

Noordelijke
Rekenkamer

VERDELING ONDER HOOGSPANNING

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

PROVINCIE GRONINGEN

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 2 maart 2020

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

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 Groningen' 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 Groningen

Inhoud

Samenvattende conclusies en aanbevelingen	3
Context	4
Conclusies	5
Aanbevelingen	11
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	21
2.2.1 De locatiekeuze	21
2.2.2 Het betrekken van burgers bij de locatiekeuze	24
2.2.3 Bezwaar en beroepsmogelijkheden tegen de aanwijzing	24
2.2.4 Het afwegen van alternatieve locaties	25
2.2.5 Grotere molens	26
2.3 Het aanwijzen van de gebieden voor zon	26
2.3.1 Het provinciale beleid voor zonneparken	26
2.3.2 Een casus: de aanwijzing van de locatie voor zonnepark Vlagtwedde	27
2.4 Samenvatting	29
3 Het bestemmen en vergunnen van de projecten	30
3.1 Inleiding	31
3.2 Procedures onder tijdsdruk	32
3.3 De gekozen procedure en het plan-MER	33
3.4 Het inpassingsplan en/of de vergunningverlening	35
3.4.1 Een inpassingsplan en de vergunningen voor Windpark N33	35
3.4.2 Een omgevingsvergunning voor windpark Oostpolder	37
3.4.3 Een omgevingsvergunning voor zonnepark Vlagtwedde	38
3.5 De ingediende zienswijzen	39
3.6 Beroepsprocedures	40
3.7 Samenvatting	41
4 Sturing op compensatie en participatie	43
4.1 Inleiding	44
4.2 Het specialiteitsbeginsel	45
4.3 Beleid voor beperken en compenseren van hinder	45
4.3.1 De wettelijke planschaderegeling	46
4.3.2 De NWEA-gedragscode	47
4.3.3 Gronings beleid voor sanering, opschaling, gebiedsfonds en participatie	47
4.4 Sturing op compensatie en participatie bij windpark N33	48
4.5 Sturing op compensatie en participatie bij windpark Oostpolder	49
4.5.1 Provinciale sturing op compensatie en participatie	49

4.5.2	Procesparticipatie via een klankbordgroep	50
4.5.3	Concrete resultaten van de procesparticipatie	51
4.6	Sturing op compensatie en participatie bij zonnepark Vlagtwedde	52
4.6.1	Provinciale sturing op compensatie en participatie	52
4.6.2	Geen procesparticipatie	53
4.7	Publieke acceptatie van de twee windparken	53
4.8	Sturing op compensatie en participatie bij andere provincies	54
4.9	Samenvatting	56
5	Verdeling van lusten en lasten	58
5.1	Inleiding	59
5.2	Stroomdiagrammen en compensatie in de cases	60
5.2.1	Windpark Oostpolder	60
5.2.2	Windpark N33	62
5.2.3	Zonnepark Vlagtwedde	63
5.3	Financiële participatie	64
5.3.1	Windpark Oostpolder	65
5.3.2	Zonnepark Vlagtwedde	65
5.4	Samenvatting	66
6	Het Deense instrumentarium	67
6.1	Inleiding	68
6.2	Compensatieregeling	69
6.3	Regeling profijt voor de gemeenschap	69
6.4	Regeling gedeeld eigenaarschap	70
6.5	Samenvatting	71
7	Bestuurlijke reactie en nawoord	72
7.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen	73
7.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	80
	Bijlagen	81
	Bijlage 1 Overzicht Groningse wind- en zonneparken	82
	Bijlage 2 SDE+ en toelichting op inkomsten van een wind- of zonnepark	84
	Bijlage 3 Toelichting op kosten van een wind- en zonnepark	90
	Bijlage 4 Geïnterviewde personen	97
	Bijlage 5 Bronnenlijst	98

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 Groningen wil in 2020 dat 21% van de energie duurzaam wordt opgewekt. Verder heeft Groningen een besparingsdoel van 1,5% per jaar, waarmee zij aansluit bij de doelstelling uit het Nationaal Energieakkoord. Bovendien heeft zij met 855,5 MW een grote taakstelling voor windenergie op land. Het einddoel van de provincie Groningen is om in 2050 volledig energieneutraal te zijn. Zij 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.

Conclusies

Welke projecten voor het opwekken van duurzame energie worden uitgevoerd?

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

In Groningen wordt de komende jaren voor 468,5 MW aan windenergie gerealiseerd. Deze windparken zullen worden gerealiseerd in de concentratiegebieden Eemsmond, Delfzijl en langs de N33. In Groningen is reeds ruim 65 MW aan zonneparken gerealiseerd. De komende jaren komt daar nog bijna 300 MW aan zonneparken bij.

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 vaak als een bijzondere ruimtelijke ontwikkeling waarvoor omwonenden bovenwettelijk moeten worden gecompenseerd. 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 het financieel kunnen participeren 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 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 financiële participatie zou moeten worden aangeboden. Omgekeerd kan de vraag worden gesteld waarom de omwonenden bij een aan te leggen snelweg 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 van Groningen hebben een beleid voor een gebiedsfonds en participatie bij windparken vastgesteld.

Provinciale Staten van Groningen hebben met hun beleidskader voor sanering, opschaling, gebiedsfonds en participatie in 2014 een eigen regeling vastgesteld, waarin van initiatiefnemers een afdracht van € 1.050 per opgestelde megawatt aan een gebiedsfonds wordt gevraagd. Met de opbrengst daarvan worden profijtregelingen en specifieke projecten gericht op bijvoorbeeld leefbaarheid gefinancierd. Ook schrijft het beleidskader voor dat de initiatiefnemer gelegenheid biedt aan omwonenden, om financieel te participeren in het windpark. De provincie schept met dit beleidskader duidelijkheid in de richting van initiatiefnemers en burgers met betrekking tot bovenwettelijke compensatie bij windparken. Omdat het beleidskader niet-ruimtelijke eisen stelt aan de initiatiefnemers, zijn de rechtmatigheid en daarmee de afdwingbaarheid van deze voorschriften onzeker (zie conclusie 14).

Voor zonneparken in Groningen bestaan er geen beleidskaders als het gaat om bovenwettelijke compensatie en financiële participatie.

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

Conclusie 4: omwonenden hebben nauwelijks een positie bij de aanwijzing van de concentratiegebieden voor windenergie.

Concentratiegebieden voor windenergie worden aangewezen in formele ruimtelijke en vergunningprocedures. Bij belangrijke ruimtelijke beslissingen, zoals de aanwijzing van de locatie(s), het bestemmen en vergunnen van een project en het verstrekken van een verklaring van geen bedenkingen, heeft de provincie zich doorgaans gehouden aan de wettelijke minimumvereisten die worden gesteld aan procesparticipatie. In de praktijk hebben omwonenden binnen deze wettelijke procedures weinig mogelijkheden om de besluitvorming te beïnvloeden.

Conclusie 5: Provinciale Staten hebben omwonenden geen gelegenheid geboden de aanwijzing van de concentratiegebieden aan te vechten bij de bestuursrechter.

Tegen de aanwijzing van de concentratiegebieden voor grootschalige windenergie – het meest fundamentele besluit in de opeenvolgende keten van procedures – stond geen beroep op de rechter open. Provinciale Staten hadden een beroepsmogelijkheid kunnen creëren – door de aangewezen concentratiegebieden te kwalificeren als concrete beleidsbeslissing – maar hebben dat niet gedaan.

Conclusie 6: Gedeputeerde Staten hebben bij de voorbereiding van de strategische ruimtelijke kaders waarin de concentratiegebieden voor grootschalige windenergie zijn vastgelegd, steeds vermeden dat alternatieven voor de locaties in een plan-MER moesten worden heroverwogen.

Omdat er in 2000 nog geen plan-MER-plicht bestond, zijn er bij de voorbereiding van het eerste Provinciaal Omgevingsplan in 2000 geen alternatieve concentratiegebieden afgewogen. Toen de plan-MER-plicht in 2009 werd ingevoerd, maakte de locatiekeuze voor de concentratiegebieden geen onderdeel meer uit van het MER voor de latere plannen. Er werd verwezen naar de beleidskeuze in het eerste Provinciale Omgevingsplan uit 2000. Alternatieve locaties zijn niet meer meegenomen, omdat deze volgens de provincie niet als redelijk konden worden beschouwd. Dit is opvallend omdat de omstandigheden sterk waren veranderd. Windmolens hebben tegenwoordig een grotere diameter en hogere tiphoogte dan ten tijde van het vaststellen van het eerste provinciaal omgevingsplan. Daardoor is de kring van belanghebbenden die volgens de criteria van de Raad van State overlast kunnen ondervinden (een cirkel van 10 maal de tiphoogte) fors toegenomen. Het had voor de hand gelegen om alsnog alternatieve locaties te overwegen in een plan-MER.

Conclusie 7: bij windpark N33 hebben Gedeputeerde Staten geen voorkeursvariant kenbaar gemaakt aan de minister. Hierdoor hebben zij een kans om invloed uit te oefenen op de inrichting van het windpark laten lopen. De eerder zo gewenste landschappelijke samenhang heeft de provincie hierdoor niet kunnen realiseren.

Gedeputeerde Staten hebben zich sterk ingespannen om voor windpark N33 een zesde opstellingsvariant te onderzoeken in het MER. Met de zesde variant zou volgens de provincie een betere landschappelijke samenhang in het park kunnen worden gerealiseerd. Het toevoegen van de zesde variant had grote implicaties voor het project, onder andere doordat er een nieuwe initiatiefnemer en een nieuwe gemeente in de plannen moesten worden betrokken. Dit heeft het besluitvormingsproces vertraagd. Daarmee verspeelde de provincie een kans om ruimtelijke regie te voeren, teneinde een windpark met landschappelijke samenhang te bewerkstelligen. De inspanningen rondom de zesde variant zijn dan ook voor niets uitgevoerd.

Conclusie 8: door gebruik te maken van de Provinciale Omgevingsverordening hielden Gedeputeerde Staten regie over de locaties van grootschalige zonneparken.

Hoewel de provincie niet het bevoegde gezag is voor grootschalige zonneparken, voerden Gedeputeerde Staten wel regie over de locaties van deze zonneparken in het buitengebied. Daarbij maakten zij gebruik van een verbods- en een aanwijzingsbepaling in de provinciale omgevingsverordening.

Conclusie 9: initiatiefnemers van wind- en zonneparken hadden 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 ook 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 10: Gedeputeerde Staten probeerden initiatiefnemers binnen de wettelijke ruimte te faciliteren met snelle procedures.

Gedeputeerde Staten faciliteerden de initiatiefnemer in het ruimtelijke/vergunningproces onder andere door te zorgen voor een snelle vergunningverlening

zodat het wind- of zonnepark tijdig SDE+ subsidie kon aanvragen. Zij zetten daarvoor verscheidene procedureversnellers in.

Conclusie 11: omwonenden werden laat bij het proces betrokken en zij hadden nauwelijks invloed op de inrichting van de wind- en zonneparken.

Op het moment dat zich een concreet duurzaam energieproject aandeede, werden omwonenden vaak niet direct betrokken. Als omwonenden al betrokken werden, dan was dat relatief laat in het besluitvormingsproces en op de meest terughoudende manier. Voor zover omwonenden al een rol speelden, dan bestond die betrokkenheid er vooral uit dat zij geïnformeerd werden door de overheid en/of initiatiefnemer(s). Gedeputeerde Staten organiseerden en faciliteerden bijvoorbeeld in de Oostpolder overleg tussen omwonenden en initiatiefnemers. De belangrijkste beslissingen – namelijk *dat* de windmolens er zouden komen en in welk gebied – waren toen echter al genomen. Weliswaar konden zij zienswijzen indienen, maar in de onderzochte projecten hebben deze formele zienswijzen niet tot significante wijzigingen van het oorspronkelijke plan of besluit geleid. Er werd in de klankbordgroep vooral overlegd over mitigatie en compensatie. Het uiteindelijke arrangement aan afspraken over bovenwettelijke compensatie en financiële participatie (conclusie 15) kwam niet tot stand op initiatief van omwonenden, maar op initiatief van de provincie. In de klankbordgroep is vervolgens gesproken over hoe de gelden in het gebiedsfonds besteed en de inkomsten uit de dorpsmolens verdeeld moeten worden.

Conclusie 12: er was onder omwonenden weinig acceptatie voor windparken. Ook als een klankbordgroep actief was, bleef de acceptatie laag.

Met name rondom windpark N33 was sprake van sterke weerstand tegen het windpark. Onder omwonenden was over het algemeen weinig acceptatie voor grootschalige windparken op land. Door het oprichten van een klankbordgroep leek die acceptatie iets toe te nemen. Toch constateert de Noordelijke Rekenkamer dat de acceptatie van windpark Oostpolder – waar ook een klankbordgroep actief is – nog steeds gering is.

Conclusie 13 Gedeputeerde Staten oefenden druk uit op initiatiefnemers van wind- en zonneparken opdat zij bovenwettelijke compensatie en financiële participatiemogelijkheden aan omwonenden zouden aanbieden.

Het beleidskader voor sanering, opschaling, gebiedsfonds en participatie verplicht initiatiefnemers om € 1.050 per opgestelde MW in een gebiedsfonds af te dragen. Bij de casus N33 is het Rijk bevoegd gezag. In deze casus drongen Gedeputeerde Staten in overleggen bij het Rijk aan op overneming van deze eis. Het Rijk heeft deze wens van Gedeputeerde Staten echter niet gehonoreerd. Ook bij zonneparken probeerden Gedeputeerde Staten te bewerkstelligen dat initiatiefnemers bovenwettelijke compensatie van en financiële participatie door omwonenden zouden aanbieden. Bij zonnepark Vlagtwedde voerden Gedeputeerde Staten druk uit op de gemeente om hier afspraken met de initiatiefnemer over te maken en deze vast te leggen alvorens Gedeputeerde Staten het aanwijzingsbesluit vaststelde. Bij windpark Oostpolder hebben Gedeputeerde Staten druk op de initiatiefnemers uitgeoefend om compensatie en twee dorpsmolens beschikbaar te stellen. Om de afspraken over bovenwettelijke compensatie en/of financiële participatie praktisch uit te werken, werd vaak gebruik gemaakt van een lokale, soms ad hoc opgerichte, coöperatie.

Conclusie 14: 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 initiatiefnemers verplicht kunnen worden omwonenden bovenwettelijk te compenseren of financieel te laten participeren (zie ook conclusie 15). Bij twee van de drie Groningse cases constateert de Noordelijke Rekenkamer dat Gedeputeerde Staten planologische medewerking afhankelijk hebben gesteld 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 gaat om zonnepark Vlagtwedde en windpark Oostpolder:

1. Bij zonnepark Vlagtwedde wezen Gedeputeerde Staten op basis van een gemeentelijke gebiedsvisie locaties voor zonneparken aan. Er moest volgens Gedeputeerde Staten worden voldaan aan de randvoorwaarden 'omgevingskwaliteit' en 'lokale participatie' zoals omschreven in de Omgevingsvisie. Gedeputeerde Staten hebben de aanwijzing van de locatie afhankelijk gemaakt van het aanbieden van verschillende vormen van bovenwettelijke compensatie en financiële participatie.
2. Het beleidskader voor sanering, opschaling, gebiedsfonds en participatie verplicht initiatiefnemers van windparken sanering van oude molens te bewerkstelligen. Toen het in de Oostpolder niet lukte om met de eigenaren van windmolens tot overeenstemming te komen, werd deze verplichting ingeruild voor de verplichting 10% van het windpark (twee dorpsmolens) beschikbaar te stellen voor de lokale omgeving. Het eigenaarschap van een windpark is – in tegenstelling tot sanering van oude molens – geen ruimtelijk relevant belang (zie ook conclusie 15).

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?

Conclusie 15: Vanuit het omgevingsrecht heeft de provincie vrijwel geen bevoegdheden om compensatie en financiële participatie af te dwingen. Desalniettemin vloeien er bij alle drie onderzochte cases gelden naar de omgeving als bovenwettelijke compensatie en wordt bij twee cases de mogelijkheid aan omwonenden geboden financieel te participeren.

Het huidige omgevingsrecht bevat een zeer beperkte grondslag op basis waarvan initiatiefnemers verplicht kunnen worden 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. Toch vloeien er bij alle drie de onderzochte cases gelden naar de lokale omgeving als bovenwettelijke compensatie. Bij windpark

N33 gaat het om circa € 150.000 per jaar; bij windpark Oostpolder om circa € 100.000 per jaar en bij zonnepark Vlagtwedde om een afdracht van € 12.500 per jaar aan de dorpsvereniging en wordt het dorpshuis uitgerust met zonnepanelen. Deze bovenwettelijke compensatie vormt minder dan 1% van de totale geraamde kosten per jaar van het betreffende wind- of zonnepark.

Conclusie 16: gerealiseerde compensatie- en financiële participatiearrangementen verschillen sterk per casus.

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 15 blijkt, kan een wind- of zonnepark in het ene gebied daarvoor een betere regeling krijgen dan een vergelijkbaar park in een ander gebied.

Verschildt de kosten-batenverdeling tussen coöperatieve en reguliere initiatieven? Zo ja, wat zijn de verschillen?

Conclusie 17: bij coöperatieve initiatieven vloeien beduidend meer gelden naar de lokale omgeving dan bij reguliere initiatieven.

Bij windpark Oostpolder werd ongeveer 10% van het park beschikbaar gesteld voor een lokale coöperatie om te participeren in het park. Bij Zonnepark Vlagtwedde was dat 0-4%. Bij windpark N33 is er geen participatieregeling tot stand gekomen. Bij coöperatieve initiatieven zal in principe alle winst terugvloeien naar de leden van de coöperatie.

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

Conclusie 18: in Denemarken bestaan op nationaal niveau specifieke wettelijke regelingen voor compensatie en financiële participatie die van toepassing zijn bij windparken.

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 voor compensatie en participatie te onderzoeken, 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 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 interpretatieruimte is voor deze afspraak, is duidelijk dat lokaal eigenaarschap gewenst wordt. De Noordelijke Rekenkamer doet mede in deze context een aantal aanbevelingen.

1. 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.
2. 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;¹
 - III. produceer de duurzame energie zelf.

¹ 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.

Vooral 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. Groningen zou een dergelijk onderzoek gezamenlijk met de provincies Fryslân en Drenthe kunnen laten uitvoeren.

3. 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 1), dan zijn de volgende aanbevelingen aan de orde.

4. 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.
5. 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. Hanteer deze uitgangspunten ook bij de toepassing van het huidige instrument van de maatschappelijke tender. Zo lang er nog geen nationale wetgeving over compensatie en financiële participatie is vastgesteld, moet de provincie waken voor misbruik van bevoegdheden.²

² 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.

6. Actualiseer het beleidskader voor sanering, opschaling, gebiedsfonds en participatie. Zoek bij de afdracht in het gebiedsfonds aansluiting bij de NWEA-gedragscode. Bij normale Groningse windsnelheden levert dit een hoger bedrag op voor de omgeving dan de in het beleidskader genoemde € 1.050,- per megawatt opgesteld vermogen. Stel daarbij een vergelijkbaar beleidskader op dat van toepassing is bij grootschalige zonneparken om zo duidelijkheid te verschaffen aan initiatiefnemers, omwonenden en andere partijen. Hanteer, zo lang er nog geen wettelijk verankerde bevoegdheid is, de niet-ruimtelijke richtlijnen uit dit kader alleen op basis van vrijwilligheid.

Alternatieve aanpak: betrek omwonenden tijdig bij het inrichten van een zonne- of windpark en laat hen meepraten over zaken die er voor hen toe doen.

Bij windpark Nij-Hiddum Houw in Fryslân zijn in een relatief vroeg stadium omwonenden betrokken. De provincie Fryslân organiseerde en faciliteerde overleg tussen initiatiefnemers en omwonenden in een zogenaamde omgevingsadviesraad (OAR). Dat de windmolens er komen stond op dat moment al vast. De OAR heeft kunnen adviseren over de inhoud van de plannen. Zo heeft zij onder andere geadviseerd over de keuze van het voorkeursalternatief, het palenplan en een 95% versie van het MER. Ook zijn er door de OAR 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. Al deze afspraken zijn tot stand gekomen in overleg tussen initiatiefnemers en omwonenden, anders dan bijvoorbeeld het geval is in de klankbordgroep bij windpark Oostpolder.

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.³ 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.^{4,5}

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.⁶ 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 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 belangentegenstellingen en waarbij sprake is van bemoeienis van de provincie. Er is gestreefd naar

⁶ Daarnaast hebben provincies ook formele bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening en handhaving.

een caseselectie 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 N33	Windpark N33 is gelegen in het gebied ten oosten van de rijksweg N33 en ten zuiden van de rijksweg A7. De windmolens binnen het gebied geplaatst in drie deelgebieden. Er zijn drie initiatiefnemers voor windpark N33. Twee daarvan zijn verenigd in het samenwerkingsverband windpark N33, namelijk YARD Energy en Blaaswind BV (bestaande uit grondeigenaren uit Veendam en Midden-Groningen). De derde initiatiefnemer is RWE Innogy Windpower Netherlands. Het windpark bestaat uit 35 windmolens en in totaal zal het park een opgesteld vermogen hebben van ongeveer 145 MW.
Windpark Oostpolder	Windpark Oostpolder grenst direct aan het concentratiegebied voor wind op land in de Eemshaven. Hier staat 276 MW aan windturbines opgesteld. In 2014 hebben de 13 boeren die land hebben in de Oostpolder – verenigd in Waddenwind BV – het initiatief genomen om het windmolenpark op hun gronden te ontwikkelen. Het gaat in totaal om 21 nieuw op te richten windturbines. Naast Waddenwind, dat 12 molens gaat exploiteren, is Innogy Windpower de tweede exploitant van het windpark. Zij exploiteert 8 molens. Daarnaast wordt nog één molen geëxploiteerd door een particulier. De boeren geven omwonenden de ruimte voor het oprichten van twee dorpsmolens. In totaal zal het park een opgesteld vermogen krijgen van 94,5 MW.
Zonnepark Vlagtwedde	Aan de Vloeveldweg in Vlagtwedde heeft de initiatiefnemer, Powerfield, de beschikking over een aaneengesloten perceel van circa 120 hectare onbebouwde agrarische gronden. Het voornemen is om hier voor een periode van 30 jaar een zonnepark te realiseren. Van de oppervlakte van circa 120 hectare wordt circa 20 hectare gebruikt voor de teelt van blauwe bes. De blauwe bessenteelt is onlosmakelijk verbonden met het zonnepark met het oog op een goede landschappelijke inpassing. Het totale vermogen van het zonnepark zal circa 100 megawattpiek (MWp) bedragen.

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 aanpak van de provincie Groningen is ten slotte 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 energietransitiebeleid tot de start van dit onderzoek. Voor de provincie Groningen loopt dit terug tot de eerste plannen waarin gebieden zijn aangewezen voor grootschalige windenergie in 2000. Het eind van de onderzoeksperiode is gesteld op 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 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.

In paragraaf 2.2 wordt het aanwijzen van de concentratiegebieden voor wind-energie 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 dit hoofdstuk 3 aan bod.

2.2

Het aanwijzen van concentratiegebieden voor windenergie

2.2.1

De locatiekeuze

De eerste stap in de realisatie van windparken in de provincie Groningen 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.⁷ Daarmee is dit een eerste stap in een proces dat Bröring en Tollenaar een ‘besluitvormingsfuiik’ noemen:⁸ 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.⁹

Provinciale Staten van Groningen zijn in een vroeg stadium begonnen met het aanwijzen van gebieden waar grootschalige windparken kunnen worden gerealiseerd.¹⁰ Het Groningse concentratiebeleid voor windenergie werd al genoemd in de nota Ruimtelijke Perspectieven voor Groningen uit 1992. Ten aanzien van windturbines werd in deze nota aangegeven dat deze vanuit het oogpunt van natuur geclusterd mogelijk zijn. Hierbij diende te worden aangesloten bij bestaande verdichtingen in het landschap. Ook was vestiging op industrie- en haventerreinen mogelijk. Het beleid uit deze nota is geconcretiseerd in het Streekplan Groningen (1994). Op de plankaart van het Streekplan Groningen 1994 zijn de Eemshaven, Emmapolder en het oostelijke puntje van de Oostpolder aangeduid als turbinepark. Aangegeven is dat binnen deze gebieden grootschalige opwekking van windenergie kan plaatsvinden door middel van lijnen of clusters van turbines met een vermogen van meer dan 1 MW. Oprichting van windturbineparken buiten de aangegeven locaties is in het streekplan uitgesloten.

In 2000 vond vervolgens de partiële streekplanherziening Plaatsing Windturbines plaats.¹¹ Niet lang daarna, in december 2000, werden de concentratiegebieden vastgelegd in het eerste Provinciaal Omgevingsplan (POP).¹² Wind op land kon volgens de collegeprogramma's tot 2019¹³ alleen ontwikkeld worden in de

⁷ Interview Bröring, d.d. 24-8-2018.

⁸ 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.

⁹ 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.

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

¹¹ Vastgesteld door Provinciale Staten op 5 juli 2000.

¹² Provincie Groningen, Provinciaal Omgevingsplan Koersen op Karakter, vastgesteld door PS Groningen op 14 december 2000.

¹³ In het meest recente Collegeprogramma (2019–2023) is opgenomen dat de provincie samen met gemeenten wil verkennen in hoeverre er buiten de concentratiegebieden ruimte is grote windmolens.

concentratiegebieden bij Delfzijl, de Eemshaven en langs de N33. Daarbij waren een zorgvuldige inpassing van het windpark en het reduceren van hinder voor omwonenden van groot belang, aldus het coalitieprogramma 2011–2015. Het concentratiebeleid werd daarna bekrachtigd in het tweede POP (2006). In het derde POP (2009)¹⁴ is bovendien een taakstelling toegevoegd voor realisatie van 750 MW aan windenergie in Groningen als bijdrage aan de landelijke doelstellingen. Provinciale Staten van Groningen wilden het open landschap beschermen door windturbines in een aantal gebieden te concentreren en andere gebieden bewust uit te sluiten. De opwekking van windenergie werd gezien als een industriële activiteit die thuishoorde op of nabij bedrijventerreinen. Hiermee is een uitzaaiing van windturbines in het open landschap ondervangen. Provinciale Staten wezen in 2000 al Delfzijl, de Eemshaven en de N33 Zuidbroek-Veendam als locatie aan.¹⁵ Bij vaststelling van het eerste POP bestond er nog geen plan-MER-plicht. Het afwegen van alternatieve locaties was daardoor niet verplicht.

Tekstbox I: Waar en wanneer is de provincie aan zet bij de plaatsing van een windpark?¹⁶

Voor een nieuw windpark worden meestal een ruimtelijke en een vergunningen-procedure 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-) coördinatie-regeling. 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 coördinatie-regeling 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 coördinatie-regeling toe

¹⁴ Provincie Groningen, Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013, vastgesteld door PS Groningen op 17 juni 2009.

¹⁵ Provinciaal omgevingsplan, koersen op karakter, vastgesteld door PS op 14 december 2000, POP in uitvoering. Provinciaal Omgevingsplan Groningen Uitvoeringsprogramma 2002–2004 (POPUP), 24 april 2002, Provinciaal Omgevingsplan Groningen, vastgesteld door PS op 5 juli 2006 en Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013 provincie Groningen, vastgesteld door PS op 17 juni 2009.

¹⁶ Gebaseerd op Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Procedures voor windenergie, januari 2019.

te passen, waardoor vaststelling van het bestemmingsplan en verlening van de omgevingsvergunning en eventuele overige vergunningen tegelijkertijd plaatsvindt.

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

- Provinciale Staten zijn bevoegd om het inpassingsplan vast te stellen;¹⁷
- 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.¹⁸

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.

Vanaf 2010 maakt de Crisis- en herstelwet (Chw) het voor het Rijk mogelijk om de Rijkscoördinatie­regeling (RCR) toe te passen op windparken groter dan 100 MW. Daarmee zou de provincie haar bevoegdheid verliezen om concentratiegebieden aan te wijzen. Onderhandelingen tussen de provincies en het Rijk hadden als uitkomst dat de provincies de regie konden terugkrijgen als de provincies bij elkaar opgeteld ruimte reserveerden voor 1.000 MW extra windenergie.¹⁹ Begin 2013 maakten Rijk en IPO afspraken over het opstellen van in totaal 6.000 MW windenergie op land in 2020. Voor de provincie Groningen betekende dit een verhoging van de taakstelling voor windenergie op land van 750 MW naar 855,5 MW.

Het Rijk had in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, maart 2012) nog zeer globaal gebieden aangeduid die kansrijk waren voor ontwikkeling van windenergie. Ter concretisering hiervan wees het Rijk de concentratiegebieden aan in de Structuurvisie Wind op Land (SVWOL), die op 31 maart 2014 werd vastgesteld. Het Rijk volgde hierin zoals afgesproken de gebieds­keuze van de provincie Groningen en wees de Eemshaven, Delfzijl en het gebied rond de N33 aan als gebied voor ontwikkeling van grootschalige windenergie.

¹⁷ Op basis van de Elektriciteitswet worden Provinciale Staten pas bevoegd voor een inpassingsplan als de gemeenteraad heeft geweigerd een bestemmingsplan vast te stellen.

¹⁸ 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)

¹⁹ <https://nmfgroningen.nl/wat-we-doen/klimaat-energie/windenergie/>.

In 2016 volgde de provinciale Omgevingsvisie het provinciale omgevingsplan op.²⁰ Als onderdeel van het provinciale belang 'ruimte voor duurzame energie' werd in de Omgevingsvisie beschreven hoe de provincie om zou gaan met windenergie. Bij de ruimtelijke inpassing van haar taakstelling van 855,5 MW koos de provincie wederom voor concentratie in de vorm van de drie grootschalige windparken. De provincie wilde de mogelijkheid creëren van een heroverweging van de locatie voor een windpark na afloop van de exploitatietermijn. Ze wilde dit bewerkstelligen door de nieuwe windparken tijdelijk te bestemmen. Het concentratiebeleid en de aangewezen concentratiegebieden voor windmolens werden bindend vastgelegd in de Omgevingsverordening 2016 van de provincie Groningen.^{21,22}

2.2.2

Het betrekken van burgers bij de locatiekeuze

In het verleden was het bij het opstellen van een streekplan niet erg gebruikelijk burgers actief te betrekken bij het voorbereiden van het plan. Bij het opstellen van het eerste POP heeft de provincie Groningen voor een andere aanpak gekozen. Zij geeft aan dat "Burgers, overheidspartners en maatschappelijke organisaties nadrukkelijk betrokken zijn bij de voorbereiding van het POP om een stevig draagvlak tot stand te brengen. Vanaf 1998 organiseerde de provincie twee campagnes om de Groningers zich te laten uitspreken over wat zij van waarde vinden in hun omgeving. De eerste campagne ("Kom maar op ...voor de toekomst van Groningen" 1998) was bedoeld als oriëntatie: het provinciaal bestuur luisterde naar suggesties en meningen. Op basis hiervan heeft de provincie hoofdlijnen met de belangrijkste vraagpunten aangegeven en deze in een tweede campagne ("Kies voor de toekomst van Groningen... met de kaarten op tafel" 1999) in discussie gebracht. De vele mondelinge en schriftelijke reacties uit deze campagnes, van jong en oud, deskundige of leek, hebben wij benut als bouwstenen bij de uiteindelijke vaststelling van dit POP." Het provinciebestuur nam deze inbreng mee en maakte een (integrale) belangenafweging. Na vaststelling van het ontwerp-POP was er een ronde waarin een ieder zienswijzen kon indienen.

2.2.3

Bezwaar en beroepsmogelijkheden tegen de aanwijzing

Procedureel gezien was sprake van een zorgvuldig proces: een participatieproces gevolgd door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, waarin een ieder ideeën en zienswijzen kon indienen. Een burger die bij de voorbereiding van het plan ideeën of zienswijzen had ingebracht, moest er op vertrouwen dat Provinciale Staten zijn/haar belangen goed zouden afwegen. Vooral de doorwerking van de formele inspraakprocedures is – voor zover er empirische gegevens over te vinden zijn – wisselend te noemen. Akerboom verwoordt het als volgt: "Geen enkele overheid is verplicht om de specifieke opvattingen van het publiek op te nemen en de manier waarop de participatie plaatsvindt voelt nu bijna als 'een vakje aanvin-

²⁰ Provincie Groningen, Omgevingsvisie provincie Groningen 2016–2020, vastgesteld door PS Groningen op 1 juni 2016.

²¹ Provincie Groningen, Omgevingsverordening provincie Groningen 2016, vastgesteld door PS Groningen op 1 juni 2016.

²² De verordening schrijft in artikel 2.41.4 voor dat plaatsing van windturbines (onder voorwaarden) alleen is toegestaan binnen de concentratiegebieden. Op kaart 5 24 Windenergie is de N33 aangewezen als concentratiegebied grootschalige windenergie. Buiten de concentratiegebieden zijn windmolens met een ashoogte van meer dan 15 meter verboden.

ken’.”²³ Met andere woorden, de formele participatie-instrumenten kunnen pro forma worden doorlopen en hoeven niet automatisch gepaard te gaan met een responsieve houding van het bevoegd gezag.²⁴ Burgers (en andere belanghebbenden) konden nog wel proberen hun ideeën in het plan opgenomen te krijgen door Provinciale Statenfracties vóór vaststelling van het plan te overtuigen van hun standpunten. Tegen een streekplan, een Provinciaal Omgevingsplan of een Omgevingsvisie staat geen beroep open bij de rechter.²⁵ Ook staat geen beroep open tegen het opnemen van de concentratiegebieden in de Provinciale Omgevingsverordening (POV).²⁶

Provinciale Staten hadden er bij vaststelling van de eerste twee Provinciale Omgevingsplannen voor kunnen kiezen burgers een sterkere positie te geven door de aanwijzing van de concentratiegebieden als *concrete beleidsbeslissing* in het plan op te nemen. Concrete beleidsbeslissingen waren juridisch bindend en stonden open voor een beroep op de Raad van State. Provinciale Staten hebben de aanwijzing van de concentratiegebieden echter *niet* aangemerkt als concrete beleidsbeslissing, ook niet in het tweede Provinciaal Omgevingsplan.^{27,28} Omdat Provinciale Staten de meest fundamentele ruimtelijke beslissing, namelijk *waar* de windmolens mogen komen, destijds niet in de lijst van concrete beleidsbeslissingen hebben opgenomen, zijn omwonenden nooit in de gelegenheid gesteld de locatiekeuze aan de bestuursrechter voor te leggen.

2.2.4

Het afwegen van alternatieve locaties

De locatiekeuze voor de gebieden voor grootschalige windenergie vond plaats in het eerste Provinciaal Omgevingsplan uit 2000. In de daarop volgende Provinciale Omgevingsplannen werden alternatieven voor de aangewezen locaties niet meer heroverwogen. Vanaf 29 september 2009 was het verplicht een plan-MER voor een nieuw te ontwikkelen Provinciaal Omgevingsplan op te stellen. In een plan-MER staat de vraag centraal “waarom deze activiteit op deze locatie?” Er worden verschillende alternatieve locaties tegen elkaar afgewogen. In het plan-MER van het derde Provinciaal Omgevingsplan is te lezen dat qua locatiealternatieven in

²³ Akerboom, S. (2018). *Between public participation and energy transition: The case of wind farms*.

²⁴ 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.

²⁵ Er moet daarbij onderscheid worden gemaakt tussen de drie POP's die in de periode 2000–2009 door Provinciale Staten van Groningen zijn vastgesteld en het toekomstige Provinciaal Omgevingsplan op basis van de nieuwe Omgevingswet. De POP's in Groningen zijn juridisch gezien een gecombineerd Streekplan, Provinciaal Milieubeleidsplan, Waterhuishoudingsplan en Mobiliteitsplan. Tegen deze plannen staat geen beroep bij de bestuursrechter open. Tegen het (toekomstige) Omgevingsplan op grond van de Omgevingswet zal beroep openstaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).

²⁶ Indirecte rechterlijke toetsing is wel mogelijk bij wijziging van een bestemmingsplan of verlening van een (omgevings)vergunning.

²⁷ In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) die in 2008 van kracht is geworden, is de mogelijkheid van het opnemen van concrete beleidsbeslissingen komen te vervallen.

²⁸ Stichting Windenergie Noord-Nederland stelt beroep in bij de Raad van State. Haar argument is dat Provinciale Staten ten onrechte hebben geweigerd de concentratiegebieden in de lijst van concrete beleidsbeslissingen op te nemen. De ABRvS oordeelt samengevat dat het aan het vaststellend bestuursorgaan is om te beslissen aan welke beleidsuitspraken zij de status 25 concrete beleidsuitspraak wil toekennen. De hoogste bestuursrechter verklaart zich daarom onbevoegd van het beroep kennis te nemen. Zie de uitspraak van ABRvS: Stichting Windenergie Noord-Nederland en de Minister van Economische Zaken tegen Provinciale Staten van Groningen, ECLI: NL: RVS: 2002: AF2474.

het nieuwe POP3 werd aangesloten bij de locaties die reeds in het POP2 zijn aangegeven. Alternatieve locaties werden niet meer meegenomen omdat deze volgens de provincie niet als redelijk konden worden beschouwd.²⁹

2.2.5 **Grotere molens**

Zoals hierboven beschreven stamde de locatiekeuze voor grootschalig windenergie in Groningen uit 2000. Vanaf dat moment zijn windmolens op land fors hoger geworden. De eerste molens die in Nederland in de jaren tachtig en negentig werden geplaatst, waren 25 tot 30 meter hoog. In 2000 waren de grootste windmolens in Groningen niet hoger dan 70 meter. Intussen worden er windmolens geplaatst worden met een tiphoogte van 200 meter.³⁰

2.3 **Het aanwijzen van de gebieden voor zon**

2.3.1 **Het provinciale beleid voor zonneparken**

In het collegeprogramma voor de periode 2015–2019³¹ kwamen zonneparken voor het eerst expliciet aan de orde. Er is ruimte voor grootschalige zonneparken in de provincie, mits dat past in het gemeentelijke beleid. In het meest recente collegeprogramma³² staat dat de provincie een voorkeur heeft voor het realiseren van zonnepanelen op leegstaande bedrijventerreinen of gebouwen en op stroken langs snelwegen of spoorlijnen. Grootschalige zonneakkers genieten niet de voorkeur.

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 vergunningprocedure 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. In de provincie Groningen is dat niet het geval (zie tekst hieronder). 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 vergunningprocedure worden versneld door middel van een coördinatierегeling. De gemeenteraad (of Provinciale Staten) kan besluiten om de coördinatierегeling van toepassing te laten zijn. Voor zonneparken met een capaciteit van

²⁹ Dit terwijl uit de inspraak het alternatief voor een windpark in de gemeente Pekela naar voren is gekomen.

³⁰ Compendium voor de Leefomgeving (onderdeel van Rijksoverheid), Windturbines op land en op zee 1990–2016, <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1475-windturbines-in-de-groene-ruimte>, en www.windstats.nl/statistieken (selectie provincie Groningen).

³¹ Collegeakkoord provincie Groningen 2015–2019, *Vol Vertrouwen*, 23 april 2015.

³² Collegeakkoord provincie Groningen 2019–2023, *Verbinden Versterken Vernieuwen*, 20 mei 2019.

tenminste 50 MW is de Rijkscoördinatieregeling (RCR) van toepassing. Het Rijk is dan bevoegd gezag. Regelmatig verklaart de minister van EZK de RCR 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 ook het geval voor zonnepark Vlagtwedde waar op verzoek van de gemeente Vlagtwedde en de initiatiefnemer de gemeente bevoegd gezag is geworden voor het verstrekken van de omgevingsvergunning.

De provincie heeft geen specifieke gebieden aangewezen waarin zonneparken mogen worden gebouwd. Wel stelden Provinciale Staten in de Provinciale Omgevingsverordening een aantal algemene regels. In artikel 2.42 van de Provinciale Omgevingsverordening verbieden Provinciale Staten dat gemeenten in hun bestemmingsplan de plaatsing van zonneparken mogelijk maken. Onder voorwaarden kunnen burgemeester en wethouders van de gemeente een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan vaststellen. Dat is bijvoorbeeld het geval als het gaat om kleine zonneparken binnen of grenzend aan stedelijk gebied. Grootschalige zonneparken in het buitengebied zijn alleen mogelijk, op voorstel van een gemeente verwoord in een gemeentelijke integrale gebiedsvisie, op locaties die door Gedeputeerde Staten zijn aangewezen. Bij het aanwijzen van de locatie hanteren Gedeputeerde Staten de randvoorwaarden lokale participatie (zowel financiële als procesparticipatie) en omgevingskwaliteit. Zonneparken worden tijdelijk toegestaan. Nadat de omgevingsvergunning is verlopen, krijgt de locatie weer de oorspronkelijke bestemming.

2.3.2

Een casus: de aanwijzing van de locatie voor zonnepark Vlagtwedde

De (toenmalige) gemeente Vlagtwedde³³ had de ambitie om in 2035 energie-neutraal te zijn. Dit betekende onder andere dat in de gemeente meer hernieuwbare energie moest worden opgewekt. In het najaar van 2016 meldde de initiatiefnemer zich bij de toenmalige gemeente met een plan voor een zonnepark van 100 hectare. Dit zou het eerste zonnepark in de toenmalige gemeente Vlagtwedde worden, al waren er destijds meer initiatieven voor de aanleg van een zonnepark. De gemeente Vlagtwedde vond het een aantrekkelijk plan, omdat de gemeente hiermee dichterbij het realiseren van haar doelstellingen kwam.³⁴ De gemeente vond het onwenselijk dat er waardevolle landbouwgrond verloren zou gaan aan zonnepanelen. Daarom heeft zij onderzoek laten uitvoeren door de WUR Wageningen over de mogelijkheden van dubbelgebruik van de landbouwgrond. Daar kwamen diverse opties uit, waaronder zonnepanelen in combinatie met planten of scharrelkippen.

De provincie verbiedt in haar PROVINCIALE OMGEVINGSVERORDENING dat gemeenten in hun bestemmingsplan de plaatsing van zonneparken mogelijk maken (artikel 2.42.1 lid 1 POV). Onder voorwaarden konden burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan vast-

³³ Op 1 januari 2018 fuseerde Vlagtwedde met Bellingwedde tot de nieuwe gemeente Westerwolde.

³⁴ Dit park was vooral van betekenis omdat de Provinciale Omgevingsverordening geen windmolens van meer dan 15 meter ashoogte toestond en er ook geen concentratiegebieden voor windmolens in de gemeente zijn aangewezen. Er waren dus nauwelijks mogelijkheden om de doelstellingen te bereiken met windenergie in de toenmalig gemeente Vlagtwedde.

stellen (buitenplans afwijken). Omdat de gemeenteraad nog geen gebiedsvisie had vastgesteld, moest dit alsnog gebeuren. Dit traject liep volledig gelijk op met de procedure van de omgevingsvergunning. Omdat de plannen voor Zonnepark Vlagtwedde gelijktijdig zijn ontwikkeld met de gebiedsvisie, paste het plan naadloos binnen dit nieuw vast te stellen beleid. De provincie heeft een ambtelijke reactie gegeven op de gebiedsvisie. De beleidsnotitie Zonneparken Vlagtwedde werd op 27 juni 2017 door de gemeenteraad van Vlagtwedde behandeld. Vanuit de gemeenteraad kwam veel kritiek op de gang van zaken. Omdat de beleidsnotitie gelijktijdig met de plannen voor het te ontwikkelen park tot stand was gekomen, uitten enkele fracties ook de term gelegenheidspolitiek.³⁵

Tekstbox III: aangenomen amendementen door gemeenteraad Vlagtwedde

Tijdens de raadsvergadering van 27 juni 2017 werden twee amendementen aangenomen:

- Een amendement waarin de eis werd gesteld dat van tevoren juridisch moet worden vastgelegd hoe omwonenden bij het project worden betrokken en hoe zij bij eventuele overlast worden gecompenseerd.³⁶ Volgens het amendement moesten in het participatieplan juridisch bindende afspraken worden gemaakt over: de leges, de ozb, de vergoeding van door de gemeente gemaakte en nog te maken kosten, de planschade, de compensatiemaatregelen naar individuele burgers en de overige financiële afspraken.*
- Een amendement waarin werd geëist dat er een (integrale) visie op duurzaamheid zo spoedig mogelijk aan de raad zou worden voorgelegd. Verder diende een fonds 'duurzaamheid' te worden ingericht waarin de opbrengsten van de leges en de ozb van energieprojecten werden gestort ten behoeve van het aanmoedigen en ondersteunen van (kleinschalige en lokale) initiatieven op het gebied van duurzaamheid inzake energiemaatregelen.*

Ondanks de kritiek nam de raad de gebiedsvisie met een meerderheid aan.³⁷ Daarmee konden Gedeputeerde Staten de locatie voor het zonnepark aanwijzen. Op 28 juni 2017 verzocht het college van Vlagtwedde aan Gedeputeerde Staten van Groningen de locatie aan te wijzen voor een zonnepark. Gedeputeerde Staten hebben op 18 juli 2017 op basis van de Beleidsnotitie Zonneparken Vlagtwedde de locatie aangewezen waar het zonnepark mocht worden aangelegd. Zij stelden wel een aantal voorwaarden op het gebied van het vastleggen van afspraken over compensatie en financiële participatie. De inhoud van die voorwaarden komt nog uitvoerig aan de orde in hoofdstuk 6.

³⁵ <https://fd.nl/ondernemen/1208116/gemeente-vlagtwedde-schoorvoetend-akkoord-met-enorm-zonnepark#>.

³⁶ <https://www.dvhn.nl/groningen/Vlagtwedde-verwelkomt-zonnepark-22323350.html>.

³⁷ Het inrichtingsplan wordt tegelijk met de omgevingsvergunning vastgesteld.

Samenvatting

De aanwijzing van de Groningse concentratiegebieden voor grootschalige windenergie is een essentieel besluit in de besluitvorming rondom grootschalige windparken. Provinciale Staten zijn hiervoor het bevoegd gezag. Ook toen het Rijk bevoegd gezag werd voor grootschalige windparken, heeft het Rijk de door Provinciale Staten aangewezen gebieden overgenomen in de Structuurvisie Wind op Land. De Groningse concentratiegebieden voor windenergie op land bevinden zich in Delfzijl, de Eemshaven en langs de N33.

Het aanwijzen van de Groningse concentratiegebieden voor ontwikkeling van grootschalige windenergie gebeurde in een streekplan, een provinciaal omgevingsplan of een provinciale omgevingsvisie. De provincie Groningen heeft bij opstelling hiervan burgers geconsulteerd. Tegen deze ruimtelijke plannen stond geen beroep op de bestuursrechter open. Provinciale Staten hebben ook geen beroepsmogelijkheid gecreëerd door de aangewezen gebieden te kwalificeren als concrete beleidsbeslissing.

Omdat er in 2000 nog geen plan-MER-plicht bestond, werden de in het Provinciaal Omgevingsplan aangewezen concentratiegebieden niet tegen alternatieven afgewogen. Toen bij latere provinciale omgevingsplannen de plan-MER-plicht wel bestond, zijn de gebieden ook niet meer heroverwogen, hoewel de omstandigheden in de loop der tijd sterk zijn gewijzigd voor wat betreft de omvang van de windmolens.

Provinciale Staten hebben voor zonneparken geen specifieke gebieden aangewezen. De provincie houdt regie op de locatiekeuze voor zonneparken door in de provinciale omgevingsverordening enkele algemene regels te stellen. Voor grootschalige zonneparken in het buitengebied geldt dat Provinciale Staten een 'aanwijsbevoegdheid' voor Gedeputeerde Staten hebben gecreëerd in de verordening. Op basis van een gemeentelijke integrale gebiedsvisie wijzen Gedeputeerde Staten de locatie voor het park aan. In het geval van de casus zonnepark Vlagtwedde was er nagenoeg geen ruimte voor omwonenden om invloed uit te oefenen op de locatiekeuze.

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 windparken zoals bij de N33 en de Oostpolder is de Crisis en herstelwet (Chw) van toepassing. Hiervoor is onder meer de Rijks-/provinciale coördinatie-regeling van toepassing geworden op grond van de Crisis en herstelwet.³⁸ Door toepassing van deze regelgeving worden de planologische vrijstelling en de belangrijkste vergunningen gecoördineerd (gelijktijdig) afgehandeld. Het bestemmen en het verlenen van de belangrijkste vergunningen vindt dan gelijktijdig plaats. Verder is er een beperking van de mogelijkheden van beroep.³⁹

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 3.2 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.

³⁸ Vanuit de Wro is het mogelijk om de verschillende besluiten die samenhangen met de realisatie van ontwikkelingen te coördineren. Hiermee kan men de benodigde uitvoeringsbesluiten, inclusief omgevingsvergunningen van de Wabo, coördineren met het vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan of inpassingsplan.

³⁹ 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.

Provincies hebben ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen. Zo wil Groningen dat 21% van de energievoorziening in 2020 duurzaam wordt opgewekt. Naast biomassa is er een prominente rol weggelegd voor wind op land en zonne-energie om deze doelstelling te realiseren.⁴⁰ De provincie Groningen kent een forse taakstelling wind op land. Eind 2020 moet er 855,5 MW opgesteld vermogen aan windenergie op het Groningse land zijn gerealiseerd. Doordat de minister van EZK een sanctie⁴¹ op het niet halen van de taakstelling heeft gezet, heeft de provincie er belang bij dat grootschalige windparken tijdig gerealiseerd worden.

Provincie en initiatiefnemer(s) trekken vaak samen op met het ontwikkelen van het park en de communicatie naar buiten. Initiatiefnemers van wind- en 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.⁴² 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 komt dan ook dikwijls voor dat initiatiefnemers druk uitoefenen op het bevoegd gezag om haast te maken met het verlenen van de vergunningen, zodat zij hun subsidieaanvraag een ronde eerder kunnen indienen bij de RVO. Het bevoegd gezag heeft verschillende mogelijkheden om gehoor te geven aan de wens van initiatiefnemers. Tekstbox IV geeft een aantal voorbeelden van procedureversnellers.

Tekstbox IV: 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.*

⁴⁰ Noordelijke Rekenkamer, Energie in transitie. Nota van Bevindingen provincie Groningen, 14 december 2018, toegankelijk via www.noordelijkerekenkamer.nl en provincie Groningen, Verbinden, versterken, vernieuwen. Coalitieakkoord 2019–2023, 20 mei 2019.

⁴¹ 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 Groningen op 31 december 2020 825,5 MW aan wind op land heeft gerealiseerd, dan ontstaat er een nieuwe taakstelling voor 2023 van $2 \times (855,5 - 825,5) = 60$ MW aan duurzame energie. De extra taakstelling mag techniekneutraal worden ingevuld. Bij een tekort van 30 MW aan windenergie, moet 30 MW aan windenergie worden geleverd. De overige 30 MW mag naar eigen keuze worden ingevuld.

⁴² 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.

- 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.⁴³ Voor deze vergunning hoeft niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht) 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 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 inpassingsplan 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 waar dat verplicht is (zienswijzen).

3.3

De gekozen procedure en het plan-MER

Op basis van de omvang van de projecten was het Rijk bevoegd gezag voor windpark N33 en zonnepark Vlagtwedde en de provincie voor windpark Oostpolder. Windpark N33 betrof een project van meer dan 100 MW. Binnen het regime van de huidige Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) valt het daarmee onder de Rijkscoördinatierегeling (RCR). De provincie deed een verzoek aan de minister van EZK om de bevoegdheid aan hen over te dragen. Op 3 mei 2010 overlegde de gedeputeerde hierover met de minister. Op 11 juni 2010 berichtte de minister kort gezegd dat hij van mening was dat de ruimtelijke afwegingen op Rijksniveau dienden plaats te vinden. Voor zonnepark Vlagtwedde gold dat het zonnepark qua omvang onder de Rijkscoördinatierегeling zou vallen. Zowel de initiatiefnemer, de provincie als de gemeente verzochten de minister van EZK de Rijkscoördinatierегeling buiten toepassing te laten.

Tekstbox V: MER of m.e.r.?⁴⁴

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.

⁴³ 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).

⁴⁴ 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?" ⁴⁵	Locaties
Project-MER	Initiatiefnemer	"Hoe kan de locatie het beste ingevuld worden?"	Varianten binnen één locatie

Op 5 september 2017 besloot de minister de Rijkscoördinatieregeling voor het zonnepark buiten toepassing te laten waardoor de gemeente bevoegd werd tot het verstrekken van de omgevingsvergunning.

Tabel 2 Gekozen planologische procedure en haar consequenties

	Bevoegd gezag	Gekozen procedure	Plan-MER verplicht?	Project-MER verplicht?	Heroverweging locatie?
Windpark N33	Rijk	Rijks-inpassingsplan	ja	ja	ja
Windpark Oostpolder	Provincie	Buitenplans afwijken	nee	ja	nee
Zonnepark Vlagtwedde	Gemeente	Buitenplans afwijken	nee	nee	nee

Een wind- of zonnepark past doorgaans niet in het geldende bestemmingsplan. Hierdoor is er een wijziging van het *bestemmingsplan*, een *inpassingsplan*, of een *omgevingsvergunning* in afwijking van het bestemmingsplan nodig (ook wel buitenplanse afwijking genoemd). De keuze voor een inpassingsplan of een buitenplanse afwijking is aan het bevoegd gezag. De procedure voor buitenplans afwijken is iets korter dan voor een inpassingsplan. Maar in beide gevallen moet het bevoegd gezag een planologische afweging voor het project maken.⁴⁶ Op grond van artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998 zijn Provinciale Staten verplicht om mee te werken aan het opstellen van een inpassingsplan, mits het past binnen een goede ruimtelijke ordening. De in het ruimtelijk beleid aangewezen concentratiegebieden voor grootschalige windparken en de regels in de provinciale omgevingsverordening over zonneparken vormen hierbij een toetsingskader.

Toch is met het aanwijzen van de concentratiegebieden voor windmolens de locatiekeuze niet volledig dichtgetimmerd. Voor een inpassingsplan moet een plan-MER worden opgesteld. Wanneer een plan-MER moet worden opgesteld, dient ook de locatie te worden heroverwogen. Voor een buitenplanse afwijking geldt de plan-MER-plicht niet. 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.

⁴⁵ Het plan-MER kan ook andere informatie verschaffen dan locatieafwegingen. Bijvoorbeeld het afwegen van sturingsvormen.

⁴⁶ 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.

Alleen bij windpark N33 heeft het Rijk in een plan-MER een heroverweging van de locatie moeten maken. In het betreffende plan-MER zijn in totaal 13 locaties verspreid over heel Groningen afgewogen. Daarbij is ook naar buiten de in het Provinciaal Omgevingsplan aangewezen gebieden gekeken. De locatie N33 bleek geschikt te zijn voor het plaatsen van een windpark.

3.4 Het inpassingsplan en/of de vergunningverlening

3.4.1 Een inpassingsplan en de vergunningen voor Windpark N33

Gemeenten buitenspel gezet

Op 7 april 2005 diende Blaaswind B.V. een startnotitie milieueffectrapportage (m.e.r.) Windpark N33 bij de gemeenten Menterwolde en Veendam in. De beide gemeenten waren tegen het initiatief en weigerden mee te werken aan een m.e.r.-procedure. Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Deze wet bood nieuwe kansen voor de initiatiefnemers. In de loop van de projectontwikkeling werd de samenwerking uitgebreid met Koop Duurzame Energie B.V. (nu YARD Energy B.V.). Zij verenigden zich in het Samenwerkingsverband Windpark N33. Het betrof een project van meer dan 100 MW. Binnen het regime van de nieuwe Wro viel het daarmee onder de Rijkscoördinatieregeling (RCR). Ook was de Crisis en herstelwet (Chw) van toepassing. De initiatiefnemers hebben het project op 21 oktober 2010 bij het ministerie van EZK aangemeld voor de rijkscoördinatieregeling. De gemeenten konden het windpark toen niet meer tegenhouden.

De gemeenten zetten vervolgens alles op alles om de komst van de windmolens te verhinderen. Zij voerden acties uit om de komst van windmolens te verhinderen. Stichting Tegenwind heeft zich door de opstelling van de gemeenten beschermd gevoeld en dit heeft haar volgens eigen zeggen gesterkt in haar acties. Daarbij werkten de gemeenten en de stichting soms nauw samen. Tegenwind maakte bijvoorbeeld bij het voorbereiden van de beroepsprocedures gebruik van de expertise van de gemeenten. Ook maakte zij gebruik van dezelfde advocaat als de gemeenten. De gemeente Veendam heeft € 50.000 beschikbaar gesteld voor juridische bijstand voor inwoners die beroep aantekenen tegen de komst van het windpark.

Onderzoek naar zesde variant; Innogy komt in beeld als mede-initiatiefnemer

Vervolgens werd een m.e.r.-procedure doorlopen. In het project-MER waren vijf opstellingsvarianten voor de windmolens opgenomen. Deze opstellingsvarianten lagen verspreid in drie clusters langs de N33. In variant 3 en 5 zijn twee clusters van molens. Bij twee varianten zijn de initiatiefnemers op advies van de Commissie m.e.r. iets buiten het POP-gebied geschoven. Volgens de initiatiefnemers was variant 4 het beste alternatief omdat de belasting voor de omwonenden daar het meest in balans was. Het MER werd in maart 2014 afgerond.

Hoewel binnen het plangebied in het MER vijf varianten zijn uitgewerkt, was er volgens de provincie geen goede landschappelijke samenhang in het windpark te krijgen. De gedeputeerde gaf aan niet gelukkig te zijn met de varianten en hij wilde het gehele windpark verder naar het noorden verplaatsen. In deze zesde variant worden alle windmolens in het noordelijke cluster geconcentreerd.

Dit was om te voorkomen dat het dorp Meeden zowel aan noord- als zuidzijde ingesloten zou worden door windturbines. De zesde variant scoorde volgens de provincie ook op het gebied van milieu-aspecten niet veel slechter dan andere varianten. Een gevolg is dat het windpark voor meer dan de helft buiten het in het POP aangegeven concentratiegebied komt te liggen. Door de concentratie van windmolens in het noordelijke plangebied, zou het dorp Meeden wel met een zwaardere geluidsbelasting te maken krijgen. De eis om een 6e variant op te moeten nemen kwam voor de initiatiefnemer totaal onverwacht.⁴⁷ De provincie drong er bij het Rijk op aan om een zesde variant te onderzoeken. Daarmee kwam Innogy, met haar grondposities in het oostelijk deel van dit gebied (de zogenaamde Eekerpolder), in beeld als één van de ontwikkelaars van windpark N33. De Eekerpolder ligt deels in de gemeente Oldambt, waardoor ook deze gemeente bij het proces betrokken werd.

Het Rijk wilde als bevoegd gezag echter niet dat het project vertraging op zou lopen. In een motie van 24 april 2014 van het Tweede Kamerlid Albert de Vries C.S. (PvdA) werd geconstateerd dat bij het project N33 de zogenaamde zesde variant in de Eekerpolder verreweg het beste scoorde en de provincie Groningen hiernaar een verdiepend onderzoek wilde laten uitvoeren. Hij verzocht de regering om de provincie Groningen, onder de voorwaarde dat deze haar taakstelling voor 2020 zou realiseren, de ruimte te bieden voor onderzoek naar en realisatie van een betere variant die meer draagvlak genoot en om de lopende RCR-procedure aan te houden totdat dit onderzoek was uitgevoerd. Nadat de gedeputeerde met de minister van EZ had gesproken, was deze onder voorwaarden bereid een zesde variant mee te nemen. Onder druk van de provincie en de motie in de Tweede Kamer schreef de Minister van EZ op 20 mei 2014 aan de Tweede Kamer dat de provincie Groningen een alternatieve locatie wilde onderzoeken die geheel of gedeeltelijk buiten de in de SVWoL opgenomen locatie N33 lag. Op 24 oktober 2014 besloot de minister van EZ een zesde variant toe te voegen aan de lopende m.e.r.-procedure. Hierdoor was een aanvulling nodig op de reeds door het Rijk vastgestelde Notitie Reikwijdte en Detailniveau van 2012.

Wisseling van de wacht; geen aanvullend onderzoek 7e variant

Ondertussen vonden op 18 maart 2015 provinciale statenverkiezingen plaats. Na deze provinciale Statenverkiezing kwam gedeputeerde Moorlag niet meer terug. Dit leidde tot een koerswijziging, waarbij de bestuurlijke voorkeur voor de zesde variant werd losgelaten. De nieuwe gedeputeerde Homan pleitte bij de minister voor uitwerking van een zevende variant. De minister gaf echter slechts één week uitstel waardoor het niet meer mogelijk was deze zevende variant uit te werken. Na het uitkomen van de notitie reikwijdte en detailniveau verzocht de provincie het Rijk wederom om een nog nader uit te werken variant, die op draagvlak kan rekenen bij de betrokken gemeenten toe te voegen aan de lopende procedure. De provincie vroeg om uitstel van het MER-onderzoek tot 1 oktober 2015 om te komen tot een gedragen variant vanuit het gebied. Daarnaast verzocht de provincie het Beleidskader 'Saneren en opschaling, gebiedsfonds en participatie' (zie paragraaf 4.3.3.) toe te passen. Op 24 juni 2015 reageerde de minister van EZ tijdens een bestuurlijk overleg afwijzend op het verzoek om uitstel. Het Rijk verzocht vervolgens de provincie en gemeenten om een voorkeur uit te spreken voor een variant in het MER. Op 8 september 2015 besluiten Gedeputeerde Staten van Groningen om geen voorkeur uit te spreken voor een van de zes varianten, maar verzochten zij om uitstel om een zevende variant te mogen onderzoeken.

⁴⁷ Gebaseerd op interview met initiatiefnemer, 5-4-2019.

De initiatiefnemers gaven wel een voorkeur voor een variant door. Zij hadden inmiddels een nieuwe opstellingsvariant uitgewerkt met drie clusters waarbij de afstand tot Meeden zo groot mogelijk was gehouden. Deze variant hield het midden tussen variant 4 en 6. Het ging om 35 molens, een noordelijk cluster van 27 molens, een middelste cluster van 4 molens en een zuidelijk cluster van 4 molens. Op 8 oktober 2015 stelden de ministers van EZK en IenM deze variant als voorkeursalternatief vast. Op 18 september 2015 verzochten de initiatiefnemers aan de minister van EZK om te starten met de procedure voor het rijksinpassingsplan voor de voorkeursvariant van het windpark N33. Op 29 september 2016 stelde de minister van EZK het ontwerp-rijksinpassingsplan voor Windpark N33 vast. Op 17 februari 2016 werden vier aanvragen ingediend voor een *omgevingsvergunning*. Daarnaast werd een natuurwetbeschermingsvergunning en een ontheffing Wet natuurbescherming aangevraagd. Op 17 maart 2017 werden het inpassingsplan en de belangrijkste vergunningen verleend.

3.4.2

Een omgevingsvergunning voor windpark Oostpolder

Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen waren op grond van de Elektriciteitswet 1998 bevoegd voor het verlenen van de Omgevingsvergunning van het windpark Oostpolder. Verder waren nog andere vergunningen nodig, waaronder een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet. De provincie coördineerde de besluiten over de benodigde vergunningen voor het park. De provincie was op grond van de Elektriciteitswet 1998 tevens bevoegd voor het opstellen van een inpassingsplan. Op 29 januari 2014 stemden Provinciale Staten in met het voorstel windpark Oostpolder en Geefsweer onder de *provinciale coördinatie-regeling* te laten vallen en dat er voor deze twee windparken een *Provinciaal Inpassingsplan* zou worden opgesteld. Door middel van de vantoepassingverklaring van de provinciale coördinatie-regeling werd de besluitvorming over de te realiseren windturbineparken gestroomlijnd en versneld en tevens werd voorkomen dat er ontwikkelingen plaatsvonden die in strijd waren met de provinciale (wind) doelstellingen. Tijdige realisatie van het windpark was voor de provincie nodig om de Groningse taakstelling voor wind op land te kunnen halen.⁴⁸

Ten tijde van de start van de m.e.r.-procedure gingen alle partijen er nog van uit dat deze m.e.r. werd opgesteld voor zowel de vergunningen als het inpassingsplan.⁴⁹ Op 17 maart 2017 legden Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten het plan voor om *geen* provinciaal inpassingsplan meer te maken. Gedeputeerde staten stelden voor om een procedure voor *een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan* te volgen (buitenplans afwijken).⁵⁰ De te volgen procedure had volgens Gedeputeerde Staten geen gevolgen voor de rechtszekerheid van belanghebbenden en omwonenden. De onderzoekslast naar effecten was volgens Gedeputeerde Staten identiek (milieueffectrapportage en passende beoordeling) en tegen de vergunning konden zienswijzen worden ingebracht. Omdat de

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld de beantwoording van zienswijze 8, punt 2 in de Antwoordnota Zienswijzen op de omgevingsvergunningaanvraag Windpark Oostpolder: Voor wat betreft de taakstelling is het met zekerheid te bevestigen dat het windpark in de Oostpolder noodzakelijk is om de gewenste 855,5 MW te halen.

⁴⁹ Later in de procedure zouden Provinciale Staten besluiten dat er geen inpassingsplan nodig is, maar dat de Omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan zou worden verleend (zie paragraaf 3.4.2).

⁵⁰ Op grond van artikel 2.12, eerste lid onder a, sub 3 van de Wabo.

planvorming veelvuldig met de omwonenden was afgestemd, achtte de provincie de procedure om reden van zorgvuldige communicatie verantwoord.⁵¹

Op 19 april 2017 stemden Provinciale Staten in met het voorstel om de procedure voor het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan te volgen. Wanneer een procedure voor een verklaring van geen bedenkingen zou worden doorlopen, zou de omgevingsvergunning te laat komen voor de initiatiefnemers om de SDE+-subsidie nog in 2017 aan te kunnen vragen. Hierdoor zou het project vertraging oplopen en zou de provincie niet tijdig haar taakstelling voor wind op land kunnen halen. Na intern beraad met een aantal juristen hebben Gedeputeerde Staten besloten geen verklaring van geen bedenkingen te vragen. Hierdoor was de initiatiefnemer op tijd voor zijn SDE-subsidieaanvraag en haalde de provincie op tijd haar taakstelling voor wind op land.⁵²

Op basis van de analyses op verschillende milieuaspecten in het MER zijn twee voorkeursalternatieven (VKA) gekozen. Het eerste voorkeursalternatief (VKA1) bestond uit 15 windturbines met een maximale ashoogte van 165 meter en een maximale rotordiameter van 145 meter. Het tweede voorkeursalternatief (VKA2) bestond uit 20 windturbines met een maximale ashoogte van 165 meter en een maximale rotordiameter van 145 meter. Op 17 mei 2017 werd het MER voor het Windpark Oostpolder definitief. Op basis van de vergunningaanvraag en het definitieve MER stelden Gedeputeerde Staten op 31 mei 2017 de ontwerpvergunning voor het Windpark Oostpolder vast. Vervolgens werd de ontwerpvergunning en het MER van de Oostpolder, Oosterhoorn en Oostpolderdijk gelijktijdig ter inzage gelegd. Gedeputeerde Staten verleenden op 12 september 2017 de definitieve vergunning voor windpark Oostpolder. De vergunning werd voor 30 jaar afgegeven.

3.4.3

Een omgevingsvergunning voor zonnepark Vlagtwedde

In paragraaf 2.3 kwam aan de orde dat de Provinciale Omgevingsverordening het niet toelaat om een bestemmingsplan vast te stellen dat ruimte biedt aan zonneparken. Daarom werd een *omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan* aangevraagd.⁵³ In paragraaf 2.3.2 is beschreven dat het aanwijzen van de locatie door Gedeputeerde Staten gelijk op is gelopen met de aanvraag van de omgevingsvergunning voor zonnepark Vlagtwedde.

Nadat de initiatiefnemer de plannen voor het zonnepark bekend had gemaakt, voerde het college van de voormalig gemeente Vlagtwedde een vormvrije m.e.r.-beoordeling uit om te zien of er voor het zonnepark een MER moest worden opgesteld. Dit bleek niet het geval te zijn. Vervolgens diende de initiatiefnemer op 29 mei 2017 een aanvraag in voor de omgevingsvergunning voor het zonnepark. Voor deze vergunning stelde de gemeenteraad op 27 juni 2017 een ontwerpverklaring van geen bedenkingen vast.⁵⁴ Meteen hierna, op 6 juli 2017, stelde het college van de voormalige gemeente Vlagtwedde de ontwerpvergunning vast.

⁵¹ BügelHajema, *Ruimtelijke onderbouwing Windpark Oostpolder*, BügelHajema, vastgesteld op 11-9-2017.

⁵² Gebaseerd op interview met oud-provincie-medewerker, 7-3-2019.

⁵³ Op basis van dit artikel wordt een wijziging van het bestemmingsplan uitgesloten.

⁵⁴ Tijdens die vergadering stelde de raad ook de Beleidsnotitie Zonneparken Vlagtwedde vast, zie paragraaf 4.3.3.

Deze vergunning werd vervolgens tezamen met de ontwerp verklaring van geen bedenkingen in de zomervakantie ter inzage gelegd. Op 18 juli stemden Gedeputeerde Staten in met de locatiekeuze. Op 26 september 2017 behandelde de gemeenteraad van de voormalige gemeente Vlagtwedde de verklaring van geen bedenkingen voor de omgevingsvergunning van het zonnepark. De raad stelde aanvullende eisen aan de participatieovereenkomst met de initiatiefnemer (zie voor meer details paragraaf 4.6). De initiatiefnemer ging akkoord met de aanvullende voorwaarden van de raad. Door deze toezegging was de raad bereid de verklaring van geen bedenkingen af te geven. Het college van Burgemeester en Wethouders verleenden op 9 oktober 2017 de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan.

3.5 De ingediende zienswijzen

Bij de procedure voor de totstandkoming van een zonne- of windpark, kan een ieder zienswijzen indienen tegen de (indien van toepassing) ontwerpnotitie reikwijdte en detailniveau van het MER. Bij windpark N33 is gebruik gemaakt van de rijkscoördinatie-regeling en bij Oostpolder van de provinciale coördinatie-regeling. Hierdoor kan een ieder gelijktijdig zienswijzen indienen tegen de belangrijkste projectbesluiten, zoals (indien van toepassing) het inpassingsplan, het MER, de omgevingsvergunning en eventuele andere vergunningen.

In tabel 3 is per casus het aantal ingediende zienswijzen weergegeven. De grote weerstand tegen het windpark N33 springt er in alle fasen van het proces uit. Al tegen de ontwerpnotitie reikwijdte en detailniveau werden al ruim 2000 zienswijzen ingediend. Naar aanleiding van de besluitvorming over de zesde opstellingsvariant (zie paragraaf 3.4.1) moest de notitie reikwijdte en detailniveau worden aangevuld. Er zijn drie inloopavonden gehouden waar medewerkers van de verschillende betrokken overheden en van de initiatiefnemers aanwezig waren om vragen te beantwoorden. In totaal zijn er 115 bezoekers geweest. De laatste avond is echter niet doorgegaan in verband met bezetting van het dorps huis door tegenstanders van het windpark. Op de aanvullende notitie reikwijdte en detailniveau zijn binnen de inspraaktermijn in totaal 50 zienswijzen binnengekomen waarvan 50 uniek. Ook zijn 4 reacties van overheden ontvangen.

Tegen het inpassingsplan, het MER en de vergunningen van de N33 konden ook zienswijzen worden ingediend. Er zijn twee informatieavonden georganiseerd waarbij de mogelijkheid is geboden mondeling zienswijzen naar voren te brengen. Er kwamen bijna 300 zienswijzen binnen met een groot aantal handtekeningen. In vergelijking hiermee was het aantal zienswijzen tegen het MER en de omgevingsvergunning van windpark Oostpolder gering. Er moet wel worden aangetekend dat de Oostpolder in vergelijking met het gebied rond de N33 veel dunbevolkter is en er daarom duidelijk minder belanghebbenden zijn. Bij het zonnepark Vlagtwedde hoefde geen MER te worden opgesteld. Hierdoor was een notitie reikwijdte en detailniveau niet aan de orde. Er zijn in totaal 7 zienswijzen ingediend tegen de omgevingsvergunning van dit zonnepark.

Tabel 3 Aantallen zienswijzen

	N33	Oostpolder	Vlagtwedde
Ontwerpnotitie reikwijdte en detailniveau			
Zienswijzen	70 + 2207 eensluitende zienswijzen	15	n.v.t.
Aanvulling notitie reikwijdte en detailniveau			
Zienswijzen	50	n.v.t.	n.v.t.
Projectbesluiten (Inpassingsplan, MER, omgevingsvergunning, vergunning Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet en Waterwet)			
Zienswijzen	296 + 1655 handtekeningen	37	7
Gehonoreerd	6	2	0

De ervaring leert dat maar weinig zienswijzen van omwonenden worden gehonoreerd (zie ook paragraaf 2.2.2). In de Oostpolder hebben twee zienswijzen geresulteerd in een kleine bijstelling van de vergunningvoorschriften. Eén van die zienswijzen was ingediend door de initiatiefnemer zelf, de andere door een omwonende. Bij windpark N33 hebben 6 zienswijzen tot in totaal 19 (detail)wijzigingen geleid. In zienswijze 86 zijn alleen al vele honderden grieven naar voren gebracht, waarvan 14 zijn gehonoreerd. Deels overlappen de gehonoreerde zienswijzen. Bij zonnepark Vlagtwedde heeft geen enkele zienswijze doel getroffen.

3.6 Beroepsprocedures

Belanghebbenden konden beroep instellen bij de bestuursrechter. Op de beide windparken was de Crisis en Herstelwet van toepassing, waardoor beroep open stond bij de Raad van State als eerste instantie. Bij het zonnepark Vlagtwedde stond beroep open bij de rechtbank. Wie geen zienswijze had ingediend tegen de projectbesluiten, kon in principe geen beroep meer instellen. Zoals ook al uit paragraaf 2.2 naar voren is gekomen, maken omwonenden weinig kans een besluit over een wind- of zonnepark materieel te veranderen.

Dit wordt in alle drie cases geïllustreerd. Tegen windpark N33 zijn 22 beroepen ingesteld waarvan twee weer zijn ingetrokken. De Raad van State verklaarde alle bezwaren tegen het windpark ongegrond. Het beroep slaagde alleen waar het ging om de woningen die als 'sfeerwoningen' bij het windpark zijn aangemerkt. Sfeerwoningen zijn woningen die toezicht houden op windturbines en zodoende behoren tot de inrichting die het windpark vormt. De regels uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling waren niet van toepassing op deze woningen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft het inpassingsplan daarom voor die woningen vernietigd, maar liet het inpassingsplan verder in stand. Tegen de vergunning van Windpark Oostpolder is beroep aangetekend door de Stichting Repowering en Participatie Windturbine-eigenaren (RPWE) en een omwonende. Het beroep van RPWE werd ongegrond verklaard. Eén grond van de omwonende trof wel doel. Gedeputeerde Staten hadden bij een buitenplanse afwijkingsprocedure aan Provinciale Staten om een verklaring van geen bedenkingen moeten

vragen (zie paragraaf 3.4.2). Hoewel de Raad van State de omwonende op dit punt in het gelijk stelde, liet hij de rechtsgevolgen van het besluit in stand.⁵⁵ Bij zonnepark Vlagtwedde stelde één omwonende beroep in tegen de vergunning. De rechter verklaarde het beroep niet-ontvankelijk omdat de omwonende op 650 á 700 meter van het zonnepark af woonde en nauwelijks zicht had op het park. Er was geen objectief persoonlijk belang.

Uit bovenstaande beroepsprocedures blijkt dat als een omwonende al een overwinning bij de bestuursrechter haalt, dit slechts op procedurele gronden is. Materieel verandert het besluit niet.

3.7 Samenvatting

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

De provincie was lang niet altijd bevoegd gezag voor het bestemmen en vergunnen van grootschalige wind- of zonneparken. Toch probeerde de provincie Groningen haar stempel op de besluitvorming te drukken, ook wanneer zij geen bevoegd gezag was. Bij windpark N33 was de minister van EZK bevoegd. Bij windpark N33 zat de provincie samen met het Rijk en de gemeenten aan tafel in de stuurgroep. De provincie wist de besluitvorming te beïnvloeden, bijvoorbeeld toen zij voor elkaar kreeg dat de zesde opstellingsvariant moest worden onderzocht. Dit ondanks dat het Rijk hier eigenlijk op tegen was omdat dit tot vertraging zou kunnen leiden. De keuze voor de zesde variant zorgde onder meer voor de toetreding van een extra ontwikkelaar, een extra gemeente en een langere durende besluitvorming. Anderzijds liet de provincie een beïnvloedingskans liggen toen zij de minister niet wilde adviseren de zesde variant als voorkeursvariant te kiezen. In plaats daarvan bleef de provincie aandringen op een zevende variant, terwijl duidelijk was dat de minister hierin niet zou meegaan.

Bij windpark Oostpolder was de provincie bevoegd gezag. Er stond tijdsdruk op de besluitvorming omdat de provincie haar taakstelling voor windenergie op land tijdig gerealiseerd wilde hebben. Gedeputeerde Staten besloten daarom – na hiervoor toestemming te hebben gevraagd bij Provinciale Staten – te kiezen voor een buitensplanse afwijkingsprocedure in plaats van het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan. Daarbij werd omwille van de tijd niet aan Provinciale Staten gevraagd een benodigde verklaring van geen bedenkingen te verstrekken. De vergunning werd zonder de vereiste verklaring van geen bedenkingen verleend.

Bij de vergunningverlening voor zonnepark Vlagtwedde was de gemeente aangewezen als bevoegd gezag. Toch wist de provincie via een aantal bepalingen in

⁵⁵ Gedeputeerde Staten moesten hierdoor nog wel het gebrek uit de vergunningprocedure repareren. Zij deden dit door aan Provinciale Staten te vragen de windparken Geersweer en Oostpolder aan te wijzen als categorie van gevallen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen niet noodzakelijk is. Op 14 november 2018 stemden Provinciale Staten hiermee in.

de provinciale omgevingsverordening regie te houden over de locatiekeuze en in gesprek te komen met de gemeente over de inrichting van het park. De gemeente moest hiervoor een integrale gebiedsvisie vaststellen waarin het zonnepark mogelijk werd gemaakt. Gedeputeerde Staten konden vervolgens het plangebied aanwijzen als locatie voor een zonnepark. Het ontwikkelen van de gebiedsvisie en het aanwijzen van de locatie door Gedeputeerde Staten is gelijk op gelopen met de verlening van de omgevingsvergunning door het college van Vlagtwedde. Gedeputeerde Staten stelden een aantal voorwaarden over compensatie en financiële participatie aan het aanwijzen van de locatie. Ook de gemeenteraad eiste in de raadsbehandeling aanvullende compensatie van en financiële participatie door omwonenden. Toen de initiatiefnemers hiermee akkoord gingen, verleende de raad de verklaring van geenbedenkingen.

De weerstand tegen windpark N33 was groot. Hierdoor kwamen veel zienswijzen tegen het windpark binnen. Ook tegen windpark Oostpolder en zonnepark Vlagtwedde dienden omwonenden zienswijzen in. Slechts weinig zienswijzen leidden tot wijzigingen in de besluiten. Tegen windpark N33 werden 22 beroepen ingesteld waarvan twee weer werden ingetrokken. Tegen de vergunning van Windpark Oostpolder zijn twee beroepen aangetekend bij de Raad van State. Tegen zonnepark Vlagtwedde heeft één omwonende beroep ingesteld bij de rechtbank. Alleen het beroep tegen windpark N33 slaagde waar het ging om de woningen die als 'sfeerwoningen' bij het windpark zijn aangemerkt. De Raad van State heeft hier de rechtsgevolgen wel in stand gelaten.

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.⁵⁶ 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.⁵⁷ 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 Groningen heeft de Noordelijke Rekenkamer dergelijke sturing gezien bij windpark Oostpolder en zonnepark Vlagtwedde. Bij het windpark N33 zijn tussen het Rijk en de initiatiefnemers afspraken gemaakt over de inrichting van een gebiedsfonds waarin de initiatiefnemers vrijwillig bereid zijn om hierin een bedrag te storten.

In dit hoofdstuk wordt de sturing van de provincie op compensatie en financiële participatie voor windpark N33 beschreven in paragraaf 4.4. Voor windpark Oostpolder vindt deze beschrijving plaats in paragraaf 4.5 en voor zonnepark Vlagtwedde in paragraaf 4.6. In paragraaf 4.7 wordt een ingegaan op de acceptatie van de windparken N33 en Oostpolder. 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 4.8 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 4.9 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 hoofdstuk

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Het gaat daarbij uitdrukkelijk om participatie-arrangementen. Niet om de wettelijke inspraakmogelijkheden.

wordt deelvraag drie beantwoord, welke luidt: *Hoe bewerkstelligen Gedeputeerde Staten dat kosten en baten rechtvaardig worden verdeeld?*

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.⁵⁸ Het specialiteitsbeginsel schrijft voor dat het bestuursorgaan alleen die belangen behartigt waarvoor de betrokken wet of regeling een grondslag biedt.⁵⁹ 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.⁶⁰

4.3 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Artikel 3:4 lid 1 Awb.

⁶⁰ 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.

Daarnaast gelden algemene regels die specifiek de hinder van windparken moeten beperken. In het Activiteitenbesluit milieubeheer⁶¹ staan bijvoorbeeld regels over het voorkomen of beperken van geluidshinder door windmolens.⁶² Ook voor de overlast door slagschaduw bestaan wettelijke normen:⁶³ 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 planschaderegeling⁶⁴

Als gevolg van de komst van een windpark kan de waarde van in de buurt liggende onroerende zaken dalen.⁶⁵ 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.⁶⁶ 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.⁶⁷ Dit eigen risico zal naar verwachting omhoog gaan naar vijf procent, zodra de nieuwe Omgevingswet in werking treedt.⁶⁸

De ervaring van rechtsbijstandsverzekeraar Univé is dat planschade door de hoge drempels niet vaak wordt toegekend. De rechtspraak is zowel terughoudend met

⁶¹ Activiteitenbesluit milieubeheer, artikel 3.14a, overheid.nl, geraadpleegd op 25 juli 2019.

⁶² 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.

⁶³ 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).

⁶⁴ Gebaseerd op wet ruimtelijke ordening, artikel 6.1 tot en met 6.7 en Vereniging Eigen Huis, www.eigenhuis.nl.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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 buitenplans afwijken (geen aanpassing bestemmingsplan) leidt er dus niet tot dat er geen planschadeclaim kan worden ingediend.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Ministerie van BZK, Ontwikkeling van de Omgevingswet FAQ's nadeelcompensatie, Omgevingswet-portaal.nl, geraadpleegd op 10 oktober 2019.

het toekennen van planschade als met de hoogte van de uitgekeerde schadebedragen. Beperkende factoren zijn onder andere:⁶⁹

- 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)⁷⁰ 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.

4.3.3

Gronings beleid voor sanering, opschaling, gebiedsfonds en participatie

Provinciale Staten van Groningen hebben in 2014 hun eigen beleid voor compensatie van omwonenden bij grootschalige windenergie vastgesteld. Het concentratiebeleid van de provincie Groningen (zie paragraaf 2.2) had tot gevolg dat solitaire molens met een ashoogte van meer dan 15 meter buiten de concentratie-

⁶⁹ <https://www.univerechtshulp.nl/windmolens-recente-juridische-ontwikkelingen/>, zie ook ABRvS, ECLI:NL:RVS:2016:2582.

⁷⁰ 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).

gebieden moesten worden gesaneerd. Om daar vorm aan te geven, stelden Provinciale Staten op 29 januari 2014 het beleidskader *Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie* vast.⁷¹ Het beleidskader Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie bevatte naast beleid voor de sanering van bestaande solitaire windturbines ook beleid voor een gebiedsfonds en financiële participatie. Provinciale Staten gaven de volgende kaders aan Gedeputeerde Staten mee:

- Gebiedsfonds: Het beleidskader schrijft voor dat exploitanten van nieuwe windparken jaarlijks een afdracht doen in een gebiedsfonds van € 1.050 (jaarlijks te indexeren) per MW opgesteld vermogen. Voor een park van bijvoorbeeld 90 MW zou het dan jaarlijks gaan om een bedrag van € 94.500. Met deze middelen worden profijtregelingen en specifieke projecten gericht op bijvoorbeeld leefbaarheid gefinancierd.
- Financiële participatie: Ook schrijft het beleidskader voor dat aan de initiatiefnemer van een windpark wordt gevraagd om inzichtelijk te maken hoe er gelegenheid wordt geboden aan omwonenden om financieel te participeren in het windpark.

4.4

Sturing op compensatie en participatie bij windpark N33

Bij veel projecten op het gebied van duurzame energie wordt er naast de wettelijke inspraakmogelijkheden een ‘gebiedsproces’ opgezet. *Het moment waarop* omwonenden kunnen participeren in een dergelijk 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 aantal windturbines, terwijl het publiek ook graag de redenen voor het project zelf wil bespreken alsmede de impact op de directe leefomgeving.*”⁷²

Bij windpark N33 was het gebrek aan fundamentele invloedsmogelijkheden de belangrijkste reden waarom de procesparticipatie door de omgeving niet tot stand is gekomen. In oktober 2015 heeft het Rijk een definitieve keuze gemaakt voor de locatie van de turbines in windpark N33. De plannen voor de opstelling van de windmolens werden door de initiatiefnemers gezien als een technische afweging waarop omwonenden geen invloed konden uitoefenen. Het Rijk heeft een gebiedscoördinator aangesteld. De gebiedscoördinator werkte aan een verkenning in de omgeving van het windpark. Op dat moment waren de belangrijkste beslissingen, zoals de locatiekeuze en de inrichting van het windpark, al genomen. Hij heeft gesprekken gevoerd met bewoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen om te kijken of er bereidheid bestaat om te praten over communicatie, participatie en profijt voor de regio. Door de lengte van het proces, de verschillende bestuurders met verschillende opvattingen en de verschillende belangen van diverse partijen is het vertrouwen tussen partijen afgenomen en werd er niet meer aan één tafel met elkaar overlegd. De gebiedscoördinator stelde dat het moeilijk was om te praten over compensatie en dat er veel vragen bestonden

⁷¹ Provincie Groningen, Beleidskader Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie, vastgesteld door PS Groningen op 29 januari 2014, geëxpliciteerd door PS Groningen op 11 maart 2015.

⁷² Akerboom, S. (2018). *Between public participation and energy transition: The case of wind farms.*

bij de omwonenden. Het onderwerp compensatie werd vaak afgedaan als het praten over 'spiegels en kralen'.⁷³ De dorpsraadcoöperatie van Meeden en het dorpenbeheerteam Ommerlandercompagnie gaven aan geen behoefte te hebben aan een gesprek met de gebiedscoördinator. Later hebben de dorpsverenigingen in het gebied zich verenigd in de Dorpenalliantie en hebben zij het vertrouwen in de gebiedscoördinator opgezegd. Hiermee is het overleg met omwonenden dat al stil lag, stil blijven liggen.

Bij het windpark N33 zijn tussen het Rijk en de initiatiefnemers wel afspraken gemaakt over de inrichting van een gebiedsfonds waarin de initiatiefnemers vrijwillig bereid waren om een bedrag te storten. De wens van de provincie Groningen om het provinciale beleidskader voor sanering, opschaling, gebiedsfonds en participatie toe te passen en de afspraken over de compensatie bindend vast te leggen, is niet door het Rijk gehonoreerd. Het Rijk liet de invulling van het gebiedsfonds volledig over aan de initiatiefnemers en de lokale overheden.⁷⁴

4.5 Sturing op compensatie en participatie bij windpark Oostpolder

4.5.1 Provinciale sturing op compensatie en participatie

De initiatiefnemers van het windpark Oostpolder hebben afspraken gemaakt met de omgeving over compensatie voor de overlast van het windpark. Hieraan ten grondslag lag het beleidskader *Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie* van de provincie Groningen dat in 2014 is vastgesteld door Provinciale Staten.⁷⁵ Dit beleidskader schreef voor dat er voor ieder nieuw windpark een bijdrage van de initiatiefnemer(s) van € 1.050⁷⁶ per megawatt opgesteld vermogen per jaar vloeide naar een gebiedsfonds. Vanuit het gebiedsfonds zou tenminste een profijtregeling worden toegepast. Daarnaast kon worden gedacht aan inzet voor thema's als leefbaarheid, duurzaamheid en ecologie. In hoeverre het fonds voor leefbaarheid, duurzaamheid en ecologie acceptabel is, is sterk afhankelijk van de voorwaarden waaronder projecten uit dit fonds gefinancierd kunnen worden. Indien is vastgelegd dat dit alleen gaat om ruimtelijke projecten, dan is opname van zo'n fonds in de anterieure overeenkomst wellicht toegestaan. In alle andere gevallen niet. Het opnemen van een profijtregeling voor omwonenden dient geen ruimtelijk belang.

Ook de afspraken over financiële participatie in de vorm van een dorpsmolen dienden geen ruimtelijk doel. Ook hier lag het beleidskader *Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie* aan de basis van deze afspraak. Deze regeling stelde sanering van verouderde solitaire molens verplicht. Aan de initiatiefnemers werd opgelegd dat zij voor iedere 30 MW aan opgesteld vermogen in het windpark 1 MW aan opgesteld vermogen aan solitaire windturbines in de provincie Groningen zouden saneren. Een dergelijke verplichting mag worden opgenomen omdat zij een ruimtelijk belang dient.

⁷³ KAW, Windpark N33 - verkenning naar participatie, communicatie en compensatie, februari 2016, p.11.

⁷⁴ Gebaseerd op interviews met initiatiefnemers, 20-3-2019 en 6-4-2019.

⁷⁵ Provincie Groningen, Beleidskader Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie, vastgesteld door PS Groningen op 29 januari 2014, geëxpliciteerd door PS Groningen op 11 maart 2015.

⁷⁶ Jaarlijks te indexeren.

De onderhandelingen tussen de initiatiefnemers en de solitaire windmoleneigenaren liepen echter vast. Op 6 juli 2017 gaven de initiatiefnemers bij de provincie Groningen aan niet te kunnen voldoen aan die saneringsverplichting. In de daaropvolgende brief deelde de provincie Groningen mee dat het beleidskader is gebaseerd op vrijwilligheid van de zijde van de solitaire turbine-eigenaren. Eigenaren die niet mee wilden doen werden door de provincie met rust gelaten. Gedeputeerde Staten zijn door Provinciale Staten gemandateerd om per project maatwerk te verrichten. Vervolgens vond een uitruil plaats tussen sanering en financiële participatie. De eerste insteek was dat de energiecoöperatie via een lening van het revolverend fonds commercieel zou meeparticiperen in windpark Oostpolder. Gedeputeerde Staten besloten vervolgens⁷⁷ dat indien de initiatiefnemer bij de definitieve vergunningverlening geen saneringscontracten van solitaire turbines buiten de concentratiegebieden kon overhandigen, dat de initiatiefnemer dan minimaal twee turbineposities (ongeveer 10% van het park) 'om niet' ter beschikking moest stellen in de vorm van dorpsmolens die ten goede kwamen aan de omgeving.⁷⁸ De windturbineposities werden ter beschikking gesteld aan een nog op te richten energiecoöperatie. In overleg met de initiatiefnemers en de leden van de klankbordgroep werden de mogelijkheden onderzocht om te komen tot financiering van de aankoop van de twee dorpsmolens. De afspraken over het gebiedsfonds en de dorpsmolens werden privaatrechtelijk vastgelegd in een anterieure overeenkomst tussen de provincie en de initiatiefnemers.

4.5.2

Procesparticipatie via een klankbordgroep

Anders dan bij windpark N33 kwam in de Oostpolder wel een participatietraject tot stand. In de Oostpolder is in 2015 een klankbordgroep opgericht waarin omwonenden en vertegenwoordigers van de initiatiefnemers, de gemeente, de provincie en de Natuur- en Milieufederatie zitting hebben. De klankbordgroep komt maandelijks in een openbare vergadering bijeen.

Het is onduidelijk op basis van welke criteria leden aan de klankbordgroep deelnemen en wie zij vertegenwoordigt. Communicatie met de omgeving geschiedt vooral doordat aan de klankbordgroepsleden is gevraagd het besprokene met hun burens te delen. Er worden geen notulen gemaakt, maar afspraken worden via de mail bijgehouden. Een aantal keren heeft de klankbordgroep een informatieavond voor omwonenden georganiseerd. Verder heeft de klankbordgroep gedurende haar bestaan drie maal een nieuwsbrief uitgegeven. Die is verspreid in een oplage van zo'n 150 stuks aan alle omwonenden in de Oostpolder.

In de klankbordgroep van windpark Oostpolder wordt de voortgang van de projecten rondom de Eemshaven besproken. De sfeer in de klankbordgroep is constructief en er bestaat vertrouwen tussen de initiatiefnemers en de omwonenden. Er is in de klankbordgroep ruimte voor vragen en discussie. De openheid van de gesprekken met de initiatiefnemers en de provincie wordt gewaardeerd. Hoewel de meeste respondenten het ermee eens zijn dat de klankbordgroep

⁷⁷ Het betreft een formeel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, dat open staat voor bezwaar en beroep.

⁷⁸ Provincie Groningen, Brief van de provincie Groningen aan Waddenwind BV, 13 september 2017, documentnummer 2017-083.412/37/A.23.

duidelijkheid geeft en weerstand wegneemt, is er ook kritiek.⁷⁹ De klankbordgroep is opgericht op het moment dat de locatiekeuze al was gemaakt. Er was daarom voor omwonenden geen mogelijkheid meer om de windmolens tegen te houden of om fundamentele wijzigingen in de plannen aan te brengen. Feitelijk lagen de plannen voor het windpark in grote mate vast. Omdat er kennisachterstand was bij de omwonenden, was er vooral in de eerste twee jaar van haar bestaan sprake van eenrichtingsverkeer vanuit de overheden en de initiatiefnemers. De bijeenkomsten hadden hierdoor vooral het karakter van het informeren van de omwonenden. Omwonenden hadden geen echte inbreng.⁸⁰

4.5.3

Concrete resultaten van de procesparticipatie

De klankbordgroep werd opgericht op het moment dat de locatiekeuze en de inrichting van het windpark grotendeels vastlagen. Er was daarom voor de klankbordgroep geen mogelijkheid meer om het windpark tegen te houden of om fundamentele wijzigingen in de plannen aan te brengen. Op het gebied van vermindering van hinder van het windpark Oostpolder heeft de klankbordgroep nagenoeg geen concrete resultaten geboekt.

In de klankbordgroep werd wel gesproken over de besteding van het gebiedsfonds. De omwonenden konden hier zelf over besluiten. Op het moment van schrijven wordt er nog overleg gevoerd over de precieze besteding van en zeggenschap over deze middelen. De gedachte is dat met de middelen profijtregelingen met omwonenden kunnen worden afgesloten en dat er specifieke projecten gericht op maatschappelijk nut kunnen worden gerealiseerd.

De provincie heeft van de initiatiefnemers in de Oostpolder geëist dat zij twee dorpsmolens beschikbaar stelden voor de lokale omgeving (zie paragraaf 4.5.1). Dit vormde de directe aanleiding voor de oprichting van de energiecoöperatie Oudeschip en omstreken (UA). De coöperatie is opgericht vanuit het perspectief dat het park er hoe dan ook komt. Omwonenden zijn in gesprek gegaan met de provincie en de Natuur- en Milieufederatie (NMF) over oprichting van de coöperatie. De coöperatie had begin 2019 ongeveer 100 aanmeldingen. De gedachte is dat de energiecoöperatie de inkomsten van de twee dorpsmolens gaat verdelen over de lokale omgeving. De coöperatie ziet voor zichzelf twee hoofdtaken weggelegd:

1. Verdeling van de compensatiegelden á € 1050 per MW;
2. Verdeling van de inkomsten uit de dorpsmolen.

Of, en zo ja hoe de coöperatie de compensatiegelden in het gebiedsfonds gaat verdelen, is nog onduidelijk. Er zijn nog spanningen over de verdeling van de lusten en de lasten tussen initiatiefnemers en de omwonenden.⁸¹ De Noordelijke Rekenkamer ziet als complicerende factor dat de coöperatie zeggenschap wil over compensatiegelden die ook voor niet-leden bestemd zijn.

⁷⁹ Deze kritiek is geuit in de interviews en door de Noordelijke Rekenkamer zelf vastgesteld tijdens het bijwonen van een vergadering.

⁸⁰ Zie ook: Natuur en Milieufederaties en Natuur & Milieu, *Samen verder met windenergie op land, Geleerde lessen uit vier windenergieprojecten, bijlage Windpark Oostpolder*, Utrecht: maart 2018.

⁸¹ Natuur en Milieufederaties en Natuur & Milieu, *Samen verder met windenergie op land, Geleerde lessen uit vier windenergieprojecten, bijlage Windpark Oostpolder*, Utrecht: maart 2018, verschillende interviews en observatie Noordelijke Rekenkamer tijdens een bijeenkomst van de klankbordgroep.

4.6 Sturing op compensatie en participatie bij zonnepark Vlagtwedde

4.6.1 Provinciale sturing op compensatie en participatie

In de casus over het zonnepark Vlagtwedde was de gemeente het bevoegd gezag voor het verlenen van de planologische vrijstelling en de omgevingsvergunning. Gedeputeerde Staten moesten op grond van de provinciale omgevingsverordening de *locatie* van het zonnepark aanwijzen. Op verzoek van het college van Vlagtwedde deden zij dit op 18 juli 2017. Gedeputeerde Staten stelden daaraan wel een aantal voorwaarden. Er moest worden voldaan aan de randvoorwaarden 'omgevingskwaliteit' en 'lokale participatie' zoals omschreven in de Omgevingsvisie. Ook gingen Gedeputeerde Staten ervan uit dat de inhoud van het voorstel van de initiatiefnemer privaatrechtelijk geborgd zou worden door de gemeente. Het voorstel was gebaseerd op de volgende punten uit de participatieovereenkomst van de initiatiefnemer:

- Het aanbieden van een postcoderoosregeling;⁸²
- Participatie in de grond onder het zonnepark, via obligaties;
- Verduurzamen van het buurthuis van Harpel met zonnepanelen en jaarlijkse schenking van € 12.500,- aan Plaatselijk Belang Harpel, bijvoorbeeld voor leefbaarheid en voorzieningen;
- Het beschikbaar stellen van € 250.000,- ten behoeve van het verduurzamen van de gemeente.

Gedeputeerde Staten gingen er in hun besluit van uit dat als het participatieplan en de samenwerkingsovereenkomst niet zouden worden afgesloten voor de definitieve besluitvorming, de gemeenteraad de benodigde verklaring van geen bedenkingen niet zou afgeven.⁸³ Gedeputeerde Staten maakten daarmee de aanwijzing van de locatie afhankelijk van het aanbieden van verschillende vormen van bovenwettelijke compensatie en financiële participatie. Geen van deze afspraken had betrekking op planologische belangen.

Vervolgens diende de gemeenteraad van Vlagtwedde een verklaring van geen bedenkingen af te geven. In twee moties stelde de raad aanvullende eisen aan de participatieovereenkomst. Voor dit onderzoek is vooral de tweede motie van belang.⁸⁴ Deze had betrekking op het wijzigen van de tekst van de participatieovereenkomst. De ontwikkelaar verplichtte zich om een deel van de installatie van circa 2 hectare turnkey tegen kostprijs over te dragen aan een bestaande of op te richten energiecoöperatie. Bij succes van de coöperatie was de ontwikkelaar bereid nog eens 2 hectare tegen dezelfde voorwaarden over te dragen aan de energiecoöperatie. Tijdens een schorsing van de raadsvergadering gingen raadsleden in gesprek met vertegenwoordigers van de initiatiefnemer die bij de raadsvergadering

⁸² Als je deelneemt aan een postcoderoosregeling, dan ontvang je jaarlijks een teruggave van de energiebelasting. Zie voor meer informatie <https://www.postcoderoosregeling.nl/wat-houdt-de-pcr-regeling-precies-in/>.

⁸³ Brief GS van Groningen aan het college van B&W van Vlagtwedde, d.d. 18 juli 2017, Besluit tot aanwijzing van locatie zonnepark Vloeienveldweg Vlagtwedde, kenmerk 2107-066.331/29/A.15.

⁸⁴ De eerste motie heeft betrekking op het toevoegen van een inspanningsverplichting om het project zoveel mogelijk te realiseren met lokale/regionale bedrijven, de verplichting structureel een aantal werkervaringsplekken te realiseren en de verplichting een samenwerkingsverband aan te gaan met het Trainings- en Diagnose Centrum (TDC) Westerwolde. De ontwikkelaar verplicht zich zoveel mogelijk aan te sluiten bij het werkgelegenheids- en social returnbeleid van de gemeente.

aanwezig waren over deze aanvullende eisen. Nadat in een schorsing van de raadsvergadering overeenstemming met de initiatiefnemers werd bereikt over de extra financiële participatie, was de raad bereid de verklaring van geen bedenkingen af te geven. Het verlenen van de benodigde verklaring van geen bedenkingen werd zo afhankelijk gesteld van niet-ruimtelijk relevante overwegingen.

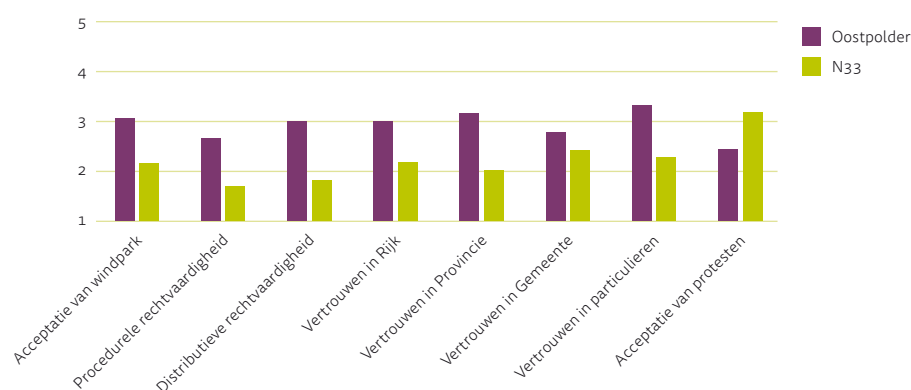
4.6.2 Geen procesparticipatie

Bij zonnepark Vlagtwedde heeft de gemeente de buitenplanse afwijking als een reguliere ruimtelijke procedure afgehandeld. Daarom waren omwonenden alleen bij de besluitvorming over de locatiekeuze en de verlening van de omgevingsvergunning op de formele inspraakmomenten betrokken. Er is vanuit de gemeente geen initiatief ontplooid om meer aan voorlichting, inspraak of informatievoorziening te doen. Er is wel een bewonersavond georganiseerd door de initiatiefnemer. Die was gericht op het verstrekken van informatie. Omwonenden hebben zodoende geen inspraak gehad in de plannen.

4.7 Publieke acceptatie van de twee windparken

Leidt het verschil in gebiedsproces tussen windpark N33 en Oostpolder tot een verschil in acceptatie? Het verschil in openlijk maatschappelijk protest tussen windpark N33 en Oostpolder is in ieder geval opvallend. Tegen het windpark N33 was van meet af aan veel maatschappelijke weerstand. Met name voor de inwoners van Meeden kwam het windpark dichtbij te staan, maar ook op andere plaatsen verwachtten mensen veel hinder. Behalve dat zij hinder van het windpark ondervonden, merkten zij ook op dat de sociale cohesie volledig uit het dorp verdwenen is. Voor- en tegenstanders van het windpark staan lijnrecht tegenover elkaar. De tegenstanders van het windpark hebben zich verenigd in belangengroepen zoals stichting Tegenwind. Deze stichting probeerde via allerlei wegen de komst van het windpark tegen te houden. Zij voerden overleg met de gemeenten, probeerden de politiek te beïnvloeden, verzochten bij de RVO om handhaving, dienden zienswijzen in en voerden beroepsprocedures bij de rechter. Aanvankelijk manifesteerde zij zich op een ludieke wijze, maar in de loop van de tijd zijn de verhoudingen verhard. Met name vanaf 2013 namen de protesten zowel in aantal als in grimmigheid toe.

Figuur 1 Acceptatie windparken N33 en Oostpolder en vertrouwen in actoren



Op het oog waren de protesten tegen windpark Oostpolder veel geringer. Hier zijn geen actiegroepen opgericht, de omgeving spreekt constructief met de initiatiefnemers en de provincie en er vindt bovenwettelijke compensatie en financiële participatie plaats. Verder zijn maar weinig beroepszaken ingesteld. Zowel de initiatiefnemers, de provincie als de Groningse Natuur- en Milieufederatie geven aan dat dat wellicht kwam doordat de ‘windboeren’ uit de directe omgeving komen en bereid waren water bij de wijn te doen om de relatie met de omgeving goed te houden.

Toch kan uit het uitblijven van protesten niet worden geconcludeerd dat er steun is voor het windpark. In een enquête onder de bewoners van de Oostpolder en Meeden is gevraagd naar de acceptatie van het windpark, aspecten van procedurele en distributieve rechtvaardigheid en het vertrouwen in de belangrijkste actoren.⁸⁵ Verder is nog een vraag opgenomen hoe acceptabel de respondenten protesten als asbestdumpingen, bedreigingen en vernielingen van eigendommen van windmoleneigenaren vinden. Antwoorden konden worden gegeven op een 7-puntsschaal, waarbij een hogere score stond voor meer vertrouwen of een grotere acceptatie. Deze zijn weergegeven in figuur 1. In beide gebieden scoorde de acceptatie van het windpark een ruime onvoldoende. Dat zelfde gold voor het vertrouwen in het Rijk, de provincie, de gemeenten en de initiatiefnemers. Ook vonden de respondenten dat de procedure onrechtvaardig is verlopen. De distributie van de lusten en lasten werd eveneens als onrechtvaardig gewaardeerd. Er was verder weinig acceptatie van de harde protesten. Uit het onderzoek kwam dat het vertrouwen dat men in de provincie Groningen heeft het sterkst samenhangt met de procedurele rechtvaardigheid.

Een beeld dat ook uit deze enquête naar voren kwam, was dat het windpark Oostpolder over de gehele linie significant beter scoorde dan windpark N33. Maar het feit blijft dat ook de acceptatie van windpark Oostpolder laag is. Dit beeld komt overeen met gesprekken die de Noordelijke Rekenkamer heeft gevoerd met mensen uit de klankbordgroep, die zonder uitzondering ontevreden zijn over de komst van het windpark.

4.8 **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 handelden hier ook naar. Een overzicht van de handelingen die de Noordelijke Rekenkamer in de drie provincies heeft gevonden, is gegeven in tabel 4.

⁸⁵ Rico T. Disco, The relation between participation and procedural fairness in wind farm siting decisions, A case study in Groningen, Master Thesis. Rijksuniversiteit Groningen: Groningen 2019.

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 <i>Maatschappelijk draagvlak zonneakkers bij dorpen en wijken</i> 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	<ul style="list-style-type: none"> — 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 meeprofiteren. 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	<ul style="list-style-type: none"> — 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	<ul style="list-style-type: none"> — 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	<ul style="list-style-type: none"> — 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.

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 plan-schaderegeling. Er zijn hoge drempels om voor planschade in aanmerking te komen. Omdat er maatschappelijke druk is om compensatie van 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 probeerden overheden vaak afspraken met initiatiefnemers over compensatie en financiële participatie te maken. De provincie Groningen heeft met haar beleidskader voor sanering, opschaling, gebiedsfonds en participatie een eigen regeling waarin initiatiefnemers gevraagd wordt om € 1.050 per opgestelde megawatt in een gebiedsfonds te storten.

Het gebrek aan fundamentele invloedsmogelijkheden voor omwonenden was bij windpark N33 de belangrijkste reden dat geen procesparticipatie tot stand is gekomen. Er is wel afgesproken dat initiatiefnemers bijdragen aan een gebiedsfonds. De wens van de provincie Groningen om de afspraken over compensatie bindend vast te leggen, werd niet door het Rijk gehonoreerd.

Bij windpark Oostpolder vroegen Gedeputeerde Staten aan de initiatiefnemers om € 1.050 per megawatt in te leggen in een gebiedsfonds. Daar bovenop heeft de provincie met de initiatiefnemers afgesproken dat zij ongeveer 10% van het park ter beschikking stellen in de vorm van dorpsmolens. De afspraken zijn privaatrechtelijk vastgelegd in een anterieure overeenkomst tussen de provincie en de initiatiefnemers. Bij windpark Oostpolder is een klankbordgroep opgericht waarin omwonenden door de provincie en de initiatiefnemer worden geïnformeerd over de stand van zaken. De gedachte was dat dit de acceptatie van het windpark zou vergroten. Er was sprake van een kennisachterstand bij omwonenden. In de klankbordgroep werden omwonenden geïnformeerd over de voortgang van het project. Verder werd vooral meegepraat over mitigatie van effecten en bovenwettelijke compensatie en financiële participatie door de omgeving.

Bij zonnepark Vlagtwedde is geen procesparticipatie aangeboden. De gemeente heeft sterk aangedrongen op het beschikbaar stellen van een deel van het zonnepark aan een bewonerscoöperatie. Gedeputeerde Staten moesten op grond van de provinciale omgevingsverordening de locatie van het zonnepark aanwijzen. Gedeputeerde Staten gingen er in hun besluit van uit dat als het participatieplan en de samenwerkingsovereenkomst met de initiatiefnemer niet zou worden afgesloten voor de definitieve besluitvorming, de gemeenteraad de benodigde verklaring van geen bedenkingen niet zou afgeven. De initiatiefnemer van het zonnepark stelde wel een deel van het zonnepark beschikbaar voor een lokale energiecoöperatie. Hierover heeft de initiatiefnemer afspraken gemaakt met de gemeente. De afspraken zijn vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst. Vervolgens diende de gemeenteraad een besluit te nemen over de verklaring van geen bedenkingen. Pas nadat in een schorsing van de raadsvergadering overeenstemming over de extra financiële participatie met de initiatiefnemers was bereikt, was de raad bereid de verklaring van geen bedenkingen af te geven.

Uit een vergelijking met de N33 is te zien dat de acceptatie voor windpark Oostpolder hoger is dan dat voor N33, maar de score is nog steeds laag. Zowel de procedurele als de distributieve rechtvaardigheid werden als laag beschouwd. Het vertrouwen in de overheid was in beide gebieden laag.

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 bijlage 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.⁸⁶ 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 zonne- en 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 vanaf geweken 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 Groningse 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 kan antwoord worden gegeven op deelvragen vier en vijf. Deelvraag vier luidt: *Hoe is de uiteindelijke kosten-batenverdeling in de onderzochte projecten?* Deelvraag vijf luidt: *Verschilt de kosten-batenverdeling tussen coöperatieve en reguliere initiatieven? Zo ja, wat zijn de verschillen?*

⁸⁶ 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.

5.2

Stroomdiagrammen en compensatie in de cases

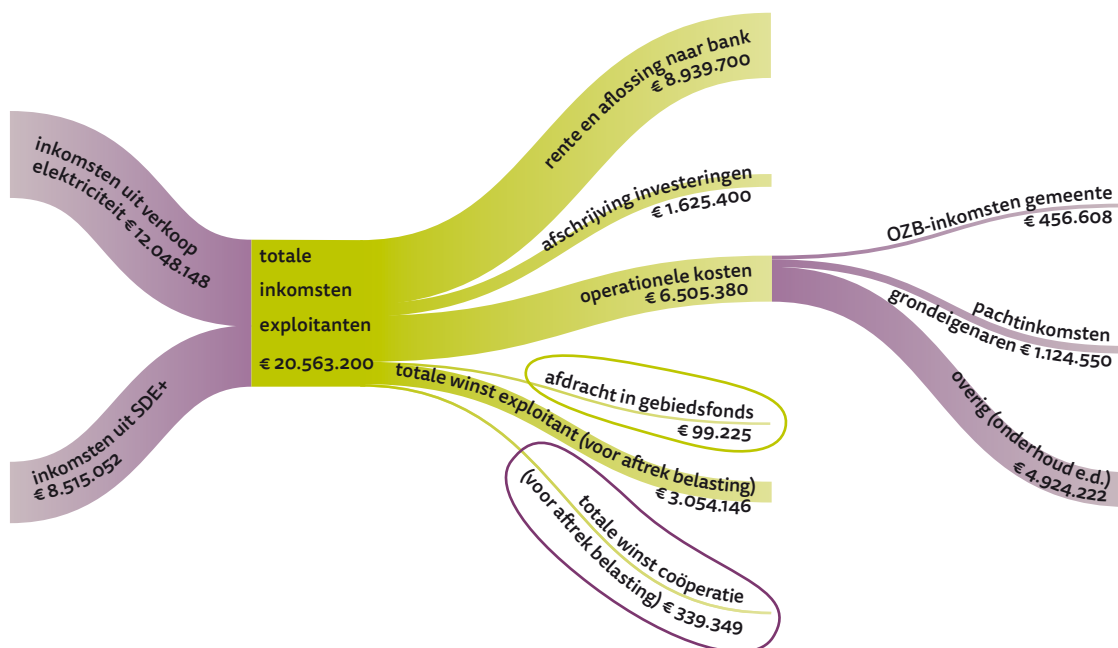
In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de geldstromen die ontstaan door de komst van de onderzochte wind- en zonneparken. Tevens wordt ingegaan op de afspraken die zijn gemaakt over bovenwettelijke compensatie voor hinder bij de projecten. Hoe deze afspraken zich verhouden tot de andere financiële verplichtingen die een initiatiefnemer heeft, wordt grafisch weergegeven in een stroomdiagram. Op die manier ontstaat een beeld van de relatieve omvang van de uitgaven aan bovenwettelijke compensatiemaatregelen.

Voor de berekening van de geldstromen heeft de Noordelijke Rekenkamer gebruik gemaakt van een standaardberekenningsmethodiek van ECN. Dit betekent dat casusspecifieke omstandigheden, behalve de afspraken over compensatie, 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 de opbrengsten. Bijlagen 2 en 3 gaan nader in op de berekeningswijze van de kosten en opbrengsten.

5.2.1

Windpark Oostpolder

Figuur 2 Stroomdiagram met geschatte geldstromen in eerste jaar na oplevering bij windpark Oostpolder.



Figuur 2 geeft een indicatief overzicht van de geldstromen bij windpark Oostpolder in het eerste jaar dat het windpark stroom produceert. De jaarlijkse inkomsten bestaan uit inkomsten uit de verkoop van opgewekte stroom en 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 het windpark.

Uit het stroomdiagram blijkt dat het windpark te maken krijgt met diverse kosten gedurende de exploitatie. In het eerste jaar bestaat de grootste kostenpost uit de jaarlijkse afdracht aan de bank. Deze bestaat uit aflossing en rente. Omdat er vanuit wordt gegaan dat er lineair wordt afgelost, nemen de jaarlijkse rentekosten af. Een andere omvangrijke kostenpost bestaat uit de operationele kosten. Deze bestaan uit kosten voor de onroerendezaakbelasting, kosten voor de huur van de grond en diverse overige kosten, waarvan de kosten voor onderhoud het omvangrijkst zijn. Zie bijlage 3 voor meer informatie over de verschillende kostenposten.

Een aparte kostenpost wordt gevormd door de jaarlijkse afdracht in het gebiedsfonds (groen omcirkeld). De initiatiefnemers van het windpark hebben afspraken gemaakt met de omgeving over bovenwettelijke compensatie voor de overlast van het windpark. Hieraan ten grondslag ligt het beleidskader *Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie* van de provincie Groningen (zie paragraaf 4.3.3).⁸⁷ Dit beleidskader schrijft voor dat er voor ieder nieuw windpark een bijdrage van de initiatiefnemer(s) van € 1.050⁸⁸ per MW opgesteld vermogen per jaar vloeit naar een gebiedsfonds. Hoewel dit formeel niet door de provincie af te dwingen is, gebruikt de provincie dit in de praktijk wel als voorwaarde voordat het planologische medewerking verleend (zie ook hoofdstuk 4). De afspraken zijn privaatrechtelijk vastgelegd in een vertrouwelijke overeenkomst tussen de provincie en de initiatiefnemers. Op basis van deze afspraken zal er jaarlijks ongeveer € 99.225 in een gebiedsfonds worden gestort, ervan uitgaande dat windpark Oostpolder een verwacht opgesteld vermogen van 94,5 MW zal hebben. Op het moment van schrijven wordt er nog overleg gevoerd in de klankbordgroep (zie paragraaf 4.5) over de precieze besteding van en zeggenschap over deze middelen. De gedachte is dat met de middelen profijtregelingen⁸⁹ met omwonenden kunnen worden afgesloten en dat er specifieke projecten gericht op maatschappelijk nut kunnen worden gerealiseerd.

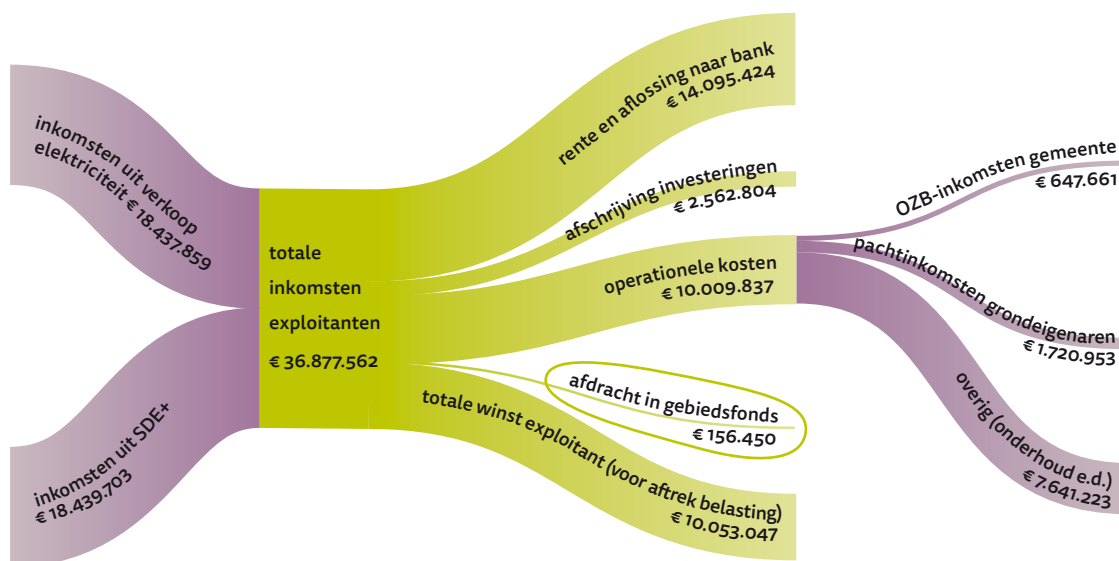
Op basis van diverse aannames (zie bijlages 2 en 3) zal er in het eerste jaar naar verwachting ruim € 3,3 miljoen per jaar aan winst worden gemaakt. In de daaropvolgende jaren zal dit naar verwachting geleidelijk toenemen, waarna het in jaar 16 (als de SDE+ subsidie is afgelopen) fors terugloopt. Van de winst zal maximaal 10% (in jaar 1 ruim € 3 ton; paars omcirkeld) naar de lokale coöperatie vloeien die twee dorpsmolens in haar bezit heeft (zie paragraaf 5.3). De winst voor de initiatiefnemers zal verdeeld worden tussen de drie initiatiefnemers: Innogy Windpower Netherlands B.V., Waddenwind B.V. en Gijzenberg Windenergie B.V. Zij dienen over de weergegeven winst nog vennootschapsbelasting te betalen.

⁸⁷ Provincie Groningen, Beleidskader Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie, vastgesteld door PS Groningen op 29 januari 2014, geëxpliciteerd door PS Groningen op 11 maart 2015.

⁸⁸ Jaarlijks te indexerende.

⁸⁹ Voorbeelden van individuele profijtregelingen zijn een éénmalig of jaarlijks geldbedrag of een korting op de energierekening te ontvangen door individuele huishoudens die binnen een straal van 1.500 meter van het geplande windpark wonen.

Figuur 3 Stroomdiagram met geschatte geldstromen in het eerste jaar na opleve-ring bij windpark N33.



Figuur 3 geeft een indicatief overzicht van de geldstromen bij windpark N33 in het eerste jaar dat het windpark stroom produceert. Ten opzichte van het stroomdiagram van windpark Oostpolder valt op dat er bij windpark N33 een relatief groter deel van de inkomsten afkomstig is uit de SDE+ subsidie. Dit wordt veroorzaakt doordat windpark N33 op een minder windrijke locatie wordt gebouwd dan windpark Oostpolder.

Tegen het windpark N33 bestaat veel protest vanuit omwonenden, waardoor er nog geen gesprekken zijn gevoerd tussen omwonenden en initiatiefnemers over bovenwettelijke compensatie. De initiatiefnemers hebben zich bereid verklaard om jaarlijks een bedrag te storten in een gebiedsfonds (groen omcirkeld). Net als bij windpark Oostpolder ligt het beleidskader *Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie* van de provincie Groningen hieraan ten grondslag (zie paragraaf 4.3.3). Het betreft een mondelinge éézijdige toezegging van de initiatiefnemers. Uitgaande van een opgesteld vermogen van het windpark van 149 MW zal er jaarlijks naar schatting € 156.450 het gebiedsfonds invloeien. Net als bij windpark Oostpolder vormt de afdracht in het gebiedsfonds bij windpark N33 slechts een fractie (< 1%) van het totaal aan jaarlijkse kosten die de initiatiefnemers maken.

Op basis van diverse aannames (zie bijlagen 2 en 3) zal er in het eerste jaar naar verwachting ruim € 10 miljoen aan winst worden gemaakt. In de daaropvolgende jaren zal dit naar verwachting geleidelijk toenemen, waarna het in jaar 16 (als de SDE+ subsidie afloopt) fors terugloopt. De winst voor de initiatiefnemers zal verdeeld worden tussen de twee initiatiefnemers: Innogy Windpower Netherlands B.V. en YARD Energy B.V. Zij dienen over de weergegeven winst nog vennootschapsbelasting te betalen.

5.2.3

Zonnepark Vlagtwedde

Figuur 4 geeft een indicatief overzicht van de geldstromen bij zonnepark Vlagtwedde in het eerste jaar dat het zonnepark stroom produceert. Wat direct opvalt, is dat ruim tweederde deel van de inkomsten van de exploitant afkomstig is uit de SDE+ subsidie. Een groot deel van die inkomsten vloeit naar de verschafter(s) van vreemd vermogen, meestal de bank. Het gaat dan om aflossing (jaarlijks ongeveer € 6 miljoen) en rente (in het eerste jaar ongeveer € 2,2 miljoen; daarna aflopend). Vergeleken met de stroomdiagrammen van beide windparken maakt de exploitant van het zonnepark minder winst (voor aftrek belasting). Dit wordt verklaard door het feit dat er met een zonnepark minder stroom wordt opgewekt (en verkocht) dan bij een windpark van dezelfde grootte. Om diezelfde reden is er meer subsidie nodig dan bij windparken, om het park rendabel te kunnen maken.

De initiatiefnemer van het zonnepark heeft bovenwettelijke compensatieafspraken gemaakt met de omgeving. Zo zal de initiatiefnemer jaarlijks een bedrag van € 12.500 betalen aan vereniging Plaatselijk Belang Harpel (groen omcirkeld).⁹⁰ De gedachte is dat de initiatiefnemer hiermee bijdraagt aan het voortbestaan en de leefbaarheid van buurtschap Harpel. Ook zal de initiatiefnemer een zonnedak realiseren op het dorps huis van Harpel.⁹¹ Tenslotte is afgesproken dat er een inspanningsverplichting rust op de initiatiefnemer om het zonnepark te realiseren, onderhouden en exploiteren door lokale bedrijven in te huren, met als doel de regionale werkgelegenheid te stimuleren. Deze afspraken zijn vastgelegd in de participatieovereenkomst die is ondertekend door de gemeente Vlagtwedde en de initiatiefnemer.⁹²

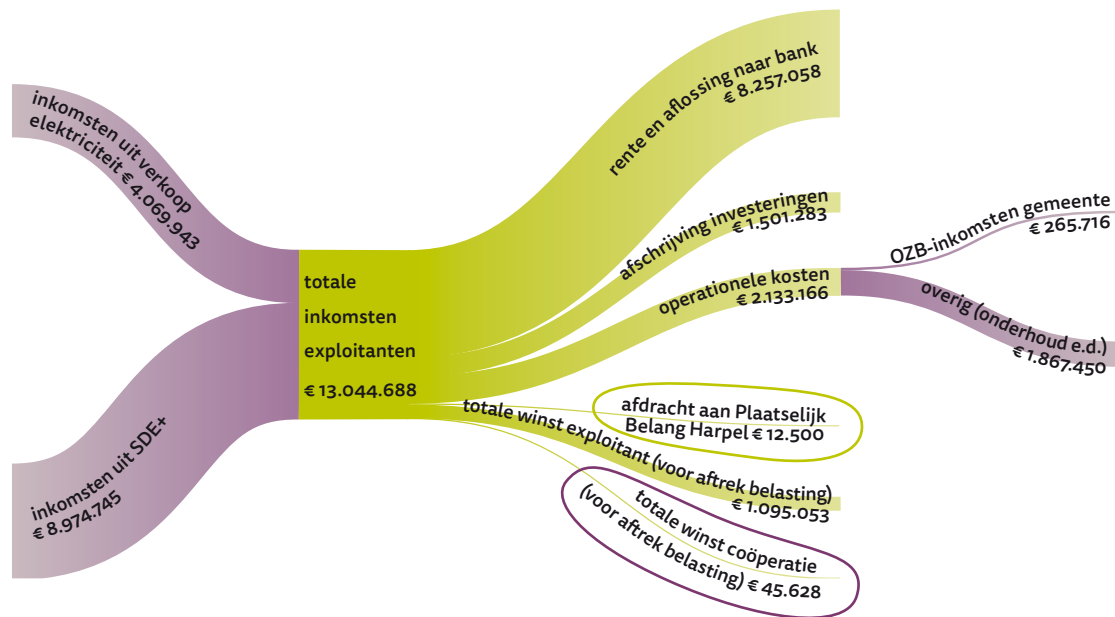
Op basis van diverse aannames (zie bijlagen 2 en 3) zal er in het eerste jaar naar verwachting ruim € 1 miljoen per jaar aan winst worden gemaakt. In de daaropvolgende jaren zal dit naar verwachting geleidelijk toenemen, waarna het in jaar 16 (als de SDE+ subsidie afloopt) terugloopt. Daarvan zal maximaal 4% (in jaar 1 ruim € 45.000; paars omcirkeld) naar een lokale coöperatie vloeien die vier hectare van het park in haar bezit heeft. De resterende winst gaat naar de initiatiefnemer van het park, PowerField Realisatie & Exploitatie B.V. PowerField dient over de weergegeven winst nog vennootschapsbelasting te betalen.

⁹⁰ Brief van provincie Groningen aan het college van B&W van de gemeente Vlagtwedde, onderwerp: Aanwijzing locatie Zonnepark Vlagtwedde, documentnummer: 2017-066.331/29/A.15, datum: 18 juli 2017. Bevestigd door de initiatiefnemer.

⁹¹ Dit is niet opgenomen in het stroomdiagram, omdat niet bekend is hoeveel geld hiermee gemoeid is.

⁹² Participatieovereenkomst zonnepark Vlagtwedde, ondertekend op 29 september 2017.

Figuur 4 Stroomdiagram met geschatte geldstromen in het eerste jaar na oplevering bij zonnepark Vlagtwedde



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. Dat is bijvoorbeeld het geval bij obligatieleningen.

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 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 omwonenden⁹³ van windpark Oostpolder en zonnepark Vlagtwedde. Bij windpark N33 zijn geen mogelijkheden tot financiële participatie aangeboden aan omwonenden.⁹⁴

5.3.1

Windpark Oostpolder

In de anterieure overeenkomst die is afgesloten tussen de initiatiefnemers en de provincie Groningen staat dat de exploitanten van het windpark twee dorpsmolens van het park beschikbaar moeten stellen voor omwonenden.⁹⁵ Het beschikbaar stellen van de dorpsmolens vormde de aanleiding voor het oprichten van een coöperatie. De gedachte is dat de energiecoöperatie de inkomsten van de twee dorpsmolens gaat verdelen over de lokale omgeving. Momenteel (augustus 2019) wordt er onderhandeld met de initiatiefnemers over hoe dit exact vorm wordt gegeven. Zo is het bijvoorbeeld nog onduidelijk welke partij in de praktijk de exploitatie van de dorpsmolens voor haar rekening neemt (en daarmee exploitatierisico's loopt). Afhankelijk van de uitkomst van deze onderhandeling vloeit er maximaal 10% van de winst (of verlies) van het totale windpark naar de lokale omgeving. In het stroomdiagram (figuur 2) is deze geldstroom paars omcirkeld. Naar verwachting zal het jaarlijks gaan om een bedrag van ruim € 3 ton.

5.3.2

Zonnepark Vlagtwedde

Bij het zonnepark Vlagtwedde biedt de initiatiefnemer de mogelijkheid aan omwonenden om deel te nemen in het zonnepark via een postcoderoosregeling.⁹⁶ Dit is beschreven in de participatieovereenkomst die is ondertekend door de initiatiefnemer en de voormalig gemeente Vlagtwedde (nu Westerwolde). De initiatiefnemer stelt, in eerste instantie, twee hectare van het zonnepark daarvoor beschikbaar. Dit is gelijk aan twee procent van het zonnepark. Voor deelname in een zonnepark via de postcoderoosregeling dient een energiecoöperatie opgericht te worden waar geïnteresseerde huishoudens lid van worden. Als er genoeg geïnteresseerden zijn om deel te nemen in deze twee hectare van het park, dan is de initiatiefnemer bereid om nog eens twee hectare, dus in totaal vier hectare (ongeveer 4% van het zonnepark), aan te bieden voor de postcoderoosregeling. In het stroomdiagram (figuur 4) is de financiële participatie paars omcirkeld. De coöperatie heeft na oplevering van het park (het moment dat er daadwerkelijk elektriciteit wordt geleverd) twee jaar de tijd om die twee hectare weg te zetten onder haar leden, anders vervalt het deel van het zonnepark dat zij niet heeft weten weg te zetten. De initiatiefnemer hoeft dat deel dan niet langer beschikbaar

⁹³ 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 Hiddem-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.

⁹⁴ Volgens één van de initiatiefnemers is door de initiatiefnemers gepeild of er belangstelling was voor financiële participatie. Volgens die initiatiefnemer is daar nauwelijks respons op gekomen.

⁹⁵ Raad van State, Uitspraak 201709407/1/R6, 4 juli 2018.

⁹⁶ Als je deelneemt aan de postcoderoosregeling, dan ontvang je jaarlijks een teruggave van de energiebelasting. Zie voor meer informatie <https://www.postcoderoosregeling.nl/wat-houdt-de-pcr-regeling-precies-in/>.

te stellen voor een postcoderoosregeling. De coöperatie heeft aangegeven dat het moeilijk is om voldoende huishoudens te werven voor deelname aan de postcoderoosregeling, omdat het gaat om een dunbevolkt gebied. Mocht de coöperatie in staat zijn om genoeg geïnteresseerde huishoudens te werven voor de volledige 4 hectare, dan vloeit maximaal 4% van de totale winst van het zonnepark naar de lokale omgeving. Naar verwachting zal het gaan om ruim € 45 duizend euro (zie figuur 4).

5.4 Samenvatting

Tabel 5 geeft een overzicht van de door de Noordelijke Rekenkamer onderzochte projecten in Groningen. In de tabel is weergegeven of er afspraken zijn gemaakt met de omgeving over bovenwettelijke compensatie, en zo ja, hoeveel (als percentage van de totale kosten) hiervoor beschikbaar wordt gesteld door initiatiefnemers. De tabel laat zien dat de afspraken over bovenwettelijke compensatie voor alle drie de projecten minder dan een procent uitmaken van de totale kosten van het park.

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 Oostpolder	ja	< 1%	ja	ca. 10%
Windpark N33	ja	< 1%	nee	n.v.t
Zonnepark Vlagtwedde	ja	< 1%	ja	0-4%

Met het beleidskader ‘Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie’ geeft Groningen invulling aan de gedachte dat ook de lokale bevolking profijt moet hebben van de komst van windparken. Conform dit beleidskader is met de initiatiefnemers van windparken N33 en Oostpolder afgesproken dat zij jaarlijks € 1.050 per MW opgesteld vermogen zullen storten in een gebiedsfonds.

De tabel bevat ook een overzicht van de afspraken over financiële participatie door omwonenden en de totale omvang daarvan. Bij windpark N33 is hiervan geen sprake. Hoewel windpark Oostpolder gedeeltelijk door een groep lokale boeren wordt ontwikkeld is er geen sprake van een lokaal coöperatief initiatief.⁹⁷ Bij windpark Oostpolder is ongeveer 10% (twee molens) beschikbaar voor financiële participatie door de omgeving. De opbrengsten van de twee molens vloeien naar een ad hoc opgerichte coöperatie (zie paragraaf 4.5.2). Bij zonnepark Vlagtwedde gaat het om maximaal 4% van het zonnepark. Ook hier is een coöperatie opgericht die wordt gebruikt om de financiële participatie van maximaal 4% in te vullen.

⁹⁷ Zoals bijvoorbeeld het geval is bij zonnepark Garyp in Fryslân, waar de coöperatie optreedt als initiatiefnemer en alle winst (of verlies) via de coöperatie terugvloeit naar de lokale omgeving.

6

**Het Deense
instrumentarium**

Het Deense instrumentarium⁹⁸

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 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 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.

⁹⁸ 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.dk⁹⁹ 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 de 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 dorpsuizen 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.

⁹⁹ 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 (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.

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 Groningen

Op 7 januari 2020 hebben wij uw verzoek om een bestuurlijke reactie op het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer *Energietransitie: de Lusten en Lasten in Groningen* ontvangen. Hierin verzoekt u ons college van Gedeputeerde Staten inhoudelijk te reflecteren op de conclusies en aanbevelingen en aan te geven of het de aanbevelingen overneemt.

Wij danken de Noordelijke Rekenkamer voor dit gedegen en urgente onderzoek naar de verdeling van de lusten en lasten van de energietransitie. In deze brief geven wij u allereerst een algemene reactie op de strekking van het rapport en daarnaast een inhoudelijke reactie op de conclusies en aanbevelingen, zoals deze beschreven staan in het rapport.

Algemene reactie

Wij vinden het ontzettend belangrijk dat dit rapport er nu ligt en voelen ons door het rapport gesterkt in onze visie dat we de energietransitie samen moeten vormgeven en realiseren. Vanuit de urgentie om het klimaatvraagstuk aan te pakken is het nodig om meer duurzame energie op te gaan wekken. De energietransitie is een enorme opgave en heeft grote impact op de leefomgeving van mensen. Met in het achterhoofd de gang van zaken rond de gaswinning in de provincie Groningen, is het behouden en bevorderen van het maatschappelijk draagvlak van essentieel belang om de energietransitie succesvol te kunnen realiseren. In onze ogen kan dat alleen door de lusten en lasten eerlijk te verdelen. Het onderzoek laat zien dat we hier aan werken, maar toont ook aan dat er nog veel moet gebeuren. Dat beamen wij.

De provincie Groningen zet zich al langere tijd in voor goede en transparante afspraken op het vlak van compensatie en financiële participatie, zodat ook inwoners kunnen meeprofiteren van de opwek van duurzame energie. Groningen is een van de eerste provincies die begin 2014 voor windenergie hiervoor beleid heeft vastgesteld. Deze eerste stappen die door ons zijn gezet, hebben de maatschappelijke discussie over dit onderwerp gevoed. Op basis van voortschrijdend inzicht zien we dat wat 5 jaar geleden 'acceptabel' was, dat in de huidige markt op dit moment niet meer is. Daarbij helpt het niet dat wij als provincie vrijwel geen wettelijke bevoegdheden hebben om compensatie en financiële participatie af te dwingen. De provincie pleit daarom voor landelijke regels, zodat wij echt handen en voeten kunnen geven aan de ambitie uit het Klimaatakkoord voor 50% lokaal eigenaarschap.

CONCLUSIE 1 In Groningen wordt veel wind- en zonne-energie gerealiseerd.

Wij zijn het eens met de conclusie, maar merken op dat de genoemde aantallen qua zonneparken in werkelijkheid veel hoger liggen. In de provincie Groningen is reeds 235 MWp aan zonneparken gerealiseerd en al ruim 636 MWp vergund. De genoemde aantallen qua windparken kloppen wel.

CONCLUSIE 2 De provincie ziet de aanleg van een grootschalig wind- of zonnepark vaak als een bijzondere ruimtelijke ontwikkeling, waarvoor omwonenden bovenwettelijk moeten worden gecompenseerd. Een goede argumentatie hiervoor ontbreekt.

Nederland – en dus ook de provincie Groningen – moet de komende jaren forse stappen zetten voor het versnellen van de energietransitie en daarvoor moet een flink aantal duurzame energieprojecten worden gerealiseerd. Deze duurzame energieprojecten zorgen voor flinke zichtbare veranderingen in de fysieke leefomgeving.

Gezien de enorme impact van de energietransitie, is voldoende maatschappelijke acceptatie van essentieel belang om de energietransitie succesvol te kunnen realiseren. Een betere verdeling van de lusten en lasten is een belangrijk middel om zowel het draagvlak voor de energietransitie te versterken als de realisatie van duurzame energieprojecten te bespoedigen.

Wij wijzen er bovendien op dat dit algemeen erkend wordt, want ook in het klimaatakkoord hebben alle betrokken partijen afgesproken dat participatie en acceptatie van groot belang zijn. Dit vertaalt zich in het Klimaatakkoord in het streven naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven).

CONCLUSIE 3 Provinciale Staten van Groningen hebben een beleid voor een gebiedsfonds en participatie bij windparken vastgesteld.

Het antwoord klopt voor windparken. Voor zonneparken ligt deze verantwoordelijkheid bij de gemeenten. In de provinciale omgevingsverordening (POV) staat hierover in artikel 2.42.1 lid 4 dat: *“het bestemmingsplan inzicht moet bieden in de mogelijkheid voor omwonenden om te participeren in de ontwikkeling en opbrengst van het zonnepark”*.

CONCLUSIE 4 Omwonenden hebben nauwelijks een positie bij de aanwijzing van de concentratiegebieden voor windenergie.

Er wordt hierbij voorbijgegaan aan het feit dat er ter voorbereiding op het eerste Provinciaal Omgevingsplan een grote publiekscampagne heeft plaatsgevonden: op meerdere plekken in de provincie werden bijeenkomsten gehouden waar een ieder kon meepraten over onder meer het toekomstig ruimtelijk beleid en de keuzes die hierin zouden moeten worden gemaakt. Er kan dus gesteld worden dat de provincie wel degelijk meer heeft gedaan dan alleen de wettelijke minimumvereisten die worden gesteld aan procesparticipatie volgen.

CONCLUSIE 5 Provinciale Staten hebben omwonenden geen gelegenheid geboden de aanwijzing van de concentratiegebieden aan te vechten bij de bestuursrechter.

Op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening, die tot 1 juli 2008 gold, konden onderdelen van een streekplan (of omgevingsplan) door Provinciale Staten worden aangewezen als ‘concrete beleidsbeslissing’ (cbb). Een cbb moest een voldoende mate van concreetheit hebben. Dat hield in dat sprake moest zijn van een finaal afgewogen beslissing ten aanzien van een concreet gebied waarin een voldoende duidelijke ruimtelijke ontwikkeling of concreet project was voorzien. Omdat de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan aan een cbb was gebonden, kon tegen een cbb beroep worden ingesteld en niet tegen het bestemmingsplan.

Anders dan de Noordelijke Rekenkamer zijn wij van mening dat de aanwijzing van de concentratiegebieden niet aan de vereiste mate van concreetheid van een cbb voldoet. Weliswaar is met het aanwijzen van deze gebieden bepaald waarbinnen de provincie al dan niet windturbines mogen worden opgericht, maar de concrete invulling van deze gebieden – in de vorm van het aantal windturbines, de opstelling en de hoogte ervan – was niet bepaald, waardoor onzes inziens geen sprake was van een volledige definitieve ruimtelijke keuze van Provinciale Staten. In de op 1 juli 2008 in werking getreden Wet op de ruimtelijke ordening is gekozen voor een ander stelsel van doorwerking van provinciaal ruimtelijk beleid, namelijk via het stellen van instructieregels bij provinciale verordening.

CONCLUSIE 6 Gedeputeerde Staten hebben bij de voorbereiding van de strategische ruimtelijke kaders waarin de concentratiegebieden voor grootschalige windenergie zijn vastgelegd, steeds vermeden dat alternatieven voor de locaties in een plan-MER moesten worden heroverwogen.

Uitgangspunt bij de aanwijzing van concentratiegebieden is uitdrukkelijk geweest dat de opwekking van windenergie een industriële activiteit betreft, welke ter bescherming van het landschap moet worden geclusterd in aansluiting op bedrijventerreinen. Dit uitgangspunt is door Provinciale Staten nadien op diverse momenten herbevestigd, en bracht met zich mee dat weinig andere locaties geschikt zouden kunnen worden bevonden.

CONCLUSIE 7 Bij windpark N33 hebben Gedeputeerde Staten geen voorkeursvariant kenbaar gemaakt aan de minister. Hierdoor hebben zij een kans om invloed uit te oefenen op de inrichting van het windpark laten lopen. De eerder zo gewenste landschappelijke samenhang heeft de provincie hierdoor niet kunnen realiseren.

Na de verkiezingen van 2015 trad er een nieuw college van GS aan. Omdat er veel verzet was rondom Windpark N33, wilde het nieuwe provinciebestuur niet zondermeer de ingezette koers met betrekking tot Windpark N33 overnemen. De inzet van GS was erop gericht om in goede samenwerking en afstemming met de betrokken gemeenten en de omgeving te onderzoeken of er alternatieven mogelijk waren. Herhaaldelijk is er bij de verantwoordelijke minister (toenmalig minister van EZK Henk Kamp) op aangedrongen meer tijd te krijgen om met het gebied tot een meer gedragen variant te komen. Deze ruimte werd door de minister slechts in beperkte mate geboden.

De geboden extra tijd was in onze optiek te beperkt om tot een zorgvuldige uitkomst te kunnen komen. Omdat het provinciebestuur zich niet achter het proces kon scharen, wilden zij ook geen steun verlenen aan de uitkomst daarvan. Daarom is besloten om geen gehoor te geven aan het verzoek van de minister om zich uit te spreken over een voorkeursvariant.

CONCLUSIE 8 Door gebruik te maken van de Provinciale Omgevingsverordening hielden Gedeputeerde Staten regie over de locaties van grootschalige zonneparken.

Dit klopt deels. Provinciale Staten stellen de uiteindelijke Omgevingsverordening vast. De uiteindelijke formele verantwoordelijkheid ligt bij PS, niet GS. Voor de volledigheid is het belangrijk om op te merken dat GS alleen een aanwijfsbesluit nemen voor locaties voor zonneparken in het buitengebied op basis van een gemeentelijke gebiedsvisie zonne-energie en wanneer de maatwerkmethode is toegepast onder begeleiding van een bij de provincie werkzame deskundige op het gebied van stedenbouw en landschapsarchitectuur.

CONCLUSIE 9 **initiatiefnemers van wind- en zonneparken hadden goede toegang tot het bevoegd gezag en daardoor veel mogelijkheden om hun belangen over te brengen.**

Een initiatief voor een wind- of zonnepark moet voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning aan buitengewoon veel eisen voldoen. Om daar het gesprek over te voeren, vindt er begrijpelijkerwijs regelmatig contact plaats met de initiatiefnemers. Hier worden alle eisen en wensen die er vanuit de overheid zijn besproken. Ook participatie en het betrekken van de omgeving zijn daar onderdeel van. Deze conclusie lijkt te impliceren dat er een soort ‘onderonsje’ tussen overheid en initiatiefnemers zou plaatsvinden, maar daar is geen sprake van.

Aanvullend hierop geldt dat voor wind de klankbordgroepen juist zijn ingesteld om ook omwonenden beter bij het proces te betrekken en de mogelijkheid te bieden om voor hun belangen op te komen. En voor zonneparken geldt dat wij gemeenten aanzetten tot het opstellen van een gemeentelijke gebiedsvisie op zonne-energie, waarin zij potentieel geschikte gebieden of locaties aanwijzen en voorwaarden kunnen stellen aan de ontwikkeling van zonneparken. Hierbij sporen wij er bij gemeenten op aan dat het opstellen van zo’n visie altijd in samenspraak met de inwoners van de gemeente gebeurt. Dit ziet erop toe dat inwoners al vanaf het begin betrokken worden. Daarnaast zien wij dat omwonenden ook steeds vaker bij (potentiële) projecten betrokken worden door middel van informatieavonden en/of inspraakavonden die georganiseerd worden door initiatiefnemers en/of gemeente. Wij proberen dit ook onder initiatiefnemers en gemeenten verder te stimuleren.

CONCLUSIE 10 **Gedeputeerde Staten probeerden initiatiefnemers binnen de wettelijke ruimte te faciliteren met snelle procedures.**

Dat klopt. De reden hiervoor is dat deze versnelling plaats heeft gevonden met het oog op het behalen van onze taakstelling voor wind op land: 855,5 MW per 31 december 2020. De provincie was dus niet zozeer bezig met het faciliteren van de initiatiefnemers, maar met het nakomen van de harde afspraken die er met het Rijk hierover gemaakt zijn. Ook dient opgemerkt te worden dat hier extra bijdragen voor de omgeving tegenover stonden.

CONCLUSIE 11 **Omwonenden werden laat bij het proces betrokken en zij hadden nauwelijks invloed op de inrichting van de wind- en zonneparken.**

Het betrekken van de omgeving bij wind- of zonneprojecten is grotendeels de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer(s). Als overheid proberen we met de middelen die we hebben daar zo goed mogelijk op te sturen. Hierbij speelt mee dat de discussie over compensatie en (financiële) participatie pas vanaf 2014/2015 echt van de grond is gekomen. Groningen was een van de eerste provincies die hiervoor beleid heeft opgesteld. Dat was bijzonder, omdat er – zoals ook in dit rapport wordt geconstateerd – geen wettelijk grondslag voor was (en nog steeds niet is). Toch heeft dit al de eerste deuren geopend om het gesprek met initiatiefnemers over compensatie en (financiële) participatie aan te gaan. Kortom, met de kennis van nu kijken naar eerdere projecten doet de voortgang die geboekt is op dit onderwerp echt te kort.

CONCLUSIE 12 Er was onder omwonenden weinig acceptatie voor windparken. Ook als een klankbordgroep actief was, bleef de acceptatie laag.

Het bevorderen van de maatschappelijke acceptatie van de energietransitie is een urgente opgave waar alle overheden zoveel mogelijk samen in zullen moeten optrekken. Het is een bekend gegeven dat de acceptatie van windparken moeilijk blijft. Ook is bekend dat ‘acceptatie’ toeneemt na realisatie van een windpark. Voor zonneparken zien wij eveneens de maatschappelijke discussie steeds meer toenemen. In de Regionale Energie Strategie (RES) werken wij hier, in samenwerking met gemeenten en waterschappen, dan ook hard aan. Het streven van 50% lokaal eigendom uit het Klimaatakkoord staat hierin centraal. Wij werken uit hoe er meer regionale afstemming kan plaatsvinden over zowel de manier waarop de omgeving betrokken kan worden bij de ontwikkeling van duurzame energieprojecten, als de mate waarin de opbrengsten van deze projecten ten goede komen aan de lokale omgeving.

CONCLUSIE 13 Gedeputeerde Staten oefenden druk uit op initiatiefnemers van wind- en zonneparken opdat zij bovenwettelijke compensatie en financiële participatiemogelijkheden aan omwonenden zouden aanbieden.

Klopt, omdat een juridisch kader ontbreekt zijn overheden sterk afhankelijk van de welwillendheid van ontwikkelaars om te komen tot afspraken over compensatie en/of financiële participatie. Wij zijn ons bewust van het belang om de maatschappelijke acceptatie van duurzame energie te behouden/vergroten, en vinden het belangrijk lokale participatie plaatsvindt en doen derhalve ons uiterste best om dat te stimuleren.

CONCLUSIE 14 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.

Klopt, wij zijn ons hier van bewust. Wel geldt dat ontwikkelende partijen altijd de contractsvrijheid hadden om privaatrechtelijke overeenkomsten, die o.a. toezien op de gemaakte afspraken met betrekking tot compensatie en financiële participatie, al dan niet te tekenen.

CONCLUSIE 15 Vanuit het omgevingsrecht heeft de provincie vrijwel geen bevoegdheden om compensatie en financiële participatie af te dwingen. Desalniettemin vloeien er bij alle drie onderzochte cases gelden naar de omgeving als bovenwettelijke compensatie en wordt bij twee cases de mogelijkheid aan omwonenden geboden financieel te participeren.

Klopt, daar hebben wij ons als provincie hard voor ingezet.

CONCLUSIE 16 Gerealiseerde compensatie- en financiële participatiearrangementen verschillen sterk per casus.

Klopt, omdat een juridisch kader ontbreekt zijn overheden sterk afhankelijk van de welwillendheid van ontwikkelaars en omstandigheden van het project om te komen tot (vrijwillige) afspraken m.b.t. compensatie en/of financiële participatie. Daarbij is ook sprake van voortschrijdend inzicht. Wat 5 jaar geleden als ‘acceptabel’ gezien werd, is dat in de huidige markt op dit moment niet meer. Daarnaast zijn wij van mening dat participatie altijd maatwerk en sterk afhankelijk van de lokale situatie is. De wet geeft het bevoegd gezag en ontwikkelaars ook de vrijheid eigen keuzes te maken voor de inrichting van het participatieproces.

Voor wind geldt dat vanuit ons beleidskader ‘Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie’ de € 1.050,- per MW altijd gehanteerd wordt. Voor zon geldt dat wij aan het onderzoeken zijn of wij gemeenten kunnen stimuleren om dezelfde (financiële) randvoorwaarden voor de ontwikkeling van zonneparken in hun beleid op te nemen. Op deze manier proberen wij meer uniformiteit op het gebied van financiële participatie bij zonneparken te bewerkstelligen.

CONCLUSIE 17 Bij coöperatieve initiatieven vloeien beduidend meer gelden naar de lokale omgeving dan bij reguliere initiatieven.

Klopt, het is de ambitie van lokale energiecoöperaties om de opbrengsten zoveel mogelijk lokaal te houden. Daarom stimuleren wij lokale energiecoöperaties ook via het PROGRAMMA LOKALE ENERGIETRANSITIE en het FONDS NIEUWE DOEN.

CONCLUSIE 18 In Denemarken bestaan op nationaal niveau specifieke wettelijke regelingen voor compensatie en financiële participatie die van toepassing zijn bij windparken.

Klopt, dat is ons bekend. Wij hebben daarom ook bij het rijk herhaaldelijk gelobbyd voor betere wettelijke regelingen voor compensatie en financiële participatie.

AANBEVELING 1 Beargumenteer waarom het juist voor wind- en zonneparken belangrijk is dat omwonenden bovenwettelijk worden gecompenseerd en waarom er financiële participatiearrangementen worden aangeboden.

Zie antwoord conclusie 1.

AANBEVELING 2 Ontwikkel een duidelijke visie op de manier waarop duurzame energie idealiter geproduceerd dient te worden.

Deze visie ontwikkelen wij in gezamenlijkheid met de gemeenten en waterschappen feitelijk al in de Groningse Regionale Energie Strategie. In de praktijk verwachten wij combinaties van alle drie varianten te zien, omdat er al afspraken/contracten liggen en de energieopgave te groot en te urgent is om op te hangen aan één manier van ontwikkelen.

AANBEVELING 3 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.

Dat doen wij al en wij onderkennen dan ook het belang hiervan. Daarom hebben wij de afgelopen jaren de lokale energiesector ondersteund en gestimuleerd via o.a. het Programma Lokale Energietransitie en het Fonds Nieuwe Doen. Daarmee is de ondersteunende structuur, waarover in de aanbeveling gesproken wordt, al aanwezig met bijvoorbeeld het Servicepunt Lokale Energie Voorwaarts, de Groninger Energie Koepel en de coöperatieve ontwikkelaar Bronnen VanOns.

AANBEVELING 4 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.

Daar hebben wij al herhaaldelijk op aangedrongen en dat zullen wij in de toekomst ook blijven doen, al dan niet in samenwerking met andere provincies. Wij voelen ons in onze lobby gesterkt door de in het Klimaatakkoord geformuleerde

ambitie van 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven). Nu is het aan het Rijk om de decentrale overheden daarvoor ook de benodigde juridische bevoegdheden te verschaffen.

AANBEVELING 5 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.

Als het Rijk niet over de brug komt met deze bevoegdheden, dan zullen wij ons op dezelfde manier als wij tot nog toe steeds hebben gedaan, hard blijven maken voor betere afspraken wat betreft compensatie en financiële participatie. Wij vinden dat wij dat aan de inwoners van de provincie Groningen schatplichtig zijn, omdat er in onze provincie enorm veel gebeurd op het gebied van de energietransitie en wij het behouden en bevorderen van het maatschappelijk draagvlak voor deze energietransitie van essentieel belang vinden.

AANBEVELING 6 Actualiseer het beleidskader voor sanering, opschaling, gebiedsfonds en participatie. Zoek bij de afdracht in het gebiedsfonds aansluiting bij de NWEA-gedragscode. Stel daarbij een vergelijkbaar beleidskader op dat van toepassing is bij grootschalige zonneparken om zo duidelijkheid te verschaffen aan initiatiefnemers, omwonenden en andere partijen.

Met het verder uitwerken van de Maatschappelijke Tender voor Wind op Land en het in samenwerking met gemeenten opstellen van randvoorwaarden voor (financiële) participatie bij de ontwikkeling van zonneparken, werken wij op dit moment hard aan goede en transparante afspraken op het vlak van compensatie en financiële participatie. Wij proberen hierbij zoveel mogelijk te streven naar gelijke uitgangspunten in de gehele provincie. Omdat wij het als provincie belangrijk vinden dat initiatiefnemers, en andere partijen, duidelijkheid hebben over wat er van ze verwacht wordt en de omgeving ook weet waar ze op kunnen rekenen.

Nawoord Noordelijke Rekenkamer

Uit de bestuurlijke reactie maakt de Noordelijke Rekenkamer op dat Gedeputeerde Staten het in hoofdlijnen eens zijn met de bevindingen uit het rapport *Verdeling onder hoogspanning*. Zo onderschrijven Gedeputeerde Staten het belang van een wettelijk instrumentarium om een eerlijke verdeling van lusten en lasten af te kunnen dwingen.

Gedeputeerde Staten onderschrijven de zes aanbevelingen in het rapport goedgevoel. De algemene strekking van hun reactie is dat de provincie al druk bezig is met de onderwerpen die in de aanbevelingen worden aangereikt. De Noordelijke Rekenkamer wil nog wel een paar punten onder de aandacht brengen.

Bij de eerste drie aanbevelingen benadrukt de Noordelijke Rekenkamer het belang van het maken van expliciete keuzes. In Nederland worden duurzame energieopwekking, acceptatie, compensatie en lokaal eigenaarschap vaak in één adem genoemd. Dit zonder dat onderzoek aantoonde of (en zo ja hoe) die begrippen met elkaar samenhangen. Neemt de acceptatie van windparken daadwerkelijk toe als omwonenden ruimhartiger worden gecompenseerd? En wat maken wind- en zonneparken zo bijzonder dat omwonenden gecompenseerd moeten worden en omwonenden van andere grootschalige ruimtelijke ingrepen niet? Daar hoort ook een visie bij op de manier waarop duurzame energie idealiter geproduceerd dient te worden. Natuurlijk kan een dergelijke visie in RES-verband worden ontwikkeld. Maar daar zal dan wel uitdrukkelijk naar gestreefd moeten worden.

De Noordelijke Rekenkamer waardeert het feit dat – afgaande op de reactie op de laatste twee aanbevelingen – Gedeputeerde Staten inzetten op gelijke uitgangspunten voor en betere afspraken over compensatie en financiële participatie. Gedeputeerde Staten lijken echter wel gemakkelijk over het rechtmatigheidsvraagstuk heen te stappen. Onder conclusie 14 spreken zij bijvoorbeeld over ‘contractsvrijheid’ om privaatrechtelijke overeenkomsten met betrekking tot compensatie en financiële participatie te tekenen. De provincie negeert daarmee de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de ruimtelijke bevoegdheden: initiatiefnemers kunnen weinig anders doen dan de anterieure overeenkomst te tekenen, omdat Gedeputeerde Staten anders – wellicht – geen vergunning of planologische vrijstelling geven. Als de provincie deze weg blijft bewandelen – en de reactie van Gedeputeerde Staten op aanbeveling 5 suggereert dat – dan blijft het risico van onrechtmatig handelen bestaan. Ook wanneer de maatschappelijke tender en randvoorwaarden voor financiële participatie worden uitgewerkt, zal de provincie gebonden zijn aan het specialiteitsbeginsel en het verbod op détournement de pouvoir.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht Groningse wind- en zonneparken

Tabel 7 Lopende windprojecten in Groningen

Omschrijving	Opgesteld vermogen in megawatt (schatting)	Status
Windpark Oosterhorn	90	Nog niet gerealiseerd
Geefsweer	58,8	Nog niet gerealiseerd
Uitbreiding Delfzijl Zuid	67,2	Nog niet gerealiseerd
Oostpolderdijk	9	Nog niet gerealiseerd
Oostpolder	94,5	Nog niet gerealiseerd
Windpark N33	149	Nog niet gerealiseerd

Tabel 8 Lopende en gerealiseerde zonprojecten in Groningen

Omschrijving	Opgesteld vermogen in megawattpiek (schatting) ¹⁰⁰	Status
Sunport Delfzijl	30,0	Gerealiseerd
Zonnepark Woldjerspoor	10,0	Gerealiseerd
Zonnepark Vierverlaten	2,0	Gerealiseerd
Zonnepark RuG – Zernike Campus	0,46	Gerealiseerd
P+R Reitdiep	0,26	Gerealiseerd
Industrieweg Veendam 2	13,5	Gerealiseerd
Alberdaheerd Marum	8,0	Gerealiseerd
Sunbrouck	1,2	Gerealiseerd
Zonnepark Groot-Bronswijk – Wagenborgen	4,7	Gerealiseerd
Finsterwolde	10,0	Nog niet gerealiseerd

¹⁰⁰ Alleen initiatieven >0,1 MW opgenomen in dit overzicht.

Zuidwending EnergyStock	2,4	Nog niet gerealiseerd
De Mikkelfhorst	3,7	Nog niet gerealiseerd
Dijkpark RWZI Garmerwolde	65,0	Nog niet gerealiseerd
Stadskanaal N378/kanaal	94,0	Nog niet gerealiseerd
Vleddermond Maarsingh	16,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Vlagtwedde	100,0	Nog niet gerealiseerd

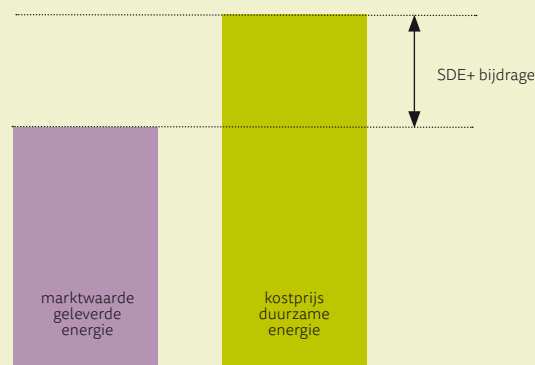
Bijlage 2 SDE+ en toelichting op inkomsten van een wind- of zonnepark

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 exploitatiesubsidie. 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. 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.¹⁰¹ De SDE+ vergoedt *het verschil tussen de kostprijs van duurzame energie en de marktprijs (= ook wel marktwaarde) van energie* (zie figuur 5).

Figuur 5 Werking SDE+. Bron: RVO.



¹⁰¹ RVO, Voorlichtingsbrochure SDE+ Najaar 2018, 2018.

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. De SDE+ subsidie is in het voorjaar van 2018 in drie fases opengesteld. 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.¹⁰²

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 middels de *Opslag Duurzame Energie* (ODE). De ODE is een extra belasting die in 2013¹⁰³ is ingevoerd door de overheid. Voor iedere kWh 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.¹⁰⁴ Bij een jaarverbruik van 1.470 m³ gas en 3.000 kWh elektriciteit, betaalt een gemiddeld huishouden jaarlijks € 134 aan ODE.¹⁰⁵

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

¹⁰² RVO, Voorlichtingsbrochure SDE+ Najaar 2018, 2018.

¹⁰³ Daarvoor werd de SDE+ op andere wijze gefinancierd.

¹⁰⁴ 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 dat boven de 170.000 m³ aardgas respectievelijk 10.000 kWh elektriciteit uitgaat een lager tarief per m³ respectievelijk kWh.

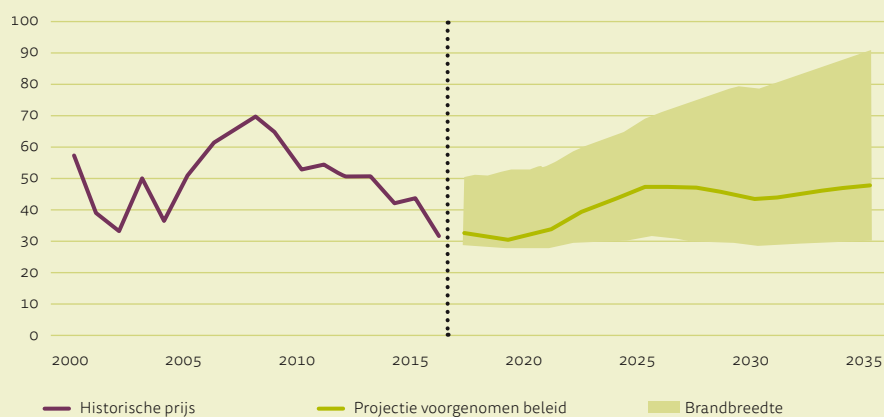
¹⁰⁵ De verbruikscijfers voor een gemiddeld huishouden zijn ontleend aan de voorlichtingsorganisatie Milieu Centraal. <https://www.milieucentraal.nl/energie-besparen/snel-besparen/grip-op-je-energierekening/gemiddeld-energieverbruik/>.

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.¹⁰⁶ 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 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. De prijs wordt ook mede bepaald door het aantal grote energiecentrales dat in werking is. 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.

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 6, welke is ontleend aan de Nationale Energieverkenning (NEV) 2017.¹⁰⁷

Figuur 6 Ontwikkeling van de gemiddelde groothandelsprijs van elektriciteit (in euro per MW). Bron: NEV 2017, p.126



¹⁰⁶ 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,l&D4=a&HDR=G1,G2,T&STB=G3&VW=T>, geraadpleegd: 9 april 2019.

¹⁰⁷ ECN, Nationale Energieverkenning 2017, 2017, p.126.

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

Figuur 6 laat zien hoe de jaarlijkse 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).¹⁰⁸ 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.

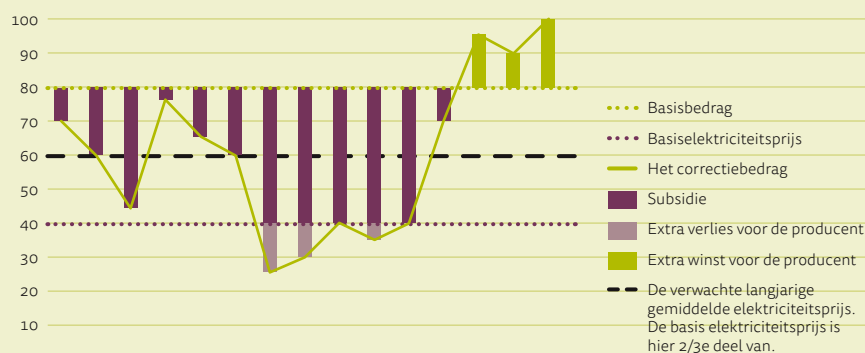
Is de elektriciteitsprijs hoog, dan ontvangt de initiatiefnemer relatief weinig subsidie (zie bijvoorbeeld jaar 4 en 5) en vice versa. Na vijftien jaar wordt er geen SDE+ subsidie meer ontvangen en vormen de opbrengsten uit de verkoop van de opgewekte elektriciteit de enige bron van inkomsten.

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 subsidie is aangevraagd in 2016 ontvangt meer subsidie dan eenzelfde windpark waarvoor subsidie is aangevraagd in 2018.¹⁰⁹

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.¹¹⁰

Figuur 7 Grafische weergave van de werking van de SDE+ (euro per MWh). Bron: ECN, Eindadvies basisbedragen SDE+ 2018.



¹⁰⁸ De situatie in figuur 6 betreft een fictieve situatie.

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ Voor een zonnepark is het beeld op 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 2017¹¹¹ 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 3.000.¹¹²

Tabel 12 Belangrijkste uitkomsten scenario analyse

	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3		Scenario 4	
	in €	in %	in €	in %	in €	in %	in €	in %
Verkoop elektriciteit	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	

¹¹¹ 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 een eerder jaar is beschikt.

¹¹² De totale jaarproductie van het windpark komt dan uit op: $3.000 * 45 = 135.000$ MWh. Dat komt overeen met 135.000.000 kWh.

Tabel 12 toont de totale jaarlijkse¹¹³ 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.

¹¹³ Het betreft de eerste 15 jaar; de periode waarvoor SDE+ subsidie wordt verstrekt.

Bijlage 3 Toelichting op kosten van een wind- en zonnepark

Voor een deel van de onderzochte wind- en zonneparken 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 Economische Zaken en Klimaat (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 advies¹¹⁴ van het ECN aan het ministerie van EZK over de veronderstelde kostprijzen¹¹⁵ 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."*¹¹⁶ 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 omstandigheden¹¹⁷ 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 over afdrachten in gebiedsfondsen.

¹¹⁴ ECN, Eindadvies basisbedragen SDE+, diverse jaargangen.

¹¹⁵ Dit is een versimpeling van de werkelijkheid. Het betreft een advies over de basisbedragen. Deze basisbedragen bevatten de kostprijzen.

¹¹⁶ ECN, Eindadvies basisbedragen SDE+, 2017.

¹¹⁷ 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 voorbereidingskosten 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* door zal gaan. Initiatiefnemers hebben op dat moment al wel significante 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 en leges
- 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 2017¹¹⁸ 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

¹¹⁸ 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, dan heeft de Noordelijke Rekenkamer de uitgangspunten uit het Eindadvies basisbedragen 2018 gehanteerd.

gerekend de zonnepanelen, omvormers, bekabeling, montage materiaal en de net-aansluiting. 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 er van 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 in de laatste jaren in staat tegen gunstigere voorwaarden dan tijdens de economische crisis vreemd vermogen aan te trekken. ECN gaat in het Eindadvies 2017 uit van een rentepercentage van 2,5% voor het vreemd vermogen dat bij wind- of zonneparken aangetrokken wordt.¹¹⁹ Het rentepercentage zal per project verschillen en is een belangrijke variabele die van invloed is op de winst die initiatiefnemers kunnen 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. Deze aannames zijn ook door de Noordelijke Rekenkamer gehanteerd.

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.¹²⁰ Deze geldstroom is alleen van toepassing als (een deel van) de investering is gefinancierd met eigen vermogen.

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 ope-

¹¹⁹ Ter vergelijking: in het Eindadvies 2014 ging ECN uit van 6% rente.

¹²⁰ Het betreft hier dus niet de wettelijke verplichting om (boekhoudkundig) af te schrijven op de oorspronkelijke aanschafwaarde van het kapitaalgoed.

rationele 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 ervan uit dat de operationele kosten jaarlijks zo'n één tot twee procent van de totale investeringskosten bedragen. Voor de hoogte van de operationele kosten van zonneparken Vlagtwedde 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.¹²¹ 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 VI).

Tekstbox VI: 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)

¹²¹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Taxatiewijzer en kengetallen DEEL 12 Duurzame energie naar waardepeildatum 1 januari 2018, 15 november 2018.

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 Nederland¹²² wordt er op de oorspronkelijke investeringskosten circa dertig procent in mindering gebracht voor de werktuigenvrijstelling.¹²³ Het exacte percentage verschilt per type windmolen. Door te corrigeren voor de netinpassing en de werktuigenvrijstelling komt de 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.¹²⁴ 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 tekstbox VII. 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. Hierbij is geen rekening gehouden met de eventuele gevolgen voor de uitkering uit het gemeentefonds.

¹²² Branchevereniging voor energiebedrijven.

¹²³ 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.

¹²⁴ In de Taxatiewijzer wordt sinds 2017 aandacht besteed aan de waardering van zonneparken. Voor zowel 2017 als 2018 bedraagt de getaxeerde waarde ten behoeve van de ozb ongeveer 69% van het totale investeringsbedrag (uitgaande van het kengetal van ECN). Voor zonneparken Appelscha, Garyp en Ubbena werd al in 2014/2014/2016 subsidie aangevraagd en toegekend. De initiatiefnemers in Appelscha en Garyp hebben een vrijstelling voor ozb ontvangen; Ubbena niet. De Noordelijke Rekenkamer hanteert als aanname dat de getaxeerde waarde van dit zonnepark ook 69% bedraagt van de totale investering en dat de technische levensduur 18 jaar bedraagt met een restwaarde van 0%.

Tekstbox VII: 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 rekentarieef, 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 rekentarieef 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.¹²⁵ Daarom rekent de Noordelijke Rekenkamer met de winst vóór afdracht vennootschapsbelasting.

BOVENWETTELIJKE COMPENSATIE ALS ONDERDEEL VAN DE TOTALE KOSTEN

In alle onderzochte Groningse casussen zijn er 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.

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.

¹²⁵ Zie bijvoorbeeld ook <https://nos.nl/artikel/2285715-shell-betaalt-geen-winstbelasting-in-nederland.html>.

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 wordt het percentage groter dan 100%, in het tweede geval wordt het negatief.

Bijlage 4 Geïnterviewde personen

Contactpersonen provincie

Michiel Adema	Provincie Groningen
Renske Giljam	Provincie Groningen
Rolf Sieben	Provincie Groningen

Geïnterviewden

Jan Berends	Initiatiefnemer windpark Oostpolder
Henk Birza	Gemeente Veendam
Jan Boorsma	Innogy
Herman Bröring	Rijksuniversiteit Groningen
Johan van Dalen	Coöperatie EC-Oudeschip
Anna Doolaard	Gemeente Westerwolde
Roelof Eilders	Gemeente Oldambt
Harry Flap	Gemeente Midden-Groningen
Kars de Graaf	Rijksuniversiteit Groningen
Alfred Hamstra	Provincie Groningen/Buro RO
Frank Hart	Natuur- en Milieufederatie Drenthe
Willem Hoftijzer	Secretaris energiecoöperatie Westerwolde
Jaap Kap	Dorpsbelangen Oudeschip
Jaco van Leeuwen	Powerfield (schriftelijke beantwoording vragen)
Sander Lensink	Planbureau voor de Leefomgeving
William Moorlag	Voormalig gedeputeerde Groningen
Johan Mulder	Stichting Tegenwind
Michiel Mulder Drenthe	Natuur- en Milieufederatie Groningen en
Pieter Muntendam	Stichting Tegenwind
Goda Perlavitiute	Rijksuniversiteit Groningen
Marleen van der Puil	YARD ENERGY Development
Rob Rietveld	Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW)
Ben Schoon	Ministerie EZK
Meindert Smallenbroek	Ministerie EZK
Hanna Tolsma	Rijksuniversiteit Groningen
Arenda Woltjer	Omwonende
Lies Zondag	Stichting Tegenwind
Emme Groot	Gebiedscoördinator N33; wenste niet mee te werken

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.
- BügelHajema, *Ruimtelijke onderbouwing Windpark Oostpolder*, BügelHajema, vastgesteld op 11–9–2017.
- Collegeakkoord provincie Groningen 2015–2019, *Vol Vertrouwen*, 23 april 2015.
- Collegeakkoord provincie Groningen 2019–2023, *Verbinden Versterken Vernieuwen*, 20 mei 2019.
- Commissie voor de m.e.r., *Factsheet Milieueffectrapportage in een notendop*, augustus 2019.
- Compendium voor de Leefomgeving, *Windturbines op land en op zee 1990–2016*
- R.T. Disco, *The relation between participation and procedural fairness in wind farm siting decision – a case study in Groningen*, 2 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*.
- ECN, Eindadvies basisbedragen SDE+, meerdere jaargangen.
- ECN, Nationale Energieverkenning 2017, 2017, p.126.
- ECN, Notitie basisprijzen SDE+, 2017.
- Gedeputeerde Staten van Groningen, antwoordnota zienswijzen op de omgevingsvergunningaanvraag Windpark Oostpolder, datum onbekend.
- Gedeputeerde Staten van Groningen, brief aan het college van B&W van Vlagtwedde, d.d. 18 juli 2017, Besluit tot aanwijzing van locatie zonnepark Vloeienveldweg Vlagtwedde, kenmerk 2107-066.331/29/A.15
- Gedeputeerde Staten van Groningen, Brief aan Waddenwind BV, 13 september 2017, kenmerk 2017-083.412/37/A.23.
- 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.
- KAW, Windpark N33 verkenning naar participatie, communicatie en compensatie, februari 2016.
- Klimaatberaad, *Klimaatakkoord*, Den Haag 2019.
- 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.

- Natuur en Milieufederaties en Natuur & Milieu, *Samen verder met windenergie op land, Geleerde lessen uit vier windenergieprojecten, bijlage Windpark Oostpolder*, Utrecht: maart 2018.
- Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA), Stichting De Natuur- en Milieufederaties, Stichting Natuur & Milieu, Greenpeace Nederland, Vereniging Milieudefensie en ODE Decentraal, *Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land*, december 2016.
- Noordelijke Rekenkamer, *Energie in transitie* Nota van Bevindingen provincie Groningen, 14 december 2018.
- 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.
- Participatieovereenkomst zonnepark Vlagtwedde, ondertekend op 29 september 2017.
- Promotion of Renewable Energy Act, Act no. 1392 of 27 December 2008, January 2009, GlobalDenmark Translations.
- Provinciale Staten van Groningen, partiële streekplanherziening Plaatsing Windturbines, 5 juli 2000.
- Provinciale Staten van Groningen, Provinciaal Omgevingsplan Koersen op Karakter, 14 december 2000.
- Provinciale Staten van Groningen, Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013, 17 juni 2009.
- Provinciale Staten van Groningen, Omgevingsvisie provincie Groningen 2016–2020, 1 juni 2016.
- Provinciale Staten van Groningen, Beleidskader Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie, 29 januari 2014.
- 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
- ABRvS, ECLI: NL: RVS: 2018:2225
- ABRvS, ECLI: NL: RVS: 2002: AF2474.

Websites

- <https://www.commissiemer.nl/documenten/00000193.pdf>
- <https://www.dvhn.nl/groningen/Vlagtwedde-verwelkomt-zonnepark-22323350.html>
- www.eigenhuis.nl
- www.energinet.dk
- <https://fd.nl/ondernemen/1208116/gemeente-vlagtwedde-schoorvoetend-akkoord-met-enorm-zonnepark#>
- <https://www.milieucentraal.nl/energie-besparen/snel-besparen/grip-op-je-energierekening/gemiddeld-energieverbruik/>

- <https://nmfgroningen.nl/wat-we-doen/klimaat-energie/windenergie/>
- <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
- <https://www.postcoderoosregeling.nl/wat-houdt-de-pcr-regeling-precies-in/>
- www.windstats.nl/statistieken

colofon

ONTWERP EN OPMAAK

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

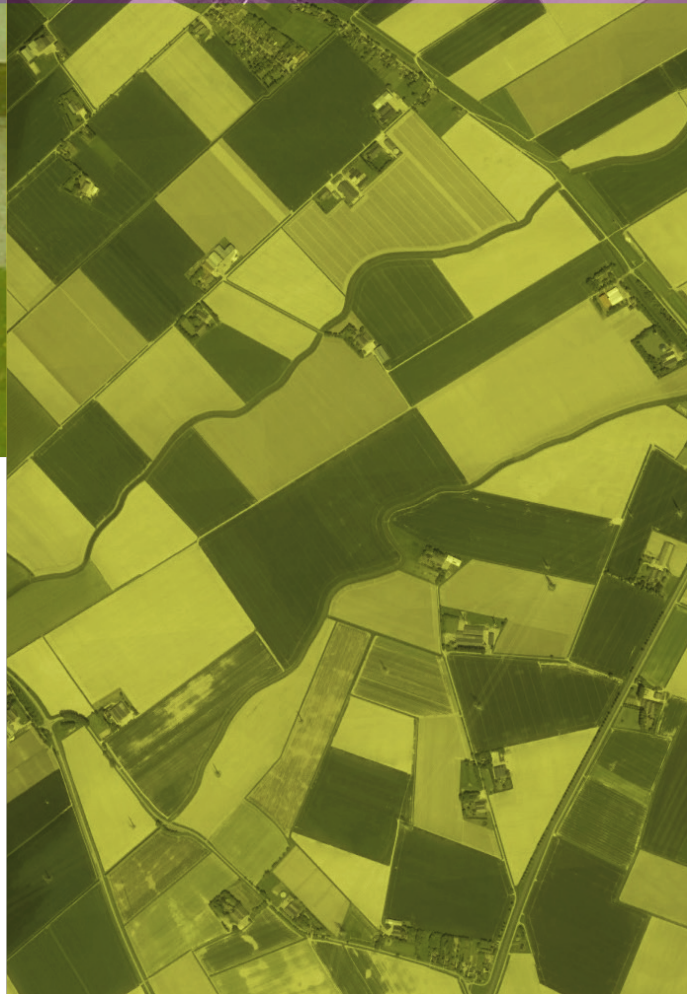
DRUK

Multa, Assen

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

Foto windmolens Delfzijl: CC BY-SA 4.0 - ©Zandcee

Luchtfoto midden-Drenthe: Google, Maxar Technologies



DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR

Klaas Kwakkel
Edwin de Jong

ASSEN 2 MAART 2020