



ZIENSWIJZE ZON- EN WINDBELEID PROVINCIE OVERIJSEL

D.D. 12 maart 2024

Van werkgroep LEI-Twente & RES-werkgroep LEI WEST-OVERIJSEL

U heeft het ontwerp van de wijziging van de Omgevingswetverordening 2024, het Provinciaal Programma Energiestrategie en de Omgevingswetrapportage ter inzage gelegd van 18 januari 2024 tot en met 28 februari 2024. Door middel van deze zienswijze delen wij onze bevindingen, suggesties en opmerkingen met u over dit nieuwe beleid.

Algemeen

Lokale initiatieven maken zich zo snel als mogelijk sterk voor verduurzaming van het gebied waarin zij wonen (dorpen en steden). Ook kijken lokale initiatieven hoe de lusten en lasten zo goed mogelijk in gebieden kunnen landen. Met andere woorden: hoe kan grootschalige opwek dienend zijn aan de gemeenschap. Hierbij is een vlotte realisatie van projecten met minimaal 50% lokaal eigendom (vanaf de initiatieffase) van belang. Uw doelen en onze doelen zijn daarmee parallel aan elkaar!

In dat licht zijn wij positief over de mate van regie die de provincie neemt middels het voorliggende beleid ten aanzien van de windenergie. Het feit dat provincie gemeenten maximaal faciliteert door via programmeringsafspraken fasering mogelijk te maken zien wij als een positieve ontwikkeling die bijdraagt aan het draagvlak voor de energietransitie. Ook het aanwijzen van voorkeursgebieden en het toevoegen van een clusterreis is positief voor de ruimtelijke kwaliteit. Wel zijn wij van mening dat goed onderbouwde uitzonderingen (vanuit het gebied zelf) op de clusterreis van 4 windturbines mogelijk zouden moeten zijn. Dit om te voorkomen dat hele gemeenten op slot worden gezet voor de grootschalige opwek van wind. Wij rekenen erop dat alle gemeenten in Overijssel op positieve wijze van dit instrument gebruik maken en zo hun bijdragen aan de energietransitie leveren.

Met het aanwijzen van voorkeursgebieden en programmeringsafspraken kan de kwaliteit van projecten en gebieden grotendeels gewaarborgd worden. **Zeker naarmate zeggenschap en eigenaarschap van projecten zo vroeg mogelijk lokaal georganiseerd kunnen worden. Vanuit dit perspectief kijken wij naar de Omgevingswet en Europese richtlijnen, daar deze ruimte geven aan lokale invulling! Dit perspectief geven wij u graag mee bij uw overwegingen.**

- Zo is in de memorie van toelichting (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>) de officiële titel van de omgevingswet “Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving” (omgevingswet). Juist het beschermen geeft ruimte om zaken anders op te pakken dan voorheen.
- Niet voor niets is in dezelfde memorie van toelichting (blz 19) opgenomen waarom een paradigmawisseling nodig is: ‘De regering wenst een paradigmawisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Vanuit dit perspectief wordt het gemakkelijker om te denken vanuit de gebruiker of initiatiefnemer. Dit perspectief vereist een integrale aanpak omdat een initiatief vaak een belangenafweging over meerdere sectoren en belangen vergt. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet dan niet meer. Deze paradigmawisseling moet op verschillende manieren tot uitdrukking komen. In de eerste plaats worden overheden en andere spelers in het fysieke domein gestimuleerd om, uitgaande van de ontwikkeling of opgave, de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen. In de tweede plaats worden burgers en initiatieven niet langer geconfronteerd met een gefragmenteerde overheid en ongelijksoortige wettelijke regelingen. In de derde plaats past een dergelijk stelsel beter bij een veranderende rol van de overheid waarbij initiatieven in de fysieke leefomgeving vooral in de samenleving liggen. Bovendien vraagt de paradigmawisseling om een cultuur, die niet door een wettelijk stelsel wordt bepaald, maar wel met passende wetgeving kan worden ondersteund’.
- Voor wat betreft Europese richtlijnen is sprake van Richtlijn Hernieuwbare Energie en de Richtlijn Interne Markt voor Elektriciteit. In beide richtlijnen is een energiegemeenschap als nieuwe actor geïntroduceerd (voor meer informatie [Energiegemeenschappen: Energiecoöperaties en collectieven \(europadecentraal.nl\)](https://europadecentraal.nl)) Hiermee krijgen lokale energie-initiatieven uitdrukkelijk een positie als actieve deelnemer.¹ Voetnoot: aanpassen a la

Lokaal eigendom

In het PPE 2024 wordt stilgestaan bij lokaal eigendom. We juichen de geformuleerde beginselen toe. De duivel zit echter in de details. Lokaal eigendom is het (mede)-ontwikkelen, realiseren én exploiteren door de lokale omgeving van het project op basis van een eigendomstitel, en daarmee zeggenschap hebben over (de ontwikkeling van) het project, inclusief (een deel van) de opbrengsten. Daarbij gaan we ervan uit dat minimaal 50% van het eigendom bij aanvang van de ontwikkeling in handen is van inwoners van het gebied (en evt. maatschappelijke organisaties en bedrijven), die in een open en democratische rechtsvorm samenwerken².

¹ Op dit moment zijn energiegemeenschappen nog niet in de Nederlandse wet geregeld. Ze zullen worden opgenomen in de gewijzigde Energiewet. Hiervoor is begin 2021 een wetsvoorstel gepubliceerd. In dit voorstel introduceert de Nederlandse wet energiegemeenschappen in het algemeen en onderscheidt dus niet per sé twee vormen zoals de Europese richtlijnen dat doen. De memorie van toelichting van het wetsvoorstel licht hierover expliciet toe dat de wet straks één energiegemeenschap kent, waar zowel de ‘energiegemeenschap van burgers’ als de ‘hernieuwbare energiegemeenschap’ onder vallen.

² NP RES citeren:

“Lokaal eigendom betekent dat inwoners en ondernemers collectief (gedeeltelijk) eigenaar zijn van de installatie van een wind- of zonnepark, meestal in de vorm van een energie-, wijk- of dorpscoöperatie, en zeggenschap hebben over (de ontwikkeling van) het project, inclusief (een deel van) de opbrengsten. Eigenaarschap houdt dus ook in dat het burgercollectief een financieel risico loopt.

Lokaal eigendom gaat dus over eigenaarschap en het gaat over de belangen van de omgeving. Het is bedoeld om de lokale omgeving zeggenschap te geven over wind- en zonprojecten. Zowel over de ontwikkeling en landschappelijke inpassing van die projecten als over de revenuen die voortkomen uit die projecten. Door de lokale omgeving zeggenschap te geven, kan er binnen het project ook een eerlijke verdeling van de lusten en lasten

In de benadering van lokaal eigendom sluiten wij graag aan bij de oproep van minister Rob Jetten voor het omarmen van Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeverschap en Inkopen (MVOI). MVOI is een benadering waarbij gemeenten en de provincie Overijssel bij hun inkoop- en opdrachtgevende activiteiten sociale, ecologische en ethische aspecten meewegen. Dit omvat het streven naar positieve veranderingen op het gebied van duurzaamheid, arbeidsomstandigheden, mensenrechten en lokale gemeenschappen. Het doel van MVOI is om niet alleen te kijken naar economische aspecten, maar ook op een verantwoorde en ethische manier bij te dragen aan een betere wereld. Dit gaat gepaard met een positieve reputatie, risicovermindering in de toeleveringsketen en bevordering van duurzame ontwikkeling op lange termijn. Om effectieve resultaten te behalen, is sterke politieke leiding vereist, ondersteund door duidelijk beleid en communicatie naar opdrachtgevers.

Lokaal eigendom en wind

In paragraaf 3.3.2 schetst u de systematiek van de inhoudelijke beoordeling. Na ruimtelijke criteria laat u initiatieven met een grote mate van lokaal eigendom prevaleren boven initiatieven die op dit vlak minder scoren. Inmiddels hebben wij begrepen dat u de systematiek op dit punt los wil laten en alleen ruimtelijke criteria wilt hanteren, waarna bij gelijke beoordeling loting resteert. Lokaal eigendom is daarmee geen preferent criterium meer. Wij vinden dit onaanvaardbaar.

Lokaal eigendom is ook een ruimtelijke kwaliteit

U en andere overheden geven vaak aan dat het juridisch kader ontbreekt om lokaal eigendom af te dwingen. Wij zijn het daar niet mee eens. Uw eerste beoordelingsgrond is namelijk ruimtelijke kwaliteit. Daarbij legt u criteria aan ten aanzien van de locatie en de inpassing. U noemt daarbij onderwerpen als vliegveiligheid (vliegtuigen), waterveiligheid (vissen), ecologie en de landschappelijke inpassing. De mens staat niet in het rijtje. Wij vinden dat u niet alleen rekening dient te houden met de fysieke beperkingen en mogelijkheden, maar ook met de bewoners in en om het beoogde gebied. Hun welzijn wordt immers door het beoogde project beïnvloed! Ruimtelijke kwaliteit is derhalve ook de kwaliteit die inwoners ervaren, en die is aantoonbaar groter wanneer inwoners (mee) kunnen ontwikkelen en (mee) kunnen genieten van de uit het project voortvloeiende revenuen (zowel collectief als individueel). Daarmee wordt de door inwoners ervaren ruimtelijke kwaliteit verbeterd en de mate van lokaal eigendom een facet van ruimtelijke kwaliteit.

In hoofdstuk 4 van het PPE 2024 gaat u in op de participatie en het lokaal eigendom. In paragraaf 4.2.2 schetst u een inspanningsverplichting voor initiatiefnemers, indien u alleen optreedt als bevoegd gezag om lokaal eigendom te realiseren. Wij hadden verwacht hier een resultaatsverplichting te lezen. In dit verband zijn wij benieuwd naar de relatie met gemeentelijke ambities en beleid om minimaal 50% en liefst 100% lokaal eigendom te realiseren.

Verder juichen wij de in het PPE geschetste provinciale ondersteuning van lokale energie initiatieven toe. Wij vinden de geboden ondersteuning echter nog onvoldoende uitgewerkt.

Wij geven daarbij de volgende overwegingen en voorstellen om de ondersteuning te concretiseren:

- U stelt inhoudelijke en financiële ondersteuning te bieden, waarbij u stelt dat coöperaties zelf altijd financieel bij zullen moeten dragen (er derhalve risico zullen moeten lopen) omdat “Immers, het is een combinatie van lusten én lasten”. Wij begrijpen dit voor de exploitatiefase. In de initiatief- en ontwikkelfase vinden wij de risico’s die lokale energie initiatieven lopen opwegen tegen en ter vervanging kunnen dienen voor de financiële risico’s. Lokale energie initiatieven steken

worden afgesproken. Dit alles is bedoeld om bij te dragen aan meer maatschappelijke acceptatie voor zon- en windprojecten.”

hun nek uit en besteden vaak honderden vrijwilligersuren aan het betrekken en organiseren van de omgeving en het optimaliseren van het project (niet winst-gedreven) en zijn daarbij vaak (zeker in de beginfase) ook kop van jut. Dát zijn de lasten die lokale energie initiatieven bereid zijn te dragen. Daarnaast geldt dat lokale energie initiatieven in tegenstelling tot commerciële ontwikkelaars hun risico's niet kunnen spreiden. Het ligt immers in hun aard lokaal te zijn en daar passen niet meerdere windprojecten. Wij stellen voor in het PPE op te nemen dat de provincie zorg zal (doen) dragen voor de financiering van de ontwikkelkosten van initiatieven die in behandeling worden genomen en die moeten worden opgebracht door het lokaal energie initiatief op basis van minimaal 50% lokaal eigendom.

- Met u constateren wij dat in sommige gebieden coöperaties (zeer) actief zijn, in sommige slapend en soms ook ontbreken. Wij stellen voor in het PPE op te nemen dat op basis van programmeringsafspraken met gemeenten niet alleen eisen ten aanzien van het lokaal eigendom worden opgenomen, maar ook dat de planning zodanig wordt ingericht en met gemeenten en lokale energie initiatieven wordt afgestemd dat gebieden/projecten met afdoende georganiseerd lokaal eigendom (in casu medezeggenschap in ontwikkeling en exploitatie) voorrang genieten en gebieden waar dat niet zo is de tijd krijgen om daar te komen. Als lokaal eigendom dan niet via de juridisch afdwingbare weg kan, moet het maar langs de weg van de programmering. Zo krijgen lokale energie initiatieven de tijd ten opzichte van commerciële ontwikkelaars een been bij te trekken en wordt de kans dat de schaarste terecht komt bij de beste initiatieven vergroot.
- U heeft een aantal indieningseisen geformuleerd. Op zichzelf juichen wij deze eisen toe. Ook hier geldt echter dat commerciële ontwikkelaars een voorsprong hebben ten opzichte van lokale energie initiatieven. De kosten die gemaakt moeten worden om tot een kansrijke indiening te komen zijn hoog en de risico's zijn ook heel hoog. Met de onderbouwde omschrijving van het project, de gedegen ruimtelijke onderbouwing en de beschrijving van de landschappelijke inpassing met visualisaties is al gauw 30.000 tot 50.000 euro meer gemoeid dan tot nu toe gebruikelijk is bij een principeverzoek. Om tot een Samenwerkingsovereenkomst te komen moet gerekend worden op 10 a 20k. Daarbij komt dan nog dat lokale initiatieven eerst een omgevingsproces willen volgen alvorens tot indiening over te gaan (punten 4 tot en met 7 van de indieningseisen). Dit in tegenstelling tot commerciële ontwikkelaars. De kosten daarvan worden geschat op 50.000 euro als je dit professioneel aan wilt pakken.
De aan deze fase verbonden risico's zijn zeer hoog en kunnen niet in de lokale gemeenschap worden opgehaald. Zeker niet in een omgeving die sceptisch staat tegenover windturbines en zeker niet vanwege de grote onzekerheid over de vraag of je de schoonheidswedstrijd wint. Ook hier vragen wij derhalve de provincie (mede) zorg te dragen voor de financiering van deze fase ten faveure van de lokale energie initiatieven en daarmee de lokale initiatieven serieus te nemen.
- Wellicht is het niet alleen de provincie die zorg zou moeten dragen voor de financiering van de ontwikkelingsfase voor lokale energie initiatieven. Mogelijkerwijs kunnen ook gemeenten een rol spelen, maar dat wordt in het PPE niet benoemd. Hier zou in RES-verband over gesproken kunnen worden. Graag wijzen wij u daarbij op de juridisch mogelijk lokale energie initiatieven als Non Gouvernementeale Organisatie te kwalificeren en te ondersteunen zonder dat sprake is van mededinging of staatssteun³.

³ Almelo Energie voldoet inmiddels aan de meest strenge normen voor een niet-gouvernementeale organisatie (NGO). Hiermee voldoen zij aan de eisen van de Verenigde Naties om een non-profit organisatie te zijn. Dit geeft mogelijkheden voor overheden om lokale energie initiatieven te ondersteunen zonder dat sprake is van mededinging en staatssteun.

Een ander aspect is uw toezegging dat zo nodig de provincie (tijdelijk) de rol van lokaal eigenaar kan vervullen (paragraaf 4.2.5: "Indien gewenst kan de provincie zelf instappen en daarmee het lokaal eigendom realiseren"). Een prettige klinkende (tijdelijke) achtervang die wel financiële betrokkenheid van de provincie vereist (aannemende dat men de waardeontwikkeling in de ontwikkelfase onderdeel vindt van lokaal eigendom). Gezien deze toezegging staat de provincie dus uiteindelijk sowieso aan de lat voor financiering van een gedeelte van de ontwikkelfase.

- U kondigt aan de lokale energie initiatieven te gaan ondersteunen. Wij zien dat graag in samenhang gebeuren met de ondersteuning aan gemeenten en nader vorm gegeven in een dialoog met de lokale energie initiatieven en de gemeenten.
- Wij constateren bij veel betrokkenen bij zowel de lokale energie initiatieven als gemeenten en provincie gebrek aan kennis en ervaring bij windontwikkeling. Met de leergang wind (georganiseerd door NMO in opdracht van de provincie) is een begin gemaakt deze lacune te vullen. Wij pleiten voor intensieve voortzetting.
- U gaat de samenwerking en onderlinge uitwisseling ondersteunen. In Twente zijn daar al vergaande voorstellen voor gedaan. In West Overijssel zoekt men nog naar vormen van samenwerking die passen bij de opgaven en op basis van gedeelde waarden en definities. Wij verwachten dat u beide regio's betreft bij het vormgeven van de provinciale inspanningen op dit gebied.

Reactie zon op land

We blijven ervan overtuigd dat een algemeen verbod op zonnevelden de energietransitie niet bevordert. Het is cruciaal om vanuit het perspectief van het gebied te kijken naar de zelfvoorzienendheid en de meerwaarde van een energieproject en deze af te wegen tegen mogelijke negatieve effecten. Dit draagt bij aan een efficiënter elektriciteitsnetwerk door transport te minimaliseren en congestie te verminderen, omdat zonne- en windenergie dicht bij de afnamepunten worden opgewekt. Dit sluit ook aan bij de EU-strategie van Positieve Energie Districten (PED's). Bovendien is het beter voor het landschap en de natuur, aangezien zonnevelden kunnen worden ontworpen met respect voor deze waarden. Het vergroot ook het draagvlak, zoals blijkt uit succesvolle projecten van lokale energiecoöperaties, en draagt bij aan de gemeenschap doordat energiegemeenschappen vaak ook middelen beschikbaar stellen voor andere maatschappelijke doelen in het gebied. Lokale betrokkenheid biedt een betere waarborging dan bij commerciële ontwikkelaars. Op deze manier worden zowel de voordelen als de nadelen binnen het gebied gehouden. We pleiten ervoor om deze gebiedsgerichte aanpak te stimuleren vanuit het oogpunt van zelfvoorzienendheid, zelfs als dat niet volledig te realiseren is, en dit als een uitdaging voor burgerinitiatieven mogelijk te maken.

In de reactietabel zienswijzen voorgenomen beleid zon verwijst u naar het coalitieakkoord Schouder aan schouder (pagina 16). Hierin staat: "Zonne-energie: We actualiseren de zonneladder en sturen aan op een striktere toepassing ervan. We willen geen grote zonneparken op landbouwgrond. Wel bieden we ruimte aan kleinschalige lokale initiatieven van grondeigenaren als aanvulling op hun verdienmodel. Daarbij willen we voorkomen dat er door koppeling van initiatieven alsnog grote zonneparken ontstaan."

In het voorgenomen beleid voor zon wordt dit aangevuld met de brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 6 juli 2023. Daarin staat dat het kabinet in de toekomst landbouw- en natuurgronden bij de aanleg van zonnevelden waar mogelijk wenst te ontzien. En als derde argument wordt de realisatie van zon ten opzichte van wind in de periode tot 2030 genoemd.

Hoewel wij de achtergronden van de keuzes begrijpen, denken wij dat met de huidige voorstellen het paard achter de wagen wordt gespannen.

Allereerst de term "grote zonneparken", dit is natuurlijk altijd relatief. Maar is in uw beleid van invloed op trede 1 van de zonneladder. U legt hierin de grens bij een veld van lokale initiatieven in stads- en dorpsranden tot circa 2 ha. Wij verzoeken u dit te wijzigen in 5 ha. Dit sluit namelijk aan bij het beleid van het Rijk. In de Stimuleringsregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE) wordt vanaf 2024 een grens gehanteerd van 6 Mw als het gaat om projecten waarvoor lokale energie initiatieven/Gemeenschappen subsidie kunnen ontvangen. Een omvang van 6 Mw komt ongeveer overeen met een oppervlakte van 5 ha. Op die manier zijn voor Lokale energie initiatieven rendabele projecten te realiseren.

Verder is in het beleid opgenomen:

"Binnen het nieuwe beleid is de realisatie van zonneprojecten met toepassing van de tweede en derde trede van de zonneladder niet meer toegestaan.

Van deze regel zonderen we uit:

- a) Initiatieven langs hoofdinfrastructuur.
- b) Boven bestaande verhardingen (parkeerterreinen).
- c) Op water, zoals inmiddels is gerealiseerd op de Bomhofspas en de Sekdoornseplas in Zwolle.
- d) Kleinschalige installaties voor eigen gebruik."

Wij verzoeken u b) te wijzigen in: b) Boven bestaande (semi- en half)verhardingen (parkeerterreinen).

Wij verzoeken u verder hieraan de volgende categorieën toe te voegen:

- e) Op oude vuilstortlocaties (inclusief die met een natuurbestemming, waarbij het verdwijnen van natuur vanzelfsprekend gecompenseerd dient te worden).
- f) In combinatie met projecten met windenergie (dit gezien de uitgangspunten van de netbeheerders, waarbij zon en wind zoveel mogelijk gecombineerd dient te worden voor een effectief gebruik van het elektriciteitsnet).
- g) Op gronden met een agrarische bestemming, die niet bedrijfsmatig agrarisch gebruikt worden.

Afsluiting

Wij hopen met deze gezamenlijke zienswijze van beide RESwerkgroepen in Overijssel een constructieve bijdrage te leveren aan het Provinciaal Programma Energie de Instructieregel Zonnevelden 2024, Instructieregels Windenergie en het OER . Indien u naar aanleiding van onze reactie nog vragen hebt kunt u contact opnemen met Gerard Brakkee of Wilma Paalman.

Met vriendelijke groet,

Namens de werkgroep RES West Overijssel:

Gerard Brakkee

Namens de werkgroep LEI-Twente:

Wilma Paalman