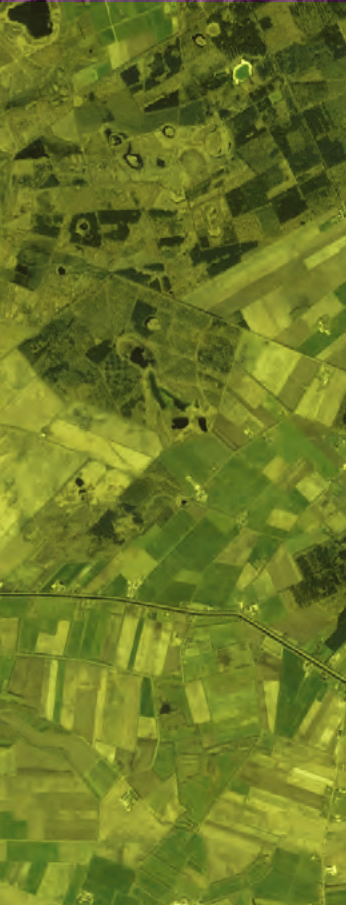


VERDELING ONDER HOOGSPANNING

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

PROVINCIE DRENTHE



 Noordelijke
Rekenkamer

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 2 maart 2020

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

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 Drenthe' 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 Drenthe

Inhoud

Samenvattende conclusies en aanbevelingen	3
Context	4
Conclusies	5
Aanbevelingen	10
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding en context	14
1.2 Aanpak en afbakening van het onderzoek	15
1.3 Leeswijzer	17
2 Het aanwijzen van de gebieden	18
2.1 Inleiding	19
2.2 Het aanwijzen van concentratiegebieden voor windenergie	19
2.2.1 De locatiekeuze	19
2.2.2 Burgerbetrokkenheid bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie	23
2.2.3 Het afwegen van alternatieve locaties	23
2.2.4 Het aanwijzen van de locaties in Emmen	23
2.3 Het aanwijzen van de gebieden voor zon	26
2.4 Samenvatting	28
3 Het bestemmen en vergunnen van de projecten	29
3.1 Inleiding	30
3.2 Procedures onder tijdsdruk	31
3.3 De gekozen procedure en het plan-MER	32
3.4 De vergunningverlening	34
3.4.1 Energiepark Pottendijk	34
3.4.2 Zonnepark Nieuw-Buinen	35
3.4.3 Zonnepark Ubbena	39
3.5 De ingediende zienswijzen	39
3.6 Beroepsprocedures	40
3.7 Samenvatting	41
4 Sturing op compensatie en participatie	42
4.1 Inleiding	43
4.2 Het specialiteitsbeginsel	44
4.3 Beleid voor beperken en compensatie van hinder	44
4.3.1 De wettelijke planschaderegeling	45
4.3.2 De NWEA-gedragscode	46
4.4 Sturing op compensatie en participatie bij Energiepark Pottendijk	47
4.4.1 Provinciale regie op compensatie en participatie	47
4.4.2 Gemeentelijke kaders voor zonneparken	47
4.4.3 Het gebiedsproces Windkracht 3	48
4.4.4 Concrete resultaten van Windkracht 3	51
4.5 De gebiedsprocessen in Ubbena en Nieuw-Buinen	51

4.6	Sturing op compensatie en participatie bij andere provincies	52
4.7	Samenvatting	53
5	Verdeling van lusten en lasten	55
5.1	Inleiding	56
5.2	Stroomdiagrammen en compensatie in de cases	57
5.2.1	Energiepark Pottendijk	57
5.2.2	Zonnepark Nieuw-Buinen	59
5.2.3	Zonnepark Ubbena	60
5.3	Financiële participatie	61
5.3.1	Energiepark Pottendijk	62
5.3.2	Zonnepark Ubbena	62
5.4	Samenvatting	62
6	Het Deense instrumentarium	64
6.1	Inleiding	65
6.2	Compensatieregeling	66
6.3	Regeling profijt voor de gemeenschap	66
6.4	Regeling gedeeld eigenaarschap	67
6.5	Samenvatting	68
7	Bestuurlijke reactie en nawoord	69
7.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe	70
7.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	75
	Bijlagen	76
	Bijlage 1 Overzicht Drentse wind- en zonneparken	77
	Bijlage 2 SDE+ en toelichting op inkomsten van een wind- of zonnepark	80
	Bijlage 3 Toelichting op kosten van een wind- en zonnepark	85
	Bijlage 4 Geïnterviewde personen	92
	Bijlage 5 Bronnenlijst	93

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 Drenthe wil in 2020 dat 14% van de energie duurzaam wordt opgewekt. Verder heeft Drenthe een besparingsdoel van 20% in 2020 (ten opzichte van 1990). Bovendien heeft zij met 285,5 MW voor een provincie zonder kustlijn een grote taakstelling voor windenergie op land. Het einddoel van de provincie Drenthe 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 Drenthe wordt de komende tijd veel wind- en zonne-energie gerealiseerd.

In Drenthe wordt de komende jaren voor ruim 285,5 MW aan windenergie gerealiseerd. Het grootste deel hiervan wordt gebouwd in windpark Drentse Monden en Oostermoer. Verder is in Drenthe reeds ruim 82 MW aan zonneparken gerealiseerd. De komende jaren komt daar nog ruim 550 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 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 provincies, gemeenten en omwonenden een sterke behoefte aan bovenwettelijke compensatie en het financieel kunnen participeren in het wind- of zonnepark. 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: zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten vinden het belangrijk dat omwonenden van duurzame energieparken kunnen mee profiteren van het park. Hoe dit concreet vorm moet krijgen, is nergens vastgelegd. Bij de onderzochte projecten heeft de provincie echter niet aangedrongen op compensatie en/of financiële participatie.

Gedeputeerde Staten van Drenthe en de colleges van Coevorden, Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Emmen hebben in juni 2013 de gebiedsvisie Windenergie Drenthe vastgesteld. Hierin staat een verplichting voor initiatiefnemers van windenergie om omwonenden een aanbod te doen voor financiële participatie. Hoe de financiële participatie er zou moeten uitzien, is niet nader ingevuld. In het Regieplan Windenergie Drenthe uit 2014 geven Gedeputeerde Staten aan dat zij initiatiefnemers en bewoners willen ‘inspireren’ tot het aanbieden van financiële participatie. De provincie vindt volgens de Omgevingsvisie (2018) de mening van de Drentse inwoners daarover belangrijk. Bij besluitvorming over duurzame energie-initiatieven vindt de provincie de volgende aspecten van belang: lokale democratie (besluiten van de gemeente), betrokkenheid van maatschappelijke partijen, participatie van omwonenden en verdeling van lusten en lasten. Dit wordt niet nader uitgewerkt. Voor zonneparken in het buitengebied is vanaf 2018 in de Provinciale Omgevingsverordening opgenomen dat de criteria ‘combinatie van functies’ en ‘integrale meerwaarde’ centraal staan. Ook wordt participatie (waarbij ook kan worden gedacht aan financiële participatie) in duurzame-energieprojecten als voorwaarde gesteld. Hoewel er in het beleid nadrukkelijk aandacht voor is, heeft de provincie in de uitvoering in de door de Noordelijke Rekenkamer onderzochte projecten niet aangedrongen op compensatie en/of financiële participatie.

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

Conclusie 4: De verruiming van het zoekgebied voor windmolens was procedureel onzorgvuldig.

Zoekgebieden voor windenergie worden aangewezen in formele ruimtelijke en vergunningprocedures. Voor Drenthe is in de Omgevingsvisie de gehele zuidoosthoek van Drenthe aangewezen als zoekgebied. Bij de aanwijzing van het zoekgebied heeft er op het laatste moment een verruiming plaatsgevonden, zowel geografisch als qua opgesteld vermogen. De beide verruiming zijn niet meer voor inspraak aan de inwoners voorgelegd. Tevens is geen aanvullend MER opgesteld. Omdat het plan met deze majeure wijziging niet meer voor inspraak aan de inwoners is voorgelegd, plaatst de Noordelijke Rekenkamer vraagtekens bij de zorgvuldigheid van de procedure.

Conclusie 5: Gedeputeerde Staten leggen veel verantwoordelijkheid bij de gemeenten. Zij overleggen vooral achter de schermen met medeoverheden en initiatiefnemers.

Bij het oplossen van complexe opgaven hanteert de provincie het principe: lokaal wat kan, regionaal wat moet. Het gevolg van deze keuze is dat Gedeputeerde Staten veel verantwoordelijkheden bij de gemeenten leggen. Dat blijkt onder andere uit het gegeven dat de gemeente Emmen binnen het ruime zoekgebied in Drenthe de locaties voor windparken zelf kon aanwijzen. De bevoegdheid voor het bestemmen en vergunnen van windpark Pottendijk is overgedragen aan de gemeente Emmen. Ook hebben Gedeputeerde Staten zich ingespannen dat de bevoegdheid voor zonnepark Nieuw-Buinen – die in beginsel bij het Rijk lag – werd overgedragen aan de gemeente.

Dat bevoegdheden worden overgedragen wil niet zeggen dat Gedeputeerde Staten niet meer sturen. Binnen de projectgroepen van Energiepark Pottendijk en zonnepark Nieuw-Buinen wordt tot op het niveau van de gedeputeerde overlegd. Deze overleggen vinden achter de schermen plaats waarbij de provincie sturend aanwezig is. Zo blijkt uit de casus Pottendijk dat wanneer de gemeente niet wil meewerken aan het plaatsen van windmolens, de provincie de regie (in dit geval tijdelijk met een provinciaal regieplan) terugneemt.

Conclusie 6: het top down tobedelen van een extra taakstelling van 35,5 MW voor windenergie op land doorkruiste de locatiekeuze van de gemeente Emmen.

Gedeputeerde Staten wezen op 19 augustus 2014 een verhoging van de taakstelling voor windenergie op land van in totaal 35,5 MW toe aan de gemeente Emmen. Deze extra taakstelling is zonder overleg en tegen de wil van de gemeente toebedeeld aan Emmen. Deze extra taakstelling doorkruiste de eerder door de gemeente Emmen gemaakte locatiekeuze voor het Rundeveen waardoor de gemeente op zoek moest naar nieuwe locaties.

Conclusie 7: 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 hebben. Soms werd er ook een gezamenlijk (overheden en initiatiefnemers) communicatieplan ontwikkeld. In tegenstelling tot omwonenden zat de initiatiefnemer(s) vanaf het begin van het proces bij het bevoegd gezag aan tafel en hadden zij daardoor veel mogelijkheden om voor hun belangen op te komen.

Conclusie 8: Gedeputeerde Staten probeerden initiatiefnemers binnen de wettelijke ruimte te faciliteren met snelle procedures.

Gedeputeerde Staten faciliteerden de initiatiefnemer(s) 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. Dit bleek het sterkst bij zonnepark Nieuw-Buinen, maar het speelde ook bij energiepark Pottendijk.

Conclusie 9: energiepark Pottendijk had een tijdig en uitgebreid participatieproces.

Voor de inpassing van Energiepark Pottendijk heeft de gemeente Emmen een uitgebreid participatieproces doorlopen onder de naam Windkracht 3. Dit proces werd

geïnitieerd door de gemeente Emmen en begeleid door externe deskundigen. De gemeente wilde inwoners laten meepraten over de vraag onder welke randvoorwaarden windturbines in de gemeente geplaatst konden worden. Omwonenden hebben in dit participatietraject veel invloed kunnen uitoefenen op onder meer de locatiekeuze en de invulling van het windpark, zoals de hoogte van de turbines. Daarnaast hebben zij afspraken gemaakt over de beperking van hinder en compensatie van hinder.

Conclusie 10: de gemeente Emmen heeft druk uitgeoefend op de initiatiefnemers van wind- en zonneparken (waaronder Pottendijk) opdat zij bovenwettelijke compensatie en financiële participatiemogelijkheden aan omwonenden zouden aanbieden. Zij heeft daarbij oneigenlijk gebruik gemaakt van haar (ruimtelijke) bevoegdheden. Door haar bevoegdheden niet terug te nemen heeft de provincie de gemeentelijke handelswijze geaccepteerd.

Bij Energiepark Pottendijk heeft de provincie haar bevoegdheden om gebieden aan te wijzen en om de omgevingsvergunning te verlenen gedelegeerd aan de gemeente Emmen. Dit besluit is genomen op basis van het regieplan Windenergie Emmen. Dit regieplan bevatte onder andere een uitgebreid gebiedsproces waarin omwonenden veel ruimte kregen om hun wensen naar voren te brengen. In het regieplan Windenergie Emmen was bovendien opgenomen dat een gedragscode zou worden ontwikkeld met niet-planologische voorwaarden. In de gedragscode zou onder meer worden beschreven hoe werd omgegaan met compensatie en schade, een bijdrage aan een gebiedsfonds en financiële participatie. Het regieplan schied op zichzelf geen verplichtingen voor initiatiefnemers of omwonenden. Met de uitvoering van het regieplan heeft de gemeente wel een proces in werking gezet waarin zij de medewerking aan de windparken afhankelijk heeft gesteld van het aanbieden van compensatie van en financiële participatie door omwonenden. Het huidige omgevingsrecht bevat hiervoor onvoldoende grondslag (zie ook conclusie 11). Daarmee heeft de gemeente de bevoegdheden in het kader van het ruimtelijke ordeningsrecht op een andere wijze aangewend, dan waarvoor ze toegekend zijn (détournement de pouvoir). De provincie heeft haar bevoegdheden niet teruggenomen en daarmee de werkwijze van de gemeente – ten minste impliciet – geaccepteerd.

Hoe is de uiteindelijke kosten-batenverdeling in de onderzochte projecten?

Conclusie 11: Vanuit het omgevingsrecht hebben overheden vrijwel geen bevoegdheden om compensatie en financiële participatie af te dwingen. Desalniettemin vloeien er bij energiepark Pottendijk gelden naar de lokale omgeving via een gebiedsfonds en wordt de mogelijkheid geboden aan omwonenden om financieel te participeren.

Het huidige omgevingsrecht bevat een zeer beperkte grondslag op basis waarvan overheden initiatiefnemers kunnen verplichten omwonenden bovenwettelijk te compenseren. Uitgangspunt daarbij is dat compensatie ruimtelijk van aard dient te zijn (specialiteitsbeginsel). Het huidige omgevingsrecht bevat geen grondslag op basis waarvan initiatiefnemers verplicht kunnen worden financiële participatie aan te bieden aan de lokale omgeving. Ondanks deze beperkingen van het omgevingsrecht, vloeit er bij energiepark Pottendijk jaarlijks ongeveer € 70.000 naar een gebiedsfonds voor de lokale omgeving. De provincie Drenthe en de gemeente Emmen hebben ook jaarlijkse bijdragen aan het gebiedsfonds toegezegd. Ongeveer 5% van het energiepark wordt beschikbaar gesteld voor de lokale

omgeving om in te participeren. Bij de zonneparken Nieuw-Buinen en Ubbena zijn nog geen concrete afspraken gemaakt over bovenwettelijke compensatie of financiële participatie.

Conclusie 12: gerealiseerde compensatie- en financiële participatiearrangementen verschillen sterk tussen de cases.

Omdat er geen eenduidige normen voor compensatie en financiële participatie zijn, is de totstandkoming van een compensatie- of participatiearrangement afhankelijk van toevallige factoren. In ieder geval spelen mee welke bestuurslaag het bevoegd gezag is, wat de onderhandelingsvaardigheden van omwonenden zijn, hoe zij ondersteund worden, wat de bereidheid van initiatiefnemers is de eisen te accepteren en of er mogelijkheden zijn voor sanering van oude molens. Zoals uit conclusie 11 blijkt, kan een wind- of zonnepark in het ene gebied daarvoor een betere regeling krijgen dan een vergelijkbaar park in een ander gebied.

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

Conclusie 13: bij coöperatieve initiatieven vloeien beduidend meer gelden naar de lokale omgeving dan bij reguliere initiatieven.

Bij energiepark Pottendijk wordt ongeveer 5% van het totale park (wind en zon) beschikbaar gesteld aan de lokale omgeving om in te participeren. Hoewel bewoners het initiatief voor zonnepark Ubbena hebben genomen, zijn de realisatie en exploitatie van het park bij een private partij belegd. Bij dit zonnepark is geen sprake van financiële participatie door de omgeving. Bij volledig coöperatieve projecten, waarbij de coöperatie optreedt als initiatiefnemer, zal de volledige winst (of verlies) naar de lokale omgeving vloeien.

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

Conclusie 14: in Denemarken bestaan voor windparken op nationaal niveau specifieke wettelijke regelingen voor compensatie en financiële participatie.

In Nederland ontbreekt een wettelijke regeling voor compensatie van en financiële participatie door omwonenden. Dit leidt tot een grote diversiteit aan afspraken en regelingen. In Denemarken bestaat wetgeving op nationaal niveau waarin een aantal van deze zaken is 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 Noordelijke Rekenkamer aanleiding om deze aanbeveling verder aan te scherpen.

In het klimaatakkoord uit 2019 is afgesproken dat wordt gestreefd naar lokaal eigenaarschap van 50% voor wind- en zonneparken op land. Hoewel er interpretatieruimte is voor deze afspraak, is duidelijk dat lokaal eigenaarschap gewenst wordt. De Noordelijke Rekenkamer doet mede in deze context een aantal aanbevelingen.

1. Als in de toekomst nieuwe zoekgebieden voor grootschalige windparken op land – of gebieden voor andere grote ruimtelijke ingrepen – worden aangewezen, betrek bij majeure wijzigingen van het voorgestelde beleid (bijvoorbeeld naar aanleiding van inspraakreacties of aangenomen amendementen) de omwonenden. Dat wil zeggen, leg het gewijzigde plan nogmaals voor een reactie voor aan omwonenden.
2. 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.

3. Ontwikkel een duidelijke visie op de manier waarop duurzame energie ideaaliter 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.

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

Wanneer de conclusie wordt getrokken dat wind- en/of zonneparken een bijzondere positie in het omgevingsrecht verdienen (optie II uit aanbeveling 2), dan zijn de volgende aanbevelingen aan de orde.

4. 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.
5. 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 het gevaar van misbruik van bevoegdheden op de loer. Nationale wetgeving zoals die in Denemarken kan hiervoor als inspiratiebron dienen.

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.

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

Alternatieve aanpak 1: als er (nieuwe) locaties voor windenergie worden gezocht, doorloop dan een goed vormgegeven participatieproces waarvoor Provinciale Staten de kaders vaststellen.

Om te komen tot breed gedragen windlocaties is er in Fryslân het gebiedsproces Fryslân Foar De Wyn doorlopen. Fryslân Foar De Wyn (FFDW) is een samenwerking tussen de drie Friese belangengroepen Friese Milieufederatie, Platform Duurzaam Friesland en stichting Hou Friesland Mooi. FFDW heeft een inventarisatie gemaakt van de plannen van windondernemers in Fryslân. Er bleken 34 initiatieven te voldoen aan de vooraf gestelde criteria. Vervolgens zijn in totaal 14 regiobijeenkomsten verspreid over de provincie Fryslân georganiseerd. In deze bijeenkomsten zijn burgers en belangengroepen in de gelegenheid gesteld aan te geven wat ze van de plannen vonden. Uiteindelijk bracht FFDW een eindrapport uit. Het uiteindelijke resultaat was een indeling van de windinitiatieven in drie categorieën:

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

De provincie Fryslân heeft hier vervolgens een besluit over genomen.

Alternatieve aanpak 2: Via de provinciale omgevingsverordening kan de provincie regie houden op de locaties voor grootschalige zonneparken.

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

1

Inleiding

Inleiding

1.1 Aanleiding en context

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

In het gezamenlijke Rekenkameronderzoek getiteld *ENERGIE IN TRANSITIE* uit 2018 is de relatie tussen het duurzaam opwekken van energie en de ruimtelijke inpassing daarvan buiten beschouwing gebleven.² 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.^{3,4} In veel gevallen is er een gedeelde verantwoordelijkheid van het

² 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.

³ 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.

⁴ 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.

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.⁵ 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 verminderd. 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

⁵ Daarnaast hebben provincies ook formele bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening en handhaving.

en waarbij sprake is van bemoeienis van de provincie. Er is gestreefd naar 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
Energiepark Pottendijk	De locatie Pottendijk ligt in het veenkoloniaal gebied tussen Nieuw-Weerdinge en Emmer-Erfscheidenveen, in een grote ontginningsruimte ten noordwesten van Emmen. De percelen van Energiepark Pottendijk BV zijn centraal gelegen in de voor windenergie aangewezen locatie Pottendijk en zijn omzoomd door de terreinen van een motorsportvereniging, Speedway Emmen, een schietsportcentrum, een kartcircuit en een evenemententerrein met een circuit voor auto- en motorsport. De doelstelling van Energiepark Pottendijk is de realisatie van windturbines en een zonnenveld. De gehele locatie is aangewezen voor de plaatsing van 50,5 MW windenergie. Het voornemen Energiepark Pottendijk bestaat uit: <ul style="list-style-type: none"> — een windpark van 12-14 windturbines met elk een opgesteld vermogen van 4,2 MW en een maximale tiphoogte van minder dan 150 meter zodat er geen obstakelverlichting nodig is. — een zonnenveld van ongeveer 34 hectare. Van dit zonnepark wordt 20% geëxploiteerd in een gebieds-coöperatie.
Zonnepark Nieuw-Buinen	De voormalige vloeivelden zijn in gebruik als waterzuivering voor een Avebe-fabriek. Het plan is een zonnepark aan te leggen op deze voormalige vloeivelden. Ook wordt gebruik gemaakt van een aansluitend perceel met een productiebos met populieren. De zonneakker beslaat in totaal circa 96 hectare met een opgesteld vermogen van circa 100 MW. Het beoogde zonnepark bestaat uit drie delen van twee exploitanten. Zonnepark Hollandia I en II zijn van Solarfields. Daarnaast is er een zonnepark van Green Invest Drenthe BV uit Nieuw-Buinen. Even ten noorden en oosten van het zonnepark het windpark Drentse Monden Oostermoer is gepland waartegen veel weerstand bestaat. Tevens bevinden de radiotelescopen van LOFAR (Low-Frequency Array) zich in de buurt van het zonnepark. Om verstoring te voorkomen, heeft de provincie in haar Omgevingsverordening zones aangewezen. Zone I is een storingsvrije zone, terwijl zone II een 'overlegzone' is. Het zonnepark Nieuw-Buinen ligt in zone II. Er moet in een vroeg stadium overleg worden gepleegd met het Nederlands Instituut voor Radio Astronomie (ASTRON), de beheerder van LOFAR.
Zonnepark Ubbena	Het initiatief voor een zonnepark komt oorspronkelijk van de Belangenvereniging Schoolkring Zeijen (BSZ). De voormalige puinstortplaats Meisner bevindt zich bij Ubbena, dat in de buurt van het plaatsje Zeijen ligt. Het park wordt ontwikkeld door Vrij op Naam. Het noordelijk deel van de stortplaats is geschikt voor realisatie van een zonnepark. Met 0,6 MW aan opgesteld vermogen gaat het om een heel klein zonnepark. De stortplaats is in het verleden gebruikt voor puin en sloopafval. Op dit moment valt de nazorg onder verantwoordelijkheid van de Provincie Drenthe, met de RUD als uitvoeringsorganisatie. Het terrein is eigendom van SITA Recycling Service. SITA voert geen activiteiten meer uit op de locatie en is bereid de grond ter beschikking te stellen voor de locatie van een zonnepark. Het inmiddels gerealiseerde zonnepark is niet zichtbaar vanaf de openbare weg. Er zijn geen woningen die zicht hebben op het park in de directe omgeving.

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 Drenthe 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. Het begin van de onderzoeksperiode verschilt hierdoor per provincie. 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 windenergie besproken. Vervolgens gaat paragraaf 2.3 in op het aanwijzen van de locaties voor zonneparken. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting in paragraaf 2.4. De tweede stap is het bestemmen en vergunnen van een concreet project. Dit komt in hoofdstuk 3 aan bod.

2.2

Het aanwijzen van concentratiegebieden voor windenergie

2.2.1

De locatiekeuze

De eerste stap in de realisatie van windparken in de provincie Drenthe 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.⁶ Daarmee is dit een eerste stap in een proces dat Bröring en

⁶ Interview Bröring, d.d. 24-8-2018.

Tollenaar een *besluitvormingsfuijk* noemen:⁷ 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.⁸

Tekstbox I: Waar en wanneer is de provincie aan zet bij de plaatsing van een windpark?⁹

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

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

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

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

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

⁷ 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.

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

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

- Provinciale Staten zijn bevoegd om het inpassingsplan vast te stellen;¹⁰
- 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.¹¹

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.

In het Streekplan Drenthe, dat in 1990 door Provinciale Staten is vastgesteld, werd voor het landelijk gebied in beginsel uitgegaan van een maximale bouw­hoogte van windmolens van 12 meter. De bouw diende steeds gekoppeld te worden aan de aanwezigheid van andere bebouwing in het buitengebied. In het Provinciaal OmgevingsPlan (POP I) uit 1998 werd het omgevings­beleid voor windenergie meer expliciet verwoord en wat verruimd.¹² Provinciale Staten gingen uit van windmolens met een mast­hoogte tot 25 meter. Molens met een grotere mast­hoogte waren alleen toegestaan als ze in een windpark bijeen worden gezet. Daarbij vormden landschap, cultuur­historie, natuur en milieu steeds de voorwaarden voor al dan niet plaatsing. Als extra voorwaarde legden Provinciale Staten vast dat dergelijke wind­parken 'alleen zullen worden toegestaan in gebieden waar reeds een aanzienlijke verstoring van het landschap heeft plaatsgevonden.' Hierdoor kwamen in het Zuidoosten de grootste Drentse bedrijventerreinen, als het Bargermeer bij Emmen en het nieuwe Europark bij Coevorden, het Regionale Lawaisport­centrum Pottendijk, en de twee grote glastuinbouw­complexen Klazienaveen en Erica in beeld. Provinciale Staten bleven terughoudend op het gebied van hoge windmolens.

In het Drentse POP II van 2004 werd uitgegaan van een overgang naar een meer duurzame energiehuishouding. Inmiddels was er een bestuursovereenkomst tussen het Rijk en alle provincies afgesloten. In Nederland moest in totaal 1.500 MW aan windmolens worden geplaatst, waarvan 15 MW in Drenthe. Drenthe

¹⁰ Op basis van de Elektriciteitswet worden Provinciale Staten pas bevoegd voor een inpassingsplan als de gemeenteraad heeft geweigerd een bestemmingsplan vast te stellen.

¹¹ 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)

¹² Provinciale Staten van Drenthe, *Provinciaal Omgevingsplan*, 1998.

koos er voor om deze taakstelling te realiseren in een windpark bij Coevorden. Buiten de locatie Coevorden werd geen medewerking verleend door de provincie aan de bouw van hoge windmolens in Drenthe.¹³

De ontwerp-Omgevingsvisie van Gedeputeerde Staten trok deze lijn begin 2010 door. In 2020 moest wel een vergrote taakstelling van minstens 60 MW operationeel zijn. Het Europark bij Coevorden en de gemeente Emmen leenden zich hier volgens de ontwerp-Omgevingsvisie het best voor. De toepassing van grote windmolens buiten het te ontwikkelen windturbinepark werd uitgesloten. De ontwerp-Omgevingsvisie werd in het voorjaar van 2010 ter inzage gelegd. Enkele voorstanders van windenergie dienden zienswijzen in. Zij zagen meer mogelijkheden voor windturbines in grote delen van Drenthe. Volgens de zienswijze van de Natuur- en Milieufederatie (NMF) Drenthe¹⁴ kon Drenthe een grotere bijdrage leveren aan windenergie dan het gestelde maximum van 60 MW. Zij zag de Veenkoloniën als mogelijk concentratiegebied voor hoge windturbines, waarbij de rest van Drenthe gevrijwaard diende te blijven van windmolens.

Deze zienswijzen leidden ertoe dat de mogelijkheden voor hoge windturbines in Drenthe werden verruimd. Het gebied van De Monden en de Oude Veenkoloniën kwam nu ook op de kaart als zoekgebied. In de Nota van antwoord op de zienswijzen voor de Statenvergadering van 2 juni 2010 stond *'De zienswijzen en het toenemend maatschappelijk draagvlak voor windenergie, hebben ons [Gedeputeerde Staten] doen besluiten om meer ruimte aan windenergie te geven.'* Gedeputeerde Staten blijven bij de keuze voor Zuidoost Drenthe. Maar er staat ook: *'Wel hebben we het gebied Zuidoost anders begrensd dan in het ontwerp.'* Even verderop stond dat kaart 8a *'Zoeklocatie windenergie'* nu ook *'het veenkoloniale gebied ten noorden van Emmen en ten oosten van het Hunzegebied'* omvat.¹⁵ De gehele veenkoloniën zijn hiermee in beeld gekomen als zoekgebied. Daarbij moet als kanttekening worden gemaakt dat de Provinciale Omgevingsverordening ook geen verbod op het oprichten van windturbineparken buiten het aangewezen zoekgebied bevat.¹⁶

Gedeputeerde Staten verhoogden bovendien het maximum van 60 MW. Hiervoor in de plaats kwamen Gedeputeerde Staten met nieuw maximaal vermogen van 200 MW in 2020. Provinciale Staten gingen hier bij het vaststellen van de Omgevingsvisie op 2 juni 2010 nog overheen. Dit nieuwe maximale vermogen werd door Provinciale Staten losgelaten door een aangenomen amendement.¹⁷ Er is naast de gebiedsverruiming ook geen plafond meer voor het opgestelde vermogen.¹⁸

¹³ Provinciale Staten van Drenthe, *Provinciaal Omgevingsplan II*, 7 juli 2004.

¹⁴ Mede namens Het Drentse Landschap, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten.

¹⁵ Gedeputeerde Staten van Drenthe, Nota van beantwoording ingekomen zienswijzen/bedenkingen op de ontwerp-Omgevingsvisie, april 2010.

¹⁶ Artikel 2.22 van de provinciale omgevingsverordening zegt: Een ruimtelijk plan kan alleen voorzien in de toepassing van windenergie indien uit het desbetreffende ruimtelijk plan blijkt dat dit gebeurt op een wijze die passend is binnen het landschap.

¹⁷ Amendement A 2010-13 van CDA en CU.

¹⁸ Er is tevens een voorstel van Groen Links en de PvdA om hoge windmolens overal in Drenthe op termijn niet meer helemaal uit te sluiten. Provinciale Staten vinden dat dit onder strikte voorwaarden moet. Uiteindelijk wordt dit voorstel als een iets gewijzigd amendement van VVD en PvdA door Provinciale Staten aanvaard.

2.2.2

Burgerbetrokkenheid bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie was volgens de provincie in een interactief proces tot stand gekomen.¹⁹ Zowel bij de voorbereiding als bij het opstellen van de Omgevingsvisie zijn maatschappelijke organisaties en de inwoners van Drenthe betrokken. De zienswijzen die op het ontwerp van de Omgevingsvisie binnenkwamen, zijn volgens de provincie meegenomen in de definitieve versie van de ontwerp-Omgevingsvisie. De uniforme voorbereidingsprocedure waarin een ieder zienswijzen kon indienen werd gevolgd.

Een burger die bij de voorbereiding van het plan ideeën of zienswijzen heeft ingebracht, moest er op vertrouwen dat Provinciale Staten zijn belangen goed hebben afgewogen. In het geval van de Omgevingsvisie uit 2010 hebben Gedeputeerde Staten naar aanleiding van zienswijzen een verruiming van mogelijkheden voor het opstellen van windmolens doorgevoerd. Met deze sterk verruimde voorstellen hebben betrokkenen in het gebied voor de definitieve vaststelling van de Omgevingsvisie geen gelegenheid gehad om hun standpunt hierover kenbaar te maken aan de provincie.²⁰ Het provinciebestuur overlegde hierover niet met de bewoners, bedrijven en belangenorganisaties in het toegevoegde gebied en de betrokken gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze. Ook werd het plan-MER – dat uitgaat van een kleiner gebied en van een opgesteld vermogen van 60 MW – niet aangevuld waardoor geen milieubeoordeling is gemaakt voor een groot deel van de te plaatsen molens. Tegen de Omgevingsvisie stond geen direct beroep open bij de rechter.²¹

2.2.3

Het afwegen van alternatieve locaties

De locatiekeuze voor de zoekgebieden voor grootschalige windenergie heeft plaatsgevonden in de Omgevingsvisie uit 2010. Er werd in het plan-MER geconstateerd dat *“in Drenthe slechts enkele gebieden zijn waar nauwelijks uitsluitingen en beperkingen gelden. Van deze gebieden voldoen de locaties binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Emmen het beste aan de gestelde criteria. Het gebied beschikt over enkele grote industrieterreinen, over glastuinbouwcomplexen en (energie)infrastructuur waar bij aangesloten kan worden.”* In het plan-MER van de Omgevingsvisie zijn geen locaties tegen elkaar afgewogen. De keuze voor de locaties in Coevorden en Emmen lag van meet af aan vast.

2.2.4

Het aanwijzen van de locaties in Emmen

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 gebieden voor grootschalige windenergie aan te wijzen. In het noordelijke deel van het zoekgebied zou het Rijk het bevoegd gezag voor de inpassing van windpark Drentse Monden-Oostermeer (> 100 MW) worden.

¹⁹ PS Drenthe, Omgevingsvisie Drenthe, 2 juni 2010.

²⁰ De relatie met de woonfunctie en aanwezige bedrijven in de Veenkoloniale dorpslinten wordt ook niet gelegd. Een eventuele invloed van hoge windmolens op het LOFAR-gebied in De Monden is geen overweging bij de gebiedsverruiming. De mogelijke gevolgen voor Defensie bij de navigatietolerantie in de laagvliegroute door dit gebied evenmin.

²¹ Indirecte rechterlijke toetsing is wel mogelijk bij wijziging van een bestemmingsplan of verlening van een (omgevings)vergunning.

Het gegeven dat de provincie door het Rijk overruled zou kunnen worden, is steeds nadrukkelijker de discussie op het provinciale niveau gaan bepalen. Gedeputeerde Staten van Drenthe en de colleges van Coevorden, Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Emmen hebben in juni 2013 samen de gebiedsvisie Windenergie Drenthe vastgesteld.²² De belangrijkste vraag was waar en onder welke voorwaarden windturbines in het zoekgebied konden worden geplaatst. De provincie Drenthe beschouwde de Gebiedsvisie als een interventie van provincie en gemeentes in een proces waarin het Rijk formeel in de lead is teneinde de 'lasten' van de windparken (met name aantasting leefomgeving en landschap) zo veel mogelijk te beperken.²³

In het zuidelijke deel van het zoekgebied lag de bevoegdheid in principe bij de provincie. Omdat in dit onderzoek de casus Pottendijk wordt bestudeerd, wordt in deze paragraaf een uiteenzetting gegeven van de besluitvorming in de gemeente Emmen over de windlocaties. In het bijzonder wordt ingegaan op de aanwijzing van de Pottendijk.

De gemeente Emmen had in 2009 al windenergiebeleid vastgesteld in de STRUCTUURVISIE 2020; 'VEELZIJDIGHEID TROEF'.²⁴ In dit ruimtelijke beleidsdocument is De Monden aangewezen als potentieel gebied voor windenergie. Dit beleid werd al snel ingevuld door de gemeentelijke Beleidsregel windmolenopstelling gemeente Emmen (2012).²⁵ In de Beleidsregel werd de ontwikkeling van het zoekgebied voor windenergie verruimd op basis van het zoekgebied dat in de provinciale Omgevingsvisie Drenthe is vastgesteld. Deze beleidsregel bevatte de voorwaarden waaronder de gemeente vergunningaanvragen voor het bouwen van windmolens, tot maximaal 60 MW in één opstelling in behandeling neemt.

De provincie koos ervoor deze bevoegdheid voor het realiseren van de windparken onder voorwaarden te delegeren naar de gemeentes Emmen en Coevorden. De gemeente Emmen moest op basis van de gebiedsvisie Windenergie Drenthe een structuurvisie vaststellen. De ontwerp-structuurvisie Windenergie Emmen ging verder op dit beleid. In het plan-MER bij de ontwerp-structuurvisie zijn zeven potentiële locaties voor ontwikkeling van windenergie beschreven. Emmen koos voor een interactieve aanpak. Door middel van inzet van een windteam, bestaande uit inwoners van Emmen en ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente, is een afweging gemaakt tussen deze zeven potentiële locaties. Uitgangspunt was dat in het te ontwikkelen windpark de taakstelling van Emmen van 60 MW kon worden gerealiseerd. Twee kansrijke gebieden zijn vervolgens nader onder de loep genomen: *De Monden* en *Het Rundeveen*. Het windteam adviseerde het college van Emmen op 11 april 2013 om het Rundeveen bij Barger-Compascuum aan te wijzen als locatie om windenergie te ontwikkelen. Dit werd ook zo in de ontwerp-structuurvisie windenergie Emmen vastgelegd.²⁶

Er ontstond veel protest vanuit omwonenden tegen de aanwijzing van het Rundeveen als ontwikkelgebied voor windmolens. Op de ontwerp-structuurvisie

²² Gedeputeerde Staten van Drenthe en de colleges van Coevorden, Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Emmen, *Gebiedsvisie windenergie Drenthe*, juni 2013.

²³ Ambtelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 december 2019.

²⁴ Gemeenteraad Emmen, *Structuurvisie 2020; 'veelzijdigheid troef'*, 24 september 2009.

²⁵ College van B&W Emmen, *Beleidsregel windmolenopstelling gemeente Emmen*, maart 2012.

²⁶ College van B&W Emmen, *Structuurvisie windenergie Emmen, Samen de wind eronder!*, 2 december 2013.

windenergie Emmen zijn 917 zienswijzen ingediend. De structuurvisie was op 2 december 2013 gereed en zij werd op 13 januari 2014 in de raadscommissie Wonen & Ruimte van Emmen besproken. Er waren 20 insprekers op dit agenda-punt. De raad wilde uitstel van de besluitvorming omdat hij alle technische aspecten wilde bestuderen en omdat de raad meer duidelijkheid wilde over een verhoging van de taakstelling van 35,5 MW die de gemeente nog boven het hoofd zou hangen.

Op 20 december 2013 schreef de minister van EZK in een brief aan de Commissaris van de Koning dat de Provinciale Staten van Drenthe voor 1 januari 2015 in een besluit moesten vastleggen hoe zij de 135,5 MW buiten het windpark De Drentse Monden en Oostermoer planologisch zouden invullen. De minister dreigde dat als het tekort van 35,5 MW opgesteld vermogen in het zuidelijke deel van het zoekgebied niet zou worden vastgelegd, hij dit in het windpark De Drentse Monden en Oostermoer zou compenseren.

Met de gemeenteraadsverkiezingen op 19 maart 2014 veranderde er veel in het politieke landschap in Emmen. De lokale partij Wakker Emmen had het tegenhouden van het windpark in het Rundeveen als speerpunt van haar campagne gemaakt. Zij haalde een grote overwinning en kwam in het college.²⁷ Het nieuwe college was weliswaar voorstander van duurzame energie, maar tegen windenergie, zo bleek uit het bestuursakkoord 2014–2018. Na de gemeenteraadsverkiezingen keerde de nieuwe coalitie van Wakker Emmen, CDA en PvdA zich tegen de oorspronkelijke ontwerp-structuurvisie. De ontwerp-structuurvisie is nooit door de raad vastgesteld en strandde.

Op 19 augustus 2014 verhoogde de provincie de taakstelling voor de gemeente Emmen met 35,5 MW. Een consequentie van de verhoging van de taakstelling van 60 naar 95,5 MW was dat het Rundeveen onvoldoende ruimte bood voor het benodigde aantal windmolens. Er moesten dus extra locaties worden gezocht.

Omdat het college van Emmen streefde naar een windmolenvrije omgeving, voelden Gedeputeerde Staten zich genoodzaakt de regie van de gemeente over te nemen. Gedeputeerde Staten effectueerden dat op 24 september 2014 door vaststelling van het Regieplan Windenergie Drenthe.²⁸ In het bestuursakkoord van de gemeente Emmen stond echter ook dat daar waar windmolens geplaatst moeten worden, bijvoorbeeld door aanwijzing van Rijk en provincie, de gemeente zelf de regie wilde voeren. De gemeenteraad van Emmen gaf bovendien op 1 september 2014 in grote meerderheid aan dat ze de regie zelf wilde hebben. De gemeente trad hierover in overleg met de provincie.

De provincie eiste dat als de gemeente de regie wilde hebben, zij uiterlijk op 1 december 2014 een eigen gemeentelijk regieplan moest vaststellen. Op 27 november 2014 stelde de gemeenteraad van Emmen het Regieplan Emmen vast.²⁹ In het Regieplan stond de toedeling van de 95,5 MW opgesteld vermogen aan de gemeente Emmen niet meer ter discussie. Het Regieplan gaf aan met welke documenten de beleidskaders werden gesteld en welk proces met welke partijen werd

²⁷ <http://www.wakkeremmen.nl/in-de-media/media/emmen-windmolenvrij>.

²⁸ Gedeputeerde Staten van Drenthe, *Regieplan Windenergie Drenthe, Verkennen, dialoog, participatie, bouwen*, 19 augustus 2014.

²⁹ Met het Regieplan wordt mede uitvoering gegeven aan een motie van 26 juni 2014.

gevoerd om tot deze documenten te komen. Belangrijk was dat onder meer een afstandscriterium van minimaal 1.100 meter tot woonbebouwing is vastgelegd. Dit nieuwe afstandscriterium (en wellicht de felle protesten), maakte het Runderveen ongeschikt als windmolenlocatie. Er moesten daarom volledig nieuwe locaties worden aangewezen. De aanwijzing van de locaties ging via twee sporen. Het eerste spoor was het ontwikkelen van een *structuurvisie*, het tweede spoor was een *gebiedsproces*.³⁰

In de ontwerp-Structuurvisie Windenergie zijn zeven zoekgebieden aangewezen waar opstellingen van windturbines mogelijk zijn. Deze gebieden zijn bepaald op basis van de randvoorwaarden die de gemeenteraad in het Regieplan heeft vastgesteld. Voor het aanwijzen van de gebieden en de voorwaarden die aan de windparken zijn gesteld, is een interactief gebiedsproces doorlopen. Dit gebiedsproces wordt beschreven in paragraaf 4.3 en 4.4.

2.3 Het aanwijzen van de gebieden voor zon

In de provincie Drenthe is bewust geen kaart gemaakt waarop is aangegeven waar de provincie zonneparken toestaat. De provincie vraagt de initiatiefnemers om met passende voorstellen te komen, waarbij sprake is van een match tussen de eigenschappen en kwaliteiten van een specifieke plek en het initiatief. Bij zonneparken tot 50 MW is de gemeente hiervoor het bevoegde gezag.

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

Net als bij windparken worden er bij een zonnepark meestal een ruimtelijke en vergunningenprocedure doorlopen. Voor zonneparken tot 50 MW is de gemeente in beginsel bevoegd gezag. Vaak moet er een bestemmingsplan (of inpassingsplan; door provincie of Rijk) worden opgesteld. Vervolgens kunnen er vergunningen worden verleend, waaronder een omgevingsvergunning. Een uitzondering vormt de aanleg van een zonnepark op bijvoorbeeld een voormalige vuilstortplaats. Dan kan de provincie verantwoordelijk zijn 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. Dit is bijvoorbeeld van toepassing bij zonnepark Ubbena. Net als bij windparken kan de ruimtelijke en vergunningenprocedure worden versneld door middel van een coördinatie regeling. De gemeenteraad (of Provinciale Staten) kan besluiten om de coördinatie regeling van toepassing te laten zijn. Voor zonneparken met een capaciteit van tenminste 50 MW is de rijkscoördinatie regeling (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 Nieuw-Buinen waar op verzoek van de gemeente Nieuw-Buinen, de provincie Drenthe en de initiatiefnemers de gemeente bevoegd gezag is geworden voor het verstrekken van de omgevingsvergunning.

³⁰ Gemeenteraad Emmen, Regieplan Windenergie Emmen, 25 november 2014.

Bij het afwijken of herzien van een bestemmingsplan stelt de provincie eisen aan de locatie van zonneparken. Provinciale Staten van Drenthe hebben op 2 juli 2014 ingestemd met de Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014.³¹ In de Omgevingsvisie is een zonneladder opgenomen. De zonneladder geeft de volgende voorkeursvolgorde aan voor de realisatie van zonne-energie:³²

1. Gebouwgebonden; de eerste voorkeur gaat uit naar de productie van zonne-energie met behulp van gebouwgebonden installaties;
2. Grondgebonden; de aanleg van grondgebonden installaties wordt toegestaan in bestaand stedelijk gebied. Gedacht wordt aan bedrijventerreinen en woningbouwlocaties die op korte tot middellange termijn geen invulling zullen krijgen;
3. Initiatieven met maatschappelijk draagvlak; grondgebonden installaties buiten bestaand stedelijk gebied kunnen zijn voorzien van een breed maatschappelijk draagvlak en wanneer ze kunnen rekenen op betrokkenheid van uit de directe omgeving.

In de Provinciale Omgevingsverordening 2014 (POV) was één artikel specifiek gewijd aan de ruimtelijke mogelijkheden voor zonne-energie. De tekst van het artikel luidt: *‘Een ruimtelijk plan kan voorzien in de realisatie van zonneakkers mits de realisatie voldoet aan de door provinciale staten vastgestelde en in de Omgevingsvisie opgenomen Zonneladder en het ter uitvoering daarvan door gedeputeerde staten vastgestelde Beleidskader Zonneakkers’*. De zonneladder is met deze schakelbepaling bindend vastgelegd in de Provinciale Omgevingsverordening.³³

Daarnaast is er een algemeen punt opgenomen in de Omgevingsvisie 2018 dat gaat over participatie. Bij het ontwikkelen van een project hernieuwbare energie stellen wij als voorwaarde dat de initiatief nemende partij in overleg én in samenwerking met om- en aanwonenden (niet zijnde grondeigenaren alleen) een participatieplan opstelt waarin de verschillende maatregelen die bijdragen aan participatie worden opgenomen. Om- en aanwonenden worden daadwerkelijk uitgenodigd en mogelijkheden geboden om deel te nemen aan het project, te denken valt aan financiële participatie. Om- en aanwonenden hebben daarbij ook zelf de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het uiteindelijke participatieplan. Hierover is geen bepaling opgenomen in de POV 2018.

In het geval van de zonneparken Nieuw-Buinen en Ubbena is punt 3 aan de orde. De provincie Drenthe stelde dat voor initiatieven buiten het stedelijk gebied maatschappelijk draagvlak moest worden georganiseerd. Bij maatschappelijke initiatieven in de vorm van een energietoepassing ging de provincie in samenspraak met de initiatiefnemers verkennen onder welke voorwaarden toepassing mogelijk was. Beide zonneparken waren echter geen maatschappelijke initiatieven in de vorm van een energietoepassing.

³¹ Deze is op 20 augustus 2014 in werking getreden.

³² Provinciale Staten van Drenthe, Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014, 2 juli 2014.

³³ In de huidige Omgevingsvisie die op 1 oktober 2018 is vastgesteld, vullen Provinciale Staten deze zonneladder nog wat verder in. Zonnepanelen op daken genieten ook nu nog de voorkeur. Ook zonnepanelen in bestaand stedelijk gebied zijn toegestaan. De derde sport van de zonneladder over grondgebonden installaties buiten bestaand stedelijk gebied wordt vervangen door een ander criterium. Het criterium 'breed maatschappelijk draagvlak' komt in de Omgevingsvisie 2018 niet meer terug. Voor zonnepanelen op de grond hanteren Provinciale Staten nu de voorwaarden dat er sprake moet zijn van een combinatie met andere functies en/of dat het op gebiedsniveau tot integrale meerwaarde leidt. Het behoud van biodiversiteit en bodemkwaliteit zijn aspecten die ook meewegen (PS Drenthe, Omgevingsvisie 2018, 3 oktober 2018). Deze verandering wordt ook zo doorgevoerd in de Provinciale Omgevingsverordening.

Samenvatting

De provincie Drenthe was vanaf de jaren '90 terughoudend met het toestaan van grote windmolens. De kwaliteit van landschap, cultuurhistorie, natuur en milieu was leidend. Windmolens moesten zo veel mogelijk in samenhang met bedrijventerreinen worden geplaatst. In het POP II van 2004 is gekozen voor realisatie van een windpark in het Europapark in Coevorden. Vanaf de ontwerp-Omgevingsvisie uit 2010 kantelde het beleid. De provincie koos nu voor het bieden van mogelijkheden voor grootschalige windenergie in Coevorden en Emmen. Windenergie was in de ontwerp-Omgevingsvisie gemaximeerd op 60 MW. In de zienswijzenprocedure van de Omgevingsvisie kwamen vanuit verschillende kanten reacties die pleitten voor verruiming van de mogelijkheden voor windenergie. Gedeputeerde Staten stonden hiervoor open en verruimden het zoekgebied voor windenergie en wezen ook De Monden en de Oude Veenkoloniën aan als zoekgebieden. Tevens werd het maximum opgesteld vermogen voor de provincie verhoogd naar 200 MW. Op 2 juni 2010 behandelden Provinciale Staten de ontwerp-Omgevingsvisie. Provinciale Staten besloten het maximum vermogen voor de provincie van 200 MW los te laten. De bewoners van de nieuwe delen van het zoekgebied werden daarbij niet meer geraadpleegd.

De gemeente Emmen moest op basis van de gebiedsvisie Windenergie Drenthe – die door de provincie en de gemeenten in het zoekgebied was vastgesteld – zelf een structuurvisie vaststellen waarin zij gebieden voor 60 MW opgesteld vermogen aan windenergie aanwees. In 2013 besloot de gemeenteraad de molens in het Rundeveen te plaatsen. Tegen deze aanwijzing kwam veel protest. Ondertussen wezen Gedeputeerde Staten op 19 augustus 2014 een verhoging van de taakstelling van in totaal 35,5 MW toe aan de gemeente Emmen. Voor een totale taakstelling van 95,5 MW bleek het Rundeveen te klein en moesten nieuwe locaties worden gevonden. Omdat zij tegenwerking van de gemeente verwachtte, meende de provincie de regie over de locatiekeuze en de realisatie van de windmolens zelf te moeten voeren. Omdat de gemeente Emmen we constructief wilde meewerken, liet de provincie de regie echter al snel weer over aan de gemeente. De gemeenteraad heeft vervolgens in een structuurvisie zeven nieuwe gebieden voor windmolens aangewezen, waarvan de Pottendijk er één is.

Voor het plaatsen van zonneparken zijn in de provincie Drenthe geen specifieke gebieden aangewezen. Wel zijn er in de Actualisering Omgevingsvisie 2014 ruimtelijke criteria gesteld aan de plaatsing van zonneparken. Er wordt uitgegaan van een zonneladder met de voorkeursvolgorde gebouwgebonden, grondgebonden installaties in bestaand stedelijk gebied en grondgebonden installaties met maatschappelijk draagvlak buiten bestaand stedelijk gebied. Deze zonneladder was bindend vastgelegd in de Provinciale Omgevingsverordening uit 2014.

3

Het bestemmen en vergunnen van de projecten

Het bestemmen en vergunnen van de projecten

3.1

Inleiding

De tweede stap in het besluitvormingsproces is het planologisch mogelijk maken van het wind- of zonnepark. Op het energiepark Pottendijk en zonnepark Nieuw-Buinen is de Crisis- en herstelwet van toepassing.³⁴ Door zijn omvang is de Rijkscoördinatierегeling van toepassing op het zonnepark Nieuw-Buinen en de Provinciale coördinatierегeling op energiepark Pottendijk. 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.³⁵ Op het zonnepark was geen coördinatierегeling van toepassing.

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

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

³⁴ 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.

³⁵ 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. In de Energiestrategie Drenthe stellen Gedeputeerde Staten een afname van de uitstoot van CO₂ van 20% in 2020 ten opzichte van 1990 als doel.³⁶ Ook voor het huidige programma, de Energieagenda 2016–2020, is dit doel nog actueel. Uit de Energieagenda vloeit voort dat Drenthe in 2050 energieneutraal wil zijn. Drenthe kent daarnaast een forse taakstelling wind op land. Eind 2020 moet er 285,5 MW opgesteld vermogen aan windenergie in Drenthe zijn gerealiseerd. Doordat de minister van EZK een sanctie³⁷ 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 zowel wind- als zonneparken ervaren tijdsdruk omdat het moment waarop de SDE+ subsidie wordt toegekend van invloed is op de hoogte ervan. Omdat de kostprijs van wind- en zonne-energie in de loop der tijd omlaag is gegaan, is ook het maximaal te ontvangen subsidiebedrag afgenomen.³⁸ Dit zorgt ervoor dat initiatiefnemers er baat bij hebben als de subsidie een jaar eerder wordt verleend. Om subsidie toegekend te krijgen, dienen initiatiefnemers aan diverse eisen te voldoen waaronder het hebben van de benodigde omgevingsvergunning.

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

Tekstbox III: Voorbeelden van procedureversnellers

- *De (provinciale) coördinatieregeling. De ruimtelijke procedure en de vergunning-procedures worden geïntegreerd waarbij het bestemmings- of inpassingsplan en de belangrijkste vergunningen tegelijkertijd worden vastgesteld. De bevoegde instantie legt de besluiten gezamenlijk ter inzage. Daardoor kan het bevoegd gezag in één keer op alle gecoördineerde besluiten reageren.*
- *Buitenplans afwijken. Hierbij wordt een omgevingsvergunning verleend in afwijking van het bestaande bestemmingsplan. Er hoeft dan geen gewijzigd bestemmingsplan (of inpassingsplan) te worden vastgesteld. Deze procedure is iets korter.*

³⁶ GS Drenthe, Energiestrategie Drenthe, 17 september 2013.

³⁷ 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 Drenthe op 31 december 2020 250 MW aan wind op land heeft gerealiseerd, dan ontstaat er een nieuwe taakstelling voor 2023 van $2 \times (285,5 - 250) = 71$ MW aan duurzame energie. De extra taakstelling mag techniekneutraal worden ingevuld. Bij een tekort van 35,5 MW aan windenergie, moet 35,5 MW aan windenergie worden geleverd. De overige 35,5 MW mag naar eigen keuze worden ingevuld.

³⁸ 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.

- Een tijdelijke omgevingsvergunning (voor 10 jaar) in afwijking van het bestemmingsplan.³⁹ Voor deze vergunning hoeft niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te worden doorlopen, maar volstaat de ‘gewone’ besluitvormingsprocedure. Deze procedure is veel korter. Op basis van een tijdelijke vergunning kon bij RVO een SDE+ subsidie worden aangevraagd. Als de tijdelijke vergunning 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 waarin dat verplicht is (zienswijzen).

3.3

De gekozen procedure en het plan-MER

De bevoegdheid om een project planologisch mogelijk te maken en de (omgevings)vergunningen te verlenen, is onder meer afhankelijk van de omvang van het project. Energiepark Pottendijk heeft een opgesteld vermogen van 50,5 MW windenergie. Dit maakt de provincie de bevoegde bestuurslaag. Het zonnepark Nieuw-Buinen heeft een omvang van circa 100 MW, wat de minister van EZK bevoegd maakt. In beide gevallen is de bevoegdheid gedurende de procedure verlegd naar het gemeentelijke niveau. Voor zonnepark Ubbena gold een uitzonderlijke regeling. Het betreft een zeer klein zonnepark, waardoor de gemeenteraad van Assen bevoegd was tot het afwijken van het bestemmingsplan. Omdat het zonnepark op een afgesloten vuilstortplaats ligt en Gedeputeerde Staten verantwoordelijk zijn voor de eeuwigdurende nazorg van het terrein, waren zij tevens bevoegd voor het verlenen van de omgevingsvergunning.⁴⁰ De gemeenteraad van Assen moest voor het afwijken van het bestemmingsplan een verklaring van geen bedenkingen geven.

Tekstbox IV: MER of m.e.r.?⁴¹

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.

³⁹ 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).

⁴⁰ Artikel 3.4 van het BOR.

⁴¹ 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?" ⁴²	Locaties
Project-MER	Initiatiefnemer	"Hoe kan de locatie het beste ingevuld worden?"	Varianten binnen één locatie

Tabel 2 Gekozen planologische procedure en haar consequenties

	Bevoegd gezag	Gekozen procedure	Plan-MER verplicht?	Project-MER verplicht?	Heroverweging locatie?
Energiepark Pottendijk	Gemeente	Buitenplans afwijken	nee	ja	nee
Zonnepark Nieuw-Buinen	Gemeente	Bestemmingsplanwijziging	nee	nee	nee
Zonnepark Ubbena	Provincie	Buitenplans afwijken	nee	nee	nee

De drie parken pasten niet in de geldende bestemmingsplannen. Hierdoor was er een wijziging van het *bestemmingsplan*, een *inpassingsplan*, of een *omgevingsvergunning* in afwijking van het bestemmingsplan nodig (ook wel buitenplanse afwijking genoemd). De keuze was aan het bevoegd gezag. In alle gevallen moest het bevoegd gezag een planologische afweging voor het project maken.⁴³ De procedure voor buitenplans afwijken is doorgaans iets korter dan die voor een inpassingsplan of bestemmingsplan. Voor een inpassingsplan of een bestemmingsplan moet soms 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 heroverwogen in een plan-MER. Bij energiepark Pottendijk en zonnepark Ubbena heeft de gemeente gekozen voor een buitenplanse afwijkingsprocedure. Bij zonnepark Nieuw-Buinen heeft de gemeente – na aanvankelijk een tijdelijke vergunning te hebben verleend – gekozen voor het wijzigen van het bestemmingsplan.

⁴² Het plan-MER kan ook andere informatie verschaffen dan locatieafwegingen. Bijvoorbeeld het afwegen van sturingsvormen.

⁴³ 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.

3.4

De vergunningverlening

3.4.1

Energiepark Pottendijk

De gemeente heeft conform de Gedragscode Windenergie gemeente Emmen een gebiedsplatform geïnitieerd. Het gebiedsplatform is eind 2016 - begin 2017 voor het eerst bij elkaar gekomen. In paragraaf 4.4 wordt nader ingegaan op het gebiedsproces dat door de gemeente Emmen is doorlopen bij energiepark Pottendijk. De initiatiefnemers probeerden in de gebiedsplatforms tot overeenstemming te komen onder welke voorwaarden het windpark kon worden opgericht. De initiatiefnemers presenteerden in het bewonersplatform Pottendijk op 10 mei 2017 een rapport met daarin een weergave van de invulling van het gebied en de onderbouwing dat een project met molens met een tiphoogte van 150 meter niet meer haalbaar was.⁴⁴ Op 18 augustus 2017 schreven de initiatiefnemers een brief aan de gedeputeerde. In deze brief gaven zij onder meer aan dat het overleg in de gebiedsplatforms in een half jaar tijd geen concrete resultaten had opgeleverd. Volgens beide initiatiefnemers kwam dat doordat omwonenden twijfelden aan de zuiverheid van de intenties van de initiatiefnemers. Verder werd volgens hen getwijfeld aan de noodzaak van windenergie en er werd in de platforms te weinig gestuurd op resultaat. Zo werd er vanuit de gemeente geen planning gehanteerd. De initiatiefnemers schortten in het najaar van 2017 het overleg met gemeente en de gebiedsplatforms op, omdat ze volgens eigen zeggen geen rendabel plan konden opzetten.⁴⁵

Op 19 december 2017 richtte één van de initiatiefnemers Energiepark Pottendijk B.V. op. Energiepark Pottendijk benaderde zonder medeweten van de beide andere initiatiefnemers de gemeente met een eigen windmolenplan. Dit plan ging wél uit van windmolens die lager dan 150 meter zijn. Aanvankelijk wilde de initiatiefnemer 6 tot 8 van deze molens bouwen met een vermogen van in totaal 29,4 MW. Daarnaast vroeg de initiatiefnemer een vergunning aan voor de aanleg van een zonnepark van ongeveer 35 hectare in dit gebied. Op 17 december 2015 had het college van Emmen een motie van de gemeenteraad overgenomen die de combinatie van wind- en zonne-energie mogelijk maakte. De andere windmolenbouwers stuurden daarop een brief naar de gemeente. Zij voelden zich gepasseerd omdat de gemeente serieus op het plan inging.⁴⁶

In januari 2018 sprak de provincie in een bestuurlijk overleg haar steun uit voor het initiatief met de combinatie van wind- en zonne-energie. Voor een windpark van deze omvang moest een m.e.r.-procedure worden doorlopen. Op 18 mei 2018 diende de initiatiefnemer zijn aanvraag voor een omgevingsvergunning in bij de gemeente Emmen. Het betrof een aanvraag voor zowel een windpark als een zonne-akker. In de weken na indiening van de aanvraag vonden er gesprekken plaats tussen Energiepark Pottendijk en de twee gepasseerde initiatiefnemers. Deze gesprekken hebben opgeleverd dat Energiepark Pottendijk over de gehele locatie kon beschikken. Daarop werd vergunning voor 14 windturbines aan-

⁴⁴ <http://www.windenergieinemmen.nl/SiteFiles/Windparken/2017%2005%2010%20Rapportage%20haalbaarheid%20business%20case%20149%20meter%20DEF.pdf>

⁴⁵ <https://www.gemeenteraademmen.nl/nc/vergaderingen/document/document/44632/via/theme%3A1435.html>

⁴⁶ <https://www.dvhn.nl/drenthe/Windboer-verdubbelt-aantal-windmolens-op-Pottendijk-Emmen-23192572.html>

gevraagd. Het plan voldeed volgens de gemeente Emmen aan de voorwaarden. De molens waren lager dan 150 meter en hadden in totaal een vermogen van 50,4 MW. De andere twee initiatiefnemers trokken zich terug uit het project.⁴⁷

Het college van B & W stelde de ontwerp-omgevingsvergunningen (een voor het windpark en een voor het zonnepark) vast op 31 mei 2018. Op diezelfde datum werd de aanvraag voor het toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r. ingediend. Op 23 juli 2018 bracht de Commissie m.e.r. haar toetsingsadvies uit. In het rapport waren de milieueffecten van zeven alternatieven onderzocht waarbij gevarieerd is met de afstand tussen windturbines, de afmetingen van windturbines en de opstelling van het windpark (zwerm of lijnopstelling). Het rapport liet zien dat de milieugevolgen per alternatief verschilden. De Commissie m.e.r. vond dat met het rapport goede en nuttige milieu-informatie beschikbaar was gekomen om (milieu)afwegingen te maken over het energiepark Pottendijk.

De gemeenteraad verleende op 27 september 2018 een verklaring van geen bedenkingen.⁴⁸ Het college van B&W verleende vervolgens op 28 september 2018 de beide omgevingsvergunningen (voor zon en wind) in afwijking van het bestemmingsplan (buitenplanse afwijking). De Omgevingsvergunning werd verleend voor een periode van 16 jaar. De initiatiefnemer vroeg begin oktober SDE+-subsidie (zie bijlage 2) aan bij RVO zodat hij nog gebruik kon maken van de SDE+-regeling van 2018.

3.4.2

Zonnepark Nieuw-Buinen

Het aanvankelijke idee was om een betrekkelijk klein zonnepark aan te leggen. Daarom vroeg de initiatiefnemer een omgevingsvergunning aan voor een zonnepark van 20 hectare op de vloeivelden van de Avebe. Voor deze 20 hectare verleende de gemeente in 2015 een tijdelijke vergunning voor een periode van 10 jaar. De bedoeling was dat na het verlenen van de tijdelijke vergunning een bestemmingsplanwijziging volgde zodat het zonnepark een definitieve status kon krijgen. In het voorjaar van 2017 werd dan ook op basis van de tijdelijke vergunning een SDE+-subsidie toegekend aan het zonnepark van 20 hectare.

In 2016 kwamen de initiatiefnemers met aanvullende plannen voor het zonnepark. De plannen betroffen de parken Zonnepark Hollandia I en II van het bedrijf Solarfields uit Groningen en een uitbreiding van het eerder vergunde zonnepark van Green Invest Drenthe BV uit Nieuw-Buinen. De initiatiefnemers kozen ervoor in een zo vroeg mogelijk stadium te inventariseren of er maatschappelijk draagvlak was voor de plannen. Daarvoor organiseerden de initiatiefnemers op 8 februari 2017 een inloopbijeenkomst in Nieuw-Buinen. De reacties bleken eensluidend positief. Dit was voor de initiatiefnemers een stimulans om vervolgstappen te zetten. De initiatiefnemers vroegen de provincie medewerking te verlenen bij de verdere planuitwerking, zodat in november 2017 de benodigde SDE+-subsi-

⁴⁷ <https://www.dvhn.nl/drenthe/Windboer-verdubbelt-aantal-windmolens-op-Pottendijk-Emmen-23192572.html>

⁴⁸ De gemeenteraad kan, op grond van artikel 6.5, lid 3 van het Bor, categorieën aanwijzen waarin een Verklaring van Geen Bedenkingen niet is vereist. De gemeenteraad heeft op 28 april 2011 besloten tot het aanwijzen van categorieën van gevallen waarin een verklaring niet is vereist. Het onderhavige project behoort niet tot een aangewezen categorie. Bij het vaststellen van de Structuurvisie Windenergie, Emmen is besloten om windenergie niet als categorie toe te voegen waarvoor een verklaring niet is vereist. Dit betekent dat in dit geval wel een verklaring nodig is.

die kon worden aangevraagd. De provincie zag voor zichzelf een rol als 'partner in ontwikkeling' door actief te participeren in de verdere planuitwerking teneinde te komen tot een succesvolle uitwerking van het plan. Wel stelde de provincie randvoorwaarden, onder meer over het borgen van maatschappelijk draagvlak (door middel van ruimtelijke inpassing). Begin 2017 is een projectteam op dit plan gezet. Het projectteam bestond uit vertegenwoordigers van Avebe, Green Invest, provincie Drenthe, het waterschap en gemeente Borger-Odoorn. De gemeente en provincie deden erg hun best om de besluitvorming op tijd afgerond te hebben. Er was veel overleg met ASTRON en het ministerie van EZK om de overdracht van bevoegdheden geregeld te krijgen.

De provincie zag de gemeente Borger-Odoorn als bevoegd gezag in het vergunningenspoor. De twee initiatiefnemers vroegen ieder een tijdelijke vergunning voor 10 jaar aan voor in totaal 90 hectare (inclusief de eerdere 20 hectare). Het voordeel van het verlenen van een tijdelijke vergunning was volgens de gemeente dat dan de reguliere voorbereidingsprocedure kon worden gevolgd. Bij een permanente vergunning zou de uniforme voorbereidingsprocedure (met inspraak) moeten worden doorlopen, hetgeen langer zou duren. De opzet was wederom dat wanneer de tijdelijke vergunning verleend zou zijn, er in alle rust een bestemmingsplanwijziging kon worden doorgevoerd. Hierdoor zou het park een permanente ruimtelijke status krijgen. Medio 2016 en 2017 verleende de gemeente Borger-Odoorn daarom medewerking aan de tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan. De gemeente verleende drie tijdelijke omgevingsvergunningen voor de drie afzonderlijke parken in 2017. De tijdelijke vergunning stelde de beide initiatiefnemers in staat om SDE+-subsidie aan te vragen bij de RVO. Solarfields vroeg voor Hollandia I en II SDE+-subsidie aan in de eerste subsidieronde in het voorjaar van 2017. Deze subsidie werd verleend.

Green Invest vroeg de SDE+-subsidie later aan dan Solarfields, namelijk op 10 oktober 2017. Hierdoor dong zij mee in de najaarsronde 2017 voor de SDE+-subsidie. Ondertussen had RVO haar toetsingsbeleid aangescherpt. RVO vond het problematisch dat op basis van een vergunning voor 10 jaar een SDE+ subsidie kon worden toegekend voor een periode van 15 jaar. De SDE+-subsidieaanvraag werd op 16 maart 2018 op grond van dit nieuwe beleid afgewezen. De situatie was nu dat er voor een deel van het zonnepark een SDE+ beschikking is, terwijl voor een ander deel de aanvraag was afgewezen.⁴⁹

Green Invest diende op 17 april 2018 de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor haar deel van het zonnepark in. Ondertussen voerde Green Invest steeds meer druk uit op de gemeente om de omgevingsvergunning tijdig te verlenen. Om deel te kunnen nemen aan de najaarsronde van de SDE+-subsidie moest het bestemmingsplan uiterlijk in de raadsvergadering van 18 oktober worden vastgesteld.

Ondertussen bracht de gemeente Borger-Odoorn het ontwerp bestemmingsplan in procedure, zodat de initiatiefnemer in de najaarsronde van 2018 de SDE+-subsidie opnieuw kon aanvragen. Hiervoor moest de bestemmingsplanprocedure zijn doorlopen en de tijdelijke omgevingsvergunning van 10 jaar worden omgezet in een omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd. Het nieuwe bestemmingsplan had betrekking op alle drie zonneparken op de vloeivelden van Avebe,

⁴⁹ Op 24 april 2018 tekent Green Invest bezwaar aan tegen het afwijzingsbesluit van de RVO. Op 1 oktober verstuurt RVO de beslissing op bezwaar.

zodat ook aan de twee andere deelprojecten een permanente ruimtelijke status kon worden gegeven. Green Invest vroeg aan de gemeente om het benodigde bestemmingsplantraject procedureel zo snel mogelijk te laten verlopen zodat in september/oktober 2018 wederom een SDE+-subsidie kon worden aangevraagd. De gemeente Borger-Odoorn stelde voor het gehele plangebied het ontwerpbestemmingsplan op. In dit ontwerpbestemmingsplan zijn de drie afzonderlijke projecten in één plan vastgelegd en daarmee lag er ook een planologische basis voor de aanwezigheid van dit zonnepark van 100 hectare. Tevens werd een ontwerp-omgevingsvergunning opgesteld. Er was geen MER nodig; een vormvrije m.e.r.-beoordeling volstond.

Een complicatie was echter dat het totale zonnepark groter was dan 50 MW, waardoor de Rijkscoördinatieregeling van toepassing was.⁵⁰ Hierdoor was de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) bevoegd gezag. Het projectteam verwachtte niet dat toepassing van de Rijkscoördinatieregeling de besluitvorming zou versnellen. Ook zag het geen andere voordelen van de Rijkscoördinatieregeling. Daarom startte het projectteam een procedure op om de ministeriële beslisbevoegdheid over te hevelen naar het college van Borger-Odoorn. In de zomer van 2018 verzochten zowel de initiatiefnemer, de gemeente als de provincie het ministerie van EZK de beslisbevoegdheid over te dragen aan de gemeente. Vooruitlopend op de beslissing van de minister verklaarde de gemeenteraad de *gemeentelijke coördinatieregeling* van toepassing op het zonnepark Nieuw-Buinen. De gecoördineerde besluiten doorliepen daarmee gezamenlijk de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze regeling maakte het mogelijk om zowel het ontwerpbestemmingsplan als de ontwerp-omgevingsvergunning tegelijkertijd ter inzage te leggen. Tegen beide besluiten was dan direct gecombineerd beroep mogelijk bij de Raad van State.

Een andere complicatie was dat de gronden op grond van de Provinciale Omgevingsverordening binnen zone 2 van LOFAR lagen. Binnen zone 2 mochten plannen het project LOFAR niet hinderen en was overleg met ASTRON (de beheerder van LOFAR) nodig.

Er werden geen zienswijzen door inwoners ingediend tegen het ontwerpbestemmingsplan en -omgevingsvergunning. Wel waren er zienswijzen van de provincie, het ministerie van EZK, ASTRON en de windparkinitiatiefnemers. De provincie gaf aan geen bezwaren tegen het plan te hebben. In de verkregen reactie van de provincie werd niet gesproken over eventuele problemen met LOFAR voor wat betreft de ligging binnen zone 2. De initiatiefnemers van het windpark Drentse Monden en Oostermoer gaven wel aan dat zij vonden dat voor de emissie van elektromagnetische straling dezelfde eisen moesten gelden als die zij opgelegd hebben gekregen. Verder vreesden zij interferentie tussen het windpark en het zonnepark. Ook gaven zij terecht aan dat de Rijkscoördinatieregeling van toepassing was op een park van deze omvang, zodat de gemeenteraad niet bevoegd was tot het vaststellen van het bestemmingsplan. De zienswijze van het Ministerie van EZK ging ook over de bevoegdheid van de gemeenteraad om het ontwerpbestemmingsplan ter inzage te kunnen leggen. Zonneparken groter dan 50 MW vielen volgens de Elektriciteitswet onder de Rijkscoördinatieregeling.

⁵⁰ Op grond van artikel 9b lid 1 van de Elektriciteitswet.

Met name de zienswijze van ASTRON was scherp. ASTRON gaf aan dat zij pas op 12 februari 2018 per mail is benaderd door Solarfields over het voorgenomen zonnepark. Zij heeft op 26 april 2018 de randvoorwaarden met betrekking tot de storing per e-mail aan Solarfields gemeld. Sindsdien is ASTRON niet meer door het Rijk, de gemeente Borger-Odoorn of de provincie benaderd over het te volgen planningsproces, noch over de precieze locatie van het zonnepark in zone I of II. ASTRON hield onverkort vast aan een uniforme vereiste met betrekking tot de maximaal toegelaten storing voor het zonnepark Nieuw-Buinen.

De zienswijzen hebben geresulteerd in een bestuurlijk overleg op 11 juni 2018 tussen het ministerie van EZK, de wethouder, de gedeputeerde, ASTRON, vertegenwoordigers van het windpark en de initiatiefnemer van het zonnepark. De minister van EZK wilde de rijkscoördinatierегeling niet zonder meer buiten toepassing laten. Hij vroeg om bevestiging vanuit ASTRON dat het zonnepark niet strijdig was met de belangen van LOFAR. Ook mocht er geen strijdigheid zijn met belangen van het Windpark De Drentse Monden en Oostermoer. Er was een convenant nodig tussen de initiatiefnemer van het zonnepark, ASTRON en de windparkinitiatiefnemers. In dit convenant moesten bindende afspraken worden gemaakt over mogelijke interferentie tussen wind, zon en LOFAR. Dat convenant werd onderdeel van de af te geven omgevingsvergunning of het bestemmingsplan. Pas daarna kon de bevoegdheidsoverdracht plaatsvinden. Begin 2018 gaf het ministerie van EZK aan de initiatiefnemer aan dat er schriftelijke akkoordverklaringen van ASTRON en de windparkinitiatiefnemers moesten komen, waarna tot de bevoegdhedenoverdracht kon worden overgegaan. Uit het overleg kwam naar voren dat zo lang er geen akkoordverklaringen waren afgegeven de minister bevoegd bleef en de opgestarte bestemmingsplanprocedure formeel nietig zou zijn.

ASTRON verstrekke op 26 april 2018 een document met technische eisen waaraan Solarfields zich moest houden. Begin juli 2018 werd het convenant met ASTRON gesloten. ASTRON gaf bij brief van 2 oktober 2018 aan te kunnen instemmen met het voornemen, mits door de gemeente publiekrechtelijk in het bestemmingsplan werd geborgd dat het zonnepark niet in gebruik mocht worden genomen wanneer dit – al dan niet in cumulatie met of door reflectie via het windpark – zou leiden tot overschrijding van de ontvangstnorm van LOFAR. De gemeente herhaalde bij memo van 8 oktober 2018 dat zij het wenselijk vond dat de bevoegdheid op korte termijn aan haar werd overgedragen. In het memo gaf de gemeente aan de zienswijze van betrokken partijen te delen én dat zij zou zorgen voor een publiekrechtelijke borging hiervan in het bestemmingsplan.

Op 18 oktober 2018 besloot de minister van EZK formeel dat hij de rijkscoördinatierегeling buiten toepassing liet en dit besluit werd op 24 oktober 2018 in de Staatscourant gepubliceerd. Op 18 oktober stelde de gemeenteraad van Borger-Odoorn het bestemmingsplan voor het zonnepark vast. Het college van Borger-Odoorn stelde de omgevingsvergunning op 19 oktober 2018 vast. Dit was voor Green Invest precies op tijd om de SDE+-subsidie aan te vragen.

3.4.3 Zonnepark Ubbena

Het zonnepark Ubbena ligt in de gemeente Assen. Voor de locatie van het zonnepark Ubbena gold het **BESTEMMINGSPLAN STORTPLAATS, BOUW- EN SLOOPAFVAL UBBENA**. Het terrein was eigendom van SITA Recycling Service. Het gebruik van de grond voor een zonnepark paste niet binnen de huidige bestemming (stortplaats). Op 19 februari 2014 verklaarde de provincie Drenthe de stortplaats voor gesloten. Daarbij trok zij de omgevingsvergunning van de stortplaats in. Gedeputeerde Staten waren vanaf die datum verantwoordelijk voor de eeuwigdurende nazorg voor de voormalige stortplaats. Inrichtingen die in/op/onder of over een dergelijke gesloten stortplaats werden uitgevoerd, waren op basis van het Besluit Omgevingsrecht (BOR) vergunningplichtig. Gedeputeerde Staten waren bevoegd gezag.⁵¹ De uitvoering van de vergunningverlening was in handen van de RUD Drenthe.

Vrij op Naam diende op 21 december 2015 een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor het oprichten van het zonnepark. De vergunningaanvraag was voorzien van een ruimtelijke onderbouwing. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) werd doorlopen. Er hoefde geen m.e.r. te worden opgesteld. Omdat werd afgeweken van het bestemmingsplan, moest de gemeenteraad van Assen een verklaring van geen bedenkingen afgeven. Op 26 mei 2016 ontving de RUD Drenthe deze verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad van Assen. Daarop kon het ontwerpbesluit worden vastgesteld. Vanaf 16 juni 2016 tot en met 27 juli 2016 lag het ontwerpbesluit ter inzage. Er zijn geen zienswijzen tegen het besluit ingediend. Op 11 augustus 2016 verleenden Gedeputeerde Staten de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan voor Zonnepark Zeijen te Ubbena. Tegen de omgevingsvergunning is geen beroep ingesteld.

3.5 De ingediende zienswijzen

Bij Energiepark Pottendijk zijn tegen het ontwerpbesluit binnen de reactietermijn 32 zienswijzen ingediend.⁵² Van deze 32 zienswijzen hadden drie medebetrekking op het zonnepark. De zienswijzen hebben niet geleid tot aanpassing van de ontwerpvergunning. Wel is de ruimtelijke onderbouwing aangevuld met een rapportage over het groepsrisico.⁵³

⁵¹ BOR, artikel 3.4.

⁵² En na de reactietermijn nogmaals twee.

⁵³ Het groepsrisico heeft betrekking op de 'cumulatieve kans per jaar dat ten minste 10, 100 of 1.000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting (zoals een wind- of zonnepark) en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof of afvalstof betrokken is.' (bron: Artikel 1 Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi))

Tabel 3 Aantallen zienswijzen

	Pottendijk	Nieuw-Buinen	Ubbena
Projectbesluiten (Inpassingsplan, MER, omgevingsvergunning, vergunning Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet en Waterwet)			
Zienswijzen	32	4	0
Gehonoreerd	1	1	0

Tegen zonnepark Nieuw-Buinen zijn door inwoners geen zienswijzen ingediend. Wel hebben de provincie, het ministerie van EZK, ASTRON en de initiatiefnemers van het nabij gelegen windpark Drentse Monden en Oostermoer zienswijzen ingediend. De provincie gaf in haar zienswijze aan geen bezwaren tegen het plan te hebben. De zienswijze van ASTRON leidde tot bestuurlijk overleg, mede omdat het ministerie van EZK de aan haar toegekende bevoegdheid niet aan de gemeente wilde overdragen als er geen convenant was afgesloten waarin afspraken waren gemaakt over beperking van elektromagnetische storing. Als deze bevoegdheid niet zou worden overgedragen, zou de bestemmingsplanprocedure nietig zijn. Uiteindelijk leidde dit tot het vaststellen van een convenant dat onderdeel was van de af te geven omgevingsvergunning (zie paragraaf 3.4.2.).

3.6 Beroepsprocedures

Belanghebbenden konden tegen de verleende omgevingsvergunning en/of het gewijzigde bestemmingsplan beroep instellen bij de bestuursrechter. Tegen zonnepark Ubbena is geen beroep ingesteld, tegen het Energiepark Pottendijk en zonnepark Nieuw-Buinen wel.

Tegen het Energiepark Pottendijk kwamen in totaal vijf beroepsschriften binnen bij de rechtbank Groningen. Twee indieners trokken hun beroepsschrift al voor de behandeling door de rechter in. Op 25 juni 2019 werd tijdens de rechtszitting in Groningen duidelijk dat de eigenaar van het aanpalende outdoor kartcircuit zijn beroepsschrift mogelijk ook introk.⁵⁴ Behalve dit beroepsschrift behandelde de rechtbank nog twee beroepsschriften, een van Platform De Monden⁵⁵ en een van de voorzitter van Zon voor Wind. Op 31 oktober 2019 verklaarde de Rechtbank Noord-Nederland deze beroepsschriften ongegrond.⁵⁶

ASTRON stelde beroep in tegen het bestemmingsplan en de verleende omgevingsvergunning van zeven zonneparken, waaronder die van Nieuw-Buinen. Zij eiste een aantal aanvullende maatregelen om verstoring van de radiotelescoopmetingen te voorkomen. Zoals een betere isolatie van de omvormers van gelijk naar wisselstroom. De afspraken die in het convenant zijn gemaakt (zie paragraaf

⁵⁴ <https://www.dvhn.nl/drenthe/Vliegende-boer-uit-Emmer-Compasuum-trekt-bezwaar-tegen-windpark-in-24581874.html>.

⁵⁵ Platform De Monden is een overkoepeld orgaan van de dorpsverenigingen in Nieuw-Weerdinge, Emmer-Compasuum, Emmer-Erscheidenveen, Weerdinge, Foxel-Scholtenkanaal en Roswinkel. Deze dorpen liggen allemaal deels in het gebied Pottendijk of daar vlakbij.

⁵⁶ ECLI:NL:RBNNE:2019:4500.

3.4.2.), moesten volgens ASTRON nog in de bestemmingsplannen en de vergunningen worden opgenomen. Tijdens de zitting op 12 juni 2019 zegde de gemeente Borger-Odoorn toe de bestemmingsplannen en de vergunningen voor zeven zonneparken aan te passen.

3.7 Samenvatting

Initiatiefnemers hebben belang bij snel verlopende procedures. Door de taakstelling wind op land en de eigen ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen hebben provincies en gemeenten vaak ook een direct belang bij tijdige realisatie van met name windparken. De provincie werkte mee om doelstellingen snel te kunnen halen, waarbij zij heeft getracht om binnen de ruimte en randvoorwaarden een zorgvuldige afweging van belangen te maken. Om aan de initiatiefnemers tegemoet te komen, maakte zij gebruik van diverse 'procedureversnellers'. Met name in de casus Nieuw-Buinen heeft de gemeente getracht de procedure te versnellen, onder meer door het instellen van een projectteam, aanvankelijk een tijdelijke vergunning te verlenen, te anticiperen op een bevoegdheidsoverdracht van het Rijk en een strakke regie op het project te voeren.

Alle drie de onderzochte parken pasten niet in de geldende bestemmingsplannen. Bij energiepark Pottendijk en zonnepark Ubbena heeft de gemeente (Emmen respectievelijk Assen) gekozen voor een buitenplanse afwijkingsprocedure. Bij zonnepark Nieuw-Buinen heeft de gemeente – na aanvankelijk een tijdelijke vergunning te hebben verleend – gekozen voor het wijzigen van het bestemmingsplan. Hoewel de gemeente bij zonnepark Nieuw-Buinen en energiepark Pottendijk in eerste instantie geen bevoegd gezag was, is de bevoegdheid op hun verzoek bij hen neergelegd door het Rijk respectievelijk de provincie. Bij zonnepark Nieuw-Buinen stelde het Rijk wel als voorwaarde aan de bevoegdheidsoverdracht dat er bindende afspraken moesten worden gemaakt over mogelijke interferentie tussen het zonnepark, windpark Drentse Monden en Oostermoer en LOFAR. Alvorens de bevoegdheid formeel over te dragen, stelde de gemeente Borger-Odoorn het ontwerpbestemmingsplan en de ontwerp-omgevingsvergunning vast.

Tegen het Energiepark Pottendijk kwamen 32 zienswijzen binnen, die niet tot veranderingen in de omgevingsvergunning hebben geleid. Tegen het park is een aantal beroepen ingesteld die allemaal zijn ingetrokken of door de bestuursrechter ongegrond zijn verklaard. Tegen het zonnepark Nieuw-Buinen kwamen geen zienswijzen binnen vanuit de omwonenden. De belangrijkste zienswijzen waren van ASTRON en het ministerie van BZK. Deze zienswijzen hebben tot bestuurlijk overleg geleid over een convenant waarin afspraken zijn gemaakt over beperking van elektromagnetische storing. ASTRON stelde vervolgens beroep in omdat de afspraken in het convenant niet in de bestemmingsplannen en de vergunningen zijn opgenomen. Tegen het zonnepark Ubbena is geen enkele zienswijze ingediend.

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. Het goed managen van weerstand is dan essentieel voor het doelmatig kunnen realiseren van deze besluiten met ruimtelijke impact.⁵⁷ In paragraaf 4.2 worden enkele opmerkingen gemaakt over het specialiteitsbeginsel. 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.⁵⁸ 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 Drenthe heeft de Noordelijke Rekenkamer dergelijke sturing alleen gezien bij Energiepark Pottendijk. Bij de zonneparken Nieuw-Buinen en Ubbena is hiervan geen sprake geweest. In Ubbena zal deze noodzaak minder zijn gevoeld omdat dit project vanuit de dorpsgemeenschap zelf tot stand is gekomen.

In dit hoofdstuk wordt de sturing van de provincie op compensatie en financiële participatie voor energiepark Pottendijk beschreven in paragraaf 4.4. In paragraaf 4.5. komen de zonneparken Ubbena en Nieuw-Buinen aan de orde. Dat de provincie bij initiatiefnemers aandringt op het aanbieden van compensatie en financiële participatie is een wijdverbreid fenomeen dat verschillende vormen kan aannemen. Daarom wordt in paragraaf 4.6 een overzicht gegeven van de gevallen die de Noordelijke Rekenkamer in cases in de drie Noordelijke provincies heeft aangetroffen. Ten slotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 4.7 samengevat.

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

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Het gaat daarbij uitdrukkelijk om participatie-arrangementen. Niet om de wettelijke inspraakmogelijkheden.

4.2

Het specialiteitsbeginsel

Een gegeven is dat op basis van wetgeving en jurisprudentie in het omgevingsrecht nauwelijks mogelijkheden aanwezig zijn om niet-ruimtelijke eisen te stellen, zoals verplichtingen op het gebied van bovenwettelijke compensatie van en financiële participatie door omwonenden. Voor windenergie op land was het voornemen om deze verplichting op te nemen in de Omgevingswet, maar dit heeft niet plaatsgevonden.⁵⁹ Het specialiteitsbeginsel schrijft voor dat het bestuursorgaan alleen die belangen behartigt waarvoor de betrokken wet of regeling een grondslag biedt.⁶⁰ 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.⁶¹

4.3

Beleid voor beperken en compensatie van hinder

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

Daarnaast gelden algemene regels die specifiek de hinder van windparken moeten beperken. In het Activiteitenbesluit milieubeheer⁶² staan bijvoorbeeld regels over het voorkomen of beperken van geluidshinder door windmolens.⁶³ Ook voor

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Artikel 3:4 lid 1 Awb.

⁶¹ 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.

⁶² Activiteitenbesluit milieubeheer, artikel 3.14a, overheid.nl, geraadpleegd op 25 juli 2019.

⁶³ 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.

de overlast door slagschaduw bestaan wettelijke normen:⁶⁴ 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 planschade-regeling.

4.3.1 De wettelijke planschaderegeling⁶⁵

Als gevolg van de komst van een windpark kan de waarde van in de buurt liggende onroerende zaken dalen.⁶⁶ 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.⁶⁷ 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.⁶⁸ Dit eigen risico zal naar verwachting omhoog gaan naar vijf procent, zodra de nieuwe Omgevingswet in werking treedt.⁶⁹

De ervaring van rechtsbijstandsverzekeraar Univé is dat planschade door de hoge drempels niet vaak wordt toegekend. De rechtspraak is zowel terughoudend met het toekennen van planschade als met de hoogte van de uitgekeerde schadebedragen. Beperkende factoren zijn onder andere:⁷⁰

⁶⁴ 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).

⁶⁵ Gebaseerd op wet ruimtelijke ordening, artikel 6.1 tot en met 6.7 en Vereniging Eigen Huis, www.eigenhuis.nl.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ De verandering van het bestemmingsplan is slechts één voorbeeld dat kan leiden tot planschade. Een besluit omtrent een omgevingsvergunning kan ook leiden tot planschade en op basis daarvan kan er ook een planschadeclaim worden ingediend. Een procedure voor buitenplannen afwijken (geen aanpassing bestemmingsplan) leidt er dus niet tot dat er geen planschadeclaim kan worden ingediend.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Ministerie van BZK, Ontwikkeling van de Omgevingswet FAQ's nadeelcompensatie, Omgevingswet-portaal.nl, geraadpleegd op 10 oktober 2019.

⁷⁰ <https://www.univerechtshulp.nl/windmolens-recente-juridische-ontwikkelingen/>, zie ook ABRvS, ECLI:NL:RVS:2016:2582.

- **UITZICHT** – vanaf 415 meter afstand tot de windmolens is er mogelijk geen sprake van nadelige gevolgen van enige betekenis;
- **GEZONDHEIDSEFFECTEN** – alleen in geval van een wetenschappelijk rapport dat dit ondersteunt kan dit argument tot een schadevergoedingsplicht leiden;
- **SLAGSCHADUW** – het opnemen van een stilstandvoorziening in de verguningsvoorwaarden 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)⁷¹ 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.

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 MWh. 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.

⁷¹ 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).

4.4 Sturing op compensatie en participatie bij Energiepark Pottendijk

4.4.1 Provinciale regie op compensatie en participatie

In de casus windpark Pottendijk hebben Gedeputeerde Staten van Drenthe en de colleges van Coevorden, Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Emmen in juni 2013 de gebiedsvisie Windenergie Drenthe vastgesteld.⁷² In deze gebiedsvisie is het zoekgebied voor de ontwikkeling van windenergie in Drenthe verder uitgewerkt op basis van ruimtelijke ontwerpuitgangspunten. In de gebiedsvisie is een passage opgenomen over financiële participatie. “Een bijzondere vorm van participatie betreft het financieel deelnemen in een windpark. Wij zijn van mening dat alle omwonenden van een windpark financieel moeten kunnen deelnemen in windparken door middel van het uitgeven van leningen, obligaties of aandelen, met een aantrekkelijk rendement. (...) Wij verplichten de initiatiefnemers een aanbod voor financiële participatie te doen aan omwonenden.” Verder stelden Gedeputeerde Staten in 2014 het Regieplan Windenergie Drenthe vast.⁷³ In tegenstelling tot de gebiedsvisie windenergie Drenthe sprak het regieplan niet over een verplichting aan initiatiefnemers, maar wilde het initiatiefnemers en bewoners inspireren.

Omdat de gemeente Emmen de regie op het plaatsen van de windmolens wilde hebben, stelde zij een eigen regieplan vast. Op 25 november 2014 kwam het regieplan Windenergie Emmen van het college van Emmen in de plaats van het provinciale Regieplan.⁷⁴ Omdat de provincie de bevoegdheid voor het Energiepark Pottendijk heeft overgedragen aan de gemeente Emmen, is het gebiedsproces uitgevoerd onder gemeentelijke verantwoordelijkheid. De gemeente is bij het doorlopen van het gebiedsproces in haar keuzen gesteund door de provincie. Dat bleek onder meer uit de gesprekken met gemeentemedewerkers. Gemeente en provincie voerden regelmatig bestuurlijk overleg over de voortgang. Na instemming van de provincie voor een gefaseerde vaststelling van de Structuurvisie ontstond volgens de gemeente ruimte voor het organiseren van een ‘maatschappelijke tender’ in de vorm van een uitvraag.⁷⁵ In een tussenrapportage aan Provinciale Staten meldden Gedeputeerde Staten dat zij hebben aangegeven veel belang te hechten aan een goed gebiedsproces en daarbij een eventuele extra tijdsbesteding in te calculeren.⁷⁶

4.4.2 Gemeentelijke kaders voor zonneparken

Het Energiepark Pottendijk bestaat behalve uit een windpark ook uit een zonnepark. In december 2015 is door de gemeenteraad van Emmen de STRUCTUURVISIE EMMEN, ZONNEAKKERS vastgesteld. In de structuurvisie zijn criteria gesteld aan de ontwikkeling van zonneakkers bij dorpen en wijken. In de beleidsnotitie werd gesteld dat voor ‘overtuigend maatschappelijk draagvlak’ de afwezigheid van

⁷² Gedeputeerde Staten van Drenthe en de colleges van Coevorden, Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Emmen, Gebiedsvisie windenergie Drenthe, juni 2013.

⁷³ Gedeputeerde Staten van Drenthe, Regieplan Windenergie Drenthe, 24 september 2014.

⁷⁴ College van B&W van Emmen, Regieplan Windenergie Emmen, 25 november 2014.

⁷⁵ Brief gemeente Emmen aan GS van Drenthe, Tussenrapportage Windenergie Emmen, d.d. 28 september 2017, kenmerk 17.082115.

⁷⁶ Brief GS aan PS van Drenthe, Stand van zaken windparken gemeente Emmen, d.d. 19 juli 2017, kenmerk 2913.51201 7 0021 02.

verzet, of stilzwijgende acceptatie bij omwonenden onvoldoende is. Inwoners moesten vroegtijdig mee kunnen denken in de keuzes die gemaakt zijn voor o.a. de ruimtelijke inrichting en het (financiële van een) participatiemodel. Participatie in het proces van de ontwikkeling van een zonneproject zou bijdragen aan versterking van sociale cohesie en economische dynamiek. De gemeente hanteerde bij de ontwikkeling van zonneakkers drie participatiemodellen, waarbij een dwingende voorkeursvolgorde gold:

1. Regeling verlaagd tarief energiebelasting;
2. Coöperatief eigenaarschap;
3. Aandeelhouderschap.

Als er bij omwonenden, ondanks afdoende en aantoonbare inzet van de initiatiefnemer, onvoldoende belangstelling bleek voor de hiervoor weergegeven vormen van participatie, kon volgens de gemeente geen vergunning worden verleend omdat niet werd voldaan aan de voorwaarden van de Structuurvisie. Slechts in bijzondere gevallen kon de gemeente afwijken van de voorgeschreven participatiemodellen.

4.4.3

Het gebiedsproces Windkracht 3

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."*⁷⁷

Het gebiedsproces voor de invulling van de windplannen in de gemeente Emmen is op gang gekomen toen de gemeente nog geen definitieve locatiekeuze had gemaakt. De contouren voor het gebiedsproces rondom de windparken in Emmen, zijn uitgewerkt in het gemeentelijk regieplan windenergie Emmen. Het proces dat hierin is beschreven, bestond uit twee delen. Het eerste deel had betrekking op de keuze van de locatie, het tweede deel over de inrichting van het windpark. Met het gemeentelijke regieplan werd een proces in werking gezet dat moest leiden tot een *structuurvisie* en een *gedragscode*. Er werd aangegeven dat binnen de kansrijke en reservegebieden moest worden gezocht naar kansen voor regionale economische versterking en financiële bewonersparticipatie. In de gedragscode stonden allerlei niet-ruimtelijke kaders opgenomen, waaronder regels over compensatie en financiële participatie.

Het proces is volledig begeleid door platform Windkracht 3. In het platform hadden een vertegenwoordiger van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe en de directeur van de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) zitting. Het platform werd ondersteund door de gemeente.

⁷⁷ Akerboom, S. (2018). Between public participation and energy transition: The case of wind farms.

Windkracht 3: gebiedsproces 1 over de ruimtelijke plannen

Parallel aan het traject over de structuurvisie (zie paragraaf 2.2.4) startte de gemeente Emmen een gebiedsproces op onder de naam WINDKRACHT 3. Bij de start van het proces waren er in Emmen nog zeven zoekgebieden voor windenergie in beeld. De gemeente wilde inwoners laten meepraten over hoe windturbines in de gemeente geplaatst konden worden en onder welke randvoorwaarden. De opdracht van het platform Windkracht 3 was het organiseren van vier gebiedsprocessen en het opstellen van concept Gedragscode Windenergie Emmen.

Windkracht 3 organiseerde in opdracht van de gemeente Emmen voor iedere potentiële locatie voor windmolens die in de Structuurvisie Windenergie zijn aangewezen (zie paragraaf 2.2.4) een gebiedsproces. Pottendijk was één van die gebieden. In maart 2016 leverde zij haar eindrapportage op. Per gebied vonden begin 2015 gemeentebrede bijeenkomsten, ontwerp ateliers en gedragscode-ateliers plaats. In de ontwerp ateliers konden omwonenden meepraten over de ruimtelijke invulling van het windpark. Zo konden zij ideeën inbrengen over zaken als het aantal windturbines, de hoogte ervan, de opstelling en de afstand tot bewoning. In de gedragscode-ateliers kregen omwonenden de mogelijkheid om wensen naar voren te brengen over niet-ruimtelijke zaken, zoals minimalisering van overlast, compensatie van schade en het maken van omgangsafspraken.

Dit gebiedsproces gaf input voor het opstellen van een GEDRAGSCODE WINDENERGIE. In deze gedragscode zijn spelregels over de niet-planologische afspraken – onder meer over compensatie van schade, de bijdrage aan een gebiedsfonds en eisen met betrekking tot financiële participatie – vastgelegd. In de gedragscode windenergie is beschreven dat omwonenden binnen een straal van 2 km moeten kunnen meebeslissen over hoe het windpark wordt gerealiseerd. Dit gebeurde in een gebiedsplatform bestaande uit omwonenden, de windparkontwikkelaar en een onafhankelijk voorzitter.

Een tenderprocedure voor initiatiefnemers voorafgaand aan aanwijzing locaties

In haar bevindingen van het gebiedsproces heeft Windkracht 3 de gemeente geadviseerd om voor het vaststellen van de structuurvisie Windenergie ontwikkelaars uit te dagen om te komen met voorstellen. In die voorstellen moesten zij nadruk leggen op maatschappelijke aspecten. De gemeenteraad heeft in november 2015 besloten tot deze tussenstap. *“Voor een weloverwogen keuze in de structuurvisie van (een combinatie van) gebieden is nadere informatie over de mogelijkheden voor vermindering van overlast, compensatie, bijdragen aan gebiedsontwikkeling en participatie in de verschillende zoekgebieden wenselijk. Dit geeft aanleiding om voorafgaand aan de structuurvisie potentiële ontwikkelaars de gelegenheid te geven om toezeggingen met betrekking tot deze onderdelen kenbaar te maken. Deze informatie kan de raad vervolgens meewegen in de finale besluitvorming ten aanzien van de structuurvisie”*. De gemeenteraad besloot daarom om initiatiefnemers voor ontwikkeling van windenergie in de zoekgebieden uit te nodigen om met voorstellen te komen. Daarom deed zij op 26 november 2015 een uitvraag onder belangstellenden voor het oprichten van een windpark. Een voorwaarde was dat een minimale afstand van 1.100 meter werd aangehouden tot woongebieden en 500 meter tot individuele woningen. De gemeente stelde nog meer voorwaarden aan het uitbrengen van een voorstel:

- de planontwikkeling past geheel binnen de grenzen van de zoekgebieden die op dat moment in de ontwerp-structuurvisie zijn weergegeven;

- De initiatiefnemers stemmen in met het openbaar maken van het ingediende voorstel en verlenen medewerking om het voorstel aan omwonenden te presenteren, en ten slotte;
- de initiatiefnemer beschikt aantoonbaar over grondposities in een van de (dan nog 7) locaties.

Uitgangspunt was verder dat gerekend werd met een maximale ashoogte van 100 meter en een tiphoogte van 149 meter van de molens. Verder moest worden ingestemd met de aanvraag voor een tijdelijke vergunning van 16 jaar. Daarnaast werden de voorstellen beoordeeld op een aantal punten: aan de initiatiefnemers werd gevraagd hoe zij de overlast wilden minimaliseren; hoe zij schade compenseerden; welke omgangsafspraken zij maakten (procesparticipatie, klachtenregeling e.d.) en hoe omwonenden konden meeprofiteren. Per punt werd een aantal vragen aan de initiatiefnemer gesteld. Ontwikkelaars is gevraagd een voorstel in te dienen conform deze randvoorwaarden en uitgangspunten. Daarnaast is in de uitvraag de mogelijkheid geboden om een variant in te dienen die *afwijkt* van de uitgangspunten voor ashoogte, tiphoogte en tijdelijkheid van de vergunning. In de uitvraag is aangegeven dat daarbij dan duidelijk moest worden gemaakt hoe omwonenden daarvan konden profiteren. Bijvoorbeeld door minder overlast of extra rendement.

In totaal werden voor de zeven locaties zes voorstellen ingediend.⁷⁸ Voor het zoekgebied Pottendijk leverde alleen Raedthuys/Yard een voorstel in. Er werd voorgesteld 20 molens te plaatsen voor een periode van 30 jaar. Zij sloten zich aan bij het NWEA-gedragscode (zie paragraaf 4.3.2) en waren bereid 0,50 euro/MWh bij te dragen aan een gebiedsfonds. Ook waren ze bereid een dorpsmolen beschikbaar te stellen. De gemeenteraad stemde op 28 juni 2016 in met het voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders om de gebieden N34, Pottendijk en Zwartembergerweg aan te wijzen als zoekgebieden voor windparken in de gemeente Emmen. Pottendijk werd aangewezen voor in totaal 50,5 MW.

Windkracht 3: gebiedsproces 2 over de ingediende voorstellen van ontwikkelaars

Op verzoek van de gemeente is Platform Windkracht 3 het gesprek met omwonenden aangegaan over de voorstellen die de ontwikkelaars voor windenergie hebben aangedragen. Dit gebeurde voor de drie gebieden (Pottendijk, N34 en Zwartembergerweg). Het doel van deel 2 van het gebiedsproces was te komen tot input voor een omgevingsovereenkomst windenergie Emmen. Platform Windkracht 3 kwam in maart 2016 met zijn eindrapportage.

Aan ieder gebiedsplatform is gevraagd de plannen van de betreffende windontwikkelaar te beoordelen, advies uit te brengen en voorstellen voor te bereiden voor afspraken tussen windparkontwikkelaars en omwonenden. Deze voorstellen dienden als vertrekpunt voor de ruimtelijke inpassing en de omgevingsvergunningen voor de realisatie van de windparken. Voor de drie gebiedsplatforms N34, Pottendijk en Zwartembergerweg gold dat zij elk hun eigen keuzen konden maken. In de overleggen was er op basis van de voorstellen van de initiatiefnemers discussie over hoogtes van de windturbines en de toepassing van compenserende maatregelen.

⁷⁸ Waarvoor twee voor de N34. Voor de zoekgebieden Berkenrode en Groenedijk zijn geen voorstellen ingediend.

Per zoekgebied zijn twee avonden georganiseerd. Omwonenden hebben informatie gekregen over het gebiedsproces en de door de ontwikkelaars gepresenteerde voorstellen. Tijdens de eerste bijeenkomst zijn door ontwikkelaars de voorstellen per gebied gepresenteerd. Omwonenden hebben vragen kunnen stellen aan de ontwikkelaars en hebben suggesties tot verbetering gedaan. Ontwikkelaars hebben de mogelijkheid gekregen om naar aanleiding van de reacties een aanvulling op het voorstel te doen. Tijdens de tweede bijeenkomst stond de mening van omwonenden centraal. Zonder aanwezigheid van ontwikkelaars zijn de voorstellen besproken met omwonenden. Omwonenden hebben daarbij kunnen aangeven wat zij van de voorstellen vonden en wat zij de gemeente voor de besluitvorming wilden meegeven. Daarna is op 3 maart 2016 een gemeentebrede bijeenkomst georganiseerd waarin de eerste bevindingen van Windkracht 3 zijn gepresenteerd.

In Pottendijk was er discussie over de hoogtes van de turbines in relatie tot het verdienmodel voor de windparkontwikkelaar. De tiphoogte van de turbine werd op maximaal 150 meter gesteld, maar kon met instemming van omwonenden worden verhoogd (bijvoorbeeld als omwonenden voldoende zouden worden gecompenseerd). De ontwikkelaars gaven aan dat een windturbine met 149 meter tiphoogte inmiddels niet meer rendabel gemaakt kon worden gezien de afnemende SDE+ subsidie. In de gebiedsplatforms werden daarom voorstellen uitgewerkt voor tiphoogtes van 149 meter, maar ook van 180 meter. Ten behoeve van de discussie over de tiphoogtes werd er door de gemeente deskundigenonderzoek uitgevoerd over de haalbaarheid van windturbines van verschillende hoogtes. De conclusie was dat molens van 149 meter financieel haalbaar waren.

4.4.4

Concrete resultaten van Windkracht 3

De uitkomst van het gebiedsproces was dat hinderbeperking belangrijker was dan compensatie. Omwonenden hielden daarom vast aan de tiphoogte van 149 meter, ook als dat betekende dat er meer molens zouden worden geplaatst en dat zij minder mogelijkheden voor compensatie en financiële participatie kregen. Er kwam ook naar voren dat omwonenden niet openstonden voor financiële participatie via aandelen of obligaties in het windpark. Korting op elektriciteit of een andere soort profijtregeling voor omwonenden had de voorkeur omdat dit geen eigen inbreng van middelen vereiste.

De afspraken zijn vervolgens vastgelegd in een overeenkomst tussen de gemeente en initiatiefnemer. Uit deze overeenkomst viel op te maken dat het inderdaad om windmolens zou gaan die lager zijn dan 150 meter. Ook zou er per opgewekte MWh een bedrag vloeien naar een gebiedsfonds. De middelen in dit fonds zouden gebruikt worden om algemene compenserende en mitigerende ruimtelijke maatregelen te financieren rondom het gebied Pottendijk.

4.5

De gebiedsprocessen in Ubbena en Nieuw-Buinen

Het zonnepark Ubbena was een project dat door de bewoners van het dorp Zeijen zelf is geïnitieerd. Als gevolg hiervan zijn zij vanaf het prilste begin bij het project betrokken. Het initiatief voor een zonnepark kwam oorspronkelijk bij de Belangenvereniging Schoolkring Zeijen (BSZ) vandaan. Toen de plannen voor de ontwikkeling van het zonnepark serieus werden, heeft de BSZ besloten om hiervoor de professionele

partij Vrij op Naam in de arm te nemen. Het oprichten van een coöperatie met vrijwilligers die de exploitatie voor haar rekening zou nemen werd ervaren als een te hoge drempel. Vrij op Naam heeft de plannen in nauwe samenwerking met de BSZ uitgewerkt. De BSZ heeft een informatieavond gefaciliteerd waarin de initiatiefnemer zijn plannen presenteerde aan de omwonenden.

Bij het zonnepark Nieuw-Buinen zijn omwonenden geïnformeerd op het moment dat de plannen al grotendeels vaststonden. In 2017 lichtten de initiatiefnemers samen met Avebe de plannen voor het zonnepark toe aan omwonenden. Hiervoor belegden zij een informatiebijeenkomst waar zo'n honderd belangstellenden op af kwamen. Aan de hand van verschillende thema's, zoals bijvoorbeeld 'financiële participatie', konden de aanwezigen vragen stellen en feedback geven op de beoogde plannen. Later organiseerden de initiatiefnemers nog een vergelijkbare informatieavond.

4.6 Sturing op compensatie en participatie bij andere provincies

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

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

Categorie	
Een beleidskader	<ul style="list-style-type: none"> — In Groningen hebben Gedeputeerde Staten in 2014 het beleidskader voor sanering, opschaling, gebiedsfonds en participatie vastgesteld. Onderdeel van dit beleidskader is dat initiatiefnemers per opgestelde megawatt jaarlijks een bedrag van € 1050 in een gebiedsfonds moeten storten. — In Drenthe hebben Gedeputeerde Staten en de colleges van Coevorden, Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Emmen in 2012 de gebiedsvisie windenergie Drenthe vastgesteld. Hierin wordt de verplichting aan initiatiefnemers uitgesproken een aanbod voor financiële participatie te doen aan alle omwonenden. — Het college van de gemeente Emmen heeft op 4 september 2017 de Beleidsnotitie 'Maatschappelijk draagvlak zonneakkers bij dorpen en wijken' vastgesteld. De gemeente hanteert bij de ontwikkeling van zonneakkers drie participatiemodellen: regeling verlaagd tarief energiebelasting, coöperatief eigenaarschap en aandeelhouderschap. Als er bij omwonenden onvoldoende belangstelling blijkt voor deze vormen van participatie kan geen vergunning worden verleend. — In Fryslân is in de Verordening Romte in artikel 9.4.1 lid 6 onder c opgenomen dat de opstelling en de omvang van zonneparken in de plantoelichting onderbouwd moet worden op grond van de energiebehoefte van een kern (...) en de mogelijkheid van participatie van bewoners (...). — In Fryslân wordt in de startnotitie voor het opstellen van een provinciaal inpasingsplan voor windpark Nij Hiddum-Houw als uitgangspunt genomen dat de omgeving mee profiteert 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.

4.7

Samenvatting

Om hinder door windmolens te beperken, zijn er in het omgevingsrecht normen gesteld. Gedacht kan worden aan geluidsnormen en normen voor slagschaduw. Daarnaast is er een wettelijke 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.

Voor de inpassing van energiepark Pottendijk heeft de gemeente Emmen er voor gekozen om een naast de wettelijke inspraakmogelijkheden een uitgebreid participatieproces te doorlopen onder de naam Windkracht 3. Het participatieproces voor de invulling van de windplannen in de gemeente Emmen is op gang gekomen toen de gemeente nog geen definitieve locatiekeuze had gemaakt. Het proces is volledig begeleid door externen die door een gemeentemedewerker werden ondersteund. Windkracht 3 bestond uit twee fasen. Het eerste deel had

betrekking op de ruimtelijke plannen en over niet-ruimtelijke zaken, zoals minimalisering van overlast, compensatie van schade en het maken van omgangsafspraken. De eerste fase eindigde in een tenderprocedure waarin potentiële ontwikkelaars voor zeven gebieden hun voorstellen voor een windpark konden presenteren. Op basis van deze voorstellen koos de gemeenteraad ervoor om de gebieden N34, Pottendijk en Zwartenbergweg aan te wijzen als zoekgebieden voor windparken in de gemeente Emmen. In de tweede fase vond een gesprek plaats over de invulling van het windpark, waaronder de hoogte van de windturbines en de toepassing van compenserende maatregelen. De uitkomst van dit proces was dat omwonenden hinderbeperking belangrijker vonden dan compensatie.

Bij het zonnepark in Ubbena was sprake van een totstandkoming van onderop. Als gevolg hiervan zijn omwonenden vanaf het begin betrokken bij het project. Bewoners van Zeijen hebben zelf een locatie voor het zonnepark en een professionele ontwikkelaar gezocht voor de bouw en exploitatie van het park. Bij zonnepark Nieuw-Buinen hebben de initiatiefnemers een aantal informatieavonden georganiseerd.

5

Verdeling van lusten en lasten

Verdeling van lusten en lasten

5.1

Inleiding

De realisatie van grootschalige wind- en zonneparken wordt in bijna alle gevallen uitgevoerd door private bedrijven. Bovenwettelijke compensatieregelingen vormen een kostenpost in hun bedrijfsmodel. Deze kosten worden niet meegenomen door het ministerie van EZK bij het berekenen van de hoogte van de SDE+ subsidie. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de onderhouds- en financieringskosten (zie ook bijlagen 2 en 3). Initiatiefnemers zullen daarom in beginsel een prikkel hebben om de kosten voor bovenwettelijke compensatie zo laag mogelijk te houden. Anderzijds is het ook in het belang van deze bedrijven om de relatie met omwonenden van wind- en zonneparken goed te houden. Een slechte relatie met omwonenden zorgt voor reputatieverlies en jaagt initiatiefnemers op kosten, bijvoorbeeld via hogere juridische en/of beveiligingskosten en vertraging van het project.⁷⁹ 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 van afgeweken kan worden. Zowel participatie als acceptatie wordt in het Klimaatakkoord gezien als randvoorwaarde voor doelrealisatie.

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

Met het beschrijven van deze onderwerpen wordt antwoord gegeven op 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?**

⁷⁹ 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.

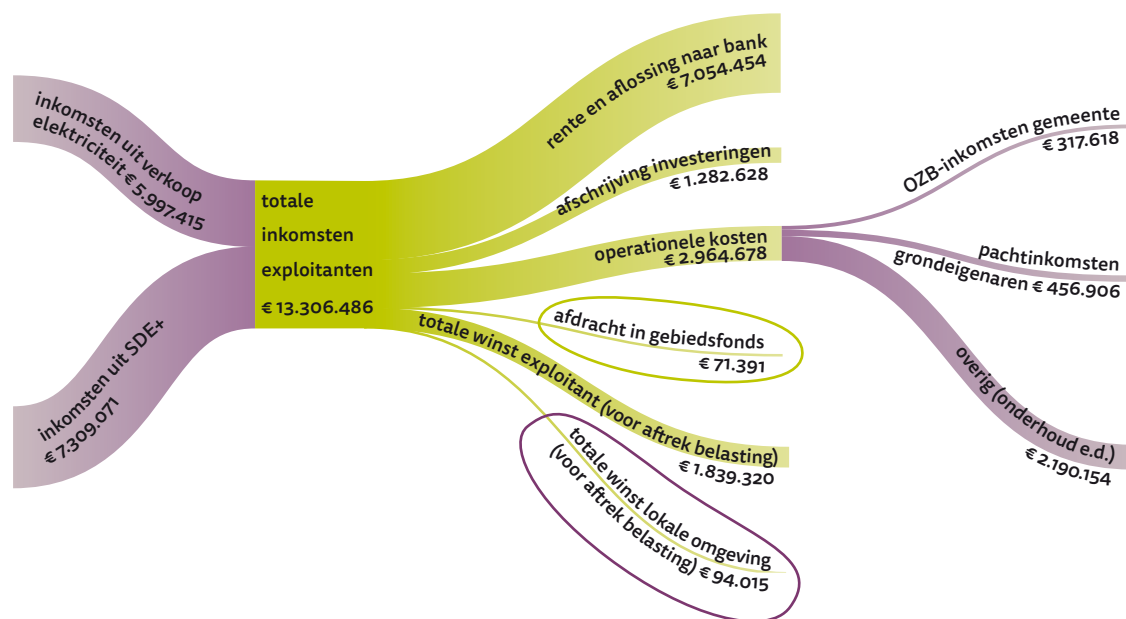
5.2 Stroomdiagrammen en compensatie in de cases

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de geldstromen die ontstaan door de komst van de onderzochte wind- en zonneparken. Omdat er bij de zonneparken Ubbena en Nieuw-Buinen geen sprake is van bovenwettelijke compensatie, wordt alleen bij energiepark Pottendijk in beeld gebracht wat er aan bovenwettelijke compensatie naar de omgeving vloeit.

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 opbrengsten. Bijlage 2 gaat nader in op de berekeningswijze van de opbrengsten en de rol van de SDE+ subsidie daarin. Bijlage 3 gaat nader in op de diverse kostenposten.

5.2.1 Energiepark Pottendijk

Figuur 1 Stroomdiagram met geschatte geldstromen in eerste jaar na oplevering bij energiepark Pottendijk.



Figuur 1 geeft een indicatief overzicht van de geldstromen bij energiepark⁸⁰ Pottendijk in het eerste jaar dat het park stroom produceert. De jaarlijkse inkomsten bestaan uit inkomsten uit de verkoop van opgewekte stroom en de SDE+ subsidie. Daarbij geldt dat de daadwerkelijk uit te keren SDE+ subsidie afhangt van de hoogte van de stroomprijs. Bijlage 2 gaat nader in op de SDE+ en de relatie tussen de stroomprijs en de hoogte van de SDE+ subsidie. Hier wordt ook uitgelegd van welke toekomstige stroomprijs de Noordelijke Rekenkamer uitgaat bij het ramen van de verwachte inkomsten van het wind- en zonnepark. In bijlage 3 wordt dieper ingegaan op de in het stroomdiagram genoemde posten.

⁸⁰ Energiepark Pottendijk betreft een gecombineerd wind- en zonnepark.

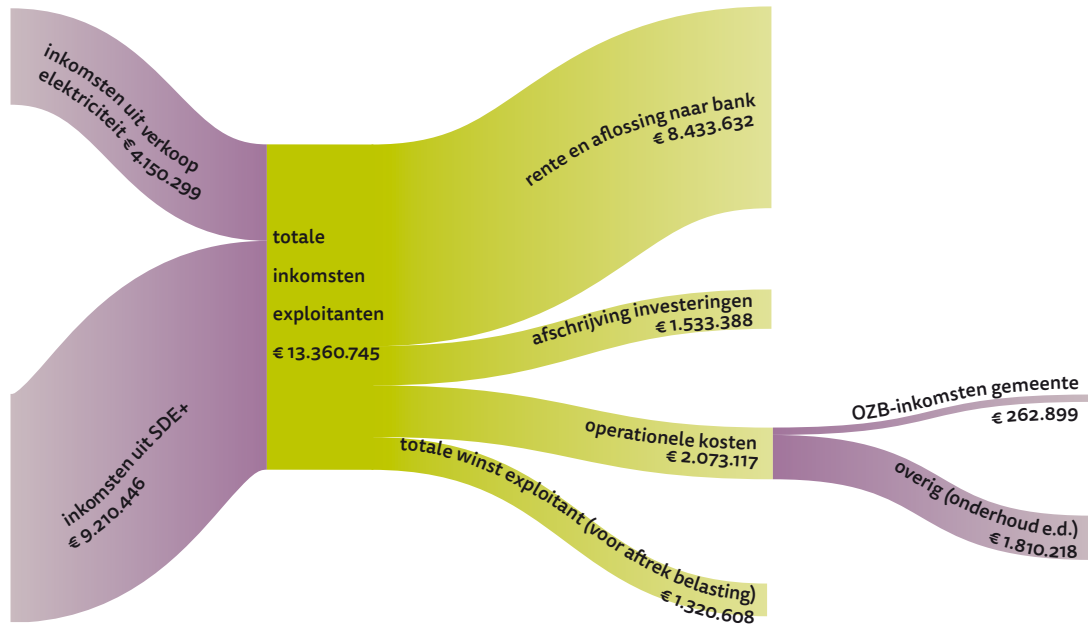
Uit het stroomdiagram blijkt dat het windpark te maken krijgt met diverse kosten gedurende de exploitatie. In het eerste jaar bestaat de grootste kostenpost uit de jaarlijkse afdracht aan de bank. Deze bestaat uit aflossing en rente. Omdat er lineair wordt afgelost, nemen de jaarlijkse rentekosten af. Een andere omvangrijke kostenpost bestaat uit de operationele kosten. Deze bestaan uit kosten voor onroerendezaakbelasting, kosten voor de huur van de grond (als deze niet in eigen bezit is) en diverse overige kosten, waarvan de kosten voor onderhoud het omvangrijkst zijn. Omdat een deel van het windpark wordt gerealiseerd op gemeentelijke grond, gaat een deel van de pachtinkomsten van grondeigenaren naar de gemeente.

Een aparte kostenpost wordt gevormd door de jaarlijkse afdracht in het gebiedsfonds (groen omcirkeld). De initiatiefnemers van het windpark hebben met de gemeente Emmen afgesproken dat er € 0,50 per opgewekte MWh aan windenergie in een gebiedsfonds vloeit voor compenserende en mitigerende maatregelen. Hieraan ten grondslag ligt de NWEA-gedragscode die voorschrijft dat € 0,40 tot € 0,50 per opgewekte MWh ten goede komt aan de omgeving (zie paragraaf 4.3.2). De afspraken zijn vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst. Op basis van deze afspraken zal er jaarlijks ongeveer € 71.391 in een gebiedsfonds worden gestort, ervan uitgaande dat het windpark een opgesteld vermogen van 50 MW zal hebben. Zoals het stroomdiagram laat zien, omvat de jaarlijkse afdracht in het gebiedsfonds een fractie (<1%) van de totale kosten die de exploitant maakt. De gemeente Emmen en de provincie Drenthe hebben ook een jaarlijkse bijdrage aan het gebiedsfonds toegezegd.

Op basis van diverse aannames (zie bijlagen 2 en 3) zal er in het eerste jaar naar verwachting ruim € 1,8 miljoen winst worden gemaakt met het gecombineerde wind- en zonnepark. In de daaropvolgende jaren zal dit naar verwachting geleidelijk toenemen, waarna de winst in jaar 16 (als de SDE+ subsidie is afgelopen) fors terugloopt. Na het zestiende jaar zal er met het windpark niets meer worden verdiend, omdat de omgevingsvergunning voor de duur van 16 jaar is afgegeven. Van de winst zal een klein deel (in jaar 1 ruim € 94.000; paars omcirkeld) naar de lokale omgeving vloeien. De winst vloeit naar de enige initiatiefnemer van het park, akkerbouwer Deddens. Hij dient over de weergegeven winst nog vennootschapsbelasting te betalen.

5.2.2 Zonnepark Nieuw-Buinen

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



Figuur 2 geeft een indicatief overzicht van de geldstromen bij zonnepark Nieuw-Buinen in het eerste jaar dat het park stroom produceert. Wat direct opvalt, is dat zo'n tweederde deel van de verwachte inkomsten voor de exploitanten afkomstig is uit de SDE+ subsidie. Dit wordt verklaard door het feit dat er met een zonnepark minder stroom wordt opgewekt (en verkocht) dan met een windpark van dezelfde omvang. Om diezelfde reden is er meer subsidie nodig dan bij windparken, om het park rendabel te kunnen maken. Bij zonnepark Nieuw-Buinen gaat het grootste deel van de inkomsten naar de verschaffer(s) van vreemd vermogen, meestal de bank(en). Het gaat dan om aflossing (jaarlijks ruim € 6 miljoen) en rente (in het eerste jaar ongeveer € 2,3 miljoen; daarna aflopend).

Op basis van diverse aannames (zie bijlagen 2 en 3) zal er in het eerste jaar naar verwachting ruim € 1,3 miljoen 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 twee initiatiefnemers: Solarfields B.V. en Green Invest Drenthe B.V. Zij dienen over de weergegeven winst nog vennootschapsbelasting te betalen.

Tegen zonnepark Nieuw-Buinen bestaat weinig weerstand. Er zijn geen afspraken gemaakt met de lokale omgeving over bovenwettelijke compensatie.

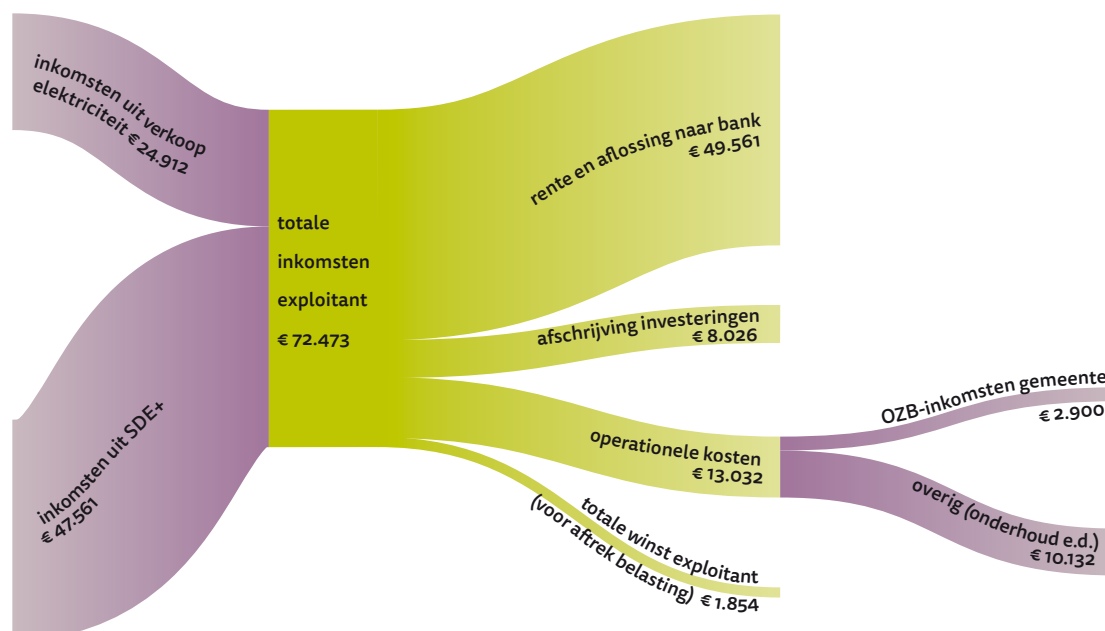
5.2.3 Zonnepark Ubbena

Figuur 3 geeft een indicatief overzicht van de geldstromen bij zonnepark Ubbena in het eerste jaar dat het zonnepark stroom produceert. Wat direct opvalt, is dat het om veel kleinere bedragen gaat dan bij de andere bestudeerde Drentse projecten. Zo zijn de *totale opbrengsten* in jaar één van zonnepark vergelijkbaar met wat er bij energiepark Pottendijk in het gebiedsfonds vloeit. Net als bij de andere Drentse projecten stroomt een groot deel van de inkomsten richting de verschaffers van vreemd vermogen. Naast een commerciële lening, heeft de initiatiefnemer een achtergestelde lening afgesloten bij de Drentse Energie Organisatie (DEO). De DEO is het energiefonds van de provincie Drenthe. Het doel van de DEO is bijdragen aan de doelstellingen op het gebied van energietransitie van de provincie Drenthe door het financieel ondersteunen van activiteiten en projecten, bijvoorbeeld door het verstrekken van leningen. De rente-inkomsten voor de achtergestelde lening aan de initiatiefnemer van zonnepark Ubbena zullen uiteindelijk via de DEO terugvloeien naar de provincie.

Op basis van diverse aannames (zie bijlagen 2 en 3) zal er in het eerste jaar naar verwachting krap € 2.000 aan winst worden gemaakt. In de daaropvolgende jaren zal dit naar verwachting toenemen, waarna het in jaar 16 (als de SDE+ subsidie afloopt) iets terugloopt. De winst vloeit naar de enige initiatiefnemer van het park, Vrij Op Naam B.V. De initiatiefnemer dient over de weergegeven winst nog vennootschapsbelasting te betalen.

Tegen zonnepark Ubbena bestaat geen weerstand. Er zijn geen afspraken gemaakt met de lokale omgeving over bovenwettelijke compensatie.

Figuur 3 Stroomdiagram met geschatte geldstromen in het eerste jaar na oplevering bij zonnepark Ubbena.



Naast bovenwettelijke compensatieregelingen wordt in sommige projecten ook de mogelijkheid geboden aan omwonenden om financieel deel te nemen in het wind- of zonnepark. Bij financiële participatie vloeit een deel van de winst (of het verlies) naar de lokale omgeving. Financiële participatie is complex en er bestaan veel verschillende vormen die variëren in (financieel) risico en zeggenschap. Weinig zeggenschap gaat doorgaans gepaard met weinig risico. Er is dan vaak alleen sprake van een zekere financiële betrokkenheid. Dit is bijvoorbeeld het geval bij obligatieleningen.⁸¹

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

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheden van financiële participatie die zijn geboden aan de omwonenden⁸² van energiepark Pottendijk en zonnepark Ubbena. Bij zonnepark Nieuw-Buinen zijn nog geen concrete mogelijkheden tot financiële participatie aangeboden aan omwonenden. Er bestaan plannen om dit nog te gaan doen.⁸³

⁸¹ Feitelijk zijn obligaties een vorm van vreemd vermogen en niet zozeer een vorm van financiële participatie. Het is echter wel een manier om lokale belangstellenden financieel te betrekken bij het project.

⁸² Financiële participatie kan ook breder worden gezien. Bij windparken komt het in toenemende mate voor dat commerciële partijen samenwerken met lokale bv's, waarin lokale ondernemers en/of agrariërs zich hebben verenigd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Groningse windparken Oostpolder en N33 en het Friese windpark Nij Hiddum-Houw en kan worden geïnterpreteerd als financiële participatie door de lokale omgeving. Energiepark Pottendijk kan ook zo worden gezien, omdat het een lokale initiatiefnemer/akkerbouw betreft. 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.

⁸³ Gebaseerd op interview met initiatiefnemer.

5.3.1

Energiepark Pottendijk

De beleidsnotitie 'Maatschappelijk draagvlak zonneakkers bij dorpen en wijken' (zie ook paragraaf 4.4.2) van de gemeente Emmen⁸⁴ schrijft voor dat initiatiefnemers van zonneparken 20% van hun park beschikbaar moeten stellen voor financiële participatie door de lokale omgeving. In de samenwerkingsovereenkomst die de gemeente en de initiatiefnemer hebben afgesloten, verklaart de initiatiefnemer inderdaad dat hij 20% van het zonnepark beschikbaar stelt voor financiële participatie door de omgeving. Dit wordt praktisch vormgegeven door de gemeente die 20% van de grond van het zonnepark gaat huren van de initiatiefnemer. De initiatiefnemer ontvangt hiervoor een jaarlijkse grondvergoeding van € 4.500 per hectare van de gemeente. Het ontwikkelen, realiseren en exploiteren zal voor rekening en risico komen van de gemeente. Het idee is dat het zonnepark vervolgens in handen komt van een lokale coöperatie. Als er voor 1 maart 2020 geen coöperatie is opgericht, dan vloeit de 20% terug naar de initiatiefnemer die dan het gehele zonnepark voor eigen risico kan ontwikkelen. Deze constructie heeft als gevolg dat er maximaal 20% van de winst (of verlies) van het zonnepark naar de lokale omgeving zal vloeien. In het stroomdiagram (figuur 1) is deze geldstroom paars omcirkeld. Naar verwachting zal het in jaar 1 gaan om ongeveer € 94 duizend.

5.3.2

Zonnepark Ubbena

De initiatiefnemer van het zonnepark, Vrij Op Naam B.V., is naast producent van energie ook leverancier van energie aan bedrijven en particulieren. Ieder bedrijf of huishouden dat klant wordt bij Vrij Op Naam B.V. krijgt de mogelijkheid om eigenaar te worden van 'het vruchtgebruik'⁸⁵ van één of meer zonnepanelen voor een periode van 9 jaar voor de prijs van € 99 per paneel. Nieuwe klanten ontvangen 'het vruchtgebruik' van het eerste paneel gratis. De stroom die zo wordt opgewekt, ontvangen klanten in mindering op hun energierekening. Dit voordeel vormt het rendement op de investering. Het financiële voordeel dat dit oplevert, hangt af van de werkelijke stroomproductie en de toekomstige stroomprijs. Vrij Op Naam B.V. heeft de omwonenden van zonnepark Ubbena aangeboden dat zij niet één maar twee zonnepanelen (het vruchtgebruik ervan) gratis kunnen afnemen. Voorwaarde voor omwonenden was wel dat zij klant zouden worden van Vrij Op Naam B.V. Hoewel hier strikt genomen geen sprake is van financiële participatie, is dit wel een manier om de financiële betrokkenheid van omwonenden te vergroten bij het project.

5.4

Samenvatting

Tabel 5 geeft een overzicht van de door de Noordelijke Rekenkamer onderzochte projecten in Drenthe. 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. Alleen voor het windpark in energiepark Pottendijk zijn hierover afspraken gemaakt. Zo zal er een gebiedsfonds worden opgericht waarin de initiatiefnemer € 0,50 (conform de NWEA-gedragscode) per opgewekte MWh zal storten. Dit is

⁸⁴ Gemeente Emmen, Maatschappelijk draagvlak zonneakkers bij dorpen en wijken, vastgesteld door college van B&W, d.d. 4 september 2017.

⁸⁵ Het gaat hier om de opgewekte stroom die het zonnepaneel of de zonnepanelen oplevert / opleveren.

minder dan één procent van de totale kosten die de initiatiefnemer maakt voor het energiepark.

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
Energiepark Pottendijk	ja	< 1%	ja	ca. 5%
Zonnepark Nieuw-Buinen	nee	n.v.t.	ja	nog niet bekend
Zonnepark Ubbena	nee	n.v.t.	nee	n.v.t.

Bij de zonneparken Nieuw-Buinen en Ubbena zijn geen afspraken gemaakt over bovenwettelijke compensatie. Tegen deze parken bestaat geen weerstand.

De tabel bevat ook een overzicht van de afspraken over financiële participatie door omwonenden en de totale omvang daarvan. Bij energiepark Pottendijk is financiële participatie door omwonenden mogelijk in het *zonnepark*. De beleidsnotitie *Maatschappelijk draagvlak zonneakkers bij dorpen en wijken* van de gemeente Emmen⁸⁶ schrijft voor dat initiatiefnemers van zonneparken 20% van het park beschikbaar moeten stellen voor financiële participatie door de lokale omgeving. Wanneer het windpark mee wordt gerekend, zal ongeveer 5% van het energiepark beschikbaar worden gesteld voor participatie door de lokale omgeving. Het idee is dat de gemeente Emmen dat deel van het zonnepark eerst zal ontwikkelen, realiseren en exploiteren, alvorens zij het overdraagt aan omwonenden (in georganiseerd verband).

Bij zonnepark Nieuw-Buinen zijn de initiatiefnemers voornemens om financiële participatie aan te bieden aan omwonenden. De details van de financiële participatie zijn nog niet bekend.

Zonnepark Ubbena is door een groep bewoners van het dorp Zeijen geïnitieerd. Toen de plannen voor de ontwikkeling van het zonnepark serieus werden, hebben de bewoners besloten om hiervoor een professionele partij, Vrij Op Naam B.V., te zoeken. Het oprichten van een coöperatie met vrijwilligers die de exploitatie voor haar rekening zou nemen werd ervaren als een te hoge drempel. Het gevolg hiervan is dat de verwachte winsten naar Vrij Op Naam vloeien. Hoewel het plan voor het zonnepark van onderop komt en daardoor door de lokale omgeving gedragen wordt, is er uiteindelijk geen sprake van een lokaal coöperatief initiatief.⁸⁷

⁸⁶ Gemeente Emmen, *Maatschappelijk draagvlak zonneakkers bij dorpen en wijken*, vastgesteld door college van B&W, d.d.4 september 2017.

⁸⁷ 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 instrumentarium⁸⁸

6.1

Inleiding

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

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

⁸⁸ 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 4.3.1), 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.dk⁸⁹ zal toelichten hoe de compensatieregeling werkt. Omwonenden binnen een straal van 6 maal de tiphoogte van de molens dienen individueel, bijvoorbeeld per brief, door de initiatiefnemer te worden uitgenodigd. Ook dient de initiatiefnemer de voorlichtingsavond aan te kondigen in lokale media. Omwonenden kunnen een verzoek tot compensatie indienen binnen acht weken na de voorlichtingsavond. Omwonenden die buiten de straal van 6 maal de tiphoogte wonen en gebruik willen maken van de regeling moeten een klein bedrag betalen. Als er compensatie wordt toegekend, ontvangen ze dit eerder betaalde bedrag terug. In principe dienen omwonenden die een verzoek indienen tot compensatie er samen uit te komen met de initiatiefnemer. Als zij er niet uitkomen, wordt de hoogte van de compensatie bepaald door de zogenaamde waarderingsautoriteit. Deze instantie is opgericht met als enige doel om te gaan met verzoeken tot compensatie van omwonenden bij windparken. In de periode 2010–2015 heeft deze waarderingsautoriteit 914 verzoeken tot compensatie afgehandeld, waarbij er in ongeveer 56% van de gevallen compensatie is toegekend. In die gevallen ging het om een bedrag van gemiddeld € 15.000.

6.3 Regeling profijt voor de gemeenschap

De Deense overheid heeft in 2008 een fonds opgericht waarin een bedrag vloeit voor iedere windmolen op land die wordt aangesloten op het net. Dit wordt betaald door een energiebelasting die iedere stroomgebruiker betaalt. Het gaat om een bedrag van ongeveer € 12.000 per MW aan opgesteld vermogen op land. Gemeenten die windmolens binnen hun gemeentegrenzen krijgen, kunnen een beroep doen op middelen uit dit fonds. De middelen moeten aangewend worden voor projecten die een bijdrage leveren aan 1) de landschappelijke of recreatieve waarden van het gebied, of 2) culturele of informerende activiteiten in lokale verbanden die bijdragen aan de acceptatie van het gebruik van hernieuwbare bronnen. De Deense netwerkbeheerder, Energinet.dk, is belast met de administratie en de toekenning van subsidies aan gemeenten. Voorbeelden van gesubsidieerde projecten zijn de aanleg van natuur, wandel- en fietspaden, de aanleg van kindertuinen, renovatie van 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.

⁸⁹ 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 van 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 Drenthe

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de uitkomst van uw onderzoek: Energietransitie, de lusten en lasten in Drenthe. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om een bestuurlijke reactie op uw rapport te geven.

Algemeen

Een eerlijke verdeling van de lusten en lasten wordt door iedereen gezien als een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling en draagvlak van nieuwe vormen van energieopwekking. Zo ook bij de drie cases die u in uw rapport hebt onderzocht. Wij wijzen u erop dat de formele verantwoordelijkheid voor die eerlijke verdeling niet uitsluitend en specifiek bij de provincie berust. Er zijn voor de ontwikkeling van parken voor nieuwe energieopwekking immers allerlei landelijke afspraken en spelregels. Wij vinden de aandacht voor de verdeling van verantwoordelijkheden van de diverse overheden in de rapportage onderbelicht.

Niettemin voelt de provincie een grote verantwoordelijkheid en zet die om naar activiteiten als het verbinden van partijen en het werken aan draagvlak. Uw onderzoek betreft daarom een belangrijk onderdeel van ons provinciale beleid. Hierna gaan wij puntsgewijs in op uw conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

CONCLUSIE 1 In Drenthe wordt de komende tijd veel wind- en zonne-energie gerealiseerd.

Deze constatering is juist. Overigens wordt in Drenthe de komende jaren voor 285,5 MW aan windenergie gerealiseerd in plaats van de ruim 150 MW die u meldt. In onze ambtelijke reactie in het kader van hoor en wederhoor op het rapport van bevindingen hebben wij u hier al op gewezen.

CONCLUSIE 2 De provincie ziet de aanleg van een grootschalig wind- of zonnepark als een bijzondere ruimtelijke ontwikkeling waarvoor omwonenden bovenwettelijk moeten worden gecompenseerd.

Wij onderschrijven uw conclusie in uw rapportage op bladzijde 9 dat “... de provincie inderdaad werk maakt van het laten meeprofiteren aan omwonenden”. U schrijft dit naar aanleiding van een eerdere aanbeveling van de Rekenkamer (uw rapport *Energie in beweging*) om burgers en maatschappelijke organisatie meer te betrekken bij energieprojecten. Dat wettelijke instrumenten (nog) ontbreken is geen reden er dan beleidsmatig en in de uitvoering geen vorm aan te geven. Een dergelijk instrumentarium zou naar onze mening landelijk ontwikkeld moeten worden.

CONCLUSIE 3 Zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten vinden het belangrijk dat omwonenden van duurzame energieparken kunnen meeprofiteren van het park. Hoe dit concreet vorm moet krijgen, is nergens vastgelegd. Bij de onderzochte projecten heeft de provincie echter niet aangedrongen op compensatie en/of financiële compensatie.

Uw constatering dat wij het in de onderzoeksperiode nog niet hebben vastgelegd hoe een participatieplan er concreet uitziet is juist. Wel hebben wij in de onderzochte casussen aangedrongen op compensatie en/of financiële compensatie. Dit komt in de gesprekken met lokale overheden en initiatiefnemers altijd aan de orde. Hierin wijzen wij op het belang van compensatie. Naar ons oordeel is de vorm en hoogte van compensatie voor omwonenden altijd maatwerk, dat verschilt per project. Inmiddels is eind 2018 in de gereviseerde omgevingsvisie vastgelegd hoe met participatie dient te worden omgegaan. Op dit moment wordt participatie nader geconcretiseerd in beleid.

CONCLUSIE 4 De verruiming van het zoekgebied voor windmolens was procedureel onzorgvuldig.

De Raad van State heeft hierin uitspraken gedaan. De procedure is in het verleden (ook) in Provinciale Staten uitgebreid en meermaals aan de orde geweest en daar is van geleerd.

CONCLUSIE 5 Gedeputeerde Staten leggen veel verantwoordelijkheid bij de gemeenten, zij overleggen vooral achter de schermen met medeoverheden en initiatiefnemers.

Dit is een bewuste keus en past bij onze sturingsfilosofie in het ruimtelijk domein, als omschreven in de Omgevingsvisie. Daarbij zoeken wij altijd in overleg naar oplossingen met respect voor de rol en bevoegdheden van de lokale overheden.

CONCLUSIE 6 Het top-down toebedelen van een extra taakstelling van 35,5 MW voor windenergie op land doorkruiste de locatiekeuze van de gemeente Emmen.

Met de betrokken gemeenten is in die periode, mede in relatie tot de gebiedsvisie windenergie, veelvuldig overleg geweest over de opgave en verdeling van 285,5 MW in Drenthe. De raad van de gemeente Emmen besloot in september 2014 om zelf de regie op zich te nemen, met als inzet om een zo groot mogelijke afstand tussen windmolens en woongebieden van circa 1.000 meter te hantieren met als doel om overlast zo veel mogelijk te beperken. Met dat raadsbesluit werd feitelijk ook definitief afstand genomen van de in 2013 door het college opgestelde maar in januari 2014 door de raad aangehouden ontwerp-structuurvisie voor windenergie. In december 2014 heeft de gemeenteraad een regieplan vastgesteld waarin kaders zijn vastgesteld om zoekgebieden voor windenergie te definiëren. De gemeente heeft daarbij een zorgvuldig proces gevoerd om te komen tot zoekgebieden voor windenergie. Dit proces heeft geresulteerd in drie potentiële locaties voor windenergie (Pottendijk, Zwartenbergweg en N34).

CONCLUSIE 7 Initiatiefnemers van wind- en zonneparken hadden goede toegang tot het bevoegd gezag en daardoor veel mogelijkheden om hun belangen over te brengen.

Zowel omwonenden, andere overheden en initiatiefnemers hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheden hun belangen bij ons over te brengen. Op deze wijze bevorderen wij de uitvoering van de opgaves.

CONCLUSIE 8 Gedeputeerde Staten probeerden initiatiefnemers binnen de wettelijke ruimte te faciliteren met snelle procedures.

In algemene zin faciliteren wij – waar mogelijk – met snelle procedures. Een goed voorbeeld hiervan is het zonnepark Nieuw-Buinen.

CONCLUSIE 9 Energiepark Pottendijk had een tijdig en uitgebreid participatieproces.

Wij herkennen uw conclusie en kijken met voldoening terug op dit door de gemeente geregisseerde participatieproces. Inwoners hebben invloed gehad op de voorwaarden met betrekking tot de ontwikkeling van aangewezen locaties en konden ideeën aandragen. De locatiekeuze lag uitdrukkelijk bij de gemeenteraad.

CONCLUSIE 10 De gemeente Emmen heeft druk uitgeoefend op de initiatiefnemers van wind- en zonneparken opdat zijn bovenwettelijke compensatie en financiële participatiemogelijkheden aan inwoners zou aanbieden. Zij heeft daarbij oneigenlijk gebruik gemaakt van haar (ruimtelijke) bevoegdheden. Door haar bevoegdheden niet terug te nemen heeft de provincie de gemeentelijke handelswijze geaccepteerd.

De raad en het college van de gemeente Emmen is op grond van ruimtelijke motieven tot haar besluiten gekomen. Verder heeft de gemeente Emmen met de Gedragscode Windenergie gemeente Emmen vooraf richting omwonenden, initiatiefnemers en grondeigenaren duidelijk gemaakt hoe zij verwacht dat deze betrokkenen in de uitvoeringsfase met elkaar omgaan en welke rol de gemeente Emmen daarbij wil spelen. De initiatiefnemers van het windpark hebben zelf financiële afspraken gemaakt met omwonenden zonder dat dit is meegewogen in de besluitvorming of hierop door de gemeente Emmen is aangedrongen. Er is sprake geweest van zorgvuldig overleg over compensatie in het gebiedsplatform in het kader van het uitgebreide participatieproces. De bijdrage vanuit initiatiefnemers sluit bovendien aan op de Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA)-gedragscode.

CONCLUSIE 11 Vanuit het omgevingsrecht hebben overheden vrijwel geen bevoegdheden om compensatie en financiële participatie af te dwingen. Desalniettemin vloeien er bij energiepark pottendijk gelden naar de lokale omgeving via een gebiedsfonds en wordt de mogelijkheid geboden aan omwonenden om financieel te participeren.

Wij delen uw constatering. Daarom kunnen wij niet anders dan dit met klem onder de aandacht brengen bij initiatiefnemers.

CONCLUSIE 12 Gerealiseerde compensatie- en financiële participatiearrangementen verschillen sterk tussen cases.

In elk project zien wij de gewenste compensatie als maatwerk.

CONCLUSIE 13 Bij coöperatieve initiatieven vloeien beduidend meer gelden naar de lokale omgeving.

Wij zijn van oordeel dat dit evident is.

CONCLUSIE 14 In Denemarken bestaan voor windparken op nationaal niveau specifieke wettelijke regelingen voor compensatie en financiële participatie.

Wij nemen kennis van uw constatering.

Aanbevelingen

Hierna gaan wij puntsgewijs in op uw aanbevelingen.

AANBEVELING 1 Als in de toekomst nieuwe zoekgebieden voor grootschalige windparken op land – of gebieden voor andere grote ruimtelijke ingrepen – worden aangewezen, betrek bij majeure wijzigingen van het voorgestelde beleid (bijvoorbeeld naar aanleiding van inspraakreacties of aangenomen amendementen) de omwonenden. Dat wil zeggen, leg het gewijzigde plan nogmaals voor een reactie voor aan omwonenden.

Gelet op het gestelde in conclusie 4 nemen wij deze aanbeveling over.

AANBEVELING 2 Beargumenteer waarom het juist voor wind- en zonneparken belangrijk is dat omwonenden bovenwettelijk worden gecompenseerd en waarom er financiële participatie-arrangementen worden aangeboden. Er zijn drie keuzes mogelijk.

Wind- en of zonneparken vormen inderdaad een bijzondere categorie van ruimtelijke ingrepen waarbij de belangen van omwonenden onvoldoende worden beschermd door het huidige omgevingsrecht. Wij hebben in IPO-verband (samen met het VNG en UvW) het Klimaatakkoord ondertekend waarin de kaders hiervoor zijn en worden vastgesteld.

AANBEVELING 3 Ontwikkel een duidelijke visie op de manier waarop duurzame energie idealiter geproduceerd dient te worden. In grote lijnen kan gekozen worden tussen drie varianten.

Wij nemen deze aanbeveling niet over. De manier waarop duurzame energie wordt geproduceerd in een regio is afhankelijk van meerdere factoren, waarbij niet één partij de regie voert. In de Drentse praktijk gaat het om een mengvorm van de 3 genoemde varianten.

AANBEVELING 4 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.

Wij zien deze aanbeveling als een uitwerking.

AANBEVELING 5 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 het gevaar van

misbruik van bevoegdheden op de loer. Nationale wetgeving zoals die in Denemarken kan hiervoor als inspiratiebron dienen.

Deze aanbeveling nemen wij over. Wij onderschrijven dat de problematiek met betrekking tot wind- en zonneparken momenteel niet specifiek is uitgewerkt in de landelijke wetgeving. Zeker wanneer het gaat om de kaders van financiële compensatie is in zijn algemeenheid vaak niet helder wat de speelruimte is. In verband met de aanvullingswet Grondeigendom is mede om die reden aangedrongen op meer duidelijkheid over het vragen van financiële compensatie. Tot op zekere hoogte heeft dit resultaat gehad in de vorm van het aannemen van het Amendement van Ronnes (Kamerstukken II 2019/2020, 35 133, Nr. 29 en Nr. 34). Tegelijkertijd erkennen wij dat het gaat om een spanningsveld waarbij de financiële compensatie de inhoudelijke besluitvorming niet mag beïnvloeden. Anders liggen onverantwoorde vormen van betaalplanologie op de loer. Samen met onze bestuurlijke partners zetten wij ons in om hierover tot constructieve regelgeving te komen.

AANBEVELING 6 Overweeg om specifieke beleidskaders voor wind en zon vast te stellen die een richtbedrag bevatten voor bovenwettelijke compensatie (bijvoorbeeld een afdracht in een gebiedsfonds) om zo duidelijkheid te verschaffen aan initiatiefnemers, omwonenden en andere partijen bij grootschalige wind- of zonneparken. Bij het beleidskader wind kan aansluiting worden gezocht bij het bedrag uit de NWEA-gedragscode. Hanteer, zolang er nog geen bevoegdheid is, het richtbedrag alleen op basis van vrijwilligheid.

Wij onderschrijven de behoefte aan duidelijkheid. Zonder deze duidelijkheid bestaat een reële kans op sterk uiteenlopende compensatiebedragen in de verschillende gebieden. Tegelijkertijd erkennen wij ook dat de wetgever weinig mogelijkheden geeft om hierin kaderstellend op te treden. De nadruk ligt om die reden inderdaad op het vrijblijvend faciliteren van dit proces. De gedragscodes die in het onderzoeksrapport van de Rekenkamer worden aangehaald geven hierin richting. Het vaststellen van vrijwillige beleidskaders kan een schaduw werpen die zodanig is dat deze ingrijpt in de onderhandelingsruimte van betrokkenen. Al gauw ontstaat immers de verwachting dat dergelijke kaders een rol spelen in de inhoudelijke besluitvorming. Dat deze verwachting niet terecht is doet niet af aan het gegeven dat van dergelijk beleid gezag uitgaat waarnaar wordt gehandeld. Deze juridische randvoorwaarden maken het belang bij streven naar gelijkheid echter niet minder groot. Wij blijven daarom op andere wijze streven naar een manier dit te verwezenlijken.

Ten slotte

Wij wensen u succes met de afronding van uw rapportage en kijken met belangstelling uit naar de behandeling van uw rapportage in de Staten.

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. Toch nemen Gedeputeerde Staten niet iedere aanbeveling over. Daarover wil de Noordelijke Rekenkamer een aantal opmerkingen maken.

In Nederland worden duurzame energieopwekking, acceptatie, compensatie en lokaal eigenaarschap vaak in één adem genoemd. Dit zonder dat onderzoek aantoonst 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 moeten worden gecompenseerd en omwonenden van andere grootschalige ruimtelijke ingrepen niet? Uit de bestuurlijke reactie leidt de Noordelijke Rekenkamer af dat Gedeputeerde Staten 'compensatie en mede-eigenaarschap moeten' als vertrekpunt hanteren zonder dat hiervoor een duidelijke onderbouwing is.

Aanbeveling 3 over het ontwikkelen van een – normatieve – visie op de manier waarop duurzame energieproductie moet plaatsvinden, wordt niet overgenomen. De Noordelijke Rekenkamer vindt het belangrijk dat overheden goed overdenken door wie duurzame energieproductie idealiter moet worden uitgevoerd. De keuze heeft onder meer gevolgen voor de manier waarop omwonenden van wind- en zonneparken bij de projecten kunnen worden betrokken. De Noordelijke Rekenkamer erkent dat in de huidige praktijk niet één partij hierop de regie voert, maar dat laat onverlet dat – bijvoorbeeld in RES-verband – hierop een normatieve visie ontwikkeld kan worden. Ongeacht voor welk model wordt gekozen, vindt de Noordelijke Rekenkamer het van belang dat omwonenden een sterke rechtspositie in het totstandkomings-proces krijgen (aanbeveling 4). De Noordelijke Rekenkamer betreurt het daarom dat Gedeputeerde Staten beide aanbevelingen niet overnemen.

De aanbeveling om specifieke beleidskaders voor wind en zon vast te leggen met daarin een richtbedrag voor bovenwettelijke compensatie wordt niet overgenomen (aanbeveling 6). Gedeputeerde Staten doen dit niet omdat de vrijwillige beleidskaders een schaduw zouden werpen op de onderhandelingsruimte voor partijen. Van een verwachting dat dergelijke kaders een rol spelen in de inhoudelijke besluitvorming, zoals Gedeputeerde Staten stellen, hoeft volgens de Noordelijke Rekenkamer geen sprake te zijn zolang de richtbedragen – zoals aanbevolen – op basis van vrijwilligheid worden gehanteerd. De Noordelijke Rekenkamer blijft daarom bij de aanbeveling duidelijkheid te scheppen voor alle partijen, in het bijzonder initiatiefnemers en omwonenden.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht Drentse wind- en zonneparken

Tabel 7 Lopende en gerealiseerde windprojecten in Drenthe⁹⁰

Omschrijving	Opgesteld vermogen in megawatt (schatting)	Status
Windpark Europark Belweg	6,4	Gerealiseerd
Windpark Europark Hulteweg	3,6	Gerealiseerd
Windpark Drentse Monden Oostermoer	175,5	Nog niet gerealiseerd
Energiepark Pottendijk	50,4	Nog niet gerealiseerd
Windpark Zwartenbergerweg	24,0	Nog niet gerealiseerd
Windpark N34	21,0	Nog niet gerealiseerd
Windpark Weijerswold	14,4	Nog niet gerealiseerd

Tabel 8 Lopende en gerealiseerde zonprojecten in Drenthe⁹¹

Omschrijving	Opgesteld vermogen in megawattpiek (schatting) ⁹²	Status
Zonnepark XXL, TT-circuit Assen	5,8	Gerealiseerd
Zonnepark Ubbena	0,6	Gerealiseerd
Zonnepark Drenthe, Tweede Exloërmond	1,2	Gerealiseerd
Zonnepark Lange Runde	13,7	Gerealiseerd
Zonnepark Rundedal	14,0	Gerealiseerd
Zonnepark Rundedal Agro Energie	8,0	Gerealiseerd
Zonnepark Oranjedorp, Oranjepoort	30,0	Gerealiseerd

⁹⁰ Dit overzicht is gebaseerd op de Monitor Wind op Land 2018 gepubliceerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

⁹¹ Dit overzicht is gebaseerd op Provincie Drenthe, beantwoording schriftelijke vragen ex artikel 41 Reglement van orde over zonneparken in Drenthe, kenmerk: 22/5.4/2019001138.

⁹² Alleen initiatieven >0,1 MW opgenomen in dit overzicht.

Zonnepark Logat	0,18	Gerealiseerd
Coevorden Krimweg	6,5	Gerealiseerd
Zonnepark Nieuweroord	2,1	Gerealiseerd
Zonnepark Assen-Zuid	18,5	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark De Lichtkiem	4,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Groningen Airport Eelde	20,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Nieuw Annerveen	0,9	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Nieuw-Buinen	120,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepanelen kwekerij Huysmans	2,5	Nog niet gerealiseerd
Drijvend zonnepark zandwinplas Tynaarlo	32,1	Nog niet gerealiseerd
Coevorden Dwarspad deelgebied I	8,8	Nog niet gerealiseerd
Coevorden Dwarspad deelgebied II	8,8	Nog niet gerealiseerd
Wachtum, Oosterhesselerweg	0,9	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Haarstiek, Sleen	12,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Coevorderkanaal	11,8	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark De Tubine, Hoogeveen	17,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Hulteweg Coevorden	24,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Veenakkers, Nieuw Weerdinge	4,5	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Groenewold, Klazienaveen	2,4	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Stuifzand, Hoogeveen	2,5	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Hoogeveen-Zuidwolde	30,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Gijsselterweg, Gijsselte	23,5	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Zwarte Water, Pesse	25,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Fluitenberg	19,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Noordscheschut	14,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Schooldijkje Noordscheschut	1,8	Nog niet gerealiseerd

Zonnepark Hendrik Reindersweg, Pesse	34,5	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Mandeveld, Meppel	3,3	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark op voorterrein Avebe	3,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Noorderstraat, Buinerveen	5,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Buinerhornsebos	5,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Drouwenerzon	5,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Daalkampen, Borger	20,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Paardetangendijk, Buinerveen	35,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Hoogweg, Buinen	3,8	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Westdorp	7,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Valthermond	18,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark bedrijventerrein Haarveld Dwaziewegen	3,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Halo	1,0	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark Smilde	3,5	Nog niet gerealiseerd
Zonnepark De Lotten	12,0	Nog niet gerealiseerd

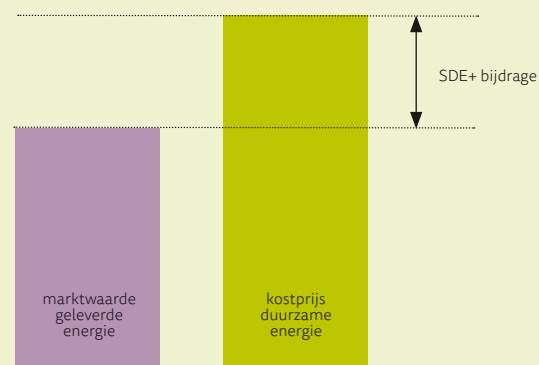
Bijlage 2 SDE+ en toelichting op inkomsten van een wind- of zonnepark

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 exploitatie-subsidie. Dat betekent dat producenten van duurzame energie subsidie ontvangen voor de duurzame energie die zij daadwerkelijk produceren. Voor wind- en zonneparken wordt de subsidie afgegeven voor de duur van 15 jaar. De SDE+ vergoedt *het verschil tussen de kostprijs van duurzame energie en de marktprijs (= ook wel marktwaarde) van energie (zie figuur 4).*

Figuur 4 Werking SDE+. Bron: RVO.



BESCHIKBARE BUDGET EN OPSTELLING 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.⁹³

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 2013⁹⁴ 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.⁹⁵ Bij een jaarverbruik van 1.470 m³ gas en 3.000 kWh elektriciteit, betaalt een gemiddeld huishouden jaarlijks € 134 aan ODE.⁹⁶

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

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

2 Marktprijs van elektriciteit

De marktprijs voor elektriciteit wordt uitgedrukt in euro's per kilowattuur (kWh) of megawattuur (MWh). Consumenten (kleinverbruikers) betaalden in 2018 ongeveer 12 eurocent per kWh en bedrijven (grootverbruikers) betaalden in 2018 ongeveer 6 eurocent per kWh.⁹⁷ 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 bedrij-

⁹³ RVO, Voorlichtingsbrochure SDE+ Najaar 2018, 2018.

⁹⁴ Daarvóór werd de SDE+ op andere wijze gefinancierd.

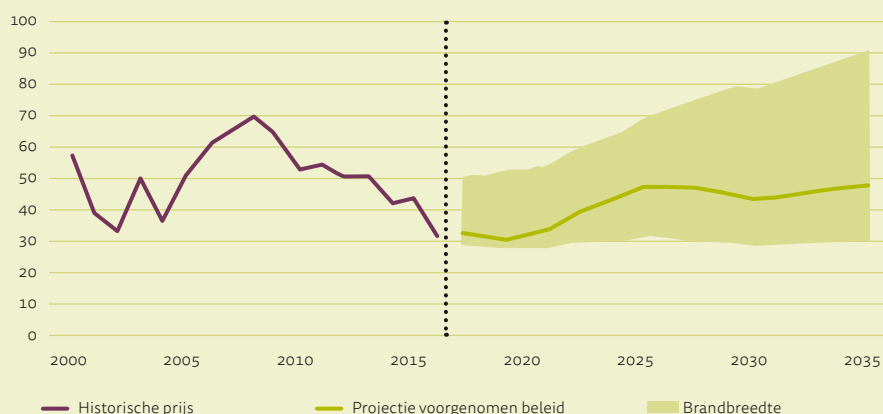
⁹⁵ Het betreffen hier de tarieven voor het verbruik t/m 170.000 m³ aardgas en t/m 10.000 kWh elektriciteit. Bij een hoger verbruik betaal je voor dat deel boven de 170.000 m³ aardgas respectievelijk 10.000 kWh elektriciteit een lager tarief per m³ respectievelijk kWh.

⁹⁶ 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/>

⁹⁷ 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=0,1&D4=a&HDR=G1,G2,T&STB=G3&VW=T>, geraadpleegd: 9 april 2019.

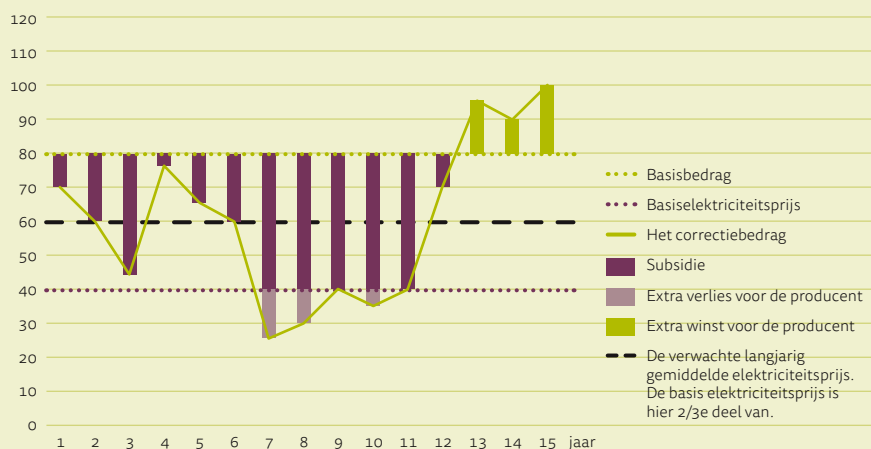
ven ongeveer 7 eurocent per kWh. Naast de vraag naar elektriciteit hangt de prijs vooral af van de omvang van de productie. En de productie hangt onder andere af van het weer. Als het hard waait en als het zonnig is, dan produceren wind- en zonneparken relatief veel elektriciteit. Omdat elektriciteit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

Figuur 5 Ontwikkeling van de gemiddelde groothandelsprijs van elektriciteit (in euro per MWh). Bron: NEV 2017, p.126



De Noordelijke Rekenkamer gaat uit van de verwachte langjarige gemiddelde groothandelsprijs op het moment van subsidietoekenning. Dat de toekomstige ontwikkeling van de elektriciteitsprijs met de nodige onzekerheid is omgeven blijkt ook uit figuur 5, welke is ontleend aan de Nationale Energieverkenning (NEV) 2017.⁹⁸

Figuur 6 Grafische weergave van de werking van de SDE+ (euro per MWh). Bron: ECN, Eindadvies basisbedragen SDE+ 2018.



⁹⁸ 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).⁹⁹ 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 2018.¹⁰⁰

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.¹⁰¹

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

⁹⁹ De situatie in figuur 6 betreft een fictieve situatie.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Voor een zonnepark is het beeld op hoofdlijnen vergelijkbaar.

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 2017¹⁰² 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 3.000.¹⁰³

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	

Tabel 12 toont de totale jaarlijkse¹⁰⁴ 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.

¹⁰² 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.

¹⁰³ De totale jaarproductie van het windpark komt dan uit op: $3.000 \cdot 45 = 135.000$ MWh. Dat komt overeen met 135.000.000 kWh.

¹⁰⁴ 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 6 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 advies¹⁰⁵ van het ECN aan het ministerie van EZK over de veronderstelde kostprijzen¹⁰⁶ 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."*¹⁰⁷ 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 omstandigheden¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁵ ECN, Eindadvies basisbedragen SDE+, diverse jaargangen.

¹⁰⁶ Dit is een versimpeling van de werkelijkheid. Het betreft een advies over de basisbedragen. Deze basisbedragen bevatten de kostprijzen.

¹⁰⁷ ECN, Eindadvies basisbedragen SDE+, 2017.

¹⁰⁸ 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 2017¹⁰⁹ 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.

¹⁰⁹ In het Eindadvies van 2018 en 2019 is het bedrag wat lager, maar gestoeld op dezelfde onderbouwing. In het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer is gerekend met de aannames en uitgangspunten uit het jaar waarin de subsidie is aangevraagd. Dat wil zeggen: als de subsidie is aangevraagd in 2018 (zoals het geval is voor energiepark Pottendijk), dan heeft de Noordelijke Rekenkamer de uitgangspunten uit het Eindadvies basisbedragen 2018 gehanteerd.

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 gerekend de zonnepanelen, omvormers, bekabeling, montagemateriaal 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 de eindadviezen 2017 en 2018 uit van een rentepercentage van 2,5% voor het vreemd vermogen dat bij wind- of zonneparken aangetrokken wordt.¹¹⁰ Het rentepercentage zal per project verschillen en is een belangrijke variabele die van invloed is op de hoogte van de kosten (en dus de winst) die initiatiefnemers maken met het project. Hoe hoger de rentekosten, hoe lager de winst. Als gevolg van de economische crisis zijn er nieuwe regels waar kredietverstrekkers zich aan moeten houden. Zo vragen kredietverstrekkers een grotere inbreng van het eigen vermogen in de totale financiering van de investering. Uit de marktconsultatie die ECN in 2017 heeft gehouden, blijkt dat bij wind- en zonneparken een financiering met 20% eigen vermogen (en dus 80% vreemd vermogen) gebruikelijk is. 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.¹¹¹ 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

¹¹⁰ Ter vergelijking: in het Eindadvies 2014 ging ECN uit van 6% rente.

¹¹¹ Het betreft hier dus niet de wettelijke verplichting om (boekhoudkundig) af te schrijven op de oorspronkelijke aanschafwaarde van het kapitaalgoed.

operationele kosten af van de daadwerkelijke productie van het windpark en hangen de vaste operationele kosten af van het opgestelde vermogen van het windpark. De belangrijkste variabele operationele kosten zijn de kosten voor garantiecontracten, contracten voor (technisch) onderhoud en grondkosten. De belangrijkste vaste operationele kosten zijn de kosten voor diverse verzekeringen (zoals bijvoorbeeld een stilstandverzekering en een WA-verzekering), onroerendezaakbelasting en beheerskosten. Voor de hoogte van de variabele en vaste operationele kosten bij windparken gaat de Noordelijke Rekenkamer uit van de kostenparameters van het ECN.

OPERATIONELE KOSTEN ZONNEPARK

Bij de operationele kosten van een zonnepark kan er gedacht worden aan technisch onderhoud, schoonmaak en verzekering van de installatie. Voor subsidies die zijn verstrekt in 2017 of eerder voor zonneparken, maken kosten voor onroerendezaakbelasting (ozb) geen onderdeel uit van de hoogte van de subsidie. Vanaf 2018 maakt ECN onderscheid tussen zonnepanelen op daken en grondgebonden systemen. Met ingang van 2018 worden voor die laatste categorie kosten voor ozb wel meegenomen in de hoogte van de subsidie. Ook neemt ECN vanaf 2018 een post op voor eenmalige operationele kosten in verband met de technische levensduur van de omvormer. Aangenomen is dat de omvormer eerder is afgeschreven (en dus vervangen moet worden) dan de rest van het systeem. Bij een zonnepark gaat ECN er vanuit dat de operationele kosten jaarlijks zo'n één tot twee procent van de totale investeringskosten bedraagt. Voor de hoogte van de operationele kosten van zonneparken Nieuw-Buinen en Ubbena 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.¹¹² 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).

¹¹² Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Taxatiewijzer en kengetallen DEEL 12 Duurzame energie naar waardepeildatum 1 januari 2018, 15 november 2018.

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)

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 Nederland¹¹³ wordt er op de oorspronkelijke investeringskosten circa dertig procent in mindering gebracht voor de werktuigenvrijstelling.¹¹⁴ 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.¹¹⁵ 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

¹¹³ Branchevereniging voor energiebedrijven.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ 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 zonnepark Ubbena werd al in 2016 subsidie aangevraagd en toegekend. Bij de berekening van de ozb heeft de Noordelijke Rekenkamer de aanname gehanteerd 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%, gebaseerd op de informatie in de Taxatiewijzers 2017 en 2018.

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. In het kader van de verdeling van lusten en lasten is dit een relevante kostenpost, omdat de inkomsten uit de ozb door de gemeente gebruikt kunnen worden om het voorzieningenniveau binnen de gemeente te verhogen. Hier profiteren omwonenden van wind- en zonneparken ook van. Bij de berekeningen heeft de Noordelijke Rekenkamer **geen** rekening gehouden met de eventuele gevolgen voor de uitkering uit het gemeentefonds.

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

VENNOOTSCHAPSBELASTING

Bedrijven die wind- of zonneparken exploiteren zijn verplicht om jaarlijks vennootschapsbelasting te betalen over de behaalde winst. In Nederland bestaat de vennootschapsbelasting uit twee schijven. Voor de winst in schijf 1 (tot en met € 200.000) is het tarief in 2018 20% en in schijf 2 (boven € 200.000) 25 procent. 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.¹¹⁶ Daarom rekent de Noordelijke Rekenkamer met de winst vóór afdracht vennootschapsbelasting.

¹¹⁶ Zie bijvoorbeeld ook <https://nos.nl/artikel/2285715-shell-betaalt-geen-winstbelasting-in-nederland.html>.

BOVENWETTELIJKE COMPENSATIE ALS ONDERDEEL VAN DE TOTALE KOSTEN

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

WAAROM NIET ALS ONDERDEEL VAN DE WINST

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

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

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

Bijlage 4 Geïnterviewde personen

Contactpersonen provincie

Bonnie Kiers
Gjalt Gjaltema

Provincie Drenthe
Provincie Drenthe

Geïnterviewden

Henk Boxma
Henk Brink
Herman Bröring
Bernd Derksen
Kars de Graaf
Menno van der Ham
Frank Hart
Sander Lensink
Michiel Mulder

Goda Perlavitiute
Jelmer Pijlman
Rob Rietveld

Erik Snijder
Hanna Tolsma
Bas Wijnen

Energie Rijk Zeijen
Gemeente Borger-Odoorn
Rijksuniversiteit Groningen
Gemeente Emmen
Rijksuniversiteit Groningen
Energie Rijk Zeijen
Natuur- en Milieufederatie Drenthe
Planbureau voor de Leefomgeving
Natuur- en Milieufederatie Groningen en
Drenthe
Rijksuniversiteit Groningen
Solarfields
Nederlandse Vereniging Omwonenden
Windturbines (NLVOW)
Gemeente Emmen
Rijksuniversiteit Groningen
Vrij op Naam (telefonisch)

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, en 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.
- College van B&W Emmen, Beleidsregel windmolenopstelling gemeente Emmen, maart 2012.
- College van B&W Emmen, Structuurvisie windenergie Emmen, Samen de wind eronder!, 2 december 2013.
- College van B&W van Emmen, Regieplan Windenergie Emmen, 25 november 2014.
- College van B&W Emmen, Maatschappelijk draagvlak zonneakkers bij dorpen en wijken, 4 september 2017.
- College van B&W Emmen, brief aan Gedeputeerde Staten van Drenthe, Tussenrapportage Windenergie Emmen, 28 september 2017, kenmerk 17.082115.
- Commissie voor de milieueffectrapportage, Factsheet Milieueffectrapportage in een notendop, augustus 2019.
- M.I. Dröes en H.R.A. Koster, *Renewable Energy and Negative Externalities: The Effect of Wind Turbines on House Prices*, TI 2014-124/VIII, *Tinbergen Institute Discussion Paper*.
- M.I. Dröes en H.R.A. Koster, *Renewable Energy and Negative Externalities: The Effect of Wind Turbines on House Prices*, *Journal of Urban Economics* (2016).
- ECN, Eindadvies basisbedragen SDE+, meerdere jaargangen.
- ECN, Nationale Energieverkenning 2017, 2017.
- Gedeputeerde Staten van Drenthe, Nota van beantwoording ingekomen zienswijzen/bedenkingen op de ontwerp-Omgevingsvisie, april 2010.
- Gedeputeerde Staten van Drenthe, Regieplan Windenergie Drenthe, Verkennen, dialoog, participatie, bouwen, 19 augustus 2014.
- Gedeputeerde Staten van Drenthe, Energiestrategie Drenthe, 17 september 2013.
- Gedeputeerde Staten van Drenthe, Regieplan Windenergie Drenthe, 24 september 2014.
- Gedeputeerde Staten van Drenthe en de colleges van Coevorden, Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Emmen, Gebiedsvisie windenergie Drenthe, juni 2013.
- Gedeputeerde Staten van Drenthe, brief aan Provinciale Staten van Drenthe, stand van zaken windparken gemeente Emmen, 19 juli 2017, kenmerk 2913.512017 0021 02.
- Gedeputeerde Staten van Drenthe, brief aan Statenlid Serlie, beantwoording

- schriftelijke vragen ex artikel 41 Reglement van orde over zonneparken in Drenthe, november 2018, kenmerk 22/5.4/2019001138.
- Gemeenteraad Emmen, Structuurvisie 2020; 'veelzijdigheid troef', 24 september 2009.
 - Gemeenteraad Emmen, Regieplan Windenergie Emmen, 25 november 2014.
 - E. de Jong en M. Boedeltje, Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid, In: M. Herweijer en P. Castenmiller (red.), Ruimte voor Provinciaal beleid, Wolters Kluwer, 2015.
 - Klimaatberaad, Klimaatakkoord, Den Haag 2019.
 - Ministerie van Economische Zaken, Kamerbrief over evaluatie rijkscoördinatie-regeling en omgevingsmanagement energieprojecten, 23 januari 2017.
 - Ministerie van BZK, Ontwikkeling van de Omgevingswet FAQ's nadeelcompensatie, Omgevingswetportaal.nl, geraadpleegd op 10 oktober 2019.
 - 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.
 - 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.
 - Provinciale Staten van Drenthe, Provinciaal Omgevingsplan, 1998.
 - Provinciale Staten van Drenthe, Provinciaal Omgevingsplan II, 7 juli 2004.
 - Provinciale Staten van Drenthe, Omgevingsvisie Drenthe, 2 juni 2010.
 - Provinciale Staten van Drenthe, Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014, 2 juli 2014.
 - Provinciale Staten van Drenthe, Omgevingsvisie 2018, 3 oktober 2018.
 - Rekenkamer Oost, Randstedelijke Rekenkamer, Zuidelijke Rekenkamer, Noorderlijke Rekenkamer en Rekenkamer Zeeland, Energie in transitie, *Een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie*, 14 december 2018.
 - RVO, Procedures voor windenergie, januari 2019.
 - RVO, Voorlichtingsbrochure SDE+ Najaar 2018, 2018.
 - RVO, Monitor Wind op Land 2018, april 2019.
 - Rijksoverheid, Energieakkoord voor duurzame groei, 2013.
 - Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Taxatiewijzer en kengetallen DEEL 12 Duurzame energie naar waardepeildatum 1 januari 2018, 15 november 2018.

Rechterlijke uitspraken

- ABRvS, ECLI:NL:RVS:2016:2582.
- Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2019:4500.

Websites

- <https://nos.nl/artikel/2285715-shell-betaalt-geen-winstbelasting-in-nederland.html>
- <https://www.milieucentraal.nl/energie-besparen/snel-besparen/grip-op-je-energierekening/gemiddeld-energieverbruik/>
- <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.univerechthulp.nl/windmolens-recente-juridische-ontwikkelingen/>
- www.eigenhuis.nl
- <https://www.dvhn.nl/drenthe/Vliegende-boer-uit-Emmer-Compasuum-trekt-bezwaar-tegen-windpark-in-24581874.html>
- <http://www.windenergiein Emmen.nl/SiteFiles/Windparken/2017%2005%20>

10%20Rapportage%20haalbaarheid%20business%20case%20149%20meter%20DEF.pdf

- <https://www.gemeenteraademmen.nl/nc/vergaderingen/document/document/44632/via/theme%3A1435.html>
- <https://www.dvhn.nl/drenthe/Windboer-verdubbelt-aantal-windmolens-op-Pottendijk-Emmen-23192572.html>
- <https://www.dvhn.nl/drenthe/Windboer-verdubbelt-aantal-windmolens-op-Pottendijk-Emmen-23192572.html>
- <http://www.wakkeremmen.nl/in-de-media/media/emmen-windmolenvrij>

colofon

ONTWERP EN OPMAAK

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

DRUK

Multa, Assen

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

Luchtfoto midden-Drenthe: Google, Maxar Technologies

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR

Klaas Kwakkel
Edwin de Jong

ASSEN 2 MAART 2020

