdoelstellingen⁴. De Noordelijke Rekenkamer heeft onderzocht of de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe hierin geslaagd zijn.

Figuur 1.1 De Energy Valley regio bestaat uit de provincies Groningen, Fryslân, Drenthe en de kop van Noord-Holland.



1.2 Provinciale rol

Voor Nederland is de EU-richtlijn ter bevordering van hernieuwbare energie richting gevend voor de uitvoering van het duurzame energiebeleid. Hierin is als doelstelling opgenomen dat in 2020 in alle 27 EU-landen gemiddeld genomen de bijdrage van hernieuwbare energie aan het totale bruto eindverbruik 20% dient te zijn. Voor Nederland is een bindend streefcijfer van 14% vastgesteld⁵. Nederland heeft de EU-richtlijn niet omgezet in nationale wetgeving. Wel is de EU-richtlijn uitgewerkt in een nationaal actieplan, waarin als uitgangspunt is opgenomen dat de overheid randvoorwaarden stelt, subsidieert en faciliteert, maar dat het aan marktpartijen is om te investeren in de winning, productie en distributie van energie⁶.

³ Energieakkoord Noord-Nederland, 8 oktober 2007.

⁴ Energie Akkoord Noord-Nederland, 8 oktober. Punt 3 overwegingen: samenwerking en innovatie.

⁵ Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG. Bijlage 1.

⁶ Nationaal actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen. Uitwerking richtlijn 2009/28/EG.

Om alle partijen – lagere overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers – bij het gevoerde beleid te betrekken zet het Rijk in op het afsluiten van convenanten met deze partijen. Zo heeft het Rijk in 2001 een overeenkomst afgesloten met provincies over de provinciale bijdrage aan de landelijke doelstelling voor de productie van windenergie⁷. In 2009 heeft het Rijk met alle provincies een klimaat- en energieakkoord gesloten, waarin de provincies hebben vastgelegd wat zij denken te kunnen bijdragen aan de kabinetsdoelstellingen voor klimaat en energie. Het kabinet Rutte-I heeft bij zijn aantreden besloten om Green Deals in te zetten als uitvoeringsinstrument. Eind 2011 had het Rijk 59 Green Deals afgesloten, waaronder de *Green Deal Noord-Nederland*⁸.

Hoewel de afspraken in de hierboven genoemde convenanten juridisch niet bindend zijn, hebben de provincies aangegeven dat de noodzakelijke energietransitie ook een provinciaal belang is. Ze willen zich nadrukkelijk inspannen om de nationale en Europese energie- en klimaatdoelen te halen⁹. In het Klimaat- en Energie-akkoord van 2009 geven de provincies aan welke rol zij willen spelen. In de eerste plaats willen de provincies gebruik maken van hun wettelijke bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening om zodoende te zorgen voor een goede landschappelijke inpassing van onder andere windturbines en vergisters. Daarnaast willen ze regulerend optreden bij het afgeven en handhaven van vergunningen. In de tweede plaats willen de provincies het goede voorbeeld geven door bijvoorbeeld in eigen gebouwen aan energiebesparing te doen en dienstauto's op biobrandstoffen te laten rijden. In de derde plaats willen de provincies naar eigen inzicht duurzame energie- en klimaatprojecten subsidiëren en faciliteren. Bij de uitvoering van het windenergiebeleid hebben de provincies richting het Rijk steeds aangegeven de regie te willen voeren¹⁰.

1.3

Centrale vraagstelling en focus

Bij het onderzoek van de Rekenkamer naar het provinciale duurzame energiebeleid is als vertrekpunt het Energieakkoord Noord-Nederland genomen. De reden hiervoor is dat de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân het energieakkoord hebben ondertekend en de provinciale energieprogramma's (deels) uitwerkingen zijn van dit akkoord. De centrale vraagstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd.

Op welke wijze hebben de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân uitvoering gegeven aan het Energieakkoord Noord-Nederland en is het gelukt om de hierin opgenomen doelstelling voor duurzame energieproductie (2011) te realiseren?

Hoewel het noordelijke deel van de provincie Noord-Holland ook onderdeel uitmaakt van de Energy Valley-regio, valt dit gebied buiten de bevoegdheid van de Noordelijke Rekenkamer en is daarom niet in het onderzoek meegenomen. In het energieakkoord zijn vijf strategische thema's opgenomen¹¹. Het onderzoek heeft

⁷ Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie. Rijk en provincies, juli 2001.

⁸ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie/green-deal

⁹ Klimaat- Energieakkoord tussen Rijk en provincies, 14 januari 2009.

¹⁰ Ruimtelijke reservering windenergie in de provincies. Brief van het IPO aan de minister van EL&I, MIL 04459a/2011, 28 februari 2011.

¹¹ Deze thema's zijn: 1. energiebesparing in de gebouwde omgeving, glastuinbouw en industrie; 2. duurzame energie; 3. bio-transportbrandstoffen en duurzame mobiliteit; 4. schoonfossiele energie: het voorbereiden voor en eventuele realisatie van CO₂-opslag en 5. kennis en innovatie.

zich met name gericht op het thema 'duurzame energie'. Bij dit thema zijn in het akkoord doelen opgenomen voor energieproductie uit biomassa, windenergie, geothermie, warmte-koudeopslag en zonne-energie. Het onderzoek is toegespitst op windenergie en biomassa. Reden hiervoor is dat de bijdrage aan de duurzame energieproductie vanuit deze bronnen tot nu toe verreweg het grootst is¹².

1.4

Aanpak onderzoek

Het onderzoek is verricht in een aantal stappen. In de eerste plaats is een deskstudy uitgevoerd waarbij de Europese, nationale en provinciale documenten zijn bestudeerd over het duurzame energiebeleid. Daarnaast zijn interviews afgenomen met provinciale medewerkers en externe partijen om een beeld te krijgen van het beleids-terrein. In de volgende stap zijn per provincie dossiers bestudeerd van 6 duurzame energieprojecten: 3 windenergie- en 3 biomassaprojecten. Voor deze projecten is het procesverloop in beeld gebracht en de wijze waarop de provincie er bij betrokken is geweest. De projectstudies zijn bedoeld om te illustreren wat er goed is gegaan en waar problemen zijn ontstaan in de projectuitvoering. Tevens zijn interviews afgenomen met initiatiefnemers, betrokken gemeenten en maatschappelijke organisaties. In de derde stap zijn de bevindingen van het onderzoek op een rij gezet, geanalyseerd en verwoord in een Nota van Bevindingen.

De Nota van Bevindingen is voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd aan de provincie, waarna deze is aangepast en vastgesteld. De bevindingen zijn vervolgens getoetst aan een normenkader. In het normenkader zijn enkele inhoudelijke normen opgenomen die gebaseerd zijn op het Energieakkoord Noord-Nederland. Daarnaast is nog getoetst aan een aantal algemene normen die betrekking hebben op uitvoerbaarheid, transparantie en verantwoording aan PS. Na toetsing zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd die in dit rapport zijn opgenomen. Het volledige normenkader is opgenomen in bijlage 3.

1.5

Leeswijzer

In de volgende drie hoofdstukken begint iedere paragraaf met een bevinding van de Rekenkamer die vervolgens in de paragraaf wordt toegelicht. Ieder hoofdstuk eindigt met een deelconclusie. De algemene conclusie komt voort uit de drie deelconclusies. Hoofdstuk 2 gaat in op de inhoud van het Energieakkoord Noord-Nederland, de doelen die hierin zijn opgenomen, de afspraken die zijn gemaakt over de samenwerking en de wijze waarop betrokken partijen invulling hebben gegeven aan de uitvoering. In hoofdstuk 3 komt het gevoerde windenergie- en biomassabeleid van de provincie Groningen aan de orde. Er is een beschrijving gegeven van het gevoerde beleid, de stand van zaken en de problemen die zich voordoen bij de uitvoering daarvan. Tevens is op onderdelen een vergelijking gemaakt met de provincies Fryslân en Drenthe. In welke mate de doelen van het energieakkoord zijn gerealiseerd en hoe daarover is teruggekoppeld naar PS staat beschreven in hoofdstuk 4.

¹² Het aandeel hernieuwbare energie bedroeg in Nederland in 2009 4,2%. Biomassa en windenergie hadden hierin een bijdrage van respectievelijk 3,2 en 0,8%. Bron: Energie in 2030. Rathenau, 2011. Hoofdstuk 'De monsteruitdaging van Big & Beautiful'.

2

**Energieakkoord
Noord Nederland**

Energieakkoord Noord-Nederland

2.1

Inleiding

De colleges van GS van de provincies Groningen, Fryslân, Drenthe en Noord-Holland hebben op 8 oktober 2007, tezamen met de ministers van VROM en EZ, het Energieakkoord Noord-Nederland (EAN) ondertekend. De intentie van het akkoord is om de samenwerking tussen het Rijk en betrokken provincies op het gebied van de conventionele en duurzame energieproductie en -distributie te intensiveren. Door het ontwikkelen van nieuwe technieken en het vergroten van de duurzame energieproductie willen de provinciebesturen in de Energy Valley regio een koploperspositie innemen en tevens een belangrijke bijdrage leveren aan het behalen van de nationale energie- en klimaatdoelstellingen¹³. De ondertekenaars van het EAN hebben in het akkoord aangegeven dat zij de beoogde intensieve samenwerking vorm willen geven door binnen de Energy Valley regio te zorgen voor een gecoördineerde beleidsinzet en een gebundelde inzet van financiële middelen. Daarnaast willen ze de samenwerking met marktpartijen en kennisinstellingen intensiveren binnen het reeds bestaande publiek-private samenwerkingsverband (Stichting Energy Valley)¹⁴. Dit hoofdstuk gaat in op de inhoud en de doelstellingen van het EAN, de afspraken die hierin zijn gemaakt en de wijze waarop betrokken partijen invulling hebben gegeven aan de uitvoering van het energieakkoord.

2.2

Inhoud EAN en onderbouwing doelen

De Rekenkamer constateert dat het EAN in korte tijd tot stand is gekomen en een brede opzet kent met ambitieuze doelen ten aanzien van de werkgelegenheid in de energiesector, de duurzame energieproductie en de CO₂-emissiereductie. De doelen zijn gebaseerd op enkele globale en indicatieve berekeningen.

Het EAN is onder leiding van de provincie Groningen in een kort tijdsbestek tot stand gekomen. Het achterliggende doel van het akkoord was om het Rijk intensiever bij de Energy Valley regio te betrekken in de hoop dat vanuit een voorkeurspositie er relatief meer Rijksmiddelen beschikbaar zouden komen voor ontwikkelingen binnen de energiesector. De Energy Valley regio beslaat de provincies Groningen, Fryslân, Drenthe en de kop van Noord-Holland (zie figuur 1.1). Op 8 oktober 2007 is tijdens een bezoek van de ministers van VROM en EZ aan het Noorden het energieakkoord aan deze ministers voorgelegd en door betrokken partijen ondertekend. In 2008 hebben de gemeenten in Noord-Nederland, VNO-NCW-Noord en MKB-Noord zich eveneens aangesloten bij het energieakkoord¹⁵.

¹³ Energie Akkoord Noord-Nederland, 8 oktober. Punt 3 overwegingen: samenwerking en innovatie.

¹⁴ Energie Akkoord Noord-Nederland, 8 oktober. Artikel 3 lid 1 en 2.

¹⁵ Energieakkoord Noord-Nederland. Jaarrapportage 2007/2008, 8 oktober 2008.

In het akkoord geven betrokken partijen aan zich te willen inzetten voor innovatieve ontwikkelingen in de energiesector en te zorgen voor behoud en waar mogelijk uitbreiding van de werkgelegenheid in deze sector. Deze stimulans moet tevens leiden tot een substantiële toename van de duurzame energieproductie en een reductie van de CO₂-emissie, zodat het Noorden een belangrijke bijdrage kan leveren aan de nationale klimaat- en energiedoelstellingen. Het energieakkoord is afgesloten in de regeerperiode van het kabinet Balkenende-IV dat nog uitging van een duurzame energieproductie van 20% en een CO₂-emissiereductie van 30% in 2020. Met het aantreden van het kabinet Rutte-I in oktober 2010 zijn deze doelen naar beneden bijgesteld, respectievelijk tot 14 en 20%¹⁶.

Het EAN is breed opgezet en heeft betrekking op 5 strategische thema's, namelijk energiebesparing, de duurzame energieproductie, de productie van bio-transportbrandstoffen en duurzame mobiliteit, het schoner en efficiënter maken van de conventionele energieproductie (inclusief CO₂-afvang en opslag) en kennis en innovatie. In het akkoord zijn ambitieuze doelstellingen opgenomen ten aanzien van de duurzame energieproductie en de CO₂-emissiereductie. Als intentie is uitgesproken om in Energy Valley regio in de periode tot 2012 de duurzame energieproductie te verhogen tot 40–50 PJ en de CO₂-emissie te reduceren met 4–5 Mton. Voor de duurzame energieproductie betekent dit dat de productie tijdens de uitvoering van het EAN met ongeveer een factor 3 zou moeten toenemen (zie tabel 4.1 hoofdstuk 4). De ambitie van het EAN stemt overeen met die van het 'Koers Noord-programma' waarin de noordelijke provincies als doel hebben gesteld om de duurzame energieproductie in Noord-Nederland een dusdanige impuls te geven dat Nederland binnen 5 jaar in de top van de EU-landen staat¹⁷.

Bovengenoemde doelstellingen zijn gebaseerd op enkele globale en indicatieve berekeningen die vlak voor de ondertekening van het akkoord zijn uitgevoerd¹⁸. Reeds uitgevoerde en lopende projecten en voorgenomen initiatieven in de Energy Valley regio vormen de basis voor deze berekeningen. Voor het thema 'duurzame energie' is berekend dat in 2011 een productie van 32 PJ in ieder geval haalbaar moet zijn. Vervolgens is gesteld, zonder hiervoor een nadere onderbouwing te geven, dat dit waarschijnlijk een te lage schatting is en dat naar verwachting de productie nog een factor 1,5 hoger zal uitvallen (40–50 PJ). De verwachte bijdrage is afkomstig van windenergie, biomassa en biobrandstoffen. De ondertekenaars van het akkoord willen de uitvoering van het EAN volgen en bewaken door een gezamenlijk systeem van monitoring op te zetten en bij te houden. In hoofdstuk 4 is beschreven wat er van deze intentie terechtgekomen is.

2.3

Afstemming beleid en inzet financiële middelen

In het EAN is afgesproken om voor de 5 onderscheiden thema's te zorgen voor een gecoördineerde beleidsinzet en een gebundelde inzet van financiële middelen. De Rekenkamer stelt vast dat betrokken overheden het EAN niet hebben uitgewerkt in een gemeenschappelijk plan van aanpak, waarin een concretisering van de verdeling van de taakstelling heeft plaatsgevonden en waarin een totaaloverzicht is opgenomen

¹⁶ Ministerie Economische Zaken, Landbouw & Innovatie. Energierapport 2011. Den Haag, juni 2011.

¹⁷ Koers Noord: op weg naar pieken. Ministerie EZ, oktober 2007. Opgave 1.

¹⁸ Notitie t.b.v. energieakkoord inzake sterke punten N-NL en berekening realisatie duurzame energie en CO₂-emissiereductie. Provincie Groningen, 10 september 2007.

van financiële middelen die het Rijk en de provincies gezamenlijk beschikbaar willen stellen om de EAN-doelen te realiseren. De provincies hebben ervoor gekozen om het EAN uit te werken in afzonderlijke provinciale uitvoeringsprogramma's. Bij benadering is in de periode 2008-2011 € 95 miljoen aan overheidsmiddelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het EAN.

Het Rijk en de betrokken provincies hebben niet gezamenlijk een plan van aanpak voor de uitvoering van het EAN opgesteld, waarin een specifieke verdeling van de taakstelling voor de betrokken partijen heeft plaatsgevonden. De noordelijke provincies hebben besloten om het EAN uit te werken in afzonderlijke provinciale uitvoeringsprogramma's. In deze programma's hebben ze niet aangegeven wat ze willen bijdragen aan de realisatie van de EAN-doelen in 2011. De programma's van de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe, die (mede) een uitwerking zijn van het EAN, verschillen onderling qua inhoud en doorlooptijd. Zo heeft de provincie Drenthe besloten om de uitvoering van het duurzame energie- en klimaatbeleid op te nemen in één programma¹⁹, terwijl de programma's van Groningen en Fryslân zich alleen richten op het gevoerde energiebeleid²⁰. Een inhoudelijk verschil tussen de provincies Groningen en Fryslân is dat het programma van Groningen betrekking heeft op zowel de duurzame als de conventionele energieproductie, terwijl het programma van Fryslân zich beperkt tot duurzame energie.

De doorlooptijden van de programma's zijn eveneens verschillend. De programma's van Groningen en Drenthe zijn in de eerste helft van 2008 van gestart gegaan met een doorlooptijd tot 2012, terwijl het programma van Fryslân pas in maart 2009 is vastgesteld en een doorlooptijd had tot 2015. Met het vaststellen van een nieuwe economische beleidsvisie voor Fryslân²¹ is het *Programmaplan duurzame energie 2009-2015* in september 2012 komen te vervallen en zal begin 2013 worden vervangen door een nieuw programma. Een ander belangrijk verschil tussen Fryslân en Drenthe enerzijds en Groningen anderzijds is dat de eerste twee provincies prioriteit geven aan kleinschalige, decentrale vormen van duurzame energieopwekking, terwijl Groningen zich vooral richt op het ontwikkelen van een sterk energiecluster in het Noorden.

De provincies Groningen, Fryslân en Drenthe hebben in een later stadium op thema- en projectniveau wel gezorgd voor een gecoördineerde beleidsinzet en een gebundelde inzet van financiële middelen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het 100.000 woningenplan dat gericht is op energiebesparing en het 100.000 voertuigenplan dat als doel heeft om het gebruik van bio-brandstoffen te stimuleren. Het Rijk is hier slechts in beperkte mate bij betrokken geweest. Voor het gevoerde windenergiebeleid op land heeft het akkoord bijvoorbeeld niet geleid tot een gezamenlijke beleidsinzet binnen de Energy Valley regio (zie hoofdstuk 3).

De provincies hebben in hun uitvoeringsprogramma aangegeven hoeveel financiële middelen zij beschikbaar stellen voor de periode 2008-2011 en hoe zij deze middelen willen verdelen over de onderscheiden deelprogramma's (zie tabel 2.1).

¹⁹ Programma Klimaat en Energie. Provincie Drenthe, mei 2008.

²⁰ Programmaplan Duurzame Energie 2009-2015 (Fryslân geeft energie). Vastgesteld door PS op 22 april 2009.

²¹ Economische beleidsvisie provincie Fryslân 2012 (Groen, slim en grensverleggend). Vastgesteld door PS op 19 september 2012.

In de programma's is niet aangegeven hoe de provincies de inzet van beschikbare middelen voor de onderscheiden thema's van het EAN op elkaar hebben afgestemd. Onderlinge vergelijking wordt verder bemoeilijkt doordat provincies bij de verdeling van financiële middelen over de deelprogramma's niet consequent aansluiten bij de 5 thema's van het EAN. Zo heeft de provincie Drenthe gekozen voor een verdeling die aansluit bij het klimaatbeleid en uitgaat van de thema's mitigatie, adaptatie en participatie. De provincies Groningen en Fryslân gaan wel uit van de thema-indeling van het EAN. De provincie Fryslân geeft aan dat het thema 'schoon fossiel' voor de provincie niet zozeer van toepassing is en daarom niet verder is uitgewerkt in haar programma. De Rekenkamer merkt op dat de provincies Fryslân en Drenthe in hun programma substantieel meer middelen gereserveerd hebben voor de uitvoering van het EAN dan Groningen. Gezamenlijk hebben ze in de periode 2008–2012 ongeveer € 50 miljoen beschikbaar gesteld.

Tabel 2.1 Overzicht financiële middelen (euro's x 1.000) die de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe beschikbaar hebben gesteld voor de uitvoering van het EAN in de periode 2008–2012.

Provincie Groningen	Programmadocument Energie			
Deelprogramma	2008	2009	2010	2011
Energiebesparing	362	312	312	312
Duurzame energie	330	242	210	–
Duurzame mobiliteit	150	150	100	100
Schoon fossiel	100	50	50	50
Kennis en innovatie	–	–	–	–
Ondersteunend spoor*	650	650	650	650
Totaal Groningen	1.592	1.404	1.322	1.112

Provincie Fryslân	Programmaplan duurzame energie			
Deelprogramma	2008	2009	2010	2011
Energiebesparing gebouwde omgeving **	–	380	5.750	3.150
Opwekking duurzame energie	–	500	1.200	1.200
Duurzame mobiliteit	–	1.295	2.800	3.275
Kennis, innovatie en communicatie	–	250	1.450	1.200
Totaal Fryslân	–	2.425	11.100	8.825

Provincie Drenthe	Klimaat- en Energieprogramma			
Deelprogramma	2008	2009	2010	2011
Mitigatie	1.200	4.700	5.000	6.000
Adaptatie	700	1.600	1.300	100
Participatie	100	400	500	1.000
Totaal Drenthe	2.000	6.700	6.800	7.100

* De middelen van het 'ondersteunend spoor' hebben betrekking op de apparaatskosten.

** De provincie Fryslân heeft pas in 2009 haar programmaplan vastgesteld. Het is niet bekend wat de bijdrage in 2008 is geweest.

Daarnaast zijn voor het uitvoeren van energieprojecten nog financiële middelen toegekend vanuit verschillende andere programma's, zoals 'Koers Noord'²² en EFRO, een Europees subsidieprogramma. Vanuit 'Koers Noord' zijn in de periode 2007–2011 binnen de piek 'Energie' verschillende energieprojecten gesubsidieerd, onder ander het CCS-project dat gericht was op kennisontwikkeling met betrekking tot de afvang en opslag van CO₂²³. Ook vanuit het Waddenfonds, de Innovatieagenda Energie en het Fonds Economische Structuurversterking (FES) zijn in de periode 2007–2012 energieprojecten gesubsidieerd. In het uitvoeringsprogramma van de provincie Groningen is een indicatie gegeven van de totale bijdrage uit bovengenoemde fondsen die neerkomt op circa € 45 miljoen²⁴. Dit betekent dat in de periode 2008–2011 bij benadering € 95 miljoen beschikbaar is gesteld voor de uitvoering van het EAN.

2.4 Organisatie uitvoering EAN

De Rekenkamer constateert dat bij de start van het EAN niet een beschrijving van de organisatie van de uitvoering van het EAN is opgesteld, waarbij voor de betrokken partijen een duidelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft plaatsgevonden. Zo was bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk welke positie het Rijk en de Stichting Energy Valley innamen en welke bijdrage zij zouden moeten leveren aan het realiseren van de EAN-doelen. Hierdoor was geen basis aanwezig om de betrokken partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en was bijsturing nauwelijks mogelijk.

In het EAN is afgesproken om de samenwerking met marktpartijen en kennisinstellingen in het reeds bestaande publiek-private samenwerkingsverband, de Stichting Energy Valley (SEV), te intensiveren²⁵. Deze intensieve samenwerking moet een impuls geven aan het ontwikkelen van nieuwe technieken en het ontwikkelen en uitvoeren van energieprojecten. Figuur 2.1 geeft een overzicht van de samenwerkingsorganisatie binnen de Energy Valley regio. Ten aanzien van de uitvoering van het EAN is ervoor gekozen om aansluiting te zoeken bij deze organisatiestructuur. Zo heeft het Rijk op ambtelijk niveau met enige regelmaat deelgenomen aan de ambtelijke begeleidingscommissie. In deze commissie werd op ambtelijk niveau meegewerkt aan de uitvoering van het EAN en werd de voortgang besproken. De bestuurlijke inzet van het Rijk heeft zich beperkt tot het eenmaal per jaar deelnemen van de minister van EZ aan het bestuurlijk overleg Noord-Nederland²⁶. Vooraf is geen verdeling van taken vastgelegd tussen provincies, Rijk, gemeenten en de SEV en wat betrokken partijen zouden moeten bijdragen aan het realiseren van de EAN-doelen. Hierdoor was geen basis aanwezig om betrokken partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid.

De SEV is in het Noorden in 2003 in het leven geroepen met als doel een gezamenlijk platform te creëren voor overheden, kennisinstellingen en private partijen die betrokken zijn bij het de uitvoering van het energiebeleid. De stichting houdt

²² Koers Noord: op weg naar pieken. SNN en Ministerie EZ, oktober 2007

²³ De andere pieken zijn: water, sensortechnologie en agribusiness.

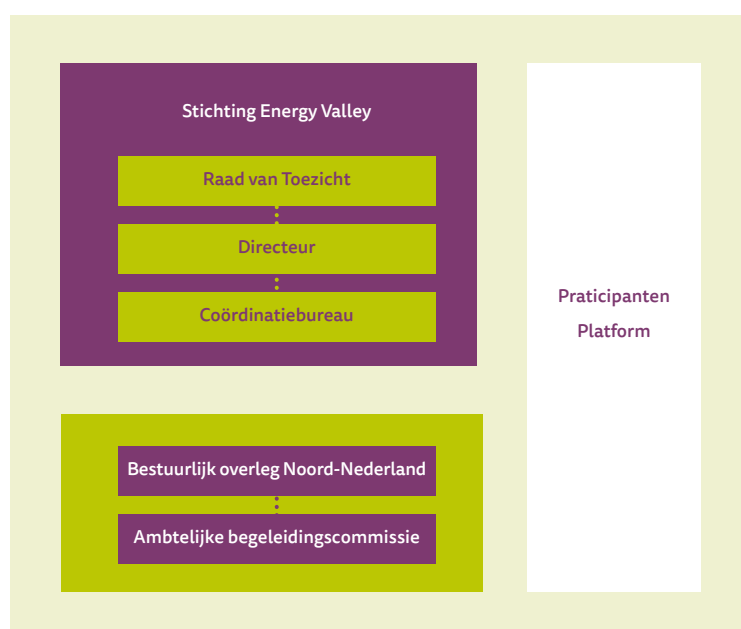
²⁴ Programmadocument Energie. Provincie Groningen. Groningen, 11 december 2007. Tabel 17.

²⁵ Energie Akkoord Noord-Nederland, 8 oktober. Artikel 3 lid 1 en 2.

²⁶ Rapport 'Evaluatie Energieakkoord Noord-Nederland'. Auditdienst Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. AD/10192678.

zich niet bezig met de uitvoering van het klimaatbeleid, maar richt zich vooral op het schoner en efficiënter maken van de conventionele energieproductie en het stimuleren van de (duurzame) energieproductie. Het behoud van de werkgelegenheid in de noordelijke energiesector staat hierbij voorop²⁷. De provincies zijn niet vertegenwoordigd in de stichting. Ze subsidiëren de werkzaamheden van de SEV en houden een vinger aan de pols op de werkzaamheden via de voorwaarden die in de subsidiebeschikking zijn opgenomen. Het aantal bureaumedewerkers van de SEV is gestaag uitgebreid van 3 fte in 2003 tot 19 fte in 2012. De taken van de stichting bestaan uit 'branding', het aanjagen en faciliteren van projectontwikkeling en monitoring van ontwikkelingen binnen de energiesector. Vanaf 2011 richt de SEV zich ook op de internationale samenwerking en het ontwikkelen en uitvoeren van internationale energieprojecten²⁸. Door de aanzienlijke uitbreiding van de SEV is ook de begroting in de loop der jaren fors toegenomen: van ca. € 2 miljoen in de periode 2003–2005²⁹ tot ruim € 11,5 miljoen voor de periode 2012–2015³⁰.

Figuur 2.1 Overzicht van de samenwerkingsorganisatie binnen de Energy Valley regio.



Vanuit verschillende maatschappelijke organisaties die zich bezig houden met het bevorderen van een duurzame energievoorziening is kritiek geuit op het functioneren van de SEV en het takenpakket³¹. Belangrijke kritiekpunten zijn dat de stichting:

- zich vooral richt op 'branding' met als doel de Energy Valley regio op de kaart te zetten en vanuit dit perspectief schetst de stichting een te

²⁷ Brief aan PS van GS van de provincie Groningen, 21 oktober 2005.

²⁸ Energy Valley 4, Energizing the Dutch economy. Strategieplan Stichting Energy Valley 2013–2015. Groningen, 5 juli 2011.

²⁹ Werkplan Energy Valley III. Groningen, 10 mei 2008, pagina 6.

³⁰ Energy Valley 4, Energizing the Dutch economy. Strategieplan Stichting Energy Valley 2013–2015. Groningen, 5 juli 2011. Pagina 21.

³¹ Concept eindrapportage mid-term Evaluatie Energy Valley. Uitgevoerd door CAB in opdracht van de Stichting Energy Valley. Groningen, 14 januari 2008.

- rooskleurig beeld van de ontwikkelingen op het gebied van de (duurzame) energieproductie en de hiermee samenhangende werkgelegenheid. Een eenzijdige, positieve informatievoorziening brengt als risico met zich dat allerlei praktische uitvoeringsproblemen onvoldoende belicht worden;
- zich teveel focust op grootschalige, industriële energieprojecten waarbij de grote kennisinstellingen en de gevestigde energiebedrijven betrokken zijn, waardoor de kleinschalige, decentrale energieopwekking te weinig aan bod komt. Zo zijn in de Raad van Toezicht van de stichting alleen de grote kennisinstellingen en gevestigde energiebedrijven vertegenwoordigd en niet het MKB en de landbouworganisaties³²;
 - zich niet alleen richt op de duurzame energieproductie, maar vooral ook op de conventionele sector. Voor de heer Ockels is dit bijvoorbeeld reden geweest om de Wubbo Ockelsprijs, die gelieerd was aan Energy Valley, niet meer uit te reiken³³. Ook de milieufederaties van de noordelijke provincies hebben om die reden de samenwerking met de SEV verbroken en ze zijn nieuwe samenwerkingsvormen gestart³⁴.

Hoewel er kritiek is op het publiek-private samenwerkingsverband constateert de Rekenkamer dat betrokken provincies, tezamen met de SEV, het afgelopen decennium er goed in geslaagd zijn om de Energy Valley regio op de kaart te zetten³⁵. Er zijn talrijke projectinitiatieven en nieuwe samenwerkingsverbanden, zoals de Task Force Groen Gas en de Stichting Groen Gas, tot stand gebracht. Ook de media-aandacht voor de uitvoering van het energiebeleid en de verscheidene initiatieven vanuit de maatschappij tot het oprichten van duurzame energiecoöperaties wijzen erop dat het thema duurzame energie inmiddels breed verankerd is in de maatschappij. Dat de ontwikkeling van de duurzame energieproductie desondanks moeizaam verloopt heeft te maken met problemen in de uitvoering (zie hoofdstuk 3). In dit licht stelt de Rekenkamer de vraag of 'branding' in deze fase van de beleidsontwikkeling nog enige toegevoegde waarde heeft.

De Rekenkamer constateert verder dat in de gemeenschappelijke samenwerkingsorganisatie, zoals reeds eerder in 2010 vastgesteld door de auditdienst van het ministerie van EL&I³⁶, niemand was belast met het verzorgen van een gemeenschappelijke centrale projectadministratie, het volgen van de voortgang van energieprojecten in de Energy Valley regio, het bijhouden van verplichte en bestede middelen en het monitoren van de mate van doelrealisatie. Hierdoor ontbrak tijdens de uitvoering van het EAN een totaaloverzicht van uitgevoerde, lopende en geplande projecten en verplichte en bestede middelen. Daarmee was eveneens geen goede basis aanwezig om tussentijds bij te sturen.

³² Concept eindrapportage mid-term Evaluatie Energy Valley, rapport in opdracht van stichting Energy Valley uitgevoerd door CAB, 14 januari 2008, pagina 6. In oktober 2012 was de samenstelling van de Raad van Toezicht als volgt: CdK van de provincie Groningen (voorzitter), Lid Raad van Bestuur Friesland Bank, Directeur Interdepartementale Directie Energietransitie Ministerie EL&I, Burgemeester gemeente Leeuwarden, Directeur ECN, Directeur NOM, Directeur Gasterra, Directeur NAM, Collegevoorzitter Hanzehogeschool Groningen, Voorzitter College van Bestuur RUG, Directeur Groninger Seaports, Directeur Business Development NV Gasunie.

³³ Groninger Internet Courant, 29 november 2011.

³⁴ Evaluatief Jaarverslag 2009, Stichting Milieufederatie Groningen, mei 2010, pagina's 13 en 15.

³⁵ Concept eindrapportage mid-term Evaluatie Energy Valley, rapport in opdracht van stichting Energy Valley uitgevoerd door CAB, 14 januari 2008.

³⁶ Rapport 'Evaluatie Energie Akkoord Noord-Nederland'. Auditdienst Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. AD/10192678.

Deelconclusie 1

Het Energieakkoord Noord-Nederland is in korte tijd tot stand gekomen en kende een brede opzet. Het akkoord had betrekking op het behoud en waar mogelijk uitbreiding van de werkgelegenheid in de energiesector, het verhogen van de duurzame energieproductie en het verminderen van de CO₂-uitstoot om klimaatverandering tegen te gaan. De Rekenkamer concludeert dat in het akkoord voor deze onderwerpen ambitieuze doelen waren opgenomen die gebaseerd waren op enkele globale en indicatieve berekeningen.

De ondertekenaars hebben het energieakkoord niet uitgewerkt in een gemeenschappelijk plan van aanpak, waarin een concretisering van de taakstelling voor de betrokken overheden heeft plaatsgevonden. De Rekenkamer concludeert dat hierdoor in de eerste plaats geen basis aanwezig was om verantwoordelijke overheden aan te spreken op hun taakstelling en in de tweede plaats was het voor Provinciale Staten weinig inzichtelijk hoe de uitvoering van het energieakkoord geregeld was, hoe de voortgang verliep en op welke wijze bijsturing plaatsvond.

De Rekenkamer concludeert verder dat de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe op thema- en projectniveau in beperkte mate hebben gezorgd voor een gecoördineerde beleidsinzet en een gebundelde inzet van financiële middelen. De betrokkenheid van het Rijk was marginaal. Betrokken overheden hebben bij benadering € 95 miljoen beschikbaar gesteld om de doelen van het energieakkoord te realiseren. Doordat er op het niveau van de Energy Valley regio geen gemeenschappelijke administratie van gesubsidieerde energieprojecten heeft plaatsgevonden, is geen totaaloverzicht beschikbaar van de projecten waaraan de financiële middelen zijn besteed. Of er sprake is geweest van een efficiënte en effectieve besteding van provinciale en Rijksmiddelen is hierdoor niet bekend.

Het publiek-private samenwerkingsverband binnen de Energy Valley regio richt zich op het schoner en efficiënter maken van de conventionele energieproductie en het stimuleren van duurzame energieproductie. Het behoud en waar mogelijk uitbreiden van de werkgelegenheid in de energiesector staat hierbij voorop. De focus van het samenwerkingsverband ligt bij grootschalige energieprojecten waarbij met name de grote gevestigde energiebedrijven en kennisinstellingen betrokken zijn. Het MKB en de agrarische sector zijn hier niet structureel bij betrokken. Dit komt overeen met het beleid van de provincie Groningen, dat gericht is op een sterk energiecluster.

De noordelijke provincies hebben, tezamen met de Stichting Energy Valley, het afgelopen decennium de Energy Valley regio op de kaart gezet. De continue media-aandacht voor het beleidsterrein, de maatschappelijke initiatieven tot het oprichten van duurzame energiecoöperaties en het uitvoeren van duurzame energieprojecten door marktpartijen wijzen hierop. Dat de duurzame energieproductie desondanks moeizaam van de grond komt, ligt niet aan een gebrek aan bekendheid of initiatieven, maar heeft te maken met problemen in de uitvoering (zie deelconclusie 2). De Rekenkamer concludeert dat de 'branding' van het energiebeleid in de Energy Valley regio succesvol is geweest, maar in deze fase van de energietransitie weinig toegevoegde waarde meer heeft. Het komt nu op de uitvoering aan.

3

**Beleid en uitvoering
Provincie Groningen**

Beleid en uitvoering Provincie Groningen

3.1

Inleiding

Groningers blij met windenergie! Uit een onderzoek van RTV Noord en EenVandaag blijkt dat 86% van de inwoners van de provincie Groningen voor windenergie is. Slechts 19% vindt dat er geen nieuwe windparken meer gebouwd mogen worden in de provincie. Iets meer dan 70% vindt dat dit wel kan. Bijna tweederde is voor de komst van een windmolenpark langs de N33 tussen Assen en Zuidbroek³⁷.

Toch zijn er lokale actiegroepen die zich tegen de komst van windmolens verzetten. De belangrijkste aspecten waarop omwonenden invloed willen uitoefenen zijn de omvang en de locatie. Omwonenden voelen zich vaak onvoldoende en te laat betrokken bij de planning en besluitvorming van een project³⁸.

De provincie Groningen wil zich samen met de andere noordelijke provincies binnen Nederland en West-Europa positioneren als dé energieregio. De Staten van de provincie Groningen zetten in op de ontwikkeling van een sterk energiecluster dat bijdraagt aan een sterke regionale economie en aan een duurzame energievoorziening. In het Provinciaal Omgevingsplan II (POP II) uit 2006 geven PS aan een bijdrage te willen leveren aan het opwekken van schone energie. Hierbij wordt ingezet op het gebruik van zonne-energie, koude- en warmteopslag en windenergie³⁹. In het daaropvolgende POP 2009–2013 wordt dit uitgebreid met biomassa en energie uit oppervlaktewater⁴⁰.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het energiebeleid van de provincie Groningen (paragraaf 3.2). Naast het algemene beleidskader wordt tevens ingegaan op twee duurzame energiebronnen: windenergie en biomassa. Om haar doelstellingen te bereiken heeft de provincie een aantal instrumenten tot haar beschikking. In paragraaf 3.3 worden de beschikbare instrumenten besproken en wordt ingegaan op de wijze waarop de provincie Groningen deze instrumenten heeft ingezet. Een vergelijking tussen de drie noordelijke provincies is opgenomen in paragraaf 3.4. Tot slot is in paragraaf 3.5 een deelconclusie opgenomen.

³⁷ www.rtvnoord.nl/artikel/artikel.asp?p=113314, 7 september 2012.

³⁸ Jurgen Ganzevles en Rinie van Est, *Energie in 2030, maatschappelijke keuzes van nu*, Rathenau Instituut, 2011. Of omwonenden willen participeren in de exploitatie van de installatie is in het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer niet meegenomen.

³⁹ Provinciaal Omgevingsplan Groningen, vastgesteld door PS op 5 juli 2006, pagina 64.

⁴⁰ Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013 provincie Groningen, vastgesteld door PS op 17 juni 2009, pagina 179 e.v.

De Rekenkamer constateert dat de provincie Groningen de ambitie uit het EAN niet heeft vertaald in concrete maatregelen en acties. Onduidelijk is door middel van welke maatregelen de hoge ambities bereikt zullen worden. Een versnippering van taken, middelen en verantwoordelijkheden binnen de provinciale organisatie maakt dat er weinig grip is op het energiebeleid.

De Rekenkamer constateert verder dat de provincie Groningen al in een vroeg stadium is begonnen met het beschermen van haar open landschap. Dit heeft zij gedaan door een aantal gebieden aan te wijzen als windmolenlocatie en de rest van de provincie uit te sluiten. De ruimtelijke inpassing van vergistinginstallaties komt later op gang. In het omgevingsplan uit 2009 is voor het eerst het thema biomassa opgenomen.

Het Programmadocument Energie 2007–2011 is onder andere een uitwerking van het EAN. Het programma heeft als doel de economie te versterken en de werkgelegenheid te behouden door het in stand houden van het energiecluster⁴¹. De investeringen die hiervoor nodig zijn gaan naar zowel projecten op het gebied van conventionele energie als op het gebied van duurzame energie. In 2003 is vastgesteld dat indertijd de meeste werkgelegenheid ligt in de conventionele energiesector⁴².

De focus van de provincie Groningen is in heel algemene termen benoemd welke één op één zijn overgenomen uit het EAN. Dit terwijl de provincie aangeeft dat het programma een uitwerking is van het Groningse deel van het EAN⁴³. In het programma zijn wel op detailniveau de inzet van het aantal fte en de beschikbare financiële middelen opgenomen. Het is niet inzichtelijk gemaakt wat de bijdrage is van deze instrumenten aan het behalen van de doelen, te weten de economische ontwikkeling en duurzame energieopwekking.

De provincie geeft aan dat de ambities alleen gerealiseerd kunnen worden door samenwerking met andere overheden, bedrijfsleven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en burgers. Om als energiecluster de concurrentiepositie ten opzichte van concurrerende clusters⁴⁴ te verstevigen, dient het MKB actief betrokken te worden. Tenslotte geeft de provincie Groningen aan dat om de voorgrond te vergroten en de economie te stimuleren, het tempo omhoog moet.

De opvolger van het Programmadocument Energie 2007–2011 is het Programma Energie 2012–2015⁴⁵. De pijlers uit dit laatste programma sluiten aan bij de Green Deal

⁴¹ De vierdelige hoofddoelstelling luidt: 1. Het creëren van de juiste randvoorwaarden om een sterk energiecluster Noord-Nederland te behouden; 2. Stimuleren van de economische ontwikkeling en structuur van Noord-Nederland; 3. Behoud en versterken werkgelegenheid; 4. Meehelpen de kabinetsdoelstelling op het gebied van klimaat en energie te realiseren.

⁴² De vestigingen van de Gasunie en de NAM voorzien in verreweg het merendeel van de directe werkgelegenheid. Energy Valley. Mogelijkheden voor uitbouw van de energiesector in Noord-Nederland. Onderzoek uitgevoerd door van Werven adviesbureau in opdracht van de gemeente Groningen, januari 2003, pagina 40.

⁴³ Projectplan Programma Energie, versie 1.1, vastgesteld door GS van de provincie Groningen op 8 december 2009.

⁴⁴ Andere clusters zijn bijvoorbeeld: Rotterdam Climate Initiative, Sun Valley Zuid Limburg, Gent bio-energy valley. Programmadocument Energie, provincie Groningen, 16 januari 2008, pagina 3.

⁴⁵ Programma Energie 2012–2015, provincie Groningen, vastgesteld door PS op 8 februari 2012.

Noord-Nederland (zie paragraaf 1.2)⁴⁶. De werkgelegenheid blijft een belangrijke rol spelen bij het energiebeleid. Het *Programma Energie 2012–2015* is gebaseerd op drie motieven, een economisch motief, het motief om te komen tot een duurzame energievoorziening en betaalbaarheid en leveringszekerheid van energie. De provincie wil een meer dan evenredige bijdrage leveren aan de Europese en nationale klimaatdoelen. Daarnaast wil zij het behoud en verdere uitbouw van de werkgelegenheid en economische structuurversterking op het gebied van energie. Tijdens de bespreking van het programma in de Staten komt de lastige positie van de provincie naar boven. De discussie in de Staten betreft alleen de invulling van de duurzame energieproductie⁴⁷. De aspecten economische ontwikkeling en fossiele energieproductie komen in de discussie niet naar voren. Dit terwijl het doel van het programma energie, net als de vorige periode, de werkgelegenheid in de gehele energiesector is.

De uitvoering van het complete energieprogramma van de provincie Groningen is verdeeld over verschillende portefeuillehouders en afdelingen. Bij het programma 2007–2011 zijn bijvoorbeeld zeven afdelingen betrokken waaronder Economische Zaken, Landelijk Gebied en Water, Milieubeleid en Bodemsanering en Ruimtelijke Planning. Het budget van het programma is afkomstig van verschillende interne en externe bronnen. Het is moeilijk inzicht te krijgen in de exacte omvang van het totale energiebudget. Bij het eerste programma 2007–2011 zijn vier en in de periode 2012–2015 vijf gedeputeerden aangewezen⁴⁸.

3.2.1

Windenergie

Gelet op de EU-doelstelling voor 2020 ziet het Rijk zich genooddaakt om de doelstelling voor windenergie steeds te verhogen. Naast biomassa is windenergie namelijk de hernieuwbare bron waarvan in de periode tot 2020 een belangrijke bijdrage valt te verwachten. Veel andere hernieuwbare bronnen, zoals thermische warmte en blue energy, zitten nog in een ontwikkelingsfase en zullen pas op de langere termijn een wezenlijke bijdrage kunnen leveren. In de afgelopen 10 jaar is de nationale beleidsdoelstelling voor windenergie verhoogd van 1.500 MW naar 6.000 MW op land en naar 12.000 MW op zee.

Vanaf 2000 heeft het Rijk afspraken gemaakt met provincies en gemeenten over het realiseren van de nationale doelen. In 2003 spreekt de provincie Groningen de ambitie uit om uiterlijk in 2019, 165 MW geïnstalleerd vermogen aan windturbines te realiseren. In 2010 staat in de provincie een vermogen van 362 MW opgesteld waarmee de ambitie dus ruimschoots is gehaald. PS verhogen de ambitie in 2009 naar 750 MW aan on-shore windenergie voor 2020. Hiervoor is in de provincie Groningen ook de ruimte⁴⁹. In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de grootschalige windturbinelocaties in de provincie Groningen.

De provincie Groningen wil het open landschap beschermen door windturbines in een aantal gebieden te concentreren en andere gebieden bewust uit te sluiten. De opwekking van windenergie wordt gezien als een industriële activiteit

⁴⁶ Het programma is gebouwd rond vijf strategische pijlers, te weten: 1. Power production & Balancing; 2. Decentrale Energiesystemen; 3. (Groene) Gasrotonde; 4. Bio-based economy; 5. Onderwijs & onderzoek/ Internationalisering.

⁴⁷ Verslag van vergadering van PS van Groningen, d.d. 8 februari 2012.

⁴⁸ Programmadocument Energie, provincie Groningen, 16 januari 2008 en *Programma Energie 2012–2015*, provincie Groningen, vastgesteld door PS op 8 februari 2012.

⁴⁹ Brief van GS aan PS van de provincie Groningen, 9 maart 2010.

die thuishoort op of nabij bedrijventerreinen. In dit kader zijn PS in een vroeg stadium begonnen met het aanwijzen van gebieden waar grootschalige windparken kunnen worden gerealiseerd⁵⁰. Hiermee is een uitzaaiing van windturbines in het open landschap ondervangen. PS hebben in 2000 al Delfzijl, de Eemshaven en vanaf 2002 de N33 Zuidbroek-Veendam als locatie aangewezen⁵¹. In de daaropvolgende omgevingsplannen blijven deze gebieden opgenomen als potentiële locatie voor windmolenparken⁵².

Het Rijk start in 2011 met de *Rijksstructuurvisie voor windenergie* welke dient als ruimtelijk toetsingskader voor de Rijkscoördinatieregeling. Het gaat daarbij om projecten van meer dan 100 MW. Het Rijk heeft daarbij het voornemen kenbaar gemaakt om extra gebieden aan te wijzen voor on shore grootschalige windenergieprojecten⁵³. In 2012 worden diverse gesprekken gevoerd tussen het Rijk en GS waarbij gezocht wordt naar een goede oplossing voor de provincie Groningen⁵⁴.

3.2.2

Biomassa

Biomassa levert in Nederland een belangrijke bijdrage aan de productie van hernieuwbare energie. Van de circa 4 % aan duurzame energie die Nederland nu produceert, is ongeveer 75 % afkomstig van biomassa⁵⁵. Biomassa wordt ingezet om elektriciteit op te wekken, voor het produceren van groen gas, voor de productie van biobrandstoffen en voor verwarming.

Vergistinginstallaties kunnen een positieve invloed hebben op de plattelandsontwikkeling. Het biedt extra inkomen voor de boer, het zorgt voor werkgelegenheid, het bevordert de samenwerking tussen boeren en biedt de mogelijkheid oogst- en productieafval op te waarderen⁵⁶. De werking van een biomassavergister is opgenomen in intermezzo I.

De opwekking van biogas en van energie uit bio-grondstoffen heeft een impact op de agrarische sector en op het landschap. Niet alleen de verkleuring van het landschap door extra teelt van biomassa, zoals bijvoorbeeld maïs, maar ook de ruimtelijke inpasbaarheid van biogasinstallaties raken het belang van de agrarische sector. Het opwekken van energie uit biomassa vraagt een nieuwe manier van kijken naar het landschap als energielandschap⁵⁷.

⁵⁰ Een grootschalig park is een windpark met een minimale opwekkingscapaciteit van 10 MW of tenminste 10 windturbines. Provinciaal omgevingsplan, koersen op karakter, vastgesteld door PS op 14 december 2000, paragraaf 40.

⁵¹ Provinciaal omgevingsplan, koersen op karakter, vastgesteld door PS op 14 december 2000, POP in uitvoering. Provinciaal Omgevingsplan Groningen Uitvoeringsprogramma 2002-2004 (POPUP), 24 april 2002, Provinciaal Omgevingsplan Groningen, vastgesteld door PS op 5 juli 2006 en Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013 provincie Groningen, vastgesteld door PS op 17 juni 2009.

⁵² In het POP II uit 2006 wordt Lauwersoog toegevoegd als locatie. Deze wordt in het POP 2009-2013 niet meer genoemd. Provinciaal Omgevingsplan Groningen, vastgesteld door PS op 5 juli 2006 en Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013 provincie Groningen, vastgesteld door PS op 17 juni 2009.

⁵³ Brief van GS aan PS, betreft schriftelijke vragen n.a.v. artikel DvhN 31 december 2011 over extra windmolenlocaties in het Oldambt en langs de hele waddenkust, 10 januari 2012.

⁵⁴ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/nieuws/2012/05/14/onderzoek-gevolgen-windparken-provincie-groningen.html

⁵⁵ Monitor Duurzaam Nederland 2011, Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau, september 2011, pagina 76.

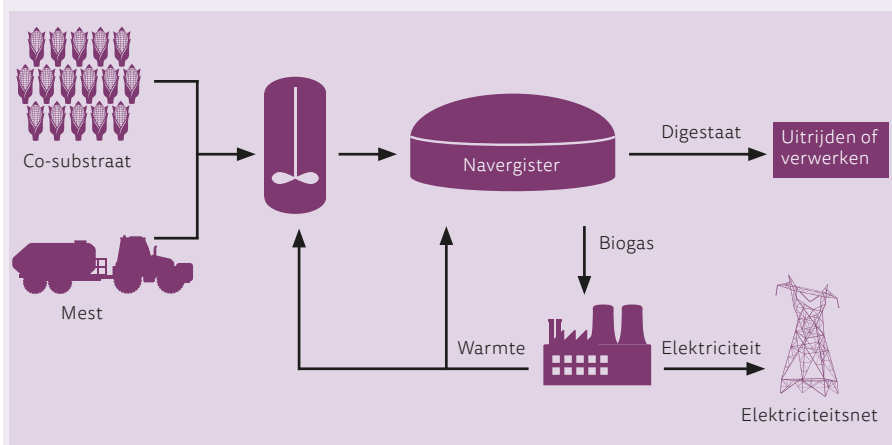
⁵⁶ Nota mestvergisting provincie Groningen. Beleidskader en stimuleringsprogramma voor initiatiefnemers en gemeenten, vastgesteld door GS op 19 mei 2006, hoofdstuk 2.

⁵⁷ Ontwikkel- en ontwerpogave Energyport. Duurzame energielevering in Noord-Nederland in balans met economie, ruimte en leefbaarheid, provincie Groningen.

De laatste jaren zijn de prijzen voor de coproducten (biomassa) sterk gestegen. Hierdoor kan het voorkomen dat een recent in gebruik genomen vergister moet worden stilgelegd. Een stillegging betekent geen productie en dus geen exploitatiesubsidie⁵⁸. Dit alles maakt het lastig om vergistingsinstallaties kostendekkend te exploiteren. Door een schaalvergroting van de installaties wordt geprobeerd dit op te vangen. In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de vergistinginstallaties in de provincie Groningen.

Intermezzo I Werking vergister en productie groen gas

Veel organisch materiaal is geschikt om te vergisten. Dat geldt bijvoorbeeld voor mest, GFT-afval, reststromen uit de voedingsindustrie, zoals zuivelproducten, glycerine, veevoederresten, maar ook zuiveringsslib. Vergisting is een zuurstofloos proces waarbij anaerobe bacteriën een deel van het organisch materiaal omzetten in biogas. Het biogas bestaat voor circa 60% uit methaan en de overige 40% bestaat hoofdzakelijk uit koolstofdioxide (CO_2) en enkele restgassen. Het biogas is direct te gebruiken als brandstof, maar kan ook gasmotoren aandrijven die elektriciteit en warmte produceren (WKK-installatie). De elektriciteit kan vervolgens aan het net worden geleverd. Om voor een optimaal rendement te zorgen is het van belang dat er een bestemming is voor de geproduceerde warmte. De nieuwe SDE+-regeling die in 2010 is ingegaan maakt het mogelijk om subsidie aan te vragen voor warmte die nuttig besteed wordt.



In de bestaande regelgeving is onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant monovergisters en allesvergisters en aan de andere kant co-vergisters. Voor co-vergisters geldt dat de vergisters voor minimaal 50% met mest moeten worden gevoed. Co-vergisters zijn in het algemeen kleinschalige vergisters die onderdeel mogen uitmaken van een agrarische bedrijfsvoering. Het vergisten van rundvee- en varkensmest levert relatief weinig biogas op. Het biogas is voor ca. 85% afkomstig van andere organische substraten (co-substraten) die tot maximaal 50% mogen worden toegevoegd. Het Rijk houdt een lijst bij van co-substraten die hiervoor in aanmerking komen, de zogenoemde positieve lijst. Hoewel het aantal toegestane co-substraten de afgelopen jaren is uit-

⁵⁸ Opmerkingen van de provincie Groningen, 30 juli 2012.

De SDE regeling subsidieert de onrendabele top bij leveren van duurzame energie aan het elektriciteits- of gasnet.

gebreed vinden eigenaren van co-vergisters de lijst erg beperkt en beschouwen dit als een probleem.

Een ander optie is om het biogas via een opwerkingsinstallatie om te zetten in groen gas dat bij benadering dezelfde kwaliteit heeft als aardgas. De installatie haalt het CO₂ en andere restgassen uit het biogas, zodat hoofdzakelijk methaan overblijft. Groen gas is hierdoor geschikt om in te voeden in het aardgasnet. Om het aantal invoedpunten te beperken is het idee ontstaan voor zogenoemde groen gas hubs. Dit zijn verzamel-punten van biogas waar een centrale verwerking plaatsvindt tot groen gas. In Noord-Nederland zijn voor de komende jaren 5 groen gas hubs gepland. Om het biogas van agrarische co-vergisters naar de groen gas hubs te transporteren is een netwerk van biogasleidingen noodzakelijk.

Het restproduct van het vergistingsproces, het zogenoemde digestaat, is te gebruiken als meststof. Het digestaat van allesvergisters en monovergisters wordt beschouwd als afval en dit mag niet worden toegepast als organische meststof in de landbouw. Hier dient een andere bestemming voor te worden gevonden. Dat geldt niet voor de co-vergisters. In dit geval is het digestaat wel toe te passen als organische meststof, maar niet als kunstmest. Voor veel agrariërs levert dit problemen op in het kader van de Meststoffenwet, doordat zij maar een beperkte hoeveelheid mest mogen uitrijden op hun gronden.

Al in 2005 geeft LTO aan dat de ruimtelijke inpassing van vooral industriële vergistinginstallaties een knelpunt is⁵⁹. Bij de keuze voor een locatie van de vergister dient rekening te worden gehouden met goede landschappelijke inpasbaarheid, acceptabele verkeersdruk en een energetisch en economisch optimale oplossing. De provincie kan in haar Provinciale omgevingsverordening (POV) en het Provinciaal Omgevingsplan (POP) de ruimtelijke kaders vastleggen waarin wordt aangegeven welk type vergister waar mogelijk is. PS hebben echter noch in het POP I, noch in het POP II bepalingen opgenomen over de ruimtelijke inpassing van vergisters. In het POP III (2009–2013) wordt voor het eerst gesproken over vergisting van biomassa⁶⁰. Aangegeven is dat kleinschalige vergisters zijn toegestaan op het bouwblok van de boer⁶¹. Grootschalige vergistingsinstallaties moeten worden geplaatst op een bedrijventerrein. Daarbij kan gedacht worden aan de bedrijventerreinen in de Eemsdelta en aan bedrijventerreinen waar grootschalige agro-industrie aanwezig of mogelijk is. Dit blijkt in de praktijk echter niet altijd haalbaar. Dat heeft weer te maken met de grondprijs,

⁵⁹ Nota mestvergisting provincie Groningen. Beleidskader en stimuleringsprogramma voor initiatiefnemers en gemeenten.

⁶⁰ Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013 provincie Groningen, vastgesteld door PS op 17 juni 2009, paragraaf 6.2.3.

⁶¹ De grens voor een kleine biovergister ligt bij het voor meer dan 50 procent gebruiken van de eigen mest of co-substraten en/of waarbij het restproduct op eigen grond wordt verwerkt. Deze vergisters zijn planologisch toegestaan op het bouwblok van de boer. Onder de 50 procent wordt de vergister gezien als industrie. Er wordt dan voor meer dan de helft van de input biostoffen verworven van buiten het bedrijf en het digestaat wordt voor meer dan de helft uitgereden op andere percelen dan die van de eigenaar/exploitant. Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013 provincie Groningen, vastgesteld door PS op 17 juni 2009, paragraaf 6.2.3.

het imago van de vergisters en het aantal vervoersbewegingen⁶². Vaak blijken ook ‘representatieve’ bedrijven op een bedrijventerrein niet naast een mest/afval verwerkende vergister te willen zitten⁶³.

Op 9 maart 2011 stemmen PS in met een wijziging van het Provinciale Omgevingsverordening⁶⁴. Opgenomen wordt dat GS tevens andere locaties, dan zoals opgenomen in het POP 2009–2013, kunnen aanwijzen waar in de bouw van biomassavergistingsinstallaties of mestvergistingsinstallaties kan worden voorzien.

Voor het onderwerp Biomassa wordt een Actieplan opgesteld dat een looptijd heeft van 2007 tot en met 2010⁶⁵. Het uitgangspunt van het Actieplan Biomassa is, naast een bijdrage aan de klimaatdoelstellingen, een verbreding van de landbouwsector en een versterking van de economie⁶⁶. In de praktijk blijken initiatiefnemers die ook subsidie ontvangen tegen diverse knelpunten aan te lopen, zoals de lange tijdsduur van vergunningprocedure en de mestwetgeving⁶⁷. De provincie geeft aan zich actief te willen inzetten om de knelpunten zoveel mogelijk weg te werken. De knelpunten hebben echter een hardnekkig karakter.

Het actieplan richt zich op een tweetal sporen. Het eerste spoor betreft datgene dat de provincie zelf kan oppakken. Het gaat dan om het formuleren van een beleidskader en randvoorwaarden. Het tweede spoor is het ondersteuningsprogramma. Hierbij zet de provincie tijd, expertise en financiële middelen in ter ondersteuning van concrete biomassa projecten⁶⁸. Uiteindelijk heeft de provincie in totaal € 1,2 miljoen voor projecten binnen het Actieplan beschikbaar gesteld⁶⁹. Een deel van dit bedrag (€ 782.000,-) is opgenomen in het *Programma Energie 2007–2011*.

In 2009 is in het kader van de bezuinigingen het Actieplan Biomassa II in de ijskast gezet⁷⁰. Het Actieplan wordt in 2010 met nog een jaar verlengd. Dit wordt gefinancierd uit de resterende middelen⁷¹. Het onderwerp wordt vervolgens onder de pijler ‘bio-based Energy’ opgenomen in het *Programma Energie 2012–2015*.

3.3

Uitvoering

Marktpartijen kunnen alleen projecten realiseren wanneer de overheid een vergunning verleent. Zonder deze medewerking is het niet mogelijk om een windmolenpark of biovergister te bouwen. Aangezien de provincies hun doelstellingen uit het EAN willen halen, hebben ook zij een groot belang bij een voorspoedig verloop van

⁶² Biomassavergistingsinstallaties in het landschap, Locatiefactoren en inpassing in de provincie Groningen, H+N+S landschapsarchitecten, in opdracht van de provincie Groningen, oktober 2011, hoofdstuk 1.

⁶³ Verslag startoverleg biomassavergistingsinstallaties provincie Groningen, 28 maart 2011.

⁶⁴ Provinciaal blad van de provincie Groningen, nummer 12, 24 maart 2011.

⁶⁵ Actieplan biomassa provincie Groningen 2007–2010. Vastgesteld op 12 december 2006.

⁶⁶ Actieplan biomassa provincie Groningen 2007–2010. Vastgesteld op 12 december 2006, hoofdstuk 2.

⁶⁷ Brief van GS aan PS betreft de Nota mestvergistings, 19 mei 2006 en Nota mestvergistings provincie Groningen. Beleidskader en stimuleringsprogramma voor initiatiefnemers en gemeenten.

⁶⁸ Actieplan biomassa provincie Groningen 2007–2010. Vastgesteld op 12 december 2006, hoofdstuk 3.

⁶⁹ Ambtelijke hoor en wederhoor provincie Groningen, 21 november 2012.

⁷⁰ Een soort olie in het systeem. Evaluatieonderzoek, Stibabo, Warffum/Groningen, Concept 6 januari 2012, hoofdstuk 6.

⁷¹ Programmarekening 2010 provincie Groningen, vastgesteld door PS op 1 juni 2011.

de projecten. De provincies hebben invloed op onder andere het ruimtelijke ordeningsbeleid, het vergunningenproces, subsidieverlening, afstemming met gemeenten, het wegnemen van maatschappelijke weerstand, etc. De Rekenkamer concludeert dat deze provinciale instrumenten in het algemeen actief worden ingezet. Het ruimtelijke ordeningsbeleid voor windmolens is succesvol te noemen. Ook bij het bemiddelen tussen partijen stellen GS zich actief op. Subsidieverlening laat een wisselend beeld zien en de communicatie met omwonenden is voor verbetering vatbaar.

De provincie Groningen kan een aantal rollen op zich nemen en een aantal instrumenten inzetten. In het POP 2009–2013 zijn voor het thema ‘duurzame energiebronnen’ twee rollen beschreven⁷². Ten eerste beschermen. De provincie wil de kwaliteiten van de fysieke omgeving beschermen door het vaststellen van beleidskaders, toetsen en controleren. Voor zowel windenergie als biomassa kan zij in haar omgevingsverordening locaties vastleggen waar wel of juist geen installaties geplaatst mogen worden. In te zetten instrumenten zijn de ruimtelijke ordening en vergunningverlening. De tweede rol is faciliteren. Hiermee wil de provincie andere overheden en organisaties ondersteunen. Dit kan door middel van subsidies, kennis delen en provinciale expertise beschikbaar te stellen. Instrumenten die de provincie hierbij kan inzetten zijn o.a. subsidieverlening, bemiddeling en communicatie met bewoners.

De Rekenkamer heeft 3 projecten op het gebied van windenergie en 3 projecten op het gebied van biomassa onderzocht. In bijlage 6 is een omschrijving van de projecten opgenomen. In deze paragraaf worden de rollen met bijbehorende instrumenten voor zowel windenergie (paragraaf 3.3.1) als biomassa (3.3.2) besproken.

3.3.1

Windenergie

De Rekenkamer heeft drie windenergieprojecten in de provincie Groningen nader bestudeerd. De projectstudies zijn bedoeld om te illustreren wat er goed is gegaan en waar problemen zijn ontstaan in de projectuitvoering, met als gevolg dat projecten vertraging hebben opgelopen of niet tot uitvoer zijn gekomen. Hierbij is nagegaan welke instrumenten de provincie heeft ingezet en welke rol zij heeft gespeeld bij de uitvoering.

Het eerste project is het Windpark Westereem voor 35 windmolens in de Eemshaven en 17 in de Emmapolder. Bij het tweede project gaat het om 3 windmolens in dezelfde Emmapolder. Het derde project is de plaatsing van 21 windmolens op de Schermdijk en de Pier van Oterdum in Delfzijl.

Hoewel ook het Rijk en gemeenten bevoegdheden hebben als het gaat om de landschappelijke inpassing van windturbines is de provincie de aangewezen overheid om invulling te geven aan het ruimtelijke ordeningsbeleid. In dit beleid vindt een afweging van ruimtelijke belangen plaats. Bij het plaatsen van windturbines speelt vooral de vraag hoe het belang van de kwaliteit van het landschap zich verhoudt tot dat van de duurzame energieproductie. De provincie kan allerlei voorwaarden stellen aan het plaatsen van windturbines en deze opnemen in de provinciale omgevingsverordening om zodoende sturing te geven aan het optreden van gemeenten. Daarnaast heeft de provincie de bevoegdheid om

⁷² Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013 provincie Groningen, vastgesteld door PS op 17 juni 2009, pagina 183 en bijlage E.

bestemmingsplannen van gemeenten te toetsen aan het provinciale beleid⁷³. In enquêtes komt naar voren dat een grote meerderheid van de bevolking voor windenergie is, maar weinigen willen naast een windturbine wonen of er zicht op hebben⁷⁴. In het dichtbevolkte Nederland vormt dit een groot probleem en politici en bestuurders zijn voortdurend op zoek om in dit spanningsveld een stabiele koers uit te zetten. De provincie Groningen heeft dit gedaan door in een vroeg stadium een beperkt aantal gebieden aan te wijzen voor de plaatsing van windturbines. PS hebben deze gebieden door de jaren heen consequent als geschikte locatie aangemerkt. De provincie heeft op deze manier een wildgroei aan windmolens voorkomen en het open Groninger landschap beschermd.

Zoals eerder opgemerkt zijn niet alle burgers even blij met windmolens, zeker niet als ze in hun eigen achtertuin staan. Dit heeft vooral te maken met geluidsoverlast, slagschaduw en horizonvervuiling en de angst dat de waarde van hun huizen hierdoor zal verminderen. Veel windenergieprojecten hebben forse vertraging opgelopen doordat tegenstanders bezwaar hebben gemaakt en beroep hebben ingesteld tegen voorgenomen herzieningen van bestemmingsplannen en het afgeven van vergunningen. Een voorbeeld is het windpark Westereems (zie intermezzo II), waarbij tegenstanders hebben doorgeprocedeerd tot aan de Raad van State. Een aantal bewoners heeft zich verenigd in de Stichting Windhoek. De stichting geeft aan dat bewoners meer betrokken willen worden bij de plannen en ontwikkeling van de windmolenparken en niet het definitieve plan voorgeschoteld willen krijgen waarin wijzigingen niet meer mogelijk zijn. Betrokkenheid van bewoners kan ook worden verkregen door een project uitdrukkelijk neer te zetten als een lokaal project of omwonenden te laten participeren. Dit is overigens aan de initiatiefnemers. De provincie kan hen daar in het vooroverleg wel op attenderen.

Intermezzo II Westereems

Het bedrijf Windpark Westereems komt in 2000 met het plan om in totaal 35 molens in de Eemshaven en 17 in de Emmapolder te plaatsen. De windmolens hebben elk een vermogen van 3 MW, wat leidt tot een totaal geïnstalleerd vermogen van 156 MW. Het nieuwe park dient ter vervanging van het bestaande park met een geïnstalleerd vermogen van 44 MW.

Voor het project is een milieueffectrapportage (MER) verplicht. In 2005 wordt begonnen met het opstellen van de MER die in 2006 wordt ingediend bij het ministerie van LNV. Op 30 maart 2007 geeft het ministerie een NB-vergunning af voor de Eemshaven, maar weigert de vergunning voor de Emmapolder.

Verschillende partijen dienen bezwaar in tegen deze beslissing. In november 2007 verklaart het ministerie de bezwaren gegrond en verleent tevens een vergunning voor de Emmapolder. Tegen deze beslissing wordt door een aantal partijen waaronder de stichting Windhoek en de initiatiefnemer van het windmolenpark, weer bezwaar ingediend. De stichting Windhoek is een actiegroep waarin circa 200 omwonenden zijn verenigd.

⁷³ Tot 2008 werden door de provincie bestemmingsplannen vooraf getoetst. Na de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening kan de provincie ingrijpen bij de totstandkoming van een nieuw bestemmingsplan als dit in strijd is met vastgesteld provinciaal beleid.

⁷⁴ Energie in 2030, maatschappelijke keuzes van nu, Jurgen Ganzevles en Rinie van Est, Rathenau Instituut.

Uiteindelijk besluit de Raad van State dat de bezwaren gegrond zijn. Daarnaast geeft de Raad van State aan dat het ministerie niet het bevoegd gezag is, maar de provincie Fryslân. Het project ligt namelijk net buiten het beschermde natuurgebied de Waddenzee. Er is wel een externe werking en hierdoor is de provincie Fryslân het bevoegd gezag. De provincie Fryslân geeft in 2008 de NB-vergunning af. Door een wetswijziging is sinds 2009 de provincie Groningen het bevoegd gezag. De provincie neemt de bevoegdheid tot vergunningverlening van de provincie Fryslân over. Tussen het eerste initiatief en de afgifte van de vergunning liggen 8 jaren. In 2012 wordt het windpark Westereems uitgebreid met twee nieuwe windturbines van elk 6 MW.

Behalve omwonenden kunnen ook bedrijven bezwaar maken tegen de komst van een windmolenpark. Dit is het geval bij het windpark Schermdijk (zie intermezzo III). Een chemieconcern is bang voor de veiligheid en procedeert door tot aan de Raad van State. De afgifte van de bouw- en natuurbeschermingswetvergunning hebben bij dit project lang op zich laten wachten. Het initiatief voor dit park dateert uit 1999. Na jarenlang gesteggel over de milieueffecten wordt in augustus 2011 de natuurbeschermingswetvergunning afgeven. Voor de bouwvergunning is een wijziging in het bestemmingsplan nodig. Ook dit neemt een aantal jaren in beslag. Wanneer eind 2011 de vergunningen zijn afgegeven zou de bouw van het park van start kunnen gaan. Doordat er geen SDE+ subsidie door het Rijk aan het project is verstrekt, is de bouw uitgesteld.

Intermezzo III Windpark Schermdijk

De Schermdijk en de Pier van Oterdum liggen in het havengebied van Delfzijl. Millenergy en KDE Energy willen in totaal 20 turbines bouwen van elk 3 MW. Het eerste initiatief voor het project dateert van 1999. Voor het project dient een MER te worden opgesteld, een NB vergunning te worden afgegeven en het bestemmingsplan van de gemeente Delfzijl te worden herzien. In deze periode is de gemeente Delfzijl aangewezen als bevoegd gezag. In het kader van de Crisis- en herstelwet zou dit moeten worden overgedragen naar de provincie. Deze laatste stelt voor dat gezien het feit dat de gemeente de gehele voorbereiding en uitvoering heeft gedaan, het bevoegd gezag ook bij de gemeente blijft liggen. Het opstellen van de MER start in 2003 en duurt ongeveer 7 jaar. De definitieve NB vergunning wordt eind 2011 afgegeven.

Naast de afgifte van de NB-vergunning, dient de gemeente Delfzijl haar bestemmingsplan aan te passen. De gemeente Delfzijl laat een inpassingonderzoek uitvoeren en overlegt met diverse instanties. Dit neemt een aantal jaren in beslag. De initiatiefnemer van het project maakt zijn zorgen over de voortgang van het proces kenbaar bij de provincie. De provincie bemiddelt tussen beide partijen. Drie jaar na de start is in 2010 het ontwerpbestemmingsplan opgesteld en ter inzage op het gemeentehuis gelegd. Een aantal omwonenden en het chemieconcern Akzo Nobel dienen bezwaar in. Uiteindelijk bepaalt de Raad van State dat de bezwaren ongegrond zijn. Het bestemmingsplan kan definitief worden vastgesteld en de bouwvergunning worden afgegeven. De initiatiefnemer krijgt echter geen SDE+ subsidie en stelt de bouw van het park uit. Tussen het initiatief en de afgifte van de vergunning liggen 11 jaren.

De provincie benadrukt dat zij geen marktpartij is. Het is niet aan de provincie om initiatieven te ontwikkelen, maar zij kan initiatiefnemers wel, waar mogelijk, proberen te ondersteunen. Dit komt naar voren bij het windpark Schermdijk. De provincie heeft de initiatiefnemer geholpen door een bemiddelende rol op zich te nemen en de diverse partijen bij elkaar te brengen.

Dat het hele traject ook zeer voorspoedig kan lopen, laat het project windpark Emmapolder zien. Het project bevat 3 van de in totaal 20 windmolens in de Emmapolder. Het in intermezzo II beschreven windpark Westereems neemt 17 van deze molens voor haar rekening. Doordat hiervan het grootste deel van het vergunningenproces al is doorlopen zijn veel van de vragen, bezwaren en zienswijzen bij het behandelen van die vergunning al beantwoord, weggenomen of meegenomen.

3.3.2

Biomassa

De Rekenkamer heeft drie biomassaprojecten nader onderzocht. Er is dossieronderzoek uitgevoerd en er zijn interviews gehouden. De projectstudies zijn bedoeld om in beeld te brengen wat er goed is gegaan en waar problemen zijn ontstaan in de projectuitvoering. Voor deze projecten is nagegaan welke instrumenten de provincie heeft ingezet en welke rol zij heeft gespeeld bij de uitvoering. Het eerste project betreft het Biogas Centrum Groningen (BCG) waar praktijkonderzoek plaatsvindt voor het verbeteren van het vergistingproces. Het tweede project draait om groen gas hubs. Bij een groen gas hub wordt het biogas van een aantal individuele vergisters verzameld, opgewaardeerd naar groen gas en geïnjecteerd in het regionale gasnetwerk. Het derde project draait om de ruimtelijke inpassing van vergistinginstallaties. Hierbij is het project van het plaatsen van een vergister aan de rand van het dorp Zijldijk meegenomen.

In de Provinciale Omgevingsverordening (POV) is aangegeven dat mestvergisters binnen het agrarische bouwvlak zijn toegestaan⁷⁵. In het verleden ging het bij agrarische vergisters om installaties die als bedrijfseigen activiteit kunnen worden aangemerkt. Deze koppeling aan één bedrijf is vanuit rendabiliteit vaak geen reële optie meer⁷⁶. De trend is om grotere biomassavergisters te bouwen welke niet gekoppeld zijn aan één bedrijf. Deze grotere installaties dienen ruimtelijk te worden ingepast in het landschap.

Bij de ruimtelijke inpassing van vergistinginstallaties speelt dat omwonenden soms te maken krijgen met brommende gasmotoren, stank en verkeersoverlast door toename van zwaar transport⁷⁷. Naarmate de omvang van de activiteit toeneemt, zal het steeds meer een hoofdactiviteit binnen de agrarische bedrijfsvoering gaan vormen en bestaat de kans dat het strijdig is met het vigerende bestemmingsplan. De provincie- en gemeentebestuurders dienen in dit geval een afweging te maken wanneer de productie van energie nog valt te beschouwen als een agrarische (neven)activiteit of dat het een industriële activiteit is die in feite niet thuishoort in het landelijk gebied.

Een aantal inwoners van het Groningse dorp Zijldijk had het plan om aan de rand van het dorp een vergistinginstallatie neer te zetten om zo in de eigen

⁷⁵ Provinciale omgevingsverordening 2009, provincie Groningen, artikel 4.19.

⁷⁶ Biomassavergistinginstallatie in het landschap, Locatiefactoren en inpassing in de provincie Groningen, H+N+S landschapsarchitecten, in opdracht van de provincie Groningen oktober 2011, hoofdstuk 1.

⁷⁷ Energie in 2030, maatschappelijke keuzes van nu, Jurgen Ganzevles en Rinie van Est, Rathenau Instituut.

energiebehoefte te voorzien (zie intermezzo IV). Boeren uit de omgeving zouden de grondstoffen voor de vergister aanleveren. Door de grootte van de installatie is deze door de provincie Groningen gedefinieerd als industriële vergister. Dit had als gevolg dat de installatie niet in de buurt van het dorp gebouwd mocht worden, maar thuishoorde op een industrieterrein. Het dorp en de provincie zijn actief op zoek gegaan naar een alternatieve locatie, maar deze was niet te vinden. Op de locatie die het dorp voorstelde was geen plaats voor een vergister en de locatie die de provincie voorstelde lag te ver van het dorp. Het project gaat uiteindelijk niet door.

Intermezzo IV Ruimtelijke inpassing vergisters en project Zijldijk

Het Groningse dorp Zijldijk telt circa 230 inwoners, verdeeld over ongeveer 100 woningen. De Vereniging Dorpsbelangen Zijldijk heeft in 2006 het plan bedacht om een energie-neutraal dorp te worden. De vereniging Dorpsbelangen laat daarvoor door studenten van de Hanzehogeschool een tweetal onderzoeken uitvoeren. Hieruit blijkt dat een gemeenschappelijke biovergister de meest interessante optie is. De afdeling milieu van de provincie Groningen is enthousiast en verleent in het kader van het Actieplan Biomassa een subsidie om vervolgonderzoek te laten uitvoeren. De Rabobank en het dorp Zijldijk hebben de rest bijgelegd.

De opzet is om een biovergister aan de rand van het dorp te bouwen. De mest van lokale boeren kan op een technisch eenvoudige wijze naar de vergister worden getransporteerd en kan vervolgens energie opwekken voor het dorp. Ongeveer de helft van de bewoners participeert in het project. In 2010 blijkt echter dat de provincie een vergistingsinstallatie van deze grootte definieert als een industriële activiteit en deze dus thuishoort op een industrieterrein. Het is niet toegestaan de vergister aan de rand van het dorp te plaatsen, zoals de bewoners zelf wensten. Er wordt vervolgens gezocht naar een alternatieve locatie, maar deze wordt door diverse factoren niet gevonden. In de nabijgelegen Eemshaven is geen plaats voor de installatie.

In 2010–2011 laat de provincie Groningen een studie uitvoeren met als doel te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor plaatsing van biomassavergistinginstallaties in het Groningse landschap. Dit onderzoek resulteert in een kansenkaart waarin staat aangegeven welke gebieden kansrijk zijn voor de vestiging van vergistingsinstallaties. In 2012 besluit de provincie dat de door het dorp gewenste locatie niet geschikt is. Het burgerinitiatief voor duurzame energieopwekking ketst af. Dit is voor de provincie Groningen een gemiste kans. Een biovergister levert immers hernieuwbare energie en er was deze keer duidelijk sprake van maatschappelijk draagvlak.

Mede naar aanleiding van het project Zijldijk, is de provincie op zoek gegaan naar een structurele oplossing voor de problemen met beschikbare locaties voor industriële vergisters. Er wordt een studie uitgevoerd waarbij is gekeken naar de karakteristieken van het landschap en de daaruit volgende mogelijkheden voor het plaatsen van een industriële vergister⁷⁸. Uit de studie blijkt dat sommige landschapstypen meer kansen bieden voor de vestiging van vergisters dan andere. Daarbij is onder andere gekeken naar natuur, cultuurlandschap, beschermde

⁷⁸ Biomassavergistinginstallatie in het landschap, Locatiefactoren en inpassing in de provincie Groningen, H+N+S landschapsarchitecten, in opdracht van de provincie Groningen oktober 2011, hoofdstuk 1.

stads- en dorpsgezichten en locatiefactoren zoals aan- en afvoermogelijkheden en afzetmogelijkheden voor de geproduceerde duurzame energie. Dit alles is in een kansenkaart opgenomen.

In 2011 is het POV aangevuld met de bepaling dat GS andere locaties kan aanwijzen voor de bouw van vergistinginstallaties. Dit terwijl LTO al in 2005 aandacht heeft gevraagd voor het oplossen van de ruimtelijke inpassingsproblemen van vergisters⁷⁹. De voortvarendheid die de provincie bij windenergie aan de dag legt, komt bij biomassa minder tot uiting.

De groei van het aantal agrarische vergisters stagneert. De belangrijkste reden hiervan is dat de prijzen van veel landbouwgewassen en organische afvalstromen die in de co-vergister moeten worden bijgemengd, de afgelopen jaren fors zijn gestegen. Doordat de exploitatiesubsidie, die agrariërs van het Rijk ontvangen voor de geproduceerde elektriciteit, vaak niet meer toereikend is om deze prijsstijging op te vangen, zijn veel vergisters inmiddels verliesgevend. Het probleem zou voor een deel op te lossen zijn door de exploitatiesubsidie, die veelal nog gebaseerd is op de oude MEP-regeling te verhogen⁸⁰. Een mogelijk gevolg hiervan is dat dit opnieuw leidt tot prijsstijgingen, waardoor het probleem verschuift. Hierbij speelt ook dat in Duitsland voor elektriciteit die met biogas wordt geproduceerd een aanmerkelijk hogere subsidie wordt verstrekt dan in Nederland.

Een van de problemen bij agrarische vergisters is het rendementsverlies dat optreedt als het biogas met gasmotoren wordt omgezet in elektriciteit en de hierbij vrijkomende warmte niet volledig benut kan worden. Bij de meeste bestaande vergisters is het rendement relatief laag (ca. 30%) doordat de meeste warmte verloren gaat. Een alternatief hiervoor is om het geproduceerde biogas op te waarderen tot groen gas en in het bestaande aardgasnetwerk te injecteren. Hieraan zit echter wel een aantal haken en ogen. Ten eerste is voor het opwaarderen van biogas naar groengas een kostbare installatie nodig en ten tweede is het aardgasnetwerk niet overal geschikt om het groen gas te injecteren. In Noord-Nederland zijn een aantal partijen bezig met de ontwikkeling van groen gas hubs (zie intermezzo V). Bij een groen gas hub wordt het biogas van verschillende partijen verzameld op één centrale plek en gezamenlijk opgewaardeerd tot groen gas. Dit groen gas wordt vervolgens in het bestaande aardgasnetwerk geïnjecteerd.

Intermezzo V

Groen Gas Hubs

Een vergister produceert biogas. Met dit biogas kan ter plekke stroom worden opgewekt wat vervolgens aan het elektriciteitsnet kan worden geleverd. Dit proces leidt echter tot grote warmteverliezen. Het kan economisch interessanter zijn om het biogas direct aan het aardgasnetwerk te leveren. Hierbij komen wel twee problemen om de hoek kijken. Voor het opwaarderen van biogas naar groen gas is een kostbare installatie nodig. Verder is het aardgasnetwerk niet overal geschikt om groen gas te injecteren. Een oplossing hiervoor kan zijn om het biogas van verschillende partijen

⁷⁹ Nota mestvergisting provincie Groningen. Beleidskader en stimuleringsprogramma voor initiatiefnemers en gemeenten.

⁸⁰ Het Rijk heeft in 2003 een stimuleringsregeling voor duurzame energie in het leven geroepen met als doel de onrendabele top van duurzame energieprojecten te subsidiëren. Deze regeling is in de jaren daarna voortdurend aangepast (MEP, OV-MEP, SDE, SDE+). Een belangrijk kritiekpunt is dat door de voortdurende aanpassingen er weinig zekerheid is voor initiatiefnemers.

te verzamelen en dan gezamenlijk op te waarderen en te injecteren. Dit kan via een groen gas hub.

In Noord-Nederland waren vier bedrijven (BIONOF, Omrin, Suikerunie en Attero) onafhankelijk van elkaar bezig met de ontwikkeling en optimalisatie van een groen gas hub voor eigen gebruik. Aangezien er in het kader van Koers Noord, maar één groen gas hub project zou worden gehonoreerd, zijn de vier deelprojecten onder elkaar gezet en ingediend. De projecten zijn:

- Hoe zit de ideale business case voor groen gas eruit wanneer decentraal kleinschalig biogas geproduceerd wordt? (BIONOF)*
- Hoe ziet de optimale business case eruit voor grootschalige productie en gebruik van groen gas? (Omrin)*
- Wat zijn de mogelijke invoed concepten? (SUIKERUNIE)*
- Hoe kan het digestaat nuttig gebruikt worden? (Attero).*

Naast de subsidie vanuit Koers Noord hebben ook de drie provincies in het kader van cofinanciering subsidie verleend. De begroting voor het onderzoeksproject is circa € 7 miljoen, waarvan € 2,25 miljoen aan subsidie. Dit heeft alleen betrekking op het onderzoek. De aanleg van de infrastructuur en de exploitatie van de installaties vallen buiten dit project. Hiervoor hebben de partijen zelf SDE subsidie of een bijdrage uit het Waddenfonds aangevraagd. Het project is opgestart in 2010 en loopt door tot eind 2014.

Het groen gas hub project bestaat uit een aantal deelprojecten van vier grote bedrijven. Alle vier de initiatiefnemers waren van plan een Koers Noord subsidie aan te vragen. De provincies hebben aangegeven dat er maar één groen gas hub project zou worden gehonoreerd. Toen is het idee ontstaan om de projecten samen te voegen tot één project en één subsidieaanvraag. Het idee was om gezamenlijke onderzoeksvragen te formuleren die voor alle betrokken partijen interessant zouden zijn. Dit is door tijdsdruk niet gebeurd en de al bestaande onderzoeksprojecten zijn door SEV zonder onderlinge afstemming samengevoegd en ingediend. De provincies hebben de subsidieaanvraag gehonoreerd. Ondanks dat SEV aangeeft geen penvoerder te zijn bij projecten van commerciële partijen, is zij bij dit project de penvoerder.

Bij de omzet van biogas naar elektriciteit of groen gas kan een verbetering worden gemaakt. Dit geldt ook voor het vergistingproces zelf. Door middel van onderzoek wil het Biogas Centrum Groningen (BCG) hier een bijdrage aan leveren (zie intermezzo VI). De provincie Groningen heeft zich actief ingezet voor dit project. In het kader van het Actieplan Biomassa is een subsidie verstrekt voor een haalbaarheidsonderzoek. Toen hier een positief advies volgde, is het centrum zelf opgezet. Er is een samenwerkingsverband opgericht met diverse partijen en een subsidieaanvraag bij SNN ingediend voor in totaal 21 projecten. De subsidie wordt toegekend en de provincie zorgt voor de cofinanciering.

De provincie assisteert de initiatiefnemer met de aanvraag. Bij het opzetten van het BCG gaan provincie, gemeenten en initiatiefnemer gezamenlijk op zoek naar een geschikte locatie. In het begintraject was de provincie actief betrokken bij de opzet van het BCG. In een later stadium verliest de provincie het project echter uit het oog.

Het BCG moet in het kader van haar subsidietoekenning een financiële rapportage indienen bij het SNN. Een inhoudelijke rapportage wordt niet geëist.

Intermezzo VI Biogas Centrum Groningen (BCG)

Sinds 1999 doet het bedrijf PROCES in een laboratorium onderzoek naar optimalisatie van het vergistingproces. Het bedrijf wil in 2008 de sprong maken van het laboratorium naar de praktijk. Om te kijken of dit (financieel) haalbaar is, wordt een onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek wordt in het kader van het Actieplan Biomassa gesubsidiëerd door de provincie Groningen. Het plan blijkt haalbaar en de volgende stap wordt gemaakt, het opzetten van het Biogas Centrum Groningen (BCG).

Het BCG richt zich op het optimaliseren van de processen die direct en indirect zijn gerelateerd aan het vergistingproces. Het gaat daarbij niet alleen om het vergistingproces in de installatie, maar ook om voorbereiden van de biomassa en het verwerken van het digestaat. In 2010 vraagt BCG een subsidie aan voor het opzetten van het centrum zelf. Er wordt subsidie toegekend vanuit Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO)⁸¹, Pieken in de Delta (Rijksmiddelen), de provincie Groningen, de gemeente Groningen en een aantal private projectpartners. Het totale budget van BCG is € 2,2 miljoen voor in totaal 21 onderzoeksprojecten.

De provincie heeft BCG gedurende het proces op verschillende manieren ondersteund. Dit bestond o.a. uit het bijstaan bij het opstellen van de subsidieaanvraag, contacten leggen tussen partijen en het zoeken naar een geschikte locatie voor het BCG.

3.4

Vergelijking provincie Groningen met Fryslân en Drenthe

De Rekenkamer heeft in de provincies Fryslân en Drenthe een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd naar het gevoerde windenergie- en biomassabeleid. In deze paragraaf zijn de uitkomsten van deze drie onderzoeken op een aantal punten met elkaar vergeleken.

Windenergie

De drie noordelijke provincies voeren binnen de Energie Valley regio geen gezamenlijk windenergiebeleid. Ook het EAN heeft hierin geen verandering gebracht. De reden hiervan is dat de provincies in IPO-verband hun beleid afstemmen met het Rijk en binnen dit overleg vanaf 2001 afspraken maken over de provinciale bijdrage aan de landelijke taakstelling voor windenergie. In vergelijking met Groningen en Drenthe heeft Fryslân in 2001 de grootste bijdrage toegezegd, namelijk 200 MW (zie tabel 3.1). De provincie Groningen heeft vanaf het begin ingestoken op grootschalige windmolenparken in de omgeving van de Eemshaven en Delfzijl en de windenergieproductie beschouwt als een industriële activiteit. De provincie Groningen heeft een bijdrage van 165 MW toegezegd. In 2001 was het windenergiebeleid in Drenthe erop gericht om de provincie, met uitzondering van het Europark te Coevorden, te vrijwaren van windturbines.

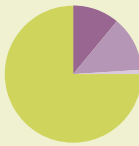
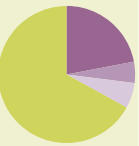
⁸¹ Het Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO) is een Europees structuurfonds wat als doel heeft projecten te subsidiëren die de ongelijkheden tussen regio's verminderen, het concurrentievermogen vergroten, werkgelegenheid creëren en de cohesie tussen de regio's versterken.

Voor de periode 2007–2013 heeft de Europese Commissie een EFRO budget van 169 miljoen Euro beschikbaar gesteld voor Noord-Nederland (lopende prijzen). Operationeel Programma Noord-Nederland 2007–2013, Samenwerkingsverband Noord Nederland, mei 2007.

In 2010 hebben PS van de provincie Drenthe een belangrijke koerswijziging doorgevoerd door binnen haar provinciegrenzen een zoekgebied aan te wijzen voor het plaatsen van windturbines. De provincie heeft haar landelijk toegezegde bijdrage in 2011 verhoogd van 15 naar 200 MW. Ook de provincie Groningen heeft haar bijdrage fors verhoogd, namelijk van 165 naar 750 MW. De provincie Fryslân daarentegen heeft pas op de plaats gemaakt en haar bijdrage naar beneden bijgesteld tot 157 MW. Een belangrijke reden hiervoor is dat het Rijk geen medewerking wilde verlenen aan het Interprovinciaal Project Windpark Afsluitdijk. PS waren van oordeel dat de toegezegde, landelijke bijdrage van 200 MW hiermee kwam te vervallen. In de ontwerp-structuurvisie heeft de provincie Fryslân een doelstelling opgenomen van 400 MW voor het jaar 2020. Bovenstaande ontwikkelingen komen erop neer dat de noordelijke provincies met windenergie een substantiële bijdrage willen leveren aan de duurzame energieproductie. Alle drie willen ze dit realiseren door in een beperkt gebied grootschalige windmolenparken toe te staan, waarbij de provincies Drenthe en Fryslân nog wel de optie open houden dat de agrarische sector een rol speelt bij de realisatie van deze parken.

In tabel 3.1 is tevens aangegeven wat er in 2010 in de drie noordelijke provincies aan windenergieproductie gerealiseerd is, uitgedrukt in opgesteld vermogen (MW) en geproduceerde duurzame energie (PJ). De provincie Groningen leverde in 2010 verreweg de grootste bijdrage (362 MW), terwijl die van Drenthe nog marginaal was. In figuur 3.1 is voor de provincies Groningen en Fryslân de geproduceerde hoeveelheid windenergie, uitgedrukt als elektriciteitsproductie, voor de periode 2000–2011 weergegeven. In de periode tot 2008 liep de provincie Fryslân nog voorop, maar daarna is de ontwikkeling gestagneerd, terwijl die in Groningen flink is toegenomen. De fluctuaties worden veroorzaakt doordat het aantal feitelijke draaiuren, en daarmee de elektriciteitsproductie, per jaar verschilt.

Tabel 3.1 Ontwikkeling landelijke doelstelling voor windenergie op land en realisatie in 2010 (MW = opgesteld vermogen, PJ = duurzame energieproductie).

Provincie	BLOW 2001 doel 2010 (MW)	Gerealiseerd in 2010 ⁸² in MW	Ruimtelijke reservering 2011 ⁸³ doel 2020 (MW)	Gerealiseerd in 2010 in PJ
Groningen	165	362	750	2,93
Fryslân	200	157	174	1,27
Drenthe	15	1	200	0,01
Totaal noordelijke provincies	370	520	1.124	4,21
Landelijk totaal	1.500	2.002	3.356	14,40
				

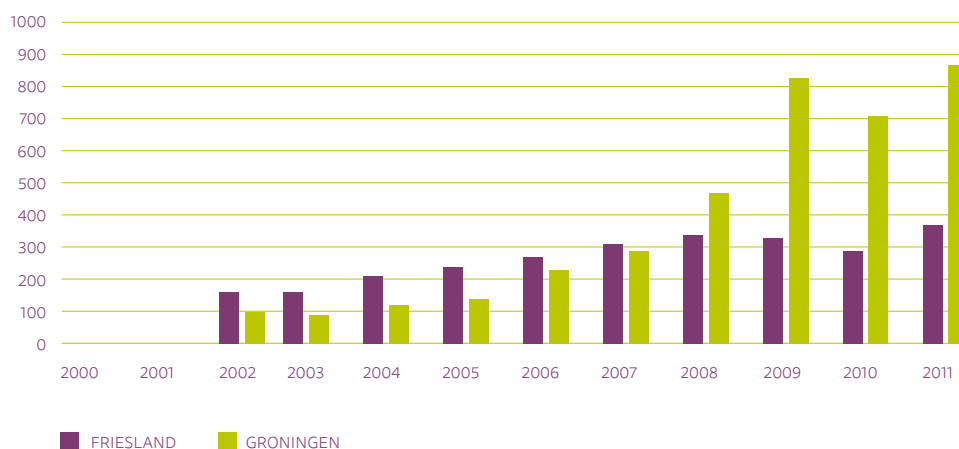
⁸² www.windenergie.nl. Statistieken.

⁸³ Ruimtelijke reservering windenergie in de provincies. Brief van het IPO aan de minister van EL&I, MIL 04459a/2011, 28 februari 2011.

De afgelopen 10 jaar heeft het Rijk de nationale doelstelling voor windenergie op land fors naar boven bijgesteld, namelijk van 1.500 naar 6.000 MW opgesteld vermogen in 2020. Het gerealiseerde vermogen in Nederland bedroeg in 2010 ruim 2.000 MW. Dit betekent dat het totale vermogen tot 2020 nog moet toenemen met 4.000 MW. De provincies hebben in 2011 richting het Rijk aangegeven dat zij 3.356 MW bindend willen toezeggen en dat de totale provinciale ambitie op ca. 5.500 MW uitkomt. Voor de noordelijke provincies houdt dit in dat in periode tot 2020 bij benadering de productie van windenergie nog met een factor 3 zal moeten toenemen. Eind 2012 heeft het Rijk met de provincies nieuwe voorlopige afspraken gemaakt die uitkomen op 6.000 MW. Zo heeft de provincie Groningen een voorlopige toezegging gedaan van 850 MW, de provincie Drenthe 280 MW en de provincie Fryslân heeft nog geen toezegging gedaan. De provincies moeten voor 1 januari 2013 hun definitieve toezegging bekend maken⁸⁴.

Na de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) op 1 juli 2008 kunnen provincies een structuurvisie opstellen voor windenergie op land en op basis daarvan een inpassingsplan vaststellen voor windenergieprojecten. De Crisis- en herstelwet van maart 2010 is bedoeld om ruimtelijke projecten sneller te kunnen uitvoeren en op basis hiervan kunnen provincies voor windenergieprojecten tussen de 5 en 100 MW optreden als bevoegd gezag en kunnen zij, als ze dat zouden willen, gemeenten 'overrulen' als deze niet bereid zijn voorliggende windenergieprojecten uit te voeren. De noordelijke provincies hebben aangegeven dat ze niet van plan zijn om gemeenten op deze wijze onder druk te zetten. Ze kiezen ervoor om op basis van consensus afspraken met gemeenten te maken. Wel zijn er provinciale verschillen met betrekking tot het opstellen van een structuurvisie voor windenergie. Zo heeft de provincie Fryslân besloten om een structuurvisie op te stellen, terwijl Drenthe ervoor heeft gekozen om gezamenlijk met betrokken gemeenten een gebiedsvisie op te stellen. Een gebiedsvisie heeft formeel geen juridische status. De provincie Groningen beschouwt het windenergiebeleid zoals opgenomen in het provinciaal omgevingsplan als de vigerende structuurvisie voor windenergie.

Figuur 3.1 Ontwikkeling elektriciteitsproductie uit windenergie in de provincies Groningen en Fryslân in de periode 2000–2011 (kWh x 10⁶).



⁸⁴ Dagblad Trouw, 15 december 2012.

Vergelijkbaar met de Crisis- en herstelwet heeft het Rijk op basis van de Rijkscoördinatieregeling (RCR) voor windenergieprojecten boven de 100 MW de mogelijkheid om op te treden als bevoegd gezag. De drie noordelijke provincies hebben alle drie aangegeven dat zij de regie willen voeren bij windenergieprojecten, ook voor de projecten waarbij het Rijk kan optreden als bevoegd gezag. Het Rijk stelt voor de grootschalige windturbineparken op land en zee een structuurvisie op die naar verwachting in 2013 zal worden vastgesteld⁸⁵. Het uitgangspunt van het Rijk is dat de structuurvisie aansluit bij de zoekgebieden die door de provincies worden aangedragen, maar het Rijk heeft de mogelijkheid hiervan af te wijken en gebruik te maken van de RCR-regeling als provincies onvoldoende willen bijdragen aan de nationale doelstelling van 6.000 MW.

Biomassa

De noordelijke provincies voeren een eigen biomassabeleid, maar anders dan bij windenergie, vindt op projectniveau wel de nodige samenwerking plaats, ook tijdens de uitvoering van het EAN. Een voorbeeld van een samenwerkingsproject dat nog steeds loopt is het onderzoek dat betrekking heeft op de realisatie van 5 groen gas hubs in het Noorden. De noordelijke provincies willen gezamenlijk fors inzetten op de productie van biogas dat via groen gas hubs in het aardgasnet wordt geïnjecteerd. Op deze wijze willen de provincies in het Noorden een groen gas rotonde realiseren. In de Green Deal Noord-Nederland is een doelstelling voor groen gas opgenomen van 200 miljoen m³ in 2015 en 500–750 m³ in 2020. Daarnaast vindt op bestuurlijk niveau afstemming plaats binnen de Groen Task Force, de Stichting Groen Gas NL en het bestuurlijk overleg dat in het kader van de uitvoering van de werkzaamheden van de SEV plaatsvindt.

Wat betreft de ruimtelijke inpassing van vergisters hanteren de drie noordelijke provincies de richtlijnen die door het Rijk zijn opgesteld als uitgangspunt, maar ze hebben hier vervolgens wel een eigen provinciale invulling aan gegeven. Zo heeft de provincie Drenthe bijvoorbeeld besloten dat in sommige delen van de provincie geen vergisters geplaatst mogen worden. Fryslân en Groningen hebben geen gebieden uitgesloten. Groningen heeft wel een studie laten uitvoeren die inzichtelijk heeft gemaakt welke gebieden in meer of mindere mate kansrijk zijn voor de vestiging van vergistingsinstallaties⁸⁶.

In 2011 bedroeg het aantal co-vergisters op agrarische bedrijfsterreinen in Groningen 13, in Fryslân 22 en in Drenthe 11. Daarnaast wordt biogas geproduceerd door de afvalverwerkingsbedrijven Omrin en Attero. Voor een deel wordt dit biogas al omgezet in groen gas. De cijfers in tabel 3.2 zijn gebaseerd op indicatieve berekeningen van de Noordelijke Rekenkamer. Hoewel de nauwkeurigheid van de cijfers nog te wensen overlaat, is wel duidelijk dat de doelstelling voor groen gas van de Green Deal Noord-Nederland voor 2015 nog ver verwijderd is. Een biogasproductie van 120 miljoen m³ levert namelijk 72 miljoen m³ groen gas en dat betekent dat in de periode tot 2015 de productie van groen gas in de drie noordelijke provincies bij benadering nog met een factor 2,5 moet toenemen.

⁸⁵ Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Staten-Generaal, vergaderjaar 2011–2012, 32 660, nr. 51. Paragraaf 3.1.

⁸⁶ Biomassavergistingsinstallaties in het landschap, locatiefactoren en inpassing in de provincie Groningen, H+N+S landschapsarchitecten in opdracht van de provincie Groningen, oktober 2011.

Tabel 3.2 Indicatieve berekening biogasproductie in 2010–2011 voor de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe

Provincie	Energiebron	Productie biogas (m³ * 10⁹)	Productie duurzame energie (PJ)
Groningen	Co-vergisters agrarisch (13)	23	0,46
	Attero Groningen	9	0,18
Fryslân	Co-vergisters agrarisch (22)	39	0,78
	Omrin	17	0,34
Drenthe	Co-vergisters agrarisch (11)	19	0,39
	Attero Wijster	13	0,26
Totaal		120	2,41

3.5

Deelconclusie 2

Een belangrijk aspect van het energiebeleid van de provincie Groningen is werkgelegenheid. Deze werkgelegenheid is te vinden in zowel de duurzame energie-sector als de conventionele fossiele energiesector. Het programma energie richt zich op beide sectoren.

Het provinciaal bestuur geeft aan dat er een meer dan evenredige bijdrage zal worden geleverd aan de nationale klimaatdoelen en dat het tempo zal worden opgevoerd. Onduidelijk is door middel van welke maatregelen de hoge ambities bereikt gaan worden. Een versnippering van taken, middelen en verantwoordelijkheden binnen de provinciale organisatie maakt dat er weinig grip is op het energiebeleid.

Dit komt ook naar voren in het *Programma Energie 2007–2011*. Hierin zijn zeer globale doelen opgenomen welke niet zijn doorvertaald naar concrete maatregelen en acties. Aangegeven is dat met het programma het Groningse deel van het EAN is ingevuld. Wat het Groningse deel is, wordt niet duidelijk.

De provincie heeft een groot belang bij een voorspoedig verloop van de projecten. Zij heeft daarbij invloed op onder andere het ruimtelijke ordeningsbeleid, het vergunningentraject, subsidieverlening, afstemming met gemeenten, het wegnemen van maatschappelijke weerstand, etc.. Deze provinciale instrumenten worden in het algemeen actief ingezet. Het ruimtelijke orderingsbeleid voor windmolens is succesvol te noemen. Ook bij het bemiddelen tussen partijen stellen GS zich actief op. Subsidieverlening laat een wisselend beeld zien en de communicatie met omwonenden is voor verbetering vatbaar.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Groningen vanaf het begin de windenergieproductie beschouwt als een industriële activiteit en nadrukkelijk kiest voor grootschalige windturbineparken. Hoewel de provincies Drenthe en Fryslân ook insteken op grootschalige windmolenparken bieden zij meer ruimte voor een inbreng vanuit de agrarische sector. Binnen de Energy Valley regio levert de provincie Groningen de grootste bijdrage

aan de landelijke doelstelling voor windenergie. Verder concludeert de Rekenkamer dat PS van de provincies Drenthe en Fryslân vooral de kleinschalige, decentrale vormen van energieopwekking willen bevorderen. Deze twee provincies zien hierbij een belangrijke rol voor de agrarische sector en het MKB weggelegd. Een groot probleem hierbij is om de investeringen van kleinschalige duurzame energieprojecten rond te krijgen. Hiervoor heeft de provincie Drenthe eind 2011 een nieuw financieringsinstrument in de vorm van een revolverend fonds ingezet. De provincie Fryslân wil in 2013 een soortgelijk instrument gaan inzetten. De provincie Groningen kiest met name voor grootschalige projecten die een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de duurzame energieproductie.

4

**Doelrealisatie,
bijsturing en
informatievoorziening**

Doelstelling, bijsturing en informatievoorziening

4.1

Inleiding

In het Energieakkoord Noord-Nederland zijn doelen opgenomen voor de werkgelegenheid in de energiesector, de duurzame energieproductie en de CO₂-emissiereductie. Het voornemen was om gedurende de doorlooptijd van het EAN een flinke impuls te geven aan innovatieve ontwikkelingen binnen de energiesector met als doel de werkgelegenheid te behouden en waar mogelijk uit te breiden. Daarnaast was de intentie om duurzame energieproductie te verhogen tot 40–50 PJ in 2011 en de CO₂-emissie te reduceren met 4–5 Mton⁸⁷. Om de mate van doelrealisatie te kunnen vaststellen is in het EAN afgesproken een gezamenlijk monitoringsysteem op te zetten en in gebruik te nemen⁸⁸. Dit hoofdstuk gaat in op de mate van doelrealisatie en de wijze waarop het gevoerde beleid is gevolgd, bijgestuurd en teruggekoppeld aan PS.

4.2

Monitoring uitvoering EAN

De Rekenkamer constateert dat de betrokken provincies gedurende de uitvoering van het EAN er niet in geslaagd zijn een monitoringsysteem in gebruik te nemen waarmee op een betrouwbare wijze de ontwikkelingen met betrekking tot de werkgelegenheid in de (duurzame) energiesector, de duurzame energieproductie en de CO₂-emissiereductie te volgen zijn. Wel heeft na beëindiging van het EAN de SEV in 2012 een monitor laten ontwikkelen waarmee inzicht is verkregen in de duurzame energieproductie en de werkgelegenheid.

Medio 2008 is een eerste aanzet gegeven tot een nulbepaling (To-meting) en het opzetten van een monitoringsysteem⁸⁹. Aangegeven is dat er nog informatie ontbreekt om voor het jaar 2007 een betrouwbare To-meting te kunnen uitvoeren en dat nog gewerkt wordt aan een monitoringsysteem. In 2009 hebben de drie noordelijke provincies gezamenlijk met gemeenten afgesproken de zogenoemde DWA-monitor in te zetten om de ontwikkeling in de duurzame energieproductie en de CO₂-emissiereductie in de Energy Valley regio te volgen. De systematiek van de monitor is erop gebaseerd dat provincies en gemeenten zelf hun energie- en klimaatprojecten invoeren en voor deze projecten aangeven wat de reductie in CO₂-emissie is en wat de bijdrage is aan de duurzame energie productie⁹⁰. Deze monitor blijkt in de praktijk kwetsbaar, omdat in de eerste plaats alle gemeenten en provincies gedisciplineerd hun projecten moeten invoeren en in de tweede plaats de kans op fouten groot is doordat veel partijen data invoeren. Zo had de provincie Fryslân in 2011 nog nauwe-

⁸⁷ Energie Akkoord Noord-Nederland, 8 oktober. Artikel 2 lid 2a.

⁸⁸ Energie Akkoord Noord-Nederland, 8 oktober. Artikel 5 lid 6.

⁸⁹ Uitgangspositie duurzame energieproductie en energiebesparing (concept). DHV, juni 2008.

⁹⁰ De informatie is afkomstig van de website van DWA: www.co2-monitoring.nl

lijks projecten ingevoerd in de monitor. Na het beëindigen van het EAN was het niet mogelijk om met de data in de DWA-monitor een betrouwbare vergelijking tussen de provincies te maken en viel eveneens niet vast te stellen wat de bijdrage van betrokken overheden is geweest aan het realiseren van de EAN-doelen.

Ruim een jaar na afloop van het EAN heeft de SEV in 2012, samen met de Regio Groningen-Assen, opdracht gegeven tot het opstellen van een monitor voor de Energy Valley regio⁹¹. Met deze zogenoemde 'Energiemonitor' is inzicht verkregen in de duurzame energieproductie en de werkgelegenheid in de energiesector, maar niet in de CO₂-emissiereductie. De systematiek die bij deze monitor is toegepast voor het berekenen van de hernieuwbare energieproductie komt overeen met het landelijke protocol dat het Agentschap NL in opdracht van het ministerie van EL&I in 2009 heeft ontwikkeld⁹².

4.3

Ambitie en doelrealisatie duurzame energie

De Energy Valley regio wil zich nadrukkelijk profileren als topsector Energie en als Energy-mainport van Noordwest-Europa. De noordelijke provincies willen tevens een belangrijke bijdrage leveren aan de nationale klimaat- en energiedoelstellingen. De Rekenkamer stelt vast dat binnen de energiesector in het Noorden allerlei nieuwe initiatieven zijn opgepakt, maar dat de realisatie van de duurzame energieproductie ver achterblijft bij de ambitie. De ontwikkeling van de duurzame energieproductie in de Energy Valley regio is vergelijkbaar met die in de rest van Nederland.

Eén van de overwegingen van het Rijk om een energieakkoord met het Noorden te sluiten was dat het Noorden zich nadrukkelijk wilde inspannen om een substantiële bijdrage te leveren aan het realiseren van de nationale klimaat- en energiedoelstellingen. In 2007 bedroeg het aandeel duurzame energie in het totale bruto eindverbruik in Nederland nog maar 3%. Hiermee was de doelstelling van het kabinet Balkenende-IV (2007–2010), die gericht was op 20% duurzame energie in 2020, nog lang niet in zicht⁹³. De noordelijke provincies hebben in 2007 aangegeven hierin verandering te willen aanbrengen door de duurzame energieproductie in het Noorden een flinke impuls te geven. Het beoogde doel is dat Nederland binnen 5 jaar in de top van de EU-landen staat⁹⁴. Overigens is met het aantreden van het kabinet Rutte-I de ambitieuze, nationale doelstelling van 20% bijgesteld naar 14% en daarmee in lijn gebracht met de EU-verplichting voor hernieuwbare energie⁹⁵.

Nederland, en ook het Noorden, wil de energietransitie vorm geven door in de eerste plaats flink te besparen op het energieverbruik en in de tweede plaats door geleidelijk over te schakelen op andere energiebronnen. De afgelopen decennia is in Nederland een omvangrijk pakket aan energiebesparende maatregelen uitgevoerd. Zo is door de drie noordelijke provincies het 100.000 woningplan

⁹¹ Energiemonitor Energy Valley en Regio Groningen-Assen 2012, opgesteld door E&E Advies, mei 2012.

⁹² Protocol monitoring hernieuwbare energie. Update 2010. Publicatienummer 2DENB1013. Agentschap NL, mei 2010.

⁹³ Monitor Duurzaam Nederland 2011, Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau, september 2011, pagina 76.

⁹⁴ Koers Noord: op weg naar pieken. Ministerie EZ, oktober 2007. Opgave 1.

⁹⁵ Energierapport 2011, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, 10 juni 2011, hoofdstuk 4. Het kabinet Rutte-Asscher streeft naar 16% in 2020.

ontwikkeld en in uitvoering genomen. Dit heeft ertoe geleid dat veel woningen en gebouwen energiezuiniger zijn geworden, maar aan de andere kant is het elektriciteitsverbruik fors toegenomen door een aanzienlijke toename van de elektrische apparatuur. In de periode 1950–2008 is het huishoudelijke elektriciteitsgebruik per inwoner van Nederland verviervoudigd, met als gevolg dat het energieverbruik in Nederland nog steeds stijgt⁹⁶.

Berekend is dat EU-doelstelling van 14% bij benadering overeenkomt met 300 PJ geproduceerde hernieuwbare energie⁹⁷. Het aandeel hernieuwbare energie in het totale bruto eindverbruik bedroeg in Nederland in 2011 ongeveer 4,3%, wat overeenkomt met 88 PJ (zie tabel 4.1)⁹⁸. De belangrijkste bijdrage, bijna driekwart, komt uit biomassa. Het gaat hierbij onder andere om afvalverbranding (AVI), de bijstook in centrales, houtkachels, biogas en de productie van biobrandstoffen. Daarna volgt windenergie. De bijdrage van de overige energiebronnen, waaronder waterkracht, zonne-energie en warmte-koude-opslag, is iets meer dan 10%.

Tabel 4.1 Hernieuwbare energieproductie in 2011 in Nederland⁹⁹ en de Energy Valley regio¹⁰⁰.

Energiebron	Nederland (PJ)	Energy Valley (PJ)
Afvalverbrandingsinstallaties (AVI)	 12,3	 3,9
Overige verbranding biomassa	 33,2	 2,9
Biogas/groen gas	 8,8	 2,4
Biobrandstoffen	 10,2	 2,3
Windenergie	 14,4	 5,9
Overige energiebronnen	 9,8	p.m.
Totaal hernieuwbare energie	88,7	17,4

De hernieuwbare energieproductie die met de Energiemonitor is berekend komt voor de Energy Valley regio uit op 17,4 PJ voor het jaar 2011. Vergelijkbaar met de rest van Nederland komt de belangrijkste bijdrage van biomassa (66%) en wind (34%). Van de overige energiebronnen zijn geen regionale cijfers beschikbaar. In de Energiemonitor zijn geen cijfers per provincie opgenomen. Doordat er geen betrouwbare To-meting voor het jaar 2007 beschikbaar is, kan niet worden aangegeven in welke mate de duurzame energieproductie in de Energy Valley regio tijdens de uitvoering van het EAN is toegenomen. Hoewel de betrouwbaarheid van de monitoringdata te wensen overlaat, kan wel met zekerheid worden gesteld

⁹⁶ Energiebesparing: ambities en resultaten. Algemene Rekenkamer, 2011, pagina 7.

⁹⁷ Statusdocument bio-energie 2011. Agentschap NL.

⁹⁸ Monitor Duurzaam Nederland 2011, Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau, september 2011, pagina 76.

⁹⁹ De waarden in tabel 4.1 voor Nederland zijn gebaseerd op het Statusdocument bio-energie 2011 van het Agentschap NL en de Monitor Duurzaam Nederland.

¹⁰⁰ De waarden in tabel 4.1 voor de Energy Valley regio zijn gebaseerd op de Energiemonitor Energy Valley. Opgesteld door E&E Advies in opdracht van de Stichting Energy Valley en Regio Groningen – Assen, mei 2012. Hoofdstuk 4.

dat de EAN-doelstelling van 40–50 PJ in 2011 niet is gehaald, maar slechts voor een derde gerealiseerd is. Verder constateert de Rekenkamer dat de procentuele bijdrage van de Energy Valley regio aan de landelijke duurzame energieproductie in 2011 ongeveer 20% bedroeg. Dit betekent dat de Energy Valley regio verhoudingsgewijs in 2011 geen substantieel grotere bijdrage leverde dan de rest van Nederland.

De provincie Groningen beschikt niet over een monitor waarmee op betrouwbare wijze de ontwikkeling van de duurzame energieproductie in de eigen provincie te volgen is. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3, heeft de provincie in 2001 de afspraak met het Rijk gemaakt om voor 2010 in totaal 165 MW aan opgesteld vermogen aan windenergie te plaatsen. Eind 2010 staat in de provincie 362 MW aan windenergie. Het gestelde doel is ruimschoots gehaald. In 2009 spreken PS van de provincie Groningen de ambitie uit om voor 2020 in totaal 750 MW aan vermogen te hebben geïnstalleerd.

De provincie Groningen heeft geen concrete doelen voor biomassa geformuleerd. Daarnaast blijkt dat mede door omstandigheden buiten het bereik van de provincie (zoals dure grondstoffen) een onbekend aantal vergistinginstallaties stilstaan. GS hebben geen kijk op welke installaties nog draaien en welke stilstaan. De bijdrage van de vergisters aan de duurzame energie doelstelling is niet exact bekend.

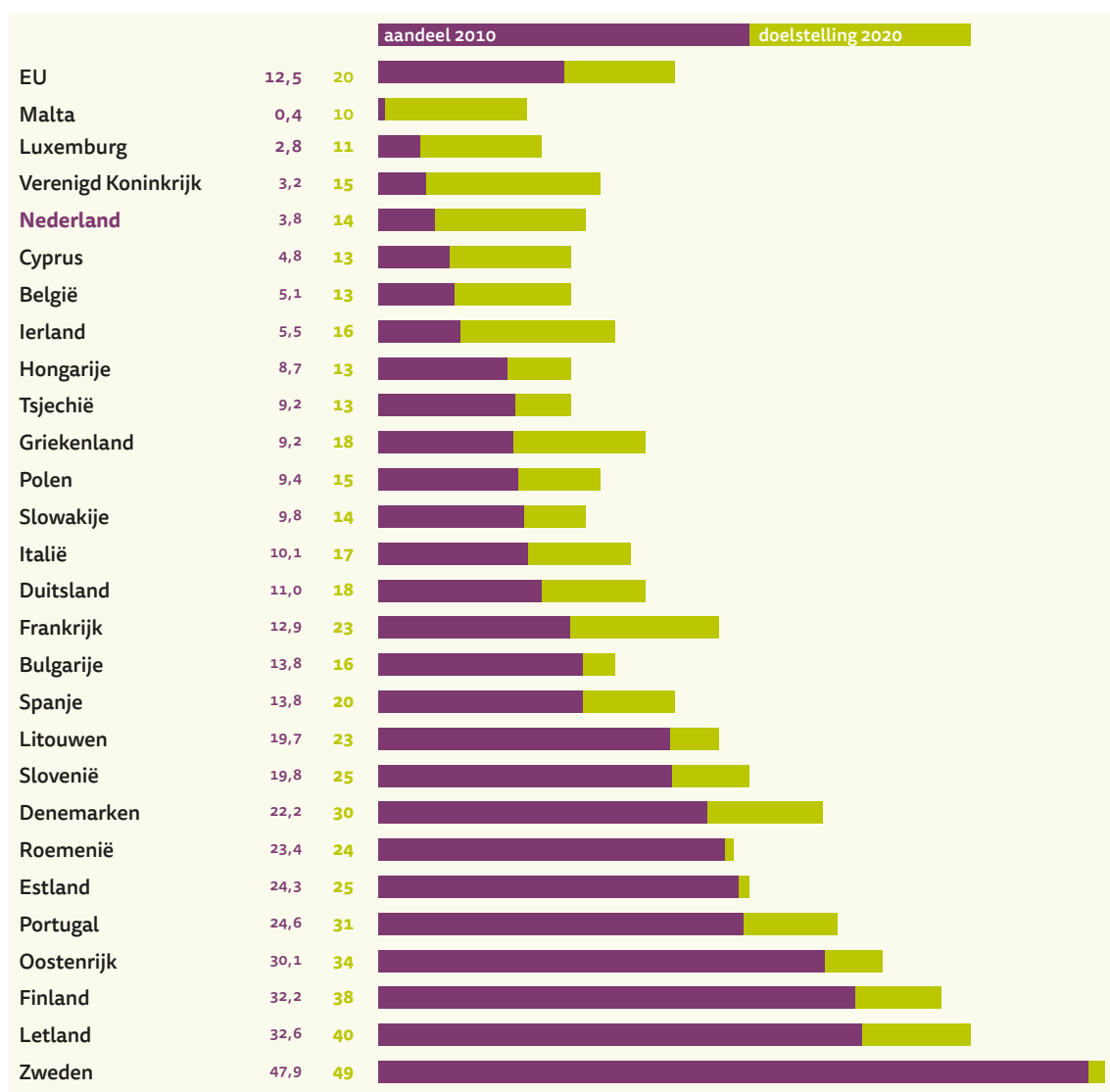
De Rekenkamer merkt op dat de Energy Valley regio er de afgelopen 5 jaar niet in geslaagd is om Nederland te nestelen in de top van de 27 EU-landen. In de periode 2007-2011 is Nederland zelfs nog verder gedaald, namelijk van plaats 21 naar 24 (zie figuur 4.1)¹⁰¹. Eén van de geïnterviewden merkte in vergelijkende zin met het voetbal hierover op dat de beleidsambitie van Nederland, en het Noorden in het bijzonder, gericht is op het spelen in de Champions League, terwijl de uitvoering zich (nog) bevindt op het niveau van de vierde klasse KNVB. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in 2011 op basis van de voorgenomen maatregelen, zoals opgenomen in de 59 Green Deals¹⁰², een inschatting gemaakt van het doelbereik voor hernieuwbare energie in 2020. Geschat is dat het aandeel hernieuwbare energie in 2020 tussen de 9 en 12 procent uitkomt. Dit betekent dat bij ongewijzigd beleid de EU-doelstelling van 14% niet binnen handbereik ligt¹⁰³. Hoewel het kabinet Rutte-II meer ambitie toont dan het vorige kabinet en de doelstelling heeft verhoogd van 14 naar 16%, is deze doelstelling, gelet op de vele uitvoeringsproblemen, niet erg realistisch.

¹⁰¹ Centraal Bureau voor de Statistiek. Hernieuwbare energie in Nederland 2011. Den Haag, 2012.

¹⁰² Dit is de stand van zaken in september 2011.

¹⁰³ Het effect van 59 Green Deals op het aandeel hernieuwbare energie en de uitstoot van niet-ETS-broeikasgassen: een quick scan. Planbureau voor de Leefomgeving, 17 november 2011.

Figuur 4.1 Doelstelling productie hernieuwbare energie voor het jaar 2020 van de 27 EU-landen en aandeel realisatie in 2010



Bron: Eurostat (2012) en Oberv'ER (2012b) (*)

4.4

Werkgelegenheid en investeringen in de energie-sector

Het behoud en waar mogelijk de uitbreiding van de werkgelegenheid vormt voor Noord-Nederland een drijfveer om zich nadrukkelijk te willen profileren als de Energy regio van Nederland. In dat kader wil het Noorden flink investeren in nieuwe energieprojecten, zoals de aardgasrotonde, om ook in de toekomst een prominente rol te spelen. De Rekenkamer constateert dat de noordelijke provincies erin geslaagd zijn vele nieuwe initiatieven in gang te zetten en dat in de periode 2004–2011 flinke investeringen hebben plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot een toename van de werkgelegenheid in de energiesector, in relatief opzicht met name op het gebied van planontwikkeling en advisering.

In de Energiemonitor die in opdracht van de SEV is opgesteld staat vermeld dat voor de periode 2004–2018 de energie-investeringen in de Energy Valley regio zijn geraamd op € 26 miljard¹⁰⁴. Hierbij is niet aangegeven wat het aandeel van de overheid is. Tweederde (€ 17,7 miljard) van dit bedrag wordt geïnvesteerd in de conventionele energieproductie- en distributie. Het gaat hier bijvoorbeeld om de aanleg van een gasrotonde, het anders inrichten van de bestaande distributienetwerken, het ontwikkelen van smart grids, het schoner en efficiënter maken van conventionele technieken en het verhogen van de conventionele energieproductie. Ongeveer een derde (€ 8,1 miljard) betreft directe investeringen in duurzame energieproductie en energiebesparingen. Eind 2011 was een deel van de voorgenomen investeringen (€ 6,2 miljard) gerealiseerd. Het overige deel betreft gecommitteerde en geplande investeringen.

In de Energiemonitor zijn tevens berekeningen uitgevoerd met betrekking tot de werkgelegenheid in de energiesector in de periode 2000–2010. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen de conventionele en duurzame sector¹⁰⁵. In de monitor is de energiesector opgedeeld in een kern (producenten en leveranciers van energie), een eerste schil (productie, aanleg en onderhoud van energieinstallaties) en een tweede schil (dienstverlening gericht op ontwerp en advies). In tabel 4.2 is de ontwikkeling van de werkgelegenheid voor deze 3 deelsectoren weergegeven voor geheel Nederland, de Energy Valley regio en provincie Groningen. Berekend is dat in de periode 2000–2010 in de Energy Valley regio het aantal arbeidsplaatsen in de gehele energiesector met 3.357 is toegenomen, wat neerkomt op een procentuele toename van 17%. De landelijke toename bedroeg in dezelfde periode 8%. Opvallend is dat verhoudingsgewijs de belangrijkste toename heeft plaatsgevonden binnen schil 2 die betrekking heeft op ondernemingen die gericht zijn op advies en ontwerp. Dat duidt erop dat de hierboven genoemde investeringen tot nu toe vooral hebben geleid tot banen bij advies- en onderzoeksinstellingen en nog niet zozeer in de installatie- en productiesector.

De verwachtingen voor de komende periode zijn nog hoger gespannen. Tijdens de opening van de Energy Academie op 21 september 2012 is door de directeur van de SEV de verwachting uitgesproken dat in de Energy Valley regio de komende 10 jaar het aantal banen nog met 20.000 zal toenemen¹⁰⁶. Gelet op de groei in de werkgelegenheid in de periode 2000–2010 en de beperkte groei in de duurzame energieproductie, is volgens de Rekenkamer deze verwachting niet realistisch.

¹⁰⁴ Energiemonitor Energy Valley en Regio Groningen-Assen 2012, opgesteld door E&E Advies, mei 2012, voorwoord.

¹⁰⁵ Energiemonitor Energy Valley en Regio Groningen-Assen 2012, opgesteld door E&E Advies, mei 2012, hoofdstuk 4.

¹⁰⁶ Toespraak van de directeur van Stichting Energy Valley tijdens de opening van de Energy Academy Europe, 21 september 2012.

Tabel 4.2. Ontwikkeling werkgelegenheid (aantal arbeidsplaatsen) energiesector in de periode 2000–2010¹⁰⁷.

	Landelijk 2000	Landelijk 2010	Energy Vally 2000	Energy Valley 2010	Groningen 2000	Groningen 2010
Kern	66.261	71.473 (+7%)	9.068	10.363 (+14%)	2.413	2.819 (+17%)
Eerste schil	74.502	73.761 (-1%)	8.229	9.057 (+10%)	1.345	2.030 (+51%)
Tweede schil	22.261	31.628 (+29%)	1.778	3.009 (+69%)	416	832 (+100%)
Totaal	163.024	176.862 (+8%)	19.072	22.429 (+17%)	4.174	5.681 (+36%)

4.5

Programma Energie provincie Groningen

De Rekenkamer verwacht dat de provincie Groningen haar in het verleden opgedane ervaring gebruikt bij de opzet en uitvoering van het daarop volgende programma. De provincie heeft wel een evaluatie van de proceskant uitgevoerd, maar heeft niet vastgesteld in hoeverre de productie van duurzame energie is toegenomen.

Bij het opstellen van het nieuwe programma voor de periode 2012–2015 zijn de lessen die zijn getrokken uit de procesevaluatie van Programma energie 2007–2011 voor een deel meegenomen. De versnippering van het thema energie over de verschillende afdelingen en portefeuilles is nog niet ongedaan gemaakt. Ook is nog geen oplossing gekomen voor het gebrek aan zicht op het verdere verloop van de diverse energieprojecten aan de ontwikkeling waarvan de provincie een subsidie heeft verstrekt. Dit terwijl juist goede informatie en een duidelijke taakverdeling van belang zijn voor een doelmatige inzet van middelen en het bereiken van de gestelde doelen.

Op twee momenten is het programma energie geëvalueerd: halverwege de duur van het programma en aan het eind daarvan. Bij de eerste evaluatie, halverwege het programma, constateert het provinciebestuur dat er vier problemen zijn: de afstemming tussen de vier provincies is gebrekkig; op het ambtelijk en operationeel niveau is er veel afstemming, maar op het bestuurlijke en strategische niveau wordt er weinig afgestemd en gaat elke provincie zijn eigen weg; er is weinig zicht op de voortgang van de diverse ontwikkelingsprojecten; en de bestuurlijke lobby richting het ministerie in Den Haag is niet goed georganiseerd¹⁰⁸. Daarnaast constateert deze zelfevaluatie dat niet duidelijk is wat elke provincie en elke sector moet bijdragen aan de gemeenschappelijke taak om samen aanzienlijk meer duurzame energie op te wekken. Door deze onduidelijkheid kan halverwege het programma niet worden vastgesteld of de provincie Groningen op schema ligt¹⁰⁹.

¹⁰⁷ De werkgelegenheid in de provincie Fryslân is gestegen met 34%, in Drenthe met 1,5% en in Noord-Holland Noord met 3,3%. Cijfers in tabel 4.2 zijn gebaseerd op de Energiemonitor Energy Valley regio. Opgesteld door E&E Advies in opdracht van de Stichting Energy Valley en Regio Groningen – Assen, mei 2012. Hoofdstuk 4.

¹⁰⁸ Projectplan Programma Energie, versie 1.1, vastgesteld door GS van de provincie Groningen op 8 december 2009.

¹⁰⁹ Projectplan Programma Energie, versie 1.1, vastgesteld door GS van de provincie Groningen op 8 december 2009.

De overkoepelende taakstelling voor de regio als geheel, de 40–50 PJ duurzame energieproductie per 2011, blijft ongewijzigd. Wat dit betekent voor de provincie Groningen zelf, blijft onbepaald.

De tweede evaluatie wordt uitgevoerd aan het eind van het programma 2007–2011. Ook deze zelfevaluatie richt zich op de proceskant. Opnieuw is het de bedoeling om de lessen uit het nu bijna afgesloten programma mee te nemen bij het ontwerp van het nieuwe programma. De tweede zelfevaluatie noemt een aantal positieve aspecten. De structuur van het programma is goed, de organisatie is effectief, de relatie tussen lijnorganisatie, programmaorganisatie en bestuurlijke besluitvorming is goed en er zijn voldoende faciliteiten. Naast positieve aspecten worden in de zelfevaluatie ook “aandachtpunten” benoemd zoals: de verbrokkeling van de energieportefeuille over de verschillende collegeleden, de moeite die het kost om te voldoen aan de vereisten van projectmatig werken en het feit dat het terrein wordt bekostigd uit een veelheid van afzonderlijke potjes en fondsen¹¹⁰.

In het nieuwe programma energie 2012–2015 is het (nog) niet gelukt om voor deze drie aandachtpunten een oplossing te vinden. De bekostiging van het programma blijft bijvoorbeeld versnipperd. Ook het aantal collegeleden dat zich met het energiebeleid bemoeit, is niet verminderd, maar verder toegenomen. Een ander knelpunt dat niet is opgelost, is het gebrekkige zicht op het verloop van de diverse projecten. De provinciale subsidie grijpt meestal aan bij de ontwikkelingsfase. Na het beëindigen van de subsidietermijn verliest de provincie deze projecten uit het oog. In opdracht van de provincie stelt de subsidieontvanger wel financiële rapportages op, maar inhoudelijke voortgangs- en/of eindrapportages blijven uit. In hoeverre de gesubsidieerde ontwikkelingsprojecten in een daarop volgende fase bijdragen aan het behalen van de taak om meer duurzame energie op te wekken, blijft zo buiten het zicht van de provincie.

De provincie Groningen geeft in haar eigen programma energie 2007–2011 aan dat zij een bijdrage wil leveren aan de kabinetsdoelstelling op het gebied van duurzame energie. Hoe groot deze bijdrage precies moet zijn en in hoeverre deze bijdrage is geleverd, wordt niet op schrift gesteld. Halverwege de duur van het programma geven GS aan dat er geen zicht is of de genoemde taakstelling wel kan worden gehaald. Dat een grondige eindevaluatie van het eigen programma niet heeft plaatsgevonden, schrijft de provincie toe aan het gegeven dat een eindevaluatie van het EAN is uitgebleven. Dat laatste hangt samen met de voortijdige val van het kabinet Balkenende. Aangezien de provincie het ‘Groninger deel’ heeft opgenomen in haar programma, had zij ook alleen dit deel kunnen evalueren. Hiervoor had ze natuurlijk wel van tevoren dat Groninger deel moeten kwantificeren.

4.6

Bijsturing en informatievoorziening PS

Het EAN is in 2011 opgevolgd door de Green Deal Noord-Nederland en het provinciale energieprogramma 2007–2011 is opgevolgd door het programma voor de periode 2012–2015. De Rekenkamer constateert dat zowel het EAN als het programma-plan niet integraal zijn geëvalueerd met betrekking tot de mate van doelrealisatie, de bestede middelen en de effectiviteit van het gebruikte instrumentarium. De noordelijke provincies hebben niet aangegeven of de ervaringen die zijn opgedaan met

¹¹⁰ Programma Energie 2012–2015, vastgesteld door PS op 8 februari 2012, bijlagen.

de uitvoering van het EAN hebben geleid tot aanpassingen in de uitvoering van de Green Deal. GS geven zelf aan dat gedurende de uitvoering van het EAN bijsturing niet mogelijk was.

GS van de provincie Groningen houden PS regelmatig op de hoogte. PS geven bij de kennisname van het nieuwe energie programma 2012–2015 te kennen dat dit nieuwe, ambitieuze energieprogramma grondig moet worden geëvalueerd. PS merken daarbij niet op dat het voorgaande programma nog niet grondig is geëvalueerd.

De vier Energy Valley provincies hebben twee jaarrapportages over de uitvoering van het EAN opgesteld, namelijk in 2008 en in 2009. In de eerste jaarrapportage is een overzicht opgenomen van energieprojecten die in ontwikkeling zijn en waarvoor subsidie is aangevraagd. Vermeld wordt dat de Stichting Energy Valley een projectmonitor gaat ontwikkelen om beter zicht te krijgen op de kwantitatieve bijdrage van de gesubsidieerde ontwikkelingsprojecten aan de EAN-doelen. In de tweede jaarrapportage zijn eveneens per EAN-thema overzichten opgenomen van lopende activiteiten en projecten. Ook zijn er aandachtspunten die inzicht geven in de problemen tijdens de projectuitvoering. Na het uitbrengen van deze tweede jaarrapportage hebben de noordelijke provincies geen evaluerend eindrapport opgesteld. Als reden geven de provincies aan dat het Rijk (als convenantpartner) hier geen behoefte aan heeft.

Eind 2009 stellen GS van de provincie Groningen dat doordat de globale doelstelling uit het EAN niet nader is uitgewerkt, de verwachte bijdrage per sector en provincie niet duidelijk is. Het is daardoor lastig om vast te stellen of het goed gaat en om te kunnen bijsturen¹¹¹. Er is geen inzicht in hoeverre de provinciale inspanningen bijdragen aan het bereiken van de doelstelling.

Na afloop van het EAN heeft Noord-Nederland zich ingezet voor een vervolg. De Sociaal Economische Raad Noord-Nederland heeft in maart 2011 een advies uitgebracht waarin het belang van een vervolgakkoord is aangegeven en waarin zij een voorstel doet voor de inhoud van het nieuwe akkoord¹¹². Het Rijk zet in op het afsluiten van zogeheten 'Green Deals' en is niet van plan voor het Noorden een uitzondering te maken¹¹³. De betrokken overheden hebben de *Green Deal Noord-Nederland* op 3 oktober 2011 ondertekend¹¹⁴. De Rekenkamer stelt vast dat bij de start van de Green Deal Noord-Nederland de ondertekenaars geen gemeenschappelijk plan van aanpak hebben opgesteld, waarin is vastgelegd wat de overheden gezamenlijk en elk afzonderlijk aan duurzame energie zullen opwekken. Net als het EAN heeft de Green Deal een vrijblijvend karakter.

Om PS haar controlerende taak te laten uitoefenen, moeten GS actief informatie verstrekken. Dit is een uitwerking van de actieve informatieverplichting uit de Provinciewet. Daarnaast mag van PS worden verwacht dat zij zelf actief op zoek gaan naar informatie om hun controlerende rol goed uit te oefenen. Na het afsluiten van het EAN, zijn de Statenleden van de drie betrokken provincies gezamenlijk geïnformeerd over het EAN¹¹⁵. PS werden niet betrokken bij het

¹¹¹ Projectplan Programma Energie, versie 1.1, vastgesteld door GS van de provincie Groningen op 8 december 2009.

¹¹² Advies Energie Akkoord Noord-Nederland II, SER Noord-Nederland, maart 2011.

¹¹³ Interview met de provincie Drenthe, 18 april 2012.

¹¹⁴ Green Deal Noord-Nederland. Den Haag, 3 oktober 2011.

¹¹⁵ Verslag vergadering Provinciale Staten van Groningen, Fryslân en Drenthe, d.d. 21 november 2007.

opstellen van het EAN. PS nemen het akkoord ter kennisgeving aan. Dit geldt ook voor de later afgesloten Green Deal. GS stellen PS via de programmabegroting jaarlijks op de hoogte van de voorgenomen uitgaven.

Tijdens de uitvoering van het EAN stellen PS kritische vragen. Bij de vaststelling van het programma energie 2011–2015 uiten PS zorgen over de monitoring van dit programma. GS zeggen toe dat er elke 2 jaar een grondige evaluatie zal plaatsvinden. PS stellen geen vragen over het uitblijven van een inhoudelijke evaluatie van het programma energie 2007–2011¹¹⁶.

Wat het functioneren van SEV betreft, geven GS aan dat SEV een belangrijke taak heeft. PS geven aan dat SEV niet een instituut op zich mag worden¹¹⁷. SEV kan zich goed verkopen, maar er moet wel genoeg output komen. Voor de periode SEV IV (2012–2015) geven GS aan elke 2 jaar te zullen evalueren. Opvallend is dat er geen evaluatie heeft plaatsgevonden over SEV III (2008–2011). Er is wel een eindrapportage bij SNN ingediend. Hierbij is geen kritische blik naar binnen geworpen. Er is niet gekeken naar de toegevoegde waarde van de stichting.

4.7

Deelconclusie 3

De Rekenkamer concludeert dat betrokken overheden tijdens de uitvoering van het EAN er niet in geslaagd zijn een betrouwbaar monitoringsysteem te ontwikkelen en in gebruik te nemen waarmee ontwikkelingen in de duurzame energieproductie, de CO₂-emissiereductie en de werkgelegenheid konden worden gevolgd. Hierdoor was er geen zicht op de mate van doelrealisatie en kon op basis daarvan geen bijsturing plaatsvinden.

Door de noordelijke provincies zijn wel initiatieven genomen tot het opzetten en in gebruik nemen van een monitoringsysteem, maar dat systeem bleek in de praktijk niet te werken. Na beëindiging van het EAN heeft de Stichting Energy Valley in 2012 een monitor laten ontwikkelen waarmee inzicht is verkregen in de duurzame energieproductie en de werkgelegenheid binnen de energiesector in de Energy Valley regio. Deze monitor geeft echter geen inzicht in de duurzame energieproductie per provincie noch in de CO₂-emissiereductie.

De provincies van de Energy Valley regio willen zich nadrukkelijk profileren als topsector Energie en als Energy-mainport van Noordwest-Europa. De noordelijke provincies willen een belangrijke bijdrage leveren aan de nationale klimaat- en energiedoelstellingen. Het EAN was erop gericht om de beoogde koploperspositie te versterken. De Rekenkamer stelt vast dat ambitie en uitvoering niet met elkaar in evenwicht zijn. Hoewel er binnen de energiesector in het Noorden allerlei nieuwe initiatieven in gang zijn gezet blijft de realisatie ver achter bij de ambitie. De EAN-doelstelling voor de duurzame energieproductie is maar voor een derde gerealiseerd, waardoor de Energy Valley zich in dit opzicht niet in positieve zin onderscheidt van de rest van Nederland. Bovendien kan, doordat er voor het jaar 2007 geen betrouwbare To-meting beschikbaar is, niet worden vastgesteld of de extra overheidsinvesteringen die gekoppeld waren aan de uitvoering van het EAN daadwerkelijk hebben geleid tot een versnelling van de energietransitie.

¹¹⁶ Verslag commissievergadering Mobiliteit en Energie, 18 januari 2012.

¹¹⁷ Verslag commissievergadering Mobiliteit en Energie, 18 januari 2012.

De Rekenkamer concludeert verder dat de aanzienlijke investeringen binnen de energiesector in de periode 2004–2010 hebben geleid tot een toename van de werkgelegenheid in de energiesector, met name op het gebied van planontwikkeling en advisering. Het noorden onderscheidt zich in dit opzicht wel van de rest van Nederland. Een belangrijk deel van de uitgevoerde en geplande investeringen, namelijk tweederde, heeft plaatsgevonden binnen de conventionele sector. De extra investeringen binnen de duurzame sector zijn vooral gericht geweest op energiebesparing en de energieproductie uit biomassa en wind, maar deze investeringen hebben (nog) niet tot de gewenste versnelling in de opwekking van duurzame energie geleid.

Het EAN heeft in 2011 een vervolg gekregen met de Green Deal Noord-Nederland. Het Groninger *Programma Klimaat en Energie 2007–2011* is in maart 2012 opgevolgd door het 'Energieprogramma 2012–2015'. De Rekenkamer constateert dat er geen gezamenlijke evaluatie van het EAN heeft plaatsgevonden. Wel heeft de provincie Groningen haar eigen programma energie 2007–2011 tweemaal geëvalueerd. De evaluaties hebben betrekking op de proceskant, niet op de inhoud. Wat het beleid aan een verhoogde productie van duurzame energie oplevert, is niet inzichtelijk gemaakt.

Bij het opstellen van het nieuwe programma voor de periode 2012–2015 zijn de lessen die zijn getrokken uit de procesevaluatie van het programma energie 2007–2011 voor een deel meegenomen. De versnippering van het thema energie over de verschillende afdelingen en portefeuilles is nog niet ongedaan gemaakt. Ook is geen oplossing gekomen voor het gebrekkige zicht op het verloop van de diverse energieprojecten waaraan de provincie een subsidie heeft verstrekt. Dit terwijl juist goede informatie en een duidelijke taakverdeling van belang zijn voor een doelmatige inzet van middelen en het bereiken van de gestelde doelen.

5

**Bestuurlijke reactie
en nawoord**

Bestuurlijke reactie en nawoord

5.1

Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen

Op 20 december 2012 ontvingen wij van u het bestuurlijk rapport ‘Energie in beweging: van zaaien naar oogsten’, met het verzoek om voor 1 februari 2013 te reageren. Met deze brief voldoen wij aan dat verzoek. Wij willen u danken voor de toezending voor het rapport. Wij vinden het een prestatie dat u in een beperkte tijdspanne deze omvangrijke en complexe materie tot het voorliggende overzicht heeft weten terug te brengen.

U heeft zich vooral gericht op de periode waarin het Energieakkoord Noord-Nederland (EANN) van kracht was (2007–2010). Zoals u terecht constateert, is dit akkoord in relatief korte tijd tot stand gekomen. Vanwege de brede opzet bevatte het niet alleen enkele nieuwe onderwerpen, maar adresseerde het ook vele onderwerpen waarvoor op Noord-Nederlands niveau al voor een bepaalde vorm van gecoördineerde beleidsinzet was gekozen. Dat was voor ons één van de belangrijkste redenen om het akkoord niet uit te werken in één nieuw alomvattend gemeenschappelijk uitvoeringsprogramma. Door de val van het laatste kabinet Balkenende kwam het EANN vroegtijdig tot een formeel einde.

Wij hebben ons provinciale Programma Energie 2008–2011 en het EANN uitvoerig tegen het licht gehouden. De conclusies uit die evaluatie sluiten in grote lijnen aan op uw conclusies en aanbevelingen. Met name uw zienswijzen, die zich richten op (realistische) ambities en doelen vanuit de rollen die we als provincie hebben en op de inhoudelijke monitoring daarvan, delen we. De doorwerking daarvan vindt u ook herkenbaar terug in ons vigerende energieprogramma.¹

U concludeert dat de doelstelling voor duurzame energieproductie, zoals opgenomen in het EANN, slechts voor een derde is gerealiseerd. Verder beveelt u aan realiteitszin terug te brengen in het formuleren van de beleidsambitie. Op basis van de uitgangspositie in 2007 waren de doelstellingen voor duurzame energie van het EANN echter wel degelijk reëel: op drie van de vier benoemde onderdelen, te weten wind, bio-energiecentrales en groen gas zijn namelijk de doelstellingen ruim of bijna gehaald. Alleen op het onderdeel biofuels was dit niet het geval. Omdat de bijdrage van deze groep verreweg het grootst is in de geformuleerde ambitie, heeft dit geleid tot de door u gememoreerde beperkte realisatie van de doelstelling. Er zijn echter duidelijke redenen voor het achterblijven van de biofuelsproductie, zoals de verlaging van de nationale bijmengverplichting, de import van goedkopere biobrandstoffen, en de krapte op de markt van biomassa/grondstoffen. Dit zijn ontwikkelingen die op (inter)nationaal niveau spelen, waarop andere overheden een beslissende invloed hebben gehad ten nadele van de door ons gewenste ontwikkeling.

¹ www.provinciegroningen.nl/beleid/klimaat-en-energie/programma-energie-2012-2015/

Wij hechten eraan te markeren dat het hierboven beschreven wisselende beleid ten aanzien van biofuels exemplarisch is voor het energiebeleid van ons land van de afgelopen decennia. Door het ontbreken van een stabiel beleidskader met bijbehorende instrumenten op (inter)nationaal niveau, is het voor ons, maar vooral voor onze ondernemers en kennisinstellingen, heel moeilijk om de voor de energietransitie noodzakelijke investeringsbeslissingen te nemen. Wat daarvoor nodig is, is een goed werkende interne Europese energiemarkt, met een gelijk speelveld tussen de verschillende lidstaten, een consistent Europees en nationaal beleidskader (in aard en tijd) voor energiebesparing en opwekking van duurzame energie, en een voldoende hoge en stabiele prijs voor CO₂. Alleen op die manier kunnen we bouwen aan het geïntegreerde energiesysteem van de toekomst, waarin vraag en aanbod (centraal én decentraal) op elkaar zijn afgestemd, in een wisselwerking tussen schoon fossiel en duurzaam en tussen elektriciteit en gasvormige energiedragers.

U stelt dat slechts een derde van de doelstelling in duurzame energieproductie is gerealiseerd en koppelt daaraan de conclusie dat het Noorden dus geen koploperspositie heeft weten op te bouwen. Deze koploperspositie is niet uitsluitend verbonden aan onze doelstellingen maar ook en wellicht vooral aan onze ligging en aan initiatieven van vele partners en partijen: we hebben een strategische positie binnen NW-Europa, substantiële werkgelegenheidsgroei in deze sector, proeftuinstatus, intensieve samenwerking in de triple-helix, kennisontwikkeling, een grote aantal start-ups, etcetera. Dit wordt door veel partijen binnen en buiten Nederland herkend en erkend.

Tot slot reageren we graag op een aantal van de aanbevelingen die u ons hebt gedaan:

1. Betrek burgers en maatschappelijke organisaties meer bij de planvorming en de ontwikkeling van windenergieprojecten. Door in een vroeg stadium met omwonenden en initiatiefnemers de mogelijkheden te onderzoeken op welke wijze omwonenden ook kunnen profiteren van de exploitatie van een voorgenomen windmolenpark, kunnen maatschappelijke weerstanden worden verminderd. Hierdoor ontstaat meer draagvlak voor het gevoerde beleid en kan een versnelling worden doorgevoerd in de windenergieproductie. Vanuit deze optiek lijkt een regisserende rol doelmatiger dan een rol die gericht is op het stellen van ruimtelijke voorwaarden en het toetsen daaraan.

Wij onderschrijven mede het grote belang van een goede communicatie naar burgers en maatschappelijke organisaties bij windmolenprojecten. Dit is een kritische succesfactor in het gehele proces. Het primaat (en verantwoordelijkheid) daarvoor ligt echter bij de initiatiefnemer(s). Waar wij een coördinerende/ faciliterende rol hebben wijzen wij de initiatiefnemers hier nadrukkelijk op. Voor projecten waar wij zelf het bevoegde gezag zijn, nemen wij dit nadrukkelijk mee in het proces. De aanbeveling uit dit rapport sterkt ons erin dit in de toekomst stevig te blijven doen.

2. Verschuif de focus van het gevoerde duurzame energiebeleid van 'branding' naar de uitvoering: door projectontwikkeling te faciliteren en door uitvoeringsproblemen in beeld te brengen, deze te agenderen en gericht aan te pakken. Door ook het takenpakket van de Stichting Energy Valley hierop aan te passen, zal

de toegevoegde waarde van het publiek-private samenwerkingsverband behouden en versterkt kunnen worden.

De stichting Energy Valley heeft twee hoofdtaken. Dit zijn branding en projectstimulering. De stichting Energy Valley voert geen projecten uit, dat is aan de initiatiefnemers. Wij onderschrijven de aanbeveling om minder aan branding te gaan doen niet. Branding is van groot belang om de regio positie te geven (doen én daarover communiceren!), maar ook om die positie te behouden. De branding van Energy Valley is de afgelopen jaren succesvol gebleken (in politiek Den Haag: positie in bijvoorbeeld rijksnota's en regeerakkoord; in de regio: vele bedrijven die zich hier vestigen, de samenwerking met Nedersaksen en de oprichting van de Energy Academy Europe/Energy College) en wij vinden het van belang dat Energy Valley hiermee door blijft gaan.

3. Betrek het MKB en de agrarische sector meer bij de uitvoering van het gevoerde, duurzame energiebeleid door ze een vaste plaats te geven in het publiek-private samenwerkingsverband. Een structurele betrokkenheid van het MKB en de agrarische sector bij de uitvoering kan ervoor zorgen dat er een meer evenwichtige verdeling van beschikbare financiële middelen plaatsvindt tussen grootschalige, industriële energieprojecten en kleinschalige, decentrale vormen van energieopwekking.

Wij onderschrijven de aanbeveling. In Noord-Nederland wordt het MKB al relatief goed betrokken. Kanttekening bij de aanbeveling is dat we niet een duidelijke totaaloplossing voor ogen hebben, omdat het MKB (net als de agrarische sector) door de veelheid en veelsoortigheid aan bedrijven een moeilijk aan te spreken groep is. Wij zetten ons er voor in de betrokkenheid van deze twee groepen te vergroten.

4. Zorg voor een gezamenlijke organisatie in de Energy Valley regio die een administratie bij houdt van alle energieprojecten die in het kader van de Green Deal Noord-Nederland worden uitgevoerd. Zorg ook zo spoedig mogelijk voor één monitoringsysteem waarmee ontwikkelingen in de duurzame energieproductie, de CO₂-emissiereductie en de werkgelegenheid in de (duurzame) energiesector op provinciaal niveau op een betrouwbare wijze te volgen zijn. Door aan te sluiten bij het landelijke systeem, kunnen ontwikkelingen in de Energy Valley regio worden vergeleken met landelijke trends en wordt dubbel werk voorkomen. Hierdoor ontstaat een basis om inzicht te krijgen in de voortgang van projecten, de mate van doelrealisatie, de belangrijkste uitvoeringsproblemen en de effectiviteit van bestede financiële middelen.

Wij onderschrijven de noodzaak van een goed monitoringsysteem. Wij zullen alleen uw aanbeveling niet in deze vorm over nemen, waarbij voor ons een goede balans tussen kosten van uitvoering en kosten van monitoring erg belangrijk is. Rondom de monitoring van duurzame energieproductie is de stand van zaken als volgt:

1. Wij houden alle projecten uit het Programma Energie 2012–2015, de Groningse projecten uit de Green Deal Noord-Nederland en de projecten uit andere eventueel te sluiten deals bij in ons CO₂-monitoringsysteem. Dit systeem, dat is

ontwikkeld door het adviesbureau DWA ten tijde van het EANN, staat ook ter beschikking aan alle Groningse gemeenten, en wordt ook in de rest van de Energy Valley-regio gebruikt.

Op basis van onder meer deze monitoring rapporteren wij twee maal aan onze Provinciale Staten: de 1^e maal in het voorjaar van 2014 over stand van zaken per 31-12-2013, en 2^e maal in het voorjaar van 2016 als eindrapportage van het Programma Energie. Dit zal vooral een inhoudelijke rapportage zijn, waarbij de nadruk zal liggen op de rol die wij als provincie hebben gespeeld in de verschillende projecten.

2. De stichting Energy Valley houdt werkgelegenheidseffecten bij in de door haar ontwikkelde energiemonitor. Niet op basis van een al omvattende projectadministratie, maar op basis van CBS-data. Deze monitor stellen wij ter beschikking aan onze Provinciale Staten. De stichting Energy Valley houdt daarnaast een projectadministratie bij met daarin de voortgang van alle projecten waar ze zelf actief in is.
3. Gegevens over het totale energieverbruik, de totale energiebesparing, de totale opwekking van duurzame energie en totale CO₂-uitstoot in de provincie houden we niet bij, daar zijn nationale databases voor waar wij ook gebruik van kunnen maken.

Wij zien met belangstelling de behandeling van uw rapport in Provinciale Staten tegemoet en zullen de uitkomsten daarvan meenemen in onze uitvoeringspraktijk.

De Noordelijke Rekenkamer is verheugd dat GS van de provincie Groningen waardering hebben voor de inhoud van het rapport *Energie in beweging – Van zaaien naar oogsten*. Het stemt verder tot tevredenheid dat de conclusies van de evaluatie van het provinciale *Programma Energie 2008-2011*, uitgevoerd in opdracht van GS, in grote lijnen overeenstemmen met die van de Rekenkamer. GS geven aan dat de meeste aanbevelingen van de Rekenkamer aansluiten bij aanpassingen die in het nieuwe *Energieprogramma 2012-2015* zijn doorgevoerd.

Verder geven GS in hun reactie aan dat de EAN-doelstellingen voor wind, bio-energiecentrales en groen gas ruim of bijna zijn gehaald, maar dat dit niet geldt voor biobrandstoffen. GS lichten toe dat er verschillende redenen zijn voor het achterblijven van de productie van biobrandstoffen. Een belangrijke reden is volgens GS het ontbreken van een stabiel beleidskader op (inter)nationaal niveau, waardoor investeringen uitblijven. De Rekenkamer merkt op dat het waardevol zou zijn geweest als de ondertekenaars van het EAN deze informatie hadden opgenomen in een gezamenlijke evaluatie van het energieakkoord en PS zouden hebben geïnformeerd over de uitvoeringsproblemen.

De aanbeveling om de focus te verschuiven van ‘branding’ naar het oplossen van uitvoeringsproblemen wordt door GS niet onderschreven. GS stellen dat de Stichting Energy Valley onverminderd met de ‘branding’ dient door te gaan om de vooraanstaande positie van de Energy Valley regio vast te houden. De Rekenkamer stelt in haar onderzoek vast dat ‘branding’ aan de voorkant heeft geleid tot veel projectinitiatieven en nieuwe samenwerkingsverbanden en daarmee zinvol is geweest. Echter, in deze fase van de beleidsuitvoering zorgen vooral praktische problemen ervoor dat de beoogde versnelling in de duurzame energieproductie uitblijft. De Rekenkamer beveelt niet aan om (volledig) te stoppen met branding, maar de focus te leggen bij de uitvoeringsproblemen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid te verhogen.

.

Bijlagen

<i>Bijlage 1</i>	<i>Lijst met gebruikte afkortingen</i>
<i>Bijlage 2</i>	<i>Informatiebronnen</i>
<i>Bijlage 3</i>	<i>Onderzoeksverantwoording</i>
<i>Bijlage 4</i>	<i>Omrekentabel</i>
<i>Bijlage 5</i>	<i>Overzicht biomassacentrales en windmolens provincie Groningen</i>
<i>Bijlage 6</i>	<i>Projectstudies provincie Groningen</i>

Bijlage 1 Afkortingen

BANS	Bestuursakkoord Nieuwe Stijl
BCG	Biogas Centrum Groningen
BLOW	Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie
CCS	Carbon Capture Storage
EAN	Energieakkoord Noord-Nederland
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EZ	Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
GS	Gedeputeerde Staten
kWh	Kilowattuur
LTO	Land- en Tuinbouw organisatie
MER	Milieu Effect Rapportage
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MW	Mega Watt
NB	Natuurbescherming
PJ	Peta Joule
POP	Provinciaal Omgevingsplan
POV	Provinciale Omgevingsverordening
PS	Provinciale Staten
RCR	Rijkscoördinatieregeling
REP-ZZL	Ruimtelijk Economisch Programma, Zuiderzeelijn
SBI	Standaard Bedrijfsindeling
SDE	Stimuleringsregeling Energie
SEV	Stichting Energy Valley
SLOK	Stimulering van Lokale Klimaatinitiatieven
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WKK	Warmtekrachtkoppeling
WKO	Warmtekoude opslag

Bijlage 2 Informatiebronnen

Schriftelijke bronnen

ALGEMEEN

- Jurgen Ganzevles en Rinie van Est, Energie in 2030, maatschappelijke keuzes van nu,, Rathenau Instituut, 2011.
- Energietransitie begint in de regio. Rotterdam, Texel en Energy Valley onder de loep. Rathenau Instituut, 17 juni 2009.
- Overheidsbeleid, achtste geheel herziene druk, A. Hoogerwerf en M. Herweijer, juni 2008.

EU

- Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG.

RIJK

- Energiebesparing: ambities en resultaten. Algemene Rekenkamer, 2011.
- Energierapport 2011, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 10 juni 2011.
- Hernieuwbare energie in Nederland 2010. Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011.
- Het effect van 59 Green Deals op het aandeel hernieuwbare energie en de uitstoot van niet-ETS-broeikasgassen: een quick scan. Planbureau voor de Leefomgeving, 17 november 2011.
- Monitor Duurzaam Nederland 2011, Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau, september 2011.
- Nationaal actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen.
- Nieuwe energie voor het klimaat. Werkprogramma Schoon en zuinig. Vastgesteld door het kabinet in september 2007.
- Protocol monitoring hernieuwbare energie, Update 2010. Publicatienummer 2DENB1013. Agentschap NL, mei 2010.
- Statusdocument bio-energie 2011. Agentschap NL.
- Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Staten-Generaal, vergaderjaar 2011-2012, 32 660, nr. 51.
- Uitvoering windenergie in relatie tot Crisis- en herstelwet / Elektriciteitswet 1998. VROM inspectie, 22 juni 2012.

IPO

- Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie. Rijk en provincies, juli 2001.
- Klimaat- Energieakkoord tussen Rijk en provincies, 14 januari 2009.

NOORD-NEDERLAND

- Advies Energie Akkoord Noord-Nederland II, SER Noord-Nederland, maart 2011.
- Economische beleidsvisie provincie Fryslân 2012 (Groen, slim en grensverleggend). Vastgesteld door PS op 19 september 2012.

- Energieakkoord Noord-Nederland, 8 oktober 2007. Getekend door de Minister van Economische Zaken, de Minister van VROM en de Gedeputeerde Staten van de provincies Groningen, Fryslân, Drenthe en Noord-Holland.
- Energieakkoord Noord-Nederland. Jaarrapportage 2007/2008, vastgesteld door GS van de provincie Groningen op 8 oktober 2008.
- Energieakkoord Noord-Nederland. Jaarrapportage 2008/2009, vastgesteld door GS van de provincie Groningen op 8 oktober 2009.
- Energiemonitor Energy Valley en Regio Groningen - Assen 2012, opgesteld door E&E Advies, mei 2012
- Evaluatie programma Klimaat en Energie 2008-2011, DWA, 25 november 2011.
- Evaluatief Jaarverslag 2009, Stichting Milieufederatie Groningen, mei 2010.
- Green Deal Noord-Nederland. Green Deal tussen de Energy Valley regio Noord-Nederland en de Rijksoverheid, 3 oktober 2011.
- Koers Noord: op weg naar Pieken. SNN en Ministerie EZ, oktober 2007.
- Naar een verdienmodel voor windenergie in Drenthe, KNN, februari 2012.
- Naar een verdienmodel voor windenergie in Drenthe, KNN, februari 2012.
- Notitie t.b.v. energieakkoord inzake sterkt punten N-NL en berekening duurzame energie en CO2 emissiereductie, versie 4, september 2007.
- Operationeel Programma Noord-Nederland 2007-2013, Samenwerkingsverband Noord-Nederland, mei 2007.
- Programma Klimaat en Energie, provincie Drenthe, mei 2008.
- Programmaplan Duurzame Energie 2009-2015 (Fryslân geeft energie). Vastgesteld door PS op 22 april 2009.
- Rapport Evaluatie Energie Akkoord Noord-Nederland, auditdienst ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, AD/10192678.
- Uitgangspositie duurzame energieproductie en energiebesparing, DHV Energy, juni 2008.

STICHTING ENERGY VALLEY

- Concept eindrapportage mid-term Evaluatie Energy Valley, CAB, 14 januari 2008.
- Werkplan Energy Valley III, 10 mei 2008.
- Energy Valley, Mogelijkheden voor uitbouw van de energiesector in Noord-Nederland, adviesbureau Van Werven, januari 2003.
- Energy Valley 4, Energizing the Dutch economy. Strategieplan Stichting Energy Valley 2013-2015, 5 juli 2011.

PROVINCIE GRONINGEN

- Actieplan biomassa provincie Groningen 2007-2011, vastgesteld op 12 december 2006.
- Biomassavergistingsinstallaties in het landschap. Locatiefactoren en inpassing in de provincie Groningen, H+N+S landschapsarchitecten, oktober 2011.
- Een soort olie in het systeem. Evaluatieonderzoek, Stibabo, Warffum/Groningen, Concept 6 januari 2012.
- Nota mestvergisting provincie Groningen. Beleidskader en stimuleringsprogramma voor initiatiefnemers en gemeenten. Vastgesteld door GS op 19 mei 2006.
- Ontwikkel- en ontwerpogave Energyport. Duurzame energielevering in Noord-Nederland in balans met economie, ruimte en leefbaarheid, provincie Groningen.
- Potentieelstudie provincie Groningen. Keuzes voor het energiebeleid van de provincie Groningen, KNN Milieu bv, 24 juni 2003.
- Programmadocument Energie, provincie Groningen, 16 januari 2008.
- Projectplan Programma Energie, vastgesteld door GS op 8 december 2009.

- Programma Energie 2012–2015, vastgesteld door PS op 8 februari 2012.
- Programmarekening 2007 provincie Groningen, vastgesteld door PS op 21 mei 2008.
- Programmarekening 2008 provincie Groningen, vastgesteld door PS op 27 mei 2009.
- Programmarekening 2009 provincie Groningen, vastgesteld door PS op 26 mei 2010.
- Programmarekening 2010 provincie Groningen, vastgesteld door PS op 1 juni 2011.
- Provinciaal Omgevingsplan, koersen op karakter, vastgesteld door PS op 14 december 2000.
- POP in uitvoering. Provinciaal Omgevingsplan Groningen Uitvoeringsprogramma 2002-2004, 24 april 2002.
- Provinciaal Omgevingsplan Groningen, vastgesteld door PS op 5 juli 2006.
- Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013 Provincie Groningen, vastgesteld door PS op 17 juni 2009.
- Provinciale omgevingsverordening provincie Groningen, 2009.

Internetbronnen

- www.co2-monitoring.nl
- www.eenheden-omrekenen.info
- www.gic.nl
- www.oogtv.nl
- www.rijksoverheid.nl
- www.rtvnoord.nl
- www.windenergie.nl

Lijst van geïnterviewde personen

- De heer H. Banning, project manager Biogas Centrum Groningen
- De heer A. de Bruin, medewerker van het Ministerie van EL&I.
- De heer G. Draaistra, medewerker adviesbureau Ekwadraat.
- De heer D. Elema, Stichting Windhoek
- De heer N. van Hulst, directeur Energy Academy Europe.
- De heer H. Moll, voorzitter van de Interfacultaire Vakgroep Energie en Milieu (IVEM)
- De heer R. Paap, medewerker Stichting Energy Valley
- De heer J. Pijlman, medewerker E&E-advies.
- De heer W. Schaap, Dorpsbelangen Zijldijk
- De heer G. van Werven, directeur van de Stichting Energy Valley.
- De heer H. Zwarberg, Stichting Windhoek

Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording

In deze bijlage zijn de vraagstelling, de onderzoeksvragen en het normenkader opgenomen. Het onderzoek van de Rekenkamer heeft plaatsgevonden in 2012.

Vraagstelling en onderzoeksvragen

Bij het onderzoek van de Rekenkamer naar het energiebeleid is als invalshoek het Energieakkoord Noord-Nederland (EAN) gekozen. De reden hiervoor is dat de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân het energieakkoord hebben ondertekend en de provinciale uitvoeringsprogramma's o.a. uitwerkingen zijn van het EAN. Hoewel de het noordelijke deel van de provincie Noord-Holland ook onder de Energy Valley-regio valt, valt dit buiten de bevoegdheid van de Noordelijke Rekenkamer en is daarom niet in het onderzoek meegenomen. Bij de uitvoering van het onderzoek heeft de Rekenkamer als leidraad de vier stappen van de beleidscyclus¹¹⁸ gevolgd (zie figuur 1.1). De onderzoeksvragen die een nadere detaillering zijn van de centrale vraagstelling, zijn ingedeeld volgens deze 4 stappen.

BELEIDSKADER

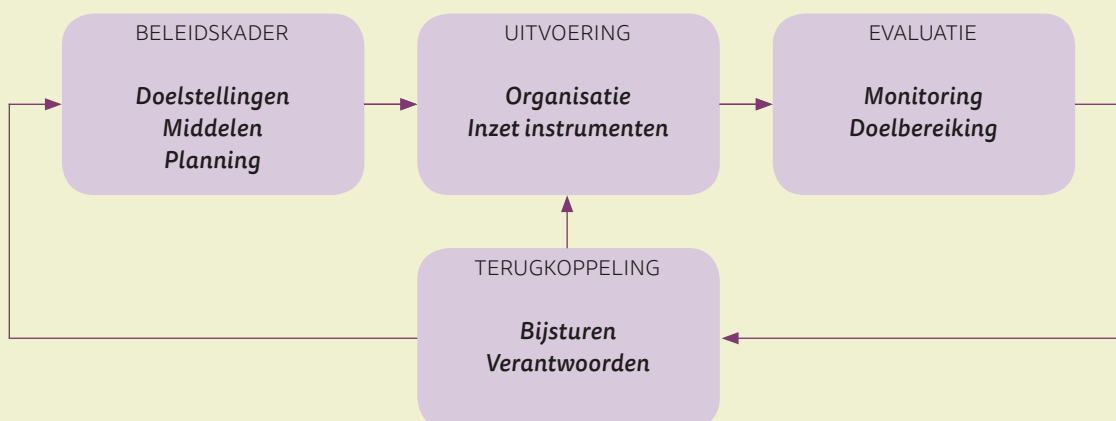
1. Op welke wijze zijn de doelen van het EAN uitgewerkt in de provinciale energieprogramma's?
2. Wat is het beleid van de provincies voor windenergie en biomassa en hebben ze gezorgd voor een gecoördineerde beleidsinzet?
3. Is er sprake van een gebundelde inzet van beschikbare provinciale middelen en hoe zijn deze middelen voor de periode 2007-2011 verdeeld?
4. Zijn de doelstellingen vertaald naar concrete maatregelen en is vooraf een indicatie gegeven in welke mate deze maatregelen zullen bijdragen aan het realiseren van de doelen?
5. Hebben de provincies vooraf aangegeven op welke wijze zij de uitvoering willen monitoren en evalueren?

UITVOERING

6. Hebben de provincies gezorgd voor een uitvoeringsorganisatie waarbinnen de taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld en zijn de werkprocessen vooraf vastgelegd?
7. Hebben de provincies gezorgd voor een gezamenlijk uitvoeringsprogramma?
8. Welke instrumenten heeft de provincie tot haar beschikking en op welke wijze zijn deze ingezet?
9. Hoe heeft de ontwikkeling van projecten plaatsgevonden en is het gelukt om marktpartijen bij de ontwikkeling en uitvoering van deze projecten te betrekken?

¹¹⁸ De gehele beleidscyclus bestaat uit de volgende stappen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsinvoering en –uitvoering, naleving van beleid en handhaving en beleidsevaluatie. Na deze stappen volgt nog de terugkoppeling. Bron: Overheidsbeleid, achtste geheel herziene druk, A. Hoogerwerf en M. Herweijer, juni 2008. De Rekenkamer heeft voor haar onderzoek ingezoomd op de stappen beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en beleidsterugkoppeling.

Figuur 1.1 Overzicht stappen van de beleidscyclus.



EVALUATIE

10. Op welke wijze hebben de provincies tijdens de uitvoering de voortgang van projecten en de realisatie van de doelen bewaakt?
11. Hebben de provincies zicht op de mate waarin de uitgevoerde projecten hebben bijgedragen aan de doelen van de eigen provinciale energieprogramma's en de doelen van het EAN?
12. Is een evaluatie opgesteld van de uitvoering van het EAN?
13. In hoeverre zijn de doelen voor de duurzame energieproductie van het EAN gerealiseerd?

TERUGKOPPELING

14. Hebben de provincies tijdens de uitvoering van het energieprogramma bijgestuurd als dat nodig was?
15. Hebben de provincies de ervaringen die ze opgedaan hebben met de uitvoering van het EAN betrokken bij het opstellen van de hierop volgende Green Deal en hun eigen uitvoeringsprogramma's?
16. Op welke wijze zijn PS geïnformeerd over de uitvoering en voortgang van het energiebeleid?

Normenkader

In deze bijlage zijn de normen opgenomen die de Rekenkamer heeft toegepast bij het onderzoek naar de productie van duurzame energie. De normen zijn gebaseerd op het Energieakkoord Noord-Nederland en de hierop gebaseerde provinciale uitvoeringsprogramma's. Daar zijn nog enkele algemene normen aan toegevoegd.

ENERGIEAKKOORD NOORD-NEDERLAND (EAN)

Het EAN is afgesloten met de intentie om in de Energy Valley regio een belangrijke impuls te geven aan de uitvoering van het energie- en klimaatbeleid door niet alleen als provincies onderling intensiever te gaan samenwerken, maar ook door de samenwerking met het Rijk te versterken. Deze intensievere samenwerking moet ertoe leiden dat de Energy Valley regio zijn koploper positie in de energiemarkt versterkt en hierdoor een belangrijke bijdrage gaat leveren aan het realiseren van de kabinetsdoelstellingen. Deze bijdrage is vertaald in concrete doelen voor het jaar 2011 ten aanzien van de productie van duurzame energie en CO₂-emissiereductie¹¹⁹.

¹¹⁹ Energie Akkoord Noord-Nederland, 8 oktober. Artikel 2 lid 2a.

GECOÖRDINEERDE BELEIDSINZET EN GEBUNDELDE INZET MIDDELEN

De ondertekenaars van het akkoord hebben in het EAN aangegeven hoe zij de beoogde intensievere samenwerking vorm willen geven, namelijk door binnen de Energy Valley regio te zorgen voor een gecoördineerde beleidsinzet en een gebundelde inzet van provinciale middelen. Daarnaast willen ze de samenwerking met marktpartijen en kennisinstellingen intensiveren binnen de reeds bestaande publiekprivate samenwerkingsverband (Stichting Energy Valley)¹²⁰.

De Rekenkamer verwacht, en stelt dat als norm, dat bij een gecoördineerde beleidsinzet en een gebundelde inzet van middelen betrokken provincies hebben gezorgd voor een gezamenlijk plan van aanpak voor de uitvoering van het EAN. In dit plan van aanpak heeft een concretisering van de taakstellingen voor betrokken partijen plaatsgevonden en is een overzicht opgenomen van de financiële middelen die provincies en het Rijk gezamenlijk beschikbaar stellen om de doelen van het EAN te realiseren.

DOELREALISATIE PRODUCTIE DUURZAME ENERGIE

De ondertekenaars van het akkoord hebben in het EAN concrete doelen opgenomen voor productie van duurzame energie en CO₂-emissiereductie. De intentie is dat aan het eind van de doorlooptijd van het akkoord de productie van duurzame energie is toegenomen tot 40–50 PJ op jaarbasis en de CO₂-emissie is afgenomen met 4–5Mton¹²¹. Om de mate van doelrealisatie vast te stellen is het voornemen om een gezamenlijk monitoringsysteem op te zetten¹²².

De Rekenkamer verwacht, en stelt dat als norm, dat betrokken partijen hebben gezorgd voor een systeem van monitoring en een To-situatie hebben vastgelegd om de mate van doelrealisatie te volgen. Tevens verwacht de Rekenkamer dat na afloop van akkoord partijen een gezamenlijke evaluatie hebben uitgevoerd waarin ondermeer is aangegeven in welke mate de doelen zijn gerealiseerd, of ingezette instrumenten het gewenste effect hebben gehad en daarmee of de uitvoering van het akkoord doeltreffend is geweest. Ook verwacht de Rekenkamer dat in deze evaluatie aandacht is besteed in hoeverre de (provinciale) uitvoeringsorganisatie en het publiekprivate samenwerkingsverband in de Energy Valley regio doelmatig is. Deze evaluatie vormt hiermee een opmaat om beleid en uitvoering beter op elkaar af te stemmen.

ALGEMENE NORMEN

Naast de normen die specifiek betrekking hebben op het EAN heeft de Rekenkamer nog een aantal algemene normen toegepast om de uitvoering te beoordelen.

UITVOERBAARHEID

Deze norm heeft betrekking op een evenwichtige balans tussen beleidsambitie en uitvoering. Bij een doelmatige en doeltreffende beleidsuitvoering zijn beleidsambitie en uitvoering met elkaar in evenwicht. Om hiervoor te zorgen dient vooraf inzicht te bestaan in de maatregelen die nodig zijn om de beleidsdoelen te realiseren en is een inschatting gemaakt van benodigde middelen, menskracht en de tijd om deze maatregelen uit te voeren.

¹²⁰ Energie Akkoord Noord-Nederland, 8 oktober. Artikel 3 lid 1 en 2.

¹²¹ Energie Akkoord Noord-Nederland, 8 oktober. Artikel 2 lid 2a.

¹²² Energie Akkoord Noord-Nederland, 8 oktober. Artikel 5 lid 6.

EVENWICHTIGE UITVOERINGSORGANISATIE

Naast dat er een balans dient te zijn tussen beleidsambitie en uitvoering is het van belang dat er sprake is van een evenwichtige inzet van menskracht, instrumenten en financiële middelen over de schakels in de uitvoeringsketen. Bij de beleidsuitvoering moeten verschillende stappen worden doorlopen om het gewenste resultaat te bereiken, zoals het implementeren van het beleid, de inzet van instrumenten, het betrekken van doelgroepen bij de uitvoering, het initiëren en ontwikkelen van projecten en het oplossen van problemen bij het uitvoeren van projecten. De doelmatigheid van de uitvoering komt onder druk te staan als één of meer schakels in de uitvoeringsketen onderbelicht blijven.

TRANSPARANTIE UITVOERING

Deze norm gaat over een transparante verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Bij de uitvoering van het EAN zijn vier provincies betrokken, het Rijk en daarnaast heeft de Stichting Energy Valley, als publiekprivaat samenwerkingsverband, een rol binnen de uitvoering van het EAN. Niet alleen voor direct betrokkenen, maar ook voor PS en buitenstaanders moet het duidelijk zijn hoe de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de uitvoeringsorganisatie verdeeld zijn.

VERANTWOORDINGSPLICHT

Democratische verantwoording is een essentieel onderdeel van het publieke domein en vormt daarmee een belangrijke norm. PS zijn niet vertegenwoordigd in de Raad van Toezicht van de Stichting Energy Valley. Ze zijn in hun informatievoorziening over de uitvoering van het EAN afhankelijk van GS. Om hun controlerende rol naar behoren te kunnen uitvoeren verwacht de Rekenkamer dat PS tussentijds door GS zijn geïnformeerd over het verloop van de uitvoering en de mate van doelrealisatie. Na afloop van het akkoord zijn PS door GS op de hoogte gesteld van het eindresultaat, zodanig dat PS inzicht hebben verkregen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

LEREND VERMOGEN

Het lerend vermogen van een organisatie is een norm om te toetsen of een organisatie leert van opgedane ervaringen bij de uitvoering en dit gebruikt om tot een efficiëntere en effectievere uitvoering te komen. In dit geval verwacht de Rekenkamer dat betrokken partijen de opgedane ervaringen bij de uitvoering van het EAN hebben betrokken bij het opstellen van de Green Deal Noord-Nederland.

Bijlage 4 Omreken tabel

De gegevens in deze bijlage zijn afkomstig van de website www.eenheden-omrekenen.info

SI voorvoegsels

Ten eerste de SI voorvoegsels, in dit geval uitgaande van kilo, Mega, Giga, Tera en Peta. Uitgaande van 1 Peta is de opbouw:

Peta	P	1	1
Tera	T	1.000	10^3
Giga	G	100.000	10^6
Mega	M	100.000.000	10^9
Kilo	k	100.000.000.000	10^{12}

Andersom is dus:

kilo	k	1	1
Mega	M	0,001	10^{-3}
Giga	G	0,000001	10^{-6}
Tera	T	0,000000001	10^{-9}
Peta	P	0,000000000001	10^{-12}

VERMOGEN

Het vermogen wordt uitgedrukt in Watt. De capaciteit van energiecentrales en windturbines wordt vaak aangeduid met MegaWatt (MW). Bijvoorbeeld, het totale opgestelde windturbine vermogen in de provincie Groningen in 2010 is 362 MW.

ENERGIE

De hoeveelheid opgewekte energie is afhankelijk van hoeveel uur de energiecentrale of windturbine in werking is. Het vermogen (MW) vermenigvuldigd met het aantal uur (h) levert het aantal megawattuur, of MWh

De eenheid voor energie is Joule. Eén Joule (J) komt overeen met 1 Watt seconde (Ws). Aangezien in 1 uur 3600 seconden zitten komt 1 Watt uur (Wh) overeen met 3600 Joule, of 1 Joule met $1/3600 = 0,00278$ Wh.

Voor het overzicht:

1 Joule	=	1 Watt seconde
1 Joule	=	0,00278 Watt uur
3600 Joule	=	1 Watt uur

Voorbeelden

WINDENERGIE

De omvang van de productiecapaciteit van windturbines wordt veelal uitgedrukt in het opgesteld vermogen (MW). Als er echter geen wind is produceren de turbines geen elektriciteit en is de bijdrage nul. Het aantal feitelijke draaiuren bepaalt de daadwerkelijke opbrengst van een windturbine en deze wordt uitgedrukt in kiloWatturen (kWh). Op de website van Agentschap NL is aangegeven dat een windturbine van de huidige generatie, van 3 MW, in Nederland per jaar tussen de 6.000.000 tot 7.500.000 kWh aan groene stroom levert. De Rekenkamer gaat in haar berekeningen uit van een gemiddelde van 6.750.000 kWh. Aangezien 1 kWh overeenkomt met 3,6 10⁶ Joule, levert een windturbine van 3 MW 0,024 PJ. Dit houdt in dat 1 MW opgesteld vermogen overeenkomt met een energieproductie van 0,008 PJ.

GROEN GAS EN BIOGAS

Voor aardgas geldt dat 1 Nm³ overeenkomt met 31,7 MJ aan bruikbare energie¹²³. Groen gas heeft dezelfde kwaliteit als aardgas en bevat daarmee dezelfde hoeveelheid energie. Voor biogas geldt dit niet. Uit 1 m³ biogas kan ongeveer 0,6 m³ groen gas gevormd worden. Dit betekent dat 1 Nm³ biogas overeenkomt met 19 MJ. Een vergister die 1 miljoen m³ biogas op jaarbasis produceert levert hiermee 0,02 PJ aan energie. Hierbij dient nog als kanttekening dat als het biogas wordt omgezet in elektriciteit via een warmtekracht-koppeling-installatie (wkk) een deel van deze energie verloren kan gaan als de hierbij vrijkomende warmte niet nuttig besteed kan worden. De feitelijke bijdrage zal dan lager uitvallen.

ZONNE-ENERGIE

Bij zonne-energie wordt onderscheid gemaakt tussen zonnewarmte en zonnestroom. In 2011 bedroeg in Nederland het totale opgestelde vermogen aan zonnepanelen waarmee zonnestroom wordt opgewekt 130 MW. Net als bij windenergie zegt het opgesteld vermogen nog niet zoveel over de feitelijke energieproductie. Hoewel de betrouwbaarheid van de cijfers over de feitelijke productie in Nederland nog te wensen overlaat, wordt bij de berekeningen van de hernieuwbare energieproductie in Nederland ervan uitgegaan dat 1 MW overeenkomt met een energieproductie van 0,0025 PJ¹²⁴.

¹²³ Statusdocument bio-energie 2011. Agentschap NL. Hoofdstuk 2

¹²⁴ Hernieuwbare energie in Nederland 2011. CBS. Den Haag, 2012. Paragraaf 5.2.

Bijlage 5 Overzicht biomassacentrales en windmolens provincie Groningen

In het document 'Uitgangspositie duurzame energieproductie en energiebesparing' uit juni 2008 heeft het bedrijf DHV Energy een lijst opgenomen met de biomassacentrales en groen gas productielocaties in Groningen en de windenergie locaties. Het betreft de stand in juni 2008.

Biomassacentrales en groen gas productielocaties in de provincie Groningen, juni 2008

Naam / Bedrijf	Woonplaats	Type
B. Martens	Musselkanaal	Strokachel
P. Sikkema	Uithuizen	Graankachel
H.T. Schrör	Musselkanaal	Strokachel
Van der Veen	Niebert	Vergisting
Sterenborg	Onstwedde	Vergisting
Schuitema	Mussel	Vergisting
Ten Kate	Musselkanaal	Industrieel vet vergisting
Westerhof	Lutjegast	Vergisting
Rundveebedrijf Vermue	Winsum	Vergisting
Prins VOF	Lellens	Vergisting
Mts. Schuitema – Nieboer	Mussel	Vergisting
Swinkels	Vlagtwedde	Vergisting
Gebr. Jansen Wijhe	Hoogezand	Vergisting
Ten Have-Mellema	Beerta	Vergisting
Energiepon BV	Feerwerd	Vergisting
Mts. Van Valkenhoef	Ferwert	Vergisting
VAGROM	Groningen	Vergisting

Tabel Windenergielocaties in de provincie Groningen, juni 2008

Plaats/gemeente	Jaarproductie MWh	Vermogen MW	Aantal turbines
De Marne	12.934	5,3	18
Eemsmond	95.149	48,4	141
Bedum	2.378	1,4	4
Delfzijl	199.326	77,6	47
Slochteren	1.000	1,0	13
Scheemda	1.810	1,2	15
Totaal	312.597	134,9	238

Bijlage 6 Projectstudies provincie Groningen

De Rekenkamer heeft een drietal dossiers op het gebied van windenergie en een drietal op het gebied van Biomassa bestudeerd.

Met betrekking tot windenergie zijn de windmolenparken Westereems (gemeente Eemsmond), Emmapolder (gemeente Eemsmond) en Schermdijk (gemeente Delfzijl) bekeken.

In 2010 staat in de provincie Groningen een opgesteld vermogen van 362 MW. De windparken Westereems en Emmapolder omvatten samen 156 MW. Gezien het percentage van geïnstalleerd vermogen van de onderzochte parken van het totaal geïnstalleerde vermogen in de provincie Groningen, gaat de Noordelijke Rekenkamer er van uit dat de onderzochte projecten een representatief beeld vormen van de gang van zaken. Het windpark Schermdijk moet anno 2012 nog gebouwd worden. De Rekenkamer gebruikt de projecten om een aantal uitvoeringsproblemen te illustreren.

De looptijd van de onderzochte projecten loopt niet synchroon met de onderzoeksperiode. De doorlooptijd van windmolenprojecten vanaf het eerste idee tot aan exploitatie is langer dan de onderzochte periode van 5 jaar. Bij de analyse van de projecten is zoveel mogelijk rekening gehouden met de toen geldende regelgeving.

Met betrekking tot biomassa zijn de projecten Biogas Centrum Groningen, de Groen Gas Hubs en de ruimtelijke inpassing van vergisters, ofwel het project Zijldijk bestudeert. De Rekenkamer gebruikt de onderzochte projecten om een aantal belangrijke uitvoeringsproblemen illustreren. Tevens geven ze een goed beeld van de rollen die de provincie bij het project heeft gespeeld.

De projecten zijn in de volgende volgorde opgenomen in deze bijlage:

1. Windpark Westereems
2. Windpark Emmapolder
3. Windpark Schermdijk
4. Biogascentrum Groningen
5. Groen Gas Hubs
6. Ruimtelijke inpassing biovergisters (Zijldijk)

PROJECTSTUDIE WINDPARK WESTEREEMS

Algemene beschrijving

Het Windpark Eemshaven bestond uit 134 windturbines met een totaal opgesteld vermogen van 44 MW¹²⁵. De turbines zijn verdeeld over de Eemshaven (85 turbines) en de Emmapolder (49 turbines). De afmetingen van de bestaande turbines zijn een masthoogte tussen de 24 en 30 meter en een rotordiameter van 26 tot 33 meter. Het nieuwe Windpark Eemshaven zal het dan bestaande vervangen. Het park zal bestaan uit 88 windturbines van 3 MW, wat leidt tot een totaal opgesteld vermogen van 156 MW in de Eemshaven en Emmapolder. Er zijn vijf zelfstandig opererende partijen welke voornemens hebben om de turbines te realiseren¹²⁶. Het Windpark Westereems BV zal het grootste deel van de turbines realiseren, te weten 35 in de Eemshaven en 17 in de Emmapolder¹²⁷.

De turbines in het Windpark Westereems hebben een ashoogte van circa honderd meter en een rotordiameter van 80 meter. In tabel 1 zijn een aantal gegevens van het park weergegeven. Deze gegevens zijn afkomstig van de eigenaar, de energie-maatschappij Essent.

Het opgewekte vermogen is genoeg om de helft van de huishoudens in de provincie Groningen van Groene Stroom te voorzien. Er is niet aangegeven of het hierbij gaat om de totale energievoorziening of alleen het 'groene stroom deel'.

De windturbines beschikken niet over een tandwielkast, maar een ringgenerator. Hierbij is de rotor direct gekoppeld aan de generator waarmee de draaiende beweging van de rotor wordt omgezet in elektriciteit. Door middel van een omvormer en transformator wordt de opgewekte elektriciteit dusdanig op spanning gebracht dat deze aan het distributienet kan worden geleverd. De turbine is uitgerust met een zogenoemde 'storm control'. Deze zorgt ervoor dat bij hoge windsnelheden (25–35 meter per seconde) de windmolen automatisch langzamer gaat draaien tot ongeveer de helft van het vermogen. Bij een zware storm kan een groot deel van het geïnstalleerde vermogen toch beschikbaar blijven.

¹²⁵ Brief van de provincie Fryslân aan Essent Windpark Westereems BV, kenmerk 00792213, 14 november 2008, bijlage 1, weergave van de feiten.

¹²⁶ Het betreft Windpark Westereem BV, Electrabel Nederland Beheermaatschappij BV, Vereniging van Opstallicatiehouders Binnengebied Eemshaven, Bakker Bierum en Stichting Windpark Emmapolder. Brief van de provincie Fryslân aan Essent Windpark Westereems BV, kenmerk 00792213, 14 november 2008, bijlage 1, weergave van de feiten.

¹²⁷ Brief van de provincie Fryslân aan Essent Windpark Westereems BV, kenmerk 00792213, 14 november 2008, bijlage 1, weergave van de feiten.

Tabel 1. Technische gegevens van het Windpark Westereems¹²⁸

Totaal geïnstalleerd vermogen	156 MW
Jaarproductie	circa 470.000.000 kWh
Voldoende voor	circa 135.000 huishoudens
Vermeden CO ₂ -uitstoot	circa 272.600 ton per jaar
Werkgebied	tussen 2 en 25 meter per seconde
Inschakelsnelheid	circa 2 meter per seconde (ongeveer windkracht 2
Uitschakelsnelheid	tussen 25 en 35 meter per seconde (tussen windkracht 10 en >12)
Ashoogte	100 meter
Tiphoogte	140 meter
Aantal rotorbladen	drie, rechtsdraaiend
Rotordiameter	82 meter
Materiaal rotorblad	met glasvezel versterkte epoxyhars
Vermogensregeling	direct aangedreven generator, met variabele rotorsnelheid en bladhoekverstelling
Bouwjaar	2008

Vergunningverlening

Voor een project dat een verslechterend of verstorend effect kan hebben in een Natura 2000 gebied is volgens de Natuurbeschermingswet 1998, een vergunning vereist. De vergunning wordt verleend als de zekerheid is verkregen dat het project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Als die zekerheid niet kan worden verkregen, kan de vergunning worden verleend indien alternatieven ontbreken, om dwingende redenen van groot openbaar belang en na compensatie (de ADC-toets)¹²⁹.

In 2005 wordt door de initiatiefnemer een Milieueffectrapport (MER) opgesteld¹³⁰. Er zijn 3 inrichtingsalternatieven onderzocht op de effecten op de aanwezige natuurwaarden, de invloed op de beleving van het landschap en de milieuvriendelijkheid van het alternatief¹³¹. Na aanleiding van een aantal vragen van de Commissie voor de Milieueffectrapportage, is een aanvullend rapport opgesteld¹³².

VERGUNNING LNV

Op 29 augustus 2006 dient Millenergie de aanvraag voor een NB-vergunning in bij het ministerie van LNV, waarna op 30 maart 2007 LNV met haar besluit komt¹³³. Hierbij zijn de zienswijze meegenomen van onder andere de provincie Fryslan, de Vogelbescherming, The Water and Shipping Directorate Northwest en het eiland Borkum.

¹²⁸ www.essent.nl

¹²⁹ Raad van State, 200709030/1.

¹³⁰ Milieueffectrapport Windpark Eemshaven. Opgesteld door Arcadis in opdracht van Millenergie, 5 oktober 2005.

¹³¹ Milieueffectrapport Windpark Eemshaven. Opgesteld door Arcadis in opdracht van Millenergie, 5 oktober 2005, Samenvatting.

¹³² Aanvulling op het MER windpark Eemshaven onderdeel natuur/passende beoordeling. Opgesteld door Arcadis in opdracht van Millenergie, 27 maart 2006.

¹³³ Brief van het ministerie van LNV aan Windpark Westereems BV, kenmerk DRZ/07/1274/MO/SM, 30 maart 2007.

De minister van LNV verleent een vergunning voor de sloop van 134 bestaande windturbines in de Eemshaven en de Emmapolder en de oprichting en het gebruik van 35 nieuwe windturbines in de Eemshaven. De plaatsing van 35 windmolens in de Eemshaven zorgt niet voor een significante aantasting van het natuurschoon van de Waddenzee en de Dollard.

De minister weigert de vergunning voor de 17 windturbines in de Emmapolder¹³⁴. De 17 molens vormen een aantasting van het behoud, het herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon van het Natura 2000-gebied de Waddenzee. In tegenstelling tot de windturbines in de Eemshaven is bij de Emmapolder, vanwege het ontbreken van het industriële karakter ervan, herstel van natuurschoon mogelijk¹³⁵.

Tegen dit besluit is bezwaar gemaakt door onder meer Windpark Westereems, de stichting Duuzame Energiek Groningen, de initiatiefnemers voor de 3 additionele windmolens in de Emmapolder, het havenschap Delfzijl/Eemshaven en GS van Groningen en B&W van de Eemsmond. De Stichting Windhoek steunt het besluit van de minister¹³⁶.

HERZIENING VERGUNNING LNV

Op 12 november 2007 verklaart de minister de bezwaren gegrond en verleent alsnog de vergunning voor de oprichting en het gebruik van de 17 windturbines in de Emmapolder¹³⁷. De minister stelt wel dat er niet de zekerheid is verkregen dat er geen aantasting van natuurlijke kenmerken optreedt. De vergunning wordt toch verleend omdat alternatieve oplossingen ontbreken, er sprake is van groot openbaar belang en er compenserende maatregelen worden getroffen (ADC-toets).

Tegen dit besluit gaan zowel de Stichting Windhoek als Windpark Westereems in beroep. Het Windpark Westereems is het niet eens dat er geen zekerheid bestaat over de aantasting van de Waddenzee. De Stichting Windhoek geeft aan dat de minister ten onrechte de vergunning heeft verleend doordat de ADC-toets niet goed is uitgevoerd. Uiteindelijk buigt de Raad van State zich erover en verklaart het beroep op 25 februari 2009 gegrond. De ADC-toets is niet succesvol verlopen. Het opwekken van duurzame energie kan een dwingende reden van groot openbaar belang zijn. Dit betekent echter nog niet dat met iedere bijdrage aan het opwekken van duurzame energie een dergelijke reden gemoeid is¹³⁸.

In de uitspraak van de Raad van State komt ook naar voren dat het ministerie in dit geval geen bevoegd gezag is. De bevoegdheid ligt bij het college van Gedeputeerde Staten van de provincie waarin het betrokken gebied geheel of grotendeels gelegen is. Voor de Waddenzee is dit de provincie Fryslân.

VERGUNNING PROVINCIE FRYSLÂN

Op 14 november 2008 geeft de provincie Fryslân de natuurbeschermingswet vergunning af in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Natura

¹³⁴ Commissie voor de milieueffectrapportage, Jurisprudentie 200709030/1.

¹³⁵ Brief van het ministerie van LNV aan Windpark Westereems BV, kenmerk DRZ/07/1274/MO/SM, 30 maart 2007. Bijlage 1. Overwegingen.

¹³⁶ Brief van het ministerie van LNV aan Stibbe Advocaten en Notarissen, kenmerk DRR&R/2007/5506, 12 november 2007.

¹³⁷ Brief van het ministerie van LNV aan Stibbe Advocaten en Notarissen, kenmerk DRR&R/2007/5506, 12 november 2007.

¹³⁸ Commissie voor de milieueffectrapportage, Jurisprudentie 200709030/1.

2000-gebied Waddenzee¹³⁹. De provincie Fryslân is bevoegd gezag doordat het aan de orde zijnde gebied geheel of grotendeels zijn gelegen binnen haar grenzen. Er is wel met de overige provincies welke aan het gebied liggen afgestemd dat Fryslân inderdaad het bevoegde gezag is. De provincie Groningen stemt in met de door de provincie Fryslân voorgestelde vergunning¹⁴⁰.

In het beschermde waddengebied mogen geen windmolens worden geplaatst. Het windpark wordt echter buiten het beschermde gebied Waddenzee geplaatst. Er is alleen sprake van externe werking. Indien er een objectieve studie is uitgevoerd waarbij is aangetoond dat er geen significante gevolgen zijn voor het betrokken gebied, kunnen de windturbines worden geplaatst¹⁴¹. Er is een effectenanalyse en significantiebeoordeling uitgevoerd voor de gewone zeehond, vogels, landschappelijke schoonheid en natuurschoon, en rust¹⁴². Er blijken geen negatieve effecten te zijn voor de gewone zeehond en het aspect rust. Betreft de vogels zijn er wel negatieve effecten. Hiervoor zijn een aantal maatregelen opgenomen in de vergunning. Een maatregel is bijvoorbeeld dat tijdens de sloop, de bouw en exploitatie van de turbines rekening dient te worden gehouden met de voorjaars- en najaarstrek van vogels en het broeden van de vogels¹⁴³. Er zal tevens een monitoringsprogramma worden opgesteld voor het aantal vogelslachtoffers. De resultaten worden halfjaarlijks gerapporteerd en besproken. Op basis hiervan worden conclusies getrokken met betrekking tot de betekenis van de vogelsterfte in relatie tot de wettelijke Natura 2000 doelen¹⁴⁴.

Betreft de natuurschoon van de Waddenzee en de Dollard, zorgen de 17 windmolens in de Emmapolder voor een significante aantasting. Er is een ADC-toets uitgevoerd om te kijken of er Alternatieven zijn, Dwingende redenen zijn en of Compensatie mogelijk is. Bij alternatieven wordt gekeken of er mogelijkheden zijn om een dergelijk windenergieproject elders in Nederland binnen een tijdspanne van 3,5 jaar te realiseren is. De conclusie luidt dat er geen alternatieve oplossingen zijn. De dwingende reden betreft het grote openbare belang. Gezien het aandeel fossiele brandstoffen en de noodzaak over te schakelen op duurzame energie is er sprake van een groot openbaar belang. De compensatie tenslotte wordt bereikt door de sloop van een viertal windturbines bij het Lauwersmeer. De conclusie luidt dan ook dat de vergunning verleend kan worden.

Aangezien er geen bezwaren zijn ingediend tegen de NB-wet vergunning door de provincie Fryslân wordt deze afgegeven. De bezwaren die zijn ingediend tegen de vergunning van LNV hebben hier geen invloed op¹⁴⁵.

¹³⁹ Brief van de provincie Fryslân aan Essent Windpark Westereems BV, kenmerk 00792213, 14 november 2008.

¹⁴⁰ Brief van de provincie Groningen aan de provincie Fryslân, betreft NB wet vergunning Windpark Westereems, 23 oktober 2008.

¹⁴¹ Brief van de provincie Fryslân aan Essent Windpark Westereems BV, kenmerk 00792213, 14 november 2008, bijlage 1, overwegingen.

¹⁴² Brief van de provincie Fryslân aan Essent Windpark Westereems BV, kenmerk 00792213, 14 november 2008, bijlage 1, overwegingen.

¹⁴³ Tijdens de sloop en bouw dient een zone van 50 meter rond de locatie te worden afgezet met linten en zilverfolie om het broeden van vogels te voorkomen. Tijdens de exploitatie dienen de turbines tijdens de voorjaars- en najaarstrek van vogels in stromachtige nachten te worden stilgezet.

¹⁴⁴ Beantwoording van vragen van de Noordelijk Rekenkamer door de provincie Groningen, 10 juli 2012.

¹⁴⁵ Beantwoording van vragen door de provincie Groningen, 9 oktober 2012.

VERGUNNING PROVINCIE GRONINGEN

De provincie Fryslân heeft de vergunning voor de windturbines afgegeven. Door een wijziging in de natuurbeschermingswet is sinds 2009 de provincie Groningen het bevoegde gezag. De provincie Fryslân heeft de vergunning overgedragen aan Groningen. Aangezien de vergunning onherroepelijk is geworden, blijft de vergunning geldig¹⁴⁶.

BESTEMMINGSPLAN WINDPARK EEMSHAVEN

De gemeente Eemsmond dient op 16 oktober 2008 een aanvraag voor de goedkeuring van het bestemmingsplan Windpark Eemshaven in¹⁴⁷. De provincie heeft de gemeente ondersteund bij het opstellen van het bestemmingsplan¹⁴⁸. GS van de provincie Groningen hebben op 30 september 2008 op grond van de Wet ruimtelijke ordening, ingestemd met het bestemmingsplan. In het kader van de NB-wet dient ook het bevoegd gezag van de NB-wet, in dit geval de provincie Fryslân, in te stemmen met het bestemmingsplan. De provincie Fryslân concludeert dat het plan zorgvuldig tot stand is gekomen en dat de realisering van de nieuwe windturbines geen significante gevolgen heeft voor de kwalificerende natuurwaarden. Het bestemmingsplan wordt door de provincie Fryslân goedgekeurd.

Maatschappelijke weerstand

De stichting Windhoek is op 17 november 1999 opgericht en telt in 2006, 234 sympathisanten. De Stichting heeft tot doel het voorkomen van nieuwe windmolens en het voorkomen van vervanging van bestaande windmolens. De stichting is wel voor alternatieve energie¹⁴⁹. Eén van de mogelijke alternatieven is kernfusie¹⁵⁰.

De stichting was tegen de bouw van het Windpark Delfzijl Zuid. Dit park heeft men echter niet kunnen tegenhouden. Het Windpark Westereems werd vervolgens aangepakt. Tijdens de vergunningverleningprocedure heeft de stichting doorgevochten tot aan de Raad van State. Uiteindelijk heeft men zich neergelegd bij de nieuwe vergunning omdat daarbij geen sprake meer is van zichtcriteria die konden worden aangevochten¹⁵¹. Na Westereems richt de stichting zijn pijlen op het windpark Delfzijl Noord. In 2012 wordt de stichting opgeheven¹⁵². De reden is dat het door de Crisis- en herstelwet voor een burger erg moeilijk is om bezwaar te maken¹⁵³.

De provincie geeft aan gedurende het gehele traject op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau met de stichting Windhoek om tafel te hebben gezeten. De stichting heeft volgens de provincie hierbij de ruimte gekregen om haar standpunten over de diverse windmolenparken kenbaar te maken. De provincie geeft aan dat de stichting er op deze wijze voor heeft gezorgd dat een aantal geplande windmolens rond Wagenborgen zijn komen te vervallen¹⁵⁴.

¹⁴⁶ www.energieconsultant.nl

¹⁴⁷ Brief van de provincie Fryslân aan het college van B&W van de gemeente Eemsmond, kenmerk 00789894, 21 november 2008.

¹⁴⁸ Beantwoording van de provincie Groningen op vragen van de Noordelijke Rekenkamer, 9 juli 2012.

¹⁴⁹ home.planet.nl/~hzwarber/wind/stichting.html

¹⁵⁰ Interview met de Stichting Windhoek, 2 augustus 2012.

¹⁵¹ www.energeia.nl/preview.php?Preview=535

¹⁵² www.rtvnoord.nl

¹⁵³ Interview met de Stichting Windhoek, 2 augustus 2012.

¹⁵⁴ Beantwoording van de provincie Groningen op vragen van de Noordelijke Rekenkamer, 9 juli 2012.

De stichting Windhoek zelf geeft echter aan dat er weinig communicatie heeft plaatsgevonden met de overheid¹⁵⁵. Volgens de stichting hebben de bewoners het nieuws van de bouw van de windparken (met name die van Delfzijl Zuid) uit de krant moeten halen. De bewoners zijn volgens de stichting niet betrokken geweest bij het aanwijzen van de gebieden waar windmolens geplaatst worden.

Provinciale rollen

De provincie geeft aan dat haar rol in het dossier al circa 12 jaar geleden is gestart met de aanwijzing van de concentratiegebieden voor windmolens¹⁵⁶. Hiermee is zij regisseur geworden bij de ruimtelijke ordening van de windmolenparken. Deze rol neemt zij ook op zich wanneer gemeenten hun bestemmingsplannen niet willen of kunnen aanpassen. Bij dit dossier is dit laatste echter niet nodig geweest. De NB-vergunning is in dit dossier afgegeven door de provincie Fryslân. Er is wel overleg geweest tussen de beide provincies.

Tijdens de looptijd van het project overlegt de provincie met diverse partijen. Er wordt bijvoorbeeld met gemeenten en Groningen Seaports gesproken over eventuele ijsafzetting. Bij een conflict tussen de initiatiefnemer en de boeren die de grond in bezit hebben, stelt de provincie een mediator voor.

Sinds 2010 vindt tussen de gemeente Eemshaven, gemeente Delfzijl, Groningen Seaports en de provincie Groningen regelmatig bestuurlijk overleg plaats. Hierin wordt geprobeerd oplossingen te vinden voor de windenergie opgave in het gebied¹⁵⁷.

Toekomst

Tijdens de opening van het windpark Westereems in mei 2009, geeft Essent aan plannen te hebben om het park uit te bereiden met twee 6 MW turbines¹⁵⁸. In 2012 worden de twee 6 MW windmolens in de Eemshaven gebouwd¹⁵⁹ en begin november 2012 in gebruik genomen¹⁶⁰.

¹⁵⁵ Interview met de Stichting Windhoek, 2 augustus 2012.

¹⁵⁶ Beantwoording van de provincie Groningen op vragen van de Noordelijke Rekenkamer, 9 juli 2012.

¹⁵⁷ Beantwoording van de provincie Groningen op vragen van de Noordelijke Rekenkamer, 9 juli 2012.

¹⁵⁸ www.duurzameenergiethuis.nl

¹⁵⁹ Beantwoording van de provincie Groningen op vragen van de Noordelijke Rekenkamer, 9 juli 2012.

¹⁶⁰ www.eemshaven.info/weblog/nieuws/1117/mega-windmolens-eemshaven-in-gebruik-genomen

PROJECTSTUDIE WINDPARK EEMAPOLDER

Algemene beschrijving

Het Windpark Eemshaven bestond uit 134 windturbines met een totaal opgesteld vermogen van 44 MW¹⁶¹. De turbines zijn verdeeld over de Eemshaven (85 turbines) en de Emmapolder (49 turbines). De afmetingen van de bestaande turbines zijn een masthoogte tussen de 24 en 30 meter en een rotordiameter van 26 tot 33 meter. Het nieuwe Windpark Eemshaven zal het huidige vervangen. Het park zal bestaan uit 88 windturbines van 3 MW, wat leidt tot een totaal opgesteld vermogen van 156 MW in de Eemshaven en Emmapolder. Er zijn vijf zelfstandig opererende partijen welke voornemens hebben om de turbines te realiseren¹⁶². Het Windpark Westereems BV zal het grootste deel van de turbines realiseren, te weten 35 in de Eemshaven en 17 in de Emmapolder¹⁶³.

Het Windpark Westereems BV zal het grootste deel van de turbines realiseren, te weten 35 in de Eemshaven en 17 in de Emmapolder¹⁶⁴. Dit project wordt beschreven in de projectstudie Windpark Westereems. Deze projectstudie betreft de 3 windmolens in de Emmapolder, welke in het bezit zijn van de stichting Windpark Emmapolder.

Vergunningverlening

In mei 2008 is de vergunning aangevraagd voor de bouw van drie windturbines in de Emmapolder. Het betreft drie van de 20 turbines in de Emmapolder, gelegen in de tweede rij, gerekend vanaf de kust, aan de meest westelijke kant¹⁶⁵. Het project wordt uitgevoerd en geëxploiteerd door een aantal exploitanten gezamenlijk. Deze zijn ondergebracht in de Stichting Windpark Emmapolder¹⁶⁶.

Het Windpark Westereems heeft (een deel van) het vergunningenproces al doorlopen voor het plaatsen van 17 van de 20 windmolens in de Emmapolder (zie projectstudie Windpark Westereems). Veel van de vragen, bezwaren en zienswijzen zijn bij het behandelen van die vergunning al beantwoord, weggenomen of meegenomen. Het aanvragen en verlenen van de vergunning voor de overige drie windmolens verloopt daardoor voorspoedig.

VERGUNNING PROVINCIE FRYSLÂN

Op 23 januari 2009 verleent de provincie Fryslân de vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 en Natura 2000 gebied Waddenzee¹⁶⁷. De provincie Fryslân is bevoegd gezag doordat het aan de orde zijnde gebied (Waddenzee)

¹⁶¹ Brief van de provincie Fryslân aan Essent Windpark Westereems BV, kenmerk 00792213, 14 november 2008, bijlage 1, weergave van de feiten.

¹⁶² Het betreft Windpark Westereem BV, Electrabel Nederland Beheermaatschappij BV, Vereniging van Opstallocatiehouders Binnengebied Eemshaven, Bakker Bierum en Stichting Windpark Emmapolder. Brief van de provincie Fryslân aan Essent Windpark Westereems BV, kenmerk 00792213, 14 november 2008, bijlage 1, weergave van de feiten.

¹⁶³ Brief van de provincie Fryslân aan Essent Windpark Westereems BV, kenmerk 00792213, 14 november 2008, bijlage 1, weergave van de feiten.

¹⁶⁴ Brief van de provincie Fryslân aan Driehoek Advocaten, kenmerk 00804812, 23 januari 2009, bijlage 1, weergave van de feiten.

¹⁶⁵ Brief van de provincie Fryslân aan Driehoek Advocaten, kenmerk 00804812, 23 januari 2009, bijlage 1, weergave van de feiten.

¹⁶⁶ Brief van het ministerie van LNV aan de provincie Groningen, betreft de aanvraag vergunning NB wet 1998 Windpark Emmapolder, kenmerk DRZ/o8/3860/SM, 17-10-2008. In de brief staan alle 17 deelnemers aan de stichting windpark Emmapolder genoemd.

¹⁶⁷ Brief van de provincie Fryslân aan Driehoek Advocaten, kenmerk 00804812, 23 januari 2009.

geheel of grotendeels zijn gelegen binnen haar grenzen. Er is wel met de overige provincies, welke aan het gebied liggen, afgestemd dat Fryslân inderdaad het bevoegde gezag is. Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen hebben hiermee ingestemd¹⁶⁸.

In het beschermde waddengebied mogen geen windmolens worden geplaatst. Het windpark wordt echter buiten het beschermde gebied Waddenzee geplaatst. Er is alleen sprake van externe werking. Indien er een objectieve studie is uitgevoerd waarbij is aangetoond dat er geen significante gevolgen zijn voor het betrokken gebied, kunnen de windturbines worden geplaatst¹⁶⁹. Er is een onderzoek uitgevoerd naar het effect op de natuur van het gehele windpark Eemshaven¹⁷⁰. Daarnaast is er een aanvullend en actualiserend onderzoek uitgevoerd dat specifiek gericht is op de drie windturbines van de Emmapolder¹⁷¹.

De effectenanalyse is uitgevoerd voor de volgende aspecten¹⁷²:

- Fint: er wordt verwacht dat de heiwerkzaamheden van invloed zijn op de trekperiode van de fint. In de trekperiode mag er niet geheid worden;
- Gewone zeehond: er zal geen sprake zijn van negatieve aspecten;
- Vogels: er zullen een aantal negatieve effecten optreden voor de vogelpopulatie. In de vergunning zijn een aantal maatregelen opgenomen om de effecten te beperken. Deze maatregelen zijn o.a.:
 - Niet heien in het broedseizoen;
 - In het heiseizoen moet de locatie worden afgeschermd met linten en zilverfolie ter voorkoming van broedende vogels;
 - Tijdens de voorjaars- en najaarstrek dienen de turbines in stormachtige nachten te worden stilgezet;
 - Er dient een monitoringsprogramma te worden opgezet betreffende de vogelslachtoffers.
- Natuurschoon: de drie windturbines hebben zelfstandig beschouwd geen significante effecten op natuurschoon;
- Rust: er is geen significante verstoring van de rust.

De effecten van het gehele windmolenpark heeft echter wel gevolgen voor de natuurschoonheid. In de vergunning is vastgelegd dat, net als bij de vergunning voor het windpark Westereems, ook hier ter compensatie voor de natuur de vier windturbines in Lauwersoog afgebroken moeten worden¹⁷³.

¹⁶⁸ Brief van de provincie Fryslân aan Driehoek Advocaten, kenmerk 00804812, 23 januari 2009, bijlage1. weergave van de feiten.

¹⁶⁹ Brief van de provincie Fryslân aan Driehoek Advocaten, kenmerk 00804812, 23 januari 2009, bijlage1. Overwegingen.

¹⁷⁰ Windpark Eemshaven. Effectenstudie in het kader van de Natuurbeschermingswet. Alterra Wageningen. Brief van de provincie Fryslân aan Driehoek Advocaten, kenmerk 00804812, 23 januari 2009, bijlage1. Overwegingen

¹⁷¹ Passende Beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet in verband met de bouw van drie windturbines Emmapolder, Buro Bakker. Brief van de provincie Fryslân aan Driehoek Advocaten, kenmerk 00804812, 23 januari 2009, bijlage1. Overwegingen

¹⁷² Brief van de provincie Fryslân aan Driehoek Advocaten, kenmerk 00804812, 23 januari 2009, bijlage1. Overwegingen

¹⁷³ Brief van de provincie Fryslân aan Driehoek Advocaten, kenmerk 00804812, 23 januari 2009, bijlage1. Inhoudelijke beoordeling.

Betreft het natuurschoon van de Waddenzee en de Dollard, zorgen de in totaal 20 windmolens in de Emmapolder wel voor een significante aantasting. Er is een ADC-toets uitgevoerd om te kijken of er Alternatieven zijn, Dwingende reden zijn en of Compensatie mogelijk is. De ADC-test is uitgevoerd bij de vergunningaanvraag voor het Windpark Westereems en is op deze aanvraag tevens van toepassing. Bij alternatieven wordt gekeken of er mogelijkheden zijn om een dergelijk windenergieproject elders in Nederland binnen een tijdspanne van 3,5 jaar te realiseren is. De conclusie luidt dat er geen alternatieve oplossingen zijn. De dwingende reden betreft het grote openbare belang. Gezien het aandeel fossiele brandstoffen en de noodzaak over te schakelen op duurzame energie is er sprake van een groot openbaar belang. De compensatie tenslotte wordt bereikt door de sloop van een viertal windturbines bij het Lauwersmeer. De conclusie luidt dan ook dat de vergunning verleend kan worden.

Bij de beoordeling van de aanvraag is de zienswijze van de provincie Groningen meegenomen. De provincie Groningen geeft aan dat men geen bezwaar heeft, mits deze vergunning aan dezelfde voorwaarden worden verbonden als de vergunning van het Windpark Westereems¹⁷⁴. De provincie Fryslân geeft aan dat dit het geval is¹⁷⁵.

VERGUNNING PROVINCIE GRONINGEN

In februari 2009 is een wetswijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 van kracht geworden. Hierin is aangegeven dat als de vergunningaanvraag betrekking heeft op een gebied dat binnen de grenzen van een provincie valt, deze provincie de vergunning dient af te geven. In dit geval wordt de provincie Groningen bevoegd gezag¹⁷⁶. In april 2009 worden de documenten overgedragen van de provincie Fryslân naar de provincie Groningen¹⁷⁷.

Maatschappelijke weerstand

De stichting Windhoek is op 17 november 1999 opgericht en telt in 2006, 234 sympathisanten. De Stichting heeft tot doel het voorkomen van nieuwe windmolens en het voorkomen van vervanging van bestaande windmolens. De stichting is wel voor alternatieve energie¹⁷⁸. Eén van de mogelijke alternatieven is kernfusie¹⁷⁹. De stichting was tegen de bouw van het Windpark Delfzijl Zuid. Dit park heeft men echter niet kunnen tegenhouden. Het Windpark Westereems werd vervolgens aangepakt. Tijdens de vergunningverleningprocedure heeft de stichting doorgevochten tot aan de Raad van State. Uiteindelijk heeft men zich neergelegd bij de nieuwe vergunning omdat daarbij geen sprake meer is van zichtcriteria die konden worden aangevochten¹⁸⁰. Na Westereems richt de stichting zijn pijlen op het windpark

¹⁷⁴ Brief van de provincie Groningen aan het ministerie van LNV, betreft vergunning Natuurbeschermingswet Stichting Windpark Emmapolder, 16 december 2008.

¹⁷⁵ Brief van de provincie Fryslân aan Driehoek Advocaten, kenmerk 00804812, 23 januari 2009, bijlage1. Overwegingen.

¹⁷⁶ Brief van de provincie Groningen aan Essent Windpark Westereems, zaaknummer 165929, 11 maart 2009.

¹⁷⁷ Brief van de provincie Fryslân aan de provincie Groningen, betreft Vervreemding provinciale documenten, 15 april 2009.

¹⁷⁸ home.planet.nl/~hzwarber/wind/stichting.html

¹⁷⁹ Interview met de Stichting Windhoek, 2 augustus 2012.

¹⁸⁰ www.energeia.nl/preview.php?Preview=535

Delfzijl Noord. In 2012 wordt de stichting opgeheven¹⁸¹. De reden is dat het door de Crisis- en herstelwet voor een burger erg moeilijk is om bezwaar te maken¹⁸².

De provincie geeft aan gedurende het gehele traject op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau met de stichting Windhoek om tafel te hebben gezeten. De stichting heeft volgens de provincie hierbij de ruimte gekregen om haar standpunten over de diverse windmolenparken kenbaar te maken. De provincie geeft aan dat de stichting er op deze wijze voor heeft gezorgd dat een aantal geplande windmolens rond Wagenborgen zijn komen te vervallen¹⁸³.

De stichting Windhoek zelf geeft echter aan dat er weinig communicatie heeft plaatsgevonden met de overheid¹⁸⁴. Volgens de stichting hebben de bewoners het nieuws van de bouw van de windparken (met name die van Delfzijl Zuid) uit de krant moeten halen. De bewoners zijn volgens de stichting niet betrokken geweest bij het aanwijzen van de gebieden waar windmolens geplaatst worden.

Provinciale rol

Net als bij het project Westereems, geeft de provincie hier ook aan dat haar rol in het dossier al circa 12 jaar geleden is gestart met de aanwijzing van de concentratiegebieden voor windmolens¹⁸⁵. Op het terrein van windenergie heeft de provincie een regisserende rol. Bij de beoordeling van bestemmingsplannen en bouwplannen neemt de provincie een toetsende rol in. Daarnaast overlegt de provincie met diverse partijen, zoals de eigenaar Stichting Windpark Emmapolder, de gemeente en maatschappelijke organisaties. Tenslotte is de provincie de mediator wanneer de partijen er onderling niet uitkomen.

¹⁸¹ www.rtvnoord.nl

¹⁸² Interview met de Stichting Windhoek, 2 augustus 2012.

¹⁸³ Beantwoording van de provincie Groningen op vragen van de Noordelijke Rekenkamer, 9 juli 2012.

¹⁸⁴ Interview met de Stichting Windhoek, 2 augustus 2012.

¹⁸⁵ Beantwoording van de provincie Groningen op vragen van de Noordelijke Rekenkamer, 9 juli 2012.

PROJECTSTUDIE WINDPARK SCHERMDIJK DELFZIJL

Algemene beschrijving

Het Windpark Delfzijl Noord omvat het gebied de Schermdijk en de Pier van Oterdum. De Schermdijk en de Pier van Oterdum liggen in het havengebied Delfzijl. De circa vier kilometer lange Schermdijk is oost-west gericht en schermt het Zeehavenkanaal af van het Eems-Dollard estuarium¹⁸⁶. Dit estuarium is onderdeel van de Waddenzee. De Pier van Oterdum is noord-zuid gericht en staat haaks op de dijk van Delfzijl naar Termuterzijl. Het westelijk deel van de Pier fungeert periodiek als baggerdepot. De locatie maakt onderdeel uit van het industriegebied Oosterhorn in het havengebied van Delfzijl. De locatie valt onder het beheer van Groningen Seaports.

Het eerste initiatief voor een windpark op de Schermdijk en de Pier van Oterdum dateert uit 1999. In 2002 presenteert Groningen Seaports een haalbaarheidsstudie betreffende het Windpark Delfzijl Noord aan de provincie Groningen¹⁸⁷. De provincie Groningen heeft het gebied aangewezen voor de plaatsing van windturbines. Groningen Seaports heeft als eigenaar van de grond hier een belang in¹⁸⁸. De haalbaarheidsstudie dient als basis voor potentiële initiatiefnemers. Zowel de provincie Groningen als de gemeente Delfzijl waren betrokken bij de totstandkoming van het rapport. Er is gekeken naar geluid, slagschaduw en veiligheid. De conclusie luidt dat het grootste deel van de windmolens geplaatst kan worden. Op de locatie is ruimte voor 20 turbines welke jaarlijks ruim 185.000 MWh opwekken. Hiermee kunnen jaarlijks 30.000 huishoudens van stroom worden voorzien. De 20 windturbines hebben elk een vermogen van circa 3 MW en hebben een hoogte van 80 tot 100 meter. Er worden 16 turbines op de Schermdijk geplaatst en 5 op de Pier van Oterdum¹⁸⁹. Doordat er geen SDE subsidie voor het park is verstrekt is de bouw uitgesteld.

Vergunningverlening

Het hele vergunningenproces heeft jaren in beslag genomen. Om te beginnen diende een Milieueffectrapportage te worden opgesteld. Daarna diende een natuurbeschermingswet vergunning te worden afgegeven en het bestemmingsplan van de gemeente Delfzijl moest worden gewijzigd.

MILIEUEFFECTRAPPORTAGE (MER)

Het dossier begint op 13 januari 2003 wanneer de MER commissie een advies uitbrengt over het opstellen van de milieueffect rapportage¹⁹⁰. Er bestaat op dat moment nog geen bestemmingplan dat in de aanleg van het windmolenpark voorziet. Voor het opstellen van een dergelijk bestemmingsplan is een MER vereist. In de MER dient aandacht te worden besteed aan de effecten op: landschap, natuur, geluidhinder, veiligheid, telecommunicatie en de energieopbrengst en vermeden emissies.

¹⁸⁶ De plaats waar een rivier uitmondt in een zee of oceaan. Het getij en de stroming van de rivier zorgt ervoor dat het zoete en zoute water gemengd worden. Daarom bestaan estuaria vooral uit brak water. www.lenntec.nl

¹⁸⁷ Brief van Groningen Seaports aan de provincie Groningen, 30 oktober 2002.

¹⁸⁸ Haalbaarheidsstudie Windpark Delfzijl Noord. Uitgevoerd door Royal Haskoning in opdracht van Groningen Seaports, 23 oktober 2002.

¹⁸⁹ www.windparkdelfzijlnoord.nl

¹⁹⁰ Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport Windpark Delfzijl Noord, 13 januari 2003.

In februari 2007 is de MER gereed¹⁹¹ en wordt ingediend bij de commissie voor een toetsingsadvies. Dit toetsingsadvies wordt vervolgens door de gemeente gebruikt bij verdere besluitvorming. De commissie geeft echter aan dat om tot een advies te komen er additionele informatie nodig is¹⁹².

De commissie MER geeft begin 2010 haar uiteindelijke toetsingsadvies af¹⁹³. De commissie oordeelt positief over de aangeleverde informatie. Alleen bij het aspect 'aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee' is de commissie het niet met de gepresenteerde conclusie eens. Volgens de commissie is als gevolg van extra sterfte en verstoring van de broedvogels Noordse Stern en Visdief, niet uit te sluiten dat de natuurlijke kenmerken niet worden verstoord. Hierdoor zou een zogenaamde ADC-toets moeten worden uitgevoerd. Dit is echter niet gebeurd.

In het kader van de MER is op 23 december 2010 het rapport *Landschapsaspecten Windpark Delfzijl Noord* gereed gekomen. Voor het bestemmingsplan is een aanvullend onderzoek uitgevoerd naar de landschapsaspecten van een 13 tal verschillende windmolen configuraties¹⁹⁴. De uitkomsten van het rapport zijn meegenomen in het bestemmingsplan van de gemeente Delfzijl.

BESTEMMINGSPLAN GEMEENTE DELFZIJL

In 2007 komt het rapport *Ruimtelijke onderbouwing windpark Delfzijl Noord* uit¹⁹⁵. Het huidige bestemmingsplan laat de oprichting van windturbines in de gewenste vorm niet toe. Daarom is volgens het rapport vrijstelling van de geldende regelingen benodigd. De conclusie van het rapport luidt dat het project windpark Delfzijl Noord goed inpasbaar is.

Eind 2007 wordt het rapport aan de provincie Groningen voor een vooroverleg voorgelegd¹⁹⁶. Vastgesteld wordt dat de ruimtelijke onderbouwing in overeenstemming is met het provinciale omgevingsplan (POP) en andere beleidsdocumenten. Er wordt wel geadviseerd goed te kijken naar de externe veiligheid, het effect op de radarinstallaties, op tijd te starten met het aanvragen van de natuurbeschermingswet vergunning en de MER af te stemmen met die van Oosterhorn. Het voorontwerpbestemmingsplan is in april 2009 in procedure gebracht¹⁹⁷. In mei 2009 wordt het voorontwerp aan de provincie Groningen voorgelegd en wordt zij gevraagd om haar zienswijze¹⁹⁸. Het plangebied is gelegen binnen een in het POP aangegeven

¹⁹¹ Windpark Delfzijl Noord Milieu-effectrapport. Opgesteld door DHV in opdracht van Millenergy/ WNW, februari 2007.

¹⁹² Aanvulling MER Windpark Delfzijl Noord. Uitgevoerd door DHV in opdracht van Millenergy, mei 2008.

¹⁹³ Windpark Delfzijl Noord. Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop. Commissie MER, 26 januari 2010, rapportnummer 1309-169.

¹⁹⁴ Aanvulling op 'Landschapsaspecten Windpark Delfzijl Noord'. Beoordeling van 13 windturbine-configuraties. Onderzoek uitgevoerd door Royal Haskoning in opdracht van Millenergy v.o.f., 4 november 2010.

¹⁹⁵ Ruimtelijke onderbouwing windpark Delfzijl Noord, gemeente Delfzijl, document X1510-01-001, 1 maart 2007.

¹⁹⁶ Brief van de Commissie Bestemmingsplannen van de provincie Groningen aan B&W van de gemeente Delfzijl, 27 maart 2008.

¹⁹⁷ Verzoek van B&W aan de raad van Delfzijl tot vaststelling van het bestemmingsplan Windpark Delfzijl Noord, 16 december 2010.

¹⁹⁸ Brief van B&W van de gemeente Delfzijl aan de commissie bestemmingsplannen van de provincie Groningen betreft voorontwerp bestemmingsplan/aanvullende documenten MER Windpark Delfzijl Noord, 7 mei 2009.

locatie¹⁹⁹. De opstelling op de Schermdijk is akkoord, maar de opstelling op de pier van Oterdum doet volgens de provincie afbreuk aan de kernkarakteristieken van het gebied. Het verzoek is dan ook dit te heroverwegen. Verder verzoekt de provincie om de diverse projecten zoals het chemiepark De Valken, binnen het gebied op elkaar af te stemmen.

Het voorontwerp wordt tevens aan de VROM-inspectie voorgelegd. Er wordt geadviseerd om vanwege de landschappelijke waarden, de mogelijkheid voor de bouw van de turbines op de Pier van Oterdum nader te overwegen.

Het ontwerpbestemmingsplan in 2010²⁰⁰ opgesteld en ter inzage gelegd in het gemeentehuis. Op het ontwerpbestemmingsplan zijn een 15-tal zienswijzen ingediend voornamelijk door omwonenden. De meeste zienswijzen geven geen aanleiding tot andere inzichten of aanleiding om het bestemmingsplan aan te passen. Het betreft veelal een herhaling van eerder ingenomen standpunten. De provincie Groningen heeft een aantal opmerkingen waaronder de veiligheid. Er dient gekeken te worden naar het terrein van Akzo, het groepsrisico en er dient advies te worden ingewonnen bij de regionale brandweer²⁰¹.

De gemeenteraad van Delfzijl stelt op 16 december 2010 het bestemmingsplan Windpark Delfzijl Noord vast²⁰². Er is beroep aangetekend bij de Raad van State door o.a. chemieconcern AkzoNobel²⁰³. Volgens AkzoNobel staan de windmolens te dicht bij het chemiepark, specifiek bij de installatie voor de productie van chloor. Er is bij het plan geen rekening gehouden met losgeraakte rotorbladen of andere onderdelen welke de installatie kunnen raken.

De gemeenteraad stelt dat het plan voldoet aan de gebruikelijke risiconormen. Zij ziet geen noodzaak in het stellen van regels over een minimale afstand tot aan de chloorinstallatie. AkzoNobel gaat in beroep bij de Raad van State. Op 7 december 2011 doet de Raad van State uitspraak²⁰⁴. Het gaat hierbij niet meer alleen om AkzoNobel. Twee omwonenden zijn ook in beroep gegaan. De gemeente geeft aan dat de beide omwonende te ver van de windmolens afwonen om als belanghebbende te worden aangewezen. Beide beroepen van de omwonenden worden afgewezen. Betreft het beroep van AkzoNobel geldt dat er verschillende berekeningsmodellen zijn uitgevoerd en de eindconclusie luidt dat er een ruime marge is in de afstand tussen de windmolens en de chloorinstallatie van AkzoNobel. Het beroep van AkzoNobel wordt ongegrond verklaard.

Op 13 december 2011 verleent de gemeente Delfzijl de Reguliere Bouwvergunning voor Windpark Delfzijl Noord²⁰⁵.

VERGUNNING PROVINCIE GRONINGEN

Op 29 september 2010 wordt de aanvraag voor de NB-wet vergunning voor het oprichten en in werking hebben van een windturbinepark op de Schermdijk en de

¹⁹⁹ Brief van de provincie aan B&W van de gemeente Delfzijl, kenmerk 2009-42830, 24 juli 2009.

²⁰⁰ Verzoek van B&W aan de raad van Delfzijl tot vaststelling van het bestemmingsplan Windpark Delfzijl Noord, 16 december 2010.

²⁰¹ Mail van de provincie Groningen aan de gemeente Delfzijl betreft ontwerpbestemmingsplan Windpark Delfzijl Noord, 21 september 2010.

²⁰² Verzoek van B&W aan de raad van Delfzijl tot vaststelling van het bestemmingsplan Windpark Delfzijl Noord, 16 december 2010.

²⁰³ Raad van State, zaaknummer 201102155/2/R1.

²⁰⁴ Raad van State, zaaknummer 201102155/1/R4.

²⁰⁵ www.windparkdelfzijlnoord.nl

Pier van Oterdum ingediend²⁰⁶. Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen zijn bevoegd gezag.

In augustus 2011 wordt de vergunning afgegeven²⁰⁷. Aan een aantal organisaties is een zienswijze gevraagd, waaronder Avifauna Groningen, de Waddenvereniging en de Natuur en milieufederatie. De zienswijzen zijn meegewogen in de vergunning. De vergunning voor de aanwezigheid en het gebruik van de windturbines wordt voor onbepaalde tijd verleend.

De plaatsing van de windturbines vindt plaats buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied. In het kader van de vergunning wordt alleen gekeken naar de externe werking van het park op de beschermingszones in het Waddengebied. Aangezien niet elke habitat en alle soorten voor dezelfde aspecten gevoelig zijn, wordt per soortgroep een specifiek studiegebied gehanteerd. Voor de gewone en grijze zeehond kan met zekerheid worden uitgesloten dat er sprake is van negatieve effecten. Voor de vissoort de fint zijn er geen negatieve effecten te verwachten. Zeker nu er bij de bouw rekening wordt gehouden met de migratieperiode van de fint. Betreft vogels worden ook geen negatieve effecten verwacht. Er wordt wel een monitoringsprogramma opgestart om de vogelsterfte in de gaten te houden. Tenslotte worden er ook geen negatieve effecten op de beschermde natuurmonumentwaarden verwacht²⁰⁸.

Er is een aantal voorwaarden verbonden aan de vergunning. Er dient een vogelslachtoffer monitoringssysteem te worden opgezet. In de ontwerpvergunning is tevens opgenomen dat in stormachtige nachten tijdens de voor- en najaarstrek de windturbines moeten worden stil gezet²⁰⁹. In de definitieve vergunning is dit echter niet meer opgenomen.

Maatschappelijke weerstand

STICHTING WINDHOEK

De stichting Windhoek is op 17 november 1999 opgericht en telt in 2006, 234 sympathisanten. De Stichting heeft tot doel het voorkomen van nieuwe windmolens en het voorkomen van vervanging van bestaande windmolens. De stichting is wel voor alternatieve energie²¹⁰. Eén van de mogelijke alternatieven is kernfusie²¹¹.

De stichting was tegen de bouw van het Windpark Delfzijl Zuid. Dit park heeft men echter niet kunnen tegenhouden. Het Windpark Westereems werd vervolgens aangepakt. Tijdens de vergunningverleningprocedure heeft de stichting doorgevochten tot aan de Raad van State. Uiteindelijk heeft men zich neergelegd bij de nieuwe vergunning omdat daarbij geen sprake meer is van zichtcriteria die konden worden aangevochten²¹². Na Westereems richt de stichting zijn pijlen op het windpark

²⁰⁶ Ontwerpvergunning Natuurbeschermingswet 1998 verleend aan KDE Energy BV. Windwise BV door Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen, maart 2011.

²⁰⁷ Vergunning Natuurbeschermingswet 1998 verleend aan KDE Energy BV. Windwise BV door Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen, augustus 2011.

²⁰⁸ Vergunning Natuurbeschermingswet 1998 verleend aan KDE Energy BV. Windwise BV door Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen, augustus 2011.

²⁰⁹ Ontwerpvergunning Natuurbeschermingswet 1998 verleend aan KDE Energy BV. Windwise BV door Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen, maart 2011, bijlage 1, deel B.

²¹⁰ home.planet.nl/~hzwarber/wind/stichting.html

²¹¹ Interview met de Stichting Windhoek, 2 augustus 2012.

²¹² www.energeia.nl/preview.php?Preview=535

Delfzijl Noord. In 2012 wordt de stichting opgeheven²¹³. De reden is dat het door de Crisis- en herstelwet voor een burger erg moeilijk is om bezwaar te maken²¹⁴.

De stichting Windhoek geeft aan dat men in het verleden niet bij de projecten is betrokken en de communicatie met zowel de gemeente als de provincie moeizaam verliepen. Het project Schermdijk is daarbij een positieve uitzondering. Bij dit project is de stichting op het gemeentehuis verwelkomd om over de plannen te praten.

MILLENERGY

In 2002²¹⁵ en in 2008²¹⁶ houdt Millenergy een aantal informatiedagen in Delfzijl voor omwonenden. De bijeenkomsten worden volgens Millenergy goed bezocht.

In 2009 organiseert Millenergy een bijeenkomst voor partijen als Milieufederatie, Vereniging Waddenzee, Avifauna, Groningen Seaports. Bij deze bijeenkomst wordt een toelichting gegeven door Millenergy en kon er van gedachte worden gewisseld over het voorstel voor het windmolenpark. De provincie Groningen was hierbij ook aanwezig²¹⁷. Op deze manier worden de diverse partijen bij de ontwikkeling van het park betrokken.

Provinciale rol

Net als bij het project Westereems, geeft de provincie hier ook aan dat haar rol in het dossier al circa 12 jaar geleden is gestart met de aanwijzing van de concentratiegebieden voor windmolens²¹⁸. Op het terrein van windenergie heeft de provincie een regisserende rol. Bij de beoordeling van bestemmingsplannen en bouwplannen neemt de provincie een toetsende rol in.

De initiatiefnemer uit haar bezorgdheid over de voortgang van het project. De provincie probeert te bemiddelen tussen de gemeente en de initiatiefnemer.

In het kader van de Crisis- en herstelwet wordt in de elektriciteitswet 1998 een aantal wijzigingen doorgevoerd. De provincie wordt aangewezen als bevoegd gezag voor windparken met een capaciteit tussen de 5 en 100 MW. In het geval van de Schermdijk te Delfzijl is de provincie het bevoegde gezag²¹⁹. Begin 2011 dienen GS van de provincie Groningen een verzoek in bij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, tot ontheffing van artikel 9f, eerste lid van de Elektriciteitswet 1998. De gemeente Delfzijl heeft tot op dat moment de volledige voorbereiding en uitvoering voor dit project uitgevoerd. De provincie geeft aan dat een overdracht van de gemeente naar de provincie alleen maar tot vertraging leidt. De minister stemt hier mee in²²⁰. De provincie neemt een actieve, regisserende rol op zich door het vergunningentraject voorspoedig te willen laten verlopen.

²¹³ www.rtvnoord.nl

²¹⁴ Interview met de Stichting Windhoek, 2 augustus 2012.

²¹⁵ Notitie provincie Groningen betreft Standpunt omtrent windenergieplannen, corr. nummer 2002-15386.

²¹⁶ Tweede Nieuwsbrief Millenergy, juni 2009.

²¹⁷ Interne mail provincie Groningen, 1 juli 2009.

²¹⁸ Beantwoording van de provincie Groningen op vragen van de Noordelijke Rekenkamer, 9 juli 2012.

²¹⁹ Elektriciteitswet 1998, artikel 9e en 9f.

²²⁰ Brief van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan GS van de provincie Groningen, kenmerk ETM/ED/11004896, 18 januari 2011.

PROJECTSTUDIE BIOGAS CENTRUM GRONINGEN (BCG)

Algemene beschrijving

Het bedrijf PROCES-Groningen BV doet sinds 1999 onderzoek naar alle facetten van biogas. PROCES doet praktijkonderzoek en –optimalisatie voor klanten in de markt, zoals de SuikerUnie. Het bedrijf is gevestigd in Groningen en huurt ruimte bij de Hanzehogeschool. Door PROCES worden een aantal studenten per jaar begeleid in het kader van een stage of afstuderen. In 2008 is het punt aangebroken om vanuit de testomgeving een schaalsprong te maken naar de praktijk²²¹. Het hele project bestaat uit twee stappen. Ten eerste het haalbaarheidsonderzoek en ten tweede de oprichting van een centrum: het Biogas Centrum Groningen (BCG). In de periode 2008–2009 is het project gestart onder de naam Bio-VEC. Dit bleek echter een bestaande naam te zijn en daarom is het project later omgedoopt tot BCG²²².

Haalbaarheidsstudie Bio-VEC

PROCES-Groningen BV wil onderzoeken onder welke voorwaarden een Vergister-Expertise-Centrum (Bio-VEC) kan worden opgestart en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om het centrum levensvatbaar te maken²²³. In dit centrum kan zowel contractonderzoek worden uitgevoerd, maar kan ook de regionale kennis worden gebundeld en verbreed. De levensvatbaarheid wordt geschetst in termen van marktvraag, positionering, organisatie, continuïteit en financiering. Het haalbaarheidsonderzoek moet leiden tot een marktonderzoek, een strategieonderzoek en een financierings- en bedrijfseconomisch onderzoek²²⁴. Op basis van het haalbaarheidsonderzoek kan een businessplan geschreven worden²²⁵. Op 31 maart 2008 stemmen GS in met de subsidieaanvraag voor het haalbaarheidsonderzoek.

Uit het haalbaarheidsonderzoek volgt dat er een markt is voor Bio-VEC en dat het financieel haalbaar is om het bedrijf op te richten²²⁶. Dit heeft geleid tot de oprichting van het Biogas Centrum Groningen (BCG).

Oprichting BCG

BCG is opgezet om een bijdrage te leveren aan het realiseren van de groen gas doelstellingen door middel van onderzoek naar biogas productie via vergisting van biomassa²²⁷. BCG doet dit door het opbouwen en inzetten van testfaciliteiten voor derden en het uitvoeren van eigen onderzoek. De bestaande kennis wordt verspreid via een digitaal handboek. Tevens verzorgt BCG opleidingen en cursussen. Dit alles moet leiden tot efficiënte productie van meer biogas in bestaande en nieuwe vergisters.

²²¹ Brief van GS aan PS van de provincie Groningen betreffende de Haalbaarheidsstudie Bio-VEC, zaaknummer 84127, 8 april 2008.

²²² Aanvraag Koers Noord/OP voor Biogas Centrum Groningen (BCG), 25 januari 2010.

²²³ Brief van GS aan PS van de provincie Groningen betreffende de Haalbaarheidsstudie Bio-VEC, zaaknummer 84127, 8 april 2008.

²²⁴ Aanvraag ondersteuning Businessplan Bio-VEC, 30 januari 2008.

²²⁵ Bio-VEC – Bio-Vergistings Expertise Centrum. Een studie naar de haalbaarheid. Uitgevoerd door PROCES-Groningen BV, 5 november 2008.

²²⁶ Bio-VEC Bio Vergistings Expertise Centrum. Uitgevoerd door PROCES-Groningen BV, 5 november 2008.

²²⁷ www.biogascentrumgroningen.nl

Het project BCG wordt gesubsidieerd vanuit het EFRO (Europese middelen), het Pieken in de Delta programma (Rijksmiddelen), de provincie en gemeente Groningen. Daarnaast dragen de projectpartners bij. De projectpartners zijn de Suikerunie, HLS Green Energy bv, Hanzehogeschool Groningen, Rijksuniversiteit Groningen, W. van der Meer en Zonen bv, University of the Basque Country, Grontmij, ECN, IMEnz Bio-engineering, DSM, Biogasservice Nord, Machinefabriek Emmen, Oosterhof Holman, Industrial Storage systems, en PROCES-Groningen²²⁸.

Het totale budget is € 2,2 miljoen. Dit is voor de uitvoering van 21 onderzoeksprojecten. De duur van het BCG project is 3 jaar. Daarna moet BCG zelfstandig verder kunnen gaan. Voor het project heeft de provincie in samenwerking met SNN en het ministerie van ELI, een staatssteuntoets uitgevoerd²²⁹.

Betreft de subsidieaanvraag bij de provincie Groningen wordt aangegeven dat het project past binnen de economische beleidsdoelstellingen, het energie- en klimaat beleid van de provincie en de uitvoering van het EAN²³⁰. Op 1 maart 2011 wordt de subsidie toegezegd²³¹ en gefinancierd uit het fonds Provinciale Meefinanciering²³². BCG hoeft geen inhoudelijke rapportages in te dienen. Alleen de hoofdzakelijk financiële rapportages aan SNN²³³.

Provinciale rol

In de tijd van de subsidieaanvraag was de provincie het loket voor SNN / Koers Noord projecten. Bij de provincie waren in die tijd een aantal projectverwerwers in dienst. Deze brachten diverse partijen, zoals kennisinstellingen en bedrijven, bij elkaar. De projectverwerwers weten via hun netwerk wat er speelt en kunnen adviseren over bepaalde subsidiemogelijkheden. Daarna ging men met de partijen om tafel zitten om een goed plan op te zetten.

De provincie Groningen heeft PROCES geholpen met de subsidieaanvraag bij zowel BIO-VEC als BCG. De provincie heeft een aantal partners gezocht en in contact gebracht met PROCES. Daarnaast heeft zij geassisteerd bij het verbeteren van de kwaliteit van de subsidieaanvraag. De provincie heeft daarvoor een externe ingehuurd welke de projectaanvraag heeft geschreven²³⁴. De kosten voor deze externe inhuur is ingehouden op de verleende subsidie²³⁵. De provincie Groningen heeft verder een subsidie verstrekt voor het project. Tenslotte is de provincie samen met de gemeente en BCG op zoek gegaan naar een geschikte locatie²³⁶.

²²⁸ www.biogascentrumgroningen.nl

²²⁹ Afdelingsnota EZP provincie Groningen, 22 februari 2011.

²³⁰ A-minute provincie Groningen, zaaknummer 232869, 1 maart 2011.

²³¹ Subsidiebeschikking van de provincie Groningen aan het Biogas Centrum Groningen, zaaknummer 232869, 1 maart 2011.

²³² Afdelingsnota EZP provincie Groningen, 22 februari 2011.

²³³ Interview met BCG, 25 juli 2012.

²³⁴ Beantwoording van vragen door de provincie Groningen 19 juli 2012.

²³⁵ Interview met BCG, 25 juli 2012.

²³⁶ Beantwoording van vragen door de provincie Groningen 17 juli 2012.

PROJECTSTUDIE GROEN GAS HUBS

Algemene beschrijving

Een vergister produceert biogas. Met dit biogas kan ter plekke stroom worden opgewekt wat aan het net kan worden geleverd. Dit proces leidt echter tot grote warmteverliezen. Het kan economisch verstandiger²³⁷ zijn om het biogas op te waarderen naar groen gas en direct aan het aardgasnetwerk te leveren²³⁸. Hierbij komen wel een tweetal problemen om de hoek kijken. Voor het opwaarderen van biogas naar groengas is een installatie nodig, welke duur is. Ten tweede is het aardgasnetwerk niet overal geschikt om groen gas te injecteren. Een oplossing hiervoor kan zijn om het biogas van verschillende partijen te verzamelen en dan op te waarderen en te injecteren. Dit kan via een groen gas hub.

De provincie Groningen heeft een uitgebreid netwerk van gasleidingen. Niet alle gasleidingen zijn echter geschikt om groen gas in te injecteren. Het landelijk gasnetwerk (70 bar) is bijvoorbeeld niet geschikt om groen gas te injecteren. Het landelijk netwerk verdeelt het gas over regionale en lokale netwerken. Deze hebben een lagere druk, respectievelijk 40 en 8 bar. In het regionale gasnetwerk van 40 bar is voldoende afleveringscapaciteit en is de injectie van groen gas wel mogelijk. Voor lokale gasleidingen ligt het iets gecompliceerder. De hoeveelheid groen gas welke geïnjecteerd mag worden, is afhankelijk van de minimale afname van gas door de consumenten en bedrijven. Dit minimum ligt in de zomer wanneer er weinig gas wordt gebruikt. Hoe lager de druk, hoe kleiner de kans is dat er daadwerkelijk capaciteit beschikbaar is. Zonder deze capaciteit zal de netbeheerder geen vergunning voor gaslevering afgeven²³⁹. De lokale distributienetten zijn, in tegenstelling tot het regionale net, niet in staat grote hoeveelheden groen gas te accepteren²⁴⁰.

Aan de levering van groen gas aan het gasnet zitten dus nogal wat haken en ogen. Een oplossing zit in de Groen Gas Hubs. Hierbij wordt door middel van een lage druk biogasleiding het gas van de individuele vergisters verzameld. De gaswaardering vindt niet plaats bij de vergisters zelf, maar op een centrale plek waarna het geïnjecteerd kan worden in het regionale gasnetwerk. Voordelen hiervan zijn dat de kosten van de gasopwaardeerinstallatie gedeeld kunnen worden. Tevens kan de koppeling tussen de verschillende vergisters met een lage drukleiding worden gerealiseerd, welke goedkoper is²⁴¹.

In 2010 worden volgens SEV op een vijftal locaties in Noord-Nederland hubs ontwikkeld. Het gaat daarbij om de biogasleiding Noordoost Fryslân (BIONOF), Omrin Oudehaske, Suikerunie Groningen, Attero Groningen en Attero Wijster²⁴². Hieronder worden de projecten van de Suikerunie en Attero kort beschreven.

²³⁷ Biomassavergistingsinstallaties in het Landschap. Uitgevoerd door H+N+S in opdracht van de provincie Groningen, oktober 2011, pagina 133.

²³⁸ Groen Gas Hubs versie 1.0. Brochure van Energy Valley, november 2010.

²³⁹ Biomassavergistingsinstallaties in het Landschap. Uitgevoerd door H+N+S in opdracht van de provincie Groningen, oktober 2011, pagina 39 e.v.

²⁴⁰ Groen Gas Hubs versie 1.0. Brochure van Energy Valley, november 2010.

²⁴¹ Biomassavergistingsinstallaties in het Landschap. Uitgevoerd door H+N+S in opdracht van de provincie Groningen, oktober 2011, pagina 133.

²⁴² Groen Gas Hubs versie 1.0. Brochure van Energy Valley, november 2010.

Suikerunie

De Suikerunie is in 2009 gestart met een biomassavergistingsinstallatie in het Brabantse Dinteloord. Ook in het Groningse Ververlaten wil de Suikerunie een vergister installeren. De biomassa is voor 90% afkomstig uit het eigen productieproces en 10% van zusterbedrijven van de Suikerunie. De vergister in Groningen zal jaarlijks zo'n 100.000 ton biomassa verwerken tot 16 miljoen kubieke meter biogas. Dit gas kan worden omgezet naar groen gas en worden teruggeleverd aan het aardgasnetwerk²⁴³. In Brabant wordt het geproduceerde gas geïnjecteerd in het lokale netwerk. In Groningen zou het gas moeten worden geïnjecteerd in het regionale netwerk. Hiervoor moet de gasdruk worden opgevoerd naar 40 bar en dit is erg kostbaar. Het idee is toen ontstaan om het gas aan het stadsnet van Groningen te leveren. Attero Groningen doet dat al. Beide leveranciers op het stadsnet zou echter tot een aantal praktische problemen leiden. De oplossing is dat als er ruimte is de Suikerunie aan het stadsnet levert en als er geen ruimte is aan het Gasunie 40 bar netwerk. Dit is een minder kostbare oplossing dan een continue levering aan het 40 bar netwerk²⁴⁴. Op 15 september 2011 gaat de bouw van de biomassavergister van start²⁴⁵. De Suiker Unie in Hoogkerk zette woensdagmiddag 21 november 2012 haar biomassavergister in werking²⁴⁶.

Attero Groningen

Attero houdt zich bezig met het verwerken van diverse afvalstromen. Eén van de manieren is energieopwekking door de verbranding of vergisting van afval²⁴⁷. Attero geeft op haar website de volgende beschrijving van de locatie in Groningen:

Op onze locatie Groningen verwerken wij afval dat geleverd wordt door de gemeentelijke samenwerkingsverbanden in de stad en diverse regio's. In de scheidinginstallatie verwerken wij jaarlijks ongeveer 160.000 ton huishoudelijk afval. Trommelzeven, stijgzifters en magneetbanden scheiden het restafval in deelstromen. Het gaat onder meer om metalen, een brandbare fractie en een organische natte fractie. Met infrarood en foliescheiders halen we op deze locatie sinds medio 2008 ook kunststoffen uit het afval.

Het organische deel wordt vergist. We verwijderen eerst inert materiaal zoals zand, glas, steen en keramiek. Het resterende organische materiaal wordt verkleind en nabehandeld. Vervolgens pompen we deze organische stroom naar vier grote vergistingsreactoren met elk een inhoud van 2.750 kubieke meter. Het vergistingsproces levert circa 1.000 kubieke meter biogas per uur op. In een opwerkingsinstallatie werken wij dit op tot groen gas dat we invoeden op het plaatselijke aardgasnet. Zo koken en stoken huishoudens in Groningen weer een stukje 'groener'.

De teruggewonnen materialen zoals metalen en kunststoffen, zijn uitstekend geschikt voor hergebruik. Dit materiaal bieden we voor recycling aan bij gespecialiseerde verwerkers. De overgebleven brandbare deelstroom zetten wij als brandstof in voor de productie van elektriciteit en warmte in onze afvalenergiecentrales.

In 2010 heeft Attero een nieuwe installatie gebouwd welke biogas opwaardeert tot groen gas. Het groene gas wordt vervolgens geïnjecteerd in het stadsnet. De

²⁴³ Persbericht op www.suikerunie.nl: 'Suikerunie krijgt SDE voor vergistingsinstallatie, maar kan zijn gas moeilijk kwijt'.

²⁴⁴ Interview met Stichting Energy Valley, 24 juli 2012.

²⁴⁵ Persbericht op www.suikerunie.nl: 'Suikerunie start bouw biomassavergister locatie Ververlaten', 12 september 2011.

²⁴⁶ www.oogtv.nl, 21 november 2012.

²⁴⁷ www.attero.nl.

jaarlijkse productie van groen gas op de locatie in Groningen is 5,5 miljoen kubieke meter²⁴⁸. In 2012 zijn er onderhandelingen gaande met een lokale agrariër die eventueel wil aanhaken op de groen gas hub²⁴⁹.

Groen Gas Hubs

Er zijn dus allerlei initiatieven op het gebied van groen gas productie in Noord-Nederland. De SEV is in 2008 begonnen met het bij elkaar brengen van partijen om te proberen een samenwerking op te zetten. Het voordeel van de samenwerking is dat de opgedane kennis met elkaar kan worden gedeeld. Verder wordt de infrastructuur beschikbaar gesteld voor diverse partijen. Hierdoor gaat de kostprijs naar beneden. Er is veel overleg gepleegd tussen de betrokken partijen. De uitkomsten zijn door SEV voorgelegd aan de provincie welke verbeterpunten aangaf. SEV is hiermee weer terug gegaan naar de betrokken partijen en de uitkomsten daarvan weer voorgelegd aan de provincie, etc. De voorbereiding voor het project heeft 2–3 jaar geduurd. Een van de moeilijkheden hierbij was de afweging van bedrijven: *wil ik mijn kennis delen, zodat een ander er geld mee kan verdienen*²⁵⁰?

Ondertussen bleek dat diverse partijen allemaal hun eigen Koers Noord subsidieplan hadden ontwikkeld. De provincies hebben toen aangegeven dat er betreft de groen gas hubs, maar één project subsidie zou krijgen. De SEV heeft toen de partijen bij elkaar gezet en er één project van proberen te maken. Het eerste plan was om onderzoeksvragen te ontwikkelen die voor alle betrokken partijen interessant zijn. Door tijdsdruk is dit niet gelukt en zijn de al bestaande onderzoeksprojecten samengevoegd²⁵¹. De subsidieaanvraag betreft alleen de onderzoeken zelf. De aanleg van de infrastructuur en de exploitatie van de installaties vallen buiten dit project. Hiervoor hebben de partijen zelf SDE subsidie of een bijdrage uit het Waddenfonds aangevraagd²⁵².

De betrokken partijen hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten om samen de Groen Gas Hubs in Noord-Nederland verder te ontwikkelen. De samenwerkende partijen zijn allen betrokken bij de opzet van hun eigen groen gas hub. Er is geen sprake van een gezamenlijke hub. De SEV is de penvoerder van het project. Het project loopt van begin 2008 tot eind 2014. Ondanks dat er in het begin vertraging is opgelopen, wordt verwacht de deadline van 2014 te halen²⁵³.

Provinciale rol

De trekker in dit project is SEV. De provincie is actief betrokken geweest bij de opzet van de projectaanvraag. Zij heeft SEV geadviseerd over de aanvraag en geholpen met de ontwikkeling van het project. Daarnaast heeft de provincie een faciliterende rol gespeeld door de inhuur van een extern bureau welke de subsidieaanvraag heeft geschreven²⁵⁴. Uiteindelijk levert de provincie ook een bijdrage in de subsidiering van het project.

²⁴⁸ www.attero.nl.

²⁴⁹ Interview met Stichting Energy Valley, 24 juli 2012.

²⁵⁰ Beantwoording van vragen door de provincie Groningen, 19 juli 2012.

²⁵¹ Interview met Stichting Energy Valley, 24 juli 2012.

²⁵² Beantwoording van vragen door de provincie Groningen, 19 juli 2012.

²⁵³ Interview met Stichting Energy Valley, 24 juli 2012.

²⁵⁴ Beantwoording van vragen door de provincie Groningen, 19 juli 2012.

PROJECTSTUDIE RUIMTELIJKE INPASSING VERGISTERS (ZIJDIIJK)

Introductie

Zijldijk is een dorp in de gemeente Loppersum en telt 220–240 inwoners verdeeld over circa 100 huizen. De vereniging Dorpsbelangen Zijldijk heeft in 2006 het plan opgepakt om een energieneutraal dorp te worden. Het motto is “Het gas van Slochteren gaat naar Den Haag, Zijldijk maakt haar eigen gas”. In 2007/2008 zijn door studenten van de Hanze Hogeschool een aantal onderzoeken uitgevoerd. Eerst een vooronderzoek om de verschillende mogelijkheden van duurzame energie te onderzoeken. Hieruit kwam naar voren dat vergisting een interessante optie is voor het dorp. Een tweede studie door studenten leidde tot de conclusie dat het ook bedrijfseconomisch uitvoerbaar is²⁵⁵.

De afdeling Milieu van de provincie Groningen is enthousiast en verleent, in het kader van het Actieplan Biomassa, een subsidie om vervolgonderzoek te laten uitvoeren. De Rabobank en het dorp zelf hebben voor de benodigde cofinanciering gezorgd²⁵⁶. De vereniging Dorpsbelangen Zijldijk besteedt het onderzoek uit aan het adviesbureau E-kwadraat²⁵⁷.

Het dorp wil een coöperatie of coöperatieve vereniging oprichten. Naast de dorpsbewoners zullen de Rabobank en een investeerder in de coöperatie zitting nemen²⁵⁸. De investeerder bouwt de installatie en zorgt voor de exploitatie. Het dorp zelf is verdeeld over het plan. Zo’n 100 bewoners van het dorp Zijldijk hebben zich aangesloten bij het project. Elk lid investeert een paar duizend euro dat hij terugverdient via energiebesparing²⁵⁹.

Het plan is om de vergistingsinstallatie aan de rand van het dorp te plaatsen. Dichtbij de op- en afrit van de N46 (Eemshavenweg)²⁶⁰. De mest van de lokale boerderijen kan, dankzij de goede ontsluiting, gemakkelijk naar de vergister worden getransporteerd en energie opwekken voor de dorpsgemeenschap.

De afdeling ruimtelijke ordening van de provincie geeft aan dat de vergister wordt beschouwd als industriële activiteit. De vergister dient daarom op een industrieterrein te worden geplaatst en mag niet langs de N46 dicht bij het dorp gebouwd worden²⁶¹.

WAT NU?

Bij het opwekken van stroom gaat veel warmte verloren. Het idee om deze warmte te gebruiken voor de huizen in het dorp is niet haalbaar. Door de lintbebouwing zijn de verliezen te groot. Er wordt daarom gekozen om groen gas te gaan produceren. Het volgende plan is om het geproduceerde gas direct aan de bewoners van Zijldijk te leveren. Door fluctuaties in het gasverbruik in het dorp is dit echter niet mogelijk. Het geproduceerde gas zal daarom worden ingevoerd op het openbare gasnet.

²⁵⁵ www.zijldijk.eu.

²⁵⁶ Interview met dorpsbelangen Zijldijk, 07 augustus 2012.

²⁵⁷ Brief van Vereniging Dorpsbelangen Zijldijk aan GS van de provincie Groningen, 20 april 2009.

²⁵⁸ Interview met dorpsbelangen Zijldijk, 07 augustus 2012.

²⁵⁹ Verslag Overleg Zijldijk, 7 september 2010.

²⁶⁰ Verslag startoverleg biomassavergistingsinstallaties provincie Groningen, 28 maart 2011.

²⁶¹ Interview met dorpsbelangen Zijldijk, 07 augustus 2012.

De vergistingsinstallatie zou daardoor op enige afstand van het dorp kunnen worden geplaatst, bijvoorbeeld op een bedrijventerrein.

Begin 2010 vindt er overleg plaats tussen de provincie, het adviesbureau E-kwadraat en dorpsbelangen Zijldijk. De Vereniging Dorpsbelangen Zijldijk houdt vast aan de plaatsing van de vergister in de buurt van het dorp zelf. Naast de energievoorziening dient het project ook om de sociale samenhang en daarmee de leefbaarheid in het dorp te vergroten. Tevens leidt de vergister tot behoud van werkgelegenheid en wellicht in de toekomst tot werkgelegenheid door afgeleide activiteiten (bijvoorbeeld een tankstation met groene brandstoffen). De vereniging is ervan overtuigd dat het project alleen zal slagen wanneer de energieproductie zichtbaar en aanwezig is in het dorp zonder dat deze tot overlast leidt.

In de eerste helft 2010 gaat de provincie actief op zoek naar een alternatieve locatie. De provincie probeert het project binnen de dan geldende regelgeving in te passen. Er worden verschillende opties onderzocht, maar geen van alle voldoet aan de door de vereniging dorpsbelangen en de provincie Groningen gestelde eisen²⁶². De locatie op het bedrijventerrein bij de Eemshaven valt af. Er is geen grond beschikbaar. Een andere optie in Oosterhoorn gaat ook niet door. Dit omdat het daarbij alleen gaat om de afname van het gas, niet om de productie ervan. Daarnaast vindt Dorpsbelangen Zijldijk dat deze locatie te ver van het dorp verwijderd is²⁶³. Dorpsbelangen Zijldijk is zelf ook met een aantal alternatieve locaties gekomen zoals bij een rioolzuiveringsinstallatie of een gaswinninglocaties. Het vinden van een geschikte locatie blijft een probleem.

Op 7 september 2010 wordt een bijeenkomst georganiseerd met dorpsbelangen Zijldijk, de gemeente Loppersum en de provincie Groningen²⁶⁴. De stand van zaken wordt doorgenomen. De provincie Groningen geeft aan dat het POV geen mogelijkheid biedt tot de bouw van een vergister welke niet gekoppeld is aan een agrarisch bedrijf, tenzij geplaatst bij een rioolwaterzuiveringsinstallatie, een stortplaats of op een bedrijventerrein. Om de vergister bij Zijldijk te kunnen bouwen is een wijziging van het POV en het bestemmingsplan nodig²⁶⁵.

PLANOLOGISCH ONDERZOEK

De provincie Groningen gaat een onderzoek uitvoeren naar mogelijke alternatieve locaties voor biovergisters (zie hieronder). De uitkomsten van het onderzoek zullen echter nog minimaal een jaar op zich laten wachten. Het project wordt in de ijskast gezet en de vereniging Dorpsbelangen gaat intussen kijken naar een andere aanpak van het streven naar een 'Duurzaam Zijldijk'. Hierbij wordt gedacht worden aan woningsisolatie, andere verwarmingsketels, plaatsen van zonnecollectoren, etc.²⁶⁶. Uit het landschappelijk inpassingonderzoek volgt dat de locatie aan de rand van het dorp niet geschikt is. In september 2012 wordt het dorp door GS daarvan op de hoogte gesteld²⁶⁷.

²⁶² Functioneel overleg ruimtelijke ordening provincie Groningen, 2 juni 2010.

²⁶³ Interview met dorpsbelangen Zijldijk, 07 augustus 2012.

²⁶⁴ Verslag Overleg Zijldijk, 7 september 2010.

²⁶⁵ Verslag startoverleg biomassavergistingsinstallaties provincie Groningen, 28 maart 2011.

²⁶⁶ Verslag Overleg Zijldijk, 7 september 2010 en www.zijldijk.eu.

²⁶⁷ Beantwoording van vragen door de provincie Groningen, 22 augustus 2012

Landschappelijke inpassing in de provincie Groningen

In 2011 laat de provincie Groningen een studie uitvoeren met als doel te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor plaatsing van biomassavergistingsinstallaties in het Groningse landschap. Het bouwen vergistingsinstallaties wordt door de provincie gestimuleerd, maar soms staat dit op gespannen voet met het streven naar landschappelijke kwaliteit²⁶⁸.

De studie is uitgevoerd door een extern bureau onder begeleiding van een aantal provinciale afdelingen. Tevens is er een klankbordgroep opgericht waarin maatschappelijke organisaties waren vertegenwoordigd, zoals LTO-noord, Natuur & Milieu-federatie, Bio-energienoord, Stichting Energy Valley. Daarnaast zijn extra deskundigen aangetrokken voor een aantal werkateliers²⁶⁹. Hierbij worden meerdere personen en organisaties bij de beleidsvorming betrokken.

In het onderzoek worden vergistingsinstallaties ingedeeld in een viertal categorieën²⁷⁰.

1. Minivergister geïntegreerd in agrarisch bedrijf²⁷¹
2. Aan agrarisch erf gebonden vergister²⁷²
3. Agro-industriële vergister²⁷³
4. Industriële vergister²⁷⁴

Bij de bepaling van de landschappelijke inpassingen is de provincie ingedeeld in tien gebieden met hun eigen kenmerkende landschapseigenschappen. Binnen elk gebied is gekeken naar de karakteristieken van het landschap en de eventuele mogelijkheden voor het plaatsen van een agro-industriële vergister. Hierbij gaat het om de plaatsing bij een agrarisch bedrijf waarbij de input wel afkomstig is van verschillende bedrijven²⁷⁵. Uit het onderzoek komt naar voren dat sommige landstypen meer kansen bieden voor de vestiging van agro-industriële vergisters dan anderen.

Naast de geschiktheid voor vestiging in verschillende landstypen is er ook gekeken naar de beleidsmatige aspecten natuur, nationaal landschap, waardevol

²⁶⁸ Biomassavergistingsinstallaties in het landschap, Locatiefactoren en inpassing in de provincie Groningen, H+N+S landschapsarchitecten, in opdracht van de provincie Groningen, oktober 2011, hoofdstuk 1.

²⁶⁹ Functioneel overleg Ruimtelijke Ordening provincie Groningen, 6 juli 2011.

²⁷⁰ Biomassavergistingsinstallaties in het landschap, Locatiefactoren en inpassing in de provincie Groningen, H+N+S landschapsarchitecten, in opdracht van de provincie Groningen, oktober 2011, hoofdstuk 2.

²⁷¹ De minivergister kan bijdragen aan de zelfvoorziening van het bedrijf. De input is circa 20 ton/dag, vermogen 40 kWe, geen extra oppervlakte nodig. Deze vergisters vallen binnen de huidige verordeningen en zijn toelaatbaar op een agrarisch erf.

²⁷² Voor dit type geldt de minimum vereist van 50% input van het eigen bedrijf of 50% van output digestaat verwerken op het eigen bedrijf. De input is 20-100 ton/dag, vermogen is 0,2-2 MWe, oppervlakte 0,75-2 ha. Deze vergisters vallen binnen de huidige verordeningen en zijn toelaatbaar op het agrarisch erf.

²⁷³ Dit type kan in theorie op een agrarisch bedrijf gevestigd zijn, maar gezien de schaalgrootte overstijgen de input of output vaak de hoeveelheid die door een enkel bedrijf aangeleverd of verwerkt kan worden. De vergister zal daardoor buiten het agrarische erf geplaatst moeten worden. De input is 100-200 ton/dag, vermogen 2-4 MWe, oppervlakte 1,5-3 ha.

²⁷⁴ Dit zijn grote vergisters die niet meer in het (agrarische) landschap zijn in te passen. Deze vergisters staan bij waterzuiveringsinstallaties of op industrieterreinen. Input is 100-5000 ton/dag, vermogen is 4-10 MWe en het oppervlakte is 1-1,5 ha.

²⁷⁵ Biomassavergistingsinstallaties in het landschap, Locatiefactoren en inpassing in de provincie Groningen, H+N+S landschapsarchitecten, in opdracht van de provincie Groningen, oktober 2011, hoofdstuk 3.

cultuurlandschap, beschermd stads- en dorpsgezicht, beschermingszone wierden, water en kernen dorpen/steden. Tevens is gekeken naar locatiefactoren als aan- en afvoermogelijkheden over de weg en de afzetmogelijkheden voor de geproduceerde duurzame energie. Alle aspecten zijn in een kansenkaart opgenomen. Hierdoor is inzichtelijk gemaakt welke gebieden in meer of mindere mate kansrijk zijn voor de vestiging van vergistingsinstallaties²⁷⁶.

Op 9 maart 2011 stemt PS in met een wijziging van het POV²⁷⁷. Het artikel 4.19 wordt vervangen. In het nieuwe artikel kan naast het plaatsen van een mestvergister binnen het agrarische bouwvlak of op een bedrijventerrein en glastuinbouwgebied, GS tevens nadere locaties aanwijzen waar in de bouw van biomassavergistingsinstallaties of mestvergistingsinstallaties kan worden voorzien.

In het Functioneel Overleg Ruimtelijke Ordening van 7 november 2011 wordt het onderzoek besproken. Afgesproken wordt dat GS geen gebruik maken van de mogelijkheid om nadere locaties voor categorie 3 vergisters aan te wijzen. Het van geval tot geval afwegen van ruimtelijke belangen wordt aangehouden²⁷⁸. Hierdoor kan de provincie maatwerk leveren²⁷⁹.

Op 29 november 2011 biedt GS aan PS de uitkomsten van het ontwerpend onderzoek 'Biomassavergistingsinstallaties in het landschap' ter informatie aan.

Provinciale rol

In het voortraject heeft de provincie een actieve rol gespeeld bij de totstandkoming van het project in Zijldijk. Zij heeft een haalbaarheidsstudie gesubsidieerd. Bij de volgende stap in het proces liep men aan tegen het ruimtelijke ordeningsbeleid. De provincie is, in overleg met de dorpsbewoners, op zoek gegaan naar diverse vestigingslocaties, maar kwam daar niet uit.

De provincie heeft de problemen die ontstaan bij de ruimtelijke inpassing erkent en heeft in dat kader een onderzoek gestart en het POV aangepast.

²⁷⁶ Biomassavergistingsinstallaties in het landschap, Locatiefactoren en inpassing in de provincie Groningen, H+N+S landschapsarchitecten, in opdracht van de provincie Groningen, oktober 2011, hoofdstuk 4.

²⁷⁷ Provinciaal blad van de provincie Groningen, nummer 12, 24 maart 2011.

²⁷⁸ Functioneel Overleg ruimtelijke Ordening, 7 november 2011.

²⁷⁹ Functioneel Overleg ruimtelijke Ordening, 24 oktober 2011 en Beantwoording van vragen door de provincie Groningen, 22 augustus 2012



Dit onderzoek is uitgevoerd door:

Dhr. Drs. J. van den Bergs en
Mw. Drs. Ing. P. Post

Assen, 11 februari 2013