

Beleidsregels zonne-energie

De raad van de gemeente Enschede,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 27 oktober 2021,

besluit:

De beleidsregels voor zonne-energie vast te stellen als beleidsregels in de zin van artikel 1:3, lid 4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Kaders/voorwaarden voor medewerking:

Artikel 1

De voorkeurlocaties voor het plaatsen van zonnepanelen in Enschede bestaan uit:

- daken, parkeerterreinen en andere onbebouwde ruimtes in de bouwde kom;
- langs de RW35 gelegen gronden, voor zover deze voor het opwekken van zonne-energie worden aangewezen in het kader van het project Energielandschap RW35;
- grote wateroppervlakten, voor zover deze niet voor de scheepvaart worden benut, de instandhouding van soorten en habitattypen zich daartegen niet verzet en het gebruik voor het opwekken van zonne-energie geen overwegende bezwaren van recreatieve aard ontmoet;
- de Technology Base.

Met het oog op de waterkwaliteit, is uitgangspunt dat wateroppervlakten voor niet meer dan 50 procent met zonnepanelen mogen worden bedekt.

Artikel 2

Voor de aanleg van zonnevelden in het landelijk gebied gelden de volgende regels:

- Verlies van ecologische en/of landschappelijke waarden moet in voldoende mate worden gecompenseerd. Impact op omgeving moet in voldoende mate worden beperkt en/of gecompenseerd. Uitgangspunt is dat het zonneveld per saldo tot een verbetering van de landschappelijke en natuurwaarde van het gebied leidt.
- Op gronden die volgens de Waarderingskaart buitengebied Enschede (bijlage H) over een hoge of zeer hoge kwaliteit beschikken, dicteert de kwaliteit van het landschap de maximale oppervlakte van het zonneveld.
- Binnen het Natuurnetwerk Nederland wordt de aanleg van zonnevelden niet toegestaan.

Artikel 3

Strategie bij landschappelijke inpassing van zonnevelden

In het landelijk gebied komen gebieden voor met een basiskwaliteit, een hoge kwaliteit en een zeer hoge kwaliteit (zie Waarderingskaart landelijk gebied, bijlage H). Voor zowel gebieden met een zeer hoge, een hoge, als gebieden met een basiskwaliteit zijn ontwikkelingsstrategieën vastgesteld:

gebiedstypering	Strategie
gebieden met een zeer hoge kwaliteit	<p><i>Strategie inpassen</i></p> <p>Bij gebieden met een zeer hoge kwaliteit bestaat die strategie uit 'inpassen'. Binnen deze gebieden is er weinig ruimte voor de aanleg van zonnevelden. Door de museale kwaliteit van het landschap kan de verandering van het landschap door de aanleg van een zonneveld niet meer dan minimaal zijn. Het initiatief moet bovendien aansluiten op de bestaande gebiedskenmerken en hierin een vanzelfsprekende volgende toevoeging zijn. Voorwaarde is bovendien dat de ontwikkeling per saldo tot een verbetering van de landschappelijke en natuurwaarde van het gebied leidt.</p>
gebieden met een hoge kwaliteit	<p><i>Strategie aanpassen</i></p> <p>In gebieden met een hoge kwaliteit is de gaafheid en herkenbaarheid van het landschap minder museaal. Hier is er -beperkt weliswaar- ruimte voor nieuwe ontwikkelingen, waaronder de aanleg van zonnevelden. De landschapsstrategie bestaat hier uit 'aanpassen'. Nieuwe ontwikkelingen moeten bijdragen aan het weer leesbaar maken van het landschap. Nieuwe structuren en lijnen zijn mogelijk, maar ze moeten de herkenbaarheid van het landschapstype versterken.</p>

gebieden met een basiskwaliteit

Strategie transformeren

Binnen gebieden met een basiskwaliteit is de oude landschappelijke identiteit niet leidend bij de vormgeving van nieuwe ontwikkelingen. Gebieden met een basiskwaliteit lenen zich voor transformatie. Er kan gewerkt worden aan een nieuw landschap waarin naast grootschalige zonnenvelden ruimte is voor nieuwe natuur. Transformaties voorzien in een gebiedsontwikkeling en gaan gepaard met een ontwerpogave.

Van een initiatiefnemer van een plan dat voorziet in de aanleg van een zonnenveld wordt verwacht dat hij/zij:

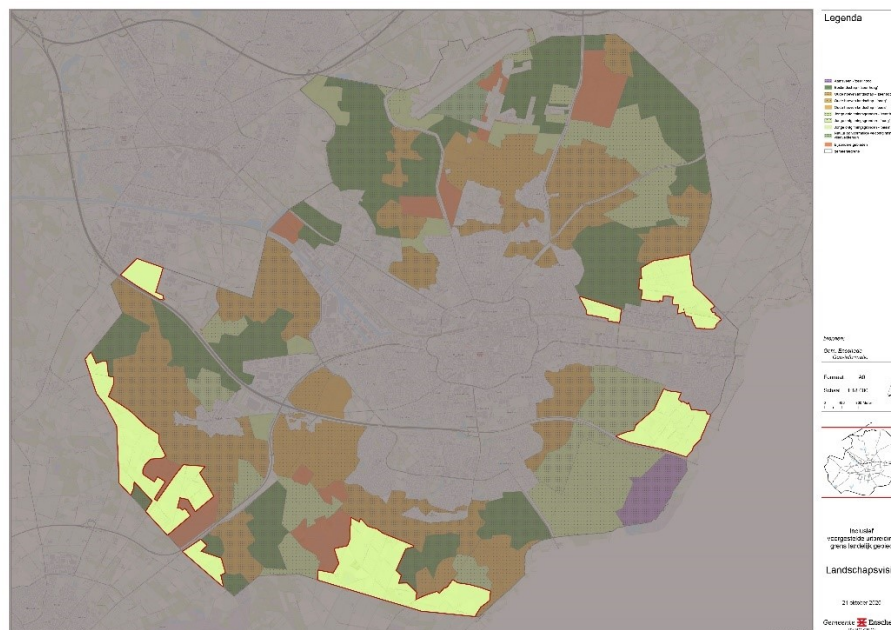
- bepaalt of de beoogde ontwikkelingslocatie volgens de Waarderingskaart buitengebied Enschede (bijlage H) over een zeer hoge, een hoge of een basiskwaliteit beschikt;
- een ontwerp en een aanleg- en een beheerplan opstelt voor de ontwikkelingslocatie, dat is gebaseerd op de voor die locatie van toepassing zijnde ontwikkelingsstrategie.

Artikel 4

De aanleg van grote zonnenvelden, c.q. de clustering van zonnenvelden in gebieden met een basiskwaliteit wordt geprioriteerd. In de periode 2020 – 2030 richten we ons op de gebieden die in afbeelding 2 zijn aangegeven.

In de periode 2025 – 2030 wordt gezien of het mogelijk/wenselijk is na 2030 de aanleg van grote zonnenvelden, c.q. de clustering van zonnenvelden toe te staan in andere gebieden met een basiskwaliteit.

Afbeelding 2: Transformatiegebieden



Artikel 5

Bij de ontwikkeling van zonnenvelden met een (netto-)oppervlakte van meer dan 2 hectare, moet de ontwikkeling van een zonnenveld gecombineerd worden met:

- a. de aanpak van andere maatschappelijke opgaven in dat gebied, waardoor grond meervoudig wordt gebruikt, dan wel:
- b. een integrale gebiedsontwikkeling, dit is een proces waarbij een gebied als geheel wordt ontworpen en ontwikkeld en waarbij alle functies worden betrokken in de afweging.

In beide gevallen mag circa 80 procent van de ontwikkelingslocatie worden benut voor het panelenveld en 20% ruimte voor groen en/of water.

Bedraagt de netto-oppervlakte van een zonnenveld minder dan 2 hectare, dan hoeft de ontwikkeling van het zonnenveld niet gepaard te gaan met de aanpak van een andere gebiedsopgaven of een gebiedsontwikkeling. Maar ook hier dient circa 20 procent van de bruto-oppervlakte van de ontwikkelingslocatie groen te worden ingericht.

Artikel 6

Als het gebruik van de grond voor het opwekken van hernieuwbare elektriciteit na afloop van de exploitatieperiode van het zonnenveld niet wordt gecontinueerd, dan wordt de grond weer geschikt gemaakt

voor het oorspronkelijke grondgebruik. Groenstructuren die door de aanleg van het zonnenveld tot stand zijn gekomen, worden daarbij echter gehandhaafd. Van een initiatiefnemer wordt verwacht dat hij een beëindigingsplan opstelt en overlegt, waarin duidelijkheid moet worden gegeven over de wijze waarop het zonnenveld te zijner tijd wordt ontmanteld.

Om de bodemkwaliteit te behouden zijn toetreding van lucht, licht en water essentieel. Uitgangspunt is daarom dat een derde (1/3) van de grond tussen de rijen panelen vrij gehouden wordt. Het gebruik van pesticiden en herbiciden is -behoudens het pleksgewijs bestrijden van haarden van akkerdistel, ridderzuring, jacobskruiskruid en brandnetel- bij de exploitatie van het zonnenveld niet toegestaan

Artikel 7

Aan de plaatsing van zonnepanelen binnen een zakelijk rechtstrook voor een hoogspanningsleiding, of een hoge druk aardgastransportleiding -conform de artikelen 1 tot en met 6- wordt meegewerkt, mits er een positief advies van de beheerder kan worden overlegd. En voor locaties die onderdeel uitmaken van een gebied met een verhoogd bodemdalingsrisico (potentieel bodemdalingsgebied, respectievelijk potentieel sinkholevormingsgebied) geldt dat er medewerking kan worden verleend, indien er een positief advies van het Staatstoezicht op de Mijnen kan worden overlegd.

Artikel 8

Over de situering, de begrenzing, de omvang en de inpassing op de locatie kunnen aanvullend afspraken nodig zijn met de initiatiefnemer. Daarbij wordt in ieder geval aandacht besteed aan de manier waarop overlast voor de omgeving wordt voorkomen.

Artikel 9

Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij in een vroegtijdig stadium met de omgeving in overleg treedt en gerechtvaardigde wensen van omwonenden in zijn plannen verwerkt. Ook draagt de initiatiefnemer er zorg voor dat omwonenden gedurende de looptijd van het project over de stand van zaken van het project worden geïnformeerd.

Artikel 10

De gemeente Enschede hecht er aan dat bij de ontwikkeling van locaties voor het opwekken van zonne-energie gestreefd wordt naar een eerlijke verdeling van de lasten en de lusten. Bij een opgesteld vermogen van 2 MW of meer, is 50% eigendom voor de lokale omgeving het uitgangspunt.

Artikel 11

De in dit beleidskader opgenomen regels voor de beoordeling van plannen voor het opwekken van zonne-energie gelden voor alle buurten, wijken en dorpen, tot het moment waarop het college voor die buurt, wijk of dorp een buurtenergieplan heeft vastgesteld.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 21 december 2021.

De griffier, R.M. Jongedijk

de voorzitter, T.J.F.M. Bovens

Toelichting bij de Beleidsregels zonne-energie

Bij de ontwikkeling van een kader voor het opwekken van zonne-energie zijn we niet over één nacht ijs gegaan. De eerste voorbereidingen werden al in 2016 getroffen. Via de campagne "Enschede wekt op" werd de Enschedese bevolking uitgenodigd mee te denken en te helpen zoeken naar locaties voor het opwekken van zonne- en windenergie. Ideeën, voorstellen en meningen konden via bijeenkomsten en enquêtes naar voren worden gebracht. Dat leverde veel informatie, maar nog geen visie op.

Ook via onderzoek is er de afgelopen jaren veel informatie verzameld. In dit verband kunnen worden genoemd:

- het onderzoek naar de landschappelijke kwaliteiten van het landelijk gebied;
- het onderzoek naar het toekomstperspectief voor de landbouw;
- het onderzoek naar de gevolgen voor het milieu bij gebruik van de groene ruimte voor het opwekken van zonne- en windenergie.

Voor de inhoud van dit beleidskader is eveneens het beleid van andere overheden en het overleg met Enexis van groot belang geweest. En uiteraard moet ook de gemeenteraad zelf in dit verband worden genoemd; door de bespreking van een discussienota en de vaststelling van de nota Uitgangspunten Energievisie heeft hij richting gegeven aan de inhoud van dit beleidskader voor zonne-energie.

Leeswijzer

In het resterende deel van deze toelichting wordt het beleidskader voor zonne-energie artikelsgewijs toegelicht. In de bij dit document behorende bijlagen wordt nader ingegaan op:

- a. het beleid van hogere overheden,
- b. de resultaten van de publieksparticipatie,
- c. het onderzoek naar de landschappelijke kwaliteiten van het landelijk gebied,
- d. het toekomstperspectief voor de landbouw;
- e. de resultaten van het overleg met Enexis;
- f. de uitkomsten van het milieueffectrapport;
- g. de feedback van de gemeenteraad.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In artikel 1 wordt de voorkeur van de gemeente tot uitdrukking gebracht om zonnepanelen te leggen op locaties waar ze zo min mogelijk uit de toon vallen. In de meeste gevallen gaat het daarbij om situaties waarbij de grond dubbel wordt gebruikt (zoals daken, parkeerterreinen, water, bermen). Maar het kan ook gaan om onbenutte gronden binnen de bebouwde kom.

Tot de voorkeurlocaties voor zonnepanelen worden ook grote wateroppervlakten gerekend. Niet alleen omdat grond schaars is, maar ook omdat met drijvende zonnepanelen een hoger rendement kan worden behaald, dan zonnepanelen die op gebouwen of in het veld worden geplaatst. Niet al het oppervlakte-water leent zich echter even goed voor drijvende zonnepanelen. Zo valt het Twentekanaal af, omdat drijvende zonnepanelen een belemmering voor de scheepvaart opleveren. En voor recreatieplas Het Rutbeek geldt dat het opwekken van zonne-energie moeilijk te verenigen valt met het recreatieve gebruik (zwemmen, surfen) dat er van wordt gemaakt. Ook de bescherming van soorten en biotopen kan aan de plaatsing van drijvende zonnepanelen in de weg staan. Die situatie kan zich aandienen bij benutting van zandwinningslocatie Het Rutbekerveld, die deels is gelegen binnen het Natuurnetwerk Nederland. Als zonnepanelen het water bedekken kan er minder zonlicht het water binnendringen. Dit kan nadelig zijn voor natuurlijke processen. Om ernstige of onomkeerbare schade te voorkomen moet er voldoende ruimte tussen de panelen worden gelaten (maximaal 50 procent bedekking).

De voorkeur voor deze locaties sluit het gebruik van andere, in de groene ruimte gelegen locaties niet uit. Ook impliceert het noemen van deze voorkeurslocaties niet een volgtijdelijkheid. De gemeenteraad heeft dit willen benadrukken, toen hij 7 september 2020 het amendement 'Realiseren minimale ambitie duurzame energie per 2022' aannam: de zonneladder is richtinggevend, niet leidend. De voorkeur voor de benutting van de in dit artikel genoemde locaties komt tot uitdrukking in stimuleringsbeleid, zoals dat in pijler 4.1 van de Energievisie is beschreven.

Het besluit om voorkeurslocaties te noemen voor het leggen van zonnepanelen, nam de gemeenteraad op 7 september 2020, toen hij de nota Uitgangspunten Energievisie vaststelde. En deze beslissing is weer terug te voeren op de wens om de ruimtelijke kwaliteit van onze leefomgeving zoveel mogelijk te behouden. En laatstgenoemd verlangen houdt weer mede verband met reacties van inwoners en agrarische ondernemers. Met deze beleidslijn sluit de gemeente Enschede bovendien aan bij het beleid van andere overheden.

Artikel 2

Uit artikel 2 volgt dat de impact van een zonneveld op de omgeving moet worden beperkt en/of gecompenseerd. In artikel 2 is bovendien het uitgangspunt neergelegd dat de aanleg van een zonneveld per saldo tot een verbetering van de landschappelijke en natuurwaarde van het gebied leidt. Hiermee sluit de gemeente Enschede aan bij de inhoud van de Omgevingsverordening van de provincie Overijssel en de gedragscode Zon op land van branche-organisatie Holland Solar.

Groene omsingeling van zonnevelden is de norm, ongeacht de oppervlakte van het zonneveld. Hekwerken moeten verdwijnen achter houtwallen van gemiddeld 10 meter breed. Daarvoor kan worden aangesloten bij bestaande groenstructuren. Een uitzondering op deze lijn is denkbaar, daar waar het zonneveld aansluit bij industrieterreinen en wegen.

De gemeente neemt het initiatief tot de oprichting van een gebiedsfonds voor het landelijk gebied. Hieruit worden maatregelen bekostigd die gericht zijn op behoud en herstel van het landschap. Als investeren in ruimtelijke kwaliteit bij de aanleg van een zonneveld op een projectlocatie niet mogelijk of zinvol is, dan is afdracht aan een gebiedsfonds aan de orde. De hoogte van die bijdrage wordt afgestemd op de investeringen in het landschap die in die situatie achterwege blijven.

De inhoudelijke keuzes in het beleid hangen samen met de volgende inzichten:

- Uitgangspunt in het voorliggende beleidskader is dat de kwaliteit van het landschap bepalend is voor de maximale omvang van een zonneveld, c.q. de mate waarin zonnevelden geclusterd kunnen worden aangelegd. In gebieden die volgens de Waarderingskaart Buitengebied Enschede over een basiskwaliteit beschikken, kan meer dan in gebieden met een hoge kwaliteit, terwijl in gebieden

met een hoge kwaliteit verhoudingsgewijs meer mogelijk is dan in de gebieden die volgens deze waarderingskaart over een zeer hoge kwaliteit beschikken. Clustering van zonnevelden is alleen mogelijk binnen gebieden met een basiskwaliteit.

- In de nota Uitgangspunten Energievisie had het college voorgesteld op gronden met een hoge of zeer hoge kwaliteit, de maximale oppervlakte van een zonneveld te beperken tot maximaal 6 hectare. Via het amendement 'Vergroten bruto-omvang zonnevelden buitengebied' van 7 september 2020 heeft de gemeenteraad uitgesproken dit een te grote beperking te vinden. In plaats van het door de gemeenteraad voorgestelde alternatief (een maximumoppervlakte van 10 hectare) is er voor gekozen om in het geheel geen maximum te verbinden aan de oppervlakte van een zonneveld (zie vorige punt).
- De nota Uitgangspunten Energievisie voorzag in een verbod op de aanleg van zonnevelden op essen. Via het amendement 'Realiseren minimale ambitie duurzame energie per 2022' heeft de gemeenteraad op 7 september 2020 aangegeven dat een generiek verbod op het gebruik van esgronden voor de aanleg van zonnevelden wat haar betreft niet noodzakelijk is. In dit beleidskader is niet het landschapstype, maar de kwaliteit van het landschap in de eerste plaats bepalend voor de vraag welke ruimtelijke ontwikkelingen er mogelijk zijn. Bij de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit van een locatie wordt uitgegaan van de Waarderingskaart buitengebied Enschede, die als bijlage H aan deze nota is toegevoegd.
Voor de goede orde wordt in dit verband opgemerkt dat essen op die kaart over het algemeen hoog, tot zeer hoog zijn gewaardeerd. Het gevolg daarvan is dat de aanleg van zonnevelden op essen weliswaar niet is uitgesloten, maar dat er alleen ontwikkeld kan worden met in achtneming van de in artikel 3 beschreven ontwikkelingsstrategieën voor een hoog of zeer hoog gewaardeerd landschap.
- Zonnepanelen worden, als de inpassings- en compenserende maatregelen buiten beschouwing worden gelaten, over het algemeen als landschapsoetsierende elementen gezien. Aan de beslissing om op gronden met een hoge of zeer hoge kwaliteit zonnevelden toe te staan liggen twee redenen ten grondslag, namelijk:
 - a. de exploitatie van een zonneveld kan bijdragen aan het beheer en onderhoud van het landschap;
De inkomsten die voortvloeien uit een zonneveld kunnen door particulieren gebruikt worden voor het beheer en onderhoud van het landschap. In dit verband wordt gewezen op het rapport 'Inventarisatie van landgoederen in Enschede', een rapportage van het Overijssels Particulier Grondbezit. Daarin staat dat het produceren van energie kansen biedt voor het in stand houden van en nieuwe ontwikkelingen op landgoederen. Maatregelen op dit gebied zorgen voor een daling van de energiekosten en daarmee dalen de exploitatiekosten.
 - b. de wens gebruik te maken van de bestaande aansluit- en transportcapaciteit van HS/MS-stations van Enexis.
Vanuit een oogpunt van energiesysteemefficiëntie is het gewenst om gebruik te maken van de aansluit- en transportcapaciteit van de bestaande netwerkstations van Enexis. Deze stations bevinden zich allemaal binnen de bebouwde kom.
Als we de nog resterende aansluit- en transportcapaciteit van deze stations willen benutten, dan zullen er in de nabijheid van die stations mogelijkheden moeten worden geboden voor het aanleggen van een zonneveld. Als de afstand tussen een zonneveld en het dichtstbijzijnde punt waarop de energie op het netwerk kan worden ingevoerd te groot is, drukken de aansluitkosten zo zwaar op de exploitatie van het zonneveld, dat het project onuitvoerbaar wordt. De in de stadsrand gelegen gronden hebben echter veelal een hoge, of zeer hoge kwaliteit.
- Zoals hiervoor is aangegeven, kunnen op gronden met een basiskwaliteit zonnevelden geclusterd worden. Bij clustering van zonnevelden ontstaan er mogelijkheden om het elektriciteitsnet efficiënt te gebruiken. Dit leidt, in vergelijking tot de situatie van verspreid liggende zonnevelden, tot lagere aansluitkosten.
- In het milieu-effectrapport, dat ten behoeve van de Energievisie is opgesteld, is verduidelijkt waaruit de consequenties bestaan, wanneer het ruimtelijk beleid voor zonnevelden primair door landschappelijke overwegingen, door overwegingen van kostenefficiëntie (netcapaciteit), door effecten op de woonomgeving, of door gevolgen van de landbouw wordt ingegeven. Het door het college gekozen voorkeursalternatief, dat ook in deze beleidsregel tot uitdrukking komt, houdt zo goed mogelijk met die verschillende belangen rekening. Dit door:
 - in het ruimtelijk beleid uit te gaan van de zonneladder, waardoor er minder agrarische grond nodig is voor de aanleg van zonnevelden en inwoners van het landelijk gebied minder vaak met zonnevelden in hun leefomgeving worden geconfronteerd;
 - in het ruimtelijk beleid rekening te houden met de verschillen in landschapskwaliteit die er binnen het landelijk gebied worden waargenomen.

- ook oog te hebben voor het feit dat de realisatie van een zonneveld in de meer kwetsbare delen van het landelijk gebied kan bijdragen aan het behoud en herstel van landschappelijke kwaliteiten (zie hiervoor);
 - ook rekening te houden met de wens van inwoners om kleinschalige zonnevelden tot stand te brengen;
 - de bestaande mogelijkheden van het elektriciteitsnet zo goed mogelijk te benutten en door tegelijkertijd slim voor te sorteren op een uitbreiding en verzwaring van dat net.
- Het Natuurnetwerk Nederland is het Nederlands netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden. Het netwerk moet natuurgebieden beter verbinden met elkaar en met het omliggende agrarisch gebied. Bij de vaststelling van de nota Uitgangspunten Energievisie heeft de gemeenteraad er voor gekozen om op de gronden die tot dit netwerk behoren, de aanleg van zonnevelden niet toe te staan.

Artikel 3

De gemeente Enschede wil nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen sturen en begeleiden vanuit de kwaliteiten van het buitengebied. Dit door knelpunten aan te pakken en te behouden en versterken wat goed is. Door HNS Landschapsarchitecten zijn de bestaande kwaliteiten van het landelijk gebied in beeld gebracht. Daarbij is ingezoomd op cultuurhistorische, landschappelijke en ecologische kwaliteiten. In hun rapportage ('Waarderingskaart buitengebied Enschede') onderscheiden zij gebieden met een basiskwaliteit en gebieden met een hoge of zeer hoge kwaliteit. Voor elk van die gebieden stelde HNS Landschapsarchitecten een ontwikkelingsstrategie op, die in dit beleidskader van toepassing is verklaard op de realisatie van zonnevelden.

De aandacht die in dit beleidskader voor ruimtelijke kwaliteit wordt gevraagd is niet uniek. Ook in de Omgevingsvisie en de Handreiking zonnevelden van de provincie Overijssel is deze als rode draad herkenbaar. En met de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in dit toetsingskader voor zonne-energie doen we ook recht aan de inbreng van inwoners die op participatiebijeenkomsten en in enquêtes gevraagd hebben om bij de aanleg van zonnevelden waardevolle cultuurhistorische gebieden en natuurgebieden te sparen.

Artikel 4

In artikel 4 worden gebieden aangewezen waar grootschalige zonne-energieprojecten met voorrang worden gefaciliteerd. Het gaat daarbij om gebieden met een basiskwaliteit, die zich volgens HNS Landschapsarchitecten in beginsel lenen voor transformatie.

Met artikel 4 wordt niet beoogd de realisatie van zonne-energieprojecten in andere gebieden met een basiskwaliteit uit te sluiten, maar te prioriteren. De achtergrond daarvoor is tweërlei. De kans is groot dat aansluiting van grootschalige zonnevelden noopt tot aanpassingen in het elektriciteitsnetwerk. Enexis, onze netwerkbeheerder, zal eerder genegen zijn tot het doen van investeringen in dat netwerk, als de gemeente Enschede ook stuurt op het vollopen van de aansluit- en transportcapaciteit die daarmee wordt gecreëerd.

Het initiatief voor de aanleg van een groot zonneveld kan uitgaan van de gemeente, van een groep inwoners, al dan niet verenigd in een bestaande energiecoöperatie, of van een commerciële ontwikkelaar. In alle gevallen is daarbij een gebiedsgerichte aanpak aan de orde, waarbij ook gekeken wordt naar andere lokale opgaven. Ook als het initiatief voor een dergelijke ontwikkeling in eerste instantie uitgaat van een derde, vergt dit de nodige interactie met medewerkers van de gemeente. Ook dit vraagt om een beperking van het aantal projectlocaties dat gelijktijdig onderhanden wordt genomen.

Dat nu juist voor de gebieden is gekozen, die op afbeelding 2 zijn afgebeeld, houdt verband met de volgende overwegingen:

- De gemeente Enschede is eigenaar van een aantal percelen die in De Eschmarke liggen. De gemeente kan de invloed die ze als eigenaar van die grond heeft inzetten om haar ambities waar te maken.
- Voor het concentratiegebied ten oosten van Het Rutbeek geldt dat het grenst aan een gebied dat in Haaksbergen eveneens voor grootschalige opwek in beeld is.
- En wat in het stadsdeel West speelt, dat is dat de Vereniging behoud Twekkelo, de Dorpsraad Boekelo en de Buurtkring Usselo hebben aangegeven zelf verantwoordelijkheid te willen nemen en actief te willen bijdragen aan de energietransitie in Enschede.

Artikel 5

Een groot aantal maatschappelijke opgaven in het landelijk gebied vraagt de komende jaren ruimte, zoals de transitie naar kringlooplandbouw, klimaatmaatregelen, biodiversiteit en productie van duurzame energie. De ruimte is beperkt, dus het zoveel mogelijk combineren van functies is noodzakelijk. Onder, tussen en rond zonnepanelen is altijd ruimte 'over'. Deze ruimte dient zoveel mogelijk nuttig gebruikt te worden. Nuttig betekent dat meerdere maatschappelijke opgaven worden bediend, naast de energieopgave.

De in artikel 5 neergelegde beleidsregel haakt aan bij de Handreiking zonnevelden van de provincie Overijssel. Die Handreiking zonnevelden gaat uit van een voorkeursvolgorde voor het aanleggen van zonnevelden. De aanleg van zonnevelden in de groene ruimte wordt daarbij niet uitgesloten, maar als daarvan gebruik wordt gemaakt, wordt gevraagd om gebiedsopgaven te combineren of om een integrale gebiedsontwikkeling.

Combineren van gebiedsopgaven

Zonnevelden kunnen een positieve bijdrage leveren aan de realisatie van andere opgaven. Een deel van die opgaven in het landelijk gebied is aan een locatie of gebied gebonden. Waterberging is bijvoorbeeld alleen zinvol op lagergelegen plaatsen of in beekdalen. Realisatie van groenblauwe dooradering (netwerk van watergangen en landschapselementen) volgt de landschappelijke structuur en ecologische verbindingen vergroten leefgebieden van specifieke soorten. Zonnevelden worden bij voorkeur en waar mogelijk gecombineerd met deze locatie- of gebiedsgebonden opgaven.

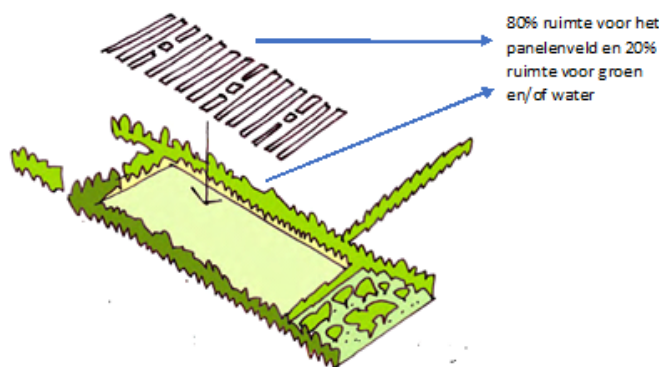
Voor opgaven die niet specifiek gebonden zijn aan een locatie zijn er in principe altijd mogelijkheden om die te combineren met zonnevelden. Verbetering van biodiversiteit, koolstofvastlegging in organische stof of een schakel in een circulair landbouwbedrijf zijn daar voorbeelden van.

Integrale gebiedsontwikkeling

Integrale gebiedsontwikkeling is een proces waarbij een gebied als geheel wordt ontworpen en ontwikkeld en waarbij alle functies worden betrokken in de afweging. Hierbij is een zonneveld één van de functies die een plek kan krijgen in het gebiedsontwerp. Dit biedt veelal betere mogelijkheden voor ruimtelijke inpassing en compensatie van waarden, dan bij het individueel ontwikkelen van meerdere zonnevelden in een gebied. Het aanwenden van revenuen uit zonnevelden voor andere maatschappelijke doelen, leidt vaak tot groter maatschappelijk draagvlak. Daarbij is het belangrijk dat betrokkenen participeren in het plan- of ontwerpproces.

Het doel is een duidelijke meerwaarde (inclusief een betere ruimtelijke kwaliteit) te creëren voor het gebied als geheel.

Artikel 5 beschrijft dat zowel bij de gecombineerde aanpak van gebiedsopgaven, als bij een integrale gebiedsontwikkeling maximaal 80 procent van de ruimte mag worden benut voor het paneleveld, terwijl 20% van de ruimte is bestemd voor groen en/of water. Dit wordt door afbeelding 3 geïllustreerd.



Afbeelding 3: Verhouding groen/water – paneleveld

De voorwaarde om de ontwikkeling van zonnevelden te combineren met andere maatschappelijke opgaven, respectievelijk onderdeel te laten zijn van een integrale gebiedsontwikkeling, ziet op zonnevelden met een netto-oppervlakte van meer dan 2 hectare. De term 'netto' verwijst hierbij naar de oppervlakte van het paneleveld.

Artikel 6

Zonnevelden zijn een vorm van tijdelijk gebruik. De Omgevingsverordening beperkt die exploitatieperiode op dit moment tot maximaal 25 jaar. Na de exploitatieperiode (naar verwachting maximaal 25 jaar) moet de oude functie, veelal een agrarische, hersteld en voortgezet kunnen worden. Nieuwe groenstructuren, tot stand gekomen bij of door de aanleg van het zonneveld mogen daarbij niet worden verwijderd. Zo wordt voorkomen dat de positieve bijdrage van het zonneveld aan natuur en landschap weer ongedaan gemaakt wordt.

Uit een overzichtsstudie van de Universiteit Wageningen uit 2019 blijkt dat minder licht en een andere verdeling van water zullen leiden tot minder bodemleven, lagere organische stofgehalten en een afname van de bodemvruchtbaarheid. Tegelijkertijd wordt in dat onderzoek vastgesteld dat een ecologische inrichting van zonneparken met extensief beheerde vegetaties ook kansen kan bieden op een positief effect op de structuur en kwaliteit van de bodem. Tegen die achtergrond heeft de provincie Overijssel in haar Handreiking zonnevelden aangegeven dat een derde (1/3) van de grond tussen de rijen panelen vrij gehouden dient te worden.

Om te borgen dat de zonne-installatie na afloop van de exploitatieperiode weer wordt verwijderd, kan het gemeentebestuur om een financiële zekerheidsstelling vragen. Als de Omgevingswet in werking treedt, kan de gemeente op grond van afdeling 8.3 van het Omgevingsbesluit in de omgevingsvergunning hierover voorschriften opnemen.

In de gedragscode Zon op land van branche-organisatie Holland Solar staat dat er bij de aanleg of het onderhoud van het zonnepark geen pesticiden of herbiciden gebruikt zullen worden. Het in artikel 6 opgenomen verbod op het gebruik van pesticiden en herbiciden is daarop gebaseerd.

Artikel 7

Over de Notitie reikwijdte en detailniveau die is opgesteld in het kader van de m.e.r.-procedure, heeft overleg plaatsgevonden met Tennet. Tennet heeft daarbij naar voren gebracht dat zonneparken niet zomaar binnen de belemmerde strook van een hoogspanningsverbinding (of boven het kabelbed van een hoogspanningsleiding) mogen worden geplaatst. In het verlengde daarvan is gevraagd om in voorkomende gevallen de plannen op technische uitvoerbaarheid te mogen toetsen.

De uitsluiting van zakelijk rechtstroken van hoge druk aardgastransportleidingen voor de aanleg van zonnevelden, stoelt op soortgelijke overwegingen. Voorkomen moet worden dat er bij de plaatsing van zonnepanelen een hoge druk aardgastransportleiding wordt beschadigd, dan wel onderhoud aan de leiding wordt bemoeilijkt.

Sinds 1933 wint Nouryon Industrial Chemicals (rechtsopvolger van Akzo Nobel Salt) zout in de winning-vergunningsgebieden Twenthe-Rijn en Twenthe-Rijn Uitbreiding, gelegen op het grondgebied van de gemeenten Hengelo en Enschede. Het zout wordt door middel van waterinjectie opgelost uit zogenaamde cavernes. Dit zijn holle, met pekkel gevulde ruimten, die ontstaan wanneer men door middel van injectie van water zout uit de ondergrond oplost.

Vanaf 1960 doen zich ter plaatse van enkele cavernes in deze winningsgebieden verzakkingen voor.

Naar aanleiding daarvan heeft de gemeente Enschede in 2009 in nauw overleg met AKZO Nobel een zogenaamd bodemdalingsprotocol opgesteld. Dit protocol heeft tot doel om veiligheidsrisico's, die samenhangen met de verzakking van leidingen en gebouwen en de schade die daarmee gepaard gaat, te voorkomen.

In dit protocol staat dat in gebieden met een verhoogd bodemdalingsrisico, dit zijn de gebieden die in dat protocol als potentieel bodemdalingsgebied, respectievelijk potentieel sinkholevormingsgebied zijn aangemerkt, aan de realisatie van bouwwerken alleen wordt meegewerkt, indien er een positief advies van het Staatstoezicht op de Mijnen kan worden overlegd.

Artikel 8

De artikelen 1 tot en met 7 geven duidelijke inhoudelijke regels voor de aanleg van zonnevelden. In samenhang met elkaar gelezen geven deze artikelen een goede indicatie of een locatie al dan niet geschikt is, of geschikt te maken valt voor de aanleg van een zonneveld. Toch kan daarmee niet worden volstaan, omdat iedere situatie anders is.

Over de situering, de begrenzing, de omvang en de inpassing op de locatie kunnen aanvullend afspraken nodig zijn met de initiatiefnemer. Daarbij dient in ieder geval aandacht te worden besteed aan de manier waarop overlast voor de omgeving wordt voorkomen.

Artikel 9

Van een initiatiefnemer wordt verwacht dat hij in een vroegtijdig stadium met de omgeving in overleg treedt en gerechtvaardigde wensen van omwonenden in zijn plannen verwerkt. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de diensten van Coöperatie Enschede Energie

Het overleg met de omgeving vindt plaats voordat de omgevingsvergunning wordt aangevraagd. De volgende processtappen worden daarbij onderscheiden:

1. De initiatiefnemer meldt zich met zijn voornemen bij de gemeente. De gemeente toetst het principe-verzoek aan haar beleid. Bij een positief oordeel deelt de gemeente schriftelijk mee onder welke condities er medewerking zal worden verleend.
2. De initiatiefnemer start het overleg met omwonenden en gebruikers/eigenaren van nabij gelegen percelen. Als omwonenden worden aangemerkt, bewoners van panden uit de omgeving die vanuit de woning zicht hebben op de beoogde ontwikkelingslocatie. Voor de vraag of gebruikers/eigenaren van nabij gelegen percelen benaderd moeten worden, is bepalend of zij door de realisatie van het zonneveld rechtstreeks in hun belang kunnen worden geraakt.
3. Tijdens dit overleg verstrekt de initiatiefnemer in ieder geval informatie over:
 - a. het aantal panelen dat hij wenst te plaatsen en de locatie daarvan;
 - b. de wijze waarop hij denkt de bouwwerken in het landschap in te passen;
 - c. de maatregelen die hij overweegt om eventueel nadelige gevolgen voor omwonenden te voorkomen of te beperken;
 - d. de mogelijkheden om financieel in het project te participeren;
 - e. de planning van het project;

- f. de wijze waarop en de frequentie waarmee omwonenden bij dit project van informatie worden voorzien en
 - g. voor zover relevant, de afspraken met de gemeente.
4. Bij de indiening van de aanvraag om een omgevingsvergunning voegt de initiatiefnemer een verslag bij van zijn overleg met de omgeving. Daarin omschrijft hij:
 - a. hoe het overleg met de omgeving is vormgegeven;
 - b. tot welke resultaten het overleg met de omgeving heeft geleid.
In dat verslag wordt uitgewerkt hoe de wensen van de omgeving zijn vertaald in de aanvraag en wordt gemotiveerd welke maatregelen in dat verband zijn overwogen, maar achterwege zijn gebleven.
 5. De gemeente toetst of een initiatiefnemer zich voldoende heeft ingespannen om de omwonenden bij de planvorming te betrekken en of de gerechtvaardigde wensen van omwonenden in het plan zijn vertaald.

Wat gerechtvaardigde wensen zijn, kan van geval tot geval verschillen. Met het bijvoeglijk naamwoord 'gerechtvaardigd' wordt tot uitdrukking gebracht dat de wensen van omwonenden op inhoudelijke gronden beoordeeld moeten worden. Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij zich inspant om de haalbaarheid van de behoeftes van de omgeving te onderzoeken. Bij de beoordeling van datgene wat als gerechtvaardigd wordt beschouwd kan betekenis toekomen aan datgene wat elders in het land gebruikelijk is.

De initiatiefnemer draagt er zorg voor dat omwonenden gedurende de looptijd van het project over de stand van zaken van het project worden geïnformeerd.

Artikel 10

Via deze beleidsregels stuurt de gemeente op een eerlijke verdeling van de lasten en de lusten. De gemeente wil hiermee gunstige omstandigheden creëren voor het ontstaan van maatschappelijke acceptatie.

In de praktijk wordt er op verschillende manieren een invulling gegeven aan de wens om de omgeving te laten delen in de baten van een project, zoals:

- mede-eigendom;
- financiële deelneming (d.m.v. obligaties of aandelen);
- een omgevingsfonds (volledig of gedeeltelijk) gevuld door de initiatiefnemer;
- een omwonendenregeling, in de vorm van verduurzaming bijvoorbeeld van de woning of korting op groene stroom.

In artikel 10 wordt conform de wens van de gemeenteraad¹ het streven naar 50 % lokaal eigendom tot uitdrukking gebracht. Investeren in een zon –en/of windproject is ondernemerschap. Dat vergt ook mee-investeren en risico lopen. Dit kan bewerkstelligd worden door samenwerking met Enschede Energie of de oprichting van een eigen energiecoöperatie.

Voor andere vormen van financiële participatie is alleen in uitzonderingssituaties plaats. Te denken valt aan een situatie waarbij omwonenden unaniem de voorkeur geven aan een omwonendenregeling en de initiatiefnemer tegelijkertijd bereid is een substantiële bijdrage te leveren aan een omgevingsfonds, waaruit activiteiten worden gefinancierd waarmee de lokale gemeenschap als geheel is gebaat.

Artikel 11

In zijn vergadering van 7 september 2020 nam de gemeenteraad de motie Buurtenergieplannen aan. Daarin wordt het college opgeroepen zo spoedig mogelijk in zoveel mogelijk wijken, buurten, buurtschappen en dorpen het gesprek met bewoners en betrokkenen te faciliteren en waar nodig initiëren/coördineren, om tot energieplannen te komen waarin wordt beschreven hoe de betreffende gebieden hun bijdrage kunnen leveren aan de energietransitie. Deze motie sluit aan bij de motie 'Buurtinitiatieven energietransitie', die op 3 februari 2020 door de raad werd aangenomen. Daarbij werd gevraagd om een inventarisatie waaruit blijkt welke buurten in Enschede zelf verantwoordelijkheid willen nemen en wat de overeengekomen kaders en verwachtingen daarbij zijn.

Buurtenergieplannen kunnen binnen deze context gezien worden als een nadere uitwerking, of invulling van het beleid, zoals dat in deze nota is beschreven. Die constatering is in twee opzichten van belang. Enerzijds volgt hieruit dat buurtenergieplannen moeten passen binnen het raamwerk van het beleidskader voor zonne-energie. Anderzijds is van belang dat de vaststelling van een buurtenergieplan voor een bepaald gebied ook ontwikkelingen kan uitsluiten, die tot dat moment wel mogelijk waren, omdat het beleidskader voor zonne-energie daarin voorzag.

¹) Amendement 'Verplichte deelname bewoners' van 7 september 2020.

Bijlagen

Zie bijgevoegde pdf-bestanden voor de bijlagen.