

Beleidskader Grootschalige Energieopwekking 2.0

De raad van de gemeente Putten;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 20 juli 2021, nr. 1311531;

gelet op het bepaalde in artikel 2.1, 2.2 juncto 2.4 Wet algemene bepaling omgevingsrecht;

besluit:

het beleidskader Grootschalige Energie Opwekking 2.0 vast te stellen.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In de periode 2019-2021 heeft de gemeente Putten een pilot Grootschalige Energieopwekking (GEO) georganiseerd met als doel lokale initiatieven voor de opwek van hernieuwbare energie op te halen. Meerdere inwoners zijn met plannen gekomen voor de opwek van energie met windmolens, bio-vergisting en zonnepanelen. Al deze initiatieven werden beoordeeld aan de hand van dit kader. Van tien projecten zijn een viertal projecten gehonoreerd met een intentieovereenkomst. Bij een zorgvuldige uitwerking van het plan wordt beoogd over te gaan tot een vergunningsaanvraag en realisatie van de opweklocatie.

Met de beoordeling van deze projecten is er ervaring opgedaan met het traject dat initiatiefnemers, inwoners en de gemeente doorlopen en het kader waaraan de initiatieven worden getoetst. Deze ervaringen zijn opgehaald en gebruikt om het eerste kader aan te passen. Dit heeft geleid tot dit Beleidskader Grootschalige Energie Opwek 2.0. De inhoudelijke criteria kennen weinig aanpassing. Wel is er in dit kader meer oog voor het te doorlopen proces. Het kader richt zich op de ambitie die is opgenomen in Regionale Energie Strategie 1.0 (RES 1.0) en de ambitie van energieneutraliteit in 2050.

De commissie EBOR hebben we over deze opgave en transitie geïnformeerd middels de evaluatie 'Pilot Grootschalige Energieopwekking'.

1.2. Maatschappelijke context

De inpassing van grootschalige energieprojecten brengt veel maatschappelijk debat met zich mee. Als gemeente zien we dat we een bijzondere positie hebben. Op minstens vijf vlakken zijn er belangen die gemeente bij elkaar brengt. Dat betreft:

1. Het behalen van de doelstelling tot energieneutraliteit in 2050.
2. Het kwalitatief inpassen en vergunnen van ontwikkellocaties voor GEO.
3. Het monitoren van maatschappelijk draagvlak tijdens de transitie van fossiele brandstoffen naar duurzaam opgewekte energie.
4. Het zorgvuldig uitvoeren van een democratisch proces in de gemeenteraad.
5. Het duurzaam en efficiënt benutten van de gronden in de gemeente.

Voor een goede afweging is het nodig dat bij samenwerking met de gemeente op dit onderwerp alle betrokken partijen deze belangen als gegeven beschouwen. Er wordt verondersteld dat deze vijf belangen in het proces eenzelfde aandacht verdienen. De rol van de gemeente is om de betrokken partijen te wijzen op het gewenste proces (2.3) en het beleid dat de gemeente voert.

1.3. Doel beleidsregels

Dit beleidskader heeft als doel een nadere inhoudelijke uitwerking van de genoemde criteria in de Verkenning te geven en geeft ook duidelijkheid over de te nemen processtappen en kaders voor de participatie voordat de initiatiefnemer een vergunning kan vragen.

2. Algemene kaders

2.1. Provinciaal, regionaal en lokaal beleid

De ambitie om klimaatneutraal te zijn in 2050 is vastgelegd in de Routekaart Klimaat Neutraal Putten en sluit onder andere aan bij de Europese en landelijke ambities. Zij is ook vastgelegd in de Regionale routekaart naar klimaatneutraal van de (voormalige) regio Noord-Veluwe, het Gelders Energieakkoord – welke Putten heeft medeondertekend in 2015 – en de Omgevingsvisie Gelderland van de provincie Gelderland. Deze ambitie is ook verankerd in de Omgevingsvisie van de gemeente Putten. In de bestuursovereenkomst 2018-2022 van de gemeente Putten is aangegeven dat de gemeente verdere uitvoering aan de energietransitie.

De regionale energiestrategie 1.0 vormt een belangrijke basis voor de zoekgebieden voor zon op land. De invulling van de kaders uit de RES worden alleen als leidend aangehouden als de gemeenteraad daarmee heeft ingestemd. Dit om lokale verantwoordelijkheid op basis van lokale besluitvorming niet te ondermijnen. Een initiatiefnemer volgt dus primair de lokale beleidskaders en procedure tenzij anders besloten.

Het is belangrijk dat iedereen in Putten meedoet om de energietransitie te kunnen laten slagen. Daarom wil de gemeente inzetten op het stimuleren van initiatieven en het bijdragen aan een omgevingsdialoog om de belangen op gestructureerde wijze inzichtelijk te krijgen.

2.2. Bestaand planologisch kader

Op basis van de geldende regelgeving is het plaatsen van zonnepanelen in bepaalde situaties al mogelijk. Wanneer zonnepanelen op een dak worden geplaatst, zijn ze in bijna alle gevallen vergunningsvrij. In de vorm van veldopstellingen, kunnen zonnepanelen niet vergunningsvrij worden geplaatst. Hiervoor dient een vergunningsaanvraag via het omgevingsloket te worden gedaan. Op basis van de kaders ruimtelijke ordening wordt het plan getoetst. Bij het indienen van een omgevingsvergunning en de vraag voor afwijken van het bestemmingsplan of de mogelijkheid tot wijzigen van een bestemmingsplan worden de wettelijke kaders toegepast. Deze wettelijke kaders voorzien in drie van de vijf gemeentelijke belangen (zie: 1.2 Maatschappelijke context). Zij garanderen het belang van een goede inpassing en vergunningsverlening (belang 2), een zorgvuldig democratisch besluit door de gemeenteraad (belang 4) en duurzaam en efficiënt ruimtegebruik (belang 5). Voor het behalen van de andere doelstellingen is er een voorproces die bestaat uit verschillende fasen.

2.3. Proces tot vergunningverlening

In de route tot vergunningsverlening zijn er 4 fasen gedefinieerd:



Om voldoende voortgang te houden in het bereiken van de doelstelling energieneutraliteit (belang 1, par. 1.2) en het maatschappelijk draagvlak inhoudelijk goed te kunnen beoordelen (belang 3, par 1,2), stelt de raad met dit kader een ambtelijke voor-toets vast. Deze voor-toets toetst in welke mate de initiatiefnemer voldoet aan 10 maatschappelijke criteria. Deze maatschappelijke criteria zijn van belang om draagvlak te versterken. De 10 criteria in de Verkenning worden in de eerste 3 fasen uitgewerkt. Deze criteria worden, vanwege het interactieve karakter niet in de vergunningsaanvraag getoetst. Voordat de vergunningsaanvraag wordt ingediend, wordt gevraagd de uitwerking van deze criteria te delen met de belanghebbenden en de gemeentelijke organisatie. De gemeente hecht belang aan participatie vóór de vergunningsaanvraag. De ervaring is dat de slagingskans bij goede participatie hoger is¹. Als er onvoldoende invulling wordt gegeven aan de 10 criteria kan het college besluiten een vergunningsverlening te weigeren.

Onder de verschillende fasen worden de volgende zaken besproken en/of uitgevoerd.

- | | | |
|----|--------------|--|
| 1. | Kennismaking | Initiatiefnemer meldt zich bij de gemeente met plan. De gemeente onderzoekt of het plan past binnen de doelstelling, de provinciale omgevingsverordening en het gemeentelijk beleid. |
|----|--------------|--|

1) Lokaal eigendom in beleid, onderzoek Energie Samen

2	Belangenanalyse	Initiatiefnemer brengt lokale belangen in kaart, voor zowel doelbestemming kavel als inwoners en organisaties. Gemeente heeft een neutrale rol en is aanspreekpunt voor verschillende partijen. Zij kan contactgegevens aanreiken van inwoners en organisaties die zich bij de gemeente hebben gemeld.
3.	Omgevingsdialoog	Omgevingsdialoog met gedefinieerde belanghebbenden volgt. Hier presenteert de initiatiefnemer de uitwerking van de criteria. Zij reageert op de vragen en opmerkingen van de belanghebbenden. De initiatiefnemer stelt een verslag van de dialoog op. In het verslag doet zij melding van suggesties die zijn overgenomen en die ter zijde zijn gelegd. De antwoorden op technische vragen worden in het verslag opgenomen. Het verslag van de dialoog wordt teruggekoppeld aan de belanghebbenden. Belanghebbenden geven aan of zij zich in het verslag herkennen. Uitwerking van criteria en verslag omgevingsdialoog worden door de gemeente Putten beoordeeld.
4.	Vergunningsaanvraag	Na beoordeling van de eerste 3 fasen evt. vergunningsaanvraag bij het omgevingsloket.

3. Criteria per fase

Er zijn 10 criteria opgenomen die de gemeente van belang acht. Zij worden in de eerste drie fasen (kennismaking-belangenanalyse-omgevingsdialoog) volgordelijk uitgewerkt. Deze opzet is gekozen zodat er vanuit een planaankondiging enerzijds de initiatiefnemer de ruimte wordt gegeven om zijn idee aan te scherpen en anderzijds de lokale omgeving zorgvuldig te informeren en consulteren over het voornemen. Een fase vangt vanzelfsprekend aan als de voorgaande is afgerond.

Fase 1: Kennismaking	1.	Bijdrage aan energiedoelstelling
Fase 2: Belangenanalyse	2.	Realisatietermijn
Fase 3: Omgevingsdialoog	3.	Maatschappelijk draagvlak
	4.	Toepassing op laagwaardige grond
	5.	Effect op andere kwaliteiten in het gebied
	6.	Landschappelijke inpassing
	7.	Lokaal eigenaarschap in het project
	8.	Tijdelijk gebruik
	9.	Effect op lokale werkgelegenheid
	10.	Meervoudig ruimtegebruik

3.1. Criteria in Fase Kennismaking

1. Bijdrage aan energiedoelstelling
Er zijn voldoende projecten nodig om de doelstelling klimaatneutraal in 2050 te halen. De gemeente noemt wat de doelstelling is, of het gekozen middel past in het gemeentelijk beleid. In de kennismaking tussen ontwikkelaar en gemeente wordt ingeschat in welke mate het project bijdraagt aan de doelstelling.
2. Realisatietermijn
De gemeente heeft een doelstelling om voor 2030 projecten te realiseren. Zij heeft behoefte aan grootschalige energieopwekking die binnen deze termijn tot realisatie komt. Initiatiefnemer geeft op basis van kennis en ervaring een realistische tijdsindicatie.

3.2. Criteria in Fase Belangenanalyse

3. Maatschappelijk draagvlak
Door procesparticipatie vanaf het begin vorm te geven, hebben inwoners een eerlijke kans betrokken te zijn bij een project. Om die reden werkt de initiatiefnemer een analyse uit met daarin de belanghebbenden. Dat zijn in elk geval de aangrenzende grondeigenaren, omwonenden met zicht op het kavel en gerelateerde maatschappelijke organisaties. Deze groep van belanghebbenden wordt uitgenodigd voor de omgevingsdialoog. Indien inwoners of partijen zich louter tot de gemeente hebben gewend, reikt de gemeente de contactgegevens aan bij de initiatiefnemer.
4. Toepassing op laagwaardige grond
De gemeente Putten kiest bewust voor een maat-werkbenadering als het gaat om grootschalige energieopwekking op land. Hiervoor hanteert zij de Gelderse omgevingsverordening en de Gelderse Zonneladder, die ook in de RES is opgenomen. Deze ladder brengt hiërarchie aan in het beoordelen van de locaties. De Zonneladder bevat een vertrekpunt en vier treden:
Vertrekpunt:

Er zijn uitzonderingsgebieden. Grootschalige energieopwekking is niet mogelijk in gebieden met een hoge natuurwaarde².

Trede 1:

Inzetten op daken, onbenutte bebouwde locaties en op infrastructurele werken.

Trede 2:

Zon op laagwaardige gronden: Langs infrastructurele werken, op industriële plassen en pauze-landschappen.

Trede 3:

Zon op gevoelige locaties: langs stads- of dorpsrand, minder efficiënte landbouwgrond, andere plassen, buffer rondom natuurgebieden, recreatiegebieden.

Het is niet zo dat de hoogste trede (trede 3) alleen mag worden verwezenlijkt als alle andere treden zijn benut, maar de criteria, verantwoording en inspanning wegen zwaarder. Belangrijke vereisten zijn streven naar draagvlak, een zorgvuldige ruimtelijke inpassing en versterken van andere kwaliteiten (zie criterium 5). Bij meerdere projecten in hetzelfde gebied en beperkte netcapaciteit beveelt de gemeente het project in de laagste trede aan.

5. Effect op andere kwaliteiten en planontwikkeling in het gebied

Van de initiatiefnemer verwachten we een analyse van de impact van het project op de aanwezige functies in de omgeving (woon- en leefklimaat, evt belemmeringen bedrijfsvoering) en milieuaspecten waaronder waterhuishouding, lokale flora- en fauna en de effecten van het project hierop (zowel positief als negatief) waarbij wordt gezocht naar het versterken van de aanwezige kwaliteiten. Ook zal de gemeente aangeven of er sprake is van planontwikkeling met een andere bestemming: wonen, mobiliteit, agrarisch, natuur etc. op of rond het kavel.

3.3. Criteria in Fase Omgevingsdialog

6. Landschappelijke inpassing

Grootschalige energiesystemen worden door initiatiefnemer zorgvuldig landschappelijk ingepast. De initiatiefnemer stelt een inrichtings- en beheerplan op. Hierbij wordt rekening gehouden met karakter van het gebied, de natuurlijke en landschappelijke waarden, bestaande lijnen en kavels.

De Gelderse Zonnewijzer³ biedt suggesties voor typische landschappelijke inrichting voor Putten. Een inrichtingsplan moet in ieder geval de volgende zaken omvatten:

- De inpassing en/of herkenbaarheid van het project/de opstelling, op het schaalniveau van de omgeving (inpassing en zichtlijnen) en op de locatie zelf (vormgeving van de opstelling).
- Een plattegrond met de inrichting van de locatie: waarop de terreininrichting is uitgewerkt bestaande uit o.a. de aan- en afvoerroutes, de kabels en leidingen, de bouwwerken en beveiliging (hekwerken e.d.).
- Visualisaties, waaruit in ieder geval vanuit de directe omgeving de huidige en toekomstige situatie in beeld wordt gebracht. Deze visualisaties moeten een goed beeld geven van de huidige en toekomstige situatie.
- Een beheerplan met een looptijd gelijk aan de aanwezigheid van het initiatief.
- Invulling bestemming na ontmanteling

7. Lokaal eigenaarschap

De ambitie is dat minstens 50% van de hernieuwbare energiebron en haar opwek in regionaal eigendom komt (in lijn met de ambities van het Klimaatakkoord). Dit betekent dat bij aanschaf van de installatie 50% van de benodigde inleg voor het ophalen van een financiering uit Gemeente Putten of omgeving komt. Dit kan zowel één of meerdere inwoners en/of één of meerdere lokale of regionale bedrijven of organisaties zijn die 50% van de noodzakelijke inleg investeren. De eigendomsverhouding in de beheermaatschappij wordt opgenomen in het verslag van de omgevingsdialog.

Om het potentieel draagvlak te vergroten en de lusten/lasten verdeling in balans te houden, veronderstellen we naast een lokale eigenaar het streven om de omgeving tot 20% financieel te laten participeren. Dat gaat op in het geval er sprake is van 1 lokale eigenaar of 1 lokaal bedrijf of organisatie. Volgordelijk gaat de voorkeur uit naar:

20% directe deelname

(via aandeel in exploitatieorganisatie)

20% indirecte deelname

(via coöperatie)

2) Omgevingsvisie Gaaf Gelderland - Plannenviewer Provincie Gelderland (planoviewer.nl)

3) Zonnewijzer - Publicaties - Gelders Energieakkoord

Het daadwerkelijke aandeel financiële participatie is afhankelijk van de behoefte tot participatie en het aanbod van de initiatiefnemer. Het aandeel werkelijke participatie en de dan geldende standaarden worden toegepast om te bepalen welke afdracht (in euro per MW) aan het duurzaamheidsfonds redelijk is.

8. Tijdelijk gebruik
Projecten voor grootschalige energieopwekking worden tijdelijk vergund. Aan het eind van de levensduur moeten de installaties namelijk worden opgeruimd. De levensduur van energieprojecten variëren tussen de 15 en 30 jaar. De maximale termijn voor duurzame energieprojecten stelt de gemeente daarom op 25 jaar. De initiatiefnemer werkt uit wat er gebeurt met de materialen en het kavel na ontmanteling.
9. Effect op regionale werkgelegenheid
Als de initiatiefnemer inzichtelijk kan maken dat het regionale bedrijfsleven meeprofiteert bij de ontwikkeling, realisatie en het beheer van een project is dat een belangrijke pré in de beoordeling van een voorstel. Dat geldt ook wanneer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij het initiatief worden betrokken.
10. Meervoudig ruimtegebruik
De gemeente streeft zoveel mogelijk naar meervoudig grondgebruik. De initiatiefnemer werkt uit hoe het project hieraan bijdraagt. Potentiële dubbelfuncties zijn: begrazing, educatie, recreatie, waterretentie en soortversterking.

4. Omgevingsdialoog

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van de omgevingsdialoog. Aan de omgevingsdialoog zijn de volgende richtlijnen verbonden:

- De omgevingsdialoog heeft een openbaar karakter en wordt publiekelijk aangekondigd.
- De daadwerkelijk aanwezigen worden bij de dialoog vastgesteld.
- De initiatiefnemer noteert contactgegevens van de vastgestelde lijst betrokkenen bij de omgevingsdialoog zodat zij in een later stadium het verslag kunnen ontvangen.
- De criteria worden als voorbereiding op de dialoog uitgewerkt.
- De mogelijkheid tot participatie is per uitwerking van een criterium verschillend van karakter. Het karakter is: informeren, meedenken of meedoen. De criteria 1-4 kennen een informierend karakter, de criteria 5-10 kennen meedenken en meedoen als karakter.
- Deze omgevingsdialoog vroegtijdig, d.w.z. uiterlijk 1 maand voor ondertekenen anterieure overeenkomst, te organiseren.
- Vragen die tijdens de dialoog niet behandeld zijn, worden achteraf schriftelijk beantwoord.
- De initiatiefnemer geeft in het verslag aan waarom suggesties van belanghebbenden over het plan wel of niet zijn overgenomen.
- De gemeente is aanwezig bij de dialoog. Op verzoek licht ze het gemeentelijk beleid toe.

De initiatiefnemer stuurt het verslag van de omgevingsdialoog na aan de belanghebbenden met daarin het verzoek aan te geven of de inhoud van het verslag een representatieve weergave van de omgevingsdialoog is. Deze belanghebbenden geven aan middels instemming of weigering of zij zich in het verloop van de dialoog herkennen. Bij weigering dient suggestie voor verbetering van het verslag of inhoudelijke argumentatie te worden gegeven.

Met het afronden van een omgevingsdialoog toetst de gemeente de resultaten van de uitwerking van de criteria en besluit het college of de uitwerking van de criteria en de kwaliteit van het participatietraject voldoende is om een vergunningsaanvraag (fase 4) in te dienen.

5. Vervolg vergunningsaanvraag

Bij de daadwerkelijke vergunningsaanvraag via het omgevingsloket zal er getoetst worden op onder andere de volgende ruimtelijke aspecten:

4) Het percentage van 20% is gebaseerd op de Deense nationale duurzame energiewet.

- Archeologie;
- QuickScan flora en fauna;
- Landschaps- en beheerplan;
- Ruimtelijke indeling op basis van tekeningen van: situatie, zijaanzicht zonnepanelen, aan te brengen verharding, hekwerken en transformatorstation.
- Onderbouwing van verkeer en parkeren tijdens de aanleg en tijdens het onderhoud;
- Stikstofuitstoot op basis van een Stikstofrapportage;
- Paragraaf "nationaal landschap Veluwe";
- Standaard onderwerpen: externe veiligheid, luchtkwaliteit, waterparagraaf, etc.;

Afhankelijk van de locatie en de toekomstige eigenaar kan er gevraagd worden naar:

- Financieringsgegevens i.v.m. de Bibob.
- Onderzoek over lichtreflectiehinder met de door TNO geteste methode 'disability glare'.

Meer informatie over deze onderzoeken worden gedeeld bij de vergunningsaanvraag of na een formeel vooroverleg (principeverzoek). De initiatiefnemer levert ook de resultaten op van de eerdere 3 fasen:

- Projectplan met daarin de uitwerking van de 10 punten zoals in dit kader beschreven.
- Verslag omgevingsdialoog.

6. Wettelijke grondslag

De wettelijke grondslag voor dit beleidskader is de verlening van een omgevingsvergunning door burgemeester en wethouders. Het gaat dan om het uitoefenen van de bevoegdheid van burgemeester en wethouders om te beslissen over aanvragen om het verlenen van een omgevingsvergunning (artikel 2.1, 2.2 juncto 2.4 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) ten behoeve van de realisatie van zonneparken.

Bij het uitoefenen van deze bevoegdheid, mogen burgemeester en wethouders beleidsregels stellen, in welk geval zij bereid zijn om een vergunning te verlenen of te weigeren. Voor de ontwikkeling van een zonnepark kan dan alleen planologische medewerking worden verleend, wanneer het plan voldoet aan de uitgangspunten, genoemd in de vastgestelde beleidsregels. Voldoet het niet aan deze punten, dan kan het college de vergunningaanvraag weigeren.

Aldus besloten in de raadsvergadering van 23 september 2021.

A. Gerrits
de griffier (a.i.)
H.A. Lamboij
de voorzitter



Bijlage 1 Procesplaat

