Gedragscode draagvlak en participatie wind op land

Utrecht, september 2014
Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA)
Stichting De Natuur- en Milieufederaties
Stichting Natuur & Milieu
Greenpeace Nederland

Inleiding

De **Gedragscode draagvlak en participatie wind op land** committeert de leden van NWEA aan een aantal basisprincipes aangaande draagvlak en participatie. Het versterken van draagvlak is een zaak van zowel de windsector als van overheden en andere betrokken partijen. De natuur- en milieuorganisaties die de gedragscode mede ondertekend hebben, zijn bereid tot het leveren van een bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke acceptatie van windenergieprojecten. De ondertekenende partijen van deze gedragscode verzoeken de bevoegde gezagen er zorg voor te dragen deze gedragscode van toepassing te verklaren voor alle initiatiefnemers van windenergieprojecten, zodat een gelijk speelveld ontstaat in de gehele windsector.[1]

Samenvatting

In het kort regelt de gedragscode hoe de windsector de omgeving betrekt bij een windproject:

1. De initiatiefnemer is - aansluitend op de door de overheid genomen stappen in het ruimtelijke ordeningsproces - verantwoordelijk voor het betrekken van de omgeving in het hele projectproces (ontwikkeling, bouw en exploitatie). Dit gebeurt zo vroeg mogelijk; de vormgeving van een project begint met participatie van de omgeving tijdens de planvorming.
2. Initiatiefnemers stellen daartoe in overleg met het bevoegde gezag en belanghebbenden, voorafgaand aan het ruimtelijke ordeningsproces van het project, een participatieplan op; initiatiefnemer stelt binnen het project een contactpersoon aan voor de omgeving.
3. De omvang en inhoud van het participatieplan is maatwerk en afhankelijk van het project en de uitkomsten van de gesprekken met de omwonenden en andere belanghebbenden.
4. Het participatieplan beschrijft de (bovenwettelijke) participatie:
    - De procesparticipatie (bijvoorbeeld consulterende gesprekken met belanghebbenden, het opzetten van een klankbordgroep, organiseren van discussies, informatieavonden of ontwerpateliers, inrichten van een goed en transparant systeem voor het behandelen van vragen en klachten)
    - De projectparticipatie (bijvoorbeeld financiële deelneming met aandelen/obligaties, lokaal fonds, omwonendenregeling zoals groene stroom met korting, korting op de energierekening of een andere (financiële) vergoeding, creëren lokale werkgelegenheid).
5. Bij voorkeur wordt in samenspraak met betrokkenen gezocht naar participatieopties met een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement.
6. Als indicatie van de financiële ruimte voor (bovenwettelijke versterking van) draagvlak en participatie hanteert de windsector een richtbedrag van 0,40 tot 0,50 euro/MWh .
7. De verschillende financiële bijdragen die de initiatiefnemer levert aan de omgeving worden integraal in ogenschouw genomen om stapeling van bijdragen te voorkomen. Bij de besteding van de financiële bijdrage komen bestemmingen waarbij een directe relatie tussen project en omgeving zichtbaar zijn, in aanmerking.
8. De initiatiefnemer is primair verantwoordelijk voor de communicatie rondom het project

[1] *De ondertekenaars van de gedragscode hebben in een aanbiedingsbrief aan de vergunningverlenende overheden (Rijk, IPO namens de provincies en VNG namens de gemeenten) gevraagd wegen te zoeken om ontwikkelaars te verplichten de gedragscode te hanteren, zodat deze gedragscode daarmee feitelijk bindend wordt voor alle partijen die actief zijn in windenergie. In die brief zijn ook voorbeelden genoemd hoe dat zou kunnen.*

Preambule

Nederland staat voor de grote opgave om 6.000 MW wind op land operationeel te verwezenlijken in 2020. Dit doel is onder meer uitgangspunt in het Energieakkoord voor Duurzame Groei (september 2013) dat onder coördinatie van de SER tot stand is gekomen. De doestelling voor wind op land is ook verankerd in het Nationaal Actieplan waarin Nederland voor de EU heeft beschreven hoe te komen tot minstens 14% duurzame energie. In het - mede door NWEA en de milieuorganisaties onderschreven - Energieakkoord wordt de wenselijkheid van een aanpak voor het behouden en versterken van draagvlak beschreven. Hiertoe is, in lijn met het Energieakkoord, de voorliggende **Gedragscode draagvlak en participatie wind op land** ("de gedragscode") opgesteld. De gedragscode committeert de NWEA-leden aan een aantal basisprincipes aangaande draagvlak en participatie, waarbij de ondertekenaars het van groot belang vinden dat de overheden ook zorg dragen voor het van toepassing verklaren van deze gedragscode bij alle projectontwikkeling wind op land. In het kort regelt de gedragscode hoe de windsector de dialoog aangaat met de omgeving bij een windproject. De ondertekenende natuur- en milieuorganisaties zijn bereid hun bijdrage te leveren aan het versterken van draagvlak van windprojecten waarbij tijdens de ontwikkeling gewerkt wordt volgens de gedragscode.[2]

De eerste versie van de gedragscode is in juni 2014 tot stand gebracht door NWEA, na consultatie met de ministeries van Economische Zaken en van Infrastructuur & Milieu, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de natuur- en milieuorganisaties, de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windenergie (NLVOW), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en andere maatschappelijke groeperingen. De gedragscode wordt na een jaar gezamenlijk geëvalueerd en indien nodig aangepast; daarnaast zullen halfjaarlijks ervaringen over de gedragscode worden uitgewisseld. Tijdens de evaluatie is specifiek aandacht voor de vraag of de middelen die door de gedragscode beschikbaar zijn gekomen afdoende zijn om bij te dragen aan het vergroten van de maatschappelijke acceptatie van windenergieprojecten. Partijen verplichten zich om daarover naar elkaar transparante informatie te verschaffen.

NWEA-leden leven de gedragscode na en maken de gedragscode binnen hun organisatie bekend. Het naleven van de gedragscode is een verantwoordelijkheid van de leden zelf. Indien NWEA-leden zich aantoonbaar niet houden aan de gedragscode, zal het dagelijks bestuur het desbetreffende lid aanspreken op zijn verantwoordelijkheden. Daarnaast roept NWEA andere partijen, zoals overheden en burgers, nadrukkelijk op om initiatiefnemers op de gedragscode te wijzen en de gedragscode ter hand te nemen als uitgangspunt voor projectontwikkeling. De ondertekenende natuur- en milieuorganisaties zijn bereid tot het leveren van bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke acceptatie van windenergieprojecten. Zij hebben een inspanningsverplichting om procedures te vermijden en staan in dat kader open voor overleg over mitigerende en compenserende maatregelen waar natuur- en landschapsbelangen aan de orde zijn en zullen de overige natuur- en milieuorganisaties aanspreken op de noodzaak tot versnelling van de windopgave te komen.

[2] *Behoudens situaties waarbij significante effecten in het kader van de Natuurbeschermingswet aan de orde zijn, blijkend uit de passende beoordeling.*

0. Definities en begrippen

De omgeving: Afgebakende verzameling van belanghebbenden rondom een specifiek windproject.

Belanghebbende: Iemand die in de omgeving van een (potentieel) windproject woont of organisaties die in de omgeving van een (potentieel) windproject een rechtstreeks aantoonbaar belang hebben.

Draagvlak: Wil zeggen dat een (voldoende) groot deel van de belanghebbenden zich niet verzet tegen de maatregelen of het besluit.

Initiatiefnemer: Een partij uit de windsector die het initiatief heeft genomen – al dan niet op uitnodiging van het bevoegd gezag – om een windproject te ontwikkelen.

Participatie: Het betrekken van en dialoog aangaan met belanghebbenden bij de ontwikkeling, bouw en exploitatie van een windproject.

Participatieplan: 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.

I. Algemeen

I.1. Maatwerk

Elk windproject is uniek. Locatie, project en omstandigheden verschillen per project. Per project wordt bekeken hoe en op welke wijze de belangen van de omgeving van een windproject het best geborgd kunnen worden.

I.2. Afstemming

Het voorbereiden en realiseren van windprojecten is een complex proces waarbij veel verschillende partijen betrokken zijn. Om dit proces goed te managen is het van belang dat de betrokken partijen vooraf goede afspraken maken met elkaar: wie is waarvoor verantwoordelijk en bij wie kan de omgeving terecht. De initiatiefnemer stelt in overleg met het bevoegd gezag en belanghebbenden een participatieplan op (zie onder II). De initiatiefnemer stelt binnen het project een contactpersoon aan voor de omgeving.

I.3. Scope

Een ontwikkeltraject van een windproject kent verschillende fases. De gedragscode en de onderstaande thema's hebben betrekking op het project als geheel, en alle daarbij behorende fasen. Concreet zijn dit de ontwikkelfase, bouwfase en exploitatiefase. Deze gedragscode geldt voor alle nieuwe en lopende projecten waarvoor nog geen vergunning is aangevraagd. Lopende projecten, waarvoor reeds bindende afspraken inzake draagvlak en participatie zijn gemaakt met het bevoegd gezag en/of de omgeving, zijn hiervan uitgezonderd; er hoeven op basis van de gedragscode geen eerder gemaakte stappen opnieuw te worden doorlopen.

I.4. Financiële bijdrage

Voor (de bovenwettelijke versterking van) draagvlak en participatie stellen initiatiefnemers een bedrag beschikbaar; voor de besteding wordt mede uitgegaan van de uitkomsten van een dialoog met de omgeving, zoals die ook zijn vertaald in een participatieplan. Als indicatie van de financiële ruimte voor deze bijdrage, houdt de windsector een richtbedrag van 0,40 tot 0,50 euro/MWh aan.

I.5 Voorkoming stapeling
De verschillende financiële bijdragen die de initiatiefnemer levert aan de omgeving worden integraal in ogenschouw genomen om stapeling van deze bijdragen te voorkomen, zoals ook in het Energieakkoord staat verwoord. Deze gedragscode beschrijft de bovenwettelijke participatie in zijn totaliteit en vervalt (op onderdelen) als overheden zelf aanvullende, bovenwettelijke participatie- of compensatie-eisen stellen zoals extra verplichte bijdragen aan landschapsfondsen of door de overheid verplichte vormen van financiële participatie. Als uitgangspunt geldt daarbij tevens dat varianten die de relatie tussen project en de omgeving bevestigen de voorkeur genieten.

Voor een opsomming van (bovenwettelijke) mogelijkheden op het gebied van financiële participatie zie II.3.

I.67. Best practices
Voorbeelden van participatietrajecten, -processen en -vormen die aangedragen worden door de initiatiefnemers worden op de NWEA-website verzameld om meer kennis over het onderwerp te vergaren en te delen.

II. Participatie

II.1. Participatieplan

II.1.1. Uitgangspunten participatieplan
Initiatiefnemers stellen in overleg met het bevoegd gezag, voorafgaand aan het ruimtelijke ordeningsproces van het project, een participatieplan op. Dat gebeurt in samenspraak met belanghebbenden (zie II.1.2).

In het participatieplan worden de belanghebbenden en hun betrokkenheid beschreven op basis van een zogenaamde participatieladder die onderscheid maakt tussen informeren, consulteren, ad-hoc betrokken op specifieke thema's, structureel betrokken, consensus, mede eigenaar.

Afspraken gemaakt in het participatieplan zullen onvoorwaardelijk worden overgenomen indien – op welk moment dan ook – het eigendom van het windproject wordt overgedragen aan een andere partij dan degene die het participatieplan heeft ondertekend.

II.1.2. Inbreng omgeving bij opstellen participatieplan
Het participatieplan wordt opgesteld in samenspraak met belanghebbenden, zoals omwonenden, provinciale milieufederaties, lokale natuurgroepen of anderen. Hierdoor vindt overleg plaats hoe een ieder zijn eigen betrokkenheid ziet tijdens het ontwikkelproces en de exploitatiefase. Deze gesprekken leveren input op voor keuzes ten aanzien van participatieniveau, betrokkenheid en (financiële) participatie. De omvang en inhoud van het participatieplan is afhankelijk van het project en de uitkomsten van de gesprekken met de omwonenden en andere belanghebbenden.

II.2. Procesparticipatie
De initiatiefnemer is – veelal aansluitend op door de overheid gezette stappen in het ruimtelijke ordeningsproces - verantwoordelijk voor het betrekken van de omgeving in het hele projectproces

(ontwikkeling, bouw en exploitatie). Dit gebeurt zo vroeg mogelijk in dialoog met de omgeving; de vormgeving van een project begint met participatie van de omgeving tijdens de planvorming. In het participatieplan wordt beschreven hoe deze procesparticipatie vorm krijgt. Te denken valt aan:

- Consulterende gesprekken met omwonenden, buurtverenigingen, natuur- en landschapsorganisaties en dorpsraden
- Het opzetten van een klankbord of adviesgroep van belanghebbenden
- Het organiseren en faciliteren van discussies en informatieavonden/dagen voor de streek
- Het organiseren en inrichten van ontwerpateliers voor belanghebbenden
- Op welke momenten de omgeving betrokken wordt en in welke frequentie
- De initiatiefnemer geeft daarbij in overleg met de vergunningverlenende overheid in het participatieplan steeds duidelijk aan welke mogelijkheden er (nog) zijn voor aanpassingen in de planvorming, bijvoorbeeld: in welke fase van het proces is nog ruimte om over een andere positionering van turbines te spreken dan in het oorspronkelijk plan van de ontwikkelaar
- Het inrichten van een goed en transparant systeem voor het behandelen van vragen en klachten, zowel tijdens de bouw als tijdens de exploitatie.

De formele ruimtelijke procedure is onderdeel van dit projectproces. Het bevoegd gezag is hier primair verantwoordelijk voor (zie ook III), maar de initiatiefnemer speelt hier een actieve rol als het gaat om het verstrekken van informatie over het proces en over belangrijke inspraak- en beslismomenten.

Tijdens de dialoog met de omgeving gaat het zowel om het inventariseren en een plek geven van (mogelijke) wensen, als het benutten van kennis en het bespreekbaar maken van vragen (zoals zicht, geluid, slagschaduw en ecologische effecten). Ook andere (mogelijk financiële) gevolgen voor omwonenden kunnen dan besproken en geïnventariseerd worden; uitgangspunt daarbij zijn de wettelijke regelingen en daarin genoemde vormen van compensatie.
De bij deze gedragscode betrokken natuur- en milieuorganisaties zijn desgevraagd bereid om de dialoog vorm te geven met belanghebbenden en de planvorming bij belanghebbenden te verdedigen. Deze inzet wordt waar mogelijk ook opgenomen in het participatieplan.

Als de dialoog is afgerond, koppelt de ontwikkelaar terug aan belanghebbenden hoe de procedure verloopt, hoe het definitieve participatieplan er uit ziet en wat met de geïnventariseerde wensen gedaan is.

II.3. Projectparticipatie
Initiatiefnemers in de sector hebben verschillende vormen van participatie ontwikkeld, gericht op verschillende doelgroepen. De initiatiefnemer en de omgeving maken in het participatieplan afspraken over de vorm van participatie voor een specifiek project. Te denken valt aan de volgende vormen:

- Mede eigenaarschap: Individuele burgers en/of omwonenden kunnen met risico en zeggenschap financieel deelnemen in een windpark. Dit kan op basis van een windvereniging of coöperatie, maar ook door middel van het bouwen van een molen die toekomt aan de lokale gemeenschap (zogenaamde Poldermolen).

- Financiële deelneming: Financiële deelneming is het (risicodragend) deelnemen in het windproject, bijvoorbeeld met aandelen of obligaties of ander financieel voordeel. Initiatiefnemers kunnen de mogelijkheid aanbieden om financieel deel te nemen. De wijze waarop dit kan, wordt tijdig kenbaar gemaakt. De vorm van financiële deelneming is verschillend per project. Per project zijn de doelgroep en haar wensen anders en wordt er maatwerk geleverd.
- Lokaal fonds: Onderdeel van de afspraken kan een bijdrage aan een lokaal fonds zijn. Voor het beheer van een dergelijk fonds wordt een onafhankelijk bestuur benoemd (met bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de omwonenden, gemeente/provincie, milieufederatie en exploitant) dat er voor zorgdraagt dat het fonds ten goede komt aan de nabije omgeving van het project. Dit fonds kan ook worden ingezet voor bovenwettelijke maatregelen of maatregelen bovenop de vergunning voor stilstand of terugregelen van de windturbines als dit een expliciete wens is van de omgeving.
- Omwonendenregeling: Een lokale regeling gericht op direct omwonenden in een bepaalde straal van de windturbines. Het kan gaan om het aanbieden van groene stroom met korting, korting op de energierekening of een andere (financiële) vergoeding.
- Werk met werk: Per locatie kan onderzocht worden of het mogelijk is of de komst van een windpark kan leiden tot werk in de omgeving. Hierbij kan gedacht worden aan het waar mogelijk inhuren van lokale bedrijven en het afnemen van hun producten en diensten, het aanbieden van stageplaatsen of het realiseren van een bezoekerscentrum.

Bij voorkeur wordt gezocht naar participatieopties met een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement. Welke constellatie van participatieopties binnen de beschikbare middelen daaraan het beste voldoet, wordt in samenspraak met de kring van belanghebbenden besloten. Het participatieplan bevat derhalve een besluitvormingsprocedure daaromtrent.

III. Communicatie

III.0. Belang communicatie
Een goede – en vooral – open communicatie met betrokkenen en omgeving is tijdens alle fases van de planvorming van wezenlijk belang. Initiatiefnemer, overheden en natuur- en milieuorganisaties hebben daarin elk hun eigen rol. Deze rollen worden hier beschreven.

III.1. Algemene informatie
Algemene informatie over windenergie wordt via de rijksoverheid, NWEA en de natuur- en milieuorganisaties beschikbaar gesteld. Te denken valt aan (onderzoeks)informatie over geluid, slagschaduw, gezondheid, woningwaarde, windturbine-technologie, landschap en natuur. Deze informatie wordt door de initiatiefnemers en bevoegd gezag gebruikt om de omwonenden te informeren.

III.2. Beleidscommunicatie
Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de communicatie over haar duurzame energiebeleid, de verantwoording over de plaats en rol van windenergie in dat beleid (nut en noodzaak) en de uitleg en het draagvlak voor de locatiekeuze voor windenergie. Desgevraagd ondersteunen de milieuorganisaties in de dialoog bij projecten de communicatie over nut en noodzaak van hernieuwbare energie en van windenergie.

III.3. Procescommunicatie
Het bevoegd gezag is primair verantwoordelijk voor de communicatie rondom de ruimtelijke procedures. Deze communicatie gebeurt in samenspraak met de initiatiefnemer.

III.4. Projectcommunicatie
De initiatiefnemer is primair verantwoordelijk voor de communicatie rondom het project. Initiatiefnemers communiceren proactief met belanghebbenden over de voortgang van het project, beslismomenten en gemaakte keuzes. Waar dat volgens betrokken partijen zinvol wordt geacht, kan de initiatiefnemer deze communicatie (deels), bijvoorbeeld waar het gaat over nut en noodzaak van windenergie en het maatschappelijk belang van het project, ook uitbesteden aan partijen die een wat grotere afstand tot het project hebben. Zo kunnen desgewenst natuur- en milieuorganisaties – vanuit de dialoog met belanghebbenden - een bijdrage aan deze communicatie leveren.

Initiatiefnemers informeren het bevoegd gezag als het gaat om optimale invulling van hun doelstellingen t.a.v. windenergie en leveren informatie over het windpark en windenergie in het algemeen ten behoeve van de procescommunicatie.

Utrecht, 3 september 2014

NWEA

Jaap Warners,
voorzitter

Stichting De Natuur- en Milieufederaties

Siegbert van der Velde,
portefeuillehouder Energie

Stichting Natuur & Milieu

Tjerk Wagenaar,
directeur

Greenpeace Nederland

Sylvia Borren,
directeur