

Gemeente Haarlem,
t.a.v. burgemeester en wethouders, leden van de gemeenteraad en leden van de commissie beheer
Postbus 411, 2003 PB HAARLEM

Haarlem, 15 maart 2024

Betreft: Raadsadres Windturbines op Schoteroog en MER conform SMB-richtlijn

Geachte leden van de gemeenteraad en leden van de commissie beheer,

Aanleiding

De gemeente Haarlem ziet Schoteroog als toekomstig energielandschap, waar zon- en windenergie opgewekt gaat worden. Dit als invulling van het zoekgebied, dat opgenomen is in de Regionale Energie Strategie (RES 1.0). Wanneer de initiatiefnemers met hun plannen komen om een vergunning aan te vragen, zal de gemeenteraad haar afweging moeten maken.

Een grote groep omwonenden van Schoteroog heeft zorgen over de effecten van de geplande windturbines op hun gezondheid en de leefomgeving. Eén van de factoren in uw afweging om windturbines op Schoteroog wel of niet te vergunnen, is de vraag of de plannen en voorstellen voldoen aan de eisen die de EU Strategische Milieu Beoordeling (SMB-richtlijn) daaraan stelt. Dit geldt ook voor het vergunnen van andere energieprojecten op Schoteroog (bijv. de zonneweide).

In dit raadsadres vragen we daarom specifiek aandacht voor de noodzaak tot het uitvoeren van een Plan MER voor het energielandschap op Schoteroog en de implicaties van juridische risico's die gemeente Haarlem loopt als niet aan de SMB-richtlijn voldaan is.

Wat is er aan de hand?

Situatie Gemeente Haarlem

- Gemeente Haarlem heeft een Omgevingsvisie 2045 ⁱ opgesteld, die begin 2022 is vastgesteld. Deze Omgevingsvisie 2045 betreft geheel Haarlem zonder verbijsondering naar wijken of gebieden. De visie heeft als motto “*Hoe kunnen we ervoor zorgen dat de stad over 25 jaar nog net zo prettig zo niet prettiger is om in te wonen, te werken en te recreëren*” en gaat uit van een integrale benadering. Deze benadering is ook gekozen voor de verdere concretisering van beleid en uitvoering, zo wordt aangegeven. Deze concretisering vindt dan plaats via een Omgevingsplan, via thematische plannen (bijv. Actieplan Schone Energie), via Zone-ontwikkeling en via Gebiedsprogramma's, waaronder het gebied rond Schoteroog ⁱⁱ, zo valt te lezen in het omgevingsplan van Haarlem.
- De omgevingsvisie is onderbouwd met een OmgevingsEffectRapport ⁱⁱⁱ (OER). De Commissie MER constateert in haar toetsingsadvies ^{iv} over de Omgevingsvisie 2045 een aantal relevante tekortkomingen ^v. Hun advies om tot gebieds-specifieke uitwerking te komen, heeft voor Schoteroog nog niet plaatsgevonden. Opmerkelijk is dat in de OER de plaatsing van windturbines en de effecten daarvan niet onderzocht zijn. Ook de resultaten van de RES 1.0 (met zoekgebied Schoteroog) zijn toen niet specifiek onderzocht.
- Inmiddels leven we in een post-Covid periode, is de RES-doelstelling van 35 TWh gehaald ^{vi} en is de Omgevingswet per 1-1-2024 ingegaan. Er is alle reden om visies, kaders en plannen te actualiseren en nieuwe inzichten te verwerken. Dat betreffen in de eerste plaats de Omgevingsvisie zelf en het Omgevingsplan dat per 1-1-2024 in premature staat beschikbaar is. Beiden zijn kaderstellend voor de ontwikkeling van Haarlem, waarbij een onderbouwende Plan-MER verplicht is. Daarnaast is er een noodzaak om voor RES-zoekgebied Schoteroog tot een gebiedsgerichte visie en concretisering te komen. Dit als kader voor een samenhangende invulling van projecten die tot een energielandschap zouden moeten gaan leiden (MER-plichtig conform EU SMB-richtlijn). Dit verzoek is ook meermalig door omwonenden gedaan, maat tot op heden niet gehonoreerd.
- Of de gemeente Haarlem de noodzaak en bereidheid heeft om hierin stappen te zetten is onduidelijk. De signalen tot heden zijn niet positief, ook niet vanuit de bestuurders en politiek zelf ^{vii}. Voor het energielandschap op Schoteroog redeneert de gemeente in losse projecten: het zonneweide-project van Afvalzorg en los daarvan meerdere projecten voor windturbines ^{viii}, ieder onder de “drempelwaarde” van een “windpark”. Daarmee is geen

samenhangende (Project-)MER beoordeling mogelijk. Los hiervan is er geen kader beschikbaar voor de inpassing van het gehele energielandschap in het gebied rond Schoteroog.

- Wat duidelijk is: De Gemeente Haarlem loopt met de huidige plannen voor Schoteroog, met een voorziene zonneweide en plannen voor meerdere windturbines, een juridisch risico in strijd met de SMB-richtlijn, de Omgevingswet en andere wet- en regelgeving te handelen. Zo te handelen is strijdig met het zorgvuldigheidsbeginsel van AWB (art 3:2 en 3:46).

Nederlandse wetgeving, die aan moet sluiten op EU kaders

- Aandacht voor gezondheid volgt uit de Grondwet ^{ix} en de Omgevingswet ^x, in lijn met bovenliggende EU kaders.
- Naast de verplichting voor gemeenten om hun Omgevingsvisie en het Omgevingsplan met een Plan-MER te onderbouwen, is die verplichting er ook om met elkaar samenhangende activiteiten gezamenlijk op milieueffecten te beoordelen. De aanpak om een plan, programma of activiteit op te splitsen in (kleinere) projecten om daarmee onder de drempels van wet- en regelgeving te blijven (de zg. 'salamitactiek') is verboden ^{xi}. De ontstane jurisprudentie door gerechtelijke uitspraken ^{xii} geeft aan dat de toepassing van de EU-kaders (i.c. de SMB-richtlijn) voor windturbines altijd relevant is, ook bij plaatsing van 1 of 2 windturbines.

Nederland is gehouden aan verplichte EU-kaders

- Vanuit de EU is er wet- en regelgeving om een schone en gezonde leefomgeving te bevorderen. Deze kaders zijn verankerd in Verdragen van de EU ^{xiii} en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) ^{xiv} en het Verdrag van Aarhus ^{xv}. De Strategische Milieu Beoordeling (zg. SMB-richtlijn) ^{xvi} maakt tevens onderdeel uit van deze EU-kaders. Al deze EU-kaders hebben een verplichtend karakter voor alle EU-landen. Ook Nederland heeft de bindende opdracht om wet- en regelgeving hierop aan te passen.
- De SMB-richtlijn stelt eisen en criteria aan het onderzoek en de onderbouwing van plannen en programma's via een mer-procedure ^{xvii}. Gezondheid van de mens dient daarbij als zelfstandig onderdeel in de breedste zin te worden getoetst, ook bij premature planvorming, zo stelt de SMB-richtlijn.

Ons verzoek

De raad en de commissie wordt gevraagd om na te gaan of de implicaties van de SMB-richtlijn afdoende geborgd zijn om zon- en windenergie op Schoteroog te willen realiseren en tot vergunningsverlening te kunnen komen. En zonodig passende maatregelen te nemen.

Concreet vragen wij u:

- Is de gemeente bereid de omgevingsvisie 2045 te evalueren en te actualiseren (incl. de vereiste Plan-MER), gezien de situatie dat de implicaties van windturbines (maar ook de zonneweide) niet eerder onderzocht werden?
- Is de gemeente bereid om in lijn met de Omgevingsvisie 2045 voor het gebied rond Schoteroog een gebiedsvisie /-plan uit te werken, die nu ontbreken? En daarbij ter onderbouwing een Plan-MER op te stellen?
- Gaat de gemeente voor vergunningsverlening van projecten voor het energielandschap van initiatiefnemers een Project-MER eisen?

Afsluiting

Tot toelichting zijn wij altijd bereid. Wij verzoeken u om een schriftelijk inhoudelijke reactie op dit raadsadres.

Met vriendelijke groet,

Bewonerscommissie Land in Zicht

(Anton Opperman, Jeany Hoogerbrugge, Marc Spanjer, Piet van Rij, Tonny Gutte, Wouter Stolp, Toine van den Dries)

Cc:

griffier gemeente Haarlem (griffiebureau@haarlem.nl)

Per email: aan alle individuele raads- en commissieleden

ⁱ Omgevingsvisie 2045 - <https://haarlem.nl/sites/default/files/2022-06/Omgevingsvisie%20Haarlem%202045.pdf>

ⁱⁱ In Omgevingsvisie 2045 wordt gesproken over het gebied “Stadsrandpark Oost - energielandschap, recreatie en biodiversiteit”.

ⁱⁱⁱ Rapport “Omgevingseffectrapport Omgevingsvisie Haarlem 2045”(status def/03, datum 1-10-2021, Royal Haskoning/DHV)

^{iv} Rapport Omgevingsvisie Haarlem – Toetsingsadvies over het milieueffectrapport (projectnr 3552 / 29-9-2021; Commissie voor de Milieueffectrapportage)

^v Een aantal relevante bevindingen van de Commissie Mer in hun toetsing van Omgevingsplan 2045

- Als beoordelingskader voor doelbereik en effecten is de omgevingsvisie onvoldoende specifiek. Doelen zijn veelal vrijblijvend geformuleerd en niet vertaald in tussendoelen.
- Er zijn te weinig aanknopingspunten voor een gebiedsgerichte uitwerking van de visie, aangezien de doel- en effectscores niet ruimtelijke gedifferentieerd zijn, terwijl deze gebieds-specifieke informatie wel beschikbaar was.
- Programma’s zijn er voor bedoeld om tot sectorale en gebieds-specifieke uitwerking te komen. Die concretisering is ook noodzakelijk voor monitoring, evaluatie en periodieke bijstelling van de visie.
- Alternatieven en voorkeursalternatief (VKA) volgen niet logisch uit effectbeoordeling. M.n. milieubelang is onduidelijk qua rol om in de beoordeling om tot het VKA te komen.
- Er is een "strijd om de ruimte" te verwachten, die niet inzichtelijk gemaakt wordt.
- Voor "beschermde gebieden" – er zijn geen ambities gesteld.
- Voor “geluidshinder” – er wordt uitgegaan van gemiddelde geluidsbelasting in vergelijking met landelijke gemiddelde, maar onduidelijk is hoe hoog die geluidsbelasting is bij woningen (waar, hoeveel woningen). Terwijl dit wel een indicator is voor gezondheidseffecten, zoals slaapverstoring en hart- en vaatziekten.
- Voor “luchtkwaliteit”- er zijn verschillende locaties waar WHO advieswaarden worden overschreden, wat een gevaar voor volksgezondheid inhoudt.
- Voor “energieverbruik”- energieverbruik wordt beschouwd als gemiddelde per inwoner. Er wordt niet gekeken naar waar binnen de gemeente verbetering mogelijk is, besparing door bedrijven lijkt niet meegenomen.

^{vi} Zie verslag 3-4-2023 Tweede Kamer van commissiedebat met minister Jetten (9-3-2023). Zie ook de grafiek van Martien Visser, lector energietransitie Hanze Hogeschool https://twitter.com/BM_Visser/status/1744991716279808103

^{vii} In het gesprek dat een vertegenwoordiging van Bewonerscommissie Land in Zicht 5 juli 2023 had met wethouder Berkhout is door hem aangegeven dat er geen gebiedsvisie en plan voor Schoteroog ontwikkeld gaat worden.

^{viii} Meerdere plannen voor windenergieprojecten op Schoteroog : 2 tweedehands windturbines van NNWW en mogelijk later nog en of meer windturbines van Rijnland of andere initiatiefnemers.

^{ix} Grondwet artikel 22 lid a : *De overheid treft maatregelen ter bevordering van de gezondheid*

^x Omgevingswet - [Artikel 1.3 Omgevingswet](#) staan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, waarvan één dus die gezonde, fysieke leefomgeving is. Zo staat er: “Een gezonde leefomgeving ervaren bewoners als prettig, nodigt uit tot gezond gedrag en biedt bescherming tegen negatieve omgevingsinvloeden.”. [Artikel 3.3 Omgevingswet](#) wordt het bevoegde gezag, dit is in de meeste gevallen de gemeente, verantwoordelijk gehouden voor het rekening houden met het voorzorgsbeginsel en andere milieubeginsels. Ook in [Artikel 2.1 Omgevingswet](#), lid 4 van de Omgevingswet staat dat ditzelfde bevoegde gezag: “bij de evenwichtige toedeling van functies (in het omgevingsplan) in ieder geval rekening houdt met het belang van het beschermen van de gezondheid”.

^{xi} zie ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1333.

^{xii} Zie gerechtelijke uitspraken Europees Hof van Justitie m.b.t. Nevele (ECLI:EU:2020:503) en D'Oultremont (ECLI:NL:RVS:2019:1064) en die van de Raad van State ECLI: NL: 202003882/1/R3 d.d. 30 juni 2021 betreffende een windpark in Delft. De kern van deze laatste uitspraak is dat niet voldoen is aan de SMB-richtlijn en het Unirecht, waardoor de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit- en regeling buiten werking zijn gesteld. Al verschillende keren heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie uitgesproken dat wanneer men beoogt een windturbine te plaatsen of daar zelfs premature planvorming voor heeft, maakt of vaststelt of voornemens is vast te stellen, de SMB-richtlijn gevolgd moet worden.

Als het gaat om bestemmingsplannen of omgevingsvisies of gebiedsplannen die ruimte bieden aan opstellingen voor windturbines dan is ook bij premature planvorming een plan-MER altijd verplicht. De SMB-richtlijn maakt geen onderscheid tussen solitaire windturbines of windparken. Daarnaast vloeit de verplichting tot het volgen van een m.e.r -procedure voort uit een andere EU-richtlijn: Richtlijn 2014/52/EU (tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU) betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten;

^{xiii} EU-verdragen - artikel 168 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: *Bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Unie wordt een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd.*
 Artikel 12, lid 1 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten: *De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van eenieder op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid.*

^{xiv} EVRM - Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens erkent dat de overheid mag ingrijpen in het privé-leven als dat nodig is *ter bescherming van de gezondheid.*

^{xv} Verdrag van Arhus - Doelstelling van het Verdrag van Aarhus is bij te dragen aan *het recht van elk mens om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn* (zie artikel 1). In het Verdrag wordt ook aangegeven welke informatie openbaar beschikbaar moet zijn om deze doelstelling verifieerbaar te maken.

^{xvi} SMB-richtlijn 2001/42/EG 27-6-2001 – zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0042>. De EU richtlijn is wetgevingsinstrument en onderdeel van de bindende opdracht aan de lidstaten om hun wetgeving daarop aan te passen. De SMB-richtlijn heeft directe werking en kan niet worden omzeild of buiten toepassing worden gelaten. De SMB-richtlijn is vanaf 2001 van kracht en had in 2004 in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd moeten worden. Dit is niet gebeurd. Waar de overheid eerst nog dacht dat deze uitspraak alleen de windturbine-plannen zou raken, komt men er steeds meer achter dat alle programma's en plannen SMB-compliant moeten zijn. Vandaar ook de recente NRD bruidsschat Omgevingswet, NRD Ruimte voor Defensie etc. De Nederlandse overheid moet blijkbaar nog wennen aan EU-wetgeving, die al meer dan 20 jaar van kracht is.

^{xvii} In de SMB-richtlijn worden visies, plannen en programma's allen gerekend onder "plannen en programma's". Concreet houdt de SMB-richtlijn in dat er vooraf met wetenschappelijke zekerheid moet worden vastgesteld dat geen verslechtering in de leefomgeving optreedt. Die bepalingen zijn voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk. Daarbij dient het aspect gezondheid een zelfstandig onderdeel te zijn dat in de breedste zin getoetst moet zijn.