

Statenvoorstel nr. 2020/1104733

Datum
17-11-2020

GS-kenmerk
2020/0296504

Inlichtingen bij
Trijnie Drint, telefoon 038-499 81 63
e-mail: T.Drint@overijssel.nl

Aan Provinciale Staten

Onderwerp: Herijking uitsluitingsgebieden windenergie

Bijlagen

I. Ontwerpbesluit nr. 2020/1104733 (bijgevoegd)

PROVINCIALE STATEN
VAN OVERIJSSSEL

Reg.nr.

Dat. ontv.: 01 DEC 2020

Samenvatting van het voorgestelde besluit

Provinciale Staten besluiten de ambitie van het coalitieakkoord over herijking van de uitsluitingsgebieden windenergie, gefaseerd uit te voeren. Provinciale Staten gaan in Noordoost-Twente binnen de zoekgebieden die door de gemeenten zijn aangewezen, de mogelijkheid bieden om windturbines toe te staan. Daarbij blijven de overige provinciale randvoorwaarden voor het oprichten van windturbines gelden, zoals de randvoorwaarden die vanuit ruimtelijke kwaliteit worden gesteld. In de Omgevingsverordening zal een uitzonderingsbepaling opgenomen worden voor deze gebieden in de aanwijzing van dit Nationale Landschap als uitsluitingsgebied windenergie. Voor de overige uitsluitingsgebieden windenergie (Nationaal Landschap IJsseldelta en het Natuurnetwerk Nederland) moet nader onderzoek uitwijzen of en waar windturbines zouden kunnen worden toegestaan, voordat de keus gemaakt kan worden om die gebieden niet langer aan te merken als uitsluitingsgebied. Daarvoor wordt een traject gestart.

Inleiding en probleemstelling

In het coalitieakkoord 'Samen bouwen aan Overijssel' staat dat in de statenperiode 2019-2023 een herijking zal plaatsvinden van de uitsluitingsgebieden voor windenergie.

De opdracht om alle uitsluitingsgebieden ter herijken is ingegeven vanuit de maatschappelijke opgave om bij te dragen aan de energietransitie. In Coalitieakkoord staat over de randvoorwaarden het volgende: *"We bekijken op welke wijze wij met ons ruimtelijk instrumentarium (Omgevingsvisie) bij kunnen dragen aan het stimuleren van de energietransitie en initiatieven van onderop. Daarbij blijven we sturen op de uitgangspunten: ruimtelijke kwaliteit, maatschappelijke betrokkenheid en ecologische effecten. Het gaat om een goede verdeling tussen de lusten en lasten. Bij maatschappelijke betrokkenheid denken wij aan: betrokkenheid bij totstandkoming van plannen, mogelijkheid tot participeren (aandelen) en het terug laten vloeien van investeringen in het gebied. Overijssel blijft de "Tuin van Nederland". Op basis van deze uitgangspunten herijken wij de uitsluitingsgebieden voor windenergie."*

Volgens het huidige beleid gelden de Nationale Landschappen Noordoost-Twente en IJsseldelta en het Natuurnetwerk Nederland als uitsluitingsgebieden windenergie. Dit is met een instructie aan de gemeenten in geregeld in artikel 2.15 van de Omgevingsverordening.

De instructie in artikel 2.15 omvat een verbod op het oprichten van windturbines in gebieden die aangewezen zijn als uitsluitingsgebieden windenergie. Dit verbod geldt voor alle windmolens, dus ook kleine windmolens. Dit komt doordat het verbod is gekoppeld aan de definitie in de

Omgevingsverordening van het begrip 'windturbine' (= een door wind aangedreven bouwwerk waarmee energie wordt opgewekt). In de herijking van de uitsluitingsgebieden windenergie kan ook deze definitie onderwerp van discussie gemaakt worden.

Uw Staten zullen uiteindelijk een besluit moeten nemen over het al dan niet schrappen, inperken of anders begrenzen van deze uitsluitingsgebieden, omdat die in de Omgevingsverordening zijn vastgelegd. Ook als het gaat om de maatvoering van kleinere windturbines die eventueel in bepaalde gebieden zouden kunnen worden toegestaan, is het aan de Staten om de Omgevingsverordening hierop aan te passen.

In dit statenvoorstel vragen wij uw staten om medewerking aan een gefaseerde uitvoering van de herijking van de uitsluitingsgebieden windenergie, waarbij als eerste stap het oprichten van windturbines mogelijk wordt gemaakt binnen de zoekgebieden die aangewezen zijn door de gemeenten in Nationaal Landschap Noordoost-Twente.

Participatie samenleving

In Noordoost-Twente wordt al geruime tijd gesproken over het opheffen van de beperkingen voor windenergie die vanwege de ligging in Nationaal Landschap voor het gebied gelden. De aanleiding daarvoor is een aantal initiatieven voor wind die 'van onderop' gekomen zijn. De gemeenten in Noordoost-Twente hebben onder andere in voorbereiding op de Regionale Energiestrategie Twente participatieprocessen doorlopen. Van de uitkomsten van deze participatieprocessen kan gebruik worden gemaakt voor zover de herijking aansluit bij de keuzes die daarin hebben voorgelegen. Voor Nationaal Landschap IJsseldelta en voor de uitsluitingsgebieden windenergie in het Natuurnetwerk Nederland geldt dat het participatieproces nog moet worden gestart. Dit is een onderwerp dat meegenomen zal worden in het plan van aanpak voor het traject van herijking van deze uitsluitingsgebieden als uw staten besluiten dat in gang te zetten.

Overwegingen

1. Er is voor NOT actueel onderzoek beschikbaar waaruit blijkt hoe windturbines landschappelijk kunnen worden ingepast.

De NOT-gemeenten hebben gezamenlijk windbeleid opgesteld waarin zij aangeven waar zij initiatieven wel aanvaardbaar vinden en waar niet. De beoogde locaties voor grote windmolens liggen allen in het relatief open en grootschalig jong ontginningslandschap en binnen een stedelijke invloedssfeer. Zij beschikken niet over de landschappelijke kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap, zo blijkt uit de studie van H+N+S Landschapsarchitecten. Bij ontwikkeling van initiatieven kan door KGO landschappelijke kwaliteitsverbetering worden gerealiseerd.

2. De herijking van het uitsluitingsgebied Noordoost-Twente is urgent.

In de RES Twente is opgenomen dat de NOT-gemeenten 18 windturbines en 12 dorpsmolens mogelijk willen maken. Aan de randen van het uitsluitingsgebied zijn lokale initiatieven voor windenergie in ontwikkeling. Ook zijn er bij de NOT-gemeenten initiatieven bekend die kleine erfmolens (ongeveer 15-20 meter ashoogte) bij agrarische erven willen realiseren (EAZ molens). Voor dorpsmolens (orde grootte 60 meter ashoogte) lijkt nu weinig lokaal politiek draagvlak. Uit een marktconsultatie blijkt dat er geen belangstelling is voor exploitatie van dorpsmolens. Overigens staat in het voorgenomen windbeleid van de NOT-gemeenten dat windturbines gerealiseerd moeten worden in clusters van minimaal 3 turbines.

Zonder aanpassing van het provinciaal beleid kan circa 200 GWh/ jaar van de ambitie met windmolens niet gerealiseerd worden. Deze initiatieven kunnen een significante bijdrage leveren aan de RES Twente. Dit maakt dat herijking in dit gebied het meest urgent is.

Zonder aanpassing van het provinciaal beleid kan circa 200 GWh/ jaar van de ambitie met windmolens niet gerealiseerd worden. Deze initiatieven kunnen een significante bijdrage leveren aan de RES Twente. Dit maakt dat herijking in dit gebied het meest urgent is.

3. Herijking van het uitsluitingsgebied IJsseldelta is niet urgent en heeft meer tijd nodig.

Gemeente Kampen zet in het lopende RES proces tot 2030 fors in op windenergie buiten het Nationaal Landschap (zoekgebieden Zuiderzeehaven en bij N50), om zo het Nationaal Landschap tot 2035 vrij te

kunnen houden van grote windturbines. Deze redenering is onderdeel van een uitvoerig participatieproces met raad en inwoners. Gemeenten Zwolle en Zwartewaterland hebben geen zoekgebieden voor windenergie in het Nationaal Landschap IJsseldelta in ontwikkeling. Mogelijk komt het Nationaal Landschap IJsseldelta wel in beeld bij de RES voor de periode na 2030.

Er is onderzoek beschikbaar over de effecten van windenergie op de landschappelijke kwaliteiten van het Nationaal Landschap IJsseldelta, maar dit onderzoek moet wel geactualiseerd worden.

Het verkennend onderzoek naar de mogelijkheden voor windenergie in Nationaal Landschap IJsseldelta dat in 2017 door Arcadis is gedaan, geeft alleen een globale beoordeling van kansen voor windenergie, met name als financieringsbron voor verbetering van gebiedskwaliteiten. Er is aanvullend onderzoek nodig om de effecten van windturbines op de landschappelijke kwaliteiten van het gebied goed in beeld te brengen.

In IJsseldelta gaat het om een totaal ander landschap dat in Noordoost-Twente. Waar het nationaal landschap NOT gekenmerkt wordt door een besloten kleinschalig landschap met veel houtopstanden, geldt voor het nationaal landschap IJsseldelta vanwege het weidse, open karakter de landschappelijke effecten van de plaatsing van windturbines ver zullen strekken. Waar in het gebied NOT al langere tijd gesproken wordt over het realiseren van windturbines, moet dat gesprek in IJsseldelta nog gevoerd worden.

4. De discussie over het toestaan van windturbines binnen het NNN moet nog gestart worden.

Voor het NNN is geen (specifiek) onderzoek beschikbaar. Wel is onderzoek gedaan naar effecten op natuurwaarden in het algemeen, zoals vogels. Ook is een verkennend onderzoek gedaan naar de kansen voor windenergie in enkele gebieden van het NNN (Arcadis, 2017), maar dat onderzoek is te beperkt om een herijking op te baseren. Naar verwachting zal het benodigde onderzoek omvangrijk zijn en is deze omvang niet op voorhand goed te bepalen.

Ook moet het gesprek over de vóór en tegens van herijking van het uitsluitingsgebied NNN nog worden gestart met de omgeving. Tot dusver mocht voor het NNN er vanuit gegaan worden dat plaatsing van windturbines niet aan de orde is. Wel is recent een verkenning gestart naar mogelijkheden om windenergie te combineren met de aanleg van nieuw bos (windbos) in de provincie. Deze verkenning is gestart naar aanleiding van een verkenning van kansen voortkomend vanuit programma NEO en de bossenstrategie. Het concept windbos is gestart als mogelijkheid om windturbines als financiële dragers voor de ontwikkeling van nieuw bos. Windmolens zouden ook financiële dragers kunnen zijn voor de verbetering van de kwaliteit van bestaand bos.

5. De herijking van het uitsluitingsgebied Noordoost-Twente kan niet wachten op het traject dat voor de andere uitsluitingsgebieden nog doorlopen moet worden.

De herijking van de overige uitsluitingsgebieden windenergie vergt meer onderzoek en afstemming. Er zal vertraging optreden in de uitvoering van de Regionale Energie Strategie Twente als gekozen wordt voor een proces waarin alle uitsluitingsgebieden in samenhang een herijkingstraject zullen doorlopen. Dat traject zal naar verwachting zeker 2,5 jaar in beslag nemen.

6. Uw Staten hebben gevraagd om op korte termijn met een voorstel te komen voor herijking van het uitsluitingsgebied Noordoost-Twente.

In de Statencommissievergadering Milieu en Energie van 13 mei 2020 zijn de concept-Regionale Energie Strategieën besproken. Wij hebben de commissie toen laten weten dat wij windenergie mogelijk willen maken in het huidige winduitsluitingsgebied in Noordoost-Twente. Toegezegd is dat daarvoor op korte termijn een voorstel aan de Staten zal worden voorbereid. Daarbij is erop gewezen dat het toestaan van windturbines een kwestie van maatwerk is, waarbij ruimtelijke kwaliteit, maatschappelijke betrokkenheid en ecologische effecten de uitgangspunten zijn.

7. Aanpassing van het uitsluitingsgebied NOT in de Omgevingsverordening is eenvoudig te realiseren.

Hiervoor hoeft alleen de aanwijzing van het Nationaal Landschap Noordoost-Twente als uitsluitingsgebied voor windenergie aangepast te worden. Dat kan op verschillende manieren. U kunt ervoor kiezen om:

- a. het hele Nationale Landschap Noordoost-Twente te schrappen als uitsluitingsgebied;
- b. het Nationaal Landschap te herbegrenzen op basis van de zoekgebieden voor wind die de NOT-gemeenten hebben aangegeven;

- c. de algemene uitsluitingsbepaling voor NOT te vervangen door een specifieke uitsluitingsbepaling, voor bijvoorbeeld het NNN en weidevogelgebieden; of
- d. een uitzonderingsbepaling op te nemen voor het Nationaal Landschap die het mogelijk maakt om windturbines te plaatsen binnen de zoekgebieden.

In bijlage 1 zijn de voor- en nadelen van deze opties op een rij gezet. Het voorstel is om te kiezen voor optie d.

8. Door een uitzonderingsbepaling op te nemen in de aanwijzing van NOT als winduitsluitingsgebied kunnen maatwerkoplossingen worden geboden die recht doen aan het gebiedsproces in het gebied.

Door de NOT-gemeenten is windbeleid geformuleerd waarin de provincie is meegenomen. Dit beleid definieert zoekgebieden waarvoor de mogelijkheid geboden zou moeten worden voor het realiseren van windenergie. Het windbeleid van de NOT-gemeenten maakt maatwerk mogelijk voor kleine en grote molens. Het concept-windbeleid heeft een participatieproces doorlopen bij de bewoners van het gebied om draagvlak te krijgen. Het voorstel gaat in november naar de raden die volgens planning in december hierover een besluit nemen. Door met een uitzonderingsbepaling aan te sluiten op dit windbeleid, is er naar verwachting draagvlak voor herijking van het uitsluitingsgebied NOT. De status van Nationaal Landschap blijft onverkort van kracht.

9. Hanteren van het uitgangspunt dat we blijven sturen op ruimtelijke kwaliteit, maatschappelijke betrokkenheid en ecologische effecten levert een evenwichtige benadering op.

In het coalitieakkoord is het een belangrijke ambitie dat Overijssel 'Tuin van Nederland' blijft. Er zal zorgvuldig nagegaan moeten worden of Overijssel niet haar uitstraling van groen en rust verliest als het plaatsen van windturbines ook binnen het NNN wordt toegestaan. Ook moet er bij het plaatsen van windturbines sprake zijn van een goede verdeling van lusten en lasten. Daarbij hoort maatschappelijke betrokkenheid bij de afwegingen die bij de herijking worden gemaakt. Niet alleen om het draagvlak daarvoor te vergroten, maar ook om het afwegingsproces op zich te verbeteren. De acceptatie in de gebieden kan vergroot worden als deze gebieden ook (financieel) meeprofiteren van de plaatsing van windturbines. In ieder geval moet verzekerd zijn dat de plaatsing van windturbines geen afbreuk doet aan de natuurdoelen voor het NNN.

10. In Tubbergen is er ook vraag naar het toestaan van kleine windturbines buiten de zoekgebieden.

Het gaat daarbij om windturbines van 15 tot 25 meter hoog die voor eigen gebruik zouden moeten worden opgericht bij agrarische bedrijven. In dit voorstel honoreren we dit verzoek op dit moment niet, omdat over de effecten daarvan op de omgeving nog geen onderzoek beschikbaar is. We richten ons op de zoekgebieden omdat daar de bredere maatschappelijke opgave vanuit de RES gerealiseerd zal worden.

11. Schrappen van de status uitsluitingsgebied van het NNN zal niet per se meer ruimte voor windturbines geven

De vraag is in hoeverre het schrappen van deze status daadwerkelijk ruimte gaat geven voor het plaatsen van windturbines en hoeveel capaciteit daarmee opgewekt kan worden. In de eerste plaats geldt voor NNN-gebieden nog steeds de beschermende werking van het NNN. De status van NNN sluit nieuwe ontwikkelingen uit die significante effecten hebben op de natuurdoelstellingen voor het gebied. De Omgevingsverordening biedt weliswaar ruimte om toch ontwikkelingen toe te staan als er sprake is van een groot openbaar belang maar dan wel onder de voorwaarde van mitigatie en compensatie. Dit betekent dat een zware motiveringsplicht voor elk initiatief voor windturbines. Voor gebieden die beschermd moeten worden vanwege de betekenis voor Natura2000-gebieden geldt een nog zwaardere motiveringsplicht. Voor initiatieven die effecten kunnen hebben op N2000-doelstellen geldt dat initiatieven de ADC-toets (geen alternatieven, dwingende redenen van groot openbaar belang, compensatie) van de Wet Natuurbescherming moeten kunnen doorstaan.

12. Het zal niet eenvoudig worden om een keuze te maken tussen NNN gebieden die wel winduitsluitingsgebied blijven en NNN gebieden die geen winduitsluitingsgebied blijven.

Als besloten wordt om de status van uitsluitingsgebied voor bepaalde gebieden te handhaven, zal daarvoor een aparte kaart gemaakt moeten worden. Het probleem zal vooral liggen in het leveren van een stevige onderbouwing van de keuze om sommige gebieden wel en andere niet in principe open te stellen voor windturbines, omdat zowel voor- als tegenstanders hier scherp naar zullen kijken. Tegelijkertijd ligt er een ambitie voor versterking van het NNN vanwege de stikstofdiscussie en versterken van de biodiversiteit in het algemeen.

13. De onderzoeken kunnen (ook) de discussie entameren om andere gebieden uit te sluiten.

Door de genoemde onderzoeken en te verwachten debat is niet uit te sluiten dat discussie ontstaat om andere typen gebieden (buiten NNN) toe te voegen aan het uitsluitingsgebied. Denk bijvoorbeeld aan weidevogels op landbouwgrond, omdat steeds moeilijker blijkt om aan de EU Vogelrichtlijn te voldoen. Ook kan worden overwogen om op voorhand een groter gebied in de onderzoeken mee te nemen, zodat ruimte ontstaat voor het aanpassen van de uitsluitingsgebieden.

14. Op grond van de huidige verordening is het nu al mogelijk om door herbegrenzing windmolens toe te staan op plekken die nu binnen het NNN vallen.

In dat geval geldt dan wel de eis van compensatie van het areaal van het NNN. Op dit moment wordt voor een initiatief in de gemeente Hardenberg langs de N36 verkend of hiervoor een beroep gedaan kan worden op de salderingsregeling op basis van een gebiedsgerichte benadering.¹

Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat herijking van het uitsluitingsgebied Noordoost-Twente urgent is en niet kan wachten op het herijkingsproces dat voor de andere uitsluitingsgebieden nog in gang gezet moet worden. Uit onderzoek is gebleken dat windmolens landschappelijk kunnen worden ingepast in de zoekgebieden die door de NOT-gemeenten zijn aangewezen. Door een gefaseerde uitvoering van de ambitie in het Coalitieakkoord "Samen bouwen aan Overijssel om in deze coalitieakkoord een herijking van de uitsluitingsgebieden windenergie te realiseren, wordt voorkomen dat de Regionale Energie Strategie Twente niet uitgevoerd kan worden waar het gaat om het realiseren van windturbines in de zoekgebieden die daarin zijn aangewezen.

Voorstel

Gelet op het voorgaande stellen wij u voor het besluit te nemen, als in concept in bijlage I verwoord.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter, A.P. Heldema

secretaris, N. Versteeg

¹ Doel van de 'saldobenadering NNN' (zoals opgenomen in de Omgevingsverordening) is ontwikkelingen in NNN mogelijk maken onder voorwaarde dat, op basis van een gebiedsvisie, per saldo kwaliteit wordt toegevoegd aan NNN. Denk bijvoorbeeld aan ontwikkeling in gebieden met minder natuurwaarden langs de randen van het NNN grenzend aan snelwegen en/of provinciale wegen) en het toevoegen van bepaalde gebieden met hoge natuurwaarde die nog geen onderdeel uitmaken van NNN (bv weidevogelgebieden).

Ontwerpbesluit nr. 2020/1104733

Provinciale Staten van Overijssel,

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten d.d. 17 november 2020, kenmerk 2020/0296504;

overwegende:

- dat in het Coalitieakkoord 'Samen bouwen aan Overijssel' staat dat in de statenperiode 2019-2023 een herijking zal plaatsvinden van de uitsluitingsgebieden voor windenergie;
- dat wij in de Statencommissievergadering Milieu en Energie van 13 mei 2020 bij de bespreking van de concept-Regionale Energie Strategieën, gelet op de wensen bedenkingen die daarop zijn ingebracht, hebben toegezegd dat wij op korte termijn een voorstel zullen doen om windenergie mogelijk te maken in het huidige winduitsluitingsgebied in Noordoost-Twente;
- dat er voor NOT actueel onderzoek beschikbaar is waaruit blijkt hoe windturbines landschappelijk kunnen worden ingepast;
- dat herijking van het uitsluitingsgebied Noordoost-Twente urgent is gelet op de ambities van de Regionale Energie Strategie Twente;
- dat herijking van het uitsluitingsgebied IJsseldelta niet urgent is en meer tijd nodig heeft, terwijl de discussie over het toestaan van windturbines binnen het NNN nog gestart moet worden;
- dat de herijking van het uitsluitingsgebied Noordoost-Twente niet kan wachten op het traject dat voor de andere uitsluitingsgebieden nog doorlopen moet worden;
- dat aanpassing van het uitsluitingsgebied NOT in de Omgevingsverordening eenvoudig is te realiseren door een uitzonderingsbepaling op te nemen in de aanwijzing van NOT als winduitsluitingsgebied;
- dat hierdoor maatwerkoplossingen kunnen worden geboden die recht doen aan het gebiedsproces in het gebied;
- dat een evenwichtige benadering verzekerd is door het uitgangspunt dat we blijven sturen op ruimtelijke kwaliteit, maatschappelijke betrokkenheid en ecologische effecten;

besluiten:

1. De ambitie van het coalitieakkoord "Samen bouwen aan Overijssel" over herijking van de uitsluitingsgebieden windenergie gefaseerd uit te voeren conform beslispoint 2 en 3;
2. Bij de eerstvolgende actualisatie van de Omgevingsverordening een uitzonderingsbepaling op te nemen in de aanwijzing van het Nationaal Landschap Noordoost-Twente waardoor het mogelijk wordt om windturbines toe te staan binnen de zoekgebieden die door de NOT-gemeenten zijn aangewezen;
3. Voor de andere uitsluitingsgebieden (Nationaal Landschap IJsseldelta en het Natuurnetwerk Nederland) een traject te starten waaruit moet blijken of en waar binnen deze gebieden windturbines zouden kunnen worden toegestaan, met als uitgangspunt dat we blijven sturen op ruimtelijke kwaliteit, maatschappelijke betrokkenheid en ecologische effecten conform de ambities van het coalitieakkoord 'Samen bouwen aan Overijssel' (2019-2023).

Zwolle,

Provinciale Staten voornoemd,

voorzitter,

griffier,

