

## Afwegingskader grootschalige energieprojecten - zonnevelden

De raad van de gemeente Zwartewaterland,

In vergadering bijeen op 6 juni 2019,

gelezen het raadsvoorstel 'Programma Energietransitie',

gelet op het bepaalde in artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht,

**BESLUIT:**

het afwegingskader voor het uitvoeren van drie pilots voor zonnevelden vast te stellen.

### Afwegingskader grootschalige energieprojecten - zonnevelden

*Om kansrijke projecten te kunnen starten is een goed afgewogen keuze nodig vanuit landschap en natuur maar ook vanuit ruimtelijk, technisch, maatschappelijk en financieel perspectief. **Huidig beleid en regelgeving** (kaders) geven aan wat nu (on)mogelijk is. Als gemeente vinden we ook **andere criteria** belangrijk. Beiden vormen samen een afwegingskader voor ruimtelijke projecten. De nieuwe Omgevingswet vraagt om een nieuwe visie op deze kaders. Vooruitlopend op de Omgevingsvisie voor Zwartewaterland geldt dit afwegingskader. In dit beleidskader ligt de focus op de randvoorwaarden en uitgangspunten voor zonneparken in een veldopstelling. Voor grootschalig wind kunnen soortgelijke voorwaarden gaan gelden. Omdat wind op korte termijn niet realiseerbaar is en veldopstellingen voor zon wel, is voornamelijk dit kader van toepassing op alle veldopstellingen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist en die groter zijn dan 50 vierkante meter<sup>1</sup>.*

### Relatie met de Omgevingsvisie Zwartewaterland

De gemeente werkt aan het opstellen van een Omgevingsvisie. Een Omgevingsvisie bepaalt na samenspraak met inwoners, de strategische koers voor de fysieke leefomgeving. Thema's als wonen, ondernemen, recreatie én duurzaamheid komen hierin integraal en gebiedsgericht aan bod. De eerste fase van het traject omgevingsvisie (burgerparticipatie rond de kernopgaven / reisbestemmingen) is in de zomer 2018 afgerond. Hierna volgt een gebiedsgerichte verdieping van de kernopgaven. De vertaling van de kernopgaven en ambities naar de impact hiervan op de fysieke leefomgeving wordt vastgelegd in de Omgevingsvisie. In 2019 wordt de visie vastgesteld.

Eén van de reisbestemmingen in deze omgevingsvisie is duurzaamheid. Energie is hierbinnen een belangrijk thema. Stip op de horizon is een energieneutraal Zwartewaterland in 2040. Het is de bedoeling dat dit afwegingskader een herijking en integrale vertaling krijgt in de Omgevingsvisie. Noodzakelijke aanpassingen kunnen we doen op basis van de ervaringen die we tot die tijd opdoen met dit afwegingskader.

### Uitgangspunten, kaders en criteria

Onderstaande elementen vormen de basis voor de gemeente Zwartewaterland om mee te werken aan initiatieven voor grootschalige opwekking van energie door zonnevelden en windmolens.

#### 1. Waarom

De gemeente Zwartewaterland wil uiterlijk in 2040 onafhankelijke zijn van aardgas (fossiel). Om een beeld te krijgen hoe dit gerealiseerd kan worden is een modelmatige toekomstige energiemix gemaakt voor de gemeente<sup>2</sup>. Daaruit wordt duidelijk dat alle beschikbare duurzame bronnen (binnen de gemeente) noodzakelijk zijn. Voornamelijk wordt rekening gehouden met een bijdrage van **80 hectare** zon naast de realisatie van **251.000 zonnepanelen op de geschikte daken**. Daarnaast wordt rekening gehouden met 9 (3 MW) windmolens. Bij achterblijven van het aantal panelen op de daken en bij het uitblijven van de berekende energiebesparing van 1,5% per jaar, is er meer ruimte nodig voor zonnevelden en windmolens. Om een begin te maken met deze opgave focussen we ons in dit afwegingskader op de zonnevelden en zon op dak. Ontwikkeling hiervan kan op redelijke korte termijn vanwege (in vergelijking met wind) meer ruimtelijke mogelijkheden (zie potentiekaarten<sup>3</sup>) en voldoende initiatieven en kansen.

1) Grootte voor eigen gebruik en niet bedrijfsmatig

2) Energiemix Zwartewaterland in bijlage 1

3) Energiepotentie kaarten in de bijlage 2

## 2. Is het initiatief mogelijk?

Zolang de gemeentelijke energiedoelen nog niet zijn bereikt ziet de gemeente het als haar taak om medewerking te verlenen bij het verkennen van kansen en mogelijkheden voor grootschalige zonnevelden. Omdat de energietransitie zich afspeelt in de periode tot 2040 hebben we onze doelstellingen m.b.t zon wel opgeknipt in perioden. Op basis van de huidige kennis ziet die er als volgt uit:

	Tot 2022	2022-2030	2030-2040
Zonnevelden (ha)	30	50	80
Zonnepanelen (aantal)	32.000	160.000	251.000
Windmolens (3MW)	0	ntb	ntb

Om te bezien of het mogelijk is om in Zwartewaterland zonnevelden te ontwikkelen die voldoen aan de hierna genoemde criteria bieden we tot 2020 ruimte voor maximaal 3 initiatieven met een gezamenlijk maximum van 22 ha. Waarvan minimaal 1 kleinschalig / educatief (< 2 ha) en 1 grootschalig (> 5 ha).

Deze pilots (zie verderop) dienen duidelijkheid te geven over wat gebiedseigen ontwikkelen voor Zwartewaterland betekent en welke schaal en impact voor onze gemeente acceptabel is. Ook geven de pilots inzicht in de aanpak via dit afwegingskader. Na deze pilotperiode evalueren we proces en resultaat voor een nieuwe beleidsperiode en nemen we het mee in de gemeentelijke Omgevingsvisie.

## 3. Waar

- *Gebouw gebonden*
  - Zonnepalen op daken hebben onze eerste voorkeur. Omdat het totale (geschikte) dakoppervlak in bestaand bebouwd gebied onvoldoende is, zijn er binnen de gemeentelijke energiemix ook grondgebonden zonnevelden opgenomen. Om niet onnodig veel ruimte voor deze vorm te gebruiken werken we als gemeente mee aan gebouw gebonden zonne-energie oplossingen. Ook in beschermd stadsgezicht zien we mogelijkheden als wordt voldaan wordt aan de welstandsnota.
  - Indien de bijdrage via gebouw gebonden opwekking onvoldoende snel gaat zal de gemeente versnellingsopties meenemen in de Omgevingsvisie en via het spoor Omgevingsvergunning.
- *Veldopstellingen*

Zonnevelden zijn op voorhand nergens uitgesloten in de provinciale Omgevingsvisie. Wel stelt de provincie als voorwaarden dat er sprake is van tijdelijk (mede)gebruik van de gronden en maatschappelijke meerwaarde en compensatie van evt. waardenverlies is aangetoond. Zonneparken kunnen op verschillende gronden gerealiseerd worden: grasland, akkerland maar ook op braakliggende percelen, bedrijventerreinen, boven parkeerterreinen en op grote waterpartijen.

Op plaatsen waar het halen van natuurdoelen voorop staat vinden wij zonnevelden niet wenselijk en sluiten we deze vooralsnog uit. Het gaat hierbij om:

  - Natuur Netwerk Nederland
  - Natura 2000.

Andere aandachtspunten voor ons zijn:

  - Strijdigheid met andere potentiële ontwikkelingen
  - Kwetsbaarheid natuur en landschap
  - Openheid van het landschap

## 4. Hoe

### Grootte

We maken onderscheid in 3 categorieën zonnevelden:

- Kruimel: Grondgebruik kleiner dan 50 m<sup>2</sup> (gericht op eigen gebruik)
- Kleine zonneparken met grondgebruik tot 2 ha
- Grote zonneparken van 2-10 ha

Voor alle categorieën is een omgevingsvergunning vereist. Voor kleine zonnevelden en grote zonnevelden hoort bij de aanvraag minimaal een ontwerpplan (met de hieronder genoemde uitgangspunten) en een participatieplan.

Tot 2022 mag een zonneveld in de gemeente niet groter zijn dan 10 ha. Ook mag het oppervlak van aan elkaar grenzende zonnevelden niet groter zijn dan 10 ha. Deze beperking is ook opgenomen om de impact van de eerste zonnevelden niet te groot te laten zijn.

#### Aansluiten bij gebiedskenmerken

Voor alle vormen van grootschalige duurzame energie is, net zoals voor andere ruimtelijkeinitiatieven die een wijziging van het bestemmingsplan vereisen, landschappelijke of stedelijke inpassing belangrijk. Zonnevelden dienen zodanig ontworpen en aangelegd te worden dat ze aansluiten bij de karakteristieken en kwaliteit van het gebied. Het ontwerp en inpassingsplan wordt door de gemeente beoordeeld. Daarbij kijken we naar het landschapstype, stedenbouwkundige, landschappelijke, ruimtelijke en ecologische kwaliteiten. Hierover vindt vooraf overleg met de gemeente plaats.

#### Combineren van opgaven

Combinatie met andere (ruimtelijke) opgaven zien we als een belangrijke kans voor grootschalige opwekking van duurzame energie waaronder zonneveldenprojecten. Het benutten van kansen voor meervoudig ruimtegebruik is cruciaal. In de vergunningaanvraag dient daar dan ook aandacht voor te zijn. Denk hierbij aan natuurontwikkeling, biodiversiteit, cultuur, bijdrage aan de klimaatadaptatie opgave, recreatie, educatie, lokale werkgelegenheid en economie. Dit betekent niet dat enkelvoudig gebruik van een locatie niet kan maar dat meervoudig gebruik de voorkeur heeft.

#### Tijdelijk (mede)gebruik

Omdat de ontwikkelingen naar 2040 m.b.t. de energieopgave met vele onzekerheden gepaard gaan en er ongetwijfeld innovaties komen die een bijdrage gaan leveren, onttrekken we voorlopig de gronden niet aan de oorspronkelijke bestemming. Ook om de procedure versneld te kunnen doorlopen vergunnen we tijdelijk (mede)gebruik voor maximaal 25 jaar (via project omgevingsvergunning; vereist: in oude staat herstellen). Via het Omgevingsvisietraject kan deze aanpak aangepast worden door wel gebieden aan te wijzen voor grootschalige energieopwekking.

#### Procesparticipatie

We zien de aanleg van zonnevelden als een activiteit van maatschappelijk belang. Niet alleen als bijdrage aan de gemeentelijke energieopgave maar ook als mogelijkheid om de inwoners van de gemeente deelgenoot te maken van de energietransitie en mee te laten delen in de lokaal opgewekte energie en bij aanleg en onderhoud van de zonnevelden.

We verwachten van de aanvragers dat zij vroegtijdig met de omgeving in gesprek gaan over het initiatief en deze bij de planontwikkeling betrekken. Hoe meer een project bijdraagt aan economische en sociale doelen des te positiever de afweging. Hier is geen absolute maatstaf voor te geven. In de praktijk zal dit per project en per locatie vorm moeten krijgen.

We onderscheiden de volgende vormen van participatie:

- Communicatie: dialoog met de omgeving; minimale vorm die altijd uitgewerkt dient te zijn in een **communicatieplan** voor kleine en grote zonnevelden; resultaten hiervan dienen terug te komen in het participatieplan
- Acceptatie: meedenken met de plannen
- Participatie: wijze waarop initiatiefnemer hieraan werkt en de resultaten staan beschreven in een **participatieplan**

In overleg met de omgeving bepaalt de initiatiefnemer op welke wijze participatie wordt ingevuld.

Hiervoor bestaan verschillende opties:

- Korting op de energierekening: via omwonenden regeling het aanbieden van groene stroom met korting of een financiële vergoeding
- Uitgifte van obligaties: risicodragend deelnemen
- Deelname via coöperatie: omwonenden en burgers kunnen mede eigenaar worden
- Middelen onderbrengen in een gebiedsfonds: fonds komt ten goede aan nabije omgeving van het park (vgl. bestaand ruimtekwaliteit fonds)

Wanneer aanleg en beheer bij energieprojecten worden uitgevoerd door partijen binnen de gemeente of regio, leveren ze op een andere manier een bijdrage aan de lokale economie.

## 5. Kosten

De kosten van (planologische) procedures en bijbehorende noodzakelijke onderzoeken zijn voor de initiatiefnemer. De kosten van planschade zijn ook voor de initiatiefnemer.

Na 16-20 jaar volgt een heroverwegingsmoment, waarbij besloten wordt of het zonnepark in stand wordt gehouden of dat het verwijderd wordt. Indien besloten wordt dat het park verwijderd moet worden, zijn de kosten voor het verwijderen van het zonnepark en het terugbrengen van de grond in de oude toestand ook voor de initiatiefnemer.

## 6. Procedure

### 1. Overleg met de gemeente

Een initiatiefnemer maakt het voornemen schriftelijk bekend bij de gemeente. Gemeente verkent de kansen en potentie (op basis van dit afwegingskader). Bij voldoende potentie volgt een startoverleg over het voornemen (beginfase), het afwegingskader en andere zaken die aandacht vereisen (zoals archeologie, milieuaspecten, cultuurhistorie). In dit overleg wordt ook bepaald welke partijen geïnformeerd en betrokken gaan worden. Rollen, verantwoordelijkheden en uitvoering worden daarna door de initiatiefnemer vastgelegd in een communicatieplan. In het communicatieplan beschrijft de initiatiefnemer ook in hoofdlijnen het project zoals geplande locatie, omvang en vermogen.

### 2. Informatieverstrekking

Initiatiefnemer en gemeente informeren omwonenden en belanghebbenden over het voornemen, communicatiewijze, participatiemogelijkheden, beleid en besluitvormingstraject.

### 3. Procesparticipatie

Initiatiefnemer stelt voorafgaand aan het ruimtelijke ordeningsproces en in overleg met de gemeente een participatieplan op. De gemeente speelt hierbij een faciliterende rol. Het participatieplan wordt door de initiatiefnemer opgesteld in samenspraak met omwonenden en belanghebbenden. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het betrekken van de omgeving in het hele projectproces (ontwikkeling, bouw en exploitatie). In het participatieplan wordt beschreven hoe deze procesparticipatie vorm krijgt.

### 4. Indienen van de aanvraag.

Verzoek om vergunning gaat vergezeld met participatieplan (resultaten dialoog met de omgeving en wat er met de wensen is gedaan) en inrichtingsplan (uitkomst participatieproces) en inzicht in de financiële haalbaarheid (businesscase). In de aanvraag is er ook aandacht voor koppeling aan andere opgaven.

### 5. Beoordeling van de aanvraag

Het college van B&W is bevoegd om voor zonneparken tot 10 hectare de aanvraag van een omgevingsvergunning zelf af te handelen. Gemeente als bevoegd gezag heeft de verantwoordelijkheid voor goede bestuurlijke verankering, zodat duidelijk wordt wat wel en niet, en waarom wel en niet, met de inbreng van de omgeving is gedaan. College is vrij om een aanvraag van geen bedenkingen aan de raad voor te leggen.

## Pilot

Zoals onder punt 2 is aangegeven wil de gemeente ervaring met dit afwegingskader opdoen in de vorm van maximaal 3 pilots. De procedure voor deze pilots start voor nog voordat fase 1 is ingegaan (onder procedure). De gemeente maakt bekend dat er binnen de gemeentegrenzen ruimte is voor 3 pilots die aan de criteria in dit afwegingskader voldoen. De gemeente beoordeelt de ingezonden initiatieven en communicatieplannen aan de hand van dit afwegingskader en selecteert maximaal 3 pilots. Na selectie gaat het traject verder met fase 2.

## Afwegingskader

Kader / Criterium	Invulling	Praktisch / vereist
Geldend Ruimtelijk beleid	Provinciaal beleid. Provinciale Omgevingsvisie. <sup>4</sup> Uitsluitingsgebieden NNN en Natura 2000.  Huidig gemeentelijke bestemmingsplan buitengebied	Gebouw gebonden: Geen uitsluiting, bij beschermd stadsgezicht in overleg met gemeente Grondgebonden: Niet in gebieden met natuurdoelstellingen.

4) Provinciale omgevingsverordening, artikel 2.1.8 (zonnevelden): • In de Groene Omgeving mogen zelfstandige opstellingen van zonnepanelen uitsluitend worden toegestaan als tijdelijk (mede)gebruik van de gronden. • Bestemmingsplannen voorzien uitsluitend in de opstelling van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen in de Groene Omgeving als de maatschappelijke meerwaarde is aangetoond én is aangetoond dat het verlies van ecologische en/of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit in de omgeving. Zie ook Handreiking Kwaliteitsimpuls zonnevelden van de provincie (door GS vastgesteld in feb. 2017).

	Afwegingskader Komende gemeentelijke Omgevingsvisie	Startoverleg met de gemeente (vereist).
Identiteit van het landschap	Goede ruimtelijke en landschappelijke inpassing volgens Werkboek <b>Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO)</b> ; provinciale catalogus gebiedskenmerken en de gemeentelijke uitwerking.  Kleinschalig / educatief als nieuwe dorpsfunctie bij de kernen.  Grootschalig als aansluiting bedrijventerreinen en in open landelijk gebied.  <b>Compensatie</b> van verlies aan beleevings- en natuurwaarden via: gebiedsfonds, maatregelen bij de inrichting, randen met kwaliteit.  Bewaking van de beeldkwaliteit van de zonnevelden	Ontwerp met aandacht voor: Omringende landschap Directe omgeving Het zonneveld zelf  Ontwerpen in Inrichtingsplan (vereist).  Zie: handreiking kwaliteitsimpuls zonnevelden – prov. Overijssel  Beheers- en onderhoudsplan (gewenst).
Slimme koppeling aan andere opgaven	<b>Dubbel ruimtegebruik</b> zoals: natuurontwikkeling, vernatting, waterberging. Bijdrage aan andere <b>beleidsdoelstellingen</b> zoals: educatie, werkgelegenheid en economie	Onderdeel van de aanvraag (vereist).  Zie: handreiking kwaliteitsimpuls zonnevelden – prov. Overijssel
Procesparticipatie	Koppeling opwek aan lokaal gebruik. Afspraken over afname van stroom door bewoners / bedrijven uit de gemeente. Actieve betrokkenheid direct omwonenden	Communicatieplan (vereist onderdeel aanvraagproces)  Participatieplan (vereist)
Lokaal mede-eigendom	Omwonenden en andere inwoners uit de gemeente krijgen de mogelijkheid om financieel te participeren. Streven naar 50% mede-ontwikkelaarschap met inwoners (lokaal > regionaal > provinciaal). Lokale ondernemers betrekken bij realisatie.	Participatieplan (vereist)  Samenwerking met energie coöperatie
Financiële haalbaarheid	Aansluiting op netwerk (financieel) mogelijk: tot 2 ha geen beperking 2 tot 8 ha verdeelstation 8 tot 13 ha hoofdstation Directe afnemers in de buurt: b.v. oplaadpunten elektrisch vervoer  In oude staat herstellen: recycling zonnepanelen en installatie, behoud waardevolle elementen.	Sluitende businesscase (incl. Beëindigingsplan). Inzicht in financiële haalbaarheid (vereist)

*Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van 6 juni 2019.*

*De griffier,  
Ing. H.W. Schotanus-Schutte*

*De voorzitter,  
Ing. E.J. Bilder*