

Ondernemende aanpak, duurzame impact

Alternatieven Windpark Goyerbrug

Gemeente Houten

29 juli 2022

KRACHTWERK

Inleiding

Geachte mevrouw Tettelaar- van Nunen,

Op aanvraag van de gemeente Houten heeft Krachtwerk dit rapport opgesteld. De gemeente Houten heeft gevraagd dit rapport voor 1 augustus 2022 op te leveren. Krachtwerk heeft maximaal twee werkdagen gekregen om de analyse uit te voeren en dit rapport op te stellen. In lijn met onze strategie en omwille van de tijd hebben we dit rapport zo krachtig en bondig mogelijk geformuleerd.

In het geval dat er vragen zijn over de inhoud van dit rapport kan contact opgenomen worden met Krachtwerk.

Met vriendelijke groet,

Joris van Leeuwen



Contactgegevens Krachtwerk

Sarphatistraat 370, 1018GW Amsterdam

+31 6 41 12 37 71

Contactgegevens Gemeente Houten

Postbus 30, 3990 DA Houten

+31 30 63 92 773

Achtergrond

In oktober 2019 heeft de gemeente Houten een omgevingsvergunning verleend voor Windpark Goyerbrug. Tegen deze vergunning is eerst beroep en later ook hoger beroep aangetekend. Op 28 juli 2021 heeft de Raad van State de vergunning voor Windpark Goyerbrug vernietigd. De gemeente heeft voor het afgeven van de omgevingsvergunning de landelijke normen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling gebruikt. In juni 2021 heeft de Raad van State op basis van Europees recht bepaald dat voor deze normen een beoordeling van de gevolgen voor het milieu moet worden gemaakt. Die normen hadden daarom (met de kennis van nu) niet gebruikt mogen worden in de vergunning. De rijksoverheid gaat die milieubeoordeling (plan-MER) alsnog doen. Naar verwachting zijn er rond de zomer van 2023 weer rijksnormen die gebruikt kunnen worden. In de tussentijd kunnen bevoegde gezagen eigen normen in de vergunning voor een windpark opnemen.

Met het vernietigen van de vergunning moet een nieuw besluit genomen worden over de vergunningaanvraag uit 2019. De mogelijkheden die het college van burgemeester en wethouders daarvoor zag, zijn uiteengezet in een raadsinformatiebrief. Op 12 oktober 2021 heeft de gemeenteraad bij monde van de woordvoerders van elke fractie op dit dossier de voorkeur uitgesproken om te wachten op rijksnormen. Deze optie brengt echter (financiële) risico's met zich mee voor de gemeente, zoals een mogelijke claim van de initiatiefnemer. De grootste claim is te verwachten, indien uitstel zou leiden tot afstel van het project. Daarom heeft de gemeenteraad in maart 2022 besloten de vergunningprocedure voor Windpark Goyerbrug te vervolgen.

In maart 2022 waren er ook gemeenteraadsverkiezingen. Deze hebben in juni 2022 geleid tot de vorming van een nieuwe coalitie. In het coalitieakkoord (gepresenteerd op 21 juni 2022) staat over Windpark Goyerbrug het volgende:

"We realiseren ons dat er bij omwonenden weerstand is tegen windpark Goyerbrug en gaan serieus verkennen of er een vergelijkbaar in opbrengst en tijdig te realiseren alternatief voor het windpark is. We kijken hiernaar met realisme en nemen de juridische en financiële belangen van de gemeente en gemeenschap serieus."

Voor deze heroverweging wil het nieuwe college deskundig advies over de juridische mogelijkheden voor heroverweging van Windpark Goyerbrug en de juridische en financiële consequenties van een dergelijk besluit.

Opdrachtbeschrijving

De gemeente opdracht heeft opdracht gegeven om antwoord te krijgen op de volgende kernvragen:

1. Is er een tijdig te realiseren alternatief in Houten mogelijk met vergelijkbare opbrengst?
    a. Is een vergelijkbaar vermogen als Windpark Goyerbrug op een andere locatie te realiseren?
    b. Welke stappen moeten worden gezet om tot een vergunning voor een andere locatie te komen? En hoeveel tijd is hier – realistisch gezien - mee gemoeid? Kan voor een andere locatie uiterlijk in 2025 een vergunning zijn verleend?

Voor het beantwoorden van deze vragen gelden de volgende randvoorwaarden:

- De afspraken in de Regionale Energie Strategie (RES) zijn leidend. Dit betekent:
    - Alleen grootschalige wind- en zonne-energie worden meegenomen, en
    - Realisatie uiterlijk in 2030 en vergunningverlening uiterlijk in 2025 plaatsvindt.
- De alternatieve locatie ligt binnen de gemeente Houten. Daarbij wordt gekeken naar zonne- energie (aantal ha dat nodig is & ruimte in zonneveldenbeleid), mini-turbines (aantal dat nodig is) en grootschalige windenergie. Voor grootschalige windenergie is in het participatietraject voor de RES U16 1.0 als kansrijk naar voren gekomen: het zogenoemde gebied E, langs de A27 nabij afrit Houten, en gebied G op het Eiland van Schalkwijk ten noorden van Tull en ’t Waal.
- Voor een inschatting van een vergelijkbare opbrengst wordt gekeken naar het maximaal in de gebieden te realiseren vermogen met de huidige beschikbare technieken.

Voor het uitvoeren van deze opdracht zijn de volgende documenten beschikbaar gesteld:

1. Vergunning verleend oktober 2019 met achterliggend raadsbesluit en stukken
2. Anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer
3. Ruimtelijk-technische verkenning Windenergie Kromme Rijnstreek (september 2020)
4. Uitspraak Raad van State 28 juli 2021 (vernietiging vergunning)
5. Regionale Energie Strategie U16 (oktober 2021)
6. Raadsinformatiebrieven september 2021 & maart 2022
7. Juridisch advies Van Benthem en Keulen november 2021
8. Aansprakelijkstelling door de initiatiefnemer (januari 2022)
9. Uitspraak Raad van State 25 mei 2022 (beroep niet tijdig beslissen)

Inhoud

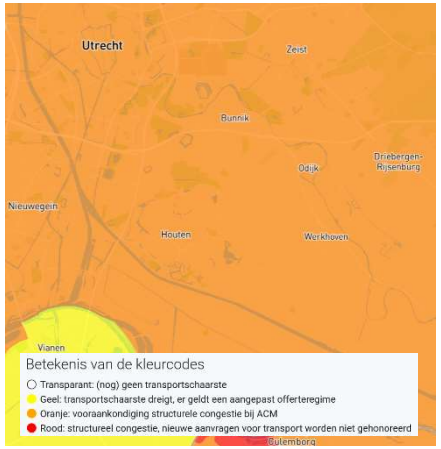
In dit rapport wordt beschreven welke alternatieven er bestaan om de elektriciteitsproductie van windpark Goyerbrug op een alternatieve locatie of alternatieve wijze te produceren. Er worden drie specifieke oplossingen onderzocht:

1. Alternatieve grootschalige windenergie
2. Alternatieve zonne-energie
3. Inzet mini windturbines

Doorlooptijden van nieuw te realiseren opwek worden door vele factoren beïnvloed, waaronder benodigde vergunningsprocedures, verkrijgen van de SDE-beschikking, eventuele aanpassingen van beleid of bestemmingsplan, beschikbaarheid van materialen en personeel en beschikbaarheid van voldoende netcapaciteit voor de benodigde netaansluiting. Wind op land kent daarbij in het algemeen langere doorlooptijden dan zon op land. In deze hoog-over analyse die Krachtwerk in relatief korte tijd heeft uitgevoerd is het niet mogelijk in detail de doorlooptijden van lopende en eventuele nieuwe projecten in de gemeente Houten in te schatten. Wel worden in dit rapport een aantal factoren benoemt die van invloed kunnen zijn op de realisatietermijnen van alternatieven van windpark Goyerbrug.

Beschikbaarheid netcapaciteit

Voor alle drie de genoemde alternatieven geldt dat een netaansluiting noodzakelijk is om het alternatief te realiseren. Windpark Goyerbrug heeft de netaansluiting reeds gecontracteerd. Alternatieve projecten moeten deze aansluiting mogelijk nog contracteren, en lopen het risico op vertraging in de realisatie van deze netaansluiting ten gevolge van de netcongestie problematiek.



In de gemeente Houten is op dit moment sprake van een oranje regime voor invoeding (opwek)[1]. Dit betekent dat de netbeheerder een vooraankondiging bij de ACM heeft gedaan dat er structurele congestie op het elektriciteitsnet wordt voorzien. Tenzij er op korte termijn nieuwe netcapaciteit wordt gerealiseerd (hier heeft Krachtwerk geen inzicht in), kan deze vooraankondiging betekenen dat er op termijn een rood regime wordt afgekondigd voor invoeding. Vanaf dat moment worden nieuwe aanvragen voor netaansluitingen niet langer gehonoreerd. Dit betekent in sommige gevallen een projectvertraging van meer dan een jaar, en is afhankelijk van hoe snel de netbeheerder de netcongestie kan oplossen. Hoewel harde uitspraken alleen door de netbeheerder gedaan kunnen worden is duidelijk dat het risico bestaat dat nieuw te realiseren opwek als alternatief voor windpark Goyerbrug zal vertragen door onvoldoende beschikbaarheid van netcapaciteit. Dit risico geldt voor alle genoemde alternatieven.

[1] https://capaciteitskaart.netbeheernederland.nl/ (1 augustus 2022)

Alternatieve grootschalige windenergie

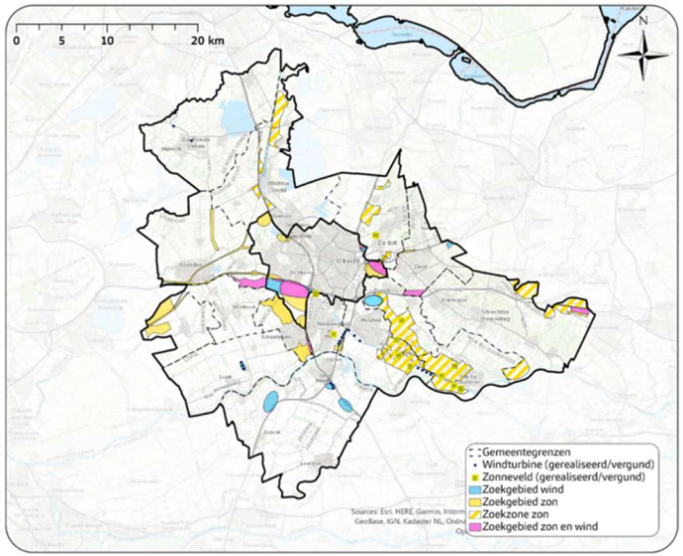
Om een vergelijkbare elektriciteitsproductie als Windpark Goyerbrug (67 GWh | vier windturbines van 5,6 MW) op een andere locatie te realiseren is in ieder geval een (ruimtelijk) beleidskader van de gemeente Houten nodig.

Technische potentie gemeente Houten

Uit het onderzoek van Pondera[2] blijkt dat in de gemeente Houten, naast windpark Goyerbrug, technisch gezien nog ruimte is voor een totaal van zestien windturbines (maximumvermogen per windturbine is 5,6MW). Geschikte locaties zijn (zie ook het figuur hiernaast):

- De infrastructuur lijnen langs de A27 (3 windturbines)
- De spoorlijn (3 windturbines)
- Twee posities langs het Amsterdam-Rijnkanaal met respectievelijk 3 en 7 windturbines.

Dit betekent dat er technisch gezien genoeg alternatieve locaties zijn om een windpark met de energieproductie van windpark Goyerbrug te vervangen of zelfs meer energie te produceren dat windpark Goyerbrug.



Beleidskader gemeente Houten

In de RES 1.0 U16[3] heeft de gemeente Houten voor windenergie het windpark Goyerbrug als ***pijplijn project*** aangemerkt. Dit is volgens de definitie een project dat zeker gerealiseerd gaat worden. De gemeente Houten heeft in de RES 1.0 U16 aangegeven verder geen ambitie te hebben op het gebied van windenergie.

Voor zover bekend heeft de gemeente, buiten windpark Goyerbrug, geen andere beleidsdoelen vastgelegd op het gebied van windenergie. En heeft de gemeente geen andere gebieden dan windpark Goyerbrug aangemerkt als kansrijk voor windenergie.

[2] Ruimtelijk-technische verkenning Windenergie Kromme Rijnstreek (september 2020)

[3] Regionale Energie Strategie U16 (oktober 2021)

Dit betekent dat als een vergelijkbaar vermogen als Windpark Goyerbrug op een andere locatie wenselijk is de gemeente daar wel de (ruimtelijke) beleidskaders voor moet ontwikkelen, die de basis vormen voor vergunningverlening. Bij het ontwikkelen van dit beleid voor nieuwe locaties voor windenergie in de gemeente Houten is een participatietraject benodigd.

Vergunning voor andere locatie

De gemeente Houten dient een (ruimtelijk) beleidskader te maken voor het aanwijzen van kansrijke locaties voor windenergie, anders dan Windpark Goyerbrug. Dit kan in de vorm van een omgevingsprogramma. Met behulp van een plan-MER kan worden onderbouwd welke gebieden in de gemeente Houten het meest geschikt zijn als alternatieve locatie voor windenergie. Hier hoort ook bij dat de omgeving van de onderzochte locaties betrokken dient te worden.

Initiatiefnemer met grondpositie

Als bovenstaand (ruimtelijk) beleidskader gereed is moet er een initiatiefnemer zijn met grondpositie in de alternatieve locatie die het project met een vergelijkbaar vermogen als Windpark Goyerbrug wil en kan ontwikkelen. Deze initiatiefnemer moet daarvoor een vergunningaanvraag gaan doen. Als de gemeente Houten grondposities heeft in de alternatieve locaties kan zij bijvoorbeeld een uitvraag of een aanbesteding organiseren.

Omdat de potentiële locaties (zoals hierboven beschreven) langs infrastructuurlijnen liggen is de kans groot dat Rijkswaterstaat, het Rijk, de Nederlandse Spoorwegen en/of Prorail ook grondposities hebben. In dit geval moet de gemeente Houten en/of de initiatiefnemer de samenwerking opzoeken met deze partijen.

Vergunningverlening 2025

Het proces om een (ruimtelijk) beleidskader vast te stellen kost veel tijd en gaat vooraf aan een vergunningsprocedure met de bekende doorlooptijden van minimaal 26 weken. Hiermee is het uitgangspunt om tot vergunningverlening te komen in 2025 onrealistisch te noemen.

Alternatief zonne-energie

Benodigde ruimte

Alternatieve zonneweides dienen de elektriciteitsproductie van Windpark Goyerbrug te evenaren. Het gaat om 67 GWh elektriciteitsproductie per jaar. Een jaar telt gemiddeld 1.000 zonuren en daarom is er een vermogen van 67MW nodig (dit vermogen om tot dezelfde elektriciteitsproductie te komen is hoger dan bij windenergie op land). Een vermogen van 67MW komt neer op ongeveer 55 hectare aan zonneweide. Hierbij is de aanname gedaan dat het zonnepark zoveel mogelijk uit één stuk of meerdere grotere stukken bestaat. Belangrijk is namelijk dat hoe groter een zonneweide project is, hoe meer vermogen op een stuk land kan worden geïnstalleerd. Het rendement per hectare gaat dan omhoog.

Doorlooptijd vergunningen

Zonprojecten kunnen snel door het vergunningsproces lopen met daarbij alle goede afwegingen en procedurele stappen. De gemiddelde doorlooptijd is 1,5 – 2 jaar voor vergunningsverlening. Dit maakt het vanuit het vergunningsproces mogelijk om 2025 te halen.

Het zonbeleid in houten is vastgelegd in 'Beleidskader Zonnevelden Gemeente Houten'[4]. In dit beleid wordt beschreven dat in de Gemeente Houten maximaal 100 hectare netto zonneveld beschikbaar is. Daarvan is al 45 hectare door eerder vergunde zonnevelden ingevuld. Voor nieuwe initiatieven is nog 55 hectare beschikbaar om te vergunnen.

De lopende initiatieven[5] en benodigde ruimte[6] van de zonnevelden zijn:

- De Heul (20Ha)
- De Knoest (14,5Ha)
- Oosterlaak (20Ha)

Dit is bij elkaar 55Ha en daarmee komt met eerdere vergunde zonnevelden op 100Ha. Dit betekent dat volgens het beleid alle beschikbare ruimte voor zonneweides wordt ingevuld.

Beleid aanpassen en impact op de doorlooptijd

Om Windpark Goyerbrug te vervangen met zonne-energie is het nodig om het gemeentebeleid aan te passen en ruimte te maken voor 55 hectare extra aan zonneweiden. Dit betekent, conform afspraken met de raad, dat eerst een evaluatie moet worden uitgevoerd, waarna nieuw beleid moet worden opgesteld inclusief een participatie traject. Dit traject duurt naar verwachting 1-1.5 jaar. Hierna kunnen er initiatieven worden vergund die passen binnen de richtlijnen. Er zijn nog

[4] https://www.houten.nl/fileadmin/user_upload/Thema/Groen__water_en_duurzaamheid/Energie/Zonnevelden/beleidskader_zonnevelden__12_.pdf

[5] https://www.houten.nl/groen-water-en-duurzaamheid/energie/zonnevelden

[6] https://houten.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/6159ee0d-e54f-4a0f-890e-be04f9f56652?documentId=fb164325-aee8-4696-bc4b-44e584cf5879

voldoende projecten beschikbaar die dit extra vermogen kunnen opwekken. Een aantal hiervan kan alleen met strengere eisen worden gerealiseerd (valt in oranje categorie). Zonneweides zijn, door de benodigde beleidsaanpassing, waarschijnlijk niet voor 2025 vergund.

Alternatief mini-turbines

In de Pondera studie (zie eerdere bronverwijzing) worden kleine turbines (mini-turbines) beschreven als kleiner dan 20 meter met een vermogen van ongeveer 15 kW. De verwachte elektriciteitsproductie van deze kleine turbines is gemiddeld 24MWh per jaar. Doorgaans worden deze turbines op boerenerven en industrieterreinen geplaatst en is de elektriciteitsproductie voor eigen gebruik.

Het voordeel van deze mini-turbines is dat de milieueffecten zeer beperkt zijn in vergelijking met moderne grote windturbines zoals die in windpark Goyerbrug zijn voorzien. De realisatie van kleine windturbines is vrijwel overal mogelijk in het buitengebied van de gemeente Houten zolang deze niet binnen natuurgebieden worden voorzien. Daarnaast zijn er legio plaatsingsmogelijkheden voor kleine windturbines op boerenerven en industrieterreinen.

Het nadeel van deze kleine turbines is dat zij een relatief lage energieopbrengst hebben. In het onderzoek van Pondera is beschreven dat een moderne grote windturbine (Vestas V-150) met de gemiddelde windsnelheden in de gemeente Houten een elektriciteitsproductie heeft van ongeveer 14,5 GWh/jaar. In vergelijking zijn er dan volgens Pondera 600 kleine windturbines van 15 kW nodig om dezelfde hoeveelheid energie te produceren als één moderne grote windturbine zoals voorzien in Goyerbrug. Het is niet realistisch om een landschap voor te stellen in de gemeente Houten met 2.400 (4 x 600) kleine windturbines ter vervanging van Windpark Goyerbrug.

Aanpassingen bestemmingsplan en impact op de doorlooptijden

Voor het realiseren van mini-turbines is het noodzakelijk dat het bestemmingsplan wordt aangepast. Hierdoor zal het vergunnen voor 2025 niet realistisch zijn. Daarmee kan deze variant niet als bruikbaar alternatief gelden binnen de afspraken van de RES.

Conclusies

De onderstaande tabel geeft de alternatieven voor windpark Goyerbrug weer, en de weging van deze alternatieven langs de assen ruimtebeslag, beleid, en doorlooptijden.

Alternatief	Ruimtebeslag	Beleid	Doorlooptijden
Grootschalig windenergie	Er is ruimte in de gemeente voor een alternatief windpark met vergelijkbare productie	Er is een nieuw ruimtelijk beleidskader nodig	Vergunningsprocedure niet doorlopen voor 2025 vanwege nieuw beleidskader
Zonneweides	Er is ruimte in de gemeente voor de benodigde 55 hA	Er is een beleidsaanpassing met participatietraject nodig	Vergunningsprocedure niet doorlopen voor 2025 vanwege beleidsaanpassing
Mini-turbines	Er is ruimte in de gemeente, maar het lijkt niet realistisch om de benodigde 2.400 turbines in het landschap in te passen	Er is geen nieuw beleid nodig, maar bestemmingsplan moet worden aangepast.	Vergunningsprocedure niet doorlopen voor 2025 i.v.m. aanpassing bestemmingsplan

Naast bovenstaande afwegingen geldt voor alle alternatieven dat er een risico is op langere doorlooptijden door de netcongestieproblematiek die ook in de gemeente Houten speelt.