



Participatie en Windpark Fryslân: achtergrond en vooruitblik

Door Hans Rijntalder

‘Draagvlak’ en ‘participatie’. Deze twee begrippen zijn bijna onlosmakelijk verbonden aan discussies over windenergieprojecten. Het lijkt erop dat de moderne windturbines door hun fysieke omvang het schaalniveau van de directe omgeving van de windturbine zijn ontstegen, waardoor de effecten zich over een groter gebied uitstrekken.

Bij de ontwikkeling van windprojecten is het steeds belangrijker geworden de directe omgeving volwaardig mee te laten denken in het planproces om zo het draagvlak voor windenergie vast te houden. De gemiddelde Nederlander staat immers positief tegenover duurzame energie en ook tegenover windenergie, maar deze steun kan afbrokkelen als een project dichtbij komt.

Werken aan draagvlak vraagt er minstens om dat mensen in de directe omgeving van een windpark en hun belangenorganisaties in alle stadia goed en tijdig geïnformeerd worden over de ontwikkeling van het park. Maar dat zal niet gauw betekenen dat er geen tegengestelde visies meer bestaan of dat er geen enkele weerstand meer bestaat tegen een concreet project. Verschil van inzicht over nut- en noodzaak (klimaatverandering, energiebeleid) en vrees voor aantasting van bestaande waarden of belangen zijn onvermijdelijk. Daar komt bij dat er bij windprojecten ook altijd enige spanning bestaat tussen nationale en internationale doelstellingen (energiebeleid/klimaatverandering) en lokale effecten (zichtbaarheid, hinder).

Draagvlak

Meer dan veertig organisaties sloten in september 2013 het Energieakkoord voor duurzame groei. Gezamenlijk gaan zij voor verduurzaming van onze samenleving, een toename van het aandeel hernieuwbare energieopwekking naar 14 % in 2020 en 16 % in 2023 en voor zuiniger gebruik van energie.

Om te zorgen voor meer maatschappelijk draagvlak voor windmolens op land, is in het Energieakkoord van 6 september 2013 een participatieverplichting opgenomen.

Letterlijk zegt het Energieakkoord:

‘Een betere verdeling van lusten en lasten (compensatie en participatie) tussen ontwikkelaars en de omgeving is essentieel voor het vergroten van draagvlak. Bij windprojecten (meer dan 15 megawatt) wordt voorafgaand aan een project gezamenlijk met betrokken overheden een participatieplan opgesteld.’

Deze verplichting is doorvertaald in een door de windsector opgestelde gedragscode. De eerste versie van deze gedragscode is in september 2014 gepubliceerd door de Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA), na consultatie met de ministeries van Economische Zaken en van Infrastructuur & Milieu, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de natuur- en milieuorganisaties, de Nederlandse Vereniging voor Omwonenden Windenergie (NLVOW), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en andere maatschappelijke groeperingen.

De NLVOW heeft vanuit het belang dat zij dient, ook een eigen code vastgesteld.

Inmiddels heeft de Vereniging Eigen Huis ook spelregels opgesteld.

In 2018 wordt de nieuwe Omgevingswet van kracht. Deze wet bundelt 26 bestaande wetten op het gebied van onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Dit zijn allemaal activiteiten die ingrijpen op de fysieke woonomgeving. In deze nieuwe wet zal vastgelegd worden, dat ontwikkelaars samen met betrokken overheden voorafgaand aan een project een participatieplan opstellen

Participatieplan

Wat is een participatieplan? De NWEA-gedragscode verwoordt het als volgt:

‘Het plan waarin voor de verschillende projectfasen (ontwikkeling, bouw en exploitatie) wordt weergegeven wie op welke wijze belanghebbend is en op welke wijze deze verschillende partijen worden betrokken bij het project.’

Vanzelfsprekend is een participatieplan slechts een instrument dat in het teken staat van waar het werkelijk om gaat: het creëren van betrokkenheid en draagvlak bij het realiseren van een windpark.

Een initiatiefnemer van een windproject kan op meerdere manieren participatie en draagvlak bevorderen:

1. Overleg over ontwerp en effecten van het windpark;
2. Integreeren van te saneren turbines (indien van toepassing);
3. Compenseren van nadelige effecten;
4. Aanbieden van financiële participatie;
5. Aanbieden van planschadevergoeding.

Ik ga even op ieder van deze vijf punten in.

(1) Ontwerp en effecten

De dimensionering van het project in een gebied ofwel het ontwerp is van wezenlijk belang. Het is belangrijk de het ontwerp en vooral de omvang van een project af te stemmen op effecten in termen van geluid, slagschaduw, zichtbaarheid en ecologie. Denk aan maatregelen als stilstandvoorzieningen voor geluid, slagschaduw, maatregelen tijdens trek van vogels en vleermuizen en maatregelen zoals geluidsisolatie aan woningen. Hierbij dient minimaal aan de wettelijke normen voldaan te worden. Initiatiefnemers kunnen soms ook verder gaan (meer dan wettelijk nodig is) door bijvoorbeeld extra afstand tot woningen aan te houden .

(2) Integratie bij sanering

In sommige gevallen is sanering van bestaande, vaak solitaire en verouderde turbines ook van toepassing. De initiatiefnemer van een nieuw project wordt in dat geval gestimuleerd of verplicht om ruimte te bieden voor eigenaren van bestaande turbines in het nieuwe project. Vervolgens kan de bestaande turbine bij realisatie van het nieuwe project afgebroken worden. Concreet betekent dit dat effecten van bestaande turbines weggenomen worden en 'opgaan' in effecten van het nieuwe project.

(3) Compensatie

Ongewenste effecten van een windpark kunnen bij voorbeeld gecompenseerd worden door het aanbieden van groene stroom tegen een lager tarief aan omwonenden, het realiseren van natuurvoorzieningen of het sponsoren van lokale gemeenschappen. Hiervoor wordt soms ook een 'Gebiedsfonds' in het leven geroepen. Een bijzondere vorm van compensatie kan ook zijn, dat het project leidt tot directe en indirecte (tijdelijke en permanente) werkgelegenheid in de omgeving.

(4) Financiële participatie

Het wordt steeds gebruikelijker om omwonenden financieel te laten participeren in het project tegen aantrekkelijke voorwaarden. De risico's van dergelijke participaties – vaak obligaties – kunnen door het secuur kiezen van het moment van uitgifte en door de toegepaste voorwaarden voor omwonenden gedeeltelijk beperkt worden. Vanzelfsprekend vergt financiële participatie ook echt een financiële inleg van de participant in een door het project uit te geven obligatie- of aandelenfonds.

(5) Planschadevergoeding

De wet kent voor burgers een zogenaamde planschaderegeling. Aangetoonde schade van nieuw goedgekeurde plannen dient vergoed te worden door de overheid. Veelal betreft dit

waardeverlies van onroerend goed. In het algemeen stuurt de overheid de rekening hiervoor vervolgens door naar de initiatiefnemer.

Planparticipatie bij Windpark Fryslân

Het ontwikkelen van een windpark is een proces dat met de omgeving doorlopen wordt. Het is niet voor te stellen dat het een geïsoleerd proces kan zijn in een land als Nederland. Windpark Fryslân B.V. en haar adviseurs hebben daarom vanaf het eerste moment getracht de contacten met de omgeving en betrokken stakeholders systematisch aan te halen en transparant uit de werken. Door de open communicatie hebben belanghebbenden een goed beeld kunnen krijgen van het project. Wellicht heeft de open opstelling ook tot meer aandacht en meer discussie geleid. Vastgesteld kan worden dat verklaarde tegenstanders van de plannen met respect praten over de wijze waarop Windpark Fryslân communiceert en het debat aan gaat.

Heeft al dat overleg met belanghebbenden nu ook geleid tot aanpassingen in het ontwerp en de uitgangspunten? Ja, dat is zeker het geval. Hieronder volgen enkele voorbeelden van wijzigingen en voorstellen die ontstaan zijn uit contacten met de omgeving:

- Het plangebied is in de loop van het traject gekanteld om meer afstand te kunnen houden tot de Friese kust, meer specifiek van Kornwerderzand en Makkum;
- Op basis van de gesprekken met de inwoners van Makkum wordt daarnaast getracht het beslag op de horizon te beperken door een compacte opstelling;
- In overleg met De Nieuwe Afsluitdijk wordt actief onderzocht of er koppelingen te leggen zijn tussen de natuurvoorzieningen van Windpark Fryslân en de aanleg van een vismigratierivier bij de Afsluitdijk;
- De gebruikers van het IJsselmeer geven met enige regelmaat aan dat het wenselijk kan zijn om aanlegplaatsen te realiseren bij een aan te leggen natuureiland; dit wordt meegenomen in de planuitwerking;
- Gebruikers van het IJsselmeer zouden het op prijs stellen dat het windpark doorvaarbaar wordt voor de recreatievaart. Momenteel wordt dit samen met Rijkswaterstaat uitgewerkt;
- Vanuit Makkum en Don Quichot wordt aangevoerd dat nachtverlichting hinderlijk is. Hier wordt op ingespeeld door het aantal lampen te reduceren en door te onderzoeken of het toelaatbaar is dat lampen alleen aan gaan wanneer vliegtuigen in de buurt komen.

Compensatie

De effecten van Windpark Fryslân op de omgeving zijn uitvoerig in beeld gebracht in het Milieueffectrapport, dat meer dan 1000 pagina's beslaat. Gedurende de ontwikkeling van het windpark is ook al volop rekening gehouden met de bevindingen van dit milieueffectrapport. Dit zorgvuldige onderzoek heeft niet bij iedereen de vrees kunnen wegnemen, dat er nog nadelige bijeffecten zullen optreden.

Met name in kringen van watersport en toerisme bestaat de vrees, dat watersport en de toeristische sector nadelige gevolgen zullen ondervinden van het windpark. Onderzoek naar

vergelijkbare windparken in Europa hebben aan getoond, dat er in de praktijk geen sprake is geweest van een dergelijke terugval. Dat neemt niet weg, dat die effecten vandaag wel degelijk gevreesd worden. De gevreesde schade is vooraf niet aan te tonen, maar het tegendeel kan ook moeilijk bewezen worden. De initiatiefnemers van Windpark Fryslân acht het in zulke gevallen toch billijk om samen met de omgeving maatregelen te treffen of tot een financiële bijdrage aan bijzondere initiatieven te komen.

Er zijn rond Windpark Fryslân al meerdere ideeën voor projecten genoemd, die steun zouden verdienen, hetzij als mogelijke compensatie voor eventuele nadelige effecten, hetzij als vorm van sponsoring vanuit goed burgerschap van het windpark.

Hieronder volgt een niet uitputtend overzicht van reeds genoteerde suggesties:

- Rondvaarten door het windpark;
- Uitkijkplateau op windturbine;
- Windmuseum;
- Elektrisch aangedreven watersporten in het windpark of bij Makkum (waterski, jet ski);
- Elektrische oplaadpunten voor boten in de havens van de Friese IJsselmeerkust met goedkoop of gratis duurzame stroom;
- Watersport wedstrijden (zeilen, surfen) in en naar het windpark of gesponsord door het windpark;
- Jaarlijks terugkerend festival aan het strand bij Makkum gesponsord door het windpark;
- Groene stroomregeling voor kustbewoners;
- Aanlegvoorziening bij natuureiland;
- Stimulering jonge ondernemers;
- Bijdrage aan (commerciële of culturele) spin off projecten van het windpark;
- Gebiedsbijdrage kustdorpen voor duurzame voorzieningen;
- Kunstuitingen op de windturbines;
- Sponsoring van cultureel evenement voor heel Fryslân.

Het zijn stuk voor stuk interessante ideeën. Vanzelfsprekend dienen ze nog uitgewerkt te worden en beoordeeld op hun positieve bijdrage aan de omgeving. EDn dat is het ook nog belangrijk dat er ook 'trekkers' komen die deze ideeën in de praktijk ook echt willen gaan realiseren.

Laguneplan

En opvallend plan dat de omgeving inmiddels zelf al ter hand heeft genomen betreft het zogenaamde Lagune-plan, dat moet leiden tot een luw gebied voor de kust van Makkum. Met de aanleg van een serie eilanden voor de kust krijgt de watersport een impuls en wordt het uitzicht vanaf de kust op het windpark minder nadrukkelijk. Het Lagune-plan is een initiatief van omwonenden. Het toont aan, dat Recreatie en Natuurontwikkeling goed hand in hand kunnen gaan. Om al deze redenen ziet Windpark Fryslân dit als positieve spin off van het windpark en als een project dat haar volle steun verdient.

Financiële participatie

De meest directe vorm van participatie is die waarbij individuele burgers direct financieel deelnemen in het windpark. Bij veel duurzame energieprojecten is het inmiddels gebruikelijk dat financieel geparticipeerd kan worden. Dat gebeurt meestal in de vorm van obligaties en soms ook wel in aandelen. Het financiële voordeel voor de participant is afhankelijk van het risico.

Aandelen zijn doorgaans de meest profijtelijke, maar ook de meest risicovolle vorm van deelnemen voor participanten. Bij de verkoop van aandelen aan participanten levert de initiatiefnemer een deel van zijn aandelen in of ziet hij bij uitgifte van extra aandelen zijn eigen belang verwateren. De nieuwe aandeelhouders krijgen jaarlijks een uitkering (dividend) uit de winst. De aandelen hebben doorgaans een looptijd van tien tot vijftien jaar.

Een andere vorm zijn obligaties waarbij participanten hun geld uitlenen aan het windpark. Ze ontvangen daarvoor gedurende de afgelopen looptijd (doorgaans 5 jaar) een vastgestelde rente. Na afloop krijgen ze hun hele inleg weer terug. Met deze laatste vorm zijn minder risico's gemoeid. Ook binnen het project Westermeerwind in het IJsselmeer, waaraan de initiatiefnemers van dit project werken, zal dit mogelijk gemaakt worden. De rentepercentages fluctueren tussen de 2,5% en 6%; gunstiger dan de spaarrente die (momenteel) door banken gegeven wordt op spaargeld.

Een bijzondere vorm van financiële participatie is de dorpsmolen: inwoners van een dorp investeren collectief in een windturbine en ontvangen een vergoeding voor het verschaffen van deze vergoeding. Met eventuele winsten in het project kunnen dorpsvoorzieningen gefinancierd worden.

Windpark Fryslân B.V. is bereid een deel van het windpark open te stellen voor genoemde vormen van financiële participatie. Momenteel vindt overleg plaats met de provincie Fryslân om dit uit te werken. Het is ook mogelijk dat de Provincie gaat deelnemen in het windpark of anderszins de financiering gaat ondersteunen, met als uiteindelijk doel om het rendement voor de Friese burgers te laten toenemen.

Planschade vergoeding

Een vorm van wettelijke compensatie is de zogenaamde planschadevergoeding. Dit is wettelijk verankerd en telt dus niet mee bij de omgevingsparticipatie, maar geldt in principe wel als een soort vangnet. Windpark Fryslân heeft het Rotterdamse Planschade-adviesbureau SAOZ de opdracht gegeven om op voorhand te onderzoeken wat de mogelijke planschade door de aanleg van het windpark zou zijn op onroerende zaken. SAOZ heeft in juni 2014 haar rapportage opgeleverd. De conclusie van SAOZ is dat zich geen waardevermindering zal voordoen die op basis van artikel 6.1 Wro voor tegemoetkoming in aanmerking komt.

Gebiedscoördinator coördineert participatieproces

Het proces rond communicatie met de omgeving is nog niet afgerond. Nu de formele procedures gaan starten, zullen de volgende stappen gezet worden:

- De gemeente Súdwest Fryslân wordt de regisseur van het gebiedsproces; de gemeente zal hierbij ondersteund worden door de Provincie, het Rijk en de initiatiefnemer;
- De gemeente zal een gebiedscoördinator aanstellen om het participatieproces op te zetten;
- In een proces met de omgeving zullen mensen en organisaties opgeroepen worden met ideeën te komen.
- De ideeën zullen beoordeeld worden en de best aansluitende ideeën zullen uitgevoerd worden.

'Een windpark van en voor Friesland'

Windpark Fryslân is met haar omvang van 320 MW een van de grootschalige windprojecten in Nederland. De eerste voorbereidingen zijn in 2008 gestart. Met de naamgeving van hun windpark hebben de initiatiefnemers vanaf de start al duidelijk willen maken dat ze 'een windpark van en voor Friesland' willen realiseren. Dat betekent voor hen: een windpark dat fors bijdraagt aan de Friese doelstellingen voor duurzame energie, dat tot stand komt in nauw overleg met de maatschappelijke omgeving en dat de inwoners van Friesland zoveel mogelijk laat meeprofiteren.