**Voorgenomen beleid regie op (clustering) wind** (artikel 3.5 Omgevingswet).

Op 18 juli 2023 hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel besloten tot een wijziging van het windbeleid. Deze wijziging geldt als voorgenomen beleid per 20 juli 2023 (publicatiedatum: 20 juli 2023). In dit document is het voorgenomen beleid weergegeven dat gericht is op initiatieven waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Na de vaststelling van het conceptbeleid en de daaropvolgende participatieprocedure en nadere uitwerking in de 2e helft van 2023 maakt het beleid deelt uit van het Provinciaal Programma Energiestrategie.

## Algemeen

Dit voorgenomen beleid komt tot stand vanuit de wens van Provinciale Staten om met het windbeleid de versnippering van het landschap tegen te gaan. Dit willen zij doen door de opwek van duurzame energie door wind op land te beperken tot 4 grote clustergebieden en daarbuiten alleen opstellingen van minimaal 4 turbines toe te staan. Deze opstellingen moeten daarnaast ook voldoen aan de inpassingsprincipes zoals vastgesteld in de Regionale Energiestrategie (RES). De clusters zijn zodanig over de provincie verdeeld dat de opwek van energie dicht bij het gebruik daarvan kan plaatsvinden. Bij het bepalen van de locatie van de clusters is hoofdzakelijk gekeken naar de ruimtelijke inpassing in het landschap op grond van de vastgestelde inpassingsprincipes zoals vastgesteld in de RES, de voorkeursgebieden uit het Fundament voor de nieuwe Omgevingsvisie, de windladder en de zoekgebieden zoals door gemeenten vastgesteld.

Het aangescherpte ruimtelijke kader zorgt er aan de ene kant voor dat windturbines zoveel mogelijk in grootschalige clusters terecht komen binnen landschappen die zich daarvoor lenen. Aan de andere kant betekent dit kader ervoor dat de provincie niet langer mee werkt aan verspreid liggende, losse windturbines in de overige landschappen.

## Verantwoordelijkheid gemeenten in de Regionale Energiestrategie

We respecteren het RES-proces. Als één overheid zijn we samen verantwoordelijk voor het behalen van de klimaatdoelen. Iedere overheid heeft hierin een eigen rol en bevoegdheid. Gemeenten zijn de eerste bestuurslaag voor inwoners. Daarom heeft het bij niet gemeentegrensoverschrijdende projecten de voorkeur dat de gemeente het bevoegd gezag op zich neemt voor windparken en alle procedures coördineert. Zo kan de gemeente ook de regie houden over ontwikkelingen op lokaal niveau. Wanneer we onze bevoegdheid overdragen aan gemeenten betekent dat niet dat we aan de zijlijn staan. Het provinciaal programma energiestrategie (PPE) blijft van kracht en vullen we aan met de uitwerking van de hieronder beschreven ruimtelijke kaders. De gemeenteraden en Provinciale Staten hebben de RES vastgesteld. Daarmee is de RES ook een provinciale ambitie en zijn we medeverantwoordelijk. Vanuit dit vertrekpunt kijken we niet alleen naar die aspecten waarvoor de provincie aan de lat staat, maar kijken we in de volle breedte naar wat wij kunnen doen om bij te dragen aan het halen van de gezamenlijke ambities.

De meeste gemeenten hebben zoekgebieden aangewezen, enkele zijn daar nog mee bezig en hebben dat proces uiterlijk voor 1 januari 2024 afgerond. Met het aanwijzen van zoekgebieden houden gemeenten zoveel mogelijk de regie, zowel binnen de grote clusters als daarbuiten. De situatie kan ontstaan dat sommige gemeenten – ondanks ruimtelijke geschiktheid en noodzaak in relatie tot de ambitie – geen zoekgebieden aanwijzen en tevens geen initiatieven in behandeling willen nemen. Volgens de wet kunnen initiatiefnemers zich in die gevallen melden bij de provincie als bevoegd gezag voor windinitiatieven tussen de 5 en 100 MW. Daarbij hanteren we de vastgestelde ruimtelijke kaders om kansrijke initiatieven af te wegen en de gemeente zo nodig een aanwijzing te geven tot ruimtelijke inpassing, dan wel zelf met een projectbesluit ruimte te maken.

## Definitie cluster

In het Fundament voor de Omgevingsvisie staan de voorkeursgebieden voor grootschalige clustering (10+ en 30+). Belangrijke notie hierbij is dat er in Overijssel geen enkele plek is waar aaneengesloten 20 of meer turbines passen. Een cluster in een voorkeursgebied bestaat daarmee

uit meerdere kleinere opstellingen die – vanwege  het landschapstype of de aanwezigheid van andere landschappelijke elementen zoals infrastructuur - een ruimtelijke verbinding met elkaar hebben.

1. **Regie te nemen op het realiseren van het nagestreefde totale aandeel windenergie zoals vastgesteld in de RES 1.0**

De Regionale Energie Strategie (RES) 1.0 is door de gemeenteraden, Provinciale Staten (30 juni 2021) en algemeen besturen van de waterschappen vastgesteld. De provincie heeft als partner in de RES de doelstelling onderschreven om in 2030 3,3 TWh aan duurzame energie door zon en wind op land te realiseren. Voor de gewenste zon/windverhouding met 60% wind is 2,0TWh wind nodig in de RES 2.0.
Om voor 1 januari 2025 omgevingsvergunningen te kunnen verlenen (conform afspraken Klimaatakkoord) moet in korte tijd nog veel gebeuren om de 2,0 TWh te kunnen realiseren. Op dit moment is er bijna 1 TWh zon/wind gerealiseerd, en ligt er voor ruim 0,5 TWh aan concrete plannen. Dit betekent dat er nog 1,8 TWh ontwikkeld moet worden.

Gegeven de ruimtelijke wens vanuit de RES om te clusteren en de doorvertaling hiervan in ons omgevingsbeleid zijn verschillende voorkeursgebieden in beeld waar ruimte is voor grote clusters. Wij nemen verantwoordelijkheid om dit ruimtelijk verantwoord in te passen en tegelijkertijd te zorgen dat meerdere van deze gebieden ook daadwerkelijk en optimaal benut worden. Alleen dan kunnen we versnippering van het landschap voorkomen en het doel voor 2030 behalen.

Om te zorgen dat gebieden ruimtelijk gezien optimaal worden benut hebben we in het Fundament voor de nieuwe Omgevingsvisie opgenomen dat we binnen de voorkeursgebieden voor grootschalige clustering streven we naar een optimale invulling van het gebied. Dit houdt in dat projecten die kleiner zijn dan de ruimtelijke potentie zo vormgegeven worden dat toekomstige projecten niet belemmerd worden. Gelet op de langde doorlooptijd van windprojecten is het noodzakelijk dat gebieden direct optimaal tot ontwikkeling komen en niet fasegewijs. Dit betekent dat als ergens 8 turbines passen, we inzetten op realisatie van de 8 turbines ineens en niet eerst 4 turbines en mogelijk later nog eens 4 turbines. In de grote clustergebieden is een gefaseerde uitvoering mogelijk, maar deze opstelling moet aangesloten worden op een opstelling die de meest efficiënte invulling geeft van de locatie. Hier zijn initiatieven van minder dan 4 turbines mogelijk, zolang deze aan de ruimtelijke inpassingsvereisten (langs infrastructuur, landschapskenmerken) voldoen.

Voor het halen van de RES-ambitie in 2030 en het borgen van de kwaliteit van het landschap (voorkomen van versnippering) zorgen we niet alleen voor ruimte voor grote clusters die optimaal ingevuld worden, maar ook dat deze gebieden op korte termijn in ontwikkeling komen. Omdat elk gebied en situatie uniek is verschilt het per gebied op welke manier ontwikkelingen plaats kunnen vinden. Gegeven het feit dat het hier gaat om grote (grensoverschrijdende) clusters zien wij hier een belangrijke rol voor de provincie weggelegd. Bij de uitvoering gaan we van een faciliterende overheid naar een stimulerende overheid en waar nodig een ontwikkelende overheid. We gaan sturen op de manier waarop de bijbehorende gebiedsprocessen en ontwikkeling plaatsvindt. De manier waarop we in de verschillende clusters nader gaan sturen werken wij verder uit in het PPE. Te denken valt aan de volgende mogelijkheden:

- Proactief in behandeling nemen van initiatieven die door de gemeente niet binnen een redelijke termijn in behandeling worden genomen, dan wel dat niet binnen een redelijke termijn een ontwerp-vergunning ter inzage wordt gelegd.
- Optimalisatie van de aangewezen clusters, zowel in ruimtelijke benutting als in tempo van de ontwikkeling. Hiertoe behoort tot onze gereedschapskist onder andere:
    - Het maken van een uitnodigingskader/ maatschappelijke tender
    - Actief grondbeleid om te komen tot een optimale invulling van een cluster.

In paragraaf 3 geven wij een beschrijving van de clusters en een eerste indicatie van de mogelijke acties.

## 2. Aanscherping ruimtelijk beleid voor windenergie

In de RES 1.0 is een aantal ruimtelijke ontwerpprincipes opgenomen. Deze ontwerpprincipes zijn opgenomen in de Omgevingsvisie en het PPE. Deze kaders zijn:

- Koppeling van energievraag en aanbod
- Ruimtelijke meekoppelkansen
- Energieopwekking langs hoofdinfrastructuur
- Ontzien van waardevolle gebieden, zoals opgenomen in de catalogus gebiedskenmerken Overijssel
- Clustering in de daarvoor geschikte landschappen, zoals opgenomen in de windladder

In de door PS aangenomen motie wordt gevraagd om meer clustering op provinciaal niveau. Dit doen wij door:

1. De gebieden die geschikt zijn voor grootschalige clustering op te nemen in het PPE;
2. Alleen nog mee te werken aan windturbines in trede 1-3 van de windladder, zowel binnen als buiten de gebieden voor grootschalige clustering.;
3. In principe niet meer mee te werken aan initiatieven uitsluitend in trede 4 en 5, tenzij onderdeel van een cluster van 4 (of meer);
4. Buiten de gebieden die voor grootschalige clustering in aanmerking komen, in principe alleen nog mee te werken aan initiatieven van 4 of meer windturbines. Deze initiatieven moeten tevens voldoen aan de ruimtelijke ontwerpprincipes (trede 1-3 van de windladder).

De regels nemen we op in het zelfbindend Provinciaal Programma Energiestrategie en vormt een kader voor vergunningverlening waarvoor de provincie bevoegd gezag is.

Voor een duiding van de provinciale voorkeursgebieden is hierbij het Fundament voor de nieuwe Omgevingsvisie leidend, met dien verstande dat de gebieden niet exact ingetekend zijn. Bij initiatieven op de grenzen van de voorkeursgebieden wordt dan ook gekeken naar de onderliggende kenmerken zoals bijvoorbeeld het landschapstype. Ook betrekken we de zoekgebieden van de gemeenten en lopende initiatieven.

In het aantal van vier turbines als minimum opstelling (buiten de grote clustergebieden) vinden we de balans tussen het tegengaan van versnippering en ruimtelijke kwaliteit enerzijds, en anderzijds het halen van de doelstelling. En hogere clustereis zou betekenen dat de druk op grote clustergebieden dermate groot wordt dat doelrealisatie onwaarschijnlijk is.

Wij kennen een paar initiatieven die voldoen aan deze nieuwe ruimtelijke kaders buiten de grote clusters. Dat zijn de initiatieven in Haaksbergen en De Lutte (samen 8 turbines). De voorgestelde lijn betekent tevens dat windinitiatieven als onderdeel van een ander initiatief aan deze clustereis kunnen voldoen. Als voorbeeld de samenwerking in Steenwijkerland met Westerveld en Meppel. Wanneer daar een lijnopstelling van 10 gerealiseerd zou kunnen worden waarvan 2 op grondgebied van Steenwijkerland dan geldt dit als meer dan 4. Het gaat immers om de ruimtelijke samenhang en de onderbouwing daarop. Een zelfde redeneerlijn kan gevolgd worden bij turbines aan de Duitse grens, mits er ruimtelijk sprake is van 1 cluster.

Indien zich initiatieven met meer dan 50% lokaal eigendom, maar minder dan 4 turbines melden, kan de provincie vanuit de gevraagde ‘aanjagende en ontwikkelende’ rol kijken of het initiatief uitgebreid of doorontwikkeld kan worden tot 4 turbines of meer. Indien dit inpasbaar is sluiten we aan op de lokale initiatieven om dit alsnog mogelijk te maken.

Door de hiervoor beschreven aanscherping van het ruimtelijk beleid vallen (toekomstige) initiatieven af, die wel als principeverzoek zijn ingediend, maar niet aan het voorgenomen beleid voldoen. En gebieden waar nu wel ontwikkelaars al actief zijn en/of gemeenten (concept) zoekgebieden hebben geprojecteerd, echter waar waarschijnlijk geen 4 turbines passen. Dat zijn onder meer: Langeveen (2 turbines en niet in een clustergebied, tenzij aan Duitse zijde in ruimtelijk samenhang ook turbines worden geplaatst), zoekgebieden van Olst-Wijhe en de concept zoekgebieden van Dinkelland (tenzij men daar alsnog ruimte voor 4 turbines weet te vinden).

### 3. Regie op de uitvoering van het beleid binnen vier grootschalige clusters: A35/ATT, A1, Ommen/Hardenberg en ZSDZ

Op basis van de zoekgebieden van gemeenten, projecten die daarin tot ontwikkeling komen en de voorkeursgebieden voor grootschalige clustering van windenergie uit het Fundament voor de nieuwe Omgevingsvisie zien we vier gebieden met de meeste potentie. Dit zijn de gebieden waar we de regie nemen. Buiten deze 4 gebieden is daarmee alleen ruimte voor opstellingen van minimaal 4 turbines. Het betreft onderstaande gebieden.

Tegelijkertijd is het aantal bestaande initiatieven, de omvang van deze initiatieven en het tempo van ontwikkeling van de initiatieven in deze gebieden te beperkt voor de doelrealisatie in 2030. Om doelrealisatie in zicht te houden is het van belang deze gebieden zo optimaal mogelijk in te vullen. Per gebied gaan we in gesprek met de gemeenten en bepalen we dan de minimale omvang van het aantal nieuwe turbines, al dan niet bestaande uit meerdere kleinere opstellingen/clusters. Elk gebied heeft zijn eigen aanpak. Hieronder geven we een indicatie van de beoogde aanpak. Deze aanpak is aanvullend op onze inzet als bevoegd gezag. In het definitieve beleid in het PPE werken wij dit verder samen met gemeenten uit.

- Ommen/Hardenberg

In dit gebied kan een significant aantal turbines gerealiseerd worden op een beperkt aantal plekken. De gemeente Ommen heeft meerdere zoekgebieden aangewezen. De gemeente Hardenberg heeft twee zoekgebieden aangewezen waarvan er één kansrijk is voor een grotere opstelling. Tegelijkertijd kent Hardenberg ruimte voor grotere opstellingen buiten haar zoekgebieden.

Onze inzet is regie op de keuze voor een aantal grotere opstellingen en de uitvoering daarvan (mogelijk door tenderen/zelf initiatief nemen, door aansluiten bij en sturen op lopende initiatieven) waarbij we met beide gemeenten in overleg treden over welke gebieden dit zijn en wat de minimum omvang van de ontwikkelingen is.
In het kader van de ruimtelijke kwaliteit hebben wij een taak erop toe te zien dat kernen niet omsloten worden door windturbines. Wij leveren een procesbegeleider voor de verbinding van de initiatieven in het gebied en bestuurlijke coördinatie, en waar nodig via een projectleider voor ruimtelijke inpassing, afhankelijk van de initiatieven en de rol die de gemeenten hierin willen spelen (bevoegd gezag rol of niet).

- A1 Deventer, Rijssen-Holten

De gemeente Deventer en de gemeenten Rijssen-Holten zijn nog bezig met het proces tot het aanwijzen van zoekgebieden. In dit gebied zal een beperkt aantal initiatieven langs de A1 tot ontwikkeling komen. In Deventer is dit een bekend initiatief. In Rijssen-Holten zijn de initiatieven nog niet openbaar.
Onze inzet is afstemming met de gemeente over deze initiatieven. Met de inzet van een procesbegeleider zorgen we voor bestuurlijk verbinding en waar nodig via een projectleider voor ruimtelijke inpassing, afhankelijk van de initiatieven en de rol die de gemeenten hierin willen spelen (bevoegd gezag rol of niet).

- A35/ATT Almelo, Twenterand, Tubbergen, Enschede, Haaksbergen, Borne, Hengelo, Hof van Twente, Wierden, Hellendoorn

Dit gebied is het meest divers van alle clusters. Enerzijds zijn hier meerdere bekende initiatieven die door het bevoegd gezag in behandeling genomen moeten worden. Anderzijds betreft dit ook het ATT-gebied. In het ATT-gebied zal een grote clustering van windturbines plaats moeten vinden,

die verder gaat dan de doelstelling die de drie gemeenten tot nu toe hebben op basis van de RES 1.0.

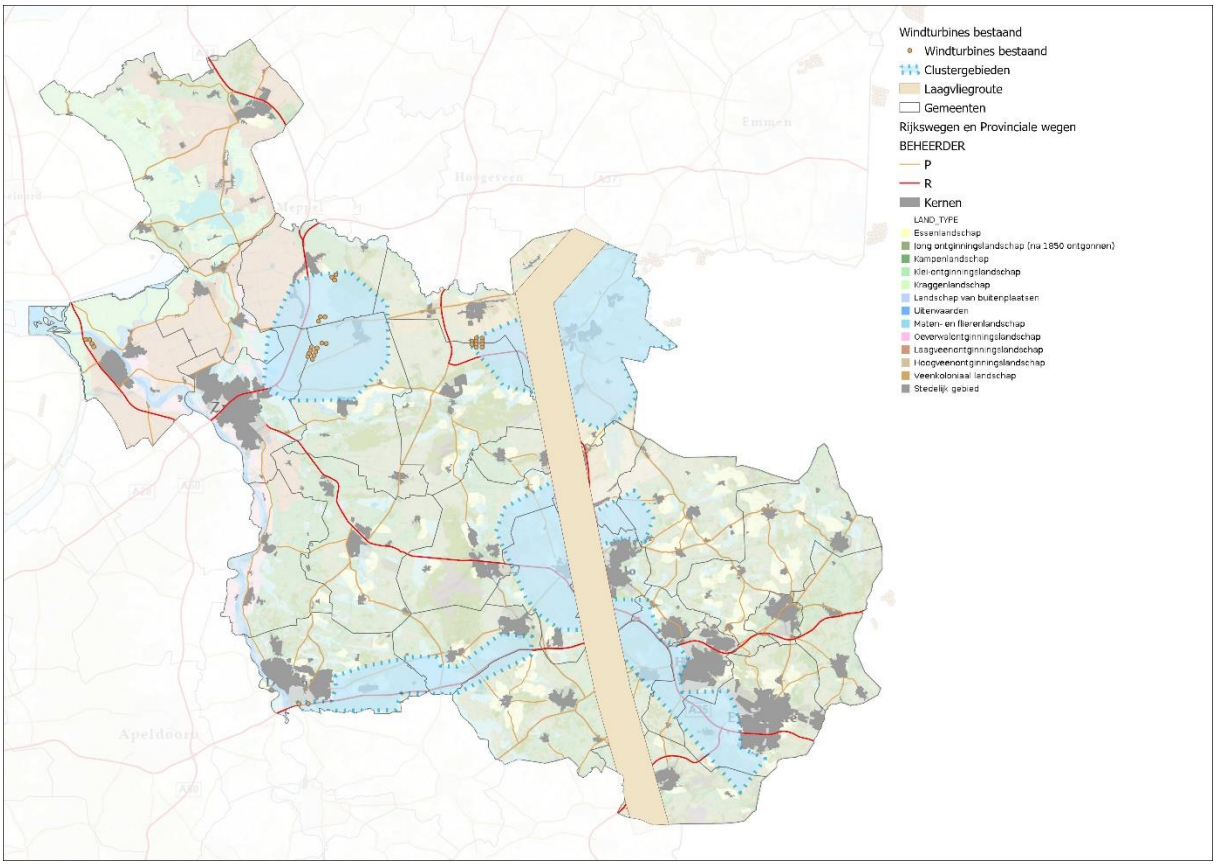
Onze inzet is een procesbegeleider voor bestuurlijke regie, gelet op het aantal initiatieven die ruimtelijk en bestuurlijk moeten worden verbonden. Daarnaast leveren we voor het ATT-gebied een projectleider, die zorgdraagt voor een optimale invulling van windturbines in het gebied. Binnen de kaders van de optimale invulling die we voor het ATT-gebied nodig achten werken we samen met de gemeenten aan de uitvoering.

- ZSDZ Zwolle, Staphorst, Dalfsen en Zwartewaterland

In dit cluster is al lange tijd samenwerking met de gemeenten. Met de voorgenomen plannen van de gemeenten is het waarschijnlijk dat de samenwerkende gemeenten een aanvulling van 15 turbines realiseren.

Onze inzet is voortzetting van het bestaande gebiedsproces en waar nodig dit blijven ondersteunen met een projectleider. Dit vraagt regie, maar geen aanvullende regie. Wel zullen we blijven benadrukken en sturen op tijdige realisatie en voortgang van de realisatie. Ook hierbij is het van belang om optimalisatie van het gebied in ogenschouw te nemen.

Door de hiervoor beschreven aanscherping van het ruimtelijk beleid vallen op andere plekken initiatieven af. Daarmee voorkomen we verrommeling van het landschap, zoals beoogd met de motie. Doelbereik blijft in zicht door te sturen op de minimum toevoeging van het aantal turbines zoals hiervoor geschetst. Onderstaande kaart geeft een schets van de clustergebieden (blauw).



Figuur 1 : clusters, zoals omschreven in paragraaf 3.

## 4. Kaders lokaal eigendom

In de RES en het PPE is het doel van minimaal 50% lokaal eigendom opgenomen. In de praktijk is nog veel onduidelijk over wat lokaal eigendom betekent. Daarom is het van belang scherper te definiëren wat we verstaan onder lokaal eigendom en een aanpak te ontwikkelen hoe dat kan worden gegarandeerd, waartoe de motie oproept. Feit is dat de mate van lokaal eigendom niet meegewogen mag worden in de ruimtelijke procedure. Daarmee is minimaal 50% lokaal eigendom binnen een ruimtelijke procedure niet afdwingbaar. Hoewel we op dit moment coöperaties in positie brengen door ze inhoudelijk én financieel te ondersteunen, is aanvullend beleid en instrumentarium nodig. Het huidige beleid in het PPE scherpen we aan door hier aan toe te voegen dat:

- Er sprake moet zijn van gelijke zeggenschap tussen commerciële ontwikkelaar en coöperatie/lokale partijen (bepaalde besluiten kunnen dus niet voorbehouden zijn aan een van beide partijen)
- Er sprake moet zijn van gelijke lusten voor de commerciële ontwikkelaar en de coöperatie. Hier tegenover staat natuurlijk ook gelijke lasten
- Er sprake moet zijn van collectief eigendom met 'vrije' deelname voor de omgeving. Het kan dus niet zo zijn dat deelname van een grondeigenaar wordt gezien als lokaal eigendom, dan profiteert de buurt onvoldoende mee.

Voorgaande punten gaan over de relatie tussen coöperatie en ontwikkelaar. Om duidelijkheid te bieden en discussies tussen ontwikkelaar en coöperatie zo veel mogelijk te voorkomen, schrijven we een model samenwerkingsovereenkomst voor, die coöperatie en ontwikkelaar onderling kunnen sluiten waarmee in ieder geval voldaan wordt aan voorgaande punten.

Voorgaande laat onverlet dat er ook mensen zijn die geen lid willen worden van een coöperatie, maar als omwonende van toekomstige windturbines wel mee willen praten. Hiervoor blijft gelden dat de initiatiefnemer (commerciële ontwikkelaar én coöperatie) een participatieproces moeten organiseren. Het PPE geeft hiervoor de kaders. Ook moeten omwonenden die geen lid van de coöperatie willen worden (en daarmee geen mede-eigenaar van het windpark) wel de lusten van het windpark kunnen ervaren. Ook hiervoor geven we in het PPE de kaders. Denk hierbij aan een omwonendenvergoeding en omgevingsfonds.

Tegelijkertijd is het van belang dat coöperaties ondersteund worden in de samenwerking met commerciële ontwikkelaars. Via Natuur en Milieu Overijssel (NMO) en het Energie Fonds Overijssel (EFO) bestaat deze inhoudelijke en financiële ondersteuning. Deze intensiveren we door de meest kansrijke initiateven steviger te ondersteunen.

Tot slot zullen er situaties zijn waarin er mogelijk wel een ontwikkelaar is die open staat voor lokaal eigendom, maar waar de omgeving (nog) niet het lokaal eigendom wil vormgeven. In deze gevallen zullen we waar gewenst als provincie zelf kunnen instappen om hiermee de lokale lusten en zeggenschap te borgen teneinde deze positie uiteindelijk weer over te kunnen dragen zodra een lokale coöperatie gevormd is.

De uitwerking van de garantie op voldoende lokaal eigendom heeft verband met het beslispunt voor het nemen van meer regie. Wanneer de provincie de instrumenten voor meer regie inzet , zoals tenderen of actief grondbeleid, kunnen we het lokale eigendom ook meer en beter garanderen omdat het via het ruimtelijk spoor onvoldoende tot niet afdwingbaar is.

## 5. Procedure bij de herijking van het windbeleid en opnemen in het Provinciaal Programma Energiestrategie:

- participatie

De motiveringsplicht voor vroegtijdige participatie geldt volgens de Omgevingswet ook voor een programma. De participatie over het windbeleid kan het beste voortbouwen op de participatie over

het PPE en de RES. Er is dan sprake van trapsgewijze participatie en verfijning van afwegingen in plaats van dat eerdere keuzes/resultaten ter discussie kunnen worden gesteld.

- uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure

Zowel onder de huidige wetgeving als onder de Omgevingswet is op het programma de uitgebreide voorbereidingsprocedure (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing. Dat betekent dat het ontwerp voor een periode van minimaal 6 weken ter inzage moet worden gelegd met de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen.

- het opstellen van een milieueffectrapport

Het vaststellen van windenergiebeleid in het PPE is plan-MER plichtig. Voor de gebieden waar grootschalige clustering kan plaatsvinden loopt nu een plan-MER procedure in de beide RES-regio's. Dit betekent dat wij gebruik kunnen maken van de uitkomsten van deze MER voor het opnemen van de clusters in het PPE. De plan-MER voor West Overijssel en Twente is na de zomer klaar. Op dat moment beoordelen we of de omgevingseffecten van het voorgestelde beleid voldoende onderzocht zijn en of dit eventueel aanleiding geeft om het definitieve beleid bij te sturen.

- publicatie-eisen voor de inwerkingtreding

Na de periode van ter inzagelegging en verwerking van de zienswijzen kan het programma gepubliceerd worden en publiceren we deze als proef in het DSO vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Zwolle, 18 juli 2023,

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

<<handtekening>>

Voorzitter, A.P. Heidema Secretaris, B. Parmet