



Aanvulling beleidslijn windenergie op en rondom de Veluwe

April 2024

 provincie
Gelderland



Aanvulling Beleidslijn Windenergie op en rondom de Veluwe

Toelichting

De [Beleidslijn Windenergie](#) beschrijft hoe wij als provincie om willen gaan met windenergie. Deze aanvulling op de Beleidslijn Windenergie voegt daaraan toe hoe wij als provincie om willen gaan met windenergie in de zone van 1 tot 8 kilometer rondom Natura 2000 gebied de Veluwe (zie figuur 1 of [digitale kaart](#) voor precieze begrenzing). Omdat we geen mogelijkheden zien op de Veluwe en 1 km daaromheen, sluiten we windenergie daar uit. De aanvulling is een uitwerking van het besluit van Gedeputeerde Staten over Windparken op en rondom de Veluwe van 20 december 2022 ([PS2022-1007](#)). Voor de verdere uitwerking en onderbouwing van het beleid hebben wij een milieueffectrapport¹ (MER) laten opstellen.

We verwachten dat de Beleidslijn Windenergie in 2024 wordt herzien. Dan zal deze aanvulling daarin worden opgenomen. Ook zal aan Provinciale Staten worden voorgesteld om de Omgevingsverordening Gelderland 2024 aan te passen. In de omgevingsverordening wordt een instructieregel voor de uitsluiting van windenergie op de Veluwe en een straal van 1 km daaromheen opgenomen. Ook nemen we een instructieregel op voor de 1-8 km zone om te borgen dat het beleid daar wordt gevolgd. Zo bieden we duidelijkheid aan inwoners, gemeenten, RES regio's en initiatiefnemers.

Tekst aanvulling

Windenergie op en rondom de Veluwe

Gedeputeerde Staten zijn het bevoegd gezag onder de Omgevingswet (Ow) voor Natura 2000-activiteiten. Er moet voldaan worden aan de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied de Veluwe. Voor de broedvogel wespandief (*Pernis apivorus*) geldt een doelstelling van 100 broedparen. Die doelstelling wordt op dit moment niet gehaald². De rapportage Windenergie op en rondom de Veluwe ([A&W-rapport 20-140](#)) concludeert dat een bovenregionale regie op windturbines op de Veluwe en in de zone van 1 – 8 kilometer daaromheen vereist is. Sinds 2020 werkt provincie Gelderland met haar partners^{3 4} samen aan een oplossing om op en rondom de Veluwe de doelstellingen voor natuur en energietransitie te combineren. Het uitgangspunt van het besluit van Gedeputeerde Staten van 20 december 2022 is om zoveel mogelijk duurzame energie op te wekken én de natuur te beschermen (EN-EN-strategie).

Uitgangspunten voor beleid

In het milieueffectrapport hebben we onderzocht wat de gevolgen voor de wespandief zijn van het plaatsen van windturbines op verschillende afstanden van de Veluwe. Er zijn verschillende alternatieven vergeleken die niet meer dan 1% sterfte boven op de natuurlijke sterfte van de populatie veroorzaken. In de rechtspraak wordt dit 1% mortaliteitscriterium als norm gebruikt. In nog recentere uitspraken benadrukte de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) een omzichtig gebruik van het 1% mortaliteitscriterium. Vanuit het 1%

¹ Gelders milieuonderzoek windenergie Veluwe, in opdracht van provincie Gelderland, 2024

² Netwerk Ecologische Monitoring (Sovon, RWS, CBS, provincies), <https://stats.sovon.nl/stats/gebied/1000057>

³ A28 als Energieroute (Altenburg & Wymenga, Feddes/Olthof – 2019) en Ecologische verkenning wind- en zonne-energie A50/IJsselvallei (A&W-rapport 3294)

⁴ Provincies Flevoland, Overijssel en Utrecht, RES-regio's Noord-Veluwe, Stedendriehoek, Achterhoek, Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, Fruitdelta Rivierenland en Foodvalley en ingerichte klankbordgroep.

mortaliteitscriterium en de EN-EN-strategie concluderen wij dat de toegestane additionele sterfte 0,33 slachtoffers per jaar niet mag overschrijden.

Bij toestemmingsverlening voor een concreet windproject wordt cumulatie onder gebiedsbescherming op basis van gangbare rechtspraak toegepast voor vergunde, maar nog niet gerealiseerde windparken. De Afdeling stelt immers dat het in beginsel zo is dat het effect van bestaande parken in de achtergrond is verwerkt. Voor de beleidslijn gaat het niet om een concreet project. Het richt zich op hoe met toekomstige initiatieven binnen de 1-8 km zone om te gaan in relatie tot aanvaring van wespddieven die als broedpaar verblijven op de Veluwe. Praktisch gezien is aanvaring met (recent) gerealiseerde windturbines immers niet uit te sluiten. Daarom kiest de provincie ervoor om hier vanuit een juridisch-ecologische benadering strikter mee om te gaan voor haar beleidslijn en verantwoording voor Natura 2000. In deze afweging is het ijkmoment voor het meenemen van windparken die al gerealiseerd zijn, het laatste telmoment van de soort. Met het toepassen van strengere cumulatie en een worst-case benadering voor de ontwijkingskans sluit de provincie aan bij omzichtig gebruik van de 1% mortaliteitsnorm. Stilstand en gebiedsbescherming zijn vooralsnog de enige bewezen maatregelen om het risico op aanvaringsslachtoffers te verkleinen.

In de volgende twee paragrafen hebben we uitgewerkt hoe we maximale windenergieopwek mogelijk willen maken én de wespddief willen beschermen. Voor nieuwe windturbines beperken we het aanvaringsrisico. Paragraaf 2.3 gaat in op alternatieve maatregelen waar we samen met onze partners op inzetten om in de toekomst de doelstellingen voor windenergie te kunnen realiseren.

2.1 Verbodsgebied windturbines op de Veluwe + 1 km

Windturbines op de Veluwe en in de 1 km daaromheen zijn niet wenselijk en niet realistisch. Plaatsing van windturbines binnen deze zone leidt tot een onaanvaardbaar risico voor de wespddief. Ook kunnen significant negatieve effecten op andere doelsoorten niet worden uitgesloten. Bovendien kan binnen N2000 niet aan de ADC-toets (art. 8.74b, lid 2 en 3 Bkl) worden voldaan. Daarbij moet een project voldoen aan: A (geen alternatieven), D (dwingende redenen van groot openbaar belang) en C (compenserende maatregelen). Omdat er wel alternatieven zijn, door via zonne-energie of op een andere locatie windenergie op te wekken, doorstaat een windproject op de Veluwe de ADC-toets niet. Daarom nemen we in de Omgevingsverordening een verbodsgebied voor windturbines op de Veluwe + 1 km daaromheen op.

2.2 Windturbines in de zone van 1 – 8 km rondom de Veluwe

Gezien de risico's die windturbines in de zone van 1 – 8 kilometer voor de wespddief opleveren, is er slechts onder voorwaarden ruimte voor windenergie. Omdat het met de Veluwe niet goed gaat, hebben wespddieven moeite om voedsel te vinden. Vooral in de maanden juli en augustus vliegen zij tot ver buiten de Veluwe. Daar kunnen ze in aanvaring komen met een windturbine. Het milieuonderzoek laat zien dat dit risico met een stilstandsvoorziening in juli en augustus overdag⁶ aanzienlijk (met ~80%) verminderd kan worden. Ook dan zijn er nog maar beperkte mogelijkheden voor het plaatsen van nieuwe windturbines. In de afweging voor deze keuze is meegenomen dat het energieverlies door stilstand gedurende juli en augustus overdag per windturbine aanvaardbaar is.

De ruimte voor nieuwe windparken in de zone van 1-8 kilometer rondom de Veluwe is beperkt, daarom kunnen windturbines met een tiphoogte boven 25 m⁵ alleen worden gerealiseerd als aan onderstaande punt 1), 2), 4) en 5) wordt voldaan, anders gelden punt 3), 4) en 5):

⁵ Notitie 23-299 Ecologische effecten kleine turbines (Altenburg & Wymenga, 2024), in opdracht van provincie Gelderland

1. Voor nieuwe windturbines in de zone van 1-8 kilometer rondom de Veluwe is een stilstandsvoorziening tijdens daglicht⁶ in de maanden juli en augustus verplicht. Buiten daglichturen en in de periode september-juni geldt er geen stilstandsvoorziening gericht op de wespandief voor de nieuwe windparken. Andere soorten kunnen wel nog voor aanvullende stilstand zorgen, zoals bijvoorbeeld voor vleermuizen.
2. Alvorens besluitvorming over vergunningverlening voor windturbines binnen de 1-8 kilometer zone plaatsvindt, wordt door Gedeputeerde Staten een bovenprovinciale bestuurlijke afweging gemaakt en vindt interprovinciale afstemming plaats waarbij de volgende aspecten worden gewogen (niet uitputtend):
 - Tijdige realisatie: Het windinitiatief is vergunbaar voor 2025 en/of kan uiterlijk 2030 gerealiseerd en in gebruik zijn. Zo draagt het initiatief bij aan de doelstelling voor opwek van hernieuwbare energie voor 2030 zoals vastgelegd in de Regionale Energiestrategie (RES). In dit aspect worden risico's en onzekerheid meegenomen.
 - Optimalisatie binnen project: Binnen de bandbreedte van een windproject worden bij het vaststellen van een voorkeursalternatief ook optimalisatiemogelijkheden voor de wespandief meegenomen. Onderscheidend bij het bepalen van het aanvaringsrisico zijn daarbij het aantal turbines, de maatvoering en de positie van de turbines ten opzichte van de begrenzing Veluwe Natura 2000.
 - Optimalisatie bovenregionaal: Het windinitiatief draagt bij aan een optimale energieopbrengst op bovenregionaal niveau. Als meerdere windinitiatieven in aanmerking komen, betrekken wij in onze afweging of projecten samen de beperkte ruimte voor windenergie in de zone 1-8 km energetisch optimaal benutten.
 - Evenwichtige zon/wind verhouding: Het windinitiatief draagt in belangrijke mate bij aan een evenwichtige verdeling van zon- en windenergie om de regionale doelstelling te bereiken. Onderliggende reden is het minimaliseren van maatschappelijke kosten en netcongestie.
 - Alternatieve zoekgebieden: Zijn er binnen de RES regio alternatieve zoekgebieden voorhanden buiten de 1-8 kilometer zone om het bod in te vullen?

Enkel als Gedeputeerde Staten na bovenprovinciale afstemming een deel van de beschikbare ruimte onder het 1% mortaliteitscriterium aan een windpark toekennen, kan een besluit worden genomen over de aanvraag. Om te bepalen of het windpark past binnen de ruimte wordt bovenstaande cumulatie toegepast met peildatum vanaf 1 juli 2021. We tellen vergunde, nog niet gerealiseerde, windparken én na de peildatum gerealiseerde windparken mee. De *formele start productie datum* zoals bekend bij RVO wordt gebruikt om gerealiseerde windparken te toetsen aan de peildatum. Vanwege de beperkte mogelijkheden voor nieuwe windturbines raden wij initiatiefnemers aan om in een vroeg stadium contact te zoeken met de provincie om de mogelijkheden te bespreken.

3. Er kan alleen van punt 1) en punt 2) worden afgeweken als voor nieuwe windturbines binnen de 1-8 km zone rondom de Veluwe een stilstandsvoorziening tijdens daglicht⁶ wordt toegepast in de maanden mei t/m augustus. Dit is de periode dat broedparen zich op en rondom de Veluwe bevinden. Daarmee wordt het aanvaringsrisico voor de wespandief volledig weggenomen en geldt er geen beperking in aantallen windturbines om de RES doelstelling te realiseren.

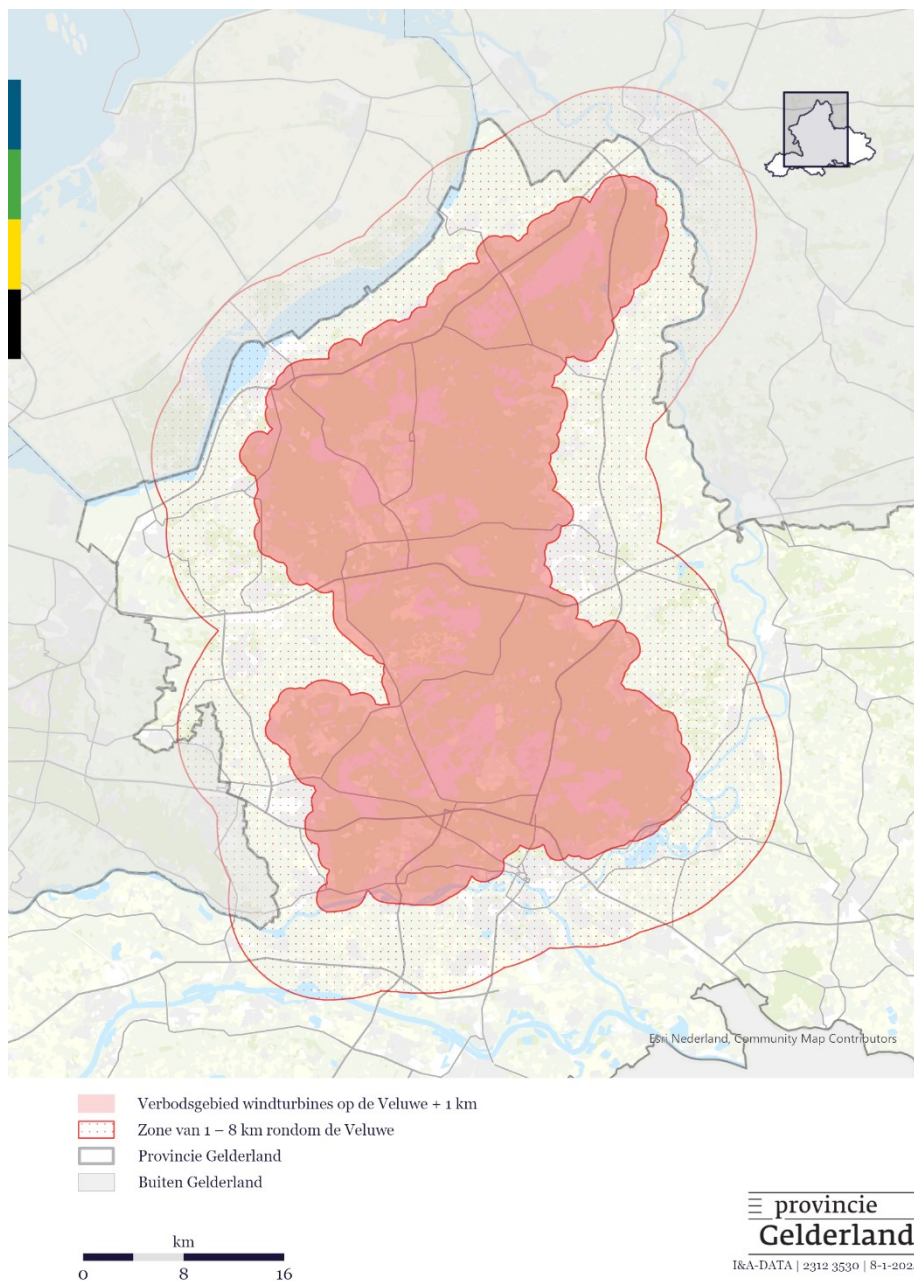
⁶ De stilstandsvoorziening houdt in dat de draaisnelheid van de rotor van de windturbine verlaagd wordt tot maximaal 1 rpm. Daglicht is de periode van een half uur voor zonsopgang t/m een half uur na zonsondergang

4. Er geldt een verplichting voor het bijhouden van de perioden waarin de stilstandsvoorziening voor de wespandief per turbine van toepassing is in een logboek. De gegevens van het logboek handelend over een bepaald kalenderjaar worden jaarlijks vóór 1 april van het navolgend kalenderjaar gedeeld met het bevoegd gezag.
5. De stilstandsvoorziening mag niet tot een grotere geluidsbelasting in de resterende periode van het jaar leiden dan zonder stilstandsvoorziening het geval zou zijn geweest. We willen zorgen van omwonenden hierover volledig wegnemen. In de omgevingsvergunning moet worden opgenomen en aangetoond dat het windpark aan de geluidsnormen voldoet als de stilstandsvoorziening buiten beschouwing wordt gelaten. Voor het berekenen van de verwachte jaargemiddelde bronsterkte dient uit te worden gegaan van de langjarige gemiddelde windsnelheidsverdeling van het KNMI of gegevens van vergelijkbare kwaliteit. Stilstand als gevolg van mitigatie voor andere milieuthema's dan geluid wordt hierbij niet betrokken. Bijkomend voordeel is dat het windpark dan ook voldoet als in de toekomst blijkt dat andere mitigerende maatregelen kunnen worden toegepast en tot minder stilstand leiden (paragraaf 2.3).

Het aanvaringsrisico voor wespandieven is voor erfmolens tot maximaal 25 m tiphoogte zeer gering binnen de 1-8 km zone rondom de Veluwe⁵. We leggen daarom geen beperkingen op voor erfmolens tot 25 m tiphoogte (onder de boomkronen). Dat heeft te maken met ongeschikte habitat en menselijke activiteit op en rond boerenerven. In het door Ecosensys uitgevoerde onderzoek naar erfmolens in Groningen zijn in het jaar 2022 geen roofvogels als slachtoffer gevonden.

2.3 Verwachting toekomstige mogelijkheden

We verwachten dat deze aanvullende beleidsregels voor windenergie op en rondom de Veluwe een tijdelijk karakter hebben. Samen met de windsector en onze bestuurlijke partners zetten we vol in op andere technische maatregelen dan stilstand (zoals cameradetectie). Daarnaast is een zenderonderzoek gestart om de ontwijkingskans te bepalen. De ontwijkingskans is momenteel worst-case ingeschat omdat we ecologisch geen betere waarde kunnen onderbouwen. Het gaat om meerjarige onderzoeken. Bij positief resultaat worden deze beleidsregels geactualiseerd aan de stand van het onderzoek.



Afbeelding 1: Exacte begrenzing voor windenergie rondom de Veluwe en verbodsgebied windenergie op de Veluwe. De beeksystemen tussen Epe en Vaassen aan de oostzijde van de Veluwe worden in deze begrenzing niet meegenomen als onderdeel van Natura 2000-gebied de Veluwe. De gebiedskenmerken van deze beeksystemen zijn dermate anders dan de Veluwe, dat de wespandief dit niet als nestgebied gebruikt. Dit gebied wordt wel gebruikt als foerageergebied, en valt daarmee binnen de 1-8 kilometer zone rondom de Veluwe.