

Initiatiefvoorstel CDA Noord-Holland

Afwegingskader energie uit wind en zon op land

*CDA fractie, Provinciale Staten van Noord-Holland
Niek Wijmenga (duo-commissielid) en Wilma van Andel
(Statenlid), april 2021*

Inleiding

De komende maanden (en jaren) zullen er in het kader van de Regionale Energie Strategie (RES) volop projecten voor de realisatie van zonneparken of windturbines zijn. Er is in het kader van de RES hard gezocht naar locaties waar in Noord-Holland groene stroom opgewekt kan worden; deze zoektocht richt zich in eerste instantie op zoekgebieden, maar zal uiteindelijk moeten resulteren in concrete projectvoorstellen voor concrete locaties waar een politiek besluit over genomen zal worden.

In de concept omgevingsverordening, die in april openbaar is geworden, stelt het provinciebestuur voor om in alle zoekgebieden van de RES de bovenwettelijke, provinciale regels rondom windenergie los te laten. Samengevat wordt het volgende voorgesteld:

De Omgevingsverordening NH2022 maakt ruimte voor de afspraken uit de RES'en. De RES'en zijn leidend voor wind op land. Het windturbineverbod en de bovenwettelijke regels voor windenergie komen daarmee te vervallen voor de in de RES'en opgenomen zoekgebieden. Hiervoor in de plaats komt een instructieregel voor de gehele provincie die inhoudt dat gemeenten in hun omgevingsplannen windturbines mogelijk kunnen maken uitsluitend voor zoekgebieden die in de RES'en zijn vastgelegd. Zo krijgen gemeenten de mogelijkheden om te bepalen waar in de gemeente ruimte is voor windenergie. Buiten de RES zoekgebieden zijn alleen kleine windturbines (tot 15 meter) op agrarische bouwpercelen toegestaan en mogen bestaande windparken worden vervangen/vernieuwd mits wordt voldaan aan ruimtelijke kwaliteitseisen en de eisen die gelden voor de provinciale beschermingsregimes. Opstellingen voor zonne-energie in landelijk gebied kunnen straks niet alleen met een vergunning, maar ook via omgevingsplannen worden mogelijk gemaakt.

Grote projecten voor wind of zon kunnen complex zijn, doordat ze raken aan verschillende soorten regelgeving, verschillende belangen en een grote impact kunnen hebben op de leefwereld van mensen. In dit initiatiefvoorstel wordt een proces voorgesteld (in feite een soort checklist) om bewuster een politieke afweging te kunnen maken over verschillende oplossingen. Hierin wordt aandacht besteed aan de verschillende soorten effecten die kunnen optreden, aandacht voor de impact op korte en lange termijn en aandacht voor de weging van de onzekerheid van effecten die nu nog niet volledig bekend zijn.

Voor gemeenten is het doel van 35 TWU (terawattuur = één miljard kilowattuur) aan duurzame wind- of zonne-energie op land een ingewikkelde opgave, die hen vanuit het klimaatakkoord is opgelegd. Ook voor gemeenten kan het proces in dit initiatiefvoorstel behulpzaam zijn. Op zowel het gemeentelijke bestuur als de gemeenteraad komt veel af en daarom is er behoefte aan kaders. Kaders over hoe om te gaan met windturbines die langs de gemeentegrens worden geplaatst, waardoor de overlast in de buurgemeente terechtkomt. Of kaders over een redelijke minimale afstandsgrens voor windturbines tot woningen.

Politiek gaat gepaard met het maken van een afweging tussen verschillende belangen. Deze belangen zijn per project verschillend en met het vooruitzicht op de vele projecten die we zullen overwegen, behoeft het besluitvormingsproces consistentie.

Klimaat en wetenschap

De consensus in de wetenschap over de klimaatproblematiek is sterk; het is helaas erg waarschijnlijk dat de temperatuur op aarde zal gaan oplopen als gevolg van de hogere concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer. De effecten daarvan, zoals extremer weer, verzuring van de oceanen (als gevolg van de hogere concentratie CO₂) en stijging van de zeespiegel zullen op de korte termijn beperkt zijn maar op de langere termijn steeds groter kunnen worden. We hebben een verantwoordelijkheid naar de generaties na ons om hen te beschermen tegen die gevolgen. De zeespiegelstijging is één van die effecten. En hoewel het waarschijnlijk is dat de zeespiegel gaat stijgen, zijn voorspellingen van de precieze stijging onzeker. Naar dergelijke effecten van klimaatverandering wordt veel onderzoek naar gedaan, maar ondertussen staan politici op alle besluitvormingsniveaus voor dezelfde uitdaging: hoe kunnen we, gegeven al die ingewikkelde en deels onzekere informatie verstandige keuzes maken om het klimaatprobleem tegen te gaan?

Eén richting waar veel mensen het in ieder geval over eens zijn, is dat het verstandig is om te stoppen met de uitstoot van fossiele brandstoffen. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan, omdat de huidige welvaart in de wereld gestart is met het grootschalig toepassen van fossiele brandstoffen in de industriële revolutie. Met die revolutie en de efficiënte inzet van fossiele brandstoffen is wereldwijd een enorme groei van welvaart gekomen; dit heeft geleid tot betere gezondheidszorg, betere landbouw, betere scholing, minder kindersterfte en een grote afname van armoede en honger. We hebben veel aan fossiele brandstoffen te danken. Op heel veel indicatoren is de wereld nu een betere plek geworden dan die 150 jaar geleden was. Tegelijkertijd zijn er ook uitvindingen gedaan waardoor de wereld wel zou kunnen afkicken van de fossiele brandstof verslaving, zoals bio-energie, geothermische energie, waterenergie en kernenergie. Er zijn inmiddels meerdere technieken ontwikkeld voor het opwekken van bijna CO₂ vrije elektriciteit, er worden steeds betere alternatieven voor mobiliteit ontwikkeld en ook in de bebouwde omgeving leidt isolatie tot een steeds lager energiegebruik. We zijn er nog lang niet, maar er worden wel stappen in de goede richting gezet.

Mogelijke oplossingen

Verschillende landen kiezen voor andere strategieën om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Voor een deel lijken die strategieën veel op elkaar; politieke steun in de vorm van subsidiëring van duurzaam vervoer en de opwek van wind- en zon projecten zie je van Saudi-Arabië tot Noorwegen en van China tot de Verenigde Staten. Landen leggen zich vaak meer toe op duurzame oplossingen waar het eigen land veel strategische hulpbronnen voor heeft. Zo maakt IJsland gebruik van vulkanische aardwarmte voor energieopwekking en investeren Marokko en Tunesië veel in grootschalige zonprojecten. China en Zuid-Korea zijn sterk in het realiseren van grote technische projecten zoals kerncentrales, maar investeren ook veel in wind en zon. In Europa bouwen Finland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kerncentrales en investeren daarnaast ook grootschalig in wind en zon (In Finland overigens geen zon). Landen met veel bosbouw, zoals Zweden, Denemarken en Noorwegen (maar ook Frankrijk) hebben een groot aandeel houtige biomassa in hun energievoorziening. In Zweden wordt de helft van alle warmte opgewekt met biomassa¹. De bron hiervoor is voor het grootste deel de lokale bosbouw, waarbij in mindere mate dan in Nederland de discussie over duurzaamheid van deze energiebron een rol speelt. Nederland haalt het grootste deel van de groene energie uit wind (op land), maar de komende jaren zullen grote windparken op zee dominant gaan worden.²

Klimaatakkoord en de Regionale Energie Strategie

In navolging van het Klimaatakkoord van Parijs is in het Nederlandse klimaatakkoord³ voor 2030

¹ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0961953416302793>

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/08/productie-groene-stroom-met-40-procent-gestegen>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/06/28/klimaatakkoord/klimaatakkoord.pdf>

de doelstelling opgenomen om 49 TWU per jaar op te wekken te gaan opwekken uit wind op zee. Ook is het doel opgenomen om op land in totaal 35 TWU / jaar aan wind- en zonprojecten te realiseren. Er is gekozen voor een bottom-up proces, waarbij eerst zoveel mogelijk samen met gemeenten en provincies in de 30 RES-gebieden gezocht wordt naar zoekgebieden die geschikt zijn voor wind- en/of zonne-energieprojecten. Dat proces is in volle gang en in Noord-Holland zijn al een aantal concrete projecten besproken. Er is op dit moment in Nederland een groot aantal potentiële projecten en zoekgebieden, waardoor het er op lijkt alsof de doelstelling van 35 TWU gehaald gaat worden. Tegelijkertijd zijn er ook plekken waar veel weerstand is of waar de projecten sterk botsen met waarden zoals bescherming van het landschap, cultuur-historische waarden of andere zorgen. Dit voorstel gaat over het toetsen van initiatieven in de zoekgebieden met oog voor deze criteria.

Rol provincie

De provincie heeft onder meer als rol om de zoektocht naar geschikte locaties voor wind- en zon zo goed mogelijk te ondersteunen. In de meeste gevallen zal het gaan om windturbines op land of om de bouw van grote zonneparken. Hoewel de energietransitie erg belangrijk is, betekent dit niet dat ieder project voor groene stroom daarmee ook gelijk een goed idee is. Veel plannen voor zon en wind kunnen een grote impact op het landschap hebben, het is belangrijk hier zorgvuldig mee om te gaan. Ook is het mogelijk dat plannen zo ingewikkeld of kostbaar worden dat de keuze niet meer goed verdedigbaar is.

In de huidige omgevingsverordening is vastgelegd wat er in de provincie wel en niet toegestaan is voor zonne- en windenergieprojecten⁴. Sinds de huidige versie is vastgesteld in oktober 2020, zijn de regels in de MRA anders dan die buiten de MRA. In de MRA hoeven nog maar 3 windturbines op een rij gebouwd te worden, dit was eerst minimaal 6 windturbines. Daarbij kunnen gemeenten aan Gedeputeerde Staten verzoeken om gebieden aan te wijzen waar windturbines mogen komen. Ook is in deze omgevingsverordening opgenomen dat Gedeputeerde Staten stimuleringsgebieden voor zonne-energie kan aanwijzen. Voor zonne-energieprojecten geldt dat Gedeputeerde Staten regels stellen over de locatie, omvang en inpassing van de opstelling. Dit is opgenomen in de nota Perspectief voor Zon in Noord-Holland⁵ (2016). Denk hierbij aan de regels dat de opstelling maximaal 1,50 meter hoog bedraagt, de afstand tot woonbebouwing minimaal 50 meter en het oppervlakte maximaal 25 hectare.

De bedoeling hiervan was dat gemeenten hiermee vooruit konden lopen op de uit te voeren ambities uit de RES. Gedeputeerde Staten zijn nu naar aanleiding van de RES 1.0 die naar verwachting in juni 2021 vastgesteld zal worden, gekomen met voorstellen om de omgevingsverordening verder aan te passen en geen eigen criteria voor wind- en zonneprojecten binnen de RES-zoekgebieden meer op te nemen. Dit voorstel betoogt dat het opnemen van criteria juist wel verstandig is, omdat het houvast biedt aan inwoners en gemeenten.

Tijdelijke zonneparken boven tijdelijke woningen

In de concept omgevingsverordening NH 2022 wordt voor opstellingen voor zonne-energie in landelijk gebied een termijn van 25 jaar aangehouden als maximum. Wat het CDA betreft biedt dit een kans om gemeenten in die gebieden ook tijdelijke woningbouw toe te staan. Niet alle gebieden zullen direct geschikt zijn voor deze vorm van meervoudig ruimtegebruik, maar het biedt gemeenten wel de kans en een prikkel om met voorstellen te komen op locaties die hier wel geschikt voor zijn. Nu is die ruimte er voor gemeenten niet, terwijl er wel een groot tekort aan woningen is.

⁴ https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Projecten/Omgevingswet/Omgevingsverordening

⁵ https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Bouwen_wonen/Bouwen_in_landelijk_gebied/Beleidsdocumenten/Nota_Perspectief_voor_Zon_in_Noord_Holland

Criteria

Het doel van dit initiatiefvoorstel is dat Gedeputeerde Staten bij het voorleggen van de definitieve omgevingsverordening aan Provinciale Staten rekening houdt met de in dit voorstel genoemde voorwaarden. Om voor ieder project, binnen of buiten de RES-zoekgebieden, te kunnen beoordelen of het een verstandig besluit is deze goed te keuren, zal in ieder geval de volgende informatie beschikbaar moeten zijn:

1. Is er in de gemeente en buurgemeente(n) een politieke (ruime) meerderheid?

Steun van een groot deel van de gemeenteraad van de gemeente waar het project plaatsvindt is cruciaal. Gaat het om een project vlakbij de grens met een buurgemeente, dan zal ook daar een politieke meerderheid voor het project moeten zijn.

Concreet moet er aan alle volgende punten voldaan worden:

- Een (ruime) meerderheid van de gemeenteraad moet voorstander zijn.
- Wanneer het gaat om windturbines binnen 1000 meter van een gemeentegrens of voor vanuit de buurgemeente goed zichtbare zonneparken, zal ook bij de raad van die buurgemeente een meerderheid steun moeten zijn voor het project. Onderstaande punten gelden dan ook voor de gemeenteraad van de buurgemeente.

2. Zijn bezwaren van omwonenden ten aanzien van het effect op leefbaarheid en gezondheid onderzocht?

- Er moet onderzocht zijn of eventuele bezwaren die er leven terecht (kunnen) zijn. Het effect op de leefbaarheid en gezondheid moet onderzocht zijn. Een windturbine van 200 meter hoog heeft een ander effect op de omgeving dan een windturbine van 50 meter hoog. Daarbij past ook een andere afstand tot woningen. Wij willen we een overtuigende analyse hebben van de verwachte impact op de leefbaarheid van elk afzonderlijk plan. Zijn er huizen die last zullen gaan hebben van slagschaduw? Zijn er huizen waar het geluid van de windmolens binnen kan dringen? Wij hanteren hierbij als uitgangspunt dat windmolens ten minste 600 meter van woningen af moeten staan. Voor zwaardere/hogere windmolens is er mogelijk een grotere afstand nodig. Dit uitgangspunt kan pas losgetalen worden als er onderbouwd is waarom in het geval van dat initiatief deze afstandseis niet nodig is.
- De gemeente(raad) moet inzichtelijk hebben gemaakt hoe zij eventuele bezwaren van omwonenden hebben gewogen. Er moet door de initiatiefnemers aantoonbaar inspanning zijn verricht om aan bezwaren tegemoet te komen en dit moet een positief effect hebben op het draagvlak onder de omwonenden.
- De inspanning van de initiatiefnemers moeten er toe hebben geleid dat er ook uitgesproken (belangeloze) voorstanders onder omwonenden zijn.

3. Is het participatietraject goed georganiseerd?

Ten grondslag aan dit criterium liggen onder meer de gedragscode Zon op Land⁶ en de factsheet 'Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie'⁷. Omwonenden die overlast kunnen gaan ervaren van het project moeten tijdig de mogelijkheid hebben gehad om hun mening kenbaar te maken aan de partijen in de gemeenteraad. Het hangt sterk af van het type project hoe groot de groep is die hiervoor actief geïnformeerd moet worden en dat moet tijdig, en niet pas als alles al in kannen en kruinen is of lijkt te zijn. Voor een klein zonnepark is dit in potentie een kleinere groep dan voor een hoge windturbine. De gemeenteraad moet geïnformeerd zijn over de opzet en de uitkomst van het participatietraject.

4. Hebben omwonenden de kans gekregen financieel te participeren?

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2020/03/04/gedragscode-zon-op-land>

⁷ <https://www.regionale-energiestrategie.nl/bibliotheek/participatie+volksvertegenwoordigers/b+participatie/1786652.aspx>

Omwonenden moeten de kans hebben om financieel in het project te participeren. Het draagvlak voor een project kan groter worden wanneer omwonenden zelf deels eigenaar kunnen worden van het park en zodoende financieel kunnen meeprofiten. Dit betekent dat bijvoorbeeld een coöperatie die vooral deelnemers kent die geen omwonenden zijn, met weinig drempels om te participeren, niet afdoende is.

5. Wat zijn de ecologische effecten van het project?

Het plan moet voorzien zijn van een gedegen ecologische analyse. Bij zonneparken kan verminderde inval van zonlicht op de bodem bijvoorbeeld een negatief effect hebben op het bodemleven. Hier zijn goede tegenmaatregelen voor, zoals het vergroten van de afstand tussen panelen, maar die maken het project wel weer duurder. Bij windparken kan er een risico voor vogels zijn, afhankelijk van de locatie. Ook hier zijn tegenmaatregelen denkbaar, zoals het uitschakelen van de windturbines in bepaalde seizoenen, maar ook dit gaat ten koste van financiële haalbaarheid. Deze effecten moeten onderzocht zijn en meegewogen door de gemeenteraad.

6. Wat zijn de landschappelijke effecten?

De plaatsing van windturbines of zonneparken kan een grote impact hebben op het landschap. In gebieden met een UNESCO Werelderfgoed status, zoals de stelling van Amsterdam of droogmakerij de Beemster zijn deze dan ook vaak niet toegestaan (of in beperkte mate). Maar ook op andere plekken kan de kwaliteit van het landschap achteruit gaan. Vlakbij industriegebieden of langs sommige snelwegen kan het effect kleiner zijn. Deze effecten moeten goed beschreven en gewogen kunnen worden door de gemeente(raad) en de provincie.

7. Wat zijn de financiële effecten?

Van tevoren moet op hoofdlijnen bekend zijn wat de totale kosten en opbrengsten van het plan zijn. Hoeveel subsidie moet er bij om het project rendabel te maken? Hoe verhoudt dit zich tot andere projecten? We moeten in Jip-en-Janneketaal kunnen uitleggen aan de belastingbetaler waarom we voor dit plan kiezen en niet voor alternatieven, waarmee bijvoorbeeld met minder geld meer klimaatwinst geboekt kan worden. Het idee om zonnepanelen langs snelwegen te plaatsen lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk, maar wanneer dit betekent dat voor onderhoud de weg afgesloten moet worden of dat panelen alleen op ongunstige plekken geplaatst kunnen worden (bijvoorbeeld alleen de noordkant), kan dit ten koste gaan van de financiële haalbaarheid.

Besluitpunten initiatiefvoorstel

Wij stellen met dit initiatiefvoorstel het volgende besluit aan Provinciale Staten voor:

Voor projecten voor wind- en zon op land in Noord-Holland de volgende toetsingscriteria op te nemen in de omgevingsverordening 2.0:

- Is er in de gemeente en buurgemeente(n) een (ruime) politieke meerderheid?
- Zijn van bezwaren van omwonenden ten aanzien van het effect op leefbaarheid en gezondheid onderzocht of deze terecht (kunnen) zijn en hebben deze onderzoeken impact op het draagvlak?
- Is het participatietraject goed georganiseerd?
- Hebben omwonenden de kans gekregen financieel te participeren?
- Is er duidelijkheid over de ecologische effecten van het project?
- Is er duidelijkheid over de landschappelijke effecten?
- Is er duidelijkheid over de financiële effecten?

Tot slot

Zoals aan het begin van dit initiatiefvoorstel is genoemd, is vermindering van de uitstoot van broeikasgassen een belangrijk politiek doel, waar we ook in Noord-Holland een verantwoordelijkheid in hebben om hier constructief naar te kijken. Als provinciale politici hebben we een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak. Bij de ruimtelijke inpassing van de projecten uit de Regionale Energie Strategie komen er vaak verschillende belangen bij elkaar. Het is daarom van groot belang dat er goed nagedacht blijft worden hoe we de energievoorziening van de toekomst slim kunnen organiseren. We moedigen gemeenten aan om constructief te kijken of er plekken zijn waar windturbines en locaties voor zonne-energie gerealiseerd kunnen worden. Tegelijkertijd zijn we er ons van bewust dat ons kleine land al erg vol is. Wind en zon zijn niet de enige technieken waarmee we kunnen verduurzamen. In sommige gevallen kan investeren in wind en zon juist slecht zijn voor het klimaat, bijvoorbeeld wanneer er gekozen wordt voor zeer inefficiënte oplossingen waarmee klimaatgeld wordt verspild. Ook kan een onzorgvuldige belangenafweging het draagvlak voor de energietransitie ondermijnen. Windmolens en zonneparken op land zijn niet de enige oplossing, maar kunnen vaak wel een bijdrage leveren aan het oplossen van het grote vraagstuk. Door middel van dit afwegingskader kunnen we op zoek gaan naar de juiste balans. Als we dit goed doen, zullen we ook over een aantal jaar nog tevreden terugkijken op de manier waarop de besluiten over windenergie en zonne-energie zijn genomen.