

Datum : 12 maart 2024

1. Inleiding

In januari 2024 publiceerde de provincie Gelderland het “Ontwerp aanvulling beleidslijn windenergie op en rondom de Veluwe”. Dit ontwerp is het vervolg op het besluit van Gedeputeerde Staten over de “EN-EN-strategie”, inhoudende dat zowel optimale mogelijkheden worden gecreëerd om het bod van de Regionale Energie Strategieën van Gelderland in praktijk om te zetten alsook dat het instandhoudingsdoel van het aantal broedparen van de wespandief op de Veluwe recht wordt gedaan.

In deze zienswijze geven wij aan

- * Wat de kern van het beleid is, wat het betekent en waarop het is gebaseerd.
- * Onze kritiek op de onderbouwing van het beleid.
- * De betekenis voor de windsector en de financiering daarvan
- * De noodzaak van nader onderzoek en beleidsaanpassing

2. De aanvulling beleidslijn windenergie Veluwe

Een doorwrochte beoordeling van het voorgenomen beleid is eigenlijk onmogelijk omdat essentiële documenten nog ontbreken waarnaar wordt verwezen, met name:

- Plan-MER Windbeleid en RES-provincie Gelderland
- Plan-MER Wind, zon en warmte provincie Gelderland

We moeten het nu nog “slechts” doen met:

- Achtergrondrapport Plan-MER mortaliteit wespandief
- Achtergrondrapport Plan-MER beschermde natuurwaarden
- Plan-MER Gelders Milieuonderzoek windenergie Veluwe

De onderlinge relatie tussen deze rapportages en hun betekenis voor het beleid zijn onduidelijk. Wij hebben ons in hoofdzaak gebaseerd op het Plan-MER Gelders Milieuonderzoek Windenergie omdat daarin rechtstreeks de beleidsalternatieven worden behandeld.

Het voorgenomen beleid houdt samengevat in:

- Verbod windturbines op de Veluwe en 1 km daaromheen
- Beperkte toelaatbaarheid van windturbines in de zone 1 – 8 km rondom de Veluwe met als voorwaarden:
 - 1) Verplichte stilstand tijdens daglicht in juli en augustus
 - 2) Toelaatbaar na “bovenprovinciale bestuurlijke afweging” door GS
 - 3) Verplicht bijhouden logboek van stilstand en rapportage daarover

Wanneer niet aan al deze 3 voorwaarden wordt voldaan dan geldt een stilstand verplichting overdag van mei t/m augustus. Ook dan geldt de logboekverplichting.

De provincie verwacht dat deze beleidsregels een tijdelijk karakter hebben door technische ontwikkeling (cameradetectie) en betere inschatting van aanvaringsrisico's.

Aanvaringskansen en mortaliteit

Er wordt nu gewerkt met een worst-case scenario wat betreft aanvaringskansen (95 % ontwijkingskans wanneer een wespandief vliegend een windpark kruist) maar dat zou in werkelijkheid wellicht beter kunnen uitpakken.

De aanvaringskansen worden berekend op basis van een zeer complex model dat een correctie en uitwerking is van het model dat door Altenburg & Wymenga is gehanteerd in het rapport van november 2020 waarop het originele windbeleid Veluwe is gebaseerd. De juridische basis voor toepassing van dit model wordt gevonden in uitspraken van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State over aanvaringskansen bij windturbines van beschermde vogelsoorten waarbij moest worden aangetoond dat maximaal 1 % extra sterfte zou kunnen worden veroorzaakt door het windproject.

Bij het geschatte huidige bestand van 86 broedparen betekent dat een berekende sterfte van maximaal 0,31 – 0,33 wespandieven per jaar. Die 1 % moest ook nog “omzichtig worden benaderd” vandaar dat worst case-scenario.

Die beleidsruimte van 0,31- 0,33 exemplaren mortaliteit wordt toegepast op de hele zone, inclusief de projecten die na 1 juli 2021 (laatste telling van 86 broedparen) in exploitatie zijn gekomen. De theorie daarachter is dat eventuele slachtoffers van die nieuwe bestaande projecten nog niet verwerkt zijn in het huidige broedparenbestand (de “provinciale benadering”). Het beleid zoals verwoord in deze Ontwerp-aanvulling treedt in werking na definitieve vaststelling door Provinciale Staten in 2024 en bindt alleen Gedeputeerde Staten. Pas na uitwerking in een nieuwe provinciale Omgevingsverordening (eind 2024/begin 2025) heeft het ook geldingskracht voor lagere overheden (gemeenten, waterschap) en initiatiefnemers windenergie.

Uiteraard blijven beperkingen vanuit andere aspecten zoals b.v. weidevogels of landschap onverkort van kracht. Daarbij is het een gemis dat het kaartmateriaal zo vaag en gebrekkig is dat begrenzingen van beperkingen nauwelijks kunnen worden vastgesteld.

Het beleid geldt alleen voor de provincie Gelderland, niet voor andere provincies waartoe ook sommige delen van de zone zich uitstrekken.

Voor de naaste toekomst wordt in het milieuonderzoek aanbevolen om monitoring toe te passen op de ontwijkingskans, het aantal aanvaringssslachtoffers en het aantal broedparen op de Veluwe. Hierdoor kan de effectiviteit van het beleid beter getoetst worden.

3. Onze kritiek

Ons hoofdpunt van kritiek is en blijft dat waar alle rapportages bol staan van ecologische standpunten, vergezichten en modeltoepassingen het waardevolle handwerk van onderzoek naar de ecologie van de wespandief niet of nauwelijks ter hand is genomen. Zo wordt door de adviseurs van de provincie zonder enige wetenschappelijke onderbouwing de 1 – 8 km zone betiteld als “functioneel leefgebied van de wespandief op de Veluwe” (zoals b.v. in rapport Altenburg & Wymenga 23-132B). Wij geven de provincie nadrukkelijk in overweging om een eigen rapport terzake nog eens goed te lezen, nl. “Ecologie van de Wespandief Pernis Apivorus op de Veluwe 2008-2010”. Daarin lezen wij op, pag. 46 waar het gaat over de interpretatie van resultaten van zenderproeven met wespandieven op de Veluwe over hun foeragegedrag: “Wellicht volstaat dat naast de waarnemingen die al voor 80 % binnen bos vielen, nog eens 2537 (10 %) op minder dan 10 meter buiten het bos lag. Daardoor wordt de relatie tussen wespandieven en bomen nog eens onderstreept en is het niet

aannemelijk dat er andere habitats zijn die in het onderzoeksgebied een belangrijke rol speelden voor de soort". Het is duidelijk dat de wespendif een hard core bosvogel is; daarop kan beleid worden gebaseerd.

Een groot deel van de 1- 8 km-zone rondom de Veluwe bestaat uit agrarisch gebied zonder noemenswaardig bomenbestand. Het is zeer aannemelijk dat de wespendif in grote delen van dit gebied niet of nauwelijks voorkomt zodat beperkingen voor ontwikkeling van windturbines met het oog op de wespendif daar haast altijd overbodig en zinloos zijn. Hetzelfde geldt voor bedrijventerreinen die in de zone gelegen zijn. Als voorbeeld moge dienen het bedrijventerrein Lorentz in Harderwijk waar 3 middelgrote turbines gepland zijn. Voor dit project is in 2019 door Royal Haskoning DHV een passende beoordeling opgesteld. In een aanvulling op dit onderzoek van 4-9-2019 wordt geconcludeerd: "Het kan niet worden uitgesloten dat ter hoogte van het plangebied vliegbewegingen van wespendifen plaatsvinden, maar dat is zeker niet structureel. Daarmee is het aanvaringsrisico van de wespendif verwaarloosbaar en zal geen invloed hebben op de instandhouding van de soort binnen de Veluwe en de draagkracht van de Veluwe voor het doelaantal".

Het A&W rapport 20-140 zegt in de Samenvatting: "...het model bevat geen ruimtelijke informatie over bijvoorbeeld habitatkwaliteit of gebiedsgebruik op specifieke locaties rondom de Veluwe. Dit betekent dat er geen onderscheid gemaakt kan worden in geschiktheid van foerageergebieden en vliegroutes. Nader veldonderzoek in de nazomer kan aantonen in hoeverre delen van de Veluwerandzone in meer of mindere mate gebruikt worden door de Wespendif. Dit kan zo tot een ruimtelijke verfijning van de resultaten van het model leiden en ook input geven voor de beoordeling van een concreet initiatief. Indien voldoende zekerheid bestaat dat bepaalde locaties structureel niet of in mindere mate gebruikt worden, kan dit in theorie tot meer ruimte voor de ontwikkeling van windenergie leiden". Gelet op de resultaten van het rapport "Ecologie van de Wespendif op de Veluwe 2008 – 2010" (provincie Gelderland) en de inzichten van Royal Haskoning DHV zal dit dikwijls niet alleen theorie maar ook praktijk zijn.

Wat ons verbaast is dat nergens op een positieve manier wordt gekeken naar het bestand aan wespendifen. Zo heeft het gerenommeerde onderzoeksinstituut SOVON (waar de provincie ook gebruik van maakt) al in 2020 een adviesrapport geschreven onder de titel "Natuurbeheer en zoneringsmaatregelen voor 7 aangewezen vogelsoorten in Natura 2000 gebied Veluwe". 1 van die soorten is de wespendif. Voor de wespendif worden maatregelen voorgesteld die zouden kunnen leiden tot een toename van het bestand met ongeveer 10 % (9 broedparen). Daarbij valt de mortaliteitskans van 0,31 tot 0,33 in het niet. Het mes snijdt zo aan 2 kanten: versterking van het leefgebied en minder noodzaak van foerageervluchten buiten de Veluwe.

Een ander (juridisch) kritiekpunt is dat bij de aanvaringsrisico's juveniele exemplaren niet worden meegenomen omdat het instandhoudingsdoel luidt in broedparen (100 stuks)!. Het is evident dat extra sterfte onder jonge vogels een effect heeft op de stand, zoals ook onderkend wordt door de Commissie MER die aanbeveelt om dit mee te wegen in het beleid. Een beroep op leemte in kennis zoals nu wordt gedaan volstaat niet. Hoe groot het effect is is onbekend maar zeker is dat het veel hoger ligt dan 0 zoals nu is verwerkt in de theoretische simulaties van het aanvaringsmodel.

Ook beleidsmatig vinden wij elementen in het beleidsvoornemen die wij onbegrijpelijk vinden. Zo hebben de provincies Flevoland en Overijssel aangegeven in hun windbeleid geen rekening te houden met de Gelderse voorwaarden. Waardoor dus in theorie mortaliteitsruimte kan worden geclaimd door buurprovincies die ten koste gaat van initiatieven binnen onze provinciegrenzen.

In het milieuonderzoek wordt (logischerwijze) aangegeven dat bij stilstand overdag in de periode mei – augustus zowel op de Veluwe zelf alsook in de zones 0 – 1 en 1 – 8 km daar omheen geen enkel risico optreedt voor de wespandief. Waarom dan toch windturbines onder deze beperkingen niet in de 0 – 1 km zone mogen komen is ons niet duidelijk. Wat betreft stilstand wordt uitsluitend gekeken naar de volledige daglichttijd in de periode mei – augustus. Vanuit de gewenste balans van wind en zon (met zijn mitigerende effecten op netcongestie) zou ook bezien kunnen worden of b.v. de stilstand periode kan worden beperkt tot het luik 09.00 tot 19.00 uur wanneer zonnepanelen bij gunstige omstandigheden optimaal presteren. Daarmee neemt de theoretische mortaliteitskans iets toe (als in het betreffende gebied daadwerkelijk wespandieven voorkomen) maar wordt wel een belangrijk maatschappelijk doel gediend.

Tenslotte is onduidelijk op welke basis GS een “boven provinciale bestuurlijke afweging” gaat maken voor projecten die vallen onder de stilstand verplichting juli – augustus. Dit soort vaagheden zijn funest voor nieuwe initiatieven.

4. Betekenis voor de windsector

In het nieuwe beleid (dat meer mogelijkheden zou kunnen bieden voor windinitiatieven) ontstaat een rechtsongelijkheid tussen bestaande en nieuwe windparken. Immers, de nieuwe windparken worden geconfronteerd met verplichtingen die leiden tot opbrengstverliezen die volgens de plan MER kunnen oplopen tot bijna 20 %. Met een enorme aantasting van de businesscase van die windparken tot gevolg die niet kunnen worden opgelost vanuit de SDE-subsidie. Er ontstaat daardoor rechtsongelijkheid tussen bestaande en nieuwe windparken omdat bestaande windparken niet kunnen worden beperkt in hun operationaliteit (stilstand) op basis van de bestaande vergunningen maar wel gebruik maken van de beleidsruimte binnen de 0,31 – 0,33 mortaliteitsgrens. De vraag is hoe de provincie deze problemen met rechtsgelijkheid (“level playing field”) wenst op te lossen, b.v. door subsidiëring van nieuwe initiatieven die voldoen aan de eisen van lokale participatie.

5. Conclusies en aanbevelingen

1. Het is verheugend dat gestreefd wordt naar meer mogelijkheden voor de realisatie van windturbines in de zone van 1 – 8 km rondom de Veluwe.
2. Bij volledige stilstand beperkingen in de zomerperiode dient ook de 0 – 1 km zone opengesteld te worden voor nieuwe windinitiatieven.
3. Onderzocht moet worden of en hoe door nuancering van de stilstand duur overdag de zon/windbalans beter kan worden gediend.
4. Uitvoering moet worden gegeven aan reeds eerder gedane aanbevelingen ter versterking van het leefgebied van de wespandief binnen het Natura 2000 gebied.

5. Er dient ten spoedigste een ecologisch model te worden ontwikkeld ter vaststelling van leefgebied en niet-leefgebied van de wespandief in de zone van 8 km rondom de Veluwe waarin als variabelen minimaal zijn opgenomen:
 - Territoria binnen het Natura 2000 gebied
 - Geschikte foerageergebieden in de 8 km zone
 - Landschapstypologie en grondgebruik in de 8 km zone (waaronder agrarisch en industrieel gebruik)
 - Waar de uitkomsten voor deelgebieden binnen de zone leiden tot de conclusie dat deze niet tot het leefgebied van de wespandief behoren dienen alle beperkingen voor de ontwikkeling van windenergie met het oog op de wespandief te worden opgeheven.
6. Alle onduidelijkheden in de beleidsafweging van windinitiatieven moeten worden weggenomen.
7. Op basis van het leefgebiedmodel moet de mortaliteitsberekening worden aangepast en moeten bestaande windturbines in niet-leefgebied worden uitgesloten van beslag op mortaliteitsruimte.
8. Bestuurlijk moet worden uitgesloten dat initiatieven in de 1 – 8 km zone in buurprovincies ten koste gaan van ruimte in onze provincie.
9. Door middel van subsidiëring en gunstige financieringsvoorwaarden van participatieve windinitiatieven dient zorg te worden gedragen voor een level playing field van bestaande en nieuwe windturbines.
10. Het voornemen van nauwgezette monitoring juichen wij toe

Namens Energie Samen Gelderland,

Judith van de Geer
Voorzitter