



Noordelijke
Rekenkamer



VERDELING ONDER HOOGSPANNING

*Een onderzoek naar de verdeling van kosten
en baten rondom wind- en zonneparken*

PROVINCIE FRYSLÂN

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 2 maart 2020

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

Hierbij bieden wij het door ons op 18 december 2019 vastgestelde rapport 'Verdeling onder hoogspanning, een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken in de provincie Fryslân' aan.

Noordelijke Rekenkamer

Dr. J. van der Bij
Waarnemend voorzitter

Dr. L. Schaap
Secretaris

Verdeling onder hoogspanning

Een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten
rondom wind- en zonneparken in de provincie Fryslân

Inhoud

	Samenvattende conclusies en aanbevelingen	3
	Context	4
	Conclusies	5
	Aanbevelingen	10
1	Inleiding	14
1.1	Aanleiding en context	15
1.2	Aanpak en afbakening van het onderzoek	16
1.3	Leeswijzer	18
2	Het aanwijzen van de gebieden	19
2.1	Inleiding	20
2.2	Het aanwijzen van concentratiegebieden voor windenergie	20
2.3	Het aanwijzen van de gebieden voor zon	25
2.4	Samenvatting	27
3	Het bestemmen en vergunnen van de projecten	28
3.1	Inleiding	29
3.2	Procedures onder tijdsdruk	29
3.3	De gekozen procedure en het plan-MER	31
3.4	De vergunningverlening	33
3.4.1	Windpark Nij Hiddum-Houw	33
3.4.2	Zonnepark Appelscha-Hoog	36
3.4.3	Zonnepark Garyp	39
3.5	De ingediende zienswijzen	41
3.6	Beroepsprocedures	42
3.7	Samenvatting	42
4	Sturing op compensatie en participatie	44
4.1	Inleiding	45
4.2	Het specialiteitsbeginsel	46
4.3	Nationaal beleid voor beperken en compenseren van hinder	46
4.3.1	De wettelijke planschaderegeling	47
4.3.2	De NWEA-gedragscode	48
4.4	Sturing op compensatie en participatie bij Nij Hiddum-Houw	48
4.4.1	Provinciale kaders voor compensatie en participatie	48
4.4.2	Participatie als criterium bij de keuze van het project	50
4.4.3	De rol van de Omgevingsadviesraad	50
4.4.4	Concrete resultaten van de OAR	52
4.4.5	Provinciale Staten dwingen aanvullende eisen af	53
4.5	Sturing op compensatie en participatie bij Appelscha-Hoog	53
4.5.1	Betrokkenheid van omwonenden	53
4.5.2	Provinciale sturing op participatie	53
4.6	Sturing op compensatie en participatie bij andere provincies	54
4.7	Samenvatting	55

5	Verdeling van lusten en lasten	57
5.1	Inleiding	58
5.2	Stroomdiagrammen en compensatie in de cases	59
5.2.1	Zonnepark Garyp	59
5.2.2	Zonnepark Appelscha-Hoog	60
5.2.3	Windpark Nij Hiddum-Houw	61
5.3	Financiële participatie	64
5.3.1	Zonnepark Garyp	64
5.3.2	Windpark Nij Hiddum-Houw	65
5.4	Samenvatting	66
6	Het Deense instrumentarium	68
6.1	Inleiding	69
6.2	Compensatieregeling	70
6.3	Regeling profijt voor de gemeenschap	70
6.4	Regeling gedeeld eigenaarschap	71
6.5	Samenvatting	72
7	Bestuurlijke reactie en nawoord	73
7.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân	74
7.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	77
	Bijlagen	79
	Bijlage 1 Overzicht Friese wind- en zonneparken	80
	Bijlage 2 SDE+ en toelichting op inkomsten van een wind- of zonnepark	82
	Bijlage 3 Toelichting op kosten van een wind- en zonnepark	88
	Bijlage 4 Geïnterviewde personen	95
	Bijlage 5 Bronnenlijst	96

Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Context

Bij omvangrijke ruimtelijke ingrepen zijn er partijen die hiervan voordeel hebben en partijen die nadeel ondervinden. De ruimtelijke ingrepen die samenhangen met de energietransitie, zoals de inpassing van wind- en zonneparken, vormen hierop geen uitzondering. De provincie Fryslân wil in 2020 dat 16% van de energie duurzaam wordt opgewekt. Verder heeft Fryslân een besparingsdoel van 20% in 2020 (ten opzichte van 2010). Bovendien heeft zij met 530,5 MW een grote taakstelling voor windenergie op land. Het einddoel van de provincie Fryslân is om in 2050 volledig energieneutraal te zijn. De provincie wil deze omslag bereiken met een brede mix van energiebesparing (isolatie, warmtepomp) en duurzame energieopwekking (wind, zon, verbranding van biomassa). Verder wordt ingezet op innovatie- en werkgelegenheidsbeleid. De energietransitie is een veelomvattend onderwerp en nagenoeg iedere sector en iedere burger zal te maken krijgen met ingrijpende veranderingen. In dit onderzoek staan de verdeling van de kosten en de baten en de vraag of deze verdeling rechtvaardig is centraal. Met betrekking tot de rechtvaardigheid kan een onderscheid worden gemaakt tussen de uiteindelijk tot stand gekomen verdeling van de kosten en baten enerzijds en het (besluitvormings)proces dat heeft geleid tot de totstandkoming van die verdeling anderzijds. Beide aspecten komen in het onderzoek aan bod.

De Noordelijke Rekenkamer concentreert zich in dit onderzoek op de duurzame energieopwekking in wind- en zonneparken. Wind en zon zijn energiebronnen met een lage energiedichtheid waarvoor voor het 'oogsten' van deze energie veel ruimte nodig is. Omdat bij wind- en zonneparken naast zaken als subsidieverlening ook de ruimtelijke belangentegenstellingen scherp naar voren komen, is in dit onderzoek gekozen om op dit type projecten te focussen. Provinciale Staten kunnen met name door het ruimtelijke spoor in potentie veel invloed op deze projecten uitoefenen. Er kan bijvoorbeeld door de omgevingsverordening worden bepaald waar een zoekgebied voor windparken is, er kunnen eisen worden gesteld aan de maximale hoogte voor windmolens en er kan worden bepaald waar zonneparken mogelijk zijn.

Omwonenden van wind- en zonneparken vrezen overlast in de vorm van uitzichtverlies, geluid, slagschaduw, schitteringen, waardevermindering van woningen en gezondheidsrisico's. Steeds vaker wordt daarom de maatschappelijke wens geuit om omwonenden voor de ontstane hinder van een zonne- of windpark te compenseren. Ook wordt steeds meer benadrukt dat omwonenden in de gelegenheid moeten worden gesteld om mede-eigenaar van een zonne- of windpark te worden. In het Klimaatakkoord dat in 2019 is ondertekend, wordt gestreefd naar 50% eigendom van de duurzame energieproductie van de lokale omgeving. In die zin lijken projecten voor opwekking van duurzame energie af te wijken van 'normale' grootschalige ruimtelijke ingrepen die hinder kunnen veroorzaken

– zoals de aanleg van een snelweg – waarbij die roep om compensatie en participatie veel minder gebruikelijk lijkt.

Specifiek voor zonne- en windparken hebben provincies en gemeenten vaak beleid vastgesteld dat moet bewerkstelligen dat er een – in hun ogen – evenwichtige verdeling van de kosten en baten tot stand komt. Hierop ligt in dit onderzoek de nadruk. Er is gekeken naar de manier waarop de provincie ervoor heeft gezorgd dat er een 'eerlijke' verdeling van kosten en baten tot stand is gekomen. Daarna is gekeken hoe de verdeling van winst, compensatie en financiële participatie er in werkelijkheid is komen uit te zien. Dit resulteert in de volgende onderzoeksvraag.

Welke kosten en baten ondervinden betrokken partijen bij projecten over duurzame energieopwekking, hoe – en op basis van welke criteria – zijn deze kosten en baten verdeeld en hoe is die verdeling tot stand gekomen?

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt in zes deelvragen. De conclusies zullen per deelvraag worden beantwoord. Deelvraag 4 en 5 zullen tegelijk worden behandeld.

Conclusies

Welke projecten voor het opwekken van duurzame energie worden uitgevoerd?

Conclusie 1: in Fryslân wordt veel wind- en zonne-energie gerealiseerd.

In Fryslân wordt de komende jaren voor ongeveer 400 MW aan windmolens gerealiseerd. Deze windmolens worden geconcentreerd in twee parken: windpark Fryslân en Nij Hiddum-Houw (Kop Afsluitdijk). In Fryslân zijn bovendien concrete plannen voor de realisatie van grootschalige zonneparken. In totaal gaat het om ongeveer 14 zonneparken met een totale omvang van ruim 100 MW.

Welke verdeling van kosten en baten vinden Provinciale en Gedeputeerde Staten in projecten voor het opwekken van duurzame energie rechtvaardig? In hoeverre hebben zij hierin een expliciete afweging gemaakt?

Conclusie 2: de provincie ziet de aanleg van een grootschalig wind- of zonnepark als een bijzondere ruimtelijke ontwikkeling waarvoor omwonenden bovenwettelijk moeten worden gecompenseerd en/of waarin omwonenden financieel moeten kunnen participeren. Een goede argumentatie hiervoor ontbreekt.

Voor grootschalige ontwikkelingen in de fysieke omgeving zijn in het omgevingsrecht normen gesteld. Zo gelden er bijvoorbeeld normen voor geluidsbelasting op woningen. Wanneer omwonenden getroffen worden door inkomstenderving of waardedaling van hun onroerende zaak geldt een planschaderegeling. Daar waar het gaat om het opwekken van duurzame energie, is vanuit de provincie een sterke behoefte aan bovenwettelijke compensatie voor omwonenden en financiële participatie in het wind- of zonnepark door omwonenden. Hiermee wordt aangegeven dat de milieunormering en de planschaderegeling specifiek voor wind- en zonneparken ontoereikend gevonden worden. Ontwikkelaars van wind- en zonneparken zien landelijk de vraag naar bovenwettelijke compensatie en financiële participatieregelingen duidelijk toenemen, zowel in aantal als in

hoogte van de eisen. Het is echter onvoldoende beargumenteerd waarom wind- en zonneparken deze bijzondere positie in het omgevingsbeleid verdienen – in vergelijking met bijvoorbeeld de aanleg van een snelweg – waardoor er bovenwettelijke compensatie en/of financiële participatie zou moeten worden aangeboden. Omgekeerd kan de vraag worden gesteld waarom de omwonenden bij een aanleg geen aanspraak kunnen maken op bovenwettelijke compensatie. De Noordelijke Rekenkamer constateert dat de argumenten voor de toekenning van een bovenwettelijke compensatie bij de opwekking van duurzame energie onvoldoende doordacht en beargumenteerd zijn. Dit laatste mede met het oog op het gelijkheidsbeginsel.

Conclusie 3: Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten vinden het belangrijk dat omwonenden van wind- en zonneparken worden gecompenseerd en kunnen meeprofiteren van het park. Dit is voor zonneparken vastgelegd in beleid, maar voor windmolens niet.

In tegenstelling tot reguliere ruimtelijke ingrepen, dringen Gedeputeerde en Provinciale Staten in hun beleid over wind- en zonneparken aan op bovenwettelijke compensatie en financiële participatie. In het proces Fryslân Foar De Wyn (FFDW) was een eerlijke verdeling van lusten en lasten een belangrijk uitgangspunt. Deze spelregels voor de realisatie van windprojecten zijn door Gedeputeerde Staten onderschreven. Uitgangspunten zijn onder andere het compenseren van schade en hinder, het vormen van een gebiedsfonds ter financiering van zaken van algemeen nut en financiële participatie van de bevolking via aandelen of obligaties. Hoewel deze uitgangspunten niet in de Verordening Romte zijn opgenomen, onderstrepen Provinciale Staten wel het belang van compensatie en participatie.¹

Voor zonneparken is wel een artikel in de Verordening Romte opgenomen dat de opstelling en de omvang van zonneparken in de plantoelichting onderbouwd moet worden, met het oog op onder meer de mogelijkheid van financiële participatie van omwonenden.

Conclusie 4: de provincie Fryslân heeft enerzijds hoge klimaatambities, maar anderzijds is het ruimtelijk beleid belemmerend voor de energietransitie.

Zoals uit de paragraaf 'context' blijkt, heeft de provincie Fryslân hoge klimaatambities. De provincie streeft ernaar om in 2050 volledig energieneutraal te zijn. Hiervoor zal grootschalige opwekking van duurzame energie nodig zijn, terwijl de Verordening Romte stringente voorschriften bevat over de aanleg van wind- en zonneparken. Aanleg van nieuwe grote windmolens op land wordt in beginsel geblokkeerd.² Ook de aanleg van grootschalige zonneparken in het buitengebied is alleen onder strikte voorwaarden toegestaan. In twee cases is gebleken dat gemeenten met de nodige creativiteit hebben moeten handelen om de gewenste zonneparken alsnog mogelijk te maken. Het ruimtelijk beleid belemmert in de genoemde gevallen het halen van de klimaatambities.

¹ Provincie Fryslân, Amendement 4 Besluit tot plaatsing van 530 MW, aangenomen door PS Fryslân 17 december 2014.

² Aanleg van windparken is alleen nog mogelijk door middel van een provinciaal inpassingsplan.

Hoe bewerkstelligen Gedeputeerde Staten dat kosten en baten rechtvaardig worden verdeeld?

Conclusie 5: de aanwijzing van de zoekgebieden voor windparken is een lang en kronkelig pad gebleken.

Het proces om te komen tot aanwijzing van zoekgebieden voor windenergie is te kenmerken als een kronkelig bestuurlijk pad. Uiteindelijk heeft de provincie gekozen voor het realiseren van het merendeel van de opgave voor wind op land in het IJsselmeer. Vanwege de politieke gevoeligheid kende de locatiekeuze een lange geschiedenis, met veel tussentijdse wijzigingen en nieuwe inzichten. Om te komen tot een breed gedragen keuze voor locaties voor windenergie is het gebiedsproces Fryslân Foar De Wyn (FFDW) opgestart. Dit was een proces van onderop waarin veel potentiële locaties voor windmolens in kaart zijn gebracht. Dit leidde tot een voorstel met een groot aantal 'gedragen' locaties op het Friese platteland. Uiteindelijk besloten Provinciale Staten op voordracht van Gedeputeerde Staten de uitkomsten van dit gebiedsproces niet over te nemen en zelfstandig locaties aan te wijzen, in het IJsselmeer en op de kop van de Afsluitdijk. Door het afwijzen van het voorstel van Fryslân Foar De Wyn is veel tijd en energie verloren gegaan.

Conclusie 6: de zoekgebieden voor windenergie op land zijn nooit in een strategisch beleidskader vastgelegd.

De zoekgebieden voor windenergie zijn niet vastgelegd in een door Provinciale Staten vastgesteld strategisch beleidskader (zoals een structuurvisie) of in de Verordening Romte. Windpark Friesland is aangewezen door het Rijk en de locatie op de Kop van de Afsluitdijk komt in geen enkel ruimtelijk plan voor.³ Er heeft geen integrale afweging van locatiealternatieven plaatsgevonden. In die zin is er op strategisch niveau geen (integrale) ruimtelijke afweging gemaakt van de locaties. In het MER van het Provinciaal Inpassingsplan voor Nij Hiddum-Houw hebben Gedeputeerde Staten uiteindelijk een afweging van drie locaties gemaakt.

Conclusie 7: het ruimtelijk afwegingskader voor zonne-energie knelt

Provinciale Staten stelden in 2015 in de notitie Romte Foar Sinne wel een ruimtelijk afwegingskader voor zonneparken vast. Er worden criteria voor de aanleg van zonneparken gegeven en deze zijn bindend vastgelegd in de Verordening Romte. Belangrijk is dat zonneparken moeten aansluiten op stedelijk gebied. Deze bepaling werkt in twee cases zichtbaar belemmerend en in beide gevallen heeft de gemeente creatief moeten opereren om het knellende provinciale ruimtelijke kader te omzeilen, teneinde het door vrijwel iedereen – ook door de provincie – gewenste zonnepark te kunnen realiseren. Zo heeft de gemeente Tytsjerksteradiel (zonnepark Garyp) het plan in de geldende bestemming ingepast, waardoor de provincie geen nieuw bestemmingsplan aan de Verordening Romte hoefde te toetsen.

Conclusie 8: initiatiefnemers van wind- en zonneparken hebben goede toegang tot het bevoegd gezag en daardoor veel mogelijkheden om hun belangen over te brengen.

Na de vergunningaanvraag van de initiatiefnemer(s) bij het bevoegd gezag werd een projectgroep opgericht waarin meestal de initiatiefnemer(s) en afgevaardigden van de betrokken overheid of overheden zitting hadden. Soms werd er ook

³ Uiteraard wel in het Provinciaal Inpassingsplan, maar dit is volgens de definitie in de Verordening Romte geen ruimtelijk plan.

een gezamenlijk (overheden en initiatiefnemers) communicatieplan ontwikkeld. In tegenstelling tot omwonenden zaten de initiatiefnemer(s) vanaf het begin van het proces bij de provincie aan tafel en hadden zij daardoor veel mogelijkheden om voor hun belangen op te komen.

Conclusie 9: Gedeputeerde Staten probeerden initiatiefnemers binnen de wettelijke ruimte te faciliteren met snelle procedures.

Gedeputeerde Staten faciliteerden de initiatiefnemers in het ruimtelijke/vergunningproces onder andere door te zorgen voor een snelle vergunningverlening, zodat het wind- of zonnepark tijdig SDE+ subsidie kan aanvragen. Zij zetten daarvoor verscheidene procedureversnellers in.

Conclusie 10: omwonenden werden tijdig bij het proces betrokken en hadden invloed op de inrichting van de wind- en zonneparken.

Omwonenden zijn in een relatief vroeg stadium bij de plannen voor windpark Nij Hiddum-Houw betrokken. Gedeputeerde Staten organiseerden en faciliteerden hier bijvoorbeeld overleg tussen omwonenden en initiatiefnemers. De belangrijkste beslissingen – namelijk *dat* de windmolens er zouden komen en in welk gebied – waren weliswaar al genomen, maar de Omgevingsadviesraad heeft kunnen adviseren over de inhoud van de plannen. Zo heeft zij onder andere geadviseerd over de keuze van het voorkeursalternatief, de ruimtelijke opstelling van de turbines en een conceptversie van het MER. Ook zijn er door de Omgevingsadviesraad en initiatiefnemers afspraken gemaakt over een profijt- en participatieregeling voor omwonenden en omliggende dorpen, het voorkomen van slagschaduw op huizen, het beperken van geluids- en lichtoverlast en het afhandelen van planschade. Bij zonnepark Appelscha hebben omwonenden invloed gehad op de gemeentelijke besluitvorming over de locatie en de inrichting van het zonnepark. Bij zonnepark Garyp was sprake van een initiatief vanuit de dorpsgemeenschap zelf.

Conclusie 11: Gedeputeerde en Provinciale Staten oefenden druk uit op initiatiefnemers van wind- en zonneparken opdat zij bovenwettelijke compensatie en financiële participatiemogelijkheden aan omwonenden zouden aanbieden.

Bij duurzame-energieprojecten oefenden Gedeputeerde en Provinciale Staten druk uit op initiatiefnemers en medeoverheden om bovenwettelijke compensatie van en financiële participatie door omwonenden aan te bieden. Bij Nij Hiddum-Houw bleek dat onder andere uit de volgende concrete acties:

- Provinciale Staten hebben een afweging gemaakt tussen twee initiatieven voor de aanleg van het windpark. Het aanbieden van compensatie en financiële participatie aan de omgeving was hierin een randvoorwaarde.
- In de startnotitie voor het opstellen van een provinciaal inpassingsplan voor het windpark was een uitgangspunt dat de omgeving mee profiteert van het windpark. Er moest ruimte zijn voor financiële omgevingsparticipatie van maximaal 25%.
- De provincie stelde een Omgevingsadviesraad in. Het doel van deze Omgevingsadviesraad was het versterken van draagvlak en eigenaarschap bij de omgeving van het windpark, door inhoudelijke participatie in het proces en financiële participatie in het project. De onderhandelingsresultaten (onder andere een profijt- en een participatieregeling) zijn vastgelegd in een omgevingsovereenkomst; deze maakt integraal deel uit van de anterieure overeenkomst die is ondertekend door Gedeputeerde Staten en de initiatiefnemers.

- Provinciale Staten stelden in hun vergadering van 27 juni 2018 het besluit over het provinciaal inpassingsplan uit, omdat er een betere compensatie-/participatieregeling moest komen. Toen de initiatiefnemers zich daar toe bereid verklaarden, stemden Provinciale Staten op 18 juli in met het provinciaal inpassingsplan.

Het artikel in de Verordening Romte – dat bepaalt dat de grootte en opstelling van een zonnepark onder meer moet worden onderbouwd met financiële participatie van bewoners – is geen dode letter. Gedeputeerde Staten wezen de gemeente er in de casus zonnepark Appelscha-Hoog op dat in andere soortgelijke projecten omwonenden financieel hebben kunnen mee profiteren en vroegen alsnog met de ontwikkelaar na te gaan welke mogelijkheden er waren. Onder andere omdat de ontwikkelaar bij een ander project in de gemeente participatie wilde aanbieden, zagen Gedeputeerde Staten af van het geven van een reactieve aanwijzing.

Conclusie 12: Vanuit het omgevingsrecht heeft de provincie vrijwel geen bevoegdheden om compensatie en financiële participatie af te dwingen. Als Gedeputeerde Staten druk uitoefenen op initiatiefnemers, lopen zij het risico dat zij hun (ruimtelijke) bevoegdheden oneigenlijk gebruiken.

Het huidige omgevingsrecht bevat een zeer beperkte grondslag op basis waarvan overheden initiatiefnemers kunnen verplichten de omwonenden bovenwettelijk te compenseren of financieel te laten participeren (zie ook conclusie 13). Bij twee van de drie Friese cases heeft de Noordelijke Rekenkamer geconstateerd dat de provincie medewerking aan een wind- of zonnepark afhankelijk heeft gemaakt van het aanbieden/vastleggen van het aanbod voor compensatie en financiële participatie. Daarmee heeft de provincie de bevoegdheden in het kader van het ruimtelijk ordeningsrecht op een andere wijze aangewend, dan waarvoor ze toegekend zijn (en dat kan détournement de pouvoir inhouden). Het ging om de casus Nij Hiddum-Houw en zonnepark Appelscha (zie conclusie 11).

Deze werkwijze komt ook veelvuldig voor bij andere provincies en gemeenten. Afspraken over compensatie en participatie worden veelal vastgelegd in een anterieure overeenkomst. Volgens de Grondexploitatiewet mogen in een anterieure overeenkomst alleen zaken worden geregeld, die betrekking hebben op de grondexploitatie. Het risico bestaat dat de rechter een dergelijke overeenkomst in een eventuele rechtszaak nietig zal verklaren.

Hoe is de uiteindelijke kosten-batenverdeling in de onderzochte projecten? En verschilt de kosten-batenverdeling tussen coöperatieve en reguliere initiatieven? Zo ja, wat zijn de verschillen?

Conclusie 13: Vanuit het omgevingsrecht heeft de provincie vrijwel geen bevoegdheden om compensatie en financiële participatie af te dwingen. Desalniettemin vloeit er hooguit zo'n twee procent van de totale inkomsten van een wind- of zonnepark naar omwonenden als bovenwettelijke compensatie. Het percentage financiële participatie ligt hoger, namelijk maximaal 11%. Bij een coöperatief project vloeit alle winst naar de lokale omgeving.

Het huidige omgevingsrecht bevat een zeer beperkte grondslag op basis waarvan overheden initiatiefnemers kunnen verplichten de omwonenden bovenwettelijk te compenseren. Uitgangspunt daarbij is dat compensatie ruimtelijk van aard dient te zijn (specialiteitsbeginsel). Het huidige omgevingsrecht bevat geen grondslag op basis waarvan initiatiefnemers verplicht kunnen worden financiële

participatie aan te bieden aan de lokale omgeving. Ondanks deze beperkingen van het omgevingsrecht vloeit er bij windpark Nij Hiddum-Houw een deel (circa 2%) van de totale inkomsten naar de lokale omgeving als bovenwettelijke compensatie (planschade, burenregeling en dorpenregeling). Het gaat dan naar schatting om € 120.000 per jaar. Bij Nij Hiddum-Houw is ook een financiële participatieregeling tot stand gekomen. Zo'n elf procent van het park wordt beschikbaar gesteld aan omwonenden voor financiële participatie. Bij zonnepark Appelscha wordt geen compensatie aan omwonenden aangeboden. Zonnepark Garyp is een coöperatief project waarin de volledige winst (of het verlies) naar de lokale omgeving vloeit.

Conclusie 14: gerealiseerde compensatie- en financiële participatiearrangementen verschillen sterk tussen de cases.

Omdat er geen eenduidige normen voor compensatie en financiële participatie zijn, is de totstandkoming van een compensatie- of participatiearrangement afhankelijk van toevallige factoren. In ieder geval spelen mee welke bestuurslaag het bevoegd gezag is, wat de onderhandelingsvaardigheden van omwonenden zijn, hoe zij ondersteund worden, wat de bereidheid van initiatiefnemers is de eisen te accepteren en of er mogelijkheden zijn voor sanering van oude molens. Zoals uit conclusie 13 blijkt, kan een wind- of zonnepark in het ene gebied daardoor een heel andere regeling krijgen dan een vergelijkbaar park in een ander gebied.

Kunnen lessen worden getrokken uit de Deense (coöperatieve) aanpak?

Conclusie 15: in Denemarken bestaan voor windparken op nationaal niveau specifieke wettelijke regelingen voor compensatie en financiële participatie.

In Nederland ontbreekt een wettelijke regeling voor compensatie van en financiële participatie door omwonenden. Dit leidt tot een grote diversiteit aan afspraken en regelingen. In Denemarken bestaat wetgeving op nationaal niveau waarin een aantal van deze zaken zijn geregeld. Dit schept duidelijkheid voor zowel omwonenden als initiatiefnemers.

Aanbevelingen

In 2013 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer het rapport Energie in beweging. Zij constateerde in dit rapport dat betrokkenheid van bewoners kan worden verkregen door een project uitdrukkelijk te zien als een lokaal project of door omwonenden te laten participeren. Dit is volgens het rapport overigens aan de initiatiefnemers. De provincie kan hen daar in het vooroverleg wel op attenderen. Dit resulteerde in de aanbeveling om burgers en maatschappelijke organisaties meer bij de planvorming en de ontwikkeling van windenergieprojecten te betrekken. Door in een vroeg stadium met omwonenden en initiatiefnemers de mogelijkheden te onderzoeken voor compensatie en participatie, zouden maatschappelijke weerstanden kunnen worden verminderd. De Noordelijke Rekenkamer staat nog steeds achter deze aanbeveling en ziet dat de provincie inderdaad werk maakt van het laten meeprofiteren van omwonenden. Op basis van het huidige onderzoek ziet de Noordelijke Rekenkamer aanleiding om deze aanbeveling verder aan te scherpen.

In het klimaatakkoord uit 2019 is afgesproken dat wordt gestreefd naar lokaal eigenaarschap van 50% voor wind- en zonneparken op land. Hoewel er interpretatie-

ruimte is voor deze afspraak, is duidelijk dat lokaal eigenaarschap gewenst wordt. De Noordelijke Rekenkamer doet mede in deze context een aantal aanbevelingen.

1. Als in de toekomst nieuwe zoekgebieden voor grootschalige windparken op land worden aangewezen, stel dan een strategisch beleidskader vast. In een dergelijk beleidskader kunnen verschillende alternatieve zoekgebieden met elkaar worden vergeleken en kan beargumenteerd een definitieve keuze voor de zoekgebieden worden gemaakt.
2. Wanneer in de toekomst nieuwe locaties worden aangewezen voor ontwikkeling van windparken, is het aan te raden hierbij in een vroeg stadium burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken. Door een goed vormgegeven participatieproces, waar Provinciale Staten de kaders voor vaststellen, kunnen windmolenlocaties worden gezocht die door omwonenden worden geaccepteerd. Daarbij kan een voorbeeld worden genomen aan het proces van Fryslân Foar De Wyn. Bedenk hierbij vooraf hoe wordt omgegaan met het advies dat uit het participatietraject komt. Maak hierover vooraf duidelijke afspraken, leg deze vast en zorg dat ook de provincie zelf zich aan de afspraken houdt.
3. Beargumenteer waarom het juist voor wind- en zonneparken belangrijk is dat omwonenden bovenwettelijk worden gecompenseerd en waarom er financiële participatiearrangementen worden aangeboden. Er zijn drie keuzes mogelijk:
 - I. Wind- en zonneparken vormen geen bijzondere categorie ruimtelijke ingrepen. De belangen van omwonenden worden voldoende beschermd door het huidige omgevingsrecht. Het aanbieden van compensatie en financiële participatie is daarom niet nodig.
 - II. Wind- en/of zonneparken vormen een bijzondere categorie ruimtelijke ingrepen waarbij de belangen van omwonenden onvoldoende worden beschermd door het huidige omgevingsrecht. Specifiek voor wind- en/of zonneparken moeten er daarom compensatie- en financiële participatiearrangementen worden aangeboden aan omwonenden;
 - III. Wind- en zonneparken vormen geen bijzondere categorie ruimtelijke ingrepen. De belangen van omwonenden worden momenteel echter onvoldoende beschermd door het huidige omgevingsrecht. Daarom dienen er bij alle grootschalige ruimtelijke ingrepen (ook, bijvoorbeeld, de aanleg van een snelweg) compensatie- en, indien mogelijk, financiële participatiearrangementen worden aangeboden.
4. Ontwikkel een duidelijke visie op de manier waarop duurzame energie idealiter geproduceerd dient te worden. In grote lijnen kan gekozen worden tussen drie varianten:
 - I. laat productie van duurzame energie aan de markt over;
 - II. laat productie van duurzame energie over aan lokale initiatieven die van onderop ontstaan;⁴
 - III. produceer de duurzame energie zelf.

⁴ Voor meer informatie over de voor- en nadelen van een coöperatieve aanpak verwijst de Noordelijke Rekenkamer naar haar rapport *Internet, en een beetje snel graag* van 12 maart 2018. Met name in het rapport over de provincie Drenthe komen de voor- en nadelen van een coöperatieve aanpak uitvoerig aan de orde.

Vooraf tussen variant I en II bestaan mengvormen: een combinatie van een marktpartij met een vorm van financiële participatie door omwonenden. Vooralsnog is weinig bekend over de effecten van de keuze voor een bepaalde variant (of combinatie van varianten) op de kosteneffectiviteit en de acceptatie van wind- en zonneparken. Voor het ontwikkelen van deze visie is het daarom nodig meer onderzoek te doen naar de doelmatigheid van iedere variant en de effecten die dit op de publieke acceptatie heeft. Fryslân zou een dergelijk onderzoek gezamenlijk met de provincies Drenthe en Groningen kunnen laten uitvoeren.

- Indien wordt gekozen voor een mengvorm van variant I en II (een marktpartij in combinatie met een lokaal initiatief) dan beveelt de Noordelijke Rekenkamer aan inwoners van geschikte gebieden te stimuleren zichzelf te organiseren (bijvoorbeeld in de vorm van een coöperatie) voordat de plannen voor een wind- of zonnepark concreet zijn. Deze omwonenden dienen vervolgens te worden aangemerkt als (mede) initiatiefnemer en zij dienen ook zo door het bevoegd gezag te worden behandeld. Als omwonenden formeel worden aangemerkt als (mede) vergunningaanvrager, dan hebben zij dezelfde status als de reguliere initiatiefnemers en zitten zij ook direct bij het bevoegd gezag aan tafel. Richt voor deze inwoners een steunpunt in dat hen ondersteunt met gerichte technische, juridische en financiële kennis, of breng dit onder bij een bestaand steunpunt. Zij kunnen dan als gelijkwaardige partner meepraten over zaken als de locatiekeuze en de inrichting van het wind- of zonnepark.

Wanneer de conclusie wordt getrokken dat wind- en/of zonneparken een bijzondere positie in het omgevingsrecht verdienen (optie II uit aanbeveling 3), dan zijn de volgende aanbevelingen aan de orde.

- Dring – bijvoorbeeld in IPO-verband – bij het Rijk aan op landelijke wetgeving waarin specifiek voor wind- en/of zonneparken bevoegdheden in het leven worden geroepen waarmee compensatie en financiële participatie kan worden afgedwongen. Op dit moment kan het bevoegd gezag hooguit vragen om compensatie en participatie aan omwonenden aan te bieden. Wanneer deze bevoegdheden niet voorhanden zijn, staat het bevoegd gezag zwak in de onderhandelingen en ligt misbruik van bevoegdheden op de loer. Nationale Deense wetgeving op het gebied van windenergie kan hiervoor als inspiratiebron dienen.
- Regel bovenwettelijke compensatie die niet ruimtelijk van aard is en financiële participatie op basis van vrijwilligheid met initiatiefnemers. Zet initiatiefnemers en medeoverheden niet onder druk door planologische medewerking afhankelijk te maken van (de kwaliteit van) afspraken over bovenwettelijke compensatie en financiële participatie. Zo lang er nog geen nationale wetgeving over compensatie en financiële participatie is vastgesteld, moet de provincie waken voor misbruik van bevoegdheden.⁵

⁵ Een uitzondering bestaat als de grond waarop (een deel van) het wind- of zonnepark wordt gerealiseerd in bezit is van de provincie. In een dergelijk geval kan bovenwettelijke compensatie van en financiële participatie door omwonenden worden vastgelegd in een privaatrechtelijke huur- of pachtovereenkomst.

8. Overweeg om specifieke beleidskaders voor wind en zon vast te stellen die een richtbedrag bevatten voor bovenwettelijke compensatie (bijvoorbeeld een afdracht in een gebiedsfonds) om zo duidelijkheid te verschaffen aan initiatiefnemers, omwonenden en andere partijen bij grootschalige wind- of zonneparken. Bij het beleidskader wind kan aansluiting worden gezocht bij het bedrag uit de NWEA-gedragscode. Hanteer, zo lang er nog geen wettelijk verankerde bevoegdheid is, het richtbedrag alleen op basis van vrijwilligheid.

Alternatieve aanpak: via de provinciale omgevingsverordening kan de provincie regie houden op de locaties voor grootschalige zonneparken.

Hoewel de provincie niet het bevoegde gezag is voor grootschalige zonneparken, voert de provincie Groningen regie over de locaties voor grootschalige zonneparken in het buitengebied. In de provinciale omgevingsverordening verbieden Provinciale Staten dat gemeenten in hun bestemmingsplan de plaatsing van zonneparken mogelijk maken. Onder voorwaarden kunnen burgemeester en wethouders van een gemeente een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan verlenen. Grootschalige zonneparken in het buitengebied zijn alleen mogelijk, op voorstel van een gemeente verwoord in een gemeentelijke integrale gebiedsvisie (bijvoorbeeld in een gemeentelijke structuurvisie). Op basis van deze visie besluiten Gedeputeerde Staten al dan niet om de locatie aan te wijzen.

1

Inleiding

Inleiding

1.1

Aanleiding en context

In 2018 is door alle provinciale rekenkamers gezamenlijk een overzicht gemaakt van de doelstellingen, de instrumenten en de (financiële) inzet door de twaalf provincies met betrekking tot de energietransitie. Daaruit is duidelijk geworden dat provincies inzetten op een brede mix van maatregelen. In alle programma's komen onderwerpen voor als energiebesparing, duurzame opwekking van energie, innovatie en de ruimtelijke inpassing van duurzame energie. Dat onderzoek was inventariserend van karakter. De Noordelijke Rekenkamer heeft in aanvulling op deze gezamenlijke inventarisatie een afzonderlijk verdiepend onderzoek verricht naar de verdeling van lusten en lasten van de energietransitie. In veel discussies, onder meer in Provinciale Staten, wordt de wens daarvan geuit. 'Verdeling van lusten en lasten' is echter een ruim begrip dat geconcretiseerd dient te worden.

In het gezamenlijke Rekenkameronderzoek getiteld **ENERGIE IN TRANSITIE** uit 2018 is de relatie tussen het duurzaam opwekken van energie en de ruimtelijke inpassing daarvan buiten beschouwing gebleven.⁶ Omdat bij duurzame energieopwekking veelal energiebronnen worden aangewend met een lage energiedichtheid (zoals zon en wind), is voor het 'oogsten' van deze energie veel ruimte nodig. In potentie is er sprake van een scheve verdeling van lusten en lasten. De initiatiefnemer kan met het zonne- of windpark winst genereren, terwijl de kosten – in de vorm van hinder – op de omgeving neerdalen. Omwonenden vrezen met name hinder in de vorm van uitzichtverlies, geluid, slagschaduw, schitteringen, waardevermindering van het huis en risico's. Bij duurzame energieopwekking komen de ruimtelijke belangentegenstellingen scherp naar voren. Er is daarom gekozen het onderzoek te richten op de lusten en lasten van de duurzame opwekking van energie, in het bijzonder op de aanleg van zonne- en windparken.

De verschillende belangen, waaronder het halen van de duurzaamheidsdoelstellingen en de ruimtelijke aspecten moeten door de overheid worden afgewogen.^{7,8}

⁶ Rekenkamer Oost, Randstedelijke Rekenkamer, Zuidelijke Rekenkamer, Noordelijke Rekenkamer en Rekenkamer Zeeland, Energie in transitie, Een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie, 14 december 2018.

⁷ In sommige gevallen, zoals bij duurzame energieopwekking door bewonerscoöperaties, kunnen de initiatiefnemer en de groep omwonenden in hoge mate samenvallen. Tegen dergelijke initiatieven van onderop blijkt dan ook vaak minder maatschappelijke weerstand te bestaan.

⁸ Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat 'de overheid' en 'de burger' niet bestaan en uiteenvallen in verschillende partijen met soms strijdige belangen. De initiatiefnemer wil bijvoorbeeld een windmolenpark realiseren. De groep burgers valt uiteen in grondeigenaren die een vergoeding krijgen om een aantal windmolens op hun kavel te plaatsen en omwonenden die vooral hinder ondervinden van de windmolens. De overheid valt ook uiteen. Zo is er het Rijk dat belangrijke duurzaamheidsdoelstellingen heeft opgesteld en hiervoor verschillende instrumenten inzet, zoals de taakstelling wind op land en de SDE+ subsidies. De provincie die enerzijds haar duurzaamheidsdoelstelling moet halen, maar anderzijds ook rekening moet houden met de ruimtelijke inpassing, de belangen van omwonenden en het aanwezige draagvlak. Verder zijn er de gemeenten die niet altijd staan te wachten op de aanleg van een windmolenpark binnen hun gemeentegrenzen.

In veel gevallen is er een gedeelde verantwoordelijkheid van het Rijk, de provincie en de gemeente. De provincie kan met name via het ruimtelijke spoor veel invloed uitoefenen om de duurzame energieopwekking mogelijk of juist onmogelijk te maken.⁹ Het Rijk kan de provincies overrulen via de Elektriciteitswet en de Crisis- en herstelwet. Door een slimme locatiekeuze en aanvullende voorwaarden aan een zonne- of windpark kan de overlast van het park worden vermindert. Er zullen in het dichtbevolkte Nederland echter altijd omwonenden zijn die hinder van een zonne- of windpark ondervinden.

Steeds vaker wordt de wens geuit dat omwonenden moeten worden gecompenseerd. Ook wordt meer en meer benadrukt dat omwonenden de mogelijkheid moeten krijgen om mede-eigenaar van het zonne- of windpark te worden waardoor zij kunnen meedelen in de winsten van het park. In veel gevallen hebben overheden beleid vastgesteld dat er voor moet zorgen dat er een evenwichtige verdeling van de kosten en de baten van zonne- en windparken moet plaatsvinden. Hierop, en dan in het bijzonder het provinciale beleid, ligt in dit onderzoek de nadruk. Er zal worden gekeken welke verdeling van winst, compensatie en financiële participatie er tot stand is gekomen. Maar het onderzoek heeft ook aandacht voor de manier waarop dat verlopen is. Dit resulteert in de volgende onderzoeksvraag.

Welke kosten en baten ondervinden betrokken partijen bij projecten over duurzame energieopwekking, hoe – en op basis van welke criteria – zijn deze kosten en baten verdeeld en hoe is die verdeling tot stand gekomen?

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke projecten voor het opwekken van duurzame energie worden uitgevoerd?
2. Welke verdeling van kosten en baten vinden Provinciale en Gedeputeerde Staten in projecten voor het opwekken van duurzame energie rechtvaardig? In hoeverre hebben zij hierin een expliciete afweging gemaakt?
3. Hoe bewerkstelligen Gedeputeerde Staten dat kosten en baten rechtvaardig worden verdeeld?
4. Hoe is de uiteindelijke kosten-batenverdeling in de onderzochte projecten?
5. Verschilt de kosten-batenverdeling tussen coöperatieve en reguliere initiatieven? Zo ja, wat zijn de verschillen?
6. Kunnen lessen worden getrokken uit de Deense (coöperatieve) aanpak?

1.2

Aanpak en afbakening van het onderzoek

Om de verdeling van de kosten en baten van zonne- en windparken goed en gedetailleerd in beeld te krijgen, is gekozen voor het uitvoeren van casestudies. Uit een lijst van duurzame energieopwekkingsprojecten, zijn per provincie drie cases geselecteerd. Deze lijst van duurzame energieopwekkingsprojecten is weergegeven in bijlage 1. Deze bijlage geeft meteen het antwoord op de eerste deelvraag: *Welke projecten voor het opwekken van duurzame energie worden uitgevoerd?*

Met de caseselectie wordt geen representativiteit nagestreefd. Er is gezocht naar cases die al in een vergevorderd stadium zijn, die rijk zijn aan belangtegenstellingen en

⁹ Daarnaast hebben provincies ook formele bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening en handhaving.

waarbij sprake is van bemoeienis van de provincie. Er is gestreefd naar een case-selectie met een zo groot mogelijke spreiding over zonne- en windenergie. Tabel 1 beschrijft de geselecteerde cases in het kort.

Tabel 1 Omschrijving van de cases

Case	Korte omschrijving
Windpark Nij Hiddum-Houw	De initiatiefnemers van dit windpark zijn Nuon Wind Development B.V. en Windpark Gooyum-Houw B.V. Gooyum-Houw B.V. is een samenwerking van circa 45 meest lokale partijen, waaronder Vereniging Noordenwind en Dorpsmolen Pingjum. Beide initiatiefnemers willen samen één windpark realiseren in het gebied rondom de Kop van de Afsluitdijk (Friese zijde). De locatie geldt als een van de beste windlocaties van Nederland. Zij ligt aan weerszijden van de snelweg A7 in de driehoek Zurich, Cornwerd en het buurtschap Hayum. De molens komen te staan in een open en dunbevolkt gebied in de buurt van het IJsselmeer en de Waddenzee. Bij Nij Hiddum-Houw worden in totaal 16 windturbines gesaneerd. Verder wordt er volgens het inpassingsplan minimaal 37 MW en maximaal 45 MW gerealiseerd. Nij Hiddum-Houw voegt zo circa 36 MW toe aan het bestaande opgestelde vermogen in Fryslân.
Zonnepark Appelscha-Hoog	Het zonnepark Appelscha-Hoog is gebouwd op grond die in eigendom is van de gemeente Ooststellingwerf. In de gemeente Ooststellingwerf worden diverse zonneparken door GroenLeven ontwikkeld, waarvan zonnepark Appelscha-Hoog één is. Het park is circa 18 hectare groot en levert 12,5 MW aan stroom. Het zonnepark ligt ongeveer een kilometer ten zuiden van het dorp Appelscha op een perceel dat voor agrarische doeleinden werd gebruikt. Onmiddellijk aan de westkant van het park ligt het recreatiepark Buitenplaats De Hildenberg. Dit is een park met recreatiekoopwoningen. Ten noorden en zuiden wordt het zonnepark begrensd door landbouwgrond en bossen. Langs de oostkant van het park is een wal aangelegd met bosschages om het zicht op het park te ontnemen.
Zonnepark Garyp	'Energzy Koöperaasje Garyp' heeft een coöperatief zonnepark gerealiseerd. De feitelijke ontwikkeling van het park is uitgevoerd door GroenLeven. Het zonnepark is gebouwd op een afgesloten vuilstortplaats met een totale oppervlakte van 10 hectare, waarvan zo'n 6 hectare is bedekt met zonnepanelen. In totaal zijn circa 22.500 zonnepanelen geplaatst, die een gezamenlijke opbrengst hebben van 7 MW. De groene stroom die wordt opgewekt, is eigendom van de stichting de Griene Greide die de energie doorverkoopt aan de leden van de Energzy Koöperaasje; de burgers en bedrijven in de ruime omgeving. Het is een van de eerste grote zonneparken op een voormalige vuilstort. Verder is het park het grootste zonnepark in Nederland dat van onderop is gerealiseerd. Het park bevindt zich bij de Gariperhoeke tussen Garyp en Sumar.

In iedere case is een reconstructie gemaakt van het besluitvormingsproces. Dat is gebeurd aan de hand van documenten uit het archief van de provincie. Waar nodig zijn ook gemeentelijke en andere externe documenten bij de procesreconstructie betrokken. Daarnaast zijn interviews gehouden met onafhankelijke deskundigen en bij de cases betrokken actoren. In bijlage 4 is een overzicht van de geïnterviewden opgenomen. Voor iedere case is vervolgens een casusbeschrijving opgesteld. De casusbeschrijvingen bevatten de twee hoofdonderwerpen van de onderzoeksvraag: Hoe is naar de belangen van omwonenden geluisterd (procedurele rechtvaardigheid)? En hoe ziet de uiteindelijke verdeling van de kosten en baten van het park er uit (distributieve rechtvaardigheid)? Daarbij is getracht de verdeling van de kosten en baten zo veel mogelijk te kwantificeren.

De Nederlandse aanpak is tenslotte vergeleken met het Deense beleid op het gebied van de energietransitie. Hierover zijn landenstudies beschikbaar die als bron voor de vergelijking hebben gediend.

De onderzoeksperiode beslaat de hele periode van het provinciale energie-transitiebeleid tot de start van dit onderzoek. Voor de provincie Fryslân loopt de onderzoeksperiode van 2000 tot 1 augustus 2019.

1.3

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de eerste stap in het besluitvormingsproces bij grootschalige wind- en zonneparken, namelijk de aanwijzing van de gebieden. Hoofdstuk 3 gaat in op het besluitvormingsproces rondom het bestemmen en vergunnen van het wind- of zonnepark. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de manieren waarop de provincie compensatie van en financiële participatie door omwonenden bij wind- en zonneparken probeert te realiseren. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de uiteindelijk gerealiseerde verdeling van de lusten en lasten bij de onderzochte wind- en zonneparken. In hoofdstuk 6 tenslotte wordt de Nederlandse aanpak vergeleken met de Deense aanpak om te kijken wat er geleerd kan worden van de Deense aanpak. Ieder hoofdstuk eindigt met een samenvatting.

2

Het aanwijzen van de gebieden

Het aanwijzen van de gebieden

2.1

Inleiding

Binnen het proces van realisatie van een wind- of zonnepark is sprake van een opeenvolging van procedures waarin er voor het bevoegd gezag (zie tekstbox I) steeds minder beleidsvrijheid bestaat. Ruwweg bestaat de besluitvorming uit twee stappen: (1) het aanwijzen van locaties/zoekgebieden/uitsluitingsgebieden danwel het stellen van generieke voorwaarden over locatiekeuzes in combinatie met ruimtelijke inpassingsvereisten en (2) het bestemmen en vergunnen van het project. De mate waarin de beslisser gehoor kan geven aan inspraak en participatie is onder meer afhankelijk van de beleidsruimte die hij heeft. Als het beleid een volledig gebonden bevoegdheid is (bijvoorbeeld bij uitvoering in medebewind van gedetailleerde regelgeving) dan kan geen ruimte aan belanghebbenden worden geboden.

In dit hoofdstuk wordt de eerste stap – de aanwijzing van de locatie – uitgewerkt. Op het moment dat de gebieden voor wind- en zonneparken worden aangewezen, is er nog veel beleidsvrijheid. Het is een politieke keuze. In dit hoofdstuk wordt vooral gekeken naar de procedurele stappen en de formele inspraakmogelijkheden – zoals het indienen van zienswijzen en het instellen van bezwaar en beroep – die omwonenden hebben in de procedure. De manier waarop de locatiekeuze tot stand is gekomen, raakt daarmee ook aan het concept van ‘procedurele rechtvaardigheid’. Dit hoofdstuk is daarom vooral van belang om een deel van de derde deelvraag te kunnen beantwoorden. Deze luidt: *Hoe bewerktstellen Gedeputeerde Staten dat kosten en baten rechtvaardig worden verdeeld?* Onderdeel van deze vraag is dat moet worden gekeken hoe de besluitvormingsprocedures worden doorlopen en welke partijen hierbij worden betrokken.

In paragraaf 2.2 wordt het aanwijzen van de concentratiegebieden voor windenergie besproken. Vervolgens gaat paragraaf 2.3 in op het aanwijzen van de locaties voor zonneparken. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting in paragraaf 2.4. De tweede stap is het bestemmen en vergunnen van een concreet project. Dit komt in hoofdstuk 3 aan bod.

2.2

Het aanwijzen van concentratiegebieden voor windenergie

De eerste stap in de realisatie van windparken in de provincie Fryslân is het ruimtelijk aanwijzen van de gebieden voor ontwikkeling van grootschalige windenergie. Dit is tevens het belangrijkste besluit in de realisatie van een windpark, aldus Bröring.¹⁰ Daarmee is dit een eerste stap in een proces dat Bröring en Tollenaar

¹⁰ Interview H. Bröring, d.d. 24-8-2018.

een ‘besluitvormingsfuik’ noemen:¹¹ de aanwijzing van de concentratiegebieden vindt plaats in een integraal planologisch document. Hierdoor bestaat het risico dat omwonenden het belang en de impact van het plan onvoldoende doorhebben. Op het vlak van de ruimtelijke ordening is de inhoudelijke normering buitengewoon open. De keuzen gaan meer om politiek en beleid dan om (bestuurs)recht.¹²

Tekstbox I: Waar en wanneer is de provincie aan zet bij de plaatsing van een windpark?¹³

Voor een nieuw windpark worden meestal een ruimtelijke en een vergunningenprocedure doorlopen. Om te bepalen welke procedure moet worden gevolgd, moet eerst worden beoordeeld welke vergunningen nodig zijn. Mogelijke vergunningen zijn bijvoorbeeld een omgevingsvergunning, watervergunning of Natuurbeschermingswetvergunning. Vaak moet er ook een bestemmingsplan (of inpassingsplan door provincie of Rijk) worden opgesteld.

De ruimtelijke en vergunningenprocedures kunnen worden versneld door middel van een (gemeentelijke, provinciale of rijks-) coördinatieregeling. Hiermee kan de desbetreffende overheid de benodigde uitvoeringsbesluiten, inclusief omgevingsvergunningen van de Wabo, coördineren met het vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan of inpassingsplan. De besluiten worden gezamenlijk ter inzage gelegd. Daardoor kan men in één keer op alle gecoördineerde besluiten reageren. Voor rechtsbescherming moet rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Raad van State (in eerste en enige aanleg). De Raad van State behandelt de besluiten als één besluit en moet binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift zijn oordeel te geven.

Als er geen coördinatieregeling van toepassing is, wordt eerst het bestemmingsplan (of inpassingsplan) vastgesteld. Na vaststelling bestemmingsplan wordt de omgevingsvergunning verleend.

Voor een windpark tot 5 MW is de gemeente bevoegd gezag:

- De gemeenteraad is bevoegd om het bestemmingsplan op te stellen;
- B&W zijn bevoegd om de omgevingsvergunning te verlenen;
- De gemeenteraad kan besluiten om de gemeentelijke coördinatieregeling toe te passen, waardoor vaststelling van het bestemmingsplan en verlening van de omgevingsvergunning en eventuele overige vergunningen tegelijkertijd plaatsvindt.

¹¹ Bröring, H., & Tollenaar, A. (2015). Vechten tegen windmolens: falende inspraak. In A. T. Marseille, A. C. M. Meuwese, F. C. M. A. Michiels, & J. C. A. de Poorter (editors), *Behoorlijk bestuursprocesrecht: Opstellen aangeboden aan prof.mr. B.W.N. de Waard over grondslagen, beginselen en vernieuwingen van het bestuursprocesrecht* (blz. 293–311). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

¹² Bröring, H., & Tollenaar, A. (2015). Vechten tegen windmolens: falende inspraak. In A. T. Marseille, A. C. M. Meuwese, F. C. M. A. Michiels, & J. C. A. de Poorter (editors), *Behoorlijk bestuursprocesrecht: Opstellen aangeboden aan prof.mr. B.W.N. de Waard over grondslagen, beginselen en vernieuwingen van het bestuursprocesrecht* (blz. 293–311). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

¹³ Gebaseerd op Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, *Procedures voor windenergie*, januari 2019.

Voor een windpark van 5 tot 100 MW is de provincie bevoegd gezag:

- Provinciale Staten zijn bevoegd om het inpassingsplan vast te stellen;¹⁴
- Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om de omgevingsvergunningen te verlenen;
- Uitgangspunt is dat de provinciale coördinatie­regeling wordt toegepast. Gedeputeerde Staten kunnen besluiten om die niet toe te passen;
- Gedeputeerde Staten mogen de gemeente aanwijzen als bevoegd gezag.

Voor een windpark vanaf 100 MW is het Rijk bevoegd gezag:

- De ministers van EZK en BZK zijn bevoegd om het inpassingsplan vast te stellen;
- B&W van de gemeente waarin het windpark ligt zijn bevoegd om de omgevingsvergunning af te geven behalve als er sprake is van buitenplans afwijken (zie onder);
- Uitgangspunt is dat de rijkscoördinatie­regeling wordt toegepast. De minister van EZK kan besluiten de rijkscoördinatie­regeling niet toe te passen.¹⁵

Soms kan een gemeente of provincie een omgevingsvergunning verlenen in afwijking van het bestaande bestemmingsplan ('buitenplans afwijken'). De gemeenteraad (of Provinciale Staten als de provincie bevoegd gezag is) moet dan een verklaring van geen bedenkingen afgeven.

Het gevoerde beleid van de provincie Fryslân voor windenergie dateert van begin jaren negentig. In het begin richtte de provincie zich op grootschalige windmolenparken in gebieden waar dit vanuit landschappelijk oogpunt aanvaardbaar was. In 2000 besloten Provinciale Staten om de plaatsingsmogelijkheden voor windturbines in te perken om verdere aantasting van de landschappelijke kwaliteit te voorkomen. Gedeputeerde Staten besloten om een nieuwe streekplanprocedure op te starten. De uitgangspunten voor het nieuwe streekplan Windstreek 2000 hadden zij opgenomen in het Collegeprogramma 1999–2003. Op 4 oktober 2000 stelden Provinciale Staten het streekplan WINDSTREEK 2000 vast.

In het streekplan Windstreek 2000 zette de provincie vooral in op het ontwikkelen van een grootschalig windturbinepark in ruimtelijke samenhang met de Afsluitdijk. Daarnaast kon de provincie medewerking verlenen aan initiatieven voor opschalingsclusters ter vervanging van solitaire turbines. Verder zag de provincie beperkt ruimte voor nieuwe clusters. In een aantal gebieden – waaronder de Waddenzee en het IJsselmeer – was het door middel van concrete beleidsbeslissingen verboden windturbines te plaatsen. In het streekplan Windstreek 2000 was Hiddum-Houw een bestaand cluster, maar was de locatie voor windpark Nij Hiddum-Houw/ kop van de afsluitdijk nog niet expliciet in beeld voor uitbreiding.

In 2008 werd het streekplan Windstreek 2000 geëvalueerd. In februari 2011 stelden Provinciale Staten de HOUTSKOOLSCHETS WINDSTREEK 2011 vast. Hierin bepaalden Provinciale Staten de zoekruimte voor drie clusters windturbines, te

¹⁴ Op basis van de Elektriciteitswet worden Provinciale Staten pas bevoegd voor een inpassingsplan als de gemeenteraad heeft geweigerd een bestemmingsplan vast te stellen.

¹⁵ De minister van EZK heeft de rijkscoördinatie­regeling op grootschalige energieprojecten geëvalueerd. Als gevolg van de uitkomsten van deze evaluatie lijkt het Rijk meer open te staan om af te zien van de rijkscoördinatie­regeling, waardoor lagere overheden vaker bevoegd gezag blijven (bron: Kamerbrief over evaluatie Rijkscoördinatie­regeling en omgevingsmanagement energieprojecten, 23 januari 2017)

weten het kustgebied van het vasteland van Fryslân, een strook langs de afsluitdijk in het IJsselmeer, en rond het klaverblad van Heerenveen.¹⁶ Provinciale Staten vonden het kleigebied (met uitzondering van delen van de oude Middellzee en het Lauwersmeer) in principe geschikt voor windmolens. Dit gebied is windrijk, open en grootschalig en was daarmee volgens Provinciale Staten geschikt voor grote molens met een ashoogte van 100 meter. Verder zagen Provinciale Staten mogelijkheden voor een markant cluster met grote windmolens in het IJsselmeer. De entree van Fryslân, in de omgeving van de Afsluitdijk, leende zich hier volgens Provinciale Staten goed voor. Na het vaststellen van de Houtskoolschets gaven Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten de opdracht een ontwerp-structuurvisie voor te bereiden waarin de uitgangspunten van de Houtskoolschets waren uitgewerkt.

Structuurvisie Windstreek 2012 en 2014

In de periode daarna bereidde de provincie de ontwerp-structuurvisie WINDSTREEK 2012 voor. De reacties op de ontwerp-structuurvisie maakten voor de provincie duidelijk dat er bij bewoners uit de aangewezen zoekgebieden veel vragen leefden en dat er zorgen waren over de mogelijke plaatsing van windmolens in hun omgeving.¹⁷ De vele reacties leidden tot een aantal aanpassingen van het ontwerp. De belangrijkste aanpassing was dat de provincie onderscheid maakte tussen het beleid voor windmolens bij de Afsluitdijk in het IJsselmeer en windmolens op het vasteland van Fryslân. De tekst van de ontwerp-structuurvisie Windstreek 2012 werd volledig toegespitst op het IJsselmeer.

De locatie in het IJsselmeer werd vastgelegd in de ONTWERP-STRUCTUURVISIE WINDSTREEK 2014 IJSSELMEER. Volgens deze ontwerp-structuurvisie 2014 bood het onderscheid tussen IJsselmeer en het vasteland de mogelijkheid om én voortgang te maken met betrekking tot de afspraken die met het Rijk gemaakt zijn én om het proces om te komen tot een goede invulling van windmolens op het vasteland opnieuw vorm te geven.

Ondertussen had de provincie Fryslân in januari 2013 afspraken gemaakt over de verdeling van de 6.000 MW windenergie die het Rijk op het land wil realiseren. In IPO-verband is afgesproken dat Fryslân een bijdrage zal leveren van 530,5 MW. Er is tussen de gezamenlijke provincies en het Rijk afgesproken dat in de Structuurvisie Wind Op Land (SVWOL) alleen gebieden worden opgenomen die provincies geschikt vinden voor grootschalige windenergie. Op 28 maart 2014 heeft de Ministerraad de Structuurvisie Windenergie op land vastgesteld. Daarmee is het beleid van kracht geworden om ruimte te bieden voor grootschalige windparken om de doorgroei naar ten minste 6.000 megawatt (MW) windenergie op land in 2020 te realiseren. Voor Fryslân heeft het Rijk alleen een gebied in het IJsselmeer opgenomen.

¹⁶ Daarnaast is het plaatsen van windturbines op grootschalige bedrijventerreinen beoordeeld als mogelijkheid. In de praktijk komt alleen het bedrijventerrein IBF bij Heerenveen in aanmerking.

¹⁷ De ontwerp-structuurvisie Fryslân Windstreek 2012 wordt in september 2012 ter inzage gelegd. Dit levert ruim 1.200 reacties op. Daarnaast zijn er 2 petitie aangeboden, een met 350 handtekeningen en een met 2.400 handtekeningen. Er blijkt geen bestuurlijk draagvlak te zijn bij de twee gemeenten waarbinnen de zoekgebieden zich bevinden.

De ontwerp-structuurvisie Windstreek 2014 werd op 18 juni 2014 aan Provinciale Staten ter vaststelling voorgelegd. Provinciale Staten besloten “*vooralsnog geen besluit te nemen over de structuurvisie Fryslân Windstreek 2014, totdat een integrale afweging met de locaties op land mogelijk is op basis van de resultaten van Fryslân Foar De Wyn*”. Fryslân Foar De Wyn was een proces waarin getracht is van onderop tot een locatiekeuze voor windmolens te komen (zie hierna). Tot op heden (2019) heeft Fryslân geen vastgestelde structuurvisie waarin zoekgebieden voor windmolens zijn opgenomen.

Provinciale Staten stemden wel in met de afspraak die tussen IPO en het Rijk is gemaakt dat Fryslân ruimte biedt aan 530,5 MW windenergie. Aanvankelijk werd ervan uitgegaan dat het windpark Fryslân in het IJsselmeer een vermogen zou gaan leveren van 316 MW. Dit was samen met de bestaande windmolens op land (160 MW) en 18 MW in de Noordoostpolder onvoldoende om de doelstelling van 530,5 MW te halen. Er was dus een extra windpark op het vasteland nodig.

Burgerbetrokkenheid bij vaststellen windlocaties: Fryslân Foar De Wyn

Eind 2013 pleitten verschillende stakeholders voor een bottom-up invulling van de opgave voor windenergie op land. Fryslân Foar De Wyn (FFDW) was een samenwerking tussen drie Friese belangengroepen; Friese Milieufederatie, Platform Duurzaam Friesland en stichting Hou Friesland Mooi. Doel van FFDW was het van onderop ontwikkelen van kansrijke windturbineprojecten. Nu Provinciale Staten de Gedeputeerde Staten hebben opgedragen een integrale afweging te maken tussen het alternatief van FFDW en de locatie in het IJsselmeer, moest worden gewacht op het advies van FFDW. Het Rijk gaf de provincie respijt tot 1 januari 2015 om tot een gedragen voorstel te komen.

Eind 2013 stapte FFDW naar Gedeputeerde Staten met een gezamenlijk plan van aanpak voor de uitbreiding en herstructurering van het Friese windbestand. Vanuit Gedeputeerde Staten werd steun verleend aan het initiatief. Gedeputeerde Staten hebben onder meer financiële middelen en menskracht ter beschikking gesteld aan het proces. De beslissing over gebieden en locaties, en dus over te realiseren projecten, bleef juridisch gezien aan de provincie. In de periode februari – april 2014 heeft FFDW een inventarisatie gemaakt van de plannen van de windondernemers. Van die initiatieven bleken 34 te voldoen aan de vooraf gestelde criteria. In mei en juni 2014 zijn in totaal 14 regiobijeenkomsten verspreid over de provincie georganiseerd. In deze bijeenkomsten werden burgers en belangengroepen in de gelegenheid gesteld aan te geven wat ze van de plannen vonden.

FFDW bracht op 6 oktober 2014 haar eindrapport uit. Het uiteindelijke resultaat was een indeling van de windinitiatieven in drie categorieën:

- ‘A’ waardering: tijdig realiseerbaar;
- ‘B’ waardering: realiseerbaar en in staat om – na aanpassing – bij te dragen aan de Friese opgave van 530,5 MW;
- Plannen met een ‘C’ waardering: niet tijdig realiseerbaar.

In totaal kon er volgens de regiegroep met de plannen die in de ‘A’ en ‘B’ categorie 227 MW windenergie worden gerealiseerd op het Friese vasteland. Het windpark Kop van de Afsluitdijk (Hiddum-Houw) was met 36 MW opgenomen in de A-categorie. De provincie was nu aan zet om over dit advies een besluit te nemen.

Besluitvorming Provinciale Staten over locatie windparken¹⁸

In het najaar van 2014 boog de provincie zich over het eindvoorstel van FFDW. Op 28 oktober 2014 namen Gedeputeerde Staten het voorstel in overweging. De gedeputeerden spraken hun waardering uit voor het werk van FFDW, maar zij bleken niet overtuigd van het draagvlak en de uitvoerbaarheid van het voorstel. Gedeputeerde Staten tilden toch zwaar aan de effecten van grote turbines op woon- en leefmilieu, landschap, cultuurhistorie en ecologie. Zij waren bang dat van onderop ontwikkelen leidde tot kleine clusters van molens in gebieden die tot dusver landschappelijk open waren. Kleine clusters zagen Gedeputeerde Staten als ‘verrommeling’. Verder vonden zij de poging van FFDW om met draagvlak van onderop te ontwikkelen slechts ten dele gelukt. Ze zagen vooral de maatschappelijke weerstand op land en interpreteerden de B-lijst als ‘nee, tenzij’. Gedeputeerde Staten wilden eind 2014 nog geen besluit nemen om geld, tijd, mensen en bestuurlijke risico’s te investeren in een uitvoeringsorganisatie. De spelregels en randvoorwaarden voor nieuwe parken vonden Gedeputeerde Staten wel zinvol om over te nemen. Gedeputeerde Staten bleven daarom vasthouden aan het oorspronkelijke coalitieakkoord van 2011. Op 17 december 2014 stelden zij aan Provinciale Staten voor om de Friese taakstelling op de volgende wijze in te vullen:

- een windpark in het IJsselmeer (bij voorkeur langs en op de Afsluitdijk) van 316 MW;
- een windpark op de Kop van de Afsluitdijk van 36 MW;
- het Friese deel van het windpark Noordoostpolder van 18 MW;
- bestaande molens met een totaal van 160 MW.

Provinciale Staten gingen hierin gedeeltelijk mee. Zij drongen daarbij aan op onderzoek naar windmolens op en langs de Afsluitdijk als alternatief voor een windpark op het IJsselmeer. Het besluit van december 2014 behelsde ook de sanering van 65 MW aan oude kleine windmolens. De aangewezen locaties werden niet nader uitgewerkt in een structuurvisie. In een kamerbrief van 3 april 2015 meldde de minister dat het Rijk meeding met de plannen van de provincie voor een groot windpark in het IJsselmeer/kop Afsluitdijk, maar hij wees onderzoek naar molens langs de Afsluitdijk af.

2.3 Het aanwijzen van de gebieden voor zon

In Fryslân zijn geen specifieke gebieden vastgelegd waarin zonneparken zijn toegestaan. Er is wel beleid voor de inpassing van zonneparken.

Het streekplan Fryslân 2007 gaf geen richting aan de ruimtelijke invulling daarvan en voorzag niet in specifiek beleid voor zonne-energie(opstellingen). In het programmaplan ‘Fryslân geeft energie’, de beleidsvisie Economie en het uitvoeringsprogramma Duurzame energie 2014–2020 heeft de provincie gekozen voor een stimulerende en sturende rol.¹⁹ De notitie Sinnestroom (2012) was in hoofdzaak gericht op het stimuleren en toepassen van zonnestroom en de programmering daarvan. De notitie Sinnestroom benoemde ruimtelijke kwaliteit als speerpunt. Ingezet werd op zonnestroom door meervoudig ruimtegebruik, en dat in hoofdzaak op bestaande bebouwing. Daarnaast werd ingezet op voorbeeldprojecten,

¹⁸ Tenzij ander vermeld ontleend aan: <http://fryslanfoardewyn.nl/friksbeheer/wp-content/uploads/2015/12/Fryslan-foar-de-Wyn.pdf>.

¹⁹ PS Fryslân, Romte foar Sinne, 18 februari 2015.

zoals bijvoorbeeld zonnestroom op vuilstorten of parkeerplaatsen. Het gebruik van zonneweides had vanuit ruimtelijk oogpunt niet de voorkeur. Al snel werd echter duidelijk dat voor het halen van de beleidsambitie van de provincie²⁰ zonneakkers wel nodig zouden zijn.

Tekstbox II: Waar en wanneer is de provincie aan zet bij de inpassing van een zonnepark?

Net als bij windparken worden er bij een zonnepark meestal een ruimtelijke en vergunningenprocedure doorlopen. Voor zonneparken tot 50 MW is de gemeente in beginsel bevoegd gezag. Vaak moet er een bestemmingsplan (of inpassingsplan; door provincie of Rijk) worden opgesteld. Vervolgens kunnen er vergunningen worden verleend, waaronder een omgevingsvergunning. Een uitzondering vormt de aanleg van een zonnepark op bijvoorbeeld een voormalige vuilstortplaats. Dan is de provincie verantwoordelijk voor de eeuwigdurende nazorg van de voormalige stortplaats. Inrichtingen die in/op/onder of over een dergelijke gesloten stortplaats worden uitgevoerd, zijn op basis van het Besluit Omgevingsrecht (BOR) vergunningplichtig. Gedeputeerde Staten zijn dan bevoegd gezag. Net als bij windparken kan de ruimtelijke en vergunningenprocedure worden versneld door middel van een coördinatie­regeling. De gemeenteraad (of Provinciale Staten) kan besluiten om de coördinatie­regeling van toepassing te laten zijn. Voor zonneparken met een capaciteit van tenminste 50 MW is de rijkscoördinatie­regeling (RCR) van toepassing. Het Rijk is dan bevoegd gezag. Regelmatig verklaart de minister van EZK de rijkscoördinatie­regeling buiten toepassing, omdat veel (beoogde) zonneparken aansluiten bij het provinciale beleid en/of omdat er al uitvoerige en constructieve overleggen zijn gevoerd tussen initiatiefnemers, gemeente en provincie. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij windpark Garyp.

In de notitie Romte Foar Sinne (PS, 18 februari 2015) werd een ruimtelijk afwegingskader gegeven voor inpassing van zonne-energie. Ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit kregen hoge prioriteit. Er werden soorten locaties onderscheiden, ieder met een omschrijving van de provinciale rol. Er werd voor gekozen om zonneparken uitsluitend aan of nabij bestaand stedelijk gebied toe te staan.²¹ De schaal van de parken moest worden afgestemd op de energiebehoefte van de kern. Als indicatie werd een omvang van 1 á 2 hectare gegeven voor dorpen met 3.000–5.000 inwoners.^{22,23} Hoewel dit niet als voorwaarde werd gesteld, werd er een voorkeur uitgesproken voor ontwikkeling op initiatief van bewoners/energiecoöperaties. Om dit beleid bindend vast te leggen, werd de verordening Romte 2014 aangepast (op 4–3–2015).

²⁰ 500 MW aan zonnestroom.

²¹ Verder staat de provincie zonnepanelen toe op bouwpercelen in het landelijk gebied (voor eigen behoefte) en verder op gronden met bestemming voor bestaande nutsvoorzieningen en gronden met een bestemming voor infrastructuur voor weg en op gronden binnen de EHS (gekoppeld aan beheer van EHS).

²² PS Fryslân, Romte foar Sinne, 18 februari 2015.

²³ Ter vergelijking: bij zonnepark Garyp heeft op 1 januari 2017 de woonkern 1.894 inwoners; het park is 6 hectare groot.

Samenvatting

Het beleid van de provincie Fryslân voor windenergie dateerde van begin jaren negentig. Aanvankelijk richtte de provincie zich op grootschalige windmolenparken in gebieden waar dit vanuit landschappelijk oogpunt aanvaardbaar was. Vanaf 2000 werden in het streekplan Windstreek 2000 mogelijkheden geboden voor een grootschalig windpark bij de Afsluitdijk. Verder was in het Streekplan een verbod opgenomen voor plaatsing van windmolens in de Waddenzee en het IJsselmeer.

Dit beleid veranderde bij de vaststelling van de Houtskoolschets Windstreek 2011. In deze Houtskoolschets kwamen windparken in het IJsselmeer, het Friese kustgebied en bij het klaverblad van Heerenveen in beeld voor windmolens. Vervolgens werd de ontwerp-structuurvisie 2012 opgesteld. Deze riep weerstand op en Gedeputeerde Staten besloten een splitsing te maken tussen het IJsselmeer en het Friese vasteland. Deze keuze leidde tot de ontwerp-structuurvisie 2014, waarin een groot windpark in het IJsselmeer was voorzien.

Ondertussen was het project Fryslân Foar De Wyn (FFDW) opgestart. Dit was een project van onderop dat tot doel had met gedragen voorstellen voor plaatsing van windturbines te komen. In afwachting van het advies van FFDW, stelden Provinciale Staten de structuurvisie 2014 niet vast. Ondertussen kwam FFDW met haar advies met potentiële locaties.

Op 28 oktober 2014 wezen Gedeputeerde Staten het advies van FFDW af en stelden zij aan Provinciale Staten voor om vast te houden aan de locaties uit het coalitieakkoord. Op 17 december 2014 besloten Provinciale Staten het advies van FFDW af te wijzen en wezen zij de volgende locaties voor windenergie aan:

- Het IJsselmeer;
- De Kop van de Afsluitdijk;
- Het Friese deel van het windpark Noordoostpolder;
- De bestaande windparken.

De minister van EZK heeft vervolgens in de Structuurvisie Wind op Land (SVWOL) het IJsselmeer aangewezen als zoekgebied voor windmolens. Provinciale Staten stelden geen structuurvisie meer vast. De Kop van de Afsluitdijk is daarom niet als zoekgebied in een structuurvisie vastgelegd.

Voor grootschalige zonne-energie zijn geen gebieden aangewezen. Wel stelden Provinciale Staten in 2015 in de notitie Romte Foar Sinne een ruimtelijk afwegingskader voor zonneparken vast. Criteria voor de aanleg van zonneparken zijn bindend vastgelegd in de Verordening Romte.

3

Het bestemmen en vergunnen van de projecten

Het bestemmen en vergunnen van de projecten

3.1

Inleiding

De tweede stap in het besluitvormingsproces is het planologisch mogelijk maken van het wind- of zonnepark. Op het windpark Nij Hiddum-Houw en zonnepark Appelscha-Hoog was de Crisis- en herstelwet van toepassing. Door zijn omvang was de provinciale coördinatieregeling van toepassing op het windpark Nij Hiddum-Houw (zie ook tekstbox I). Door toepassing van deze regelgeving werden de planologische vrijstelling en de belangrijkste vergunningen gecoördineerd (gelijktijdig) afgehandeld. Het bestemmen en het verlenen van de belangrijkste vergunningen vond dan gelijktijdig plaats. Verder was er een beperking van de mogelijkheden van beroep.²⁴ Bij de beide zonneparken hoefden geen besluiten te worden afgestemd.

Vergunningverlening is een sterk geformaliseerde procedure. Omwonenden kunnen via de formele inspraakmomenten invloed uitoefenen op het MER (indien aanwezig), het inpassings- of bestemmingsplan of de vergunningen. De beschrijvingen in dit hoofdstuk zijn hoofdzakelijk procedureel van aard. Dit hoofdstuk is een bouwsteen in de beantwoording van deelvraag drie. Deze luidt: *Hoe bewerkstelligen Gedeputeerde Staten dat kosten en baten rechtvaardig worden verdeeld?* Onderdeel van deze vraag is dat moet worden gekeken hoe de besluitvormingsprocedures worden doorlopen en welke partijen hierbij worden betrokken.

Het is gebleken dat tijdsdruk een belangrijke rol speelt bij het bestemmen en vergunnen van projecten. In paragraaf 3.2 wordt hierop ingegaan. Vervolgens gaat paragraaf 3.3 in op de gekozen procedure en de gevolgen die dit heeft voor het opstellen van een plan-MER met daarin een verplichte heroverweging van de gekozen locatie. Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 een beschrijving gegeven van de vergunningverlening aan de twee zonneparken en het windpark. Deze komen achtereenvolgens aan de orde. In paragraaf 3.5 wordt ingegaan op de zienswijzen die tegen de plannen zijn ingediend en paragraaf 3.6 behandelt de beroepen op de rechter. Ten slotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 3.7 samengevat.

3.2

Procedures onder tijdsdruk

Provincies hebben ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen. De provincie Fryslân heeft als doelstelling om voor 2020 16% van de energie duurzaam op te wekken, in 2025 moet minimaal 25% van de energie duurzaam worden opgewekt en in

²⁴ Zoals de beperking van beroepsrecht (een decentrale overheid als belanghebbende kan geen beroep instellen tegen een besluit van de centrale overheid), geen versnelde behandeling door de bestuursrechter van (hoger) beroep en geen mogelijkheid voor belanghebbenden voor een pro-forma beroep of aanvulling van de beroepsgronden.

2050 moet de energievoorziening onafhankelijk van fossiele brandstoffen zijn. Verder heeft de provincie Fryslân zich voor 2020 gecommitteerd aan 530,5 MW opgesteld vermogen aan wind op land. Doordat de minister van EZK een sanctie²⁵ op het niet halen van deze taakstelling heeft gezet, heeft de provincie er belang bij dat grootschalige windparken tijdig gerealiseerd worden.

Provincie en initiatiefnemer(s) trekken vaak samen op in het ontwikkelen van het park en de communicatie naar buiten. Initiatiefnemers van zowel wind- als zonneparken ervaren tijdsdruk omdat het moment waarop de SDE+ subsidie wordt toegekend van invloed is op de hoogte ervan. Omdat de kostprijs van wind- en zonne-energie in de loop der tijd omlaag is gegaan, is ook het maximaal te ontvangen subsidiebedrag afgenomen.²⁶ Dit zorgt ervoor dat initiatiefnemers er baat bij hebben als de subsidie een jaar eerder wordt verleend. Om subsidie toegekend te krijgen, dienen initiatiefnemers aan diverse eisen te voldoen waaronder het hebben van de benodigde omgevingsvergunning.

Het bevoegd gezag heeft verschillende mogelijkheden om gehoor te geven aan de wens van initiatiefnemers. Tekstbox III geeft een aantal voorbeelden van procedureversnellers.

Tekstbox III: Voorbeelden van procedureversnellers

- *De (provinciale) coördinatieregeling. De ruimtelijke procedure en de vergunning-procedures worden geïntegreerd waarbij het bestemmings- of inpassingsplan en de belangrijkste vergunningen tegelijkertijd worden vastgesteld. De bevoegde instantie legt de besluiten gezamenlijk ter inzage. Daardoor kan het bevoegd gezag in één keer op alle gecoördineerde besluiten reageren.*
- *Buitenplans afwijken. Hierbij wordt een omgevingsvergunning verleend in afwijking van het bestaande bestemmingsplan. Er hoeft dan geen gewijzigd bestemmingsplan (of inpassingsplan) te worden vastgesteld. Deze procedure is iets korter.*
- *Een tijdelijke omgevingsvergunning (voor 10 jaar) in afwijking van het bestemmingsplan.²⁷ Voor deze vergunning hoeft niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te worden doorlopen, maar volstaat de 'gewone' besluitvormingsprocedure. Deze procedure is veel korter. Op basis van een tijdelijke vergunning kon bij RVO een SDE+ subsidie worden aangevraagd. Als de tijdelijke vergunning*

²⁵ In het geval de provinciale taakstelling op 31 december 2020 niet is bereikt, dan wordt dat deel dat de provincie tekortkomt verdubbeld. Deze nieuwe taakstelling, de verdubbeling van het tekort, dient te zijn gerealiseerd in 2023. Ter illustratie een fictief rekenvoorbeeld: als Fryslân op 31 december 2020 500 MW aan wind op land heeft gerealiseerd, dan ontstaat er een nieuwe taakstelling voor 2023 van $2 \times (530,5 - 500) = 61$ MW. De extra taakstelling mag techniekneutraal worden ingevuld. Bij een tekort van 30,5 MW aan windenergie, moet 30,5 MW aan windenergie worden geleverd. De overige 30,5 MW mag naar eigen keuze worden ingevuld.

²⁶ Afhankelijk van de toekomstige stroomprijs kan meer dan de helft van de inkomsten in de eerste vijftien jaar bestaan uit subsidie. Zonder deze subsidie kunnen wind- en zonneparken op land nog niet rendabel worden aangelegd. De kostprijs van op land geproduceerde wind- en zonne-energie neemt jaarlijks af. Daarom neemt ook het maximaal te ontvangen subsidiebedrag af. In 2016 bedroeg het basisbedrag voor wind op land (>8 meter per seconde) nog 7,0 eurocent per opgewekte kWh; in 2018 was dat 5,4 eurocent.

²⁷ De afwijkingsvergunning wordt dan verleend voor een periode van 10 jaar met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2^o, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), gelezen in verbinding met artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor).

is verleend, kon alsnog een bestemmingsplanwijziging worden doorgevoerd en de vergunning permanent worden gemaakt. Tegenwoordig accepteert RVO deze route niet meer.

- Een sterke regie op het besluitvormingsproces. Het moment waarop de initiatiefnemer zijn SDE+ subsidieaanvraag wil indienen is de deadline voor het inpasingsplan en/of de vergunningen. Vanuit daar wordt terug gepland. Processtappen worden in snel tempo doorlopen en vinden waar mogelijk parallel aan elkaar plaats.
- Een beperkt omgevingsproces. Omwonenden worden beperkt betrokken en kunnen alleen invloed uitoefenen op de momenten in de besluitvormingsprocedure waarin dat verplicht is (zienswijzen).

3.3

De gekozen procedure en het plan-MER

De bevoegdheid om een project planologisch mogelijk te maken en de (omgevings)vergunningen te verlenen, is onder meer afhankelijk van de omvang van het project. Windpark Nij Hiddum-Houw heeft een omvang van 36 MW. Om voortvarend tot de bouw van het windpark over te kunnen gaan, hebben Provinciale Staten besloten om de provinciale coördinatieprocedure van de Elektriciteitswet en Wet ruimtelijke ordening toe te passen. De coördinatie bestond daarbij uit een ruimtelijke module (oftewel de hiervoor beschreven procedure voor het inpasingsplan) en een uitvoeringsmodule. De uitvoeringsmodule hield kort gezegd in dat alle voor het project benodigde besluiten gezamenlijk zijn voorbereid, gecoördineerd en bekendgemaakt door de Provincie Fryslân. De gemeente Súdwest-Fryslân bleef echter verantwoordelijk voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor de windturbines. De provincie koos er niet voor om de bevoegdheid voor het verlenen van de omgevingsvergunning van de gemeente over te nemen. Bij de beide zonneparken was de gemeente het bevoegd gezag.

Tekstbox IV: MER of m.e.r.?²⁸

De procedure van de milieueffectrapportage (m.e.r.) brengt de milieugevolgen van een plan of project in beeld voordat er een besluit over is genomen. De initiatiefnemer beschrijft de verwachte gevolgen voor het milieu in een milieueffectrapport (MER). De m.e.r. (= een procedure) moet uitmonden in een MER (= rapport). Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een plan-MER en een project-MER. De verantwoordelijke overheid – Rijk, provincie, gemeente, waterschap – neemt het rapport mee in haar overwegingen en uiteindelijke besluit.

²⁸ Ontleend aan Commissie voor de milieueffectrapportage, Factsheet Milieueffectrapportage in een notendop, augustus 2019 (<https://www.commissiemer.nl/documenten/00000193.pdf>).

	Verantwoordelijke partij	Kernvraag	Afwegen alternatieve...
Plan-MER	Bevoegd gezag	"Waarom deze activiteit op deze locatie?" ²⁹	Locaties
Project-MER	Initiatiefnemer	"Hoe kan de locatie het beste ingevuld worden?"	Varianten binnen één locatie

Tabel 2 Gekozen planologische procedure en haar consequenties

	Bevoegd gezag	Gekozen procedure	Plan-MER verplicht?	Project-MER verplicht?	Heroverweging locatie?
Windpark Nij Hiddum-Houw	Provincie en gemeente	Provinciaal Inpassingsplan	ja	ja	ja
Zonnepark Appelscha-Hoog	Gemeente	Wijziging bestemmingsplan	nee	nee	nee
Zonnepark Garyp	Gemeente	Omgevingsvergunning	nee	nee	nee

Een wind- of zonnepark past doorgaans niet in het geldende bestemmingsplan. Meestal is er een wijziging van het *bestemmingsplan*, een *inpassingsplan* (door Rijk of provincie) of een *omgevingsvergunning* in afwijking van het bestemmingsplan (ook wel buitenplanse afwijking genoemd) nodig. De keuze voor een van deze procedures is – binnen de kaders van de Crisis- en herstelwet, de Elektriciteitswet en de Wet ruimtelijke ordening – aan het bevoegd gezag. De procedure voor buitenplannen afwijken is iets korter dan die voor een bestemmings- of inpassingsplan. Maar in alle gevallen moet het bevoegd gezag een planologische afweging voor het project maken.³⁰

Tabel 2 geeft per project een overzicht van de keuze van de procedure en de gevolgen die dat heeft voor de verplichting de locatie te heroverwegen in een plan-MER. Bij windpark Nij Hiddum-Houw hebben Provinciale Staten gekozen voor een provinciaal inpassingsplan. De keuze voor een provinciaal inpassingsplan voor windpark Nij Hiddum-Houw was dwingend opgelegd door bepalingen in de Verordening Romte. In artikel 9.1.1 van deze verordening is opgenomen dat een ruimtelijk plan geen bouwmogelijkheid voor nieuwe windturbines bevat. Uit de begripsbepalingen uit dezelfde verordening bleek dat onder andere een bestemmingsplan en een buitenplanse afwijking worden aangemerkt als ruimtelijke plannen. Uit de begripsbepalingen bleek ook dat een provinciaal inpassingsplan *niet* als ruimtelijk plan wordt aangemerkt. Dit gaf de juridische ruimte om in een provinciaal inpassingsplan de windmolens bij Nij Hiddum-Houw toe te staan. Voor het provinciaal inpassingsplan moesten Gedeputeerde Staten een plan-MER opstellen. Voor het windpark dienden de initiatiefnemers ook een project-MER op te stellen. Er is gekozen om beide rapporten te combineren tot één MER.

²⁹ Het plan-MER kan ook andere informatie verschaffen dan locatieafwegingen. Bijvoorbeeld het afwegen van sturingsvormen.

³⁰ Bij een Provinciaal Inpassingsplan moeten Provinciale Staten het plan vaststellen, bij een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan moeten zij een verklaring van geen bedenkingen afgeven.

Voor de beide zonneparken bestond geen MER-plicht. Er was wel een opvallend verschil in de gekozen procedure. De gemeente Ooststellingwerf koos voor realisatie van het zonnepark door een wijziging van het bestemmingsplan. De gemeente Ooststellingwerf heeft via de 9e tranche van de Crisis- en herstelwet een bijzondere status verkregen. Hierdoor was de bouw van zonnepanelen vergunningsvrij in aangewezen gebieden als die passend was in het bestemmingsplan. Hierdoor hoefde geen omgevingsvergunning te worden verleend. Bij zonnepark Garyp is wel een omgevingsvergunning (onderdeel bouwen) verleend, maar werd het bestemmingsplan juist niet gewijzigd. De gemeente Tytsjerksteradiel heeft het zonnepark binnen de geldende bestemming gerealiseerd.

3.4 De vergunningverlening

3.4.1 Windpark Nij Hiddum-Houw

De gecombineerde plan- en project-m.e.r.-procedure

Provinciale Staten van Fryslân stelden een provinciaal inpassingsplan op voor het windpark Nij Hiddum-Houw. Daarnaast moest de gemeente Súdwest-Fryslân een omgevingsvergunning verlenen voor de windturbines. Om voortvarend tot de bouw van het windpark over te kunnen gaan, hebben Provinciale Staten van Fryslân op 26 oktober 2016 besloten de provinciale coördinatie-regeling toe te passen. Op deze datum werd ook de startnotitie Windpark Nij Hiddum-Houw vastgesteld. Ter ondersteuning van de besluitvorming over het provinciaal inpassingsplan en de omgevingsvergunning werden de milieueffecten beschreven in een gecombineerd plan-/project-milieueffectrapport.

In het MER zijn drie alternatieven beschreven, waarin wordt gevarieerd naar de grootte van en het aantal windmolens. Het opvullen van het gebied met relatief veel kleine windturbines (alternatief A) leidde volgens het MER tot meer negatieve effecten dan een alternatief waarin gekozen werd voor een invulling voor minder, maar hogere windturbines (alternatief C). Alternatief B zat hier tussenin. In de GS-vergadering van 9 mei 2017 werd het voorkeursalternatief C vastgelegd. Daarbij volgden Gedeputeerde Staten het advies van de Omgevingsadviesraad. Ook het college van B&W van de gemeente Súdwest-Fryslân stelde dit voorkeursalternatief formeel vast.

In een tussentijds toetsingsadvies stelde de Commissie m.e.r. van 18 mei 2017 vast dat de locatie Kop van de Afsluitdijk weliswaar steeds in beeld is geweest in de beleidsdocumenten, maar dat er geen sprake is geweest van het afwegen van verschillende locaties. De provincie meldde niet waarom Nij Hiddum-Houw de voorkeur had boven, of gelijkwaardig was aan andere locaties in de provincie. Naar aanleiding van dit tussentijds toetsingsadvies is het rapport 'Nadere onderbouwing locatiekeuze' (Antea, 2017) opgesteld. Op 25 januari 2018 bracht de Commissie m.e.r. haar voorlopig toetsingsadvies uit. De Commissie adviseerde om het rapport aan te vullen met informatie over de omvang van de geluidhinder, ook onder de norm, over de wijze waarop die hinder is bepaald en over hoe het oordeel over de effecten op de leefbaarheid tot stand is gekomen. De provincie en de gemeente namen deze aanbevelingen over.

Vervolgens werd op 26 januari 2018 de aanvraag ingediend voor het toetsingsadvies voor de aanvulling op het MER. Het aanvullende toetsingsadvies werd op 6 maart 2018 door de Commissie m.e.r. gegeven. Het aangevulde rapport gaf volgens de Commissie m.e.r. een goed beeld van de onderzochte opstellingen en van de mate waarin met turbines kon worden geschoven. De provincie en de gemeente beschikten hiermee over alle informatie die essentieel was voor het volwaardig meewegen van de milieueffecten bij hun besluit over windpark Nij Hiddum-Houw.

De procedure van het Provinciaal Inpassingsplan

Op 29 juni 2016 hebben Provinciale Staten ingestemd met het voorstel om planologische medewerking te verlenen aan het windpark Nij Hiddum-Houw. Zoals in paragraaf 3.3 is aangegeven, besloten Provinciale Staten op 26 oktober 2016 in te stemmen met de startnotitie voor het opstellen van een provinciaal inpassingsplan voor het windpark Nij Hiddum-Houw, waarna de m.e.r.-procedure is doorlopen. Tegelijkertijd met het MER is het ontwerp-provinciaal inpassingsplan opgesteld.

Het voorontwerp van het provinciaal inpassingsplan wordt vastgesteld op 30 mei 2017. Op 8 augustus komt de antwoordnota vooroverlegreacties Inpassingsplan Nij Hiddum-Houw uit. In totaal hebben 18 overheden en de Omgevingsadviesraad (zie paragraaf 4.4) een reactie gegeven. Het provinciaal inpassingsplan werd naar aanleiding van deze reacties op twee ondergeschikte punten aangepast.³¹

Op 7 november 2017 stelden Gedeputeerde Staten het Milieueffectrapport, het ontwerp-Provinciaal Inpassingsplan en de ontwerp-vergunning Wet Natuurbescherming vast. Tegelijkertijd stelde het college van Súdwest-Fryslân de ontwerp-omgevingsvergunningen vast. Op 24 april 2018 stelde het college van Gedeputeerde Staten het provinciaal inpassingsplan van Windpark Nij Hiddum-Houw vast.

Het provinciaal inpassingsplan werd op 27 juni 2018 geagendeerd in de vergadering van Provinciale Staten. Meerdere oppositiepartijen pleitten tevergeefs voor lagere molens, uitstel, afstel of een nieuwe ronde van onderzoek en overleg. Sommige wilden ook dat de deur openging voor dorpsmolens elders in Fryslân. Er werden 6 amendementen en 15 moties ingediend. Van de 15 moties werden er zeven aangenomen. Voor dit onderzoek zijn met name motie 6, motie 8 en motie 10 van belang (zie tekstbox V). Gedeputeerde Staten kregen onder meer het verzoek om een betere compensatie- en participatieregeling te bewerkstelligen. Om hiervoor tijd te geven, werd de besluitvorming over het provinciaal inpassingsplan uitgesteld tot de Statenvergadering van 18 juli 2018. De gedeputeerde deed de toezegging dat hij zich zou inspannen om te zien of er nog wat extra's kon gebeuren voor de omgeving, met name met de compensatie, de hoogte van de molens en een monitoringssysteem. Hierop heropende de provincie de onderhandelingen met de initiatiefnemers.

³¹ Aan paragraaf 6.8 van het Provinciaal Inpassingsplan zijn cultuurhistorie en enkele aandachtspunten toegevoegd en een typefout in een tabel is verbeterd.

Tekstbox V: Relevante door Provinciale Staten aangenomen moties

MOTIE 6: Provinciale Staten verzoeken Gedeputeerde Staten om zich in te spannen om iedereen de kans te geven te investeren in het windpark en daarom halve participaties (€ 250,-) ter beschikking te stellen.

MOTIE 8: Provinciale Staten verzoeken Gedeputeerde Staten in overleg te gaan met de initiatiefnemers met als doel de tiphoogte van de turbines zo laag mogelijk te maken binnen de vastgestelde bandbreedte van alternatief C en Provinciale Staten over de uitkomst te informeren.

MOTIE 10: Provinciale Staten verzoeken Gedeputeerde Staten om zich tot het uiterste in te spannen om te komen tot een ruimere compensatieregeling voor de omgeving en dan met name de direct omwonenden en dorpen zoals genoemd in het provinciaal inpassingsplan en hierover actief met de initiatiefnemers in gesprek dan wel onderhandeling te gaan en Provinciale Staten te informeren over de uitkomst.

Op 13 juli 2018 kwamen Gedeputeerde Staten met een brief over de uitvoering van de moties. Over participatie (motie 6) zeiden Gedeputeerde Staten dat de initiatiefnemers daaraan wilden meewerken, maar dat het aan de op te richten omgevingscoöperatie/uitvoeringsorganisatie zelf was om daar invulling aan te geven. Over de profijtregeling (motie 10) werd gezegd dat zowel de burenenregeling als de dorpenregeling elk met 50% zouden worden verhoogd gedurende de looptijd van de SDE+ subsidie. Ten slotte werd bepaald dat de tiphoogte van de molens (motie 8) werd gesteld op 188 meter. Deze afspraken konden worden vastgelegd in een addendum bij de anterieure overeenkomst (zie paragraaf 4.4). De tiphoogte van 188 meter kon door middel van een amendement ook publiekrechtelijk worden vastgelegd in de regels van het provinciaal inpassingsplan.

Op 18 juli 2018 werd het provinciaal inpassingsplan wederom in de Provinciale Statenvergadering geagendeerd. Er zijn 4 amendementen ingediend en 8 moties. Eén amendement is aangenomen. In dit amendement werd de maximale tiphoogte van de windmolens op 188 meter gesteld. Van de acht moties zijn er twee aangenomen, waarvan één van belang is voor dit onderzoek. In motie 1 werden Gedeputeerde Staten gevraagd de afspraken uit de brief van 13 juli 2018 vast te leggen in de anterieure overeenkomst.³² Vervolgens stelden Provinciale Staten het provinciaal inpassingsplan vast.

De vergunningprocedure

Op 26 oktober 2016 besloten Provinciale Staten om het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning bij de gemeente Súdwest-Fryslân te laten. De beide initiatiefnemers (Gooyum-Houw en NUON) vroegen ieder voor hun eigen deel een afzonderlijke omgevingsvergunning voor de onderdelen bouwen en milieu aan bij het college van B&W van de gemeente Súdwest-Fryslân. Dat college verleende de vergunningen op 24 juli 2018. De vergunningen traden in werking de dag na afloop van de beroepstermijn. Voor het project is verder een

³² De aangenomen motie 4 heeft betrekking op alternatieven voor de (verplichte) topverlichting. Gedeputeerde Staten zeggen toe dat nieuwe initiatieven niet in hetzelfde gebied worden toegestaan, dat de topverlichting zal worden aangepast als de wettelijke ruimte hiervoor is, dat maatregelen worden genomen als er gezondheidsrisico's blijken en dat de kosten voor maatregelen tegen schaduw op bestaande gebouwen voor rekening van de initiatiefnemers zijn.

Wet natuurbeschermingsvergunning aangevraagd bij Gedeputeerde Staten van Fryslân. Deze vergunning is op 24 april 2018 verleend.

3.4.2

Zonnepark Appelscha-Hoog

Het vooroverleg

In haar milieubeleidsplan (2010–2016) had de gemeente Ooststellingwerf zich ten doel gesteld om in 2030 een duurzaam Ooststellingwerf gerealiseerd te hebben. De gemeente zette in op het terugdringen van energieverbruik en het ontwikkelen van duurzame vormen van energie. In 2050 moet de energievoorziening helemaal duurzaam zijn. De gemeente Ooststellingwerf wilde voor haar duurzaamheidsdoelstellingen sterk inzetten op zonne-energie omdat het provinciale ruimtelijke beleid windenergie niet toestaat (anders dan in de grootschalige windparken). Om een voldoende grote opbrengst uit zonne-energie te kunnen bewerkstelligen, wilde de gemeente ruimte bieden aan de realisatie van zonnenvelden.

De gemeente Ooststellingwerf heeft op 2 maart 2015 een bijzondere status in de Crisis- en herstelwet gekregen. Hierdoor kon de bouw van zonneparken vergunningsvrij plaatsvinden als dit passend is binnen het bestemmingsplan. Om hieraan ruimte te geven, startte de gemeente een procedure voor een facet-bestemmingsplan Zonnepanelen Ooststellingwerf. In dit bestemmingsplan wees zij locaties voor zonneparken aan, waaronder Appelscha-Hoog. De keuze voor de verschillende locaties heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal criteria, waaronder dat het park in of in de nabijheid van stedelijk gebied ligt.³³ Dit was immers een vereiste vanuit de provinciale Verordening Romte.

Verder werd zo mogelijk gezocht naar inbreng van gemeentelijk eigendom, zodat de werkelijke realisatie van het project door de gemeente in de hand werd gehouden. Binnen de gemeente Ooststellingwerf waren diverse terreinen aanwezig die door de gemeente zijn aangekocht en zijn bestemd voor woningbouw. Het lag volgens de gemeente echter niet in de rede dat al die gronden op korte termijn werden ingevuld met woningbouw. Samen met het bedrijf GroenLeven zijn stappen gezet om te komen tot een invulling met zonneparken. In juli 2016 maakte de gemeente samen met GroenLeven bekend dat ze zonneparken in de gemeente wilde aanleggen.

De gemeente had in de nabijheid van verschillende kernen locaties in beeld gebracht. Dit resulteerde in het voorontwerp-facetbestemmingsplan Zonnepaneelvelden Ooststellingwerf. De provincie gaf op 17 januari 2017 een inhoudelijke reactie op het voorontwerp. De provincie merkte in haar reactie onder andere het volgende op: *“De locatie Appelscha Hoog sluit niet aan op het dorp, wel op recreatieve bebouwing. Tijdens een bestuurlijk overleg in 2014 over de mogelijkheden voor zonnepanelen op deze locatie is door de provincie medegedeeld dat het*

³³ Volgens de Verordening Romte is bestaand stedelijk gebied het gebied dat de bestaande of bij bestemmingsplan toegelaten en voorziene woon- of bedrijfsbebouwing, waaronder mede begrepen de daarbij behorende openbare voorzieningen en verkeersinfrastructuur, van een kern bevat, zoals begrensd op de van deze verordening deel uitmakende kaarten Begrenzing bestaand stedelijk gebied, of zoals sinds 1 januari 2010 opgenomen in een onherroepelijk ruimtelijk plan voor nieuwe stedelijke functies, met uitzondering van de stedelijke functies die pas kunnen worden gerealiseerd op grond van in dat ruimtelijk plan opgenomen wijzigingsbevoegdheden ex artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening.

duurzaamheidsbelang van de ontwikkeling van harte wordt onderschreven. Ook is aangegeven dat de Verordening Romte 2014 ruimte laat voor maatwerk. Van belang is de motivering dat de ontwikkeling aansluit op het stedelijk weefsel.”

De provincie gaf verder aan dat: “het behouden van draagvlak voor zonne-energie een belangrijk uitgangspunt is. Naast de motivering van de ontwikkeling van aansluiting op het stedelijk weefsel van het dorp ziet de provincie ook graag de motivering op welke wijze vanuit de omgeving draagvlak is verkregen voor de locaties.” Verder schrijft de provincie: “Ter bevordering van het draagvlak adviseren wij u, ook lerend van ervaringen in andere gemeenten, om in het plan meer aandacht te besteden aan de mogelijkheden voor participatie van bewoners in projecten.”

Naar aanleiding van de ingediende inspraakreacties, de opbrengst van de vijf inspraakavonden en de reactie van de provincie heeft de gemeente een aantal locaties nog eens nader beoordeeld. Tegen een aantal locaties bestond veel weerstand van de omwonenden. Van de tien terreinen waar de gemeente zonnepanelen wilde laten bouwen, vielen er zes (overwegend kleine locaties) af.³⁴ In het plan werden de locaties Appelscha-Hoog, Haulerwijk, Oosterwolde (Houtwal) en een nieuwe locatie bij Donkerbroek in het bestemmingsplan opgenomen. De locatie Appelscha-Hoog werd tijdens de inloopavonden vaak genoemd als goede locatie voor zonnepanelen. Daarom werd deze locatie fors uitgebreid. Deze uitbreiding was volgens de gemeente groot genoeg om de afgevalen locaties vrijwel volledig te compenseren.

Het ontwerp-facetbestemmingsplan

De wijzigingen resulteerden in het ontwerp-facetbestemmingsplan Zonnepaneelvelden Ooststellingwerf. Het ontwerp-facetbestemmingsplan is van 16 februari tot 29 maart 2017 ter inzage gelegd (formele inspraakronde). Binnen deze termijn zijn 18 zienswijzen binnengekomen, waaronder een van de provincie Fryslân. Drie zienswijzen waren van indieners uit Appelscha, waaronder de Vereniging van Eigenaren Buitenplaats De Hildenberg, het naastliggende recreatiepark.

De provincie benadrukte in haar zienswijze voor de locatie Appelscha-Hoog dat het verblijfsrecreatieterrein De Hildenberg, waaraan het zonnepark grenst, niet kon worden aangemerkt als ‘bestaand stedelijk gebied’. In de provinciale ‘Toelichting bij de begrenzing van het bestaande stedelijke gebied (BSG)’ zouden volgens de gemeente recreatieterreinen zijn aangemerkt als ‘maatwerkfuncties’, die afhankelijk van de situatie tot stedelijk gebied of tot het buitengebied gerekend konden worden. Die veronderstelling was volgens de provincie onjuist. Dit liet volgens de provincie onverlet dat in de gemeentelijke motivering wel betekenis kon worden toegekend aan het bebouwde karakter van die verblijfsrecreatieterreinen. De provincie vroeg daarom om het genoemde onjuiste argument, als onderdeel van de motivering, te schrappen. De gemeente reageerde hierop door te stellen dat het gebied – onder meer door de ligging naast een recreatiepark – naar haar mening *wel* kon worden gezien als ‘stedelijk weefsel’.

Verder bracht de provincie in haar zienswijze financiële participatie nadrukkelijk onder de aandacht. Zij merkte hierover het volgende op: “Op het onderdeel ‘participatie van bewoners’ wordt in de plantoelichting en in de reactienota echter niet

³⁴ De volgende locaties vallen af: Oldeberkoop, Makkinga, Waskemeer, Donkerbroek, Oosterwolde en Appelscha ten zuiden van de Drentseweg.

ingegaan. (...) Wij constateren dat in soortgelijke projecten in enkele andere gemeenten, ook bij projecten die met SDE+-subsidie worden gerealiseerd, in overleg tussen gemeente en ontwikkelaar constructies worden afgesproken waarmee de dorpsbewoners financieel kunnen deelnemen in een project. Die aanpak spoort met de gedachte van Provinciale Staten dat ook de voordelen van een zonnepark (deels ook) bij het dorp terecht zouden moeten komen. Provinciale Staten hebben vanuit landschappelijke optiek gekozen voor aansluiting van een zonnepark op de dorpsbebouwing, dan wel nabijheid. Daar horen tegelijk ook de voordelen bij van mogelijke participatie van bewoners en/of revenuen voor het dorp. Wij vragen u om alsnog, in samenspraak met de ontwikkelaar, na te gaan welke mogelijkheden er per project zijn voor participatie van bewoners/dorpen in het zonnepark en overeenkomstig de verplichting van artikel 9.4.1, lid 5 onder c, de resultaten daarvan weer te geven in de paragraaf maatschappelijke uitvoerbaarheid van de plantoelichting.” In de reactie van de gemeente op deze zienswijze werd slechts ingegaan op procesparticipatie door omwonenden. Een ander punt dat de provincie naar voren bracht betrof de landschappelijke inpassing van het plan. De gemeente reageerde hierop door in het plan een groene strook op te nemen waardoor voldaan werd aan het ecologische en landschappelijke effect.

De behandeling van het facet-bestemmingsplan in de gemeenteraad

De behandeling in de raadscommissie Ruimte en de gemeenteraad verliep niet vlekkeloos. Er was zware kritiek op de wethouder. De commissieleden hadden het vooral over de gebrekkige communicatie met de betrokkenen/omwonenden van de locaties, de ecologische verbindingzone bij Appelscha-Hoog, de financiële opbrengsten en de bestemming daarvan, mogelijk uitstel van de beslissingen, de gevolgen daarvan en de voorwaarden van de subsidieverstrekking door het Rijk. Vooral het totale gebrek aan communicatie met de niet geïnformeerde omwonenden is bij de raad verkeerd gevallen.³⁵ Op 18 april 2017 stond het onderwerp voor de raadsvergadering geagendeerd. Dan bleek dat in het nieuwe raadsvoorstel onder druk van de protesten uit de bevolking op het laatste moment de locaties Welperbult (voormalige stort) en de locatie aan de Houtwal uit het plan zijn weggehaald. Er tekende zich direct een duidelijke meerderheid af om de behandeling minimaal een week uit te stellen. Volgens de wethouder was een week uitstel niet mogelijk omdat anders de verlening van de SDE+-subsidie in gevaar kwam. Enkele schorsingen later kwam het college met de optie om behandeling van het voorstel uit te stellen naar een extra vergadering op 20 april 2017.³⁶ Op 20 april 2017 stelde de gemeenteraad het facet-bestemmingsplan vast. Ook nu werd er een discussie gevoerd over de communicatie met omwonenden van de locaties.³⁷ Door vaststelling van het facet-bestemmingsplan werd de locatie Appelscha-Hoog aangewezen als locatie waarop zonnepanelen kunnen worden geplaatst.

³⁵ https://www.nieuweooststellingwerver.nl/nieuws/oosterwolde/490756/raad-stelt-besluit-zonne-paneelvelden-uit-tot-donderdag.html?harvest_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

³⁶ https://www.nieuweooststellingwerver.nl/nieuws/oosterwolde/490756/raad-stelt-besluit-zonne-paneelvelden-uit-tot-donderdag.html?harvest_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

³⁷ De verantwoordelijk wethouder betreurt de gang van zaken rondom de slechte communicatie en biedt bewoners en raadsleden hiervoor excuses aan. Het college stelt voor de locatie Houtwal uit het plan te halen. De raad besluit overeenkomstig het voorstel. Vervolgens constateert wethouder Welle dat het vertrouwen van de raad in hem ontbreekt. Hij geeft aan met onmiddellijke ingang zijn wethouderschap te beëindigen.

Het vastgestelde bestemmingsplan werd door de provincie Fryslân beoordeeld. Voor de locatiekeuze voor Appelscha-Hoog constateerde de provincie dat de zienswijze van de provincie er op gericht was dat de gemeente op correcte wijze haar eigen verantwoordelijkheid nam in de motivering. De provincie gaf aan dat bij een strakke uitleg van de regels in de provinciale verordening *minimaal sprake is van enige spanning met de regels*. Maar in het vooroverleg en in de zienswijze is de gemeente ruimte gegeven om ondanks die spanning haar motivering te geven. De provincie ging hiermee akkoord. Ook ging de provincie akkoord met de aanvullende motivering van de gemeentelijke afweging over participatie. De gemeente heeft aangegeven dat GroenLeven participatie wilde aanbieden rondom Haulerwijk en daarnaast rond andere locaties financiële participatie via de postcoderoosregeling³⁸ wilde aanbieden. Ook hiermee was de provincie akkoord. Ook enkele andere punten werden akkoord bevonden. Op 16 mei 2017 besloot de provincie Fryslân om *geen reactieve aanwijzing* te geven.

3.4.3

Zonnepark Garyp

De procedure voor het zonnepark Garyp was betrekkelijk eenvoudig. Het enige dat moest worden aangevraagd, was een omgevingsvergunning voor de bouw van het zonnepark (bouwvergunning) die werd verleend door het college van Tytsjerksteradiel. Omdat de bouw plaatsvond op een afgedekte stortplaats zijn op advies van de FUMO bijzondere eisen gesteld aan de fundering van de stelling waarop de zonnepanelen lagen (niet te diep in de grond). De gemeente heeft de aanvraag verder afgehandeld als een normale bouwaanvraag. Er was geen omgevingsvergunning voor milieuaspecten nodig. Verder heeft de gemeente de bestemming (groen-groenvoorziening) van het park zodanig geïnterpreteerd, dat geen bestemmingsplanwijziging nodig was.

De Energzy Koöperaasje Garyp y.o. (hierna de coöperatie) is rond 2013 begonnen met haar activiteiten. De coöperatie dacht na over het realiseren van een zonne-weide. Zij heeft daarvoor een geschikte locatie gevonden aan de Easterein in Garyp, op een voormalige vuilstort. De stort werd op dat moment definitief afge-werkt.³⁹ Op 20 augustus 2014 vroeg de coöperatie aan de gemeente Tytsjerksteradiel een intentieverklaring voor medewerking aan het realiseren van het zonnepark. Op 5 september 2014 beantwoordde de gemeente de brief van de coöperatie. Zij meldt dat zij anticipeerde op de provinciale notitie Romte foar Sinne, die op dat moment ter inzage lag, met daarin voorstellen voor wijziging van het provinciale beleid. De gemeente meldde dat het park binnen de huidige bestemming (groenvoorziening) mogelijk was. Volgens de gemeente werden initiatieven om bestaande nutsfuncties te benutten in de provinciale (ontwerp) notitie Romte foar Sinne benoemd als ‘meervoudig ruimtegebruik’. Binnen het landelijk gebied kon hieraan volgens de gemeente medewerking worden verleend mits sprake was van goede landschappelijke inpassing.⁴⁰

³⁸ Als je deelneemt aan een postcoderoosregeling, dan ontvang je jaarlijks een teruggave van de energiebelasting. Bewoners dienen zich hiervoor wel te verenigen in een coöperatie of vereniging van eigenaren. Zie voor meer informatie <https://www.postcoderoosregeling.nl/wat-houdt-de-pcr-regeling-precies-in/>.

³⁹ Brief Energzy Koöperaasje Garyp y.o. aan Gemeente Tytsjerksteradiel, 20 augustus 2014.

⁴⁰ De in het beleid genoemde situatie dat bij deze locaties ook gekozen kan worden voor een duidelijke icoonfunctie met zicht op de locatie en een kunstzinnig ontwerp vindt de gemeente in dit geval niet wenselijk.

Binnen de bestemming groen-groenvoorziening waren openbare nutsvoorzieningen een 'ondergeschikte bestemming'. Het begrip 'ondergeschikte bestemming' is niet nader gedefinieerd. De gemeente zag het zonnepark als een openbare nutsvoorziening. Door het zonnepark onder de bestemming groen-groenvoorziening mogelijk te maken, kon het college van Tytsjerksteradiel zelf de omgevingsvergunning binnen de bestemmingsplanvoorschriften verlenen. Zij hoefde een bestaand bestemmingsplan niet te toetsen aan de bepalingen uit de provinciale Verordening Romte die een zonnepark op deze locatie niet toestond. Een ander voordeel was dat een gewone omgevingsvergunningprocedure snel kon worden afgerond. De vergunning was dan op tijd voor de coöperatie om mee te doen aan de eerstvolgende SDE+-subsidieronde. De coöperatie diende op 10 oktober 2014 haar aanvraag voor de omgevingsvergunning in voor de bouw van het zonnepark Garyp. Op 31 oktober 2014 verleende het college van Tytsjerksteradiel de omgevingsvergunning. In het besluit is vermeld dat het perceel nog steeds moest kunnen worden gebruikt als groenvoorziening. De vergunning was precies op tijd voor de SDE+-ronde waarvan de termijn sloot op 5 november 2014.

Op 14 september 2015 – bijna een jaar na verlening van de omgevingsvergunning – vroeg de provincie per e-mail aan de gemeente of er al een planologische procedure is gevoerd. De volgende dag reageerde de gemeente. '(...) Kortgezegd hebben wij geoordeeld dat dit initiatief als passend kon worden beschouwd binnen de voor de eindafwerking opgenomen bestemming Groen – Groenvoorziening voor het vm. vuilstort.' De provincie merkte op dat de gemeente het bestemmingsplan nogal ruim heeft geïnterpreteerd en dat ze een volgende keer daartegen bezwaar zal maken.

Tekstbox VI: Wijziging Verordening Romte

Door een wijziging van de Verordening Romte van de provincie Fryslân van 21 februari 2018 zou een initiatief als het zonnepark Garyp niet meer door provinciaal beleid worden belemmerd. Artikel 9.4.1 lid 1 onder c wordt vervangen en komt als volgt te luiden: "Op gronden met een bestemming voor bestaande nutsvoorzieningen of gronden die eerder zijn bestemd en gebruikt voor nutsvoorzieningen maar waarop de bestemming nutsvoorzieningen inmiddels niet meer van toepassing is".

Daarnaast wijst de Verordening Romte nog een aantal categorieën bestemmingen aan waarop zonneparken mogen worden gebouwd, zoals gronden met een bestemming voor infrastructuur voor weg, spoor, water en vliegverkeer en gronden die zijn bestemd of eerder zijn bestemd voor zandwinning.⁴¹ Bovendien wordt een algemene ontheffingsbevoegdheid voor Gedeputeerde Staten geïntroduceerd, onder meer om ruimtelijke ontwikkelingen voor opwekking van duurzame energie mogelijk te maken.

Op 5 juli 2016 ondertekenden Stichting de Griene Greide en Groenleven de officiële start van het project. In de daaropvolgende periode is het park aangelegd. Het park leverde vanaf 1 februari 2017 stroom en is op 12 mei 2017 officieel geopend. Bij de opening waren zowel de commissaris van de Koning als de gedeputeerde aanwezig.

⁴¹ De mogelijkheden voor zonneparken op gronden met een bestemming infrastructuur bestond overigens al in de eerste partiële hierziening. De zandwinning is toegevoegd.

3.5

De ingediende zienswijzen

Wanneer de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) wordt gevolgd, kan een ieder zienswijzen indienen tegen het inpassingsplan, het bestemmingsplan, het MER en de belangrijkste vergunningen. In de cases windpark Nij Hiddum-Houw en zonnepark Appelscha-Hoog werd deze procedure gevolgd. Op de omgevingsvergunning van zonnepark Garyp volstond de reguliere besluitvormingsprocedure. In deze procedure kunnen geen zienswijzen worden ingediend, maar kunnen belanghebbenden na vaststelling van de vergunning bezwaarschriften indienen. Tegen de omgevingsvergunning van zonnepark Garyp is geen enkel bezwaar ingediend.

Tabel 3 Aantallen zienswijzen

	Nij Hiddum-Houw	Appelscha-Hoog	Garyp
Projectbesluiten (Inpassingsplan, MER, omgevingsvergunning, vergunning Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet en Waterwet)			
Zienswijzen	238 waarvan 111 uniek	143 waarvan 15 (mede) over locaties in Appelscha	n.v.t.
Gehonoreerd	3	12 (over locaties Appelscha)	n.v.t.

Bij het windpark Nij Hiddum-Houw zijn in totaal 238 zienswijzen ingediend, waarvan 111 unieke. De zienswijzen hebben tot enkele wijzigingen geleid. In de eerste plaats zijn enkele afspraken over geluidshinder en slagschaduw in de anterieure overeenkomst opgenomen. Dit kwam tegemoet aan zienswijzen van gemeente Súdwest-Fryslân en Stichting Hou Friesland Mooi. Daarnaast is een begrenzing van het totaal opgestelde vermogen tot tussen de 37 en 45 MW opgenomen.

Tegen het ontwerp-facetbestemmingsplan Zonnepaneelvelden Ooststellingwerf zijn in totaal 143 zienswijzen ingediend. Hiervan hadden 15 zienswijzen betrekking op het zonnepark Appelscha-Hoog. Tegen een aantal locaties die in het facet-bestemmingsplan zijn opgenomen, bestond veel weerstand vanuit de omwonenden. Van de 10 terreinen waar de gemeente zonnepanelen wilde laten bouwen, vielen er zes (overwegend kleine) locaties af.⁴² In het plan werd de keuze gemaakt de locaties Appelscha-Hoog, Haulerwijk, Oosterwolde (Houtwal) en een nieuwe locatie bij Donkerbroek in het bestemmingsplan op te nemen. De locatie Appelscha-Hoog werd fors uitgebreid. Naar aanleiding van één zienswijze van een direct omwonende is de begrenzing van de locatie Appelscha-Hoog aangepast waardoor minder hinder ontstaat.

⁴² De volgende locaties vallen af: Oldeberkoop, Makkinga, Waskemeer, Donkerbroek, Oosterwolde en Appelscha ten zuiden van de Drentseweg.

3.6

Beroepsprocedures

Belanghebbenden konden tegen de verleende omgevingsvergunning en/of het gewijzigde bestemmingsplan beroep instellen bij de bestuursrechter. Tegen windpark Nij Hiddum-Houw en het facet-bestemmingsplan Zonnepaneelvelden Ooststellingwerf – dat het zonnepark Appelscha-Hoog mogelijk maakte – stond beroep open bij de Raad van State. Tegen windpark Nij Hiddum-Houw zijn twee beroepen ingesteld. Het beroepschrift van Stichting Hou Friesland Mooi en ruim 50 omwonenden richtte zich vooral op (vermeende) fouten in de besluitvorming van de provincie.⁴³ Verder hebben de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging gezamenlijk een beroepschrift ingediend.

Tegen het facet-bestemmingsplan Zonnepaneelvelden Ooststellingwerf is tegen de locatie Appelscha één beroep ingediend, namelijk door de Vereniging van Eigenaren Buitenplaats De Hildenberg. Dit is het recreatiepark dat direct aan het zonnepark grenst. De gemeente heeft ‘maatwerkgesprekken’ geïnitieerd waarin met diverse betrokken partijen gesproken is over de inpassing van het zonnepark. Toen hierover instemming van de betrokkenen was bereikt, heeft de Vereniging van Eigenaren haar beroep ingetrokken.

Tegen de omgevingsvergunning van het zonnepark Garyp stond beroep open bij de rechtbank Noord-Nederland. Hiertegen heeft niemand beroep ingesteld.

3.7

Samenvatting

Initiatiefnemers hebben belang bij snel verlopende procedures. Door de taakstelling wind op land en de eigen ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen hebben provincies en gemeenten vaak *ook* een direct belang bij tijdige realisatie van met name windparken. Om aan de initiatiefnemers tegemoet te komen, maken zij gebruik van diverse ‘procedureversnellers’.

Voor het windpark Nij Hiddum-Houw moest door een bepaling in de Verordening Romte worden gekozen voor het vaststellen van een Provinciaal Inpassingsplan. Formeel moesten Gedeputeerde Staten voor dit park een heroverweging van de locatie in een plan-MER maken. Uiteindelijk is dit gebeurd.

Voor de beide zonneparken zijn totaal verschillende procedures doorlopen. Omdat de gemeente Ooststellingwerf een bijzondere status in de Crisis- en herstelwet heeft gekregen, kon zonnepark Appelscha-Hoog vergunningvrij worden aangelegd. Er was alleen een bestemmingsplanwijziging nodig. Voor zowel het windpark Nij Hiddum-Houw als het zonnepark Appelscha-Hoog is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure doorlopen. Deze procedure duurt langer dan de reguliere voorbereidingsprocedure. Bij zonnepark Garyp is het park *binnen* de bestaande bestemming aangelegd, waardoor alleen een omgevingsvergunning voor het onderdeel bouwen nodig was. De omgevingsvergunning kon met de reguliere voorbereidingsprocedure worden verleend.

⁴³ <http://houfrieslandmooi.nl/stichting-hou-friesland-mooi-gaat-in-beroep-bij-de-raad-van-state/>

Bij het zonnepark Appelscha hadden omwonenden veel bezwaren tegen het ontwerp-facetbestemmingsplan dat een aantal zonneparken mogelijk maakte. Door de inspraakreacties van omwonenden heeft de gemeente wijzigingen doorgevoerd waardoor enkele parken zijn komen te vervallen en Appelscha-Hoog is vergroot. Opvallend is hier dat er spanning bestond tussen de provinciale Verordening Romte en de locatie van het zonnepark (niet gelegen aan stedelijke bebouwing). Ook eiste de provincie in haar inspraakreacties op het bestemmingsplan het aanbieden van financiële participatie. De gemeenteraad heeft het bestemmingsplan op 20 april 2017 vastgesteld.

Bij zonnepark Garyp was alleen een bouwvergunning nodig. Het park is gerealiseerd binnen de bestemming groen-groenvoorziening. Een bestemmingsplanwijziging zou op problemen kunnen stuiten omdat de locatie van het zonnepark in strijd was met de bepalingen uit de provinciale Verordening Romte. Doordat geen bestemmingsplanwijziging is doorgevoerd, was er formeel geen bemoeienis van de provincie. De provincie is pas achteraf geïnformeerd over de verleende vergunning. De provincie merkte op dat de gemeente het bestemmingsplan nogal ruim heeft geïnterpreteerd en dat ze een volgende keer daartegen bezwaar zal maken.

Tegen het provinciaal inpassingsplan voor windpark Nij Hiddum-Houw en het facet-bestemmingsplan voor het zonnepark Appelscha hebben vele omwonenden zienswijzen ingediend. Bij Nij Hiddum-Houw hebben deze zienswijzen niet tot grote wijzigingen geleid. Tegen het park is beroep bij de Raad van State ingesteld door stichting Hou Friesland Mooi en ruim 50 omwonenden. Dit beroep loopt nog ten tijde van dit onderzoek. Bij het zonnepark Appelscha hebben de zienswijzen geresulteerd in het vervallen van een aantal locaties en het vergroten van het zonnepark Appelscha-Hoog. Het enige beroep tegen het park is ingetrokken. Tegen de omgevingsvergunning van Garyp konden geen zienswijzen worden ingediend, maar wel bezwaarschriften. Hier is geen enkel bezwaarschrift binnengekomen.

4

Sturing op compensatie en participatie

Sturing op compensatie en participatie

4.1

Inleiding

Bij ruimtelijke toedelingsvraagstukken zoals het aanwijzen van gebieden waar windmolens komen, gaat het om zaken waartegen weerstand kan bestaan. In paragraaf 4.2 worden enkele opmerkingen gemaakt over het specialiteitsbeginsel. Het goed managen van weerstand is dan essentieel voor het doelmatig kunnen realiseren van deze besluiten met ruimtelijke impact.⁴⁴ Op nationaal niveau wordt beperking van hinder van windmolens en zonneparken geregeld in een aantal bepalingen uit het omgevingsrecht. Voor compensatie van geleden schade door ruimtelijke ingrepen is er een wettelijke regeling voor planschade. Verder is het nuttig om de gedragscode van de NWEA te bespreken, waarin de windmolenbranche een compensatieregeling aanbiedt. Al deze onderwerpen worden besproken in paragraaf 4.3.

Dit hoofdstuk laat verder zien op welke manieren de provincie bovenwettelijke compensatie en financiële participatie geregeld probeert te krijgen.⁴⁵ Welke kaders hebben de provincies hiervoor gesteld? Op welke manier worden omwonenden bij de besluitvorming betrokken? Hoe worden initiatiefnemers geprikkeld om in te gaan op de wens voor bovenwettelijke compensatie? En hoe wordt dit vastgelegd? In Fryslân heeft de Noordelijke Rekenkamer dergelijke sturing gezien bij windpark Nij Hiddum-Houw en zonnepark Appelscha-Hoog. Bij het zonnepark in Garyp is hiervan geen sprake geweest. In Garyp zal deze noodzaak minder zijn gevoeld omdat dit project vanuit de dorpsgemeenschap zelf tot stand is gekomen.

In dit hoofdstuk wordt de sturing van de provincie op compensatie en financiële participatie voor windpark Nij Hiddum-Houw beschreven in paragraaf 4.4. Voor zonnepark Appelscha-Hoog vindt deze beschrijving plaats in paragraaf 4.5. Dat de provincie bij initiatiefnemers aandringt op het aanbieden van compensatie en financiële participatie is een wijdverbreid fenomeen dat verschillende vormen kan aannemen. Daarom wordt in paragraaf 4.6 een overzicht gegeven van de gevallen die de Noordelijke Rekenkamer in cases in de drie Noordelijke provincies heeft aangetroffen. Ten slotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 4.7 samengevat.

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de deelvragen twee en drie. **Deelvraag twee luidt: Welke verdeling van kosten en baten vinden Provinciale en Gedeputeerde Staten in projecten voor het opwekken van duurzame energie rechtvaardig? In hoeverre hebben zij hierin een expliciete afweging gemaakt?** Daarnaast geeft dit antwoord op deelvraag drie beantwoord, welke luidt: **Hoe bewerkstelligen Gedeputeerde Staten dat kosten en baten rechtvaardig worden verdeeld?**

⁴⁴ E. de Jong en M. Boedeltje, Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid, In: M. Herweijer en P. Castenmiller (red.), *Ruimte voor Provinciaal beleid*, Wolters Kluwer, 2015.

⁴⁵ Het gaat daarbij uitdrukkelijk om participatie-arrangementen. Niet om de wettelijke inspraakmogelijkheden.

4.2

Het specialiteitsbeginsel

Een gegeven is dat op basis van wetgeving en jurisprudentie in het omgevingsrecht nauwelijks mogelijkheden aanwezig zijn om niet-ruimtelijke eisen te stellen, zoals verplichtingen op het gebied van bovenwettelijke compensatie van en financiële participatie door omwonenden. Voor windenergie op land was het voornemen om deze verplichting op te nemen in de Omgevingswet, maar dit heeft niet plaatsgevonden.⁴⁶ Het specialiteitsbeginsel schrijft voor dat het bestuursorgaan alleen die belangen behartigt waarvoor de betrokken wet of regeling een grondslag biedt.⁴⁷ Dit houdt bij ruimtelijke medewerking onder meer het volgende in:

- Het verlenen van ruimtelijke medewerking geschiedt uitsluitend op basis van ruimtelijk relevante argumenten.
- Afspraken tussen overheden en initiatiefnemers worden dikwijls vastgelegd in anterieure overeenkomsten. De anterieure overeenkomst wordt geregeld in de Grondexploitatiewet (afdeling 6.4 van de Wro). Hierin kunnen alleen kosten met betrekking tot grondexploitatie worden verhaald.⁴⁸

4.3

Nationaal beleid voor beperken en compenseren van hinder

De belangrijkste vormen van hinder bij een windpark zijn geluid, verlichting, slagschaduw en aantasting van uitzicht. Als gevolg van deze hinder kan de waarde van woningen in de buurt van windmolens dalen. Zonneparken veroorzaken doorgaans minder hinder dan windparken; de belangrijkste vorm van hinder is lichtschittering. De hinder van een zonne- of windpark kan via verschillende sporen worden verminderd. Daarbij kan worden gedacht aan de locatiekeuze, de ruimtelijke inrichting van het plangebied en de technische invulling van het park. Door een goede ruimtelijke inpassing van een zonnepark, voldoende afstand tot bewoning aan te houden en het aantal en de hoogte van windmolens te reguleren, kan de impact van een zonne- of windpark op de omgeving worden beperkt. Dit zijn afwegingen die het bevoegd gezag kan maken.

Daarnaast gelden algemene regels die specifiek de hinder van windparken moeten beperken. In het Activiteitenbesluit milieubeheer⁴⁹ staan bijvoorbeeld regels over

⁴⁶ In het Energieakkoord 2013 staat: "Tevens verankert het Rijk in de Omgevingswet dat de vergunningverlenende instantie lokale eisen kan stellen aan het organiseren van draagvlak, waar door alle projectontwikkelaars voor gezorgd dient te worden. Daarbij valt te denken aan aandelen, obligaties of andere vormen van mede-eigendom." Wanneer in de Omgevingswet over participatie (bijvoorbeeld bij de verplichting een participatieplan op te stellen) wordt gesproken, wordt procesparticipatie bedoeld; dus het betrekken van omwonenden bij de besluitvorming.

⁴⁷ Artikel 3:4 lid 1 Awb.

⁴⁸ De rechtbank Noord-Holland verwoordt het heel mooi: Hoewel het wettelijk is toegestaan dat via een anterieure overeenkomst meer kosten verhaald worden dan in het publiekrechtelijke spoor, is naar het oordeel van de rechtbank al sprake van betaalplanologie als bij het aangaan van een anterieure overeenkomst aantoonbaar meer en substantieel hogere kosten worden bedongen dan mogelijk is in een exploitatieplan. In dat geval is er sprake van misbruik van bevoegdheid, tenzij een afwijking deugdelijk wordt gemotiveerd. Zie uitspraak Rechtbank Noord-Holland, 2017 ECLI:NL:RBNHO:2017:7279.

⁴⁹ Activiteitenbesluit milieubeheer, artikel 3.14a, overheid.nl, geraadpleegd op 25 juli 2019.

het voorkomen of beperken van geluidshinder door windmolens.⁵⁰ Ook voor de overlast door slagschaduw bestaan wettelijke normen.⁵¹ Windmolens dienen een stilstandvoorziening te hebben waarmee zij automatisch worden stilgezet zodra de norm voor slagschaduw wordt overschreden. Momenteel bestaan er in Nederland geen wettelijke normen voor geluidsoverlast door laagfrequent geluid (dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Denemarken).

Ondanks de mogelijkheden in het omgevingsbeleid om hinder van een zonne- of windpark te verminderen, kunnen omwonenden nog steeds hinder hebben. Binnen de Wet ruimtelijke ordening bestaat daarvoor de wettelijke planschaderegeling.

4.3.1

De wettelijke planschaderegeling⁵²

Als gevolg van de komst van een windpark kan de waarde van in de buurt liggende onroerende zaken dalen.⁵³ Als de schade groter is dan een normaal maatschappelijk geaccepteerd risico kunnen woningeigenaren zogenaamde planschade claimen. Om de hoogte van de planschade te bepalen, wordt gebruik gemaakt van een planologische vergelijking. Er wordt dan gekeken naar wat er onder het oude bestemmingsplan maximaal mogelijk was en naar wat er onder het nieuwe bestemmingsplan maximaal mogelijk is. Als er bijvoorbeeld hoogbouw voor een woning wordt gebouwd, dan had dat mogelijk ook volgens het oude bestemmingsplan al (deels) gekund. Bij de bepaling van planschade worden de bestaande mogelijkheden 'afgetrokken' van de nieuwe mogelijkheden.⁵⁴ Het nadeel dat dan overblijft, vormt de planschade. Als er daadwerkelijk sprake is van planschade, krijgt men niet de volledige schade vergoed. Er is namelijk sprake van een eigen risico van minimaal twee procent van de woningwaarde.⁵⁵ Dit eigen risico zal naar verwachting omhoog gaan naar vijf procent, zodra de nieuwe Omgevingswet in werking treedt.⁵⁶

De ervaring van rechtsbijstandsverzekeraar Univé is dat planschade door de hoge drempels niet vaak wordt toegekend. De rechtspraak is zowel terughoudend met het toekennen van planschade als met de hoogte van de uitgekeerde schadebedragen. Beperkende factoren zijn onder andere:⁵⁷

⁵⁰ Hierin staat dat het geluid van een windmolen gemiddeld over een heel jaar genomen niet meer dan 47 decibel mag bedragen. 's Nachts mag het geluid niet hoger zijn dan gemiddeld 41 decibel.

⁵¹ Er mag maximaal 17 dagen per jaar, gedurende maximaal 20 minuten per dag, slagschaduw vallen op een woning als deze een gevel heeft met ramen (artikel 3.14 Activiteitenbesluit milieubeheer en artikelen 3.12 en 3.13 Activiteitenregeling milieubeheer).

⁵² Gebaseerd op wet ruimtelijke ordening, artikel 6.1 tot en met 6.7 en Vereniging Eigen Huis, www.eigenhuis.nl.

⁵³ M.I. Dröes en H.R.A. Koster, *Renewable Energy and Negative Externalities: The Effect of Wind Turbines on House Prices*, TI 2014-124/VIII, Tinbergen Institute Discussion Paper.

⁵⁴ De verandering van het bestemmingsplan is slechts één voorbeeld dat kan leiden tot planschade. Een besluit omtrent een omgevingsvergunning kan ook leiden tot planschade en op basis daarvan kan er ook een planschadeclaim worden ingediend. Een procedure voor buitenplannen afwijken (geen aanpassing bestemmingsplan) leidt er dus niet tot dat er geen planschadeclaim kan worden ingediend.

⁵⁵ De Raad van State gaat tegenwoordig vaker akkoord met een hoger percentage eigen risico (tot 5%). Dit hogere percentage moet dan wel gemotiveerd zijn in het besluit van die overheidsinstantie.

⁵⁶ Ministerie van BZK, Ontwikkeling van de Omgevingswet FAQ's nadeelcompensatie, Omgevingswet-portaal.nl, geraadpleegd op 10 oktober 2019.

⁵⁷ <https://www.univerechtshulp.nl/windmolens-recente-juridische-ontwikkelingen/>, zie ook ABRvS, ECLI:NL:RVS:2016:2582.

- Uitzicht – vanaf 415 meter afstand tot de windmolens is er mogelijk geen sprake van nadelige gevolgen van enige betekenis;
- Gezondheidseffecten – alleen in geval van een wetenschappelijk rapport dat dergelijke effecten aantoont, kan dit argument tot een schadevergoedingsplicht leiden;
- Slagschaduw – het opnemen van een stilstandvoorziening in de vergunningsvoorwaarden voorkomt overlast van enige betekenis;
- Geluid – bij een toename van ten minste 5 dB is sprake van een duidelijk waarneembaar verschil; daarom is bij een drempelwaarde van 5 dB sprake van gevolgen van enige betekenis en is dat (mogelijk) een juiste drempel voor het beoordelen van het planologisch nadeel ten aanzien van geluidstoename.

Ook op basis van wetenschappelijk onderzoek kan geconcludeerd worden dat woningeigenaren maar een kleine kans hebben dat hun planschadeclaim wordt gehonoreerd. Zo schatten Dröes en Koster (2016)⁵⁸ dat de waarde van woningen binnen twee kilometer van een windpark met 0,7 tot 3,1% daalt als gevolg van de komst van het windpark, nauwelijks hoger dan het maatschappelijk geaccepteerd risico om in aanmerking te komen voor planschade.

4.3.2

De NWEA-gedragscode

In december 2016 hebben diverse partijen, waaronder de Nederlandse Windenergie Associatie (NWEA), de Gedragscode Acceptatie en Participatie Windenergie op Land ondertekend. Bijna alle grote commerciële ontwikkelaars van wind op land zijn aangesloten bij de NWEA. Met de ondertekening van de gedragscode committeren deze partijen zich aan een aantal basisprincipes met betrekking tot acceptatie en participatie. Eén van deze principes is dat NWEA-leden bij de exploitatie van windparken een bedrag beschikbaar stellen voor de omgeving, met als doel acceptatie en participatie te versterken. De omvang van dit bedrag is € 0,40 tot € 0,50 per geproduceerde megawattuur. Het bedrag kan op verschillende manieren worden ingezet, bijvoorbeeld via een gebiedsfonds, individuele profijtregelingen of deelname in het windpark via een coöperatie. Ook het Klimaatakkoord neemt deze vergoeding als uitgangspunt wanneer er een omgevingsfonds wordt opgericht bij nieuwe wind- of zonneparken. De NWEA-gedragscode is een buitenwettelijk richtsnoer dat overheden en omwonenden een handvat kan geven voor onderhandelingen met initiatiefnemers over bovenwettelijke compensatie en financiële participatie.

4.4

Sturing op compensatie en participatie bij Nij Hiddum-Houw

4.4.1

Provinciale kaders voor compensatie en participatie

Het doel van het project Fryslân Foar De Wyn (FFDW) was het ontwikkelen van een breed gedragen voorstel voor locaties in Fryslân op basis van een proces dat zoveel mogelijk uitgaat van, en rekening houdt met de belangen van omwonenden; van natuur, landschap en milieu; en van ondernemers. In het project vormde het principe van een eerlijke verdeling van lusten en lasten een centraal

⁵⁸ M.I. Dröes en H.R.A. Koster, Renewable Energy and Negative Externalities: The Effect of Wind Turbines on House Prices, Journal of Urban Economics (2016).

uitgangspunt. Participatie in het nieuwe park door dorpscoöperaties, lokale ondernemers en (direct) omwonenden werd gestimuleerd. Bewoners en belanghebbenden die in hun belangen zouden worden geschaad, moesten daarvoor worden gecompenseerd. Datzelfde gold voor schade aan natuur en landschap.⁵⁹ Het proces van FFDW is reeds beschreven in paragraaf 2.2.

Inhoudelijk is belangrijk dat FFDW een aantal spelregels heeft ontwikkeld voor communicatie, participatie en compensatie. De spelregels voor de realisatie van windprojecten waren:⁶⁰

- Het overleg tussen initiatiefnemers, natuur- en milieuorganisaties en omwonenden over de nadere uitwerking van alle plannen;
- Het compenseren van omwonenden voor schade en hinder als gevolg van het realiseren van een windpark in hun directe omgeving;
- Het vormen van een gebiedsfonds ter financiering van zaken van algemeen nut in de directe omgeving van een windpark;
- Participatie van de bevolking via aandelen of obligaties (of op andere manieren) in de opbrengsten van een windpark;
- Het deponeren en afhandelen van klachten over een windpark en het beslechten van geschillen door een neutrale derde partij;
- En – op termijn – het via de coöperatieve vereniging Duurzame Energie Fryslân (DEF) inzetten van de opbrengsten uit windenergie voor het bevorderen van andere vormen van duurzame energie.

Op 17 december 2014 stelden Provinciale Staten de invulling van de Friese taakstelling windenergie vast. Hierin werd het voorstel van FFDW niet overgenomen, maar werden onder meer de locaties in het IJsselmeer en aan de Kop van de Afsluitdijk aangewezen (zie paragraaf 2.2). De ingezette lijn van onderop is hierdoor doorkruist. Met deze doorkruising is veel tijd en energie verloren gegaan.

Hoewel Gedeputeerde Staten het advies van FFDW niet overnamen, onderschreven zij wel de aanbevelingen over communicatie, participatie en compensatie. Gedeputeerde Staten stelden voor deze spelregels in de Verordening Romte vast te leggen.⁶¹ Tijdens de behandeling van het voorstel in Provinciale Staten worden 16 amendementen en 17 moties ingediend. In het aangenomen amendement 4⁶² werd onder andere het vastleggen van de eisen over communicatie, participatie en compensatie in de Verordening Romte uit het voorstel geschrapt. Daarvoor in de plaats kwam de opdracht aan Gedeputeerde Staten om: *“in overleg met de omgeving, compensatie, participatie, tijdelijkheid bij de ontwikkeling van windparken door alle organisatorische en planologische procedures op te starten om dit besluit uit te voeren”*.⁶³ Met deze (en enkele andere) wijzigingen werd het voorstel aangenomen. Met dit amendement gaven Provinciale Staten aan veel waarde te hechten aan communicatie, participatie en compensatie bij windmolenprojecten.

⁵⁹ Albert Koers, Hans van der Werf, Johannus Houtsma, *Fryslân Foar De Wyn, plan van aanpak*, 14 november 2013.

⁶⁰ Fryslân Foar De Wyn, *Windenergie in Fryslân, eindrapport regiegroep Fryslân Foar De Wyn*, september 2014.

⁶¹ GS Fryslân, *Voorstel invulling Friese taakstelling windenergie*, d.d. 17 december 2014.

⁶² Ingediend door PvdA en CDA.

⁶³ Provincie Fryslân, *Amendement 4 Besluit tot plaatsing van 530 MW, aangenomen door PS Fryslân* 17 december 2014.

4.4.2

Participatie als criterium bij de keuze van het project

In het aangewezen gebied aan de kop van de Afsluitdijk hadden zich aanvankelijk twee initiatieven gemeld voor de aanleg van een windpark. Het eerste initiatief was het samenwerkingsverband Mei-inoar foar de Wyn (voorheen Wynkrêft Viif). Dit was een bewonersinitiatief uit Zurich dat een plan had voor 18 MW aan windmolens. Het tweede initiatief (Nij Hiddum-Houw) was van NUON en Gooyum-Houw BV. Gooyum-Houw BV is in 2008 ontstaan doordat diverse lokale ondernemers zich hadden verenigd in Gooyum-Houw BV. In het gebied stonden veel losstaande windmolens. Het idee was om diverse kleine windmolens te saneren en te vervangen door grotere molens.

De provincie maakte een keuze uit beide initiatieven op grond van een aantal criteria, te weten de locatie, de omvang, de cultuurhistorische en landschappelijke waarden, het (bestuurlijk) draagvlak en de participatiemogelijkheden. Op alle punten met uitzondering van participatiemogelijkheden scoorde het initiatief Nij Hiddum-Houw het best. Het initiatief Meiinoar foar de Wyn had te weinig vermogen om aan de taakstelling te kunnen voldoen, het lag niet in het zoekgebied waardoor er een grotere aantasting was van de cultuurhistorische waarden.⁶⁴ Hierdoor was er geen bestuurlijk draagvlak bij de gemeente. Hoewel Nij Hiddum-Houw minder goed scoorde op participatiemogelijkheden is er volgens de provincie desalniettemin sprake van voldoende mogelijkheden van (financiële) participatie door omwonenden. Provinciale Staten besloten daarom op 29 juni 2016 planologische medewerking te verlenen aan het opstellen van een provinciaal inpassingsplan voor het initiatief van NUON en Nij Hiddum-Houw.⁶⁵ Vastgesteld kan worden dat de participatiemogelijkheden die de beide initiatieven aanboden weliswaar een criterium waren, maar dat dit criterium niet de doorslag heeft gegeven voor de uiteindelijke keuze voor het project.

4.4.3

De rol van de Omgevingsadviesraad

Binnen het project Nij Hiddum-Houw hebben omwonenden via de Omgevingsadviesraad een stevige rol in het gebiedsproces gehad. In de startnotitie van de planologische medewerking van 26 oktober 2016 stellen Provinciale Staten – in lijn met het besluit van 17 december 2014 – dat de omgeving ook moest kunnen meeprofiteren van het windpark en bij voorkeur zo dat degenen die dichterbij wonen meer profiteerden. Ook de initiatiefnemers zouden hier sterk aan hechten.⁶⁶ Volgens de initiatiefnemers van Nij Hiddum-Houw zouden zij alleen een provinciaal inpassingsplan van de provincie krijgen als er ‘wat geregeld’ zou worden voor de omgeving.⁶⁷ Voor Provinciale Staten was de NWEA gedragscode (zie paragraaf 4.3.2) daarbij niet meer dan een minimale richtlijn. Provinciale Staten gingen uit van wat zij noemden een ‘faire en eerlijke compensatie’ van eventuele nadelige effecten. Afhankelijk van de wensen en de belangstelling van de omgeving moest er ruimte zijn voor een financiële omgevingsparticipatie van maximaal 25%. Volgens Provinciale Staten vergde dit maatwerk. Indien bijvoorbeeld de omgeving er de voorkeur aan gaf om een extra molen uit de directe omgeving te

⁶⁴ Vooral de Pingjumer Gouden Halsband.

⁶⁵ Zie besluit PS Fryslân, 29 juni 2016, beoordeling inisjativen wynkluster Kop Ôfslútdyk.

⁶⁶ PS van Fryslân, Startnotitie Windpark Nij Hiddum-Houw, voornemen tot het opstellen van een Provinciaal Inpassingsplan ten behoeve van de realisatie van Windpark Nij Hiddum-Houw in de gemeente Súdwest-Fryslân, 26 oktober 2016.

⁶⁷ Interview initiatiefnemers, 12 maart 2019.

saneren en de eigenaar in ruil daarvoor ook te laten participeren in Nij Hiddum-Houw, dan zou dit ook binnen de 25% moeten kunnen plaatsvinden.⁶⁸

In de startnotitie van het provinciaal inpassingsplan voor Nij Hiddum-Houw gaven Provinciale Staten aan dat zij het instellen van een Omgevingsadviesraad (OAR) belangrijk vonden als onderdeel van het communicatie- en participatieplan. Het doel van dit plan was het versterken van draagvlak en mentaal eigenaarschap bij de omgeving van het windpark door inhoudelijke participatie in het proces en financiële participatie in het project. De OAR is in het leven geroepen om te kijken hoe het windpark zo goed mogelijk in de omgeving kan worden ingepast. De leden zijn vertegenwoordigers van omwonenden, plaatselijk belang, de recreatiesector, LTO, de initiatiefnemers en de provincie Fryslân. Er is verder een onafhankelijke voorzitter en de OAR wordt ondersteund door een vertegenwoordiger van de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW). In maart 2017 startte de OAR met haar activiteiten.

Tekstbox VII: Stichting Hou Friesland Mooi stapt uit de OAR en dagvaardt de provincie

Op 5 oktober 2017 liet Stichting Hou Friesland Mooi per brief weten niet langer te willen deelnemen aan de OAR voor het windpark. Toen is ook de dorpsvereniging Schraard uitgestapt. De afgevaardigde daarvan is bestuurslid bij Stichting Hou Friesland Mooi. De belangrijkste reden om uit de OAR te stappen, was dat Stichting Hou Friesland Mooi van mening was dat de OAR door het provincie-bestuur gebruikt werd om de beslissingen te ratificeren.⁶⁹

Stichting Hou Friesland Mooi dagvaardde vervolgens op 2 november 2017 de provincie Fryslân. De stichting vorderde de provincie te verbieden om een ontwerp van het provinciaal inpassingsplan zoals dit is voorbereid, ter inzage te leggen. De vordering van de stichting had als grondslag dat de provincie onrechtmatig handelde door, kort gezegd, het ontwerp van het provinciaal inpassingsplan ter inzage te leggen voordat de stichting de mogelijkheid heeft gehad om adequaat in de besluitvorming over het windpark te participeren. Er zouden onvoldoende inspraakmogelijkheden zijn geboden in de fase waarin alle opties nog open waren en doeltreffende inspraak kon plaatsvinden. De rechter concludeerde dat zowel voor als na de keuze voor het onderhavige windpark ruimte is geboden voor burgerparticipatie die past bij de fase waarin de besluitvorming zich bevond. De rechter wees de vordering van de stichting af.

Het moment waarop omwonenden kunnen participeren in een gebiedsproces is van belang voor de invloed die zij op de uiteindelijke inrichting van het zonne- of windpark kunnen hebben. De timing van de inzet van het gebiedsproces is daarom van belang. De ervaring is dat de procesparticipatie pas wordt opgestart als de belangrijkste beslissingen vastliggen. Akerboom merkt in haar proefschrift op dat “Deelname op lokaal niveau is gericht op de technische details, zoals hoogte en

⁶⁸ PS van Fryslân, Startnotitie Windpark Nij Hiddum-Houw, voornemen tot het opstellen van een Provinciaal Inpassingsplan ten behoeve van de realisatie van Windpark Nij Hiddum-Houw in de gemeente Súdwest-Fryslân, 26 oktober 2016.

⁶⁹ Gebaseerd op interview met Stichting Hou Friesland Mooi, d.d. 30 oktober 2019.

aantal windturbines, terwijl het publiek ook graag de redenen voor het project zelf wil bespreken alsmede de impact op de directe leefomgeving.”⁷⁰ Hoewel al in de startnotitie van het provinciaal inpassingsplan een OAR was voorzien, heeft deze raad geen stem meer gehad in de locatiekeuze. Het besluit over het doorgaan van het project, de locatie van de windmolens en het omvang van het park lagen bij het aantreden van de OAR al grotendeels vast.

In de OAR werd overlegd tussen de initiatiefnemers, de omwonenden en de overheden. De OAR had de stuurgroep Nij Hiddum-Houw (die bestond uit bestuurders van de provincie, de gemeente en de initiatiefnemers) geadviseerd over verschillende zaken, zoals bijvoorbeeld de keuze van het voorkeursalternatief,⁷¹ het palenplan⁷² en een 95% versie van het MER.⁷³ Ook heeft de OAR aangegeven oude windmolens in de omgeving te willen saneren ten koste van de 25% participatieruimte. De Stuurgroep kwam tot een advies aan Gedeputeerde Staten. Ook heeft de OAR in de loop van 2017 verschillende informatieavonden georganiseerd.⁷⁴

Tekstbox VIII: Verklaring van de OAR

Op 16 juli 2018 kwam de OAR naar buiten met een verklaring. De OAR constateerde dat de gemoederen rond het realiseren van windpark Nij Hiddum-Houw stevig zijn opgelopen als gevolg van de op handen zijnde besluitvorming in Provinciale Staten. De OAR heeft vele gesprekken gevoerd met de ontwikkelende partijen en de provincie. Zij heeft ook diverse informatiebijeenkomsten georganiseerd. Als bewoners uit het gebied hebben zij zich verbaasd en geërgerd aan de manier waarop door bijna alle partijen de OAR gebruikt en misbruikt is voor het behalen van het eigen gelijk. De OAR benadrukte dat de OAR niet als taak heeft meegekregen om te zorgen voor draagvlak. Ook heeft de OAR zich volgens zijn verklaring nooit opgesteld als vertegenwoordiger van de omgeving, omdat daarvoor elk mandaat ontbreekt. Uitgangspunt in de onderhandelingen was in de eerste plaats het minimaliseren van de overlast, en pas in tweede instantie de hoogte en verdeling van opbrengsten. Toch werd door partijen gesteld dat te weinig aan gelden is binnengehaald. De OAR klaagde erover dat Provinciale Statenleden vooral geïnteresseerd waren in het verhaal van de tegenstanders, maar dat zij nooit door Provinciale Staten zijn benaderd. Zij vroegen niet zomaar iets aan te nemen wat over de OAR werd verteld, maar dit te controleren en/of met hen te bespreken om te controleren of het echt zo is als werd beweerd.

4.4.4

Concrete resultaten van de OAR

De afspraken tussen de OAR en de initiatiefnemers zijn op 30 mei 2018 vastgelegd in een omgevingsovereenkomst. Het betroffen afspraken over een profijt- en participatieregeling voor omwonenden en omliggende dorpen, het voorkomen van slagschaduw op huizen, het beperken van geluids- en lichtoverlast en afspraken over het afhandelen van planschade. Als de windmolens eenmaal geplaatst zijn, komt er ook een onderzoek naar de effecten op de gezondheid bij omwonenden

⁷⁰ Akerboom, S. (2018). Between public participation and energy transition: The case of wind farms.

⁷¹ Op 20 april 2017.

⁷² Op 15 juni 2017.

⁷³ Op 30 augustus 2017.

⁷⁴ Op 26 en 27 maart en 4 april 2017 is een informatieavond georganiseerd voor omwonenden van Windpark Nij Hiddum-Houw. Op 11 juli 2017 is er een informatiemarkt.

en zullen de initiatiefnemers bereikbaar zijn voor eventuele klachten. Omdat de OAR zelf geen rechtspersoonlijkheid heeft, wordt de omgevingsovereenkomst als addendum aan de anterieure overeenkomst toegevoegd, zodat de provincie desgewenst ook naleving van deze afspraken zou kunnen eisen.

4.4.5

Provinciale Staten dwingen aanvullende eisen af

In paragraaf 3.4.1 is reeds aan de orde gekomen dat Provinciale Staten op 27 juni 2018 het besluit over het provinciaal inpassingsplan uitstelden naar de Statenvergadering van woensdag 18 juli 2018, omdat zij vonden dat er een betere compensatie-/participatieregeling moest komen.

In de Statenvergadering van 18 juli 2018 gaven Gedeputeerde Staten aan dat de initiatiefnemers mee wilden werken aan een verbetering van de participatieregeling, maar dat het aan de op te richten omgevingscoöperatie/uitvoeringsorganisatie zelf was om daar invulling aan te geven. Over de profijtregeling werd gezegd dat zowel de burenregeling als de dorpenregeling elk met 50% zouden worden verhoogd gedurende de looptijd van de SDE+ subsidie. Met deze extra toezeggingen waren Provinciale Staten bereid het provinciale inpassingsplan vast te stellen.

4.5

Sturing op compensatie en participatie bij Appelscha-Hoog

4.5.1

Betrokkenheid van omwonenden

Ook bij het zonnepark Appelscha-Hoog was sprake van een vroegtijdige betrokkenheid van omwonenden, al was er veel kritiek over de gebrekkige communicatie vanuit de gemeente (zie paragraaf 3.4.2). Deze betrokkenheid speelde zich vooral af bij het vaststellen van het voorontwerp-facet-bestemmingsplan. In november en december 2016 zijn vijf bewonersavonden georganiseerd waarin de locaties zijn besproken met het desbetreffende dorp. De inspraakavonden zijn gehouden in Haulerwijk, Donkerbroek, Oldeberkoop, Oosterwolde en Appelscha. Per avond waren er tussen de 40 en 60 belangstellenden. Tijdens die avonden kon niet alleen over de locaties zelf, maar ook over de (technische) invulling en landschappelijke voorstellen voor inpassing worden doorgesproken. In totaal zijn er ruim 140 inspraakreacties binnengekomen.

De gemeente Ooststellingwerf luisterde ook werkelijk naar deze zienswijzen en hierdoor hebben de indieners een duidelijke stem gehad in de locatiekeuze van de zonneparken (zie paragraaf 3.4.2). Bij zonnepark Appelscha-Hoog zijn geen mogelijkheden voor compensatie en financiële participatie mogelijk gemaakt.

4.5.2

Provinciale sturing op participatie

Ook bij zonneparken stuurde de provincie Fryslân er op dat initiatiefnemers participatie aanboden aan omwonenden. Deze verplichting is opgenomen in de Verordening Romte. Hierin is in artikel 9.4.1 lid 6 onder c opgenomen dat “de opstelling en de omvang van zonneparken in de plantoelichting onderbouwd moeten worden op grond van de energiebehoefte van een kern (...) en de mogelijkheid van participatie van bewoners (...)”.

Dat Gedeputeerde Staten dit artikel ook in praktijk brengen, blijkt uit de casus Appelscha-Hoog. Op het ontwerp-facetbestemmingsplan gaven Gedeputeerde Staten een zienswijze. Zij wezen er onder meer op dat in andere soortgelijke projecten omwonenden financieel hebben kunnen meeprofiten. Daarbij wezen zij op het bewuste artikel van de Verordening Romte. De provincie vroeg alsnog met de ontwikkelaar na te gaan welke mogelijkheden voor participatie er zijn. Later gaven Gedeputeerde Staten bij de beoordeling van het vastgestelde facetbestemmingsplan onder andere aan dat de ontwikkelaar bij een ander project in de gemeente participatie wilde aanbieden. De provincie zag mede daarom af van het geven van een reactieve aanwijzing.

4.6 Sturing op compensatie en participatie bij andere provincies

Een wijdverbreide werkwijze is dat het bevoegd gezag voorafgaand aan de formele ruimtelijke en/of vergunningenprocedure in onderhandeling gaat met de initiatiefnemer(s) over bovenwettelijke compensatie en financiële participatie. Alle drie Noordelijke provincies hebben een beleid waarin staat dat zij aan initiatiefnemers om mogelijkheden van bovenwettelijke compensatie en/of financiële participatie vragen. En alle drie Noordelijke provincies handelen hier ook naar. Een overzicht van de handelingen die de Noordelijke Rekenkamer in de drie provincies heeft gevonden, is gegeven in tabel 4.

Tabel 4 Beleidskaders en handelingen om compensatie en financiële participatie te bewerkstelligen

Categorie	
Een beleidskader	<ul style="list-style-type: none"> — In Groningen hebben Gedeputeerde Staten in 2014 het beleidskader voor sanering, opschaling, gebiedsfonds en participatie vastgesteld. Onderdeel van dit beleidskader is dat initiatiefnemers per opgestelde megawatt jaarlijks een bedrag van € 1050 in een gebiedsfonds moeten storten. — In Drenthe hebben Gedeputeerde Staten en de colleges van Coevorden, Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Emmen in 2012 de gebiedsvisie windenergie Drenthe vastgesteld. Hierin wordt de verplichting aan initiatiefnemers uitgesproken een aanbod voor financiële participatie te doen aan alle omwonenden. — Het college van de gemeente Emmen heeft op 4 september 2017 de Beleidsnotitie 'Maatschappelijk draagvlak zonneakkers bij dorpen en wijken' vastgesteld. De gemeente hanteert bij de ontwikkeling van zonneakkers drie participatiemodellen: regeling verlaagd tarief energiebelasting, coöperatief eigenaarschap en aandeelhouderschap. Als er bij omwonenden onvoldoende belangstelling blijkt voor deze vormen van participatie kan geen vergunning worden verleend. — In Fryslân is in de Verordening Romte in artikel 9.4.1 lid 6 onder c opgenomen dat de opstelling en de omvang van zonneparken in de plantoelichting onderbouwd moet worden op grond van de energiebehoefte van een kern (...) en de mogelijkheid van participatie van bewoners (...). — In Fryslân wordt in de startnotitie voor het opstellen van een provinciaal inpassingsplan voor windpark Nij Hiddum-Houw als uitgangspunt genomen dat de omgeving meeprofiteert van het windpark. De NWEA-richtlijn is daarbij een minimale richtlijn. Er moet ruimte zijn voor een financiële omgevingsparticipatie van maximaal 25%.
Provinciale Staten of gemeenteraad stellen eisen	<ul style="list-style-type: none"> — Bij zonnepark Vlagtwedde weigert de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen af te geven als niet meer participatie wordt aangeboden. Nadat in een schorsing van de raadsvergadering overeenstemming is bereikt met de initiatiefnemers neemt de raad het besluit. — Bij windpark Nij Hiddum-Houw stellen Provinciale Staten Fryslân het besluit over het Provinciaal Inpassingsplan (PIP) uit omdat zij vinden dat er een betere compensatie-/participatieregeling moet komen. Nadat er een betere regeling is uit onderhandeld, stellen Provinciale Staten het PIP vast.

Controle op bestemmingsplan	— Bij zonnepark Appelscha-Hoog geven Gedeputeerde Staten Fryslân een zienswijze op het facet-bestemmingsplan. Zij wijzen erop dat in andere soortgelijke projecten omwonenden financieel hebben kunnen meeprofitieren. Daarbij wijzen zij op de artikel 9.4.1 lid 6 onder c van de Verordening Romte. De provincie vraagt alsnog met de ontwikkelaar na te gaan welke mogelijkheden er zijn. Later geven Gedeputeerde Staten bij de beoordeling van het vastgestelde facet-bestemmingsplan o.a. aan dat de ontwikkelaar bij een ander project in de gemeente participatie wil aanbieden. De provincie ziet mede daarom af van het geven van een reactieve aanwijzing.
Voorwaarde bij een aanwijzingsbesluit	— Bij zonnepark Vlagtwedde wijzen Gedeputeerde Staten op basis van een gemeentelijke gebiedsvisie locaties voor zonneparken aan. In het aanwijzingsbesluit wordt erop gewezen dat moet worden voldaan aan de randvoorwaarden 'omgevingskwaliteit' en 'lokale participatie' zoals omschreven in de Omgevingsvisie. Gedeputeerde Staten gaan er in hun besluit van uit dat als het participatieplan en de samenwerkingsovereenkomst niet zijn afgesloten voor de definitieve besluitvorming, de gemeenteraad de benodigde verklaring van geen bedenkingen niet afgeeft.
Planologische medewerking beschouwd als schaars recht	— De gemeente Emmen heeft voor het selecteren van windmolenlocaties een tenderprocedure doorlopen waarin maatschappelijke criteria meewegen. Initiatiefnemers in 7 zoekgebieden moeten onder andere informatie geven over vermindering van overlast, compensatie, bijdragen aan gebiedsontwikkeling en participatie. Deze informatie kan de raad vervolgens meewegen in de finale besluitvorming ten aanzien van de structuurvisie. Hierin worden op basis van de uitkomsten van de tender drie locaties gekozen. — De provincie Fryslân weegt voor het verlenen van ruimtelijke medewerking twee initiatieven af voor realisatie van een windpark aan de Kop van de Afsluitdijk. De provincie kiest op grond van een aantal criteria, te weten de locatie en omvang, de cultuurhistorische en landschappelijke waarden, het (bestuurlijk) draagvlak en participatiemogelijkheden.
Uitruil tussen saneren en participatie	— Provinciale Staten van Groningen hebben het beleidskader voor sanering, opschaling, gebiedsfonds en participatie vastgesteld. Dit beleid verplicht initiatiefnemers van windparken sanering van oude molens te bewerkstelligen. Wanneer het in Oostpolder niet lukt om met de eigenaren van windmolens tot overeenstemming te komen, wordt deze verplichting ingeruild voor de verplichting 10% van het windpark beschikbaar te stellen voor oprichting van een dorpsmolen. Het eigenaarschap van een windpark is – in tegenstelling tot sanering van oude molens – geen ruimtelijk relevant belang.

4.7

Samenvatting

Om hinder door windmolens te beperken, zijn er in het omgevingsrecht normen gesteld. Gedacht kan worden aan geluidsnormen en normen voor slagschaduw. Daarnaast is er een wettelijke planschaderegeling. Er zijn hoge drempels om voor planschade in aanmerking te komen. Omdat er maatschappelijke druk is te compenseren voor hinder door windmolens, heeft de NWEA een gedragscode vastgesteld met daarin een compensatieregeling. Dit is een bovenwettelijke regeling die niet door de overheid kan worden afgedwongen. Bovenop deze regelingen proberen overheden vaak afspraken met initiatiefnemers over compensatie en financiële participatie te maken. Dergelijke pogingen zijn gevonden bij windpark Nij Hiddum-Houw en zonnepark Appelscha-Hoog.

Bij Nij Hiddum-Houw is het advies van Fryslân Foar De Wyn (FFDW) niet geaccepteerd, maar de spelregels werden wel onderschreven. Provinciale Staten gaven in een amendement op het voorstel Gedeputeerde Staten de opdracht om onder andere compensatie, participatie en tijdelijkheid van de initiatiefnemers te vragen. Voor Provinciale Staten was de NWEA gedragscode niet meer dan een minimale richtlijn. Provinciale Staten gingen uit van wat zij noemden een 'faire en eerlijke compensatie' van eventuele nadelige effecten. Afhankelijk van de wensen en de belangstelling van de omgeving moest er ruimte zijn voor een financiële omgevingsparticipatie van maximaal 25%.

Bij Nij Hiddum-Houw werd vanaf het begin van het project op compensatie en financiële participatie ingezet. Dit blijkt uit de volgende concrete acties:

- Voor de aanleg van het windpark zijn door twee initiatiefnemers plannen ingediend. Provinciale Staten maakten op basis van een lijst met criteria een afweging tussen de beide initiatieven. Het aanbieden van compensatie en financiële participatie aan de omgeving waren hierin criteria waaraan voldaan moest worden. Deze criteria hebben uiteindelijk geen doorslaggevende rol gespeeld in de keuze omdat beide initiatieven op dit vlak voldoende scoorden.
- De provincie stelde een Omgevingsadviesraad (OAR) in. Het doel van deze OAR was het versterken van draagvlak en mentaal eigenaarschap bij de omgeving van het windpark door inhoudelijke participatie in het proces en financiële participatie in het project. De belangrijkste besluiten – namelijk dat medewerking zou worden verleend aan het park – waren toen al genomen. De OAR gaf op verschillende momenten in de procedure adviezen over beperking van hinder. Ook voerde zij overleg over het aanbieden van een compensatie- en participatieregeling.
- De onderhandelingsresultaten (een profijt- en een participatieregeling) zijn vastgelegd in een omgevingsovereenkomst, die als addendum bij een anterieure overeenkomst tussen Gedeputeerde Staten en de initiatiefnemers is gevoegd.
- Provinciale Staten stelden in hun vergadering van 27 juni 2018 het besluit over het provinciaal inpassingsplan uit omdat zij vonden dat er een betere compensatie/participatieregeling moest komen. Zij verzochten Gedeputeerde Staten opnieuw met de initiatiefnemers te onderhandelen. Toen de initiatiefnemers zich bereid verklaarden een betere regeling aan te bieden, stemden Provinciale Staten op woensdag 18 juli in met het provinciaal inpassingsplan.

Bij het zonnepark Appelscha-Hoog hebben omwonenden zowel in de fase van het voorontwerp als in het ontwerp van het facet-bestemmingsplan inspraakreacties kunnen indienen. De gemeente heeft daarop het bestemmingsplan op enkele belangrijke punten gewijzigd. Enkele locaties kwamen te vervallen en de locatie Appelscha-Hoog werd uitgebreid. In haar inspraakreactie wees de provincie er onder meer op dat in andere soortgelijke projecten omwonenden financieel hebben kunnen meeprofiteren. Ook verwees zij naar de Verordening Romte die de mogelijkheid van participatie van omwonenden verplicht stelt voor zonneparken. De provincie vroeg alsnog met de ontwikkelaar na te gaan welke mogelijkheden voor participatie er waren. Later gaven Gedeputeerde Staten bij de beoordeling van het vastgestelde facetbestemmingsplan aan dat de ontwikkelaar bij een ander project in de gemeente van plan was om participatie aan te bieden. De provincie zag mede daarom af van het geven van een reactieve aanwijzing.

Uit een overzicht van de cases in Groningen, Fryslân en Drenthe blijkt dat sturing op compensatie en participatie regelmatig voorkomt.

5

Verdeling van lusten en lasten

Verdeling van lusten en lasten

5.1

Inleiding

De realisatie van grootschalige wind- en zonneparken wordt in bijna alle gevallen uitgevoerd door private bedrijven. Bovenwettelijke compensatieregelingen vormen een kostenpost in hun bedrijfsmodel. Deze kosten worden niet meegenomen door het ministerie van EZK bij het berekenen van de hoogte van de SDE+ subsidie. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de onderhouds- en financieringskosten (zie ook bijlagen 2 en 3). Initiatiefnemers zullen daarom in beginsel een prikkel hebben om de kosten voor bovenwettelijke compensatie zo laag mogelijk te houden. Anderzijds is het ook in het belang van deze bedrijven om de relatie met omwonenden van wind- en zonneparken goed te houden. Een slechte relatie met omwonenden zorgt voor reputatieverlies en jaagt initiatiefnemers op kosten, bijvoorbeeld via hogere juridische en/of beveiligingskosten en vertraging van het project.⁷⁵ In veel gevallen zijn initiatiefnemers daarom bereid met omwonenden te praten over compensatie en financiële participatie. Er is (nog) geen landelijke regel die initiatiefnemers verplicht om een (deel van het) zonne- of windpark beschikbaar te maken voor financiële participatie door de omgeving. Wel is in het recent afgesloten Klimaatakkoord opgenomen dat bij grootschalige zonnen windparken wordt gestreefd naar 50% eigendom van de lokale omgeving (burgers en bedrijven). Dit is een algemeen streven voor 2030, waar vanwege lokale project-gerelateerde omstandigheden van afgeweken kan worden. Zowel participatie als acceptatie wordt in het Klimaatakkoord gezien als randvoorwaarde voor doelrealisatie.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uiteindelijke verdeling van de lusten en lasten bij de drie door de Noordelijke Rekenkamer onderzochte Friese projecten. In paragraaf 5.2 wordt een overzicht gegeven van de geldstromen en naar welke partijen deze vloeien. In bijlagen 2 en 3 wordt uitgebreid ingegaan op de manier waarop dit overzicht tot stand is gekomen. Voor een goede interpretatie van de in deze paragraaf gepresenteerde overzichten dienen deze bijlagen dan ook geraadpleegd te worden. In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag of er bovenwettelijke compensatie plaatsvindt, en zo ja, hoe deze er uit ziet. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de mogelijkheden voor de lokale omgeving om deel te nemen in het project (financiële participatie). Een samenvatting van dit hoofdstuk wordt gegeven in paragraaf 5.4.

Met het beschrijven van deze onderwerpen wordt antwoord gegeven op deelvraag vier. Deze luidt: **Hoe is de uiteindelijke kosten-batenverdeling in de onderzochte projecten?** Omdat bij de casusselectie één coöperatief zonnepark is opgenomen, kan ook worden gekeken naar de verschillen in kosten-batenverdeling

⁷⁵ Juridische kosten als er door omwonenden bezwaar wordt aangetekend bij de Raad van State of beveiligingskosten als er risico's zijn dat de bouw van wind- of zonneparken wordt gesaboteerd. Dat laatste is een reële dreiging bij bijvoorbeeld het Drentse windpark Drentse Monden en Oostermoer of het Groningse windpark N33.

tussen coöperatieve en reguliere initiatieven. Daarmee wordt antwoord gegeven op deelvraag 5: *Verschildt de kosten-batenverdeling tussen coöperatieve en reguliere initiatieven? Zo ja, wat zijn de verschillen?*

5.2 Stroomdiagrammen en compensatie in de cases

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de geldstromen die ontstaan door de komst van de onderzochte wind- en zonneparken. Omdat er bij de zonneparken Appelscha-Hoog en Garyp geen sprake is van bovenwettelijke compensatie, wordt alleen bij Nij Hiddum-Houw in beeld gebracht wat er aan bovenwettelijke compensatie naar de omgeving vloeit. Bij de zonneparken Appelscha-Hoog en Garyp wordt ook ingegaan op de rol die het Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE) speelt in de financiering van de parken, omdat het FSFE volledig in eigendom is van de provincie Fryslân.⁷⁶

Voor de berekening van de geldstromen heeft de Noordelijke Rekenkamer gebruik gemaakt van een standaardberekenningsmethodiek van Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). Dit betekent dat casusspecifieke omstandigheden, behalve de afspraken over compensatie en de rol van het FSFE, niet worden meegenomen in de berekening. De werkelijke opbrengsten en kosten kunnen dus afwijken van deze berekeningen. De berekeningen geven wel een indicatief beeld van de kosten en opbrengsten. Bijlage 2 gaat nader in op de berekeningswijze van de opbrengsten en de rol van de SDE+ subsidie daarin. Bijlage 3 gaat nader in op de diverse kostenposten.

5.2.1 Zonnepark Garyp

Zonnepark Garyp is een zonnepark dat ‘van onderop’ is gerealiseerd. Dat betekent dat het initiatief voor de ontwikkeling van het park komt van de inwoners van het dorp die zich al hadden verenigd in een energiecoöperatie. Op het moment dat de plannen voor het zonnepark concreet werden, was de coöperatie al bezig met meerdere duurzame initiatieven. Voor het zonnepark wordt in 2015 de Stichting de Griene Greide opgericht. Deze stichting is in het leven geroepen om de exploitatie van het zonnepark voor haar rekening te nemen en is verweven met de coöperatie. Zo benoemt de coöperatie de bestuursleden van de stichting. Alles wat er met het zonnepark wordt verdiend door de stichting de Griene Greide vloeit naar coöperatie. Tegen de plannen bestaat geen weerstand.

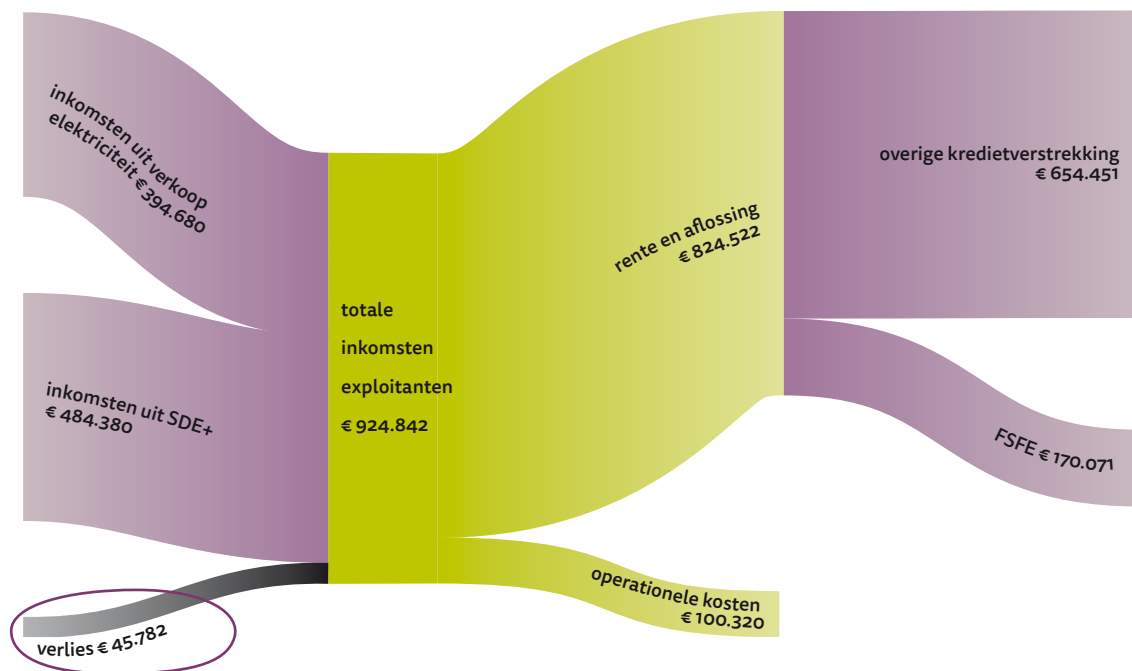
Figuur 1 geeft een indicatief overzicht van de geldstromen bij zonnepark Garyp in *het eerste jaar* dat het park stroom produceert. De jaarlijkse inkomsten bestaan uit inkomsten uit de verkoop van opgewekte stroom en de SDE+ subsidie. Daarbij geldt dat de daadwerkelijk uit te keren SDE+ subsidie afhangt van de hoogte van de stroomprijs. Bijlage 2 gaat nader in op de SDE+ en de relatie tussen de stroomprijs en de hoogte van de SDE+ subsidie. Hier wordt ook uitgelegd van welke toekomstige stroomprijs de Noordelijke Rekenkamer uitgaat bij het ramen van de verwachte inkomsten van een wind- of zonnepark. In bijlage 3

⁷⁶ Het FSFE is opgericht met als belangrijkste doelstelling een bijdrage te leveren aan de duurzaamheidsambitie van de provincie Fryslân. Het FSFE is een revolverend fonds. Dat betekent dat uitgeleend geld dat terugvloeit naar het fonds, opnieuw uitgeleend kan worden voor duurzame projecten. Het FSFE is een BV die 100% in eigendom is van de provincie Fryslân.

wordt dieper ingegaan op de in het stroomdiagram genoemde kosten. In het eerste jaar wordt er een bescheiden verlies geleden met het zonnepark (paars omcirkeld). Dit wordt veroorzaakt door hoge kosten die te maken hebben met de manier waarop het park gefinancierd is. Voor de financiering van het volledige project is op twee manieren vreemd vermogen aangetrokken. Enerzijds is er een lening afgesloten bij een bank. Anderzijds is er een achtergestelde lening afgesloten bij het Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE). De stichting heeft de achtergestelde lening afgesloten omdat zij niet in staat was zelf voldoende eigen vermogen in te brengen. Daarom betaalde de stichting in het eerste jaar ongeveer € 4 ton aan rente. Daarvan vloeyde er naar schatting € 170 duizend naar het FSFE. Over de gehele looptijd vloeyt er naar schatting ruim € 5 ton naar het FSFE aan rente-inkomsten.

De coöperatie hoeft geen ozb te betalen, omdat de gemeente Tytsjerksteradiel een vrijstelling heeft verleend voor het zonnepark.⁷⁷

Figuur 1 Stroomdiagram met geschatte geldstromen in eerste jaar na oplevering bij zonnepark Garyp.



5.2.2

Zonnepark Appelscha-Hoog

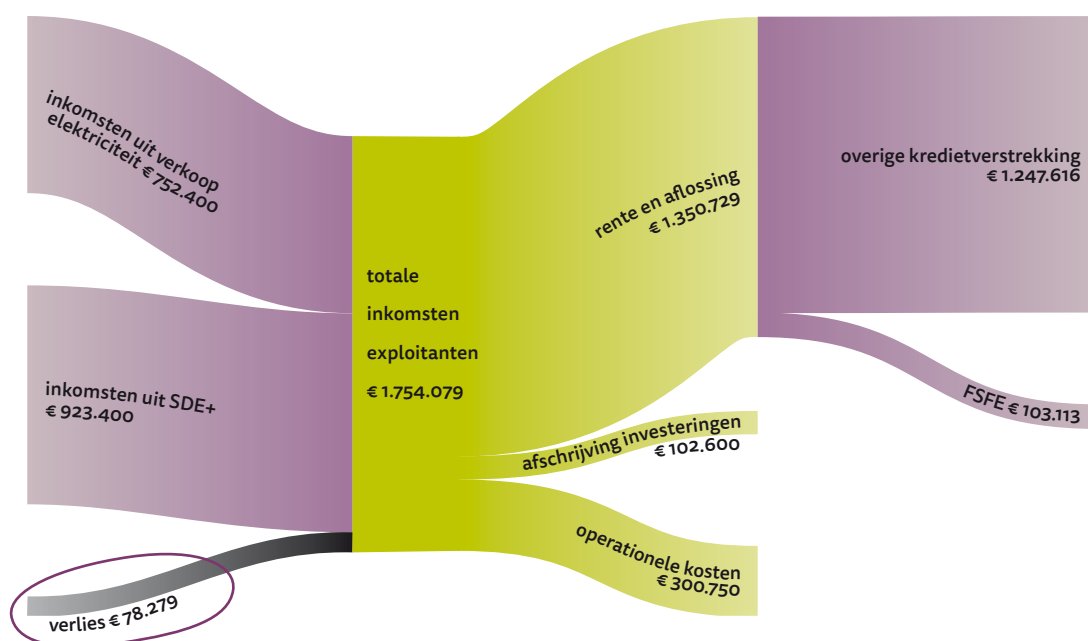
Figuur 2 geeft een indicatief overzicht van de geldstromen bij zonnepark Appelscha-Hoog in het eerste jaar dat het park stroom produceert. Bijlagen 2 en 3 bevatten een nadere toelichting op de in het stroomdiagram opgenomen posten. Net als bij zonnepark Garyp wordt er bij zonnepark Appelscha-Hoog in het eerste jaar dat er stroom wordt geproduceerd een verlies geleden (blauw omcirkeld). Dit heeft, net als bij zonnepark Garyp, te maken met de wijze van financieren van het zonnepark. Naast een lening bij een bank heeft de initiatiefnemer een achtergestelde lening afgesloten bij het FSFE. Hierdoor zijn de rentekosten hoger dan bij een 'gemiddeld' zonnepark waar ECN van uitgaat (zie bijlage 3). Daar staat

⁷⁷ Gemeente Tytsjerksteradiel, Collegebesluit OZB vrijstelling zonnepark Garyp, 28 juni 2016.

tegenover dat de initiatiefnemer minder eigen vermogen hoeft in te brengen in het zonnepark dan waar ECN van uitgaat (zie bijlage 3). De rentekosten in het eerste jaar bedragen ruim € 6 ton, waarvan naar schatting ruim € 40.000 naar het FSFE vloeit. De rentekosten nemen ieder jaar af totdat de leningen volledig zijn terugbetaald (in jaar 15). De verwachting is dat er na twee jaar voor het eerst een lichte winst zal worden gemaakt met het zonnepark. Zoals uit het stroomdiagram blijkt vloeien er geen gelden naar de omgeving als gevolg van bovenwettelijke compensatie-afspraken. Ook zijn er geen afspraken gemaakt met de omgeving met betrekking tot financiële participatie.

Naast kosten voor aflossing en rente, betaalt de initiatiefnemer jaarlijks operationele kosten voor bijvoorbeeld onderhoud, schoonmaak en verzekeringen. Onderdeel hiervan zijn ook de kosten voor de huur van de grond. Voor zonnepark Appelscha-Hoog zijn deze hoger dan voor zonnepark Garyp. De grond wordt gehuurd van de gemeente Ooststellingwerf. De inkomsten die de gemeente hiermee genereert, worden gebruikt om het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid te financieren. Tot slot hoeft de initiatiefnemer geen ozb te betalen, omdat de gemeente hiervoor een vrijstelling heeft verleend.

Figuur 2 Stroomdiagram met geschatte geldstromen in het eerste jaar na oplevering bij zonnepark Appelscha-Hoog.



5.2.3

Windpark Nij Hiddum-Houw

Figuur 3 geeft een indicatief overzicht van de geldstromen bij windpark Nij Hiddum-Houw in het eerste jaar dat het park stroom produceert. De jaarlijkse inkomsten bestaan uit inkomsten uit de verkoop van opgewekte stroom en SDE+ subsidie. Bijlage 2 gaat dieper in op deze vormen van inkomsten.

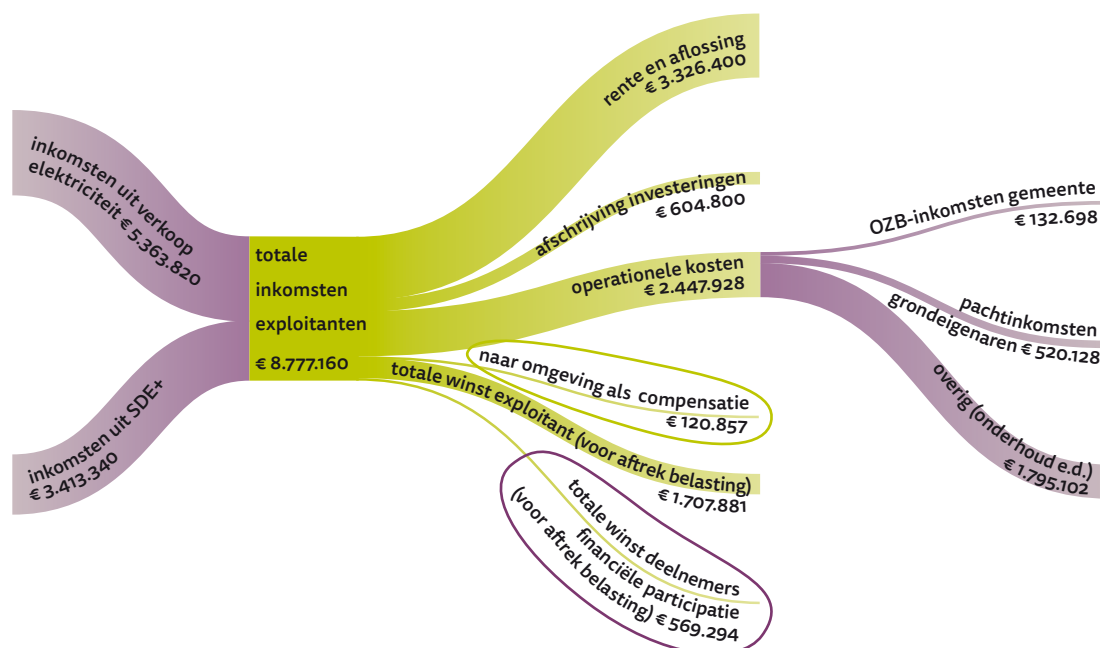
Figuur 3 laat zien dat het grootste deel dat wordt verdiend met het windpark naar kredietverstrekkers stroomt, in de vorm van aflossing en rentekosten. Een andere omvangrijke kostenpost bestaat uit de operationele kosten. Deze bestaan

uit kosten voor onroerendezaakbelasting, kosten voor de huur van de grond en diverse overige kosten, waarvan de kosten voor onderhoud het omvangrijkst zijn. Bijlage 3 gaat dieper in op de verschillende kostenposten.

Een aparte kostenpost wordt gevormd door het bedrag dat als compensatie naar de omgeving vloeit (groen omcirkeld). De afspraken hierover zijn vastgelegd in een anterieure overeenkomst tussen de provincie Fryslân en de initiatiefnemers. De afspraken over (bovenwettelijke) compensatie bestaan uit drie regelingen:

1. Planschade
2. Burenregeling
3. Dorpenregeling

Figuur 3 Stroomdiagram met geschatte geldstromen in het eerste jaar na oplevering bij windpark Nij Hiddum-Houw.



Planschade

De initiatiefnemers bieden een voorstel voor planschade aan voor alle individuele woningen in de directe omgeving van het windpark, waarvan de getaxeerde planschade meer dan één procent bedraagt. Dit voorstel is ruimhartiger dan de wettelijke planschadeprocedure (zie ook paragraaf 4.3.1.).⁷⁸ Het totale budget dat de initiatiefnemers ter beschikking stellen voor deze regeling bedraagt € 350.000. Als het voorstel wordt geaccepteerd door de woningeigenaar zal de volledige planschade door de ontwikkelaars worden vergoed.

Burenregeling

Naast de hierboven beschreven planschaderegeling stellen de initiatiefnemers een bedrag ter beschikking om omliggende woningen extra te compenseren. Naar verwachting gaat het om ongeveer € 100.000 per jaar. Ruim € 65.000 daarvan zal worden gebruikt voor de burenenregeling. De burenenregeling heeft betrekking

⁷⁸ Bij de wettelijke planschadeprocedure heb je een eigen risico van minimaal twee procent van de waardedaling van de woning.

op individuele bewoners met een adres binnen een straal van 1.500 meter van een windmolen van windpark Nij Hiddum-Houw. Daarbij worden alle woningen in de dorpskern Cornwerd gezien als individuele woningen en zo behandeld. Per adres wordt jaarlijks een bedrag ontvangen. Dit bedrag is hoger, naarmate de woning dichterbij een windmolen staat.⁷⁹

Figuur 4 Werkingssfeer van de burenen- en dorpenregeling (Bron: NLVOW)



Dorpenregeling

Naast de burenenregeling is er een dorpenregeling tot stand gekomen tussen initiatiefnemers en omwonenden. Deze regeling houdt in dat er jaarlijks een bedrag stroomt naar de dorpsverenigingen van kernen in een straal van 850 tot 1.500 meter van het windpark. Dit betreft de woonkernen Wons en Zurich. Jaarlijks zal het gaan om een totaalbedrag van, naar verwachting, ruim € 30.000. De betreffende dorpsvereniging kan in overleg met het dorp bepalen wat er met het geld gebeurt.

Verwachte winst

Op basis van diverse aannames (zie bijlagen 2 en 3) zal er in *het eerste jaar* naar verwachting ruim € 2,2 miljoen winst worden gemaakt. In totaal wordt 25% van het park beschikbaar gesteld voor financiële participatie door de omgeving. Daarvan wordt ongeveer 14% ingevuld door individuele moleneigenaren die in ruil voor financiële participatie in windpark Nij Hiddum-Houw hun eigen windmolen(s) saneren. De resterende 11% van het park zal beschikbaar worden gesteld voor omwonenden in een straal tot 4,5 kilometer van het windpark voor financiële participatie (zie ook paragraaf 5.3). Met de financiële participatie door de omgeving en door eigenaren van losse windmolens is in totaal naar schatting ongeveer € 570.000 gemoeid (paars omcirkeld). De winst voor de initiatiefnemers bedraagt dan in het eerste jaar ongeveer € 1,7 miljoen. De winst voor de initiatiefnemers zal verdeeld worden tussen de twee initiatiefnemers: Windpark Gooyum-Houw B.V. en Nuon Wind Development B.V. Zij dienen over de weergegeven winst nog vennootschapsbelasting te betalen.

⁷⁹ Deze regeling is gebonden aan het adres. Dat betekent dat de aanspraak op de burenenregeling verdwijnt als de omwonende verhuist naar een woning buiten de werkingssfeer van de burenenregeling.

5.3

Financiële participatie

Naast bovenwettelijke compensatieregelingen wordt in sommige projecten ook de mogelijkheid geboden aan omwonenden om financieel deel te nemen in het wind- of zonnepark. Bij financiële participatie vloeit een deel van de winst (of het verlies) naar de lokale omgeving. Financiële participatie is complex en er bestaan veel verschillende vormen die variëren in (financieel) risico en zeggenschap. Weinig zeggenschap gaat doorgaans gepaard met weinig risico. Er is dan vaak alleen sprake van een zekere financiële betrokkenheid. Dit is bijvoorbeeld het geval bij obligatieleningen.⁸⁰

Veel zeggenschap gaat doorgaans gepaard met meer risico. Het gaat dan bijvoorbeeld om exploitatierisico's, zoals tegenvallende weersomstandigheden (weinig wind), een lage stroomprijs of onvoorzien onderhoud. Bij participatie met zeggenschap zijn de deelnemers niet alleen financieel betrokken. Deelnemers – vaak omwonenden – organiseren zich dan in bijvoorbeeld een coöperatieve stichting (coöperatie). De coöperatie wordt dan eigenaar van (een deel van) het wind- of zonnepark, waarbij het rendement verdeeld wordt over de leden van de coöperatie. Bij volledige zeggenschap wordt de coöperatie niet alleen eigenaar van (een deel van) het wind- of zonnepark, ze wordt ook verantwoordelijk voor de exploitatie van (dat deel van) het park, inclusief (kosten voor) onderhoud, schoonmaak en verzekeringen. In feite is dan sprake van de coöperatie als initiatiefnemer. Vaak zit de coöperatie daar niet altijd op te wachten. In sommige gevallen wordt er dan ook voor gekozen om de exploitatie bij een andere initiatiefnemer te leggen en een deel van de opbrengsten van de initiatiefnemer naar de coöperatie te laten vloeien. De coöperatie brengt dan geld in voor de financiering van de windmolens of zonnepanelen, de initiatiefnemer neemt de exploitatie voor zijn rekening, en de coöperatie ontvangt jaarlijks een vergoeding op haar investering.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheden van financiële participatie die zijn geboden aan de omwonenden⁸¹ van zonnepark Garyp en windpark Nij Hiddum-Houw. Bij zonnepark Appelscha-Hoog zijn geen mogelijkheden voor financiële participatie aangeboden aan omwonenden.

5.3.1

Zonnepark Garyp

Bij zonnepark Garyp is sprake van een bijzondere situatie. Het volledige zonnepark wordt gerealiseerd door een energiecoöperatie. Doorgaans worden zonneparken van deze omvang (6 MW) gerealiseerd door commerciële partijen. Bij het realiseren van het zonnepark heeft de energiecoöperatie wel samengewerkt met een commerciële partij, namelijk HerBo GroenLeven B.V. Deze partij heeft de coöperatie in de voorbereidingsfase bijgestaan met kennis en heeft namens de coöperatie de SDE+ subsidie aangevraagd. De coöperatie informeerde de dorpsgenoten over

⁸⁰ Feitelijk zijn obligaties een vorm van vreemd vermogen en niet zozeer een vorm van financiële participatie. Het is echter wel een manier om lokale belangstellenden financieel te betrekken bij het project.

⁸¹ Financiële participatie kan ook breder worden gezien. Bij windparken komt het in toenemende mate voor dat commerciële partijen samenwerken met lokale bv's, waarin lokale ondernemers en/of agrariërs zich hebben verenigd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Groningse windparken Oostpolder en N33 en het Friese windpark Nij Hiddum-houw en kan worden geïnterpreteerd als financiële participatie door de lokale omgeving. Wanneer in dit rapport wordt gesproken over financiële participatie, dan doelt de Noordelijke Rekenkamer echter op het financieel participeren door omwonenden, niet zijnde lokale ondernemers en/of agrariërs, tenzij anders aangegeven.

de plannen. Alles wat er met het zonnepark wordt verdiend vloeit naar de lokale omgeving. Dit gaat naar een fonds voor duurzaamheid in Garyp. Het fonds wordt ingezet voor diverse projecten die zijn gericht op verbetering van de leefbaarheid op het platteland en het verbeteren van de sociale woningbouw in Garyp. Projectvoorstellen worden beoordeeld door een deskundigencommissie die advies uitbrengt aan de coöperatie. De coöperatie beslist uiteindelijk over de besteding van de middelen uit het fonds. Op dit moment (maart 2019) heeft de coöperatie ongeveer 180 leden, vooral inwoners van Garyp.

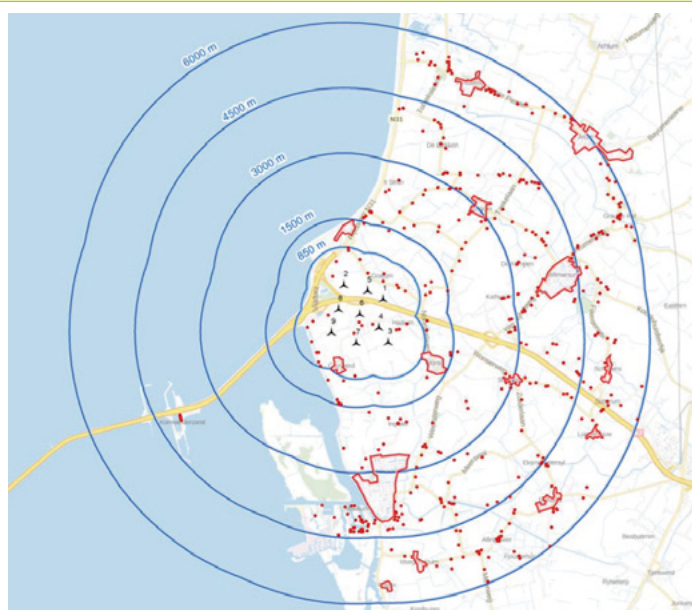
Hoewel er in het eerste jaar naar verwachting een bescheiden verlies wordt geleden (figuur 1, paars omcirkeld), zal er in latere jaren naar verwachting winst worden gemaakt met het zonnepark. Naar verwachting zal er vanaf jaar 4 jaarlijks zo'n € 40.000 tot € 300.000 naar het fonds voor duurzaamheid vloeien.

5.3.2

Windpark Nij Hiddum-Houw

Aan het eind van de onderzoeksperiode (augustus 2019) wordt er nog overleg gevoerd tussen de omgevingsadviesraad en de initiatiefnemers over de exacte invulling van de financiële participatie door de omgeving. Zoals in de vorige paragraaf beschreven, wordt 25% van het windpark beschikbaar gesteld voor financiële participatie door de lokale omgeving. Op initiatief van de OAR (zie paragraaf 4.4.3. en 4.4.4.) wordt een deel daarvan beschikbaar gesteld aan individuele windmolen-eigenaren, waarvan de windmolen wordt gesaneerd. In ruil daarvoor verwerven zij een deelneming in windpark Nij Hiddum-Houw. Er zal vervolgens nog ongeveer 11% van het windpark beschikbaar zijn voor omwonenden om financieel te participeren. Het uitgangspunt daarbij is dat de financiële participatie mogelijk wordt gemaakt via een (nog op te richten) coöperatie of een ander vehikel die/dat een deelname (van 11% dus) heeft in windpark Nij Hiddum-Houw. Omwonenden kunnen deelnemen voor een bepaald bedrag (€ 250 of een veelvoud daarvan). Zij zullen daarop een vergelijkbaar rendement behalen als de initiatiefnemers.

Figuur 5 Werkingssfeer van de financiële participatie regelingen (NLVOW)



Bij het invullen van de participatieruimte krijgen omwonenden die de meeste hinder ondervinden de meeste gelegenheid om mee te doen. De beschikbare participatieruimte zal worden gebudgetteerd in drie uitgiftecirkels; tot 1500 meter, tot 3000 meter en tot 4500 meter van het windpark. Als de volledige participatieruimte vervolgens nog niet benut is, dan komt het restant beschikbaar voor belangstellenden op grotere afstand, verder dan 4500 meter, van het park. Als de participatieruimte vervolgens nog niet volledig is ingevuld, vervalt dat deel van de participatieruimte voor de lokale omgeving.

Daarnaast wordt er een gebiedsfonds ingesteld dat is bedoeld voor *alle* omwonenden rond het windpark, dus ook de omwonenden die geen middelen hebben om financieel te participeren. Met dit fonds worden projecten gerealiseerd in of nabij het windpark die bijdragen aan de leefbaarheid en sociale cohesie in het gebied. Het fonds wordt gevuld via een afdracht vanuit het rendement van de hierboven beschreven participatieregeling. Van de deelnemers aan de participatieregeling wordt van het rendement ingehouden:

- 0,25% van de deelneming indien de deelnemer binnen 1500 meter van het park woont;
- 0,50% van de deelneming indien de deelnemer binnen de 3000 meter van het park woont;
- 0,75% van de deelneming indien de deelnemer binnen de 4500 meter van het park woont;
- 1,00% van de deelneming indien de deelnemer buiten de 4500 meter van het park woont.

5.4 Samenvatting

Zonnepark Garyp heeft een omvang van ongeveer 6 MW en is door een lokale coöperatie gerealiseerd. Dat maakt dit zonnepark een uniek project. De volledige winst (of verlies) vloeit naar de lokale omgeving.

Bij zonnepark Appelscha-Hoog vindt er geen bovenwettelijke compensatie van of financiële participatie door de lokale omgeving plaats. De grond voor het zonnepark wordt gehuurd van de gemeente Ooststellingwerf. Met de huurinkomsten financiert de gemeente haar duurzaamheidsbeleid.

Bij beide zonneparken wordt er naar schatting in de eerste jaren na oplevering een bescheiden verlies geleden. Dit wordt veroorzaakt door de manier waarop deze parken gefinancierd zijn. Beide zonneparken hebben een achtergestelde lening afgesloten bij het FSFE. Daarmee hoeven de initiatiefnemers relatief weinig eigen vermogen (vergeleken met de uitgangspunten die ECN hanteert) in te brengen. Het voordeel hiervan was dat deze parken uiteindelijk gerealiseerd konden worden. Het nadeel hiervan is dat er gedurende de looptijd relatief veel rentekosten (vergeleken met de uitgangspunten die ECN hanteert) gemaakt worden.

Bij windpark Nij Hiddum-Houw is er een breed palet aan omgevingsafspraken tot stand gekomen tussen lokale omgeving en initiatiefnemers, inclusief afspraken over planschade, een burenen- en dorpenregeling en mogelijkheden voor de omgeving om financieel deel te nemen in het project.

Tabel 5 geeft een overzicht van de door de Noordelijke Rekenkamer onderzochte projecten in Fryslân. In de tabel is weergegeven of er afspraken zijn gemaakt met de omgeving over bovenwettelijke compensatie, en zo ja, hoeveel geld (als percentage van de totale kosten) hiervoor beschikbaar is gesteld door de initiatiefnemers. Tabel 5 laat zien dat er alleen bij Nij Hiddum-Houw afspraken zijn gemaakt over bovenwettelijke compensatie. De omvang van deze afspraken is ongeveer twee procent van de totale kosten.

Tabel 5 Overzicht per project van bovenwettelijke compensatie en financiële participatie door lokale omgeving

Project	Bovenwettelijke compensatie	Compensatie omdat .. deel van de totale kosten	Financiële participatie door lokale omgeving	Betreft .. deel van het totale park
Windpark Nij Hiddum-Houw	ja	ca. 2%	ja	ca. 11%
Zonnepark Appelscha	nee	n.v.t.	nee	n.v.t.
Zonnepark Garyp	n.v.t.	n.v.t.	ja	100%

6

Het Deense instrumentarium

Het Deense instrumentarium⁸²

6.1

Inleiding

In Denemarken is in het verleden veel duurzame energieopwekking door middel van een coöperatieve aanpak tot stand gebracht. De oliecrisis van de jaren '70 en de behoefte aan onafhankelijke energievoorziening hebben in Denemarken een enorme impuls gegeven aan de opbouw en perfectionering van lokale energiesystemen. Denemarken heeft weinig mogelijkheden om energie met waterkracht op te wekken (zoals bijvoorbeeld Noorwegen) en is in die zin vergelijkbaar met Nederland. Denemarken is momenteel koploper op het gebied van duurzame energieproductie. Inmiddels wordt 60% van de energie duurzaam opgewekt. De ontwikkeling van windenergie met grote parken (op zee) begint weerstand te ondervinden, mogelijk doordat het niet in coöperatief verband maar alleen grootzakelijk te organiseren is. Het is interessant een vergelijking te maken tussen de Nederlandse en de Deense aanpak om te kijken wat in Nederland van de Deense aanpak kan worden geleerd. In dit hoofdstuk wordt daarom een beschrijving gegeven van het Deense beleid rondom compensatie van en financiële participatie door burgers rondom windparken. Dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag 6: *Kunnen lessen worden getrokken uit de Deense coöperatieve aanpak?* Deze vraag zal vooral voor het aspect windenergie worden beantwoord.

Met ingang van 2009 is in Denemarken de wet ter Promotie van Hernieuwbare Energie in werking getreden. De wet bevat drie regelingen die er expliciet op gericht zijn de maatschappelijke acceptatie van windparken te bevorderen. Eén daarvan gaat over financiële participatie door de lokale omgeving (regeling Gedeeld Eigenaarschap). Twee van deze regelingen zijn erop gericht om de lokale omgeving te compenseren voor de hinder van windparken, namelijk een compensatieregeling en een regeling profijt voor de gemeenschap. In dit hoofdstuk worden deze regelingen besproken. In paragraaf 6.2 komt de Deense compensatieregeling aan de orde. Vervolgens komt in paragraaf 6.3 de profijtregeling voor omwonenden van windparken aan bod. Paragraaf 6.4 gaat in op een Deense regeling voor gedeeld eigenaarschap. Ten slotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 6.5 samengevat.

⁸² Gebaseerd op:

- Promotion of Renewable Energy Act, Act no. 1392 of 27 December 2008, January 2009, GlobalDenmark Translations.
- Anker, H.T., & Jørgensen, M.L. (2015). *Mapping of the legal framework for siting of wind turbines Denmark*. Frederiksberg: Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen. IFRO Report, No.239.
- Olsen, B.E., & Anker, H.T. (2014). Local acceptance and the legal framework, the Danish wind energy case. In: *Sustainable energy in diversity - challenges and approaches in energy transition in the EU*. Editors: Squintani, L., Vedder, H.H.B., Reese, M. & Vanheusden B. EELF Book Series, Volume 1.

6.2 Compensatieregeling

Het principe van de Deense compensatieregeling is vergelijkbaar met de Nederlandse planschaderegeling (zie paragraaf 4.3), namelijk dat omwonenden waarvan de waarde van hun woning is gedaald als gevolg van de komst van windmolens gecompenseerd worden voor deze waardedaling. De regeling verplicht initiatiefnemers van windparken om een waardedaling van omliggende woningen volledig te compenseren, mits de daling groter is dan één procent van de totale woningwaarde per woning. Voordat de benodigde vergunningen worden afgegeven, dient de initiatiefnemer een voorlichtingsavond te beleggen voor omwonenden waarin Energinet.dk⁸³ zal toelichten hoe de compensatieregeling werkt. Omwonenden binnen een straal van 6 maal de tiphoogte van de molens dienen individueel, bijvoorbeeld per brief, door de initiatiefnemer te worden uitgenodigd. Ook dient de initiatiefnemer de voorlichtingsavond aan te kondigen in lokale media. Omwonenden kunnen een verzoek tot compensatie indienen binnen acht weken na de voorlichtingsavond. Omwonenden die buiten de straal van 6 maal de tiphoogte wonen en gebruik willen maken van de regeling moeten een klein bedrag betalen. Als er compensatie wordt toegekend, ontvangen ze dit eerder betaalde bedrag terug. In principe dienen omwonenden die een verzoek indienen tot compensatie er samen uit te komen met de initiatiefnemer. Als zij er niet uitkomen, wordt de hoogte van de compensatie bepaald door de zogenaamde waarderingsautoriteit. Deze instantie is opgericht met als enige doel om te gaan met verzoeken tot compensatie van omwonenden bij windparken. In de periode 2010–2015 heeft deze waarderingsautoriteit 914 verzoeken tot compensatie afgehandeld, waarbij er in ongeveer 56% van de gevallen compensatie is toegekend. In die gevallen ging het om een bedrag van gemiddeld € 15.000.

6.3 Regeling profijt voor de gemeenschap

De Deense overheid heeft in 2008 een fonds opgericht waarin een bedrag vloeit voor iedere windmolen op land die wordt aangesloten op het net. Dit wordt betaald door een energiebelasting die iedere stroomgebruiker betaalt. Het gaat om een bedrag van ongeveer € 12.000 per MW aan opgesteld vermogen op land. Gemeenten die windmolens binnen hun gemeentegrenzen krijgen, kunnen een beroep doen op middelen uit dit fonds. De middelen moeten aangewend worden voor projecten die een bijdrage leveren aan 1) de landschappelijke of recreatieve waarden van het gebied, of 2) culturele of informerende activiteiten in lokale verbanden die bijdragen aan de acceptatie van het gebruik van hernieuwbare bronnen. De Deense netwerkbeheerder, Energinet.dk, is belast met de administratie en de toekenning van subsidies aan gemeenten. Voorbeelden van gesubsidieerde projecten zijn de aanleg van natuur, wandel- en fietspaden, de aanleg van kindertuinen, renovatie van dorpshuizen en sportzalen, voorlichting over verduurzaming en voorlichtingsmateriaal over duurzaamheid voor scholen. De gedachte achter deze regeling is dat omwonenden de lokale plaatsing van windturbines beter accepteren als zij via dit soort projecten worden gecompenseerd voor de achteruitgang van hun leefomgeving als gevolg van de komst van windmolens. Het is niet duidelijk in hoeverre dit daadwerkelijk het geval is.

⁸³ Energinet.dk is de Deense transmissienetbeheerder belast met, onder andere, het transport van elektriciteit en gas. De Nederlandse equivalenten zijn TenneT en Gasunie.

In Denemarken dienen gemeenten verder gebieden aan te wijzen waar windmolens (hoger dan 25 meter) gebouwd mogen worden. Daarbij geldt dat windmolens alleen gebouwd mogen worden op een afstand van omliggende woningen van minimaal 4 maal de tiphoogte van de windmolen. Deze bepaling is opgenomen met als expliciet doel de belangen van omwonenden te beschermen. Naast dit afstandscriterium bestaan er in Denemarken geluidsnormen. In tegenstelling tot Nederland kent Denemarken ook wettelijke normen voor laagfrequent geluid. Denemarken kent geen wettelijke normen voor slagschaduw.

Tabel 6 Vergelijking wettelijke normen Nederland en Denemarken

	Nederland	Denemarken
Afstandscriterium	nee	4x tiphoogte
Geluidsnormen	max. 47 decibel	max. 44 decibel
Laagfrequent geluid	nee	max. 20 decibel
Slagschaduw	max. 17 dagen p/j max. 20 minuten p/d	nee

Naast de regelingen ter compensatie van de lokale omgeving bij windparken kent Denemarken sinds 2009 een regeling *Gedeeld Eigenaarschap*. Deze regeling richt zich specifiek op financiële participatie door de lokale omgeving in windparken en heeft als doel de lokale interesse in en acceptatie van windparken te doen toenemen.

6.4 Regeling gedeeld eigenaarschap

De regeling gedeeld eigenaarschap houdt in dat initiatiefnemers van windparken verplicht zijn om minimaal 20% van het park beschikbaar te maken voor financiële participatie door de lokale omgeving via aandelen. De gedachte achter deze regeling is dat omwonenden zich hierdoor meer zullen concentreren op de financiële opbrengsten dan op de hinder die wordt ondervonden van het windpark. Voor de verkoop van de aandelen wordt gebruik gemaakt van een inschrijvingsprocedure, waarbij allereerst omwonenden die permanent woonachtig zijn binnen een straal van 4,5 kilometer van het windpark in kunnen schrijven (voorkeursrecht) op maximaal 50 aandelen per persoon. Als er vervolgens nog aandelen beschikbaar zijn, dan kunnen de inwoners van de gemeente waarbinnen het windpark gerealiseerd wordt hierop inschrijven. Als er vervolgens nog aandelen beschikbaar zijn, dan vloeien deze terug naar de initiatiefnemer.

Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om informatiemateriaal over het project en de aandelen beschikbaar te maken. Dit materiaal moet worden goedgekeurd door de Deense netwerkbeheerder, energinet.dk. De mogelijkheid om aandelen in het windpark te kopen dient te worden aangekondigd in minstens twee lokale en één regionale krant. De aankondiging dient ook informatie te bevatten over een voorlichtingsbijeenkomst waarin de omgeving geïnformeerd wordt over de aandelenuitgifte. Hier is ook de Deense netwerkbeheerder bij aanwezig die meer algemene voorlichting geeft over de regeling gedeeld eigenaarschap.

Tot en met eind 2015 zijn er ongeveer 74 windparken gerealiseerd waarbij de regeling gedeeld eigenaarschap van toepassing was.

6.5 Samenvatting

In Denemarken moet iedere gemeente gebieden aanwijzen waar windmolens (groter dan 25 meter) gebouwd mogen worden. Daarbij geldt dat windmolens alleen gebouwd mogen worden op een afstand van omliggende woningen van minimaal 4 maal de tiphoogte van de windmolen. Deze bepaling is opgenomen met als expliciet doel de belangen van omwonenden te beschermen.

Met ingang van 2009 is in Denemarken de wet ter Promotie van Hernieuwbare Energie in werking getreden. De wet bevat twee regelingen met betrekking tot compensatie van omwonenden van windparken en één regeling met betrekking tot financiële participatie door omwonenden. Bij alle drie de regelingen speelt de Deense transmissiebeheerder, energienet.dk, een belangrijke rol bij de informatievoorziening en administratie van de regelingen.

Bij de Deense compensatieregeling kunnen omwonenden waarvan de waarde van hun woning is gedaald als gevolg van de komst van windmolens gecompenseerd worden voor de waardedaling. De regeling verplicht initiatiefnemers van windparken om een waardedaling van omliggende woningen volledig te compenseren, mits de daling groter is dan één procent van de totale woningwaarde per woning. Een onafhankelijk in het leven geroepen waarderingsautoriteit bepaalt of er compensatie wordt toegekend, en zo ja, hoe hoog het bedrag is.

De regeling profijt voor de gemeenschap houdt in dat gemeenten die windmolens binnen hun gemeentegrenzen krijgen subsidie kunnen krijgen uit een speciaal fonds. De subsidie moet gebruikt worden voor projecten die een bijdrage leveren aan 1) de landschappelijke of recreatieve waarden van het gebied, of 2) culturele of informerende activiteiten in lokale verbanden die bijdragen aan de acceptatie van het gebruik van hernieuwbare bronnen.

De regeling gedeeld eigenaarschap houdt in dat initiatiefnemers van windparken verplicht zijn om minimaal 20% van het park beschikbaar te maken voor financiële participatie door omwonenden van het windpark.

7

Bestuurlijke reactie en nawoord

Bestuurlijke reactie

7.1

Reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw onderzoek *Energietransitie: de lusten en lasten in Fryslân*. Over de conclusies die u trekt en de aanbevelingen die u doet willen wij het volgende opmerken.

Conclusies

Wij nemen uw conclusie 2 dat een goede argumentatie voor bovenwettelijke compensatie en financiële participatie voor omwonenden ontbreekt, ter harte. Op basis van uw formulering en de toelichting daarbij maken wij op dat wij dit duidelijker moeten omschrijven.

Conclusie 4 dat de provincie hoge klimaatambities heeft maar dat het ruimtelijk beleid dit anderzijds belemmert vinden wij te kort door de bocht. Door de formulering wordt er een tegenstelling opgeroepen tussen het ruimtelijk beleid en de klimaatambities. U wekt hiermee de indruk dat het ruimtelijk beleid onterecht beperkingen opwerpt. Wij hechten er aan op te merken dat onze klimaatambities niet los staan van ons ruimtelijk beleid.

U verwijst bij deze conclusie naar de creativiteit die twee gemeenten nodig hebben gehad om zonneparken te realiseren. Wij delen uw standpunt hierover niet. Bij één van deze zonneparken waren wij niet betrokken en bij de andere hebben wij meegedacht in een oplossing. Wij wijzen in dit verband ook op de in de 'Verordening Romte' opgenomen ontheffingsmogelijkheid. Die binnen grenzen de mogelijke en nodige flexibiliteit biedt.

Deze opmerkingen gelden ook voor conclusie 7 over het ruimtelijk afwegingskader voor zonne-energie.

Conclusie 8 dat initiatiefnemers van wind- en zonneparken een goede ingang hebben tot het bevoegd gezag en daardoor veel mogelijkheden hebben om hun belangen over te brengen vinden wij te eenzijdig. Door in overleg te gaan met initiatiefnemers kunnen wij de initiatiefnemers het beste wijzen op de provinciale belangen. De door u benoemde goede ingang werkt wat ons betreft twee kanten op.

In conclusie 11 geeft u aan dat wij en Provinciale Staten druk hebben uitgeoefend op initiatiefnemers van wind- en zonneparken, zodat deze initiatiefnemers bovenwettelijke compensatie en financiële participatiemogelijkheden aan omwonenden zouden aanbieden. Wij vinden de term 'druk uitoefenen' te sterk uitgedrukt en herkennen ons hier ook niet in. De door u benoemde concrete acties vinden wij te selectief en geven geen volledig overzicht van het proces en de gemaakte afwegingen.

Bij de afweging van Provinciale Staten tussen twee initiatieven voor de aanleg van het windpark was het aanbieden van compensatie en financiële participatie weliswaar een criterium, maar heeft dit niet de doorslag gegeven. In uw rapportage geeft u hierover zelf het volgende aan: 'De provincie maakte een keuze uit beide initiatieven op grond van een aantal criteria, te weten de locatie, de omvang, de cultuurhistorische en landschappelijke waarden, het (bestuurlijk) draagvlak en de participatiemogelijkheden. Op alle punten met uitzondering van participatiemogelijkheden scoorde het initiatief Nij Hiddum-Houw het best'.

Dat Provinciale Staten in hun vergadering van 27 juni 2018 het besluit over het provinciaal inpassingsplan uitstelden, had te maken met een aantal aangenomen moties. Voor de uitwerking daarvan was tijd nodig. In conclusie 11 koppelt u dit uitstel alleen aan de motie over een betere compensatie/participatieregeling. Wij wijzen er op dat Provinciale Staten in die motie slechts aangegeven dat wij ons tot het uiterste moeten inspannen om te komen tot een ruimere compensatieregeling en dat dit niet geëist wordt.

U wekt hiermee ten onrechte de indruk dat Provinciale Staten alleen hebben ingestemd met het provinciaal inpassingsplan omdat er een betere compensatieregeling is afgesproken.

Wij zijn van mening dat zowel wij als de Provinciale Staten binnen de grenzen van onze beleidsvrijheid en bevoegdheden zijn gebleven. Wij zien ons in die mening bevestigd door de uitspraak van Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 januari jongstleden, waarin alle tegen het inpassingsplan of bijbehorende vergunningen beroepen ongegrond zijn verklaard.

Ook in conclusie 12 stelt u dat wij druk hebben uitgeoefend op initiatiefnemers om compensatie en financiële participatie af te dwingen. Ook hier vinden wij dit te sterk uitgedrukt en herkennen wij ons niet in dit geschetste beeld.

In tegenstelling tot wat u stelt, is medewerking aan de huidige initiatieven niet afhankelijk gemaakt van het aanbieden/vastleggen van het aanbod voor compensatie en financiële participatie. Zoals u in uw rapportage meerdere malen heeft opgemerkt, zijn de initiatiefnemers zich ervan bewust dat compensatie en financiële participatie draagvlak creëren. De gemaakte afspraken met initiatiefnemers zijn gemaakt op basis van vrijwilligheid waarbij wij onze bevoegdheden niet oneigenlijk hebben ingezet.

U stelt dat de gehanteerde werkwijze veelvuldig voor komt bij andere provincies en gemeenten. U wijst ons erop dat het risico bestaat dat de rechter een dergelijke overeenkomst in een eventuele rechtszaak nietig zal verklaren. Zo wijst u in noot 48 op een uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland met ECLI:NL:RBNHO;2017:7279. Hierin overweegt de rechter: 'Hoewel het wettelijk is toegestaan dat via een anterieure overeenkomst meer kosten verhaald worden dan in het publiekrechtelijke spoor, is naar het oordeel van de rechtbank al sprake van betaalplanologie als bij het aangaan van een anterieure overeenkomst aantoonbaar meer en substantieel hogere kosten worden bedongen dan mogelijk is in een exploitatieplan. In dat geval is er sprake van misbruik, tenzij een afwijking deugdelijk wordt gemotiveerd'. Wij vragen ons daarom af waarom u tot de conclusie komt dat de gehanteerde werkwijze een risico vormt. Zeker nu u zelf stelt dat gehanteerde werkwijze veelvuldig voorkomt bij andere

provincies en gemeenten. Wij constateren dat u geen concrete voorbeelden aan- draagt waarin de rechter de overeenkomst nietig heeft verklaard.

De overige conclusies geven ons geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Aanbevelingen

Aanbevelingen 1 en 2 gaan over toekomstige nieuwe locaties voor windparken. Wij nemen deze aanbevelingen over met de kanttekening dat deze pas aan de orde zijn wanneer er in de toekomst daadwerkelijk sprake is van nieuwe zoek- gebieden voor grootschalige windparken op land. Op dit moment is dat niet het geval.

Aanbeveling 3 gaat over de bovenwettelijke compensatie van omwonenden en het aanbieden van participatiearrangementen bij wind- en zonneparken.

Wij nemen deze aanbeveling over. Wij kiezen daarbij in eerste instantie niet uit de keuzes die u hierbij aangeeft. Wij constateren dat die met name gebaseerd zijn op de bescherming van de belangen van omwonenden. Wij zijn van mening dat de argumentatie bij deze aanbeveling breder kan zijn. Omdat de aanbevelingen 6, 7 en 8 gerelateerd zijn aan optie II van aanbeveling 3 kunnen wij daar nu nog geen uitspraak over doen.

Aanbeveling 4 gaat over het ontwikkelen van een visie op de manier waarop duurzame energie idealiter geproduceerd dient te worden. Wij nemen deze aan- beveling niet over. Het is ons niet duidelijk op welke wijze een dergelijk visie ons gaat helpen bij de energietransitie. Wij vragen ons overigens sterk af of wij aan de hand van een dergelijke visie de markt kunnen en mogen sturen. In uw advies maakt u daar geen melding van. De manier waarop duurzame energie wordt geproduceerd in een regio is afhankelijk van meerdere factoren, waarbij niet één partij de regie voert.

Aanbeveling 5 nemen wij ook niet over. Deze aanbeveling volgt op de keuze die gemaakt wordt op aanbeveling 4, die wij immers ook niet overnemen.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Nawoord Noordelijke Rekenkamer

Van de acht aanbevelingen worden er drie door de provincie Fryslân overgenomen. Daarover wil de Noordelijke Rekenkamer een aantal opmerkingen maken.

Gedeputeerde Staten zijn het niet eens met de conclusie dat het ruimtelijk beleid belemmerend werkt voor de aanleg van wind- en zonneparken. De Noordelijke Rekenkamer blijft bij haar conclusie. De Verordening Romte was immers van toepassing op beide cases en in beide gevallen moest een oplossing worden gezocht om de toetsingscriteria van de verordening te omzeilen. Zo heeft ingeval van het zonnepark Garyp de gemeente besloten de bestaande bestemming zodanig ruim te interpreteren dat geen nieuw bestemmingsplan hoefde te worden vastgesteld om de plannen niet te hoeven toetsen aan de Verordening Romte. Juist *daardoor* is de provincie niet bij dit project betrokken geweest. Gedeputeerde Staten hebben gelijk dat er momenteel een ontheffingsmogelijkheid in de Verordening Romte bestaat. Maar deze mogelijkheid is pas op 21 februari 2018 geïntroduceerd en kwam voor de onderzochte cases te laat.

Gedeputeerde Staten herkennen zich niet in de conclusie dat de provincie druk uitoefent op initiatiefnemers. De Noordelijke Rekenkamer constateert dat deze druk er wel degelijk is geweest. In hun reactie negeren Gedeputeerde Staten hun machtspositie als gevolg van hun ruimtelijke bevoegdheden: initiatiefnemers kunnen weinig anders doen dan de anterieure overeenkomst te tekenen, omdat Gedeputeerde Staten anders – wellicht – geen vergunning of planologische vrijstelling geven. Vrijwilligheid wordt niet gevoeld door de initiatiefnemers. Zo is door het uitstel van de besluitvorming over Nij Hiddum-Houw volgens de Noordelijke Rekenkamer wel degelijk druk uitgeoefend om tot compensatie en financiële participatie te komen, met als risico misbruik van (ruimtelijke) bevoegdheden. Dit kan alleen op basis van vrijwilligheid.

De uitspraak van de Raad van State van 29 januari 2020 doet hieraan niets af. De rechtmatigheid van het uitoefenen van druk en de rechtsgeldigheid van de gemaakte financiële afspraken zijn in die beroepszaak immers niet aan de orde gekomen.¹ Er is ook verder geen jurisprudentie op dit gebied omdat nog geen initiatiefnemer hierover een zaak heeft aangespannen. Dat is precies de reden waarom de Noordelijke Rekenkamer van een ‘risico’ van onrechtmatigheid spreekt: de juridische normen zijn duidelijk, maar nog niet in jurisprudentie op deze praktijk toegepast. Alleen het feit dat een dergelijke werkwijze veelvuldig voorkomt, maakt die niet rechtmatig.

Het is het niet helemaal duidelijk welke keuzen Gedeputeerde Staten maken bij de bredere afweging over implementatie van de derde aanbeveling.

Aanbeveling 4 over het ontwikkelen van een visie op de manier waarop duurzame energieproductie moet plaatsvinden, wordt niet overgenomen. De Noordelijke Rekenkamer vindt het belangrijk goed te overdenken door wie duurzame energieproductie idealiter moet worden uitgevoerd. De keuze heeft onder meer

¹ Alle activiteiten van de Omgevingsadviesraad zijn buiten beschouwing gebleven. De Raad van State schrijft in zijn uitspraak dat “de totstandkoming en werkwijze van de Omgevingsadviesraad als zodanig thans niet ter beoordeling voorligt, zodat de Afdeling de daarover aangevoerde bezwaren buiten beschouwing laat”.

gevolgen voor de manier waarop omwonenden van wind- en zonneparken bij de projecten worden betrokken. Duidelijk is dat niet één partij hierop de regie voert, maar in RES-verband kan hierop een visie worden ontwikkeld. Ongeacht voor welk model wordt gekozen, vindt de Noordelijke Rekenkamer het van belang dat omwonenden een duidelijke rol in het totstandkomings-proces krijgen (aanbeveling 5). De Noordelijke Rekenkamer betreurt het daarom dat Gedeputeerde Staten beide aanbevelingen niet overnemen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht Friese wind- en zonneparken

Tabel 7 Lopende windprojecten in Fryslân

Omschrijving	Opgesteld vermogen in megawatt (schatting) ⁸⁴	Status
Windpark Nij Hiddum-Houw	36	Nog niet gerealiseerd
Windpark Fryslân	382	Nog niet gerealiseerd

Tabel 8 Lopende en gerealiseerde zonprojecten in Fryslân

Omschrijving	Opgesteld vermogen in megawattpiek (schatting) ⁸⁵	Status
Zonnepark Appelscha	11,4	Gerealiseerd
Zonnepark Ballum, Ameland	6,0	Gerealiseerd
Zonnepark Buitenpost	11,7	Gerealiseerd
Zonnepark Burgum	5,0	Gerealiseerd
Zonnepark Donkerbroek	2,6	Gerealiseerd
Zonnepark Franeker	10,1	Gerealiseerd
Zonnepark Garyp	6,0	Gerealiseerd
Zonnepark Harlingen	0,9	Gerealiseerd
Zonnepark Haulerwijk	9,7	Gerealiseerd
Zonnepark Hee, Terschelling	0,5	Gerealiseerd
Zonnepark Newtonlaan, Leeuwarden	1,0	Gerealiseerd
Zonnepark de Zwette V, Leeuwarden	3,5	Gerealiseerd

⁸⁴ Alleen initiatieven >1 MW zijn opgenomen in dit overzicht. Dat betekent dat er geen Friese (coöperatieve) dorpsmolens zijn opgenomen in dit overzicht. Volgens de Lokale Energiemonitor 2017 (bron: kennisplatform HIER Opgewekt) staan er zeker 13 dorpsmolens in Fryslân.

⁸⁵ Alleen initiatieven >0,1 MW opgenomen in dit overzicht.

Zonnepark Hemriksein, Leeuwarden	0,4	Gerealiseerd
Zonnepark Vliehors	1,0	Gerealiseerd
Zonnepark Oosterwolde	7,3	Gerealiseerd
Zonnepark Noordwolde	3,9	Gerealiseerd
Zonnepark Wolvega	4,2	Gerealiseerd
Zonnepark Betterwird, Dokkum	16,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Leeuwarderstraatweg, Heerenveen	8,1	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Oosterwolde, zandwinplas	19,2	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Blitsaerd, Leeuwarden	5,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Drachtsterweg, Leeuwarden	0,7	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark West, Leeuwarden	6,8	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Westeinde, Leeuwarden	3,1	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Zuidlanden, Leeuwarden	12,2	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Jumaheerd, Kollum	7,7	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Wolvega, 2e fase	4,8	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Ureterp	4,5	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Lippe Gabriëlsplas, Ureterp	13,5	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Oppenhuizen	3,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark IJlst	2,7	Nog niet gerealiseerd

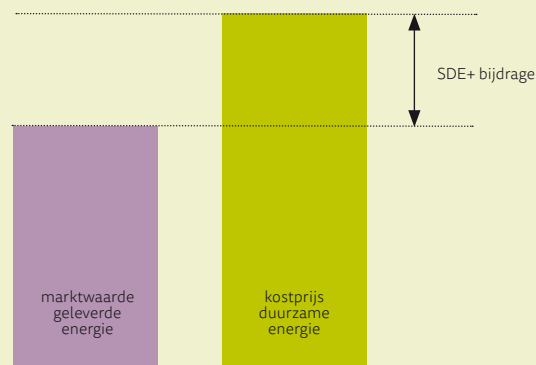
Bijlage 2 SDE+ en toelichting op inkomsten van een wind- of zonnepark

De belangrijkste inkomsten van een wind- of zonnepark worden gevormd door de inkomsten uit de verkoop van opgewekte elektriciteit en de inkomsten uit de SDE+ subsidie. De SDE+ subsidie speelt een essentiële rol om het bedrijfsmodel van een wind- of zonnepark rond te krijgen. Afhankelijk van de toekomstige stroomprijs kan meer dan de helft van de inkomsten in de eerste vijftien jaar bestaan uit subsidie. Bovendien speelt de SDE+ subsidie een belangrijke rol in de financiering van het project. Doorgaans willen banken pas geld uitlenen voor de financiering van wind- en zonneparken als er zekerheid is over de SDE+ bijdrage. Zonder deze subsidie kunnen wind- en zonneparken op land nog niet rendabel worden aangelegd. In deze bijlage wordt nader ingegaan op de belangrijkste typen inkomsten van een wind- en zonnepark, namelijk de SDE+ subsidie en de marktprijs van elektriciteit. Ook wordt ingegaan op de relatie tussen de SDE+ subsidie en de marktprijs voor elektriciteit.

1 SDE+ subsidie

SDE+ staat voor Stimulering Duurzame Energieproductie en is een exploitatie-subsidie. Dat betekent dat producenten van duurzame energie subsidie ontvangen voor de duurzame energie die zij daadwerkelijk produceren. Voor wind- en zonneparken wordt de subsidie afgegeven voor de duur van 15 jaar. De SDE+ vergoedt *het verschil tussen de kostprijs van duurzame energie en de marktprijs (=ook wel marktwaarde) van energie (zie figuur 6).*

Figuur 6 Werking SDE+. Bron: RVO.



BESCHIKBARE BUDGET EN OPENSTELLING SDE+

Het budget uit de SDE+ subsidie wordt in fases opengesteld. De duurzame technologieën die de laagste kostprijs hebben, komen als eerste in aanmerking voor SDE+ subsidie. Als er dan nog budget overblijft, volgt een tweede en eventuele derde openstelling. Het voordeel van deze gefaseerde openstelling is dat de goedkoopste projecten als eerste in aanmerking komen voor subsidie. Dat betekent dat voor een relatief lage subsidiebijdrage er relatief veel duurzame energie geproduceerd kan worden.

Voor wind- en zonneparken wordt de subsidie afgegeven voor de duur van vijftien jaar. Zodra een initiatiefnemer een positieve beschikking ontvangt voor de SDE+ moet het windpark binnen vier jaar zijn gestart met het produceren van elektriciteit. Voor zonneparken bedraagt de uiterlijke termijn voor ingebruikname drie jaar.⁸⁶

Met de SDE+ subsidie zijn forse bedragen gemoeid. Over de periode 2011–2019 ging het jaarlijks gemiddeld om een bedrag van meer dan € 6 miljard met een piek in 2017 en 2018 van € 12 miljard. Tabel 9 toont het jaarlijks beschikbare budget voor de SDE+ over de periode 2011–2019.

Tabel 9 Jaarlijks budget SDE+ in periode 2011–2019. Bron: Kamerbrief Ministerie van EZK betreffende SDE+ 2019

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Budget in miljarden euro's	1,5	1,7	3,0	3,5	3,5	9,0	12,0	12,0	10,0

FINANCIERING VAN DE SDE+ REGELING

De SDE+ regeling wordt mede gefinancierd door de *Opslag Duurzame Energie* (ODE). De ODE is een extra belasting die in 2013⁸⁷ is ingevoerd door de overheid. Voor iedere kilowattuur en kubieke meter aardgas die een huishouden verbruikt, dient ODE betaald te worden. Zoals tabel 10 laat zien zijn de tarieven voor de ODE ieder jaar omhoog gegaan.⁸⁸ Bij een jaarverbruik van 1.470 m³ gas en 3.000 kWh elektriciteit, betaalt een gemiddeld huishouden jaarlijks € 134 aan ODE.⁸⁹

Tabel 10 Jaarlijkse tarieven ODE, periode 2013–2019. Bron: Wet opslag duurzame energie, overheid.nl

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ODE per m ³ (in €)	0,0023	0,0046	0,0074	0,0113	0,0159	0,0285	0,0524
ODE per kWh (in €)	0,0011	0,0023	0,0036	0,0056	0,0074	0,0132	0,0189

2 Marktprijs van elektriciteit

De marktprijs voor elektriciteit wordt uitgedrukt in euro's per kilowattuur (kWh) of megawattuur (MWh). Consumenten (kleinverbruikers) betaalden in 2018 ongeveer 12 eurocent per kWh en bedrijven (grootverbruikers) betaalden in 2018 ongeveer 6 eurocent per kWh.⁹⁰ Dit betreft het gemiddelde tarief voor het eindverbruik exclusief belastingen. Inclusief belastingen (inclusief de in de vorige paragraaf genoemde ODE) betalen consumenten ongeveer 17 eurocent per kWh en bedrijven ongeveer

⁸⁶ RVO, Voorlichtingsbrochure SDE+ Najaar 2018, 2018.

⁸⁷ Daarvoor werd de SDE+ op andere wijze gefinancierd.

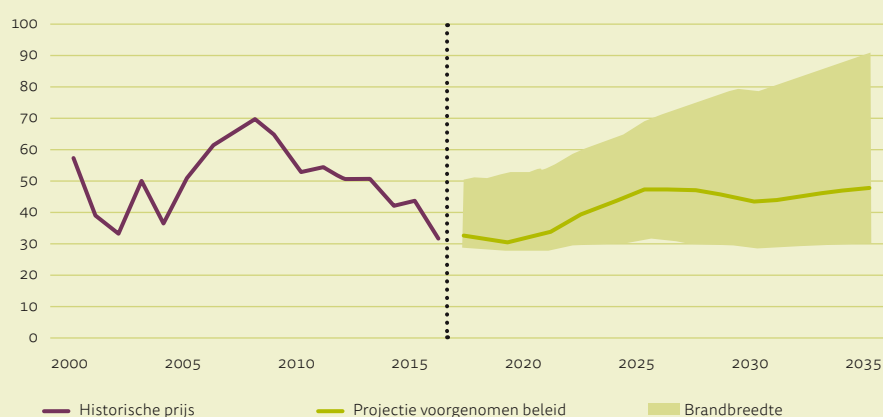
⁸⁸ Het betreffen hier de tarieven voor het verbruik t/m 170.000 m³ aardgas en t/m 10.000 kWh elektriciteit. Bij een hoger verbruik betaal je voor dat deel boven de 170.000 m³ aardgas respectievelijk 10.000 kWh elektriciteit een lager tarief per m³ respectievelijk kWh.

⁸⁹ De verbruikscijfers voor een gemiddeld huishouden zijn ontleend aan de voorlichtingsorganisatie Milieu Centraal. <https://www.milieucentraal.nl/energie-besparen/snel-besparen/grip-op-je-energierekening/gemiddeld-energieverbruik/>.

⁹⁰ CBS Statline, Aardgas en elektriciteit, gemiddelde prijzen van eindverbruikers, <https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81309NED&D1=6-15&D2=0&D3=0,I&D4=a&HDR=G1,G2,T&STB=G3&VW=T>, geraadpleegd: 9 april 2019.

7 eurocent per kWh. Naast de vraag naar elektriciteit hangt de prijs vooral af van de omvang van de productie. En de productie hangt onder andere af van het weer. Als het hard waait en als het zonnig is, dan produceren wind- en zonneparken relatief veel elektriciteit. Omdat elektriciteit (nog) niet grootschalig kan worden opgeslagen, kan de prijs voor elektriciteit op de korte termijn sterk variëren. Hoe de elektriciteitsprijs zich op de lange termijn zal ontwikkelen, is moeilijk te voorspellen. Het is de verwachting dat de vraag naar stroom zal toenemen en dat er de komende jaren veel grote wind- en zonneparken zullen worden gerealiseerd. Tegelijkertijd zullen er ook grote (kolen)centrales worden gesloten.

Figuur 7 Ontwikkeling van de gemiddelde groothandelsprijs van elektriciteit (in euro per MW). Bron: NEV 2017, p.126



De Noordelijke Rekenkamer gaat uit van de verwachte langjarige gemiddelde groothandelsprijs op het moment van subsidietoekenning. Dat de toekomstige ontwikkeling van de elektriciteitsprijs met de nodige onzekerheid is omgeven blijkt ook uit figuur 7, welke is ontleend aan de Nationale Energieverkenning (NEV) 2017.⁹¹

3 Relatie tussen de marktprijs en de omvang van de SDE+ subsidie

Figuur 8 laat zien hoe ieder jaar de SDE+ subsidiebijdrage voor een wind- of zonnepark tot stand komt. Tot een bepaalde grens vergoedt de SDE+ subsidie het verschil tussen de kostprijs van duurzame energie en de marktprijs van energie. Alleen als de marktprijs heel laag is, wordt niet het volledige verschil door de subsidie vergoedt. Deze ondergrens is door de overheid gesteld op tweederde deel van de verwachte langjarige gemiddelde marktprijs voor elektriciteit (paarse stippellijn). De figuur laat zien dat de jaarlijkse inkomsten uit een wind- of zonnepark bestaan uit de verkoop van de opgewekte elektriciteit (groene lijn) en de inkomsten uit de SDE+ subsidie (paarse staafjes).⁹² Zolang de marktprijs voor elektriciteit niet onder de basiselektriciteitsprijs (paarse stippellijn) komt, is de producent verzekerd van een vast bedrag aan inkomsten: het basisbedrag (groene stippellijn). De hoogte van het basisbedrag is zo vastgesteld dat dit in principe voldoende moet zijn om, na aftrek van alle kosten, geld over te houden.

⁹¹ ECN, Nationale Energieverkenning 2017, 2017, p.126.

⁹² De situatie in figuur 8 betreft een fictieve situatie.

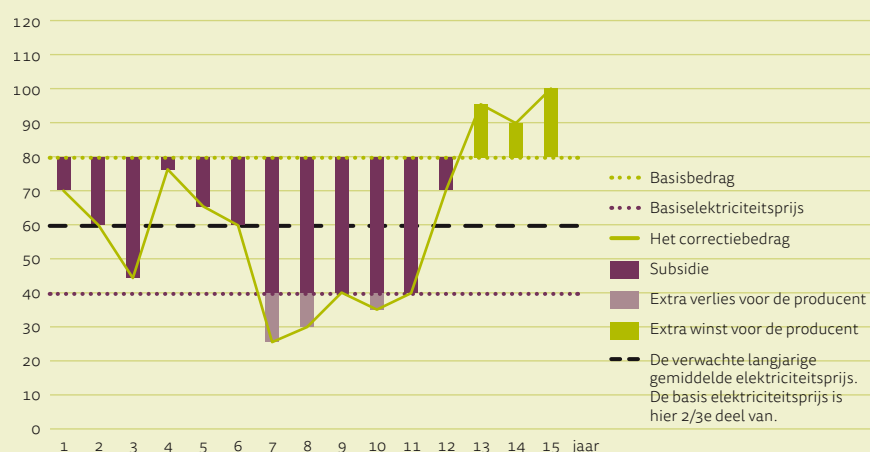
Is de elektriciteitsprijs hoog, dan ontvangt de initiatiefnemer relatief weinig subsidie (zie bijvoorbeeld jaar 4 en 5) en vice versa. Na vijftien jaar wordt er geen SDE+ subsidie meer ontvangen en vormen de opbrengsten uit de verkoop van de opgewekte elektriciteit de enige significante bron van inkomsten.

Omdat de kostprijs van opgewekte zonne-energie en opgewekte windenergie ieder jaar afneemt, neemt ook het maximaal te ontvangen subsidiebedrag af. Een windpark met een opgesteld vermogen van bijvoorbeeld 50 MW waarvoor in 2016 subsidie is aangevraagd, ontvangt meer subsidie dan eenzelfde windpark waarvoor subsidie is aangevraagd in 2018.⁹³

SCENARIO-ANALYSE

Het moge duidelijk zijn: de (verwachte) elektriciteitsprijs is van grote invloed op hoeveel een exploitant verdient met een wind- of zonnepark én hoeveel subsidie er daadwerkelijk uitgekeerd wordt aan de exploitant. Om dit belang van de (verwachte) elektriciteitsprijs te onderstrepen, werkt de Noordelijke Rekenkamer enkele scenario's uit voor een fictief windpark.⁹⁴

Figuur 8 Grafische weergave van de werking van de SDE+ (euro per MWh). Bron: ECN, Eindadvies basisbedragen SDE+ 2018.



⁹³ In 2016 bedroeg het basisbedrag voor wind op land (>8 meter per seconde) nog 70 eurocent per opgewekte kWh; in 2018 was dat 5,4 eurocent.

⁹⁴ Voor een zonnepark is het beeld in hoofdlijnen vergelijkbaar.

Tabel 11 Parameters van het fictieve windpark.

Parameter	Waarde
Omvang windpark (in MW opgesteld vermogen)	45 MW
Aantal turbines	10
Vollast-uren	3.000
Verwachte jaarlijkse productie in MWh	135.000
Basisbedrag SDE+ (categorie: Wind op land, ≥ 8 m/s) (in € per kWh)	€ 0,0640
Scenario 1: Elektriciteitsprijs = Verwachte langjarige elektriciteitsprijs (vle) Wind op Land (in € per kWh)	€ 0,0380
Scenario 2: Elektriciteitsprijs = Basiselektriciteitsprijs ($2/3 * vle$) (in € per kWh)	€ 0,0253
Scenario 3: Elektriciteitsprijs = $1/3 * vle$ (in € per kWh)	€ 0,0127
Scenario 4: Elektriciteitsprijs = $4/3 * vle$ (in € per kWh)	€ 0,0507

Voor het fictieve windpark is SDE+ subsidie aangevraagd in 2017. Voor de scenario-analyse maakt de Noordelijke Rekenkamer daarom gebruik van de financieel-economische gegevens (inclusief de verwachte langjarige elektriciteitsprijs) uit het Eindadvies Basisbedragen 2017⁹⁵ en de Notitie basisprijzen SDE+ 2017 van ECN. Tabel 11 bevat de eigenschappen van het fictieve windpark, het basisbedrag voor de SDE+ en de verwachte elektriciteitsprijs (4 scenario's). Het gaat om een fictief windpark op een locatie in Nederland waar het relatief hard waait (≥ 8 meter per seconde). De windopbrengst van een windmolen wordt doorgaans uitgedrukt in vollast-uren. Een vollast-uur staat voor één uur waarin de windmolen op vol vermogen heeft gedraaid en zegt iets over de hoeveelheid wind die door een windmolen is opgevangen. Het aantal vollast-uren van de windmolens in het fictieve park is naar verwachting 3.000.⁹⁶

Tabel 12 Belangrijkste uitkomsten scenario analyse

	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3		Scenario 4	
	in €	in %	in €	in %	in €	in %	in €	in %
Verkoop electriciteit	5.130.000	59	3.420.000	40	1.710.000	25	6.840.000	79
SDE+	3.510.000	41	5.220.000	60	5.220.000	75	1.800.000	21
Totaal	8.640.000		8.640.000		6.930.000		8.640.000	

⁹⁵ De basisbedragen die ECN berekent voor de categorie wind op land nemen ieder jaar af. In het Eindadvies Basisbedragen 2019 is het basisbedrag voor deze categorie (windsnelheid ≥ 8 m/s) € 0,054 per kWh. Dat betekent dat de subsidie voor een windpark dat in 2019 is beschikt lager is dan voor een windpark dat in een eerder jaar is beschikt.

⁹⁶ De totale jaarproductie van het windpark komt dan uit op: $3.000 * 45 = 135.000$ megawattuur. Dat komt overeen met 135.000.000 kilowattuur.

Tabel 12 toont de totale jaarlijkse⁹⁷ inkomsten die de exploitant ontvangt, en hoeveel daarvan afkomstig is uit de verkoop van elektriciteit respectievelijk de SDE+ subsidie. Uit de tabel blijkt dat de exploitant jaarlijks een gegarandeerd inkomen uit het windpark heeft van minimaal € 8,64 miljoen. Alleen als de elektriciteitsprijs lager is dan de basiselektriciteitsprijs (scenario 3) vergoedt de SDE+ subsidie niet het totale verschil tussen de elektriciteitsprijs en het basisbedrag, waardoor het inkomen voor de exploitant lager uitvalt. Uit de tabel blijkt dat er nog een fors deel subsidie nodig is om van de exploitatie van een windpark een rendabele onderneming te maken. Bij een elektriciteitsprijs die een derde hoger ligt dan het verwachte langjarige gemiddelde (scenario 4) is nog steeds ruim twintig procent aan subsidie nodig.

⁹⁷ Het betreft de eerste 15 jaar; de periode waarvoor SDE+ subsidie wordt verstrekt.

Bijlage 3 Toelichting op kosten van een wind- en zonnepark

Voor de Friese parken Garyp en Nij Hiddum-Houw zijn er bovenwettelijke compensatieregelingen afgesproken en/of zijn er afspraken gemaakt over financiële participatie door de omgeving. In de stroomdiagrammen in hoofdstuk 5 wordt een overzicht gegeven van de verschillende geldstromen en waar deze uiteindelijk terechtkomen. De diagrammen beschrijven de verwachte situatie in het eerste jaar na ingebruikname van het wind- of zonnepark. In bijlage 2 is reeds ingegaan op de belangrijkste inkomsten voor initiatiefnemers van wind- en zonneparken. In deze bijlage wordt nader ingegaan op de diverse (soorten) kosten die initiatiefnemers maken bij de ontwikkeling en exploitatie van een wind- of zonnepark.

Kosten van een wind- of zonnepark

Bij het inschatten van de kosten van de onderzochte wind- en zonneparken heeft de Noordelijke Rekenkamer zich gebaseerd op onderzoek van Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). Jaarlijks geeft het ministerie van EZK opdracht aan ECN voor een onderzoek naar de (veronderstelde) kostprijzen van diverse technologieën voor de productie van duurzame energie. Dit onderzoek resulteert in het jaarlijks terugkerende advies⁹⁸ van het ECN aan het ministerie van EZK over de veronderstelde kostprijzen⁹⁹ van de diverse technologieën. Het ECN adviseert het Rijk in dat onderzoek over de hoogte van de basisbedragen die de grondslag vormen voor de SDE+ subsidie. In het advies gaat het ECN in op (de hoogte van) de diverse kosten die initiatiefnemers van wind- en zonneparken tijdens de realisatie en exploitatie maken. Het ECN maakt deze berekeningen voor een 'gemiddeld' windpark en een 'gemiddeld' zonnepark, waarbij het ECN als vuistregel hanteert dat *"het merendeel van de projecten per categorie met de berekende basisbedragen doorgang moet kunnen vinden."*¹⁰⁰ Het basisbedrag is dus zo gekozen dat er bij een gemiddeld zonne- of windpark, nadat de kosten zijn afgetrokken van de inkomsten, een winst voor de exploitant overblijft.

In werkelijkheid bestaat het 'gemiddelde' wind- of zonnepark niet. Er zijn vaak lokale omstandigheden¹⁰¹ die ervoor zorgen dat bepaalde kosten of inkomsten afwijken van dit 'gemiddelde'. In aanvulling op de informatie van het ECN baseert de Noordelijke Rekenkamer zich daarom op project-specifieke informatie, zoals de hoogte van de lokale ozb-tarieven en (eventuele) overeenkomsten met betrekking tot bovenwettelijke compensatie.

⁹⁸ ECN, Eindadvies basisbedragen SDE+, diverse jaargangen.

⁹⁹ Dit is een versimpeling van de werkelijkheid. Het betreft een advies over de basisbedragen. Deze basisbedragen bevatten de kostprijzen.

¹⁰⁰ ECN, Eindadvies basisbedragen SDE+, 2017.

¹⁰¹ Denk bijvoorbeeld aan de hoeveelheid wind en/of de hoeveelheid zon of schaduw, de afstand tot een aansluiting op het net, de hoogte van ozb-tarieven, eventuele afdrachten naar een gebiedsfonds, enzovoort.

Vorbereidingskosten

Om een wind- of zonnepark te realiseren maken initiatiefnemers diverse kosten. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen voorbereidings- en exploitatiekosten. Bij de voorbereidingskosten is nog niet duidelijk of het project daadwerkelijk door zal gaan. Bij voorbereidingskosten kan gedacht worden aan de kosten voor haalbaarheidsonderzoeken, de ruimtelijke onderbouwing en het MER (vooral van toepassing bij windparken), juridische kosten, kosten voor het organiseren van informatieavonden, vergoedingen voor grondeigenaren voor het beschikbaar houden van de grond, beveiligingskosten en financieringskosten. Bij een deel van de projecten zal na deze voorbereidingsfase besloten worden dat het initiatief *niet* zal doorgaan. Initiatiefnemers hebben op dat moment al wel voorbereidingskosten gemaakt. Dat betekent dat initiatiefnemers bij projecten die wél doorgaan gemiddeld genomen een rendement nastreven dat ook de gemaakte voorbereidingskosten van projecten die uiteindelijk niet doorgaan dekt. Het ministerie van EZK neemt voorbereidingskosten *niet* mee in de berekening van de hoogte van de SDE+ subsidie.

Exploitatiekosten

De kosten die gemaakt worden als het project eenmaal gerealiseerd gaat worden zijn de exploitatiekosten. Hiertoe rekent de Noordelijke Rekenkamer ook de investeringskosten. De totale investeringskosten worden, via de afschrijvingen, uitgesmeerd over de looptijd van het project (zie volgende paragraaf). Gedurende de *loop van het project* kunnen daarbij de volgende kosten worden onderscheiden:

- Investerings- en afschrijvingskosten
 - Vreemd vermogen en rentekosten
 - Eigen vermogen
- Operationele kosten
 - Grondkosten
- Ozb
- Vennootschapsbelasting
- Kosten voor bovenwettelijke compensatie als onderdeel van de totale kosten

INVESTERINGS- EN AFSCHRIJVINGSKOSTEN

INVESTERINGSKOSTEN WIND OP LAND

Om tot de basisbedragen voor de categorie wind op land te komen heeft ECN gekeken naar de kosten van verschillende windturbintypes en de bijbehorende investeringen in bijvoorbeeld transport, opbouw en kranen. Hier bovenop komen nog kosten voor onder andere de aanleg van fundering, inclusief heipalen, elektrische infrastructuur in het park en de aansluiting op het net. Volgens het Eindadvies 2017¹⁰² komen de totale investeringskosten dan uit op € 1.290 per kW opgesteld vermogen. Voor de windparken die de Noordelijke Rekenkamer heeft onderzocht, is dit als uitgangspunt genomen.

INVESTERINGSKOSTEN ZONNEPARKEN

Bij het berekenen van de basisbedragen voor de categorie zon heeft ECN gekeken naar de kosten van een zonnepark. Tot de investeringskosten worden onder andere

¹⁰² In het Eindadvies van 2018 en 2019 is het bedrag wat lager, maar gestoeld op dezelfde onderbouwing. In het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer is gerekend met de aannames en uitgangspunten uit het jaar waarin de subsidie is aangevraagd. Dat wil zeggen: als de subsidie is aangevraagd in 2018 (zoals het geval is voor windpark Nij Hiddum-houw), dan heeft de Noordelijke Rekenkamer de uitgangspunten uit het Eindadvies basisbedragen 2018 gehanteerd.

gerekend de zonnepanelen, omvormers, bekabeling, montage materiaal en de netaansluiting. Voor het bepalen van de prijzen voor zonnepanelen en omvormers baseert ECN zich op openbare informatie en informatie die tijdens een marktconsultatie is ontvangen. Volgens het Eindadvies 2017 komen de totale investeringskosten dan uit op € 1.025 per kW opgesteld vermogen. Voor de zonneparken die de Noordelijke Rekenkamer heeft onderzocht is dit als uitgangspunt genomen.

VREEMD VERMOGEN EN RENTEKOSTEN

Bij een wind- of zonnepark gaat het om forse investeringen. Initiatiefnemers hebben doorgaans niet voldoende geld op de plank liggen om een dergelijke investering volledig te financieren. Ze zullen dus één of meerdere leningen (vreemd vermogen) af moeten sluiten. ECN gaat ervan uit dat de looptijd van de lening 15 jaar is en dat er lineair wordt afgelost. Over de verstrekte lening(en) wordt rente betaald. De rente voor vreemd vermogen is in de afgelopen jaren gedaald. Initiatiefnemers zijn de laatste jaren in staat tegen gunstigere voorwaarden dan tijdens de economische crisis vreemd vermogen aan te trekken. ECN gaat in de eindadviezen 2017 en 2018 uit van een rentepercentage van 2,5% voor het vreemd vermogen dat bij wind- of zonneparken aangetrokken wordt.¹⁰³ Het rentepercentage zal per project verschillen en is een belangrijke variabele die van invloed is op de hoogte van de totale kosten (en dus de winst) die initiatiefnemers maken met het project. Hoe hoger de rentekosten, hoe lager de winst. Als gevolg van de economische crisis zijn er nieuwe regels waar kredietverstrekkers zich aan moeten houden. Zo vragen kredietverstrekkers een grotere inbreng van het eigen vermogen in de totale financiering van de investering. Uit de marktconsultatie die ECN in 2017 heeft gehouden, blijkt dat bij wind- en zonneparken een financiering met 20% eigen vermogen (en dus 80% vreemd vermogen) gebruikelijk is. In beginsel zijn deze aannames ook door de Noordelijke Rekenkamer gehanteerd. Voor de zonneparken Garyp en Appelscha-Hoog zijn andere gegevens gebruikt die afkomstig zijn van het FSFE.

AFSCHRIJVINGEN OP HET DEEL VAN DE INVESTERING DAT MET EIGEN VERMOGEN IS GEFINANCIERD

Uit de marktconsultatie die ECN in 2017 heeft gehouden, blijkt dat initiatiefnemers van grootschalige wind- en zonneparken gemiddeld ongeveer 20% eigen vermogen inbrengen om de investering te financieren. ECN rekent (in 2017) vervolgens met een rendement op eigen vermogen van 11,5% bij zonneparken en 14,5% bij windparken. Om een eerlijk beeld te krijgen van de jaarlijkse inkomsten en uitgaven van het wind- of zonnepark zijn deze kosten uitgesmeerd over de looptijd van het project. In de stroomdiagrammen is deze geldstroom weergegeven als afschrijving op de investering.¹⁰⁴ Deze geldstroom is alleen van toepassing als (een deel van) de investering is gefinancierd met eigen vermogen. Voor zonnepark Garyp is dat bijvoorbeeld niet het geval, omdat de stichting Griene Greide geen eigen vermogen heeft ingebracht voor de financiering van het zonnepark.

¹⁰³ Ter vergelijking: in het Eindadvies 2014 (van toepassing bij zonneparken Garyp en Appelscha-Hoog) ging ECN uit van 6% rente.

¹⁰⁴ Het betreft hier dus niet de wettelijke verplichting om (boekhoudkundig) af te schrijven op de oorspronkelijke aanschafwaarde van het kapitaalgoed.

OPERATIONELE KOSTEN

OPERATIONELE KOSTEN WINDPARK

Als een wind- of zonnepark eenmaal stroom produceert, worden er operationele kosten gemaakt. Bij de operationele kosten van een windpark maakt ECN onderscheid tussen variabele en vaste operationele kosten. Daarbij hangen de variabele operationele kosten af van de daadwerkelijke productie van het windpark en hangen de vaste operationele kosten af van het opgestelde vermogen van het windpark. De belangrijkste variabele operationele kosten zijn de kosten voor garantiecontracten, contracten voor (technisch) onderhoud en grondkosten. De belangrijkste vaste operationele kosten zijn de kosten voor diverse verzekeringen (zoals bijvoorbeeld een stilstandverzekering en een WA-verzekering), onroerendezaakbelasting en beheerskosten. Voor de hoogte van de variabele en vaste operationele kosten bij windparken gaat de Noordelijke Rekenkamer uit van de kostenparameters van het ECN.

OPERATIONELE KOSTEN ZONNEPARK

Bij de operationele kosten van een zonnepark kan er gedacht worden aan technisch onderhoud, schoonmaak en verzekering van de installatie. Voor subsidies die zijn verstrekt in 2017 of eerder voor zonneparken, maken kosten voor onroerendezaakbelasting (ozb) geen onderdeel uit van de hoogte van de subsidie. Vanaf 2018 maakt ECN onderscheid tussen zonnepanelen op daken en grondgebonden systemen. Met ingang van 2018 worden voor die laatste categorie kosten voor ozb wel meegenomen in de hoogte van de subsidie. Ook neemt ECN vanaf 2018 een post op voor eenmalige operationele kosten in verband met de technische levensduur van de omvormer. Aangenomen is dat de omvormer eerder is afgeschreven (en dus vervangen moet worden) dan de rest van het systeem. Bij een zonnepark gaat ECN ervanuit dat de operationele kosten jaarlijks zo'n één tot twee procent van de totale investeringskosten bedraagt. Voor de hoogte van de operationele kosten van zonneparken Appelscha-Hoog en Garyp gaat de Noordelijke Rekenkamer uit van de kostenparameters van het ECN.

Onroerendezaakbelasting

Zonnepanelen in zonneparken en windturbines in windparken zijn onroerende zaken, omdat zij bestemd zijn om meerdere jaren op één plaats te blijven staan. Eigenaren en gebruikers van windturbines en zonneparken moeten derhalve onroerendezaakbelasting (ozb) betalen. De hoogte van de ozb wordt bepaald door de hoogte van de tarieven en de heffingsgrondslag, in dit geval de getaxeerde waarde van het wind- of zonnepark. Door het tarief te vermenigvuldigen met de getaxeerde waarde van het wind- of zonnepark ontstaat de hoogte van de heffing. De tarieven worden ieder jaar door de gemeenteraad vastgesteld. Om een inschatting te maken van de ozb in toekomstige jaren, maakt de Noordelijke Rekenkamer gebruik van de meest recente ozb tarieven. Voor het bepalen van de waarde van een wind- of zonnepark heeft de Noordelijke Rekenkamer aansluiting gezocht bij de Taxatiewijzer Duurzame Energie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.¹⁰⁵ De taxatiewijzer geeft richtlijnen die gemeenten kunnen gebruiken voor het taxeren van wind- en zonneparken. Uitgangspunt voor het waarderen van een wind- of zonnepark vormt de zogenaamde gecorrigeerde vervangingswaarde (zie tekstbox IX).

¹⁰⁵ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Taxatiewijzer en kengetallen DEEL 12 Duurzame energie naar waardepeildatum 1 januari 2018, 15 november 2018.

Tekstbox IX: De gecorrigeerde vervangingswaarde

Bij het bepalen van de gecorrigeerde vervangingswaarde van een onroerende zaak dient te worden uitgegaan van de investering die nodig zou zijn om met gebruikmaking van de huidige technieken een identieke vervangende zaak tot stand te brengen en daarop vervolgens zodanige correcties aan te brengen voor technische en functionele veroudering dat niet meer wordt belast dan het bedrag waarvoor de eigenaar de zaak zou kunnen verwerven die voor hem hetzelfde nut oplevert als de te waarderen zaak. (Bron: Taxatiewijzer en kengetallen DEEL 12, p.12)

TAXEREN WAARDE WINDPARK

Voor het taxeren van de waarde van een windpark wordt uitgegaan van de investeringskosten die gepaard gaan met het plaatsen van de windmolens inclusief fundering en overige kosten, maar exclusief netinpassing. Op grond van eerdere afspraken met de Nederlandse Windenergie Associatie (NWEA) en Energie Nederland¹⁰⁶ wordt er op de oorspronkelijke investeringskosten circa dertig procent in mindering gebracht voor de werktuigenvrijstelling.¹⁰⁷ Het exacte percentage verschilt per type windmolen. Door te corrigeren voor de netinpassing en de werktuigenvrijstelling komt de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) uit op een kengetal, een bedrag in euro's per kW opgesteld vermogen, waarmee de waarde van een windmolen kan worden gewaardeerd. Bij de waardering wordt verder uitgegaan van een technische levensduur van 17 jaar met een restwaarde van tien procent.

TAXEREN WAARDE ZONNEPARK

Ook voor het taxeren van de waarde van een zonnepark berekent de VNG in de Taxatiewijzer een kengetal, een bedrag in euro's per Watt opgesteld vermogen, waarmee het zonnepark kan worden gewaardeerd. Dit kengetal is tot stand gekomen door de oorspronkelijke investeringssom te corrigeren voor de componenten die onder de werktuigenvrijstelling vallen, zoals bijvoorbeeld omvormer, kabels en transformator. Bij de waardering wordt verder uitgegaan van een technische levensduur van 18 jaar met een restwaarde van 0%.

GEMEENTEFONDS

Een belangrijke inkomstenbron voor gemeenten vormt het gemeentefonds. Dit is een rijksuitkering. Hoeveel een gemeente ontvangt, hangt af van de kenmerken en belastingcapaciteit van de gemeente. De belastingcapaciteit geeft aan hoeveel belasting een gemeente jaarlijks kan innen. Hoe hoger de belastingcapaciteit, hoe lager de uitkering aan de gemeente uit het gemeentefonds. Gemeenten die hun ozb-inkomsten zien stijgen als gevolg van de realisatie van een grootschalig wind- of zonnepark binnen hun gemeentegrenzen worden gekort op de uitkering uit het gemeentefonds. Zie voor meer informatie onderstaand kader. De Noordelijke Rekenkamer heeft per project een inschatting gemaakt van de omvang van de ozb-inkomsten die de gemeente jaarlijks incasseert voor het wind- of zonnepark. In het kader van de verdeling van lusten en lasten is dit een relevante kostenpost, omdat de inkomsten uit de ozb door de gemeente gebruikt kunnen worden om het voorzieningenniveau binnen de gemeente te verhogen. Hier profiteren omwonenden

¹⁰⁶ Branchevereniging voor energiebedrijven.

¹⁰⁷ Volgens de werktuigenvrijstelling zijn er onderdelen van de inrichting die vrijgesteld kunnen worden van ozb. Volgens bestaande jurisprudentie gaat het bij windmolens bijvoorbeeld om de windsnelheidsmeter, schakelkasten, generator, generatorbevestiging en windvaan.

van wind- en zonneparken ook van. Bij de berekeningen heeft de Noordelijke Rekenkamer **geen** rekening gehouden met de eventuele gevolgen voor de uitkering uit het gemeentefonds.

Tekstbox X: Verevening van belastingcapaciteit

Voor elke gemeente wordt vastgesteld wat de waarde is van alle woningen en alle niet-woningen (vooral bedrijfspanden) binnen de gemeentegrenzen. Van de waarde van woningen wordt tachtig procent genomen; dit wordt vermenigvuldigd met een rektarief, dat idealiter het (landelijk) gemiddelde ozb-tarief weerspiegelt. Dit vormt een aftrekpost op de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor die gemeente. Voor niet-woningen gaat dit net zo, alleen wordt daarvan zeventig procent meegenomen. Wat wordt verevend is dus niet de feitelijke ozb-opbrengst van gemeenten, maar de ozb-capaciteit. Het eigen ozb-tarief is niet van invloed op de algemene uitkering, omdat met een rektarief wordt gewerkt. De verevening werkt overigens alleen tussen gemeenten. Als de ozb-capaciteit landelijk toeneemt krimpt het gemeentefonds niet. De omvang van het fonds is gerelateerd aan de groei van de rijksuitgaven. Omdat de belastingcapaciteit niet voor honderd procent wordt meegenomen, maar voor tachtig respectievelijk zeventig procent, is de verevening niet volledig. Hiervoor is destijds expliciet gekozen om gemeenten een financiële prikkel te laten houden om projecten uit te voeren die de waarde van onroerende zaken vergroten, zoals nieuwbouw of het aantrekkelijker maken van het stadshart. (Bron: COELO, Verhulde ongelijkheid in gemeentelijke belastingen, ESB, p.408-409)

VENNOOTSCHAPSBELASTING

Bedrijven die wind- of zonneparken exploiteren zijn verplicht om jaarlijks vennootschapsbelasting te betalen over de behaalde winst. In Nederland bestaat de vennootschapsbelasting uit twee schijven. Voor de winst in schijf 1 (tot en met € 200.000) is het tarief in 2018 20% en in schijf 2 (boven € 200.000) 25%. In de komende jaren zullen de tarieven geleidelijk verlaagd worden tot 15% (schijf 1) respectievelijk 20,5% (schijf 2). Voor de daadwerkelijke afdracht aan vennootschapsbelasting kunnen bedrijven diverse boekhoudkundige regels toepassen, waardoor er in werkelijkheid minder vennootschapsbelasting hoeft te worden betaald dan men zou verwachten op basis van de winsten van individuele projecten. Een voorbeeld hiervan betreft het gebruik van afschrijvingen op kapitaalgoederen en rentekosten als aftrekposten, waardoor de belastbare winst lager wordt.¹⁰⁸ Daarom rekent de Noordelijke Rekenkamer met de winst vóór afdracht vennootschapsbelasting.

BOVENWETTELIJKE COMPENSATIE ALS ONDERDEEL VAN DE TOTALE KOSTEN

Bij het Friese project Nij Hiddum-Houw zijn afspraken gemaakt tussen initiatiefnemers en de omgeving over bovenwettelijke compensatie. De Noordelijke Rekenkamer heeft voor ieder project op basis van de hierboven beschreven aannames kostenoverzichten gemaakt voor de eerste vijftien jaar dat er stroom wordt geproduceerd. Het jaarlijks af te dragen bedrag aan bovenwettelijke compensatie vormt daarin één van de kostenposten.

¹⁰⁸ Zie bijvoorbeeld ook <https://nos.nl/artikel/2285715-shell-betaalt-geen-winstbelasting-in-nederland.html>.

WAAROM NIET ALS ONDERDEEL VAN DE WINST

De Noordelijke Rekenkamer heeft er voor gekozen om het bedrag aan compensatie af te zetten tegen de totale kosten die exploitanten van wind- en zonneparken maken. Het afzetten tegen de winst heeft enkele nadelen die er voor zorgen dat het percentage moeilijker te interpreteren is.

Ten eerste is de toekomstige winst moeilijker in te schatten dan de toekomstige kosten. Winst blijft over nadat alle kosten van alle opbrengsten zijn afgetrokken. Zoals al eerder bleek, zijn de toekomstige opbrengsten sterk afhankelijk van de toekomstige stroomprijs en die is lastig in te schatten.

Ten tweede is het bedrag dat wordt betaald aan compensatie *onafhankelijk* van de rest van de kosten. Het bedrag aan compensatie is echter rechtstreeks van invloed op de winst van de initiatiefnemer. Een hoger bedrag aan compensatie leidt tot een lagere winst, waardoor het percentage dat aan compensatie opgaat sterk en snel schommelt. Een kleine toename in het bedrag aan compensatie leidt tot een grote verandering in het percentage. Een dergelijk percentage moet met voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Dat blijkt bijvoorbeeld bij een situatie waarbij er zoveel compensatie wordt verstrekt dat de compensatie groter is dan de winst of dat de compensatie zo groot is dat er een negatieve winst (= verlies) optreedt. In het eerste geval zou het percentage groter dan 100% worden, in het tweede geval wordt het negatief.

Bijlage 4 Geïnterviewde personen

Contactpersonen provincie

Jan Jaap Dicke Provincie Fryslân
Harm Jan Bouwers Provincie Fryslân

Geïnterviewden

Gerard Adema Friese Milieufederatie
Joop Andraea Groenleven
Gjalt Benedictus voorzitter Enerzjy Koöperaasje Garyp
Herman Bröring Rijksuniversiteit Groningen
Kars de Graaf Rijksuniversiteit Groningen
Jan Gropstra Gemeente Ooststellingwerf
Frank Hart Natuur- en Milieufederatie Drenthe
Michel Hendriks FSFE
Ytje Hiemstra Gemeente Tytsjerksteradiel
Albert Koers Hou Friesland Mooi
Johan Kok Gemeente Tytsjerksteradiel
Sander Lensink Planbureau voor de Leefomgeving
Sjoerd Mensonides Gooyum Houw B.V.
Erik van Norren Nuon Wind Development
Michiel Mosterman Groenleven
Michiel Mulder Natuur- en Milieufederatie Groningen en Drenthe
Goda Perlavitiute Rijksuniversiteit Groningen
Annemieke Reitsma Hou Friesland Mooi
Rob Rietveld Nederlandse Vereniging Omwonenden
Wietse van Scheltinga Windturbines (NLVOW)
Hanna Tolsma FSFE
Rijksuniversiteit Groningen

Bijlage 5 Bronnenlijst

Literatuur

- S. Akerboom, *Between public participation and energy transition: The case of wind farms*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 2018.
- H.T. Anker & M.L. Jørgensen (2015). *Mapping of the legal framework for siting of wind turbines Denmark*. Frederiksberg: Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen. IFRO Report, No.239.
- H. Bröring & A. Tollenaar (2015). *Vechten tegen windmolens: falende inspraak*. In A. T. Marseille, A. C. M. Meuwese, F. C. M. A. Michiels, & J. C. A. de Poorter (editors), *Behoorlijk bestuursprocesrecht: Opstellen aangeboden aan prof.mr. B.W.N. de Waard over grondslagen, beginselen en vernieuwingen van het bestuursprocesrecht* (blz. 293–311). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Commissie voor de m.e.r., *Factsheet Milieueffectrapportage in een notendop*, augustus 2019.
- M.I. Dröes en H.R.A. Koster, *Renewable Energy and Negative Externalities: The Effect of Wind Turbines on House Prices*, TI 2014–124/VIII, Tinbergen Institute Discussion Paper.
- M.I. Dröes en H.R.A. Koster (2016). *Renewable Energy and Negative Externalities: The Effect of Wind Turbines on House Prices*, *Journal of Urban Economics* (2016).
- ECN, Eindadvies basisbedragen SDE+, meerdere jaargangen.
- ECN, Nationale Energieverkenning 2017, 2017, p.126.
- ECN, Notitie basisprijzen SDE+, 2017.
- Energzy Koöperaasje Garyp y.o., brief aan Gemeente Tytsjerksteradiel, 20 augustus 2014.
- Fryslân Foar De Wyn, *Windenergie in Fryslân, eindrapport regiegroep Fryslân Foar De Wyn*, september 2014.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Houtskoolschets windstreek 2011*, 7 december 2010.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, *ontwerp-structuurvisie Fryslân Windstreek 2012*, 21 augustus 2012.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Notitie Sinnestroom 2012–2015, vertienvoudiging van Friese megawatts*, 24 april 2012.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Voorstel invulling Friese taakstelling windenergie*, 17 december 2014.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, *ontwerp-structuurvisie windstreek 2014 IJsselmeer*, 21 februari 2014.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, *Anterieure overeenkomst Windpark Nij Hid-dum-Houw*, januari 2018.
- Gemeente Tytsjerksteradiel, *Collegebesluit OZB vrijstelling zonnepark Garyp*, 28 juni 2016.
- HIER opgewekt, *Lokale Energiemonitor 2017*, november 2017.
- E. de Jong en M. Boedeltje, *Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid*, In: M. Herweijer en P. Castenmiller (red.), *Ruimte voor Provinciaal beleid*, Wolters Kluwer, 2015.
- Klimaatberaad, *Klimaatakkoord*, Den Haag 2019.
- A. Koers, H. van der Werf, J. Houtsma, *Fryslân Foar De Wyn, plan van aanpak*, 14 november 2013.

- Ministerie van Economische Zaken, Kamerbrief over evaluatie rijkscoördinatie-regeling en omgevingsmanagement energieprojecten, 23 januari 2017.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken, *Structuurvisie Windenergie op Land*, maart 2014.
- Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA), Stichting De Natuur- en Milieufederaties, Stichting Natuur & Milieu, Greenpeace Nederland, Vereniging Milieu-defensie en ODE Decentraal, *Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land*, december 2016.
- B.E. Olsen & H.T. Anker (2014). Local acceptance and the legal framework, the Danish wind energy case. In: *Sustainable energy in diversity – challenges and approaches in energy transition in the EU*. Editors: Squintani, L., Vedder, H.H.B., Reese, M. & Vanheusden B. EELF Book Series, Volume 1.
- Promotion of Renewable Energy Act, Act no. 1392 of 27 December 2008, January 2009, GlobalDenmark Translations.
- Provinciale Staten van Fryslân, streekplan Windstreek 2000, 2000.
- Provinciale Staten van Fryslân, Ruimtelijke kwaliteit in Fryslân, *Grutsk op 'e Romte, structuurvisie*, maart 2014.
- Provinciale Staten van Fryslân, *Romte foar Sinne*, 18 februari 2015.
- Provinciale Staten van Fryslân, beoordeling inisjativen wynkluster Kop Ôfslútdyk, 29 juni 2016.
- Provinciale Staten van Fryslân, Startnotitie Windpark Nij Hiddum-Houw, voornemen tot het opstellen van een Provinciaal Inpassingsplan ten behoeve van de realisatie van Windpark Nij Hiddum-Houw in de gemeente Súdwest-Fryslân, 26 oktober 2016.
- Rekenkamer Oost, Randstedelijke Rekenkamer, Zuidelijke Rekenkamer, Noordelijke Rekenkamer en rekenkamer Zeeland, *Energie in transitie, Een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie*, 14 december 2018.
- Rijksoverheid, *Energieakkoord voor duurzame groei*, 2013.
- RVO, Voorlichtingsbrochure SDE+ Najaar 2018, 2018.
- RVO, *Procedures voor windenergie*, januari 2019.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Taxatiewijzer en kengetallen DEEL 12 Duurzame energie naar waarde-peildatum 1 januari 2018*, 15 november 2018.

Rechterlijke uitspraken

- ABRvS, ECLI:NL:RVS:2016:2582

Websites

- <https://www.commissiemer.nl/documenten/00000193.pdf>
- www.eigenhuis.nl
- www.energinet.dk
- <http://fryslanfoardewyn.nl/friksbeheer/wp-content/uploads/2015/12/Fryslan-foar-de-Wyn.pdf>
- <http://houfrieslandmooi.nl/stichting-hou-friesland-mooi-gaat-in-beroep-bij-de-raad-van-state/>
- <https://www.milieucentraal.nl/energie-besparen/snel-besparen/grip-op-je-energierekening/gemiddeld-energieverbruik/>
- https://www.nieuweooststellingwerper.nl/nieuws/oosterwolde/490756/raad-stelt-besluit-zonnepaneelvelden-uit-tot-donderdag.html?harvest_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F
- <https://nos.nl/artikel/2285715-shell-betaalt-geen-winstbelasting-in-nederland.html>

- <https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81309NED&D1=6-15&D2=0&D3=0,l&D4=a&HDR=G1,G2,T&STB=G3&VW=T>
- <https://www.univerechtshulp.nl/windmolens-recente-juridische-ontwikkelingen/>
- www.omgevingswetportaal.nl

colofon

ONTWERP EN OPMAAK

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

DRUK

Multa, Assen

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

Zonnepanelen in aanbouw EKG Garyp: Reinder Herder - Garyp

Luchtfoto omgeving Harlingen: Google, Maxar Technologies



DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR

Klaas Kwakkel
Edwin de Jong

ASSEN 2 MAART 2020



Noordelijke
Rekenkamer