

Beleidskader zon-op-land gemeente Land van Cuijk

De raad van de gemeente Land van Cuijk;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 5 september 2023;

gelet op de RES-NOB, Wet arhi, de omgevingsverordening van de provincie Noord-Brabant en het Klimaatakkoord;

besluit:

1. vervallen te verklaren de bestaande beleidsstukken zonne-energie van de voormalige gemeenten, te weten:
 - Energieverkenning gemeente Boxmeer;
 - Beleids- en afwegingskader zonneparken gemeente Boxmeer;
 - Energieverkenning en -visie gemeente Cuijk;
 - Energieverkenning en -visie gemeente Grave;
 - Energieverkenning en -visie gemeente Mill en St Hubert;
 - Hoofdlijnen kader Grondgebonden zonneparken gemeente Sint Anthonis;
 - Verkenning zonnepanelen samenwerkende gemeenten Land van Cuijk;
2. vast te stellen het Beleidskader zon-op-land gemeente Land van Cuijk, met inachtneming van de volgende wijzigingen:
 - a. bij de opsomming onder 5.1 Beginsel 1: Respecteer het landschap op pagina 23 van het beleidskader wordt een bulletpoint toegevoegd met de tekst: *'een omschrijving van hoe een initiatief aansluit bij het principe om zoveel mogelijk te komen tot clustering van zonneparken, zoals beschreven in de Handreiking afwegingskader landschap onderdeel van de RES-NOB 1.0.'*;
 - b. de zin *'Ze zijn richtinggevend.'* op pagina 25 van het beleidskader wordt vervangen door: *'Wel is een initiatiefnemer verplicht een uitgebreide motivering van de keuzes met betrekking op de landschappelijke inpassing te overhandigen waarbij ten minste ingegaan wordt op alle acht ontwerpprincipes.'*;
 - c. de tekst bij de tweede bulletpoint op pagina 26 van het beleidskader wordt vervangen door: *'Pas wanneer aangetoond kan worden dat het gebruik van landschapselementen onvoldoende afscherming van het zonnepark teweeg kan brengen, kan een hekwerk worden geplaatst. Een initiatiefnemer is verplicht een hekwerk met opgaande gebiedseigen beplanting te onttrekken aan het zicht en rekening te houden met openingen zodat kleine zoogdieren, amfibieën en reptielen erdoorheen kunnen.'*;
 - d. de zin *'Hieronder volgen een aantal voorbeelden.'* op pagina 28 wordt voorafgegaan door de zin: *'Bij zonneparken op landbouwgronden en natuurgronden (trede 4) is een initiatiefnemer verplicht om meervoudig ruimtegebruik toe te passen.'*;
 - e. de zin *'Netcongestie is een groot knelpunt voor de realisatie van meer zonne- en windenergie.'* op pagina 33 wordt evenals in het beleidskader windenergie voorafgegaan door de zin: *'De gemeente Land van Cuijk neemt geen initiatieven in behandeling als er geen zicht is op een realistische haalbare manier van de afzet van elektriciteit.'*

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeente Land van Cuijk wil in 2045 klimaatneutraal zijn. Dat wil zeggen dat er geen uitstoot van broeikasgassen (zoals bijvoorbeeld CO₂) is óf dat deze uitstoot wordt gecompenseerd. Naast deze lange termijn doelstelling sluit de gemeente tot 2030 aan bij doelstelling zoals opgenomen in de RES Noordooost Brabant¹.

De doelstellingen voor 2030 en 2045 kunnen alleen gehaald worden als we in plaats van het verbruik van fossiele brandstoffen zoals olie en aardgas overgaan op het gebruik van duurzame energie. Als

1) In het Klimaatakkoord zijn aan vijf sectortafels afspraken gemaakt voor de terugdringing van de CO₂ uitstoot. De focus in de RES ligt op de opgaven van de 'sectortafels' Gebouwde omgeving en Elektriciteit. De opgaven voor de 'sectortafels' Industrie, Mobiliteit en Landbouw en landgebruik is hierin niet meegenomen

gemeente hebben we een belangrijke rol in deze overgang. Zeker waar het gaat om het bieden van ruimte voor ontwikkeling van duurzame energiebronnen.

Een belangrijke duurzame energiebron is zonne-energie. Zonne-energie is een toepasbare en bewezen techniek. In Land van Cuijk worden steeds meer daken van gebouwen (woningen en bedrijfsgebouwen) voorzien van zonnepanelen. Het benutten van deze daken heeft onze voorkeur. Dit heeft de minste impact op onze omgeving.

Om de doelstelling klimaatneutraal in 2045 en de RES-opgave te halen, zal naast het opwekken van zonne-energie op daken ook zonne-energie op land en windenergie² moeten worden opgewekt. Er kan niet worden afgewacht totdat alle daken voorzien zijn van zonnepanelen of op andere oplossingen. Het zou ook niet voldoende zijn.

Het opwekken van zonne-energie op land heeft een grote impact op de samenleving. Hier zijn we ons van bewust. Vandaar het onderhavige rapport. Dit rapport vormt het beleidskader voor grootschalige opwek van zonne-energie op land, hierna: zonneparken.

1.2 Doel

Doel van dit beleidskader is het aangeven waar in de gemeente zonneparken mogelijk zijn en onder welke voorwaarden. Door vooraf duidelijke voorwaarden vast te stellen, biedt het kader enerzijds bescherming voor inwoners, landschap en natuur en anderzijds duidelijkheid en ruimte voor initiatieven die bijdragen aan het behalen van de doelstellingen.

Los van de locatie en de voorwaarden wordt in het beleidskader ook gekeken naar de opgave, de noodzaak en de invloed van de huidige netcongestie.

Kader 1.1 Harmonisatie beleid na fusie

Een aantal van de voormalige fusiegemeenten hadden al een kader (regels) voor de realisatie van zonneparken. Deze kaders zijn na fusering, zoals vastgelegd in de Wet algemene regels herindeling, maximaal 2 jaar geldig. Het beleid dient vóór 1 januari 2024 geharmoniseerd te zijn. Met het onderhavige beleidskader wordt het beleid van de voormalige fusiegemeenten geharmoniseerd.

1.3 Juridische status

Dit beleidskader geldt als een beleidsregel als bedoeld in artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht. Het in dit rapport neergelegde beleid wordt gebruikt als toetsingskader bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de realisatie en exploitatie van een zonnepark.

Kader 1.2 Omgevingswet

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet (Ow) in werking. Het is de bedoeling om dit beleid te zijner tijd te vertalen naar een regeling in een nog op te stellen Omgevingsplan op grond van de Omgevingswet.

1.4 Totstandkoming

De totstandkoming van het onderhavige beleidskader is op 25 mei 2023 gestart met een beeldvormende raadsavond. Tijdens deze avond werden raadsleden en belanghebbenden geïnformeerd over de opgave, het huidige beleid en het vervolgproces. Daarnaast was er mogelijkheid tot het stellen van vragen. In navolging op de raadsavond is er op meerdere manieren input opgehaald. Dit betreft:

- een interne ambtelijke werksessie;
- een werksessie met professionele stakeholders, waarbij ZLTO Land van Cuijk, de Industriële Kring Land van Cuijk en Noord-Limburg en het Waterschap Aa en Maas aanwezig waren;
- een overleg met netbeheerder Enexis en een overleg met de provincie;
- een enquête over de ontwikkeling van duurzame energie initiatieven. Bedoeling van deze enquête was om helder te krijgen welke zorgen, wensen, suggesties en voorwaarden inwoners en andere belanghebbenden hebben.

Hetgeen is opgehaald en wat met de uitkomsten is gedaan is opgenomen in bijlage 1.

Kader 1.3 Beleidskader windenergie

2) Voor windenergie wordt een los beleidskader opgesteld.

Tegelijkertijd met het opstellen van het beleid voor zon-op-land is ook gestart met het opstellen van het beleid voor windenergie. Dit beleid wordt in een apart beleidskader vastgesteld. Het totstandkomingsproces van het beleid voor windenergie is identiek aan het proces voor zon-op-land.

1.5 Reikwijdte

Het onderhavige beleidskader heeft betrekking op de ontwikkeling van zon-op-land in het landelijk gebied binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Land van Cuijk. Dit gaat niet over zonnepanelen binnen de bebouwde kom en geeft geen voorwaarden voor zonnepanelen op daken/gevels.

Voor zon-op-land in het landelijk gebied maken we onderscheid in kleinschalige opstellingen voor eigen gebruik en grootschalige opstellingen in de vorm van zonneparken.

Opstellingen voor eigen gebruik

Bij opstellingen voor eigen gebruik gaat het om het plaatsen van zonnepanelen in tuinen en erven ten behoeve van het eigen bedrijf en/of de eigen woning. Deze opstelling voor eigen gebruik is toegestaan, als dit past binnen de regels van het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Laat het bestemmingsplan dit niet toe, dan kan onder voorwaarden toch medewerking worden verleend. Het afwegingskader voor de ontwikkeling van opstellingen voor eigen gebruik is nader uitgewerkt in hoofdstuk 7. Belangrijk onderdeel van het afwegingskader is de motivering van de locatie. De aanvrager moet in ieder geval aantonen dat het plaatsen van de zonnepanelen op een dak, binnen het bouwvlak of binnen het bestemmingsvlak dat hoort bij het eigen gebruik niet mogelijk is.

Zonneparken

Een zonnepark is een stuk grond met daarop panelen die de zon benutten om energie op te wekken. Groottes variëren van 1 tot meer dan 100 hectare. De zonnepanelen worden geplaatst op een 'tafel' (stelling) en worden, omwille van de hoogste zonopbrengst, vaak op het zuiden georiënteerd. Er zijn ook oost-west opstellingen waarbij meer wordt gericht op de ochtend- en avondzon. De zonnepanelen leveren stroom die via een omvormer en transformator wordt afgegeven aan het elektriciteitsnet.

De hoeveelheid zonnepanelen die op één hectare passen hangt af van hoe efficiënt een perceel kan worden benut. Uitgaande van een rechthoekig op het zuiden gericht perceel zonder sloten of leidingen, passen er ongeveer 3.000 panelen op één hectare. Dat levert, onder de Nederlandse zon, per jaar ongeveer 840.000 kWh ofwel 840 MWh aan elektriciteit op. Dit komt overeen met het gemiddelde jaarlijkse stroomverbruik van ongeveer 300 huishoudens. Overigens ontwikkelt de techniek zich snel en neemt het vermogen van de panelen alleen maar toe, zodat het gemiddeld vermogen per hectare kan stijgen in de komende jaren.

Voor een zonnepark is een procedure voor afwijking van het bestemmingsplan noodzakelijk. Bij afwijking zal een initiatief moeten worden beoordeeld aan de hand van het onderhavige beleidskader.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit zeven hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 het beleid van hogere overheden behandeld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het beleid voor duurzame energie en het ruimtelijke relevante beleid. Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de opgave. Hoofdstuk 4 focust op de globale verkenning naar kansrijke gebieden binnen de gemeente. Hoofdstuk 5 bespreekt de uitgangspunten welke in acht dienen te worden genomen bij nieuwe ontwikkelingen. Hoofdstuk 6 behandelt het proces voor de indiening van initiatieven. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 een beschrijving gegeven van de evaluatie van het beleidskader.

2 Beleid

Dit hoofdstuk beschrijft het geldende beleid specifiek op het gebied van duurzame (zonne)energie en ruimtelijke ordening.

2.1 Beleid voor duurzame energie

2.1.1 Mondiaal klimaatakkoord

Klimaatverandering is een mondiale uitdaging en vereist dan ook een mondiale respons. Deze respons kwam in december 2015 toen op de eenentwintigste klimaatconferentie in Parijs (COP21)³ 195 landen,

3) De klimaatconferentie van Parijs 2015 (officieel: 2015 United Nations Climate Change Conference), die van 30 november tot 12 december 2015 plaatsvond in Parijs leidde tot het afsluiten van het "Akkoord van Parijs", dat op 22 april 2016 in New York is ondertekend. Het klimaatverdrag is 4 november 2016 in werking getreden.

waaronder Nederland, instemden met een klimaatakkoord. Hieronder de belangrijkste punten uit het akkoord:

1. de gemiddelde temperatuur op de aarde mag niet meer dan 2 graden Celsius stijgen. Landen streven er naar de temperatuurstijging zelfs te limiteren tot maximaal 1,5 graden Celsius;
2. de partijen zullen zo snel mogelijk hun best doen om de uitstoot van broeikasgassen en schadelijke stoffen te verminderen in combinatie met de beschikbare techniek van dat moment. Daarbij wordt rekening gehouden met verschillen tussen landen;
3. er is extra inzet nodig om negatieve gevolgen van klimaatverandering aan te pakken en de hoeveelheid broeikasgassen terug te brengen zonder dat dit de voedselproductie in gevaar brengt;
4. alle partijen moeten financieel bijdragen aan het verlagen van de hoeveelheid broeikasgassen en onderzoek doen naar klimaatbestendige ontwikkelingen;
5. voor de klimaatconferentie van 2025 moeten de partijen van de klimaatovereenkomst van Parijs zich samen ten doel stellen elk jaar minstens 100 miljard dollar (91 miljard euro) ter beschikking te stellen aan armere landen die economisch moeite hebben de klimaatdoelstellingen te halen. Het geld zou vanaf 2020 beschikbaar moeten zijn;
6. het verdrag is bindend en de landen verplichten zich het na te leven.

Zes jaar na het Akkoord van Parijs is tijdens de zesentwintigste klimaatconferentie van Glasgow (COP26) de balans opgemaakt en zijn nieuwe afspraken vastgelegd. Hieronder de belangrijkste punten:

1. In lijn met de temperatuurdoelstelling van Parijs (beneden +2 graden en indien mogelijk +1,5 graden) moeten de deelnemende landen uiterlijk eind 2022 met aangescherpte klimaatdoelen voor 2030 komen;
2. Er wordt een oproep gedaan om de inspanningen op te voeren in het geleidelijk verminderen van het steenkool gebruik en een einde te maken aan subsidies voor fossiele brandstoffen;
3. Er gaat meer geld naar de ontwikkelingslanden om klimaatverandering tegen te gaan, vanuit de EU alleen al €100 miljoen;
4. Er wordt afgesproken de ontbossing tegen 2030 te stoppen en om te keren;
5. Er wordt afgesproken methaanuitstoot te verminderen;
6. Er zijn regels afgesproken die voortvloeien uit het Akkoord van Parijs, waaronder het opzetten van een mondiaal handelssysteem voor CO₂-emissierechten.

2.1.2 Europese Klimaatwet

Ook op Europees niveau zijn doelstellingen geformuleerd en vastgelegd om klimaatverandering tegen te gaan. Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie (EU) hebben op 28 juni 2021 de Europese Klimaatwet vastgesteld. Met de vaststelling is de doelstelling om in 2030 40% minder CO₂ uit te stoten dan in 1990 verhoogd naar 55%. Ook is vastgelegd dat de EU in 2050 klimaatneutraal moet zijn.

Voor de productie en bevordering van duurzame energie uit hernieuwbare bronnen is algemeen beleid vastgelegd in de richtlijn hernieuwbare energie (2009/28/EG). Het vereist dat de EU tegen 2030 ten minste 32% van haar totale energiebehoefte met hernieuwbare energie vervult en bouwt voort op de reeds geboekte vooruitgang, waaronder de verwezenlijking van de EU-doelstelling van 20% hernieuwbare energie in 2020. Het tussendoel voor 2020 lijkt te zijn behaald met een aandeel van 21,3%.

2.1.3 Nationale Klimaatwet

Om conform het Klimaatakkoord van Parijs de wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken heeft Nederland op 2 juli 2019 de Klimaatwet vastgesteld. In de Klimaatwet staan drie doelen:

1. een vermindering van 49% (ten opzichte van 1990) van de broeikasgasuitstoot in 2030;
2. een vermindering van 95% (ten opzichte van 1990) van de broeikasgasuitstoot in 2050;
3. 100% broeikasgas-neutrale elektriciteit in 2050.

Ter uitvoering van de Klimaatwet heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat op 1 april 2020 het Klimaatplan vastgesteld. Dit Klimaatplan bevat de hoofdlijnen van het nationale klimaatbeleid voor de komende 10 jaar (2021-2030). Daarnaast gaat het Klimaatplan, conform de Klimaatwet, in op de laatste wetenschappelijke inzichten over klimaatverandering, technologische ontwikkelingen, internationale beleidsontwikkelingen en de economische gevolgen. De inhoud van het Klimaatplan is voor een belangrijk deel bepaald door de hoofdlijnen van het Klimaatakkoord, dat in juni 2019 tot stand is gekomen met betrokkenheid van meer dan 100 maatschappelijke (publieke en private) partijen. In het klimaatakkoord staan afspraken tussen de overheid en vijf betrokken sectoren (elektriciteit, industrie, bebouwde omgeving, landbouw en transport). Deze afspraken moeten er voor zorgen dat in 2050 de doelen, zoals opgenomen in de Klimaatwet worden gehaald.

Afspraken over de opwek van duurzame energie, waaronder zonne-energie, zijn vastgelegd in het hoofdstuk 'Elektriciteit'. Zo is afgesproken dat in 2030 70% van alle elektriciteit uit hernieuwbare bronnen

komt. Dat gebeurt met windturbines op zee, op land en met zonnepanelen op daken en in zonneparken. Voor wind en zon op land is afgesproken dat in 2030 minimaal 35 TWh geproduceerd moet worden.

2.1.4 Energieagenda provincie Noord-Brabant

Op 14 december 2018 is door Provinciale Staten de Energieagenda 2019-2030 vastgesteld. Deze energieagenda is een nadere uitwerking van het energiebeleid van de provincie Noord-Brabant. In de energieagenda zijn concrete doelen benoemd voor wat betreft het opwekken van elektriciteit. De provincie wil in 2030 24,4 TWh (88 PJ) opwekken uit zonne- en windenergie.

2.1.5 RES Noordoost Brabant

Een uitvloeisel van het Klimaatakkoord is dat 30 regio's in Nederland een Regionale Energie Strategie (RES) opstellen. In de RES-en wordt per regio inzicht geven in het regionale bod voor grootschalige opwek van zonne- en windenergie dat bijdraagt aan doelstelling van 49% CO₂-reductie in 2030 en concreet zorgt voor een opwek van minimaal 35 TWh hernieuwbare energie op land.

De gemeente Land van Cuijk maakt deel uit van de RES regio Noordoost Brabant. De Regionale Energie Strategie (RES) van Noordoost Brabant beschrijft de regionale koers voor 2030 met een doorkijk naar 2050. Deze koers is gericht op een (economisch) haalbare energietransitie, waarbij verschillende belangen en maatschappelijke opgaven in acht worden genomen.

De voormalige gemeenten hebben voor de fusie ingestemd met de RES 1.0. In dit bod is opgenomen dat de regio NOB in 2030 1,6 TWh hernieuwbare elektriciteit gaat bijdragen. Dat is 4,6% van de totale doelstelling van Nederland in 2030 (35 TWh), zoals benoemd in het Klimaatakkoord.

De opgave van 1,6 TWh tot 2030 is opgebouwd uit twee verschillende delen:

1. het hernieuwbaar opwekken van een deel van het huidige elektriciteitsverbruik. Dit is circa 1 TWh (3,6 PJ), en;
2. het hernieuwbaar opwekken van de extra 0,6 TWh (2,2 PJ) elektriciteitsvraag die verwacht wordt als gevolg van onder andere het elektrificeren van een deel van de warmtevoorziening en elektrisch rijden.

De opgave voor Land van Cuijk bedraagt op basis van de RES NOB 0,28 TWh.

2.1.6 Raadsprogramma Land van Cuijk

Op 7 juli 2022 is het Raadsprogramma Land van Cuijk vastgesteld. In dit raadsprogramma is de gemeentelijke ambitie 'klimaatneutraal in 2045' vastgelegd.

2.2 Ruimtelijk beleid

De doelstellingen voor 2030 en 2045 hebben een grote impact op de fysieke leefomgeving. De ontwikkeling van duurzame energiebronnen vraagt meer ruimte dan de huidige energievoorziening (van onzichtbare naar zichtbare energiebronnen). De beschikbare ruimte is schaars. Hoe om te gaan met deze beschikbare ruimte is de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur (gemeente). Daarbij moet de gemeente rekening houden met het ruimtelijk beleid van hogere overheden, zoals Rijk en provincie. Dit hoofdstuk beschrijft het ruimtelijk beleid van deze overheden voor zonneparken.

2.2.1 Rijksbeleid

Nationale omgevingsvisie

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is een instrument van de nieuwe Omgevingswet en loopt vooruit op de inwerkingtreding van die wet. De NOVI is op 11 september 2020 door het Rijk vastgesteld als structuurvisie onder de bestaande Wet ruimtelijke ordening (WRO). Zodra de nieuwe Omgevingswet in werking is getreden, wat naar verwachting op 1 januari 2024 zal gebeuren, geldt deze structuurvisie als een omgevingsvisie, zoals in de nieuwe wet bedoeld.

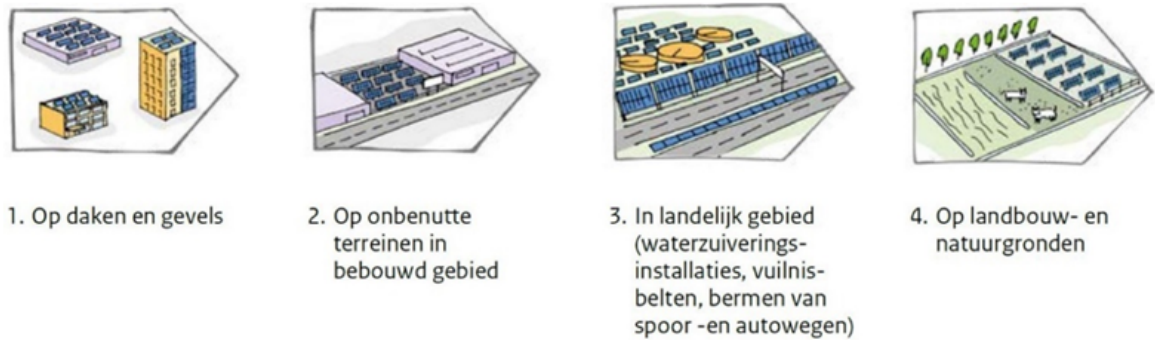
De NOVI is gericht op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu door (a) het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede leefomgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Klimaatadaptie en de energietransitie vormen een van de vier prioriteiten van de NOVI, naast een duurzaam en economisch groeipotentieel, sterke en gezonde steden en regio's en de toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijke gebied. De NOVI is erop gericht om voor deze vier prioriteiten de nationale strategische beleidskeuzes te formuleren en hanteert daarbij als afwegingsprincipes dat combinaties van functies voor enkelvoudige functies gaan, dat kenmerken en identiteit van een gebied centraal staan en dat afweten wordt voorkomen.

De NOVI geeft als algemeen beleidskader voor de realisatie van hernieuwbare energie op land het streven naar zuinig en zoveel mogelijk meervoudig ruimtegebruik, waarbij vraag en aanbod van hernieuwbaar opgewekte elektriciteit zoveel mogelijk dicht bij elkaar worden gebracht. Daarnaast moet er

zoveel mogelijk worden aangesloten bij de gebied specifieke ruimtelijke kwaliteit en gaat de voorkeur uit naar grootschalige clustering van duurzame energie.

Voor zonne-energie is in de NOVI, naar aanleiding van de motie Dirk-Faber, een voorkeursvolgorde opgenomen. De voorkeur gaat eerst uit naar zonnepanelen op daken en gevels van gebouwen, ten tweede naar onbenutte terreinen in het bebouwd gebied, ten derde naar 'restgronden' in het landelijk gebied, zoals langs infrastructuur en op voormalige vuilstorten en als laatste op functionele gronden zoals landbouw- en natuurgronden. Deze volgorde is ook wel bekend als de 'zonneladder' (zie Figuur 2.1).

Figuur 2.1 Zonneladder NOVI



Bron: *Novi Uitvoeringsagenda, 2021*

De zonneladder geeft een voorkeursvolgorde weer, maar dit houdt niet in dat sprake moet zijn van volgtijdelijkheid. De diverse mogelijkheden kunnen gelijktijdig benut worden. Oftewel, voorkeur 1 hoeft niet 'afgerond' te zijn, voordat gestart mag worden met voorkeur 2. Het Rijk geeft hiermee aan dat het belangrijk is om vol in te zetten op voorkeur 1, maar niet te wachten met ontwikkeling van zonnevelden buiten de daken om.

Kader 2.1 Zonniebrief

Op 6 juli 2023 heeft de voormalig minister Jetten de Tweede Kamer middels een 2^{de} zonniebrief geïnformeerd over de actualisering van zijn beleid voor zonnepanelen. In de zonniebrief wordt ingegaan op de voorkeursvolgorde voor zon. Uitgangspunt is het stimuleren van zonnepanelen op trede 1, 2 en 3 en het zoveel mogelijk vrijwaren van landbouw- en natuurgronden (trede 4). Voor trede 4 wordt toegevoerd naar regels met de strekking 'nee, tenzij', waarbij de voorwaarden tijdelijkheid en multifunctioneel gebruik in ieder geval zullen gelden. In de brief is opgenomen dat wordt gestreefd naar juridische verankering van de zonneladder per 1 juli 2024.

2.2.2 Provinciaal beleid

Omgevingsvisie Noord-Brabant

Op 14 december 2018 is de Omgevingsvisie 'De kwaliteit van Brabant, Visie op de Brabantse leefomgeving' vastgesteld door Provinciale Staten om voorbereid te zijn op de komst van de Omgevingswet. In de omgevingsvisie worden de volgende vier hoofddopgaven onderscheiden:

1. Werken aan de Brabantse energietransitie
2. Werken aan een klimaatproof Brabant
3. Werken aan de slimme netwerkstad
4. Werken aan een concurrerende, duurzame economie

Het ruimtelijk beleid voor zonneparken valt onder de hoofddopgave 'Werken aan de Brabantse energietransitie'. Hierbij hanteert de provincie een tweesporenbeleid. Dit is enerzijds het verminderen van het energieverbruik en anderzijds de verduurzaming van energie. De provincie gaat hier het volgende voor doen:

- Een heldere koers opstellen samen met de regio's;
- Aansluiten bij de Nationale Energieagenda;
- De energieopgave in beginsel niet afwentelen op de omgeving (of andere provincies);
- De energieopgave verbinden met zoveel mogelijk andere maatschappelijke opgaven;
- Uitgaan van meervoudig en zorgvuldig ruimtegebruik;
- Onder voorwaarden energie opwekken in het Natuurnetwerk Brabant;
- Rekening houden met de ondergrond.

Deze keuzes hebben hun doorwerking in de provinciale (interim) omgevingsverordening.

Omgevingsverordening Noord-Brabant

Momenteel is de Interim omgevingsverordening van kracht⁴, die per 1 januari 2024 wordt opgevolgd door de nieuwe Omgevingsverordening Noord-Brabant (gelijktijdig met in werking treding van de Omgevingswet). Hieronder wordt ingegaan op de regels zoals opgenomen in de op 22 maart 2022 vastgestelde Omgevingsverordening Noord-Brabant. In deze omgevingsverordening zijn regels opgenomen waarvan de provincie het belangrijk vindt dat die door iedere gemeente worden toegepast bij ruimtelijke besluiten. Hieronder wordt ingegaan op de specifieke regels voor zonneparken.

Vanuit zorgvuldig ruimtegebruik en behoud van schaarse landbouwgronden heeft plaatsing van zonnepanelen op daken in stedelijk gebied of op braakliggende gronden in of aansluitend op stedelijk gebied -als onderdeel van een stedelijke ontwikkeling- een sterke voorkeur. Vanuit zorgvuldig ruimtegebruik bestaat er ook mogelijkheden voor de ontwikkeling van zon door meervoudig ruimtegebruik in landelijk gebied, bijvoorbeeld op (gunstig) gelegen daken van agrarische gebouwen, op waterbassins, bij rioolwaterzuiveringen of voormalige stortplaatsen. De verwachting is dat dit onvoldoende blijkt om in de behoefte te voorzien. Daarom wordt door de provincie ook de mogelijkheid geboden om onder voorwaarden en na zorgvuldige afweging ook zonneparken te ontwikkelen in landelijk gebied. Hiervoor gelden de volgende voorwaarden:

- a. uit onderzoek blijkt dat de aanleg van het zonnepark noodzakelijk is omdat in onvoldoende mate voorzien kan worden in de behoefte voor duurzame energie:
 1. door de ontwikkeling van andere vormen van duurzame energie;
 2. binnen stedelijk gebied (bebouwde kom);
 3. door meervoudig ruimtegebruik in landelijk gebied of binnen bestaand ruimtebeslag op bouwpercelen; en
 4. op gronden aansluitend op stedelijk gebied
- b. de ontwikkeling past in de gewenste ontwikkelingsrichting en inzicht is geboden in de maatregelen die worden getroffen om de impact op de omgeving te beperken;
- c. de ontwikkeling een maatschappelijke meerwaarde geeft, waaronder de mogelijkheid voor de omgeving om te participeren in het project;
- d. is geborgd dat het zonnepark tijdelijk, voor ten hoogste 25 jaar, wordt toegestaan;
- e. juridisch en financieel is geborgd dat na het verstrijken van de termijn de opstelling voor zonne-energie en de daarbij behorende voorzieningen worden verwijderd;
- f. de ontwikkeling past binnen de regionale afspraken;
- g. de ontwikkeling is afgestemd met de netwerkbeheerder.

Hieronder worden de bovenstaande voorwaarden nader toegelicht.

Afwegingskader

Belangrijke voorwaarde bij de ontwikkeling van zonneparken is dat de noodzaak (behoefte) moet zijn onderzocht en een afweging van locaties moet hebben plaatsgevonden. Dit onderzoek moet ingaan op aspecten als:

- Wat is de energiebehoefte op langere termijn?;
- Hoe kan daarin worden voorzien (wind, geothermie, zon)?
- Welke capaciteit kan opgewekt worden met zon op locaties in stedelijk gebied, aansluitend op stedelijk gebied of door meervoudig ruimtegebruik in landelijk gebied?
- Zijn er onbenutte mogelijkheden in stedelijk gebied in omliggende gemeenten?
- Welke locaties zijn geschikt voor de resterende opgave van duurzame energie voor de ontwikkeling van monofunctionele zonneparken?
- Welke randvoorwaarden zijn er daarbij vanuit omgevingskwaliteit / zorgvuldig ruimtegebruik?

Het onderhavige beleidskader vormt het onderzoek, zoals de provincie die verlangt. De energiebehoefte en de verdeling over verschillende duurzame energiebronnen komen ter sprake in hoofdstuk 4. De locatiekeuze en de uitgangspunten/voorwaarden komen ter sprake in hoofdstuk 5.

Inpassing in de omgeving

Vanuit het streven naar omgevingskwaliteit geldt als basis bij alle ontwikkelingen de toepassing van de principes voor een evenredige toedeling van functies, waarbij wordt gekeken naar de effecten van een ontwikkeling op omliggende waarden en functies (lagenbenadering) en hoe de ontwikkeling kan bijdragen aan de ontwikkeling van omgevingskwaliteit (meerwaardecreatie).

Lagenbenadering

4) Wijziging interim omgevingsverordening – actualisatie maart 2023

Bij het kijken naar de effecten van een ontwikkeling op omliggende waarden en functies wordt de lagenbenadering toegepast. Daarbij worden de volgende lagen onderscheiden:

- de ondergrond, zoals het bodem- en watersysteem, aardkundige- en archeologische waarden;
- de netwerklaag, zoals natuurnetwerk, energienetwerk, infrastructuur (incl. waterwegen) en een goede multimodale afwikkeling van het personen- en goederenvervoer; en
- de bovenste laag, zoals cultuurhistorische- en landschappelijke waarden, de omvang van de functie en de bebouwing, de effecten op bestaande en toekomstige functies, de effecten op lucht, milieu, veiligheid en een gezonde leefomgeving.

Het toepassen van de lagenbenadering biedt inzicht in:

- welke effecten een ontwikkeling heeft op de lagen afzonderlijk, de lagen in onderlinge wisselwerking met elkaar en het actief benutten van de factor tijd; en
- hoe negatieve effecten worden voorkomen.

Meerwaardecreatie

Meerwaardecreatie omvat een evenwichtige benadering van de economische, ecologische en sociale aspecten die in een gebied en bij een ontwikkeling zijn betrokken, waaronder de mogelijkheid om opgaven en ontwikkelingen te combineren en de bijdrage van een ontwikkeling aan andere opgaven en belangen die rechtstreeks met de ontwikkeling gemeoid zijn. De fysieke verbetering van de landschappelijke kwaliteit (kwaliteitsverbetering van het landschap) kan deel uitmaken van de meerwaardecreatie.

Maatschappelijke meerwaarde

Vanuit de provincie worden er op voorhand geen beperkingen gesteld aan de locatie waar zonneparken ontwikkeld kunnen worden of aan de omvang daarvan. Dat betekent dat er ook mogelijkheden voor nieuwvestiging zijn. Daar staat tegenover dat er in de voorwaarden een bepaling is opgenomen rondom maatschappelijke meerwaarde. Naarmate de inbreuk groter is, verwacht de provincie een grotere inspanning op het gebied van een bijdrage aan maatschappelijke doelen. Bijvoorbeeld als een zonnepark gerealiseerd wordt van 10 hectare dat dit bijdraagt aan sloop van vrijkomende opstallen elders. Maatschappelijke meerwaarde is ook gericht op de betrokkenheid van inwoners door participatie in het project of doordat de ontwikkeling bijdraagt aan maatschappelijke cohesie of (financiële) bijdragen aan andere maatschappelijke opgaven, zoals de ontwikkeling van natuur of landschap. Het enkele gegeven dat het project duurzame energie oplevert is niet voldoende. Daarbij staat maatschappelijke meerwaarde los van de verplichte kwaliteitsverbetering van het landschap.

Afstemming en regionale afspraken

Vanuit een zorgvuldig gebruik van de open ruimte, afstemming van duurzame energieprojecten in een gebied en de in sommige gebieden beperkte capaciteit van het netwerk, geldt als randvoorwaarde dat projecten zijn afgestemd met omliggende gemeenten en de netwerkbeheerder.

Bij de afweging spelen diverse aspecten een rol, zoals een efficiënte aansluiting op het energienet in samenspraak met de netwerkbeheerders, de kosten die gemeoid zijn met het aanleggen van energieinfrastructuur maar ook aspecten rondom zorgvuldig ruimtegebruik en omgevingskwaliteit.

Naast het onderling regionaal afstemmen vereist de provincie dat de ontwikkeling van een zonnepark in landelijk gebied moet passen in daarover gemaakte regionale afspraken.

Tijdelijkheid

De provincie gaat er in beginsel vanuit dat de realisatie van zonneparken voorziet in een tijdelijke behoefte. Vanwege dit tijdelijke karakter van zelfstandige opstellingen voor zonne-energie is de ontwikkeling op dit moment alleen mogelijk met de toepassing van een omgevingsvergunning inhoudende afwijking van het bestemmingsplan⁵. Aan een dergelijke vergunning moet een termijn worden verbonden die ten hoogste 25 jaar bedraagt. Met daarbij de voorwaarde dat na het verstrijken van de termijn de opstelling voor zonne-energie wordt verwijderd en de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand wordt hersteld. Voor de nakoming van deze voorwaarde moet financiële zekerheid worden gesteld.

2.2.3 Gemeentelijk beleid

Op 1 januari 2022 is de gemeente Land van Cuijk ontstaan. Land van Cuijk is ontstaan door het samenvoegen van de voormalige gemeenten Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis. De separate gemeenten hadden elk reeds een eigen beleid. Met het onderhavige beleidskader wordt het beleid van de voormalige fusiegemeenten geharmoniseerd.

Koersdocument Omgevingsvisie Land van Cuijk

5) Na inwerkingtreding van de Ow is medewerking uitsluitend mogelijk met een regeling voor tijdelijk gebruik in het omgevingsplan of de toepassing van een tijdelijke omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Gemeente Land van Cuijk ontwikkelt op dit moment een omgevingsvisie. Deze omgevingsvisie bepaalt de strategische koers voor de fysieke leefomgeving. Thema's als wonen, werken, recreatie, gezondheid én duurzame energie komen hierin integraal aan bod. Vooruitlopend op de omgevingsvisie is een 'Koersdocument Omgevingsvisie Land van Cuijk' opgesteld. In dit koersdocument is opgenomen waarom een omgevingsvisie wordt opgesteld, wat voor omgevingsvisie het wordt, waar we het in de omgevingsvisie over gaan hebben en welk proces wordt doorlopen.

Het koersdocument bevat een groot aantal ambities en doelen die zijn samengebracht in drie hoofdthema's:

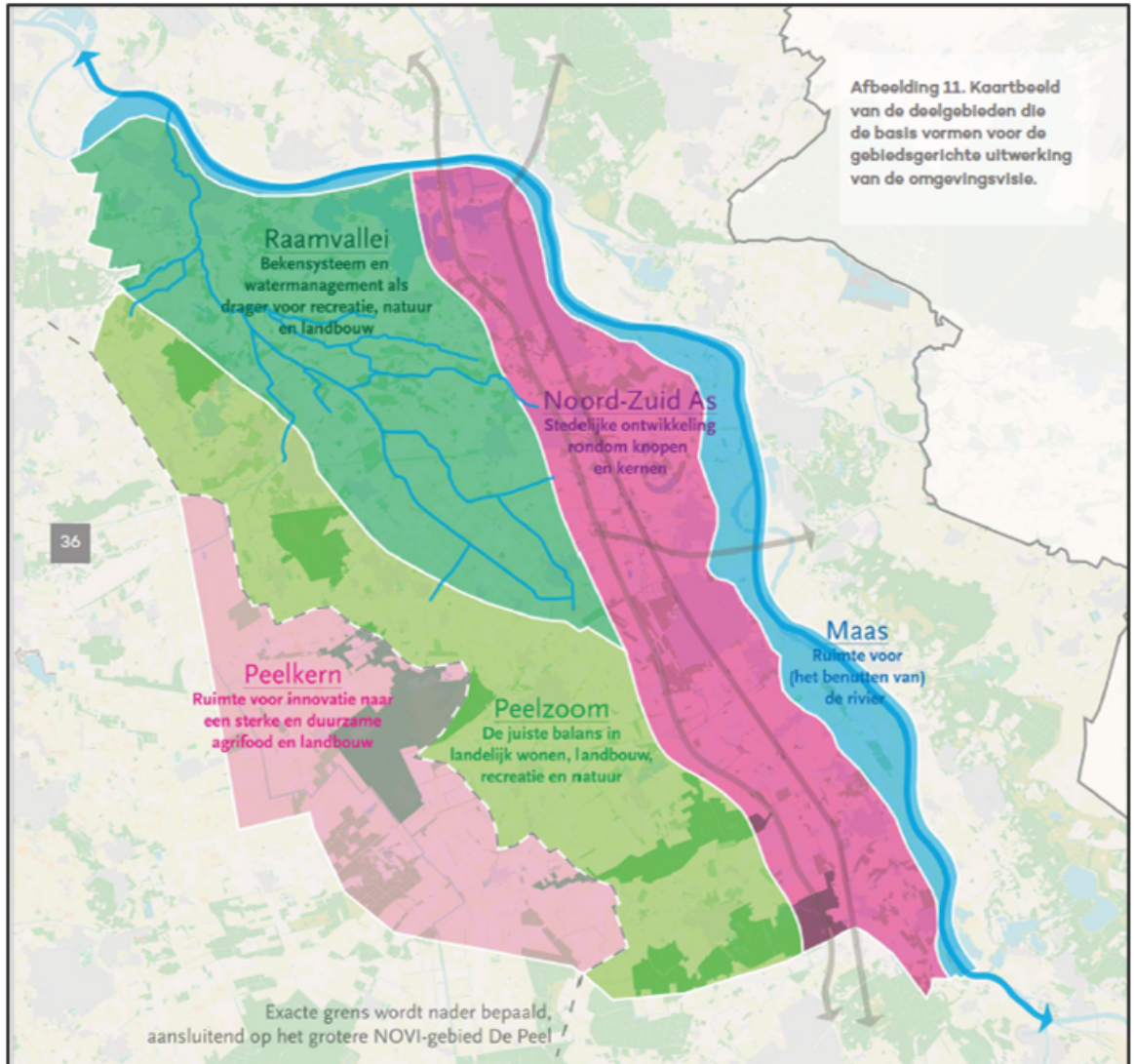
1. Strategische positie agrifood en toerisme
2. Aantrekkelijk landschap en leefmilieu
3. Op weg naar een duurzame toekomst

Het onderhavige beleidskader sluit in belangrijke mate aan op hoofdthema 3 'Op weg naar een duurzame toekomst'. Zo is opgenomen dat de gemeente klimaatneutraal wil worden door duurzame energie op te wekken met zonnenvelden en windmolens.

Naast de hoofdthema's bevat het koersdocument ook een (voorlopige) verdeling van de gemeente in belangrijke deelgebieden. Deze deelgebieden vertonen een sterke samenhang in landschappelijke en/of ruimtelijke kenmerken en in de opgaven die er spelen. Voor elk deelgebied geldt een eigen ontwikkelperspectief dat aansluit bij de strategische doelen en ambities. Er zijn vijf deelgebieden bepaald, zoals ingetekend in Figuur 2.3. Deze deelgebieden vormen een belangrijke basis voor het onderhavige beleidskader. Zie hiertoe hoofdstuk 4.

De locatie en inpassing van zonneparken in het landschap in dit beleidskader is leidend. Wanneer in het kader van de omgevingsvisie toch andere keuzes worden gemaakt, zal dit beleidskader worden herzien.

Figuur 2.2 Deelgebieden die de basis vormen voor de gebiedsgerichte uitwerking van de omgevingsvisie



3 Opgave

Gemeente Land van Cuijk wil in 2045 klimaatneutraal zijn. In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt wat de doelstelling betekent voor de energieopgave van Land van Cuijk. Daarbij wordt zowel gekeken naar de opgave voor 2030 als de opgave voor 2045. Ook wordt in dit hoofdstuk gekeken wat de opgave betekent als we de zonneladder toepassen.

3.1 Opgave 2030

Zoals in paragraaf 2.1.5 beschreven bedraagt de opgave van Land van Cuijk op grond van de RES Noordoost Brabant 0,28 TWh (oftewel 1.008 TJ) voor 2030. Dit is zonder de opwek van kleinverbruik aansluitingen⁶. Het gaat alleen om zon-op-land, zon-op-dak (oppervlakten >300 m²) en windenergie met een aansluiting boven de 15 kW die gebruik maken van een grootverbruik aansluiting.

Opwek

Op dit moment is binnen de gemeente 103 hectare vergund aan zon-op-land. Uitgaande van ongeveer 3,2 TJ per hectare komen we totaal op 330 TJ. Voor zon-op-dak (grootschalig) is 0,09 TWh gerealiseerd. Omgerekend is dit 324 TJ. Voor windenergie zijn nog geen projecten gerealiseerd of vergund. Daarmee is op dit moment ongeveer 654 TJ gerealiseerd of vergund. Dit is 65% van de RES-opgave. Er is tot 2030 om te kunnen voldoen nog ongeveer 354 TJ nodig.

Potentie zon-op-dak (grootschalig)

6) Dit betreft de zonnepanelen op daken van woningen en een groot aantal kleinere bedrijven.

Voor zon-op-dak (grootschalig) is door Buro Karto⁷ in opdracht van de provincie Noord-Brabant een zonnescan gedaan. Uit deze scan blijkt dat Land van Cuijk ongeveer voor 665 TJ⁸ beschikbaar heeft voor zon-op-dak (grootschalig). Dit komt overeen met een dakoppervlak van ongeveer 295 hectare. In deze cijfers is nog geen rekening gehouden met technische of economische factoren. Ook is geen rekening gehouden met aftrek vanwege draagkracht van de constructie. Daar staat tegenover dat ook hier alleen wordt uitgegaan van de gunstig georiënteerde daken in de bepaling van de potentie. Er zijn echter ook grote dakoppervlakken beschikbaar die een niet optimale oriëntatie hebben, maar nog steeds technisch geschikt zijn voor de installatie van zonnepanelen. De opbrengst per paneel zal echter lager zijn, waardoor de economische terugverdientijd langer zal zijn.

Noodzaak zon-op-land en/of windenergie

In het meest optimale scenario, waarbij we geen rekening houden met mogelijke technische en economische beperkingen komen we tot een opwek van 965 TJ (330 TJ + 665 TJ). Dit betekent dat er tot 2030 slechts 43 TJ aanvullende opwek in de vorm van zon-op-land of windenergie nodig is. Dit is echter een optimum en in principe niet echt een realistisch scenario. Het is de verwachting dat slechts een deel van het dakoppervlak op basis van de zonnescan geschikt is voor zonnepanelen. Een meer realistisch scenario is dat slechts 55% van het dakoppervlak kan worden ingezet. Dan komen we tot een opwek van ongeveer 365 TJ. In deze meer realistische situatie is nog ongeveer 313 TJ nodig tot 2030.

Deze resterende opgave kan indicatief worden ingevuld met:

- 98 hectare zonnepanelen;
- 6 grote windturbines; of
- een combinatie van zonnepanelen en windturbines.

Gedoseerde uitgifte

Op basis van de bovenstaande doorrekening kunnen we constateren dat bij inzet van alle in potentie geschikte daken nog steeds zonneparken en/of windenergie nodig is om te kunnen voldoen aan de RES-opgave 2030. 2030 klinkt in dit geval nog ver weg. Toch moeten we nu al aan de slag. Dit doen we door de toepassing van een gedoseerde uitgifte. Dit heeft de volgende redenen:

- Het rendement van zonnepanelen en windturbines wordt in de loop van de tijd steeds beter, waardoor het benodigde aantal hectare zonneparken of windturbines afneemt;
- De verdeling van de energievraag over verschillende duurzame energiebronnen kan door (nieuwe) ontwikkelingen in de loop van de tijd verschuiven.
- Er kunnen in de toekomst andere technieken ontstaan die minder ruimte vergen.

Bijkomend voordeel van een gedoseerde uitgifte is de mogelijkheid om alleen mee te werken aan zonneparken die op dit moment de meeste meerwaarde genereren en geen netaansluiting nodig hebben. Zie hiertoe hoofdstuk 5.

Uitgangspunt voor het bepalen van de jaarlijkse dosering is het toewerken naar realisatie van de zonneparken en/of windturbines voor 2030. Om dit te kunnen bewerkstelligen moeten de zonneparken en/of windturbines idealiter in 2027 zijn vergund. Dit in ogenschouw nemende moet het participatie- en vergunningentraject al voor 2026 zijn gestart. Vandaar de keuze om de komende twee jaar (2024 en 2025) 150 TJ beschikbaar te stellen voor de ontwikkeling van zonneparken en/of windturbines. Uiteraard moeten de zonneparken ten allen tijden voldoen aan de leidende beginselen zoals opgenomen in hoofdstuk 5 en geldt voor windenergie het beleid zoals opgenomen in het 'Beleidskader windenergie'.

3.2 Opgave 2045

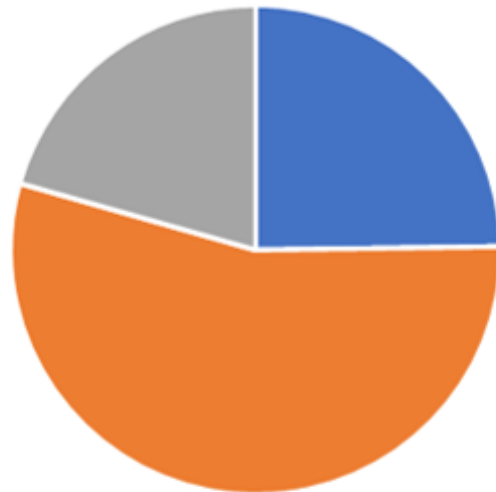
De opgave 2045 klimaatneutraal is vele malen groter dan de RES-opgave 2030. Om dit inzichtelijk te maken kijken we naar het huidige energieverbruik.

Energieverbruik

Het huidige energieverbruik bedroeg in 2020 10.258 TJ. Hiernaast is de verdeling inzichtelijk gemaakt. Iets meer dan de helft van de energie gebruikten we om warmte te produceren. Dit gebruikten we o.a. voor de verwarming van woningen en voor industriële processen. Deze energie kwam vooral uit aardgas. Ongeveer 20% van de energie werd gebruikt voor mobiliteit. Onder mobiliteit valt personenvervoer (brommer, motor, auto, bus en trein) en transport van spullen. Vrijwel alle energie voor mobiliteit komt uit aardolie. De overige 25% van de energie gebruikten we om elektriciteit te produceren. Deze elektriciteit gebruikten we voor apparaten en verlichting.

7) Buro Karto, mei 2019; <https://www.zonnescanbrabant.nl/>

8) Bijlage 2 RES NOB 1.0 – Rapport achtergrond verbruik en potentie



■ elektriciteit ■ aardgas ■ benzine/diesel

Energiebehoefte

Van het totale energieverbruik was het aandeel hernieuwbare energie in 2020 ongeveer 18%. Om te gaan naar een aandeel 100% hernieuwbare energie in 2045 is 10,3 PJ nodig. Omgerekend betekent dit alle daken vol, 1.650 ha zonneparken en 38 windturbines. Als we alleen uitgaan van de gebouwde omgeving, zoals ook voor de RES-opgave, dan is 3,3 PJ nodig. Dit betekent alle daken vol, 300 hectare zonneparken en 19 windturbines. Het is daarbij niet de verwachting dat binnen de gemeentegrenzen ruimte gaat zijn voor 19 windturbines, laat staan 38. Wat betekent dat er richting 2045 binnen Land van Cuijk meer zonneparken nodig zijn dan hierboven weergegeven of voor de verdere verduurzaming wordt ingezet op andere energiebronnen (bv. biogas) of de aanvoer van elders (bv. via het landelijke waterstofnetwerk).

Het is belangrijk om de komende jaren te bepalen welke stappen worden gezet richting klimaatneutraal 2045 en wat hiervoor nodig is, zodat ook duidelijk wordt welke resterende opgave blijft bestaan voor de ontwikkeling van zonneparken na 2030. Vandaar de keuze om het onderhavige beleid na 2 jaar te evalueren. Zie hiertoe hoofdstuk 7.

Kader 3.1 Toelichting gebruikte meeteenheden

1 terawattuur (TWh) staat gelijk aan 1.000 GigaWattuur (GWh), 1.000.000 megawattuur (MWh) of 1 miljard kilowattuur (kWh).

Een Nederlands huishouden gebruikt op dit moment jaarlijks gemiddeld ongeveer 2.500 kilowattuur elektriciteit. In de toekomst zal dit waarschijnlijk meer worden omdat er steeds meer elektrisch verwarmd gaat worden.

In dit beleidskader wordt daarnaast de eenheid petajoule (TJ) veel gebruikt, omdat dit aansluit bij hoe de RES NOB haar opgave heeft bepaald. Hiervoor is gekozen omdat het in deze eenheid makkelijker is om verschillende vormen van energie (zoals elektriciteit en warmte) met elkaar te vergelijken. Dit is van belang omdat de warmtevraag in de toekomst steeds meer impact heeft op de totale elektriciteitsvraag.

1TJ staat gelijk aan 31.600 m³ aardgas. Een gemiddeld huishouden in Nederland gebruikt ongeveer 1.200 m³ aardgas per jaar. 1 TJ staat dus gelijk aan het aardgasgebruik van ongeveer 26 huishoudens. 1 TJ staat ook gelijk aan 277.778 kWh, ongeveer het elektriciteitsgebruik van 110 huishoudens.

4 Ruimtelijke analyse

Zoals in hoofdstuk 3 al aangegeven wordt de RES-opgave 2030 en klimaatneutraal 2045 voor de gemeente Land van Cuijk met alleen de invulling van de eerste twee treden van de zonneladder, zoals opgenomen in hoofdstuk 2, niet gehaald. Er zijn ook zonnepanelen op land (zonneparken) buiten de bebouwde kom nodig. Deze zonneparken zijn niet overal in het landelijk gebied wenselijk. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar waar in het buitengebied initiatieven zich niet en waar wel kunnen ontwikkelen. Belangrijke input voor deze afweging zijn de bestaande natuurwaarden (zie paragraaf 4.1),

de verschillende deelgebieden met landschappelijke en/of ruimtelijke kenmerken (zie paragraaf 4.2) en de landschap overstijgende structuren (zie paragraaf 4.3). Per gebied wordt een richtinggevend advies gegeven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

1. Nee: het gebied kent dusdanige cultuurhistorische, recreatieve en/of natuurwaarden dat we zonneparken uitsluiten;
2. Nee, tenzij: het gebied kent dusdanige kenmerken dat een zonnepark alleen mogelijk is onder strikte voorwaarden;
3. Ja, mits; de ontwikkeling past binnen het gebied, maar vraagt wel nog om een lokale afweging en maatwerk;
4. Ja, voorkeur: gezien de kenmerken van het gebied heeft de ontwikkeling van zonneparken hier de voorkeur.

4.1 Natuurwaarden

Natura 2000-gebieden

Gemeente Land van Cuijk heeft een Natura 2000-gebied. Dit is de Oeffelter Meent. De Oeffelter Meent is een klein natuurgebied met hoge cultuurhistorische waarden in de uiterwaarden van de Maas, even ten noorden van het dorp Oeffelt. Realisatie van zonneparken past hier niet in.

Natuurnetwerk Nederland

Verspreid door de gemeente liggen meerdere gebieden deel uitmakend van Natuurnetwerk Nederland (NNN). Deze gebieden hebben een natuurdoel. Realisatie van zonneparken past hier niet in.

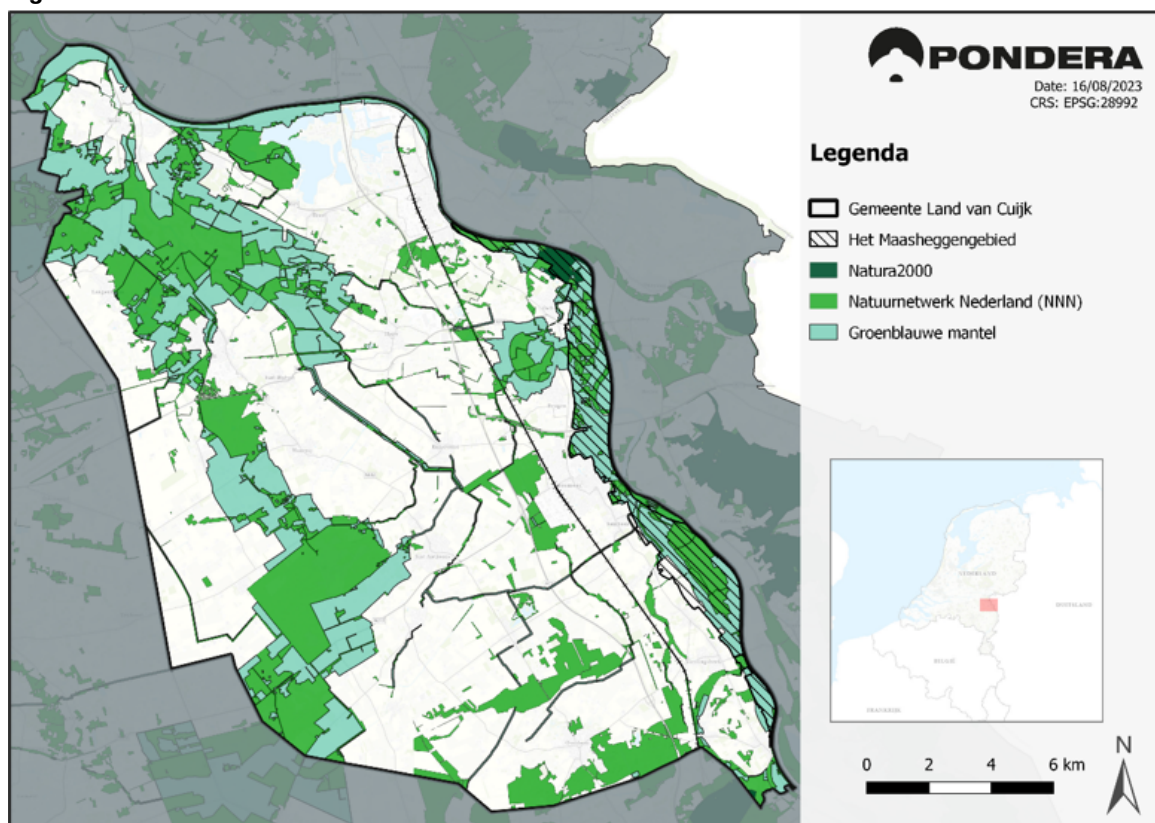
Maasheggengebied

De Maasheggen vormen het oudste cultuurlandschap van het land. Sinds de zomer van 2018 heeft het gebied, als enige gebied in Nederland, de status van UNESCO Man & Biosphere. Realisatie van zonneparken past hier niet in.

Groenblauwe mantel

De groenblauwe mantel is een gebied met belangrijke nevenfuncties voor natuur en water. Het behoud en vooral de ontwikkeling van natuur, water (-beheer) en landschap is in de groenblauwe mantel een belangrijke opgave. Voor deze gebieden is het nee, tenzij principe van toepassing. Een zonnepark is alleen mogelijk als met de ontwikkeling van het zonnepark een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de verdere ontwikkeling van natuur en water. Dit vergt extra motivering bij de indiening van een initiatief.

Figuur 4.1 Natuurwaarden



4.2 Deelgebieden

Gemeente Land van Cuijk kent veel verschillende landschappen. Dit zijn landschappen met allemaal eigen, unieke kenmerken, kwaliteiten en gevoeligheden. Op basis van deze landschappelijke, maar ook de ruimtelijke kenmerken is als belangrijke stap richting de vaststelling van een omgevingsvisie de gemeente opgedeeld in de volgende vijf gebieden (zie Figuur 4.2):

1. Noord-zuid as
2. Peelkern
3. Raamvallei
4. Peelzoom
5. Maas

Hieronder volgt per deelgebied een korte toelichting. Daarbij wordt op hoofdlijnen op basis van de landschappelijke en ruimtelijke kenmerken ingegaan op de mogelijke ontwikkeling van zonneparken.

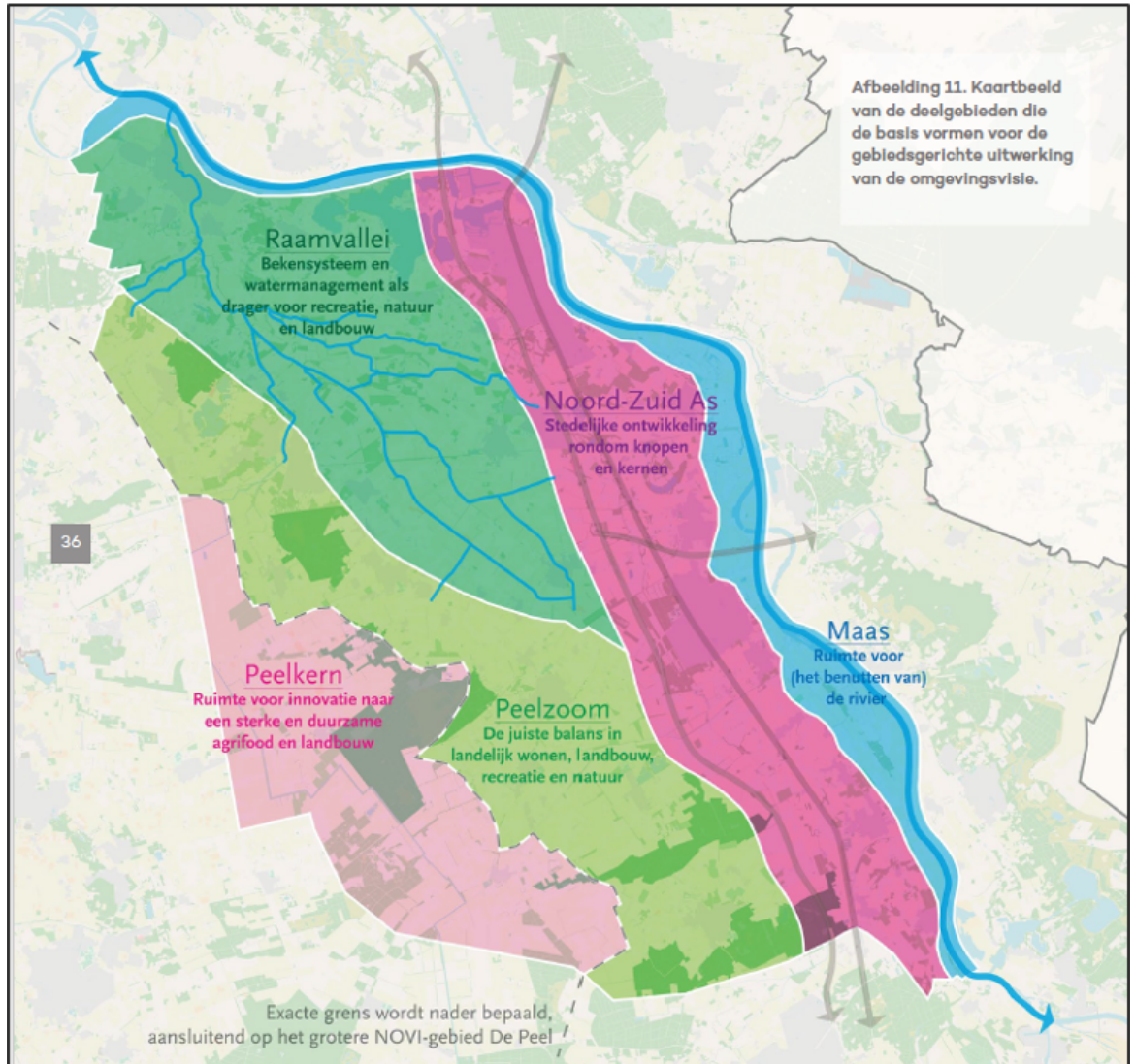
Noord-zuid as

De Noord-zuid as is het gebied rondom de infrastructuur. Dit gebied werd gevormd door de brede en hoger gelegen oeverwal die is ontstaan door afzettingen van de Maas. Deze hoger gelegen gebieden waren aantrekkelijk voor bebouwing. Van deze vroege bebouwing hebben Cuijk en Boxmeer zich doorontwikkeld tot grotere kernen. Het is overwegend een kleinschalig en halfopen landschap, gekenmerkt door de afwisseling tussen oude bebouwingslinten en open akkercomplexen.

De ontwikkeling van zonneparken is denkbaar, maar dan het liefst nabij de kernen of direct aansluitend aan hoofdinfrastructuur om het contrast met de open akkerbouwcomplexen tussen de kernen te behouden. Direct aansluitend aan een bebouwingslint is ook denkbaar, maar dit vergt wel een genuanceerde afweging. Wat in het ene bebouwingslint als een storend gat in de ruimtelijke structuur kan worden gezien, vormt in een ander lint juist een kwaliteit omdat het doorzicht op het landschap biedt.

De omvang van een zonnepark in dit deelgebied is sterk afhankelijk van de aard van de omgeving en komt er op neer dat een klein zonnepark bij een klein dorp past, terwijl bij een bedrijventerrein of industriegebied bij een stedelijke kern of langs hoofdinfrastructuur in principe ook een groter zonnepark mogelijk is. Het optimum zal daarbij voor het ene dorptype ook anders uitpakken dan voor het andere.

Figuur 4.2 Deelgebieden 'Koersdocument Omgevingsvisie Land van Cuijk'



Peelkern

Aan de westzijde van de gemeente ligt het deelgebied de Peelkern. Dit deelgebied ligt op de hogere gronden van de Peel en wordt gekenmerkt door grote agrarische bedrijven. Hier wordt ingezet op een verdere ontwikkeling van innovatie in de agrarische sector. De innovatie is gericht op doorontwikkeling van de agrifoodsector en op verduurzaming van de landbouw.

De Peelkern is een rationeel en grootschalig landschap. Het is een gebied dat zich vanwege zijn maat, schaal en historie leent voor de ontwikkeling van zonneparken. Hierbij wordt gedacht aan middelgrote en grootschalige zonneparken en geldt het ja, mits-principe.

Kader 4.1 Energielandschap

Een grootschalige toepassing van zonne-energie in de Peelkern is goed mogelijk. Passend bij het landschap en haar historie is een autonoom ontwerp. Één groot zonnepark, één stoer gebaar, dat de Peelkern op de kaart zet als Energielandschap. Dit past bij de maat van het totale landschap en biedt de mogelijkheid het gebied een nieuwe identiteit te geven.

Raamvallei

Tussen de stedelijke Noord-zuid as en de Peelzoom ligt het deelgebied Raamvallei. Dit deelgebied kenmerkt zich door de relatief lage ligging en een fijnmazig stelsel van beken die uitmonden in de Maas bij Grave. In dit deelgebied zien we mogelijkheden om het bekensysteem als drager te gaan zien voor ontwikkeling. De toepassing van zonne-energie in het bekensysteem van de Raamvallei is op de meeste plekken ongewenst. Het bekensysteem is een belangrijke landschappelijke structuur. Op veel plekken is het landschap zeer kleinschalig, zelfs idyllisch en heeft het een hoge recreatieve en ecologische waarde.

In bepaalde gebieden, op afstand van het bekensysteem en zijn directe invloedssfeer zijn goed ingepaste, (kleinschalige) zonneparken denkbaar.

Peelzoom

Het deelgebied de Peelzoom ligt op de overgang van de lage Raamvallei en de hoge Peelkern. Het gebied kenmerkt zich door een afwisseling van bossen en open landbouwgebieden. Door de ligging op de rand van hogere en lagere gronden zijn hier vroeger veel agrarische buurtschappen ontstaan die vaak verder zijn uitgegroeid tot woonkernen. De (dennen)bossen werden aangeplant op de minder vruchtbare gronden, vaak voor de mijnbouw. Dit heeft geleid tot een stevige bosgordel tussen de dorpen die de overgang tussen Peelkern en Raamvallei/Noord-zuid as markeert. De ontwikkeling van zonneparken aansluitend bij de kavelmaten van de ontginningen is mogelijk. Hierbij wordt gedacht aan middelgrote en grootschalige zonneparken en geldt het ja, mits-principe.

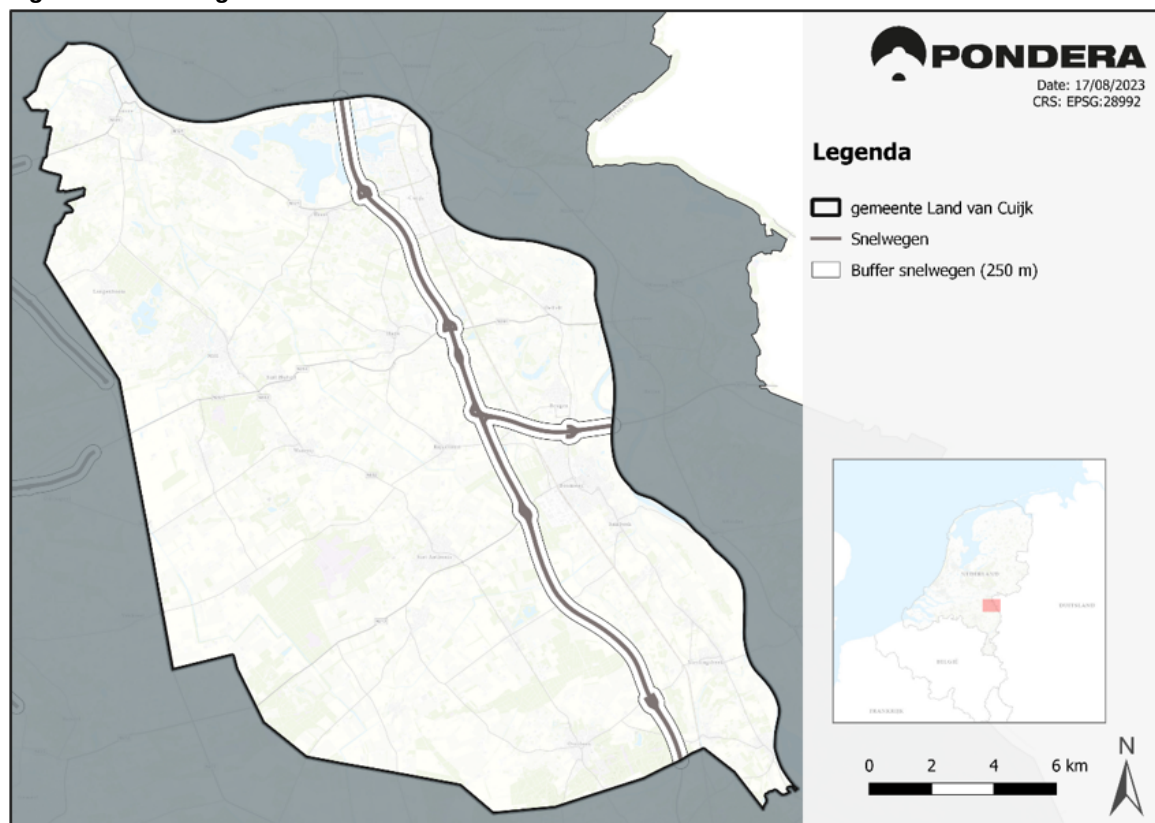
Maas

De Maas is een belangrijke landschappelijke drager voor Land van Cuijk en vormt de oostgrens van onze gemeente. Naast de A73 en het spoor is het de derde transportlijn in noord-zuidelijke richting die van belang is voor onze economie en de haven van Cuijk. Daarnaast is de Maasvallei samen met de Maasheggen (door UNESCO aangewezen als belangrijk biosfeergebied) een waardevol gebied op het gebied van recreatie en natuur. Door de toeristisch recreatieve waarde van dit gebied, in combinatie met het zeer kleinschalige landschap en unieke waarden, leent dit gebied zich niet voor zonneparken.

4.3 Overliggende structuren

De verschillende landschappen binnen gemeente Land van Cuijk zijn door de aanleg van infrastructuur doorsneden en hierdoor niet overal even goed meer herkenbaar. Met name langs snelwegen zien we kansen voor de ontwikkeling van zonneparken. Snelwegen vormen een laag in het landschap die over het algemeen los staat van de onderliggende landschappelijke structuur. Met name daar waar infrastructuur tot op grote afstand reeds dominant is in de beleving: bij bundels van infrastructuur, knooppunten en op plekken waar infrastructuur en bedrijvigheid samen komen. Zonneparken langs het spoor hebben minder de voorkeur, omdat het spoor een dunne lijn vormt in het landschap. Hierdoor vormt het spoor in visueel en functioneel opzicht minder een barrière, dan een snelweg.

Figuur 4.3 Snelwegen

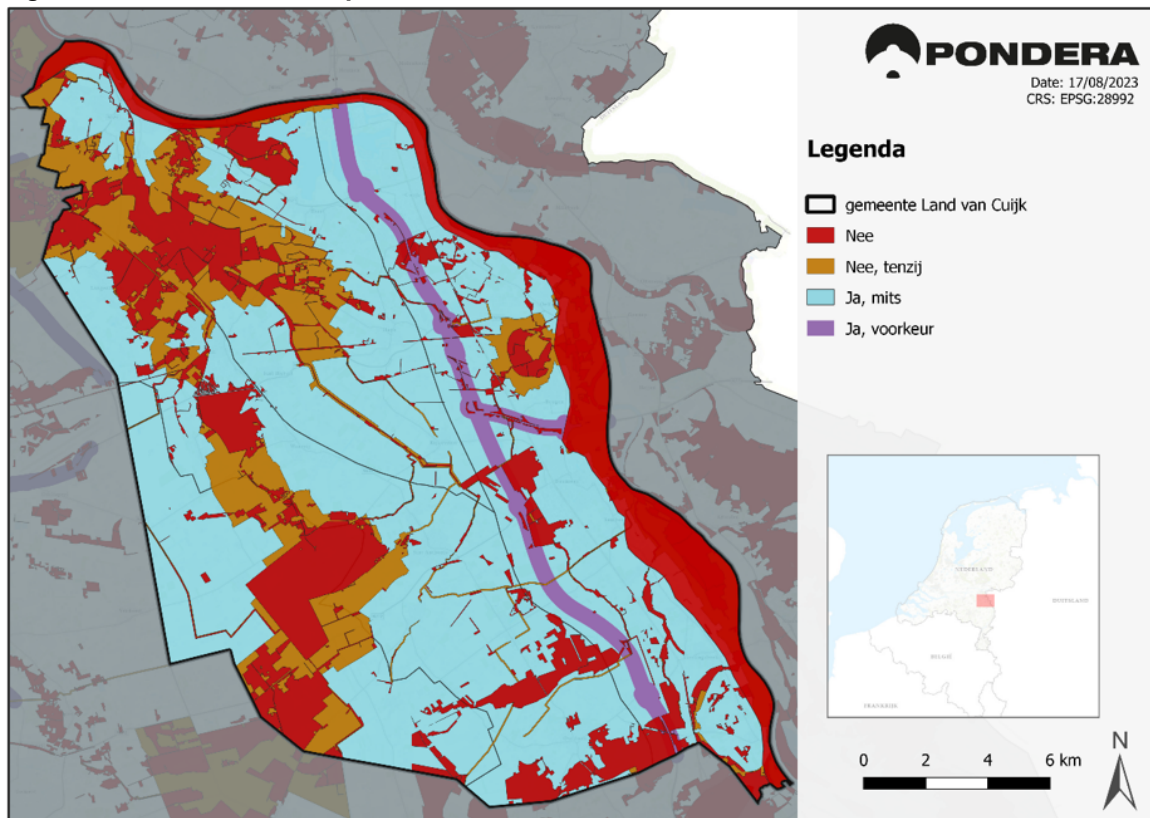


4.4 Kanskaart

Zoals in de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk al aangegeven maken we onderscheid tussen:

1. Nee: het gebied kent dusdanige cultuurhistorische, recreatieve en/of natuurwaarden dat we zonneparken uitsluiten. In Figuur 4.4 hebben deze gebieden een rode kleur.
2. Nee, tenzij: het gebied kent dusdanige kenmerken dat een zonnepark alleen mogelijk is onder strikte voorwaarden. In Figuur 4.4 hebben deze gebieden een oranje kleur.
3. Ja, mits; de ontwikkeling past binnen het gebied, maar vraagt wel nog om een lokale afweging en maatwerk. In Figuur 4.4 hebben deze gebieden een blauwe kleur.
4. Ja, voorkeur: gezien de kenmerken van het gebied heeft de ontwikkeling van zonneparken hier de voorkeur. In Figuur 4.4 hebben deze gebieden een paarse kleur.

Figuur 4.4 Kansenkaart zonneparken



Uitgangspunt voor de kansenkaart is het op lange termijn kunnen voldoen aan de doelstelling klimaat-neutraal 2045. Wat betekent dat we naast de paarse, ook de blauwe en oranje gebieden niet kunnen uitsluiten. Bovendien willen we graag dat maatwerk mogelijk blijft.

5 Leidende beginselen

We hebben in het vorige hoofdstuk een indeling gemaakt en voorkeursgebieden aangewezen. Het is echter niet zo dat zonneparken in die gebieden in alle situaties zonder meer kunnen worden toegestaan. Dit vergt een nadere beoordeling. In dit hoofdstuk staan de leidende beginselen en uitgangspunten die centraal staan bij deze beoordeling.

5.1 Beginsel 1: Respecteer het landschap

Het bestaande landschap vertegenwoordigt diverse belangen en waarden door diegenen die er wonen, werken en recreëren. De omvang, opstelling en inpassing van het zonnepark dient aan te sluiten bij de schaal en karakteristieken van een gebied. Zo komen we tot een gebied-specifieke invulling (maatwerk) met respect voor de bestaande landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Deze gebied-specifieke invulling zal een initiatiefnemer moeten onderbouwen aan de hand van een (landschappelijk) inpassingsplan. Onderdeel van dit inpassingsplan is in ieder geval:

- een goede beschrijving en analyse van de bestaande situatie met inzicht in de landschappelijke en cultuurhistorische waarden;
- een verantwoording/motivering van de inpassing van het zonnepark op schaalniveau van de omgeving (inpassing en zichtlijnen) en op de locatie zelf (vormgeving van de opstelling) en welke specifieke landschappelijke maatregelen worden genomen;

- enkele 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 werkelijkheid. Bij voorkeur middels waarheidsgetrouwe fotovisualisaties vanaf maaiveld;
- een omschrijving van hoe een initiatief aansluit bij het principe om zoveel mogelijk te komen tot clustering van zonneparken, zoals beschreven in de Handreiking afwegingskader landschap onderdeel van de RES-NOB 1.0'.

5.1.1 Omvang

Er is geen standaard omvang voor een zonnepark en ook de termen klein en groot worden veelvuldig door elkaar gebruikt. Bovendien geldt: wat voor de één groot of grootschalig is, wordt door een ander gezien als klein of kleinschalig. In gemeente Land van Cuijk wordt geen maximum gehanteerd, maar moet de omvang van een zonnepark passen bij de maat en schaal van het landschap. In principe komt dit erop neer dat een klein zonnepark bij een kleinschalig (besloten) landschap past, terwijl in een grootschalig (halfopen en open) landschap ook een groter zonnepark mogelijk is.

Tot slot is het van belang het cumulatieve effect van meerdere parken bij de afweging te betrekken. In grootschalig open landschappen is een beperkt aantal grote zonneparken beter inpasbaar dan meerdere kleine, terwijl voor besloten landschappen het omgekeerde geldt.

De omvang van een zonnepark vraagt een nauwkeurige landschappelijke analyse en afweging. De initiatiefnemer zal moeten verantwoorden/motiveren waarom een bepaalde omvang op een locatie passend is. Om te kunnen beoordelen of een zonnepark al dan niet past wordt aangesloten bij de indeling zoals beschreven in hoofdstuk 4.

5.1.2 Opstelling

De opstelling van de panelen kan per zonnepark verschillen. Dit komt met name door de oriëntatie, dichtheid en hoogte van de panelen. Hieronder worden deze aspecten nader toegelicht. De keuze van de opstelling van de panelen is afhankelijk van de kenmerken van de locatie en de omgeving. Dit is maatwerk.

Op locaties waar de openheid en het zicht een bepalende gebiedskwaliteit is, hebben lage opstellingen de voorkeur. Daar waar een hoge opstelling landschappelijk goed kan worden ingepast in de omgeving, en de openheid van het gebied daardoor niet onevenredig wordt aangetast, is een hoge opstelling met een relatief lage dichtheid ook mogelijk. De initiatiefnemer zal moeten verantwoorden/motiveren waarom een bepaalde opstelling (oriëntatie, dichtheid en hoogte) op een locatie passend is.

Oriëntatie en dichtheid

Panelen kunnen in zuid opstelling of in oost-west opstelling geplaatst worden. Een zuid opstelling levert een hoger rendement per paneel, maar wel een piekproductie op het moment dat het energieverbruik juist relatief laag is. Daarmee geeft deze opstelling een hogere belasting voor het elektriciteitsnet. Panelen kunnen ook in oost-west opstelling geplaatst worden. Voordeel van deze opstelling is dat het zonlicht gelijkmatiger over de dag wordt opgevangen, wat weer gunstig is voor het elektriciteitsnet. Bovendien kunnen per oppervlak méér panelen worden geplaatst, wat extra rendement oplevert. Er is dan wel minder ruimte voor medegebruik van het perceel, zoals bijvoorbeeld natuur. Ook het beeld is anders en het maaiveld wordt grotendeels afgedekt, met mogelijk gevolgen voor het bodemleven (geen regenwater, zonlicht e.d.). Bij een zuid-opstelling is de ruimte tussen de paneelrijen over het algemeen groter dan bij oost-west opstellingen, in verband met (het voorkomen van) onderlinge schaduwwerking. Hierdoor valt er meer licht en water op de bodem, wat de biologische kwaliteit van de bodem ten goede komt en meer mogelijkheden geeft voor ecologische waarden en agrarisch dubbelgebruik.

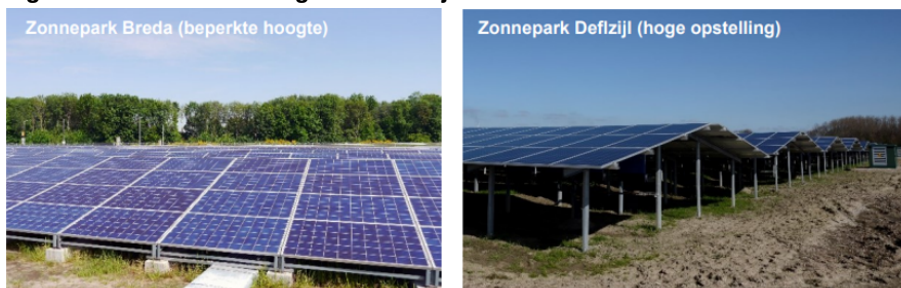
Een optimalisatie ten gunste van het bodemleven van de oost-west opstelling kan gezocht worden in het ruimer opzetten van de paneelrijen met niet alleen onderhoudspaden aan de lage zijde van de panelen, maar ook een -adem- ruimte in de nok. Door de onderhoudspaden bewust iets hoger te leggen, met de grond van onder de panelen, ontstaat een goede uitgangssituatie ter bevordering van de biodiversiteit. Bovendien blijven de onderhoudspaden zo beter toegankelijk en kan het regenwater onder de panelen rustig de bodem in zakken.

Hoogte

De hoogte van een opstelling varieert in het algemeen van 1 tot 3 meter. De hoogte heeft een belangrijk landschappelijk effect. Hoe opener het landschap hoe groter de visuele impact. Opstellingen tot 1,5 meter hebben in principe minder effect op de openheid van het landschap dan panelen die tot 3 meter reiken. Tot 1,5 meter is het mogelijk om vanaf de openbare ruimte (o.a. wegen en paden) over de panelen heen te kijken. Daarmee in ogenschouw nemende dat als een weg of pad hoger in het landschap ligt dan de aanliggende percelen het ook bij hogere opstellingen mogelijk is om over de panelen heen te kijken. Naast een lagere hoogte van de opstelling is het ook mogelijk om de openheid te behouden door de panelen niet direct aan de openbare weg op het eerste perceel te plaatsen, maar op het tweede perceel, zodat het perspectief er automatisch voor zorgt dat de panelen minder groot lijken.

Nadeel van een lagere opstelling is het effect op de kwaliteit en het gebruik van de onderliggende grond. De bodemkwaliteit, de waterhuishouding, de ecologische waarden en agrarisch dubbelgebruik zijn in het algemeen gebaat bij hoge opstellingen. Hogere opstellingen maken plantengroei onder de panelen mogelijk. De grond kan daardoor worden gebruikt als schapenweide, bloemrijk grasland of voor de teelt van gewassen. Landschappelijk zijn hogere opstellingen het meest passend op ingesloten plekken, tussen bebouwing of als de rand met opgaande beplanting is vormgegeven.

Figuur 5.1 Voorbeeld hoogte en zichtlijnen



5.1.3 Inpassing

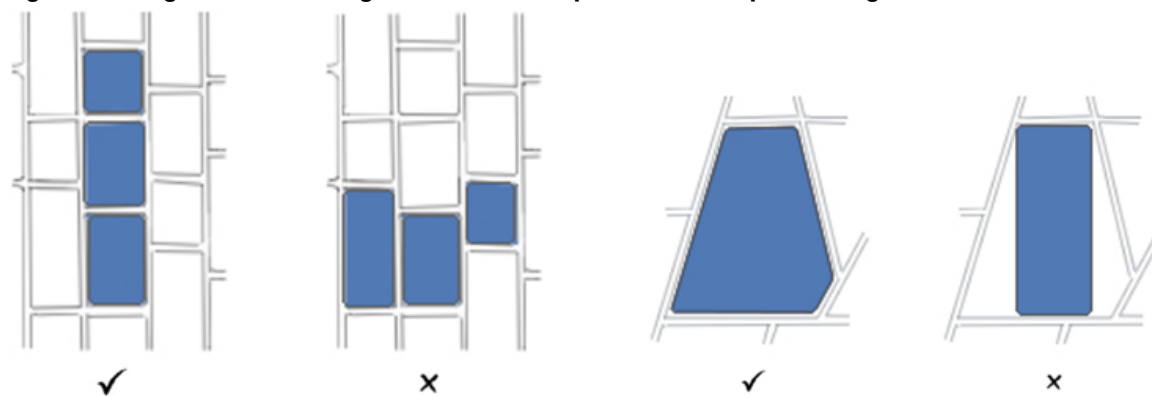
Het buitengebied van Land van Cuijk is te groot en te complex om voor elke mogelijke locatie te kunnen bepalen wat een goede landschappelijke inpassing is. Dit is maatwerk. Ieder landschap, ieder dorp en iedere plek heeft zijn eigen verhaal en kenmerken. Deze paragraaf bevat daarom geen voorwaarden maar aandachtspunten en ontwerpprincipes. Het is niet zo dat alle ontwerpprincipes ten allen tijden toegepast moeten worden bij de ontwikkeling van een zonnepark.

Wel is een initiatiefnemer verplicht een uitgebreide motivering van de keuzes met betrekking op de landschappelijke inpassing te overhandigen waarbij ten minste ingegaan wordt op alle acht ontwerp-principes.'

1: Volg de hoofdrichting van het landschap

Een gebied wordt veelal gekenmerkt door een dominante landschappelijke structuur. Sluit aan op deze dominante structuur door het zo veel mogelijk volgen van de kavelrichtingen, ontginningslijnen, enz. Zie ter illustratie de onderstaande figuur.

Figuur 5.2 Volg de hoofdrichting van het landschap en sluit aan op de kavelgrens



2: Voeg het zonnepark in de aanwezige verkavelingsstructuur

Volg met de zonnepanelen de vorm van de kavel. Plaats de rijen in de lijn van het landschap en sluit aan op de kavelgrens.

3: Respecteer belangrijke zichtlijnen

Let bij het plaatsen van zonneparken op karakteristieke zichtlijnen in het landschap en zorg ervoor dat beeldbepalende en oriëntatie bevorderende elementen als molens en kerktorens niet aan het oog onttrokken worden. Het vrijhouden van zichtlijnen vanuit wegen en bebouwing draagt bij aan de leesbaarheid van het landschap.

4: Gebruik en behoud gebiedseigen beplantingen en/of landschapselementen

Elk landschapstype heeft zijn gebiedseigen beplantingen en/of landschapselementen. Maak bij het ontwerp van het zonnepark gebruik van deze gebiedseigen beplantingen en/of landschapselementen.

Daarnaast mogen bestaande gebiedseigen beplantingen en/of landschapselementen omwille van een zonnepark niet verdwijnen. Deze moeten in principe behouden blijven.

5: Houd voldoende afstand tot wegen en bebouwing

Dichtbij lijkt alles groot, ver weg lijkt alles klein. Door afstand te houden van wegen en bebouwing is een zonnepark minder dominant aanwezig en zal het de leesbaarheid van het landschap minder snel verstoren.

6: Sluit aan op bestaande barrières in het landschap

We willen graag zonneparken met de minste impact op het landschap. Door aan te sluiten op bestaande (hoofd)structuren, zoals de A73 en bedrijventerreinen wordt voorkomen dat er nieuwe barrières ontstaan. Daarbij kan een bestaand boscomplex ook als mogelijke barrière worden gezien. Aansluiten is alleen mogelijk als de uitstraling en de identiteit van het boscomplex niet wordt aangetast.

7: Zorg voor een passende overgang naar de omgeving

De beleving van een zonnepark wordt grotendeels bepaald door de inrichting van de randen. Een zorgvuldige inrichting van de rand, kan de industriële uitstraling van een zonnepark verzachten. Hiervoor gelden de volgende aandachtspunten:

Om diefstal, vandalisme of gevaarlijke situaties (de spanningsniveaus op de installatie zijn substantieel) te voorkomen is afscherming van een zonnepark noodzakelijk. Gebruik hiervoor bij voorkeur landschapselementen, zoals hagen, houtsingels, grondwallen of ha-ha's⁹. Ook hierbij geldt dat het type landschap van belang is.

- Pas wanneer aangetoond kan worden dat het gebruik van landschapselementen onvoldoende afscherming van het zonnepark teweeg kan brengen, kan een hekwerk worden geplaatst. Een initiatiefnemer is verplicht een hekwerk met opgaande gebiedseigen beplanting te onttrekken aan het zicht en rekening te houden met openingen zodat kleine zoogdieren, amfibieën en reptielen erdoorheen kunnen.
- .
- Hanteer voldoende afstand tussen de kavelgrens en de zonnepanelen. Soms is deze afstand ook al nodig vanwege schaduwwerking en onderhoud.

Combinaties van bovenstaande maatregelen zijn ook denkbaar, afhankelijk van de (bestaande) landschappelijke situatie.

In Figuur 5.3 is een voorbeeld van inpassing opgenomen. Zo is het zonnepark in Figuur 5.3 ruim opgezet met veel groen en open delen.

Figuur 5.3 Voorbeeld landschappelijke inpassing met ruime opzet

9) Een ha-ha is een constructie uit de tuin- en landschapsarchitectuur waarbij bijvoorbeeld muren, hekwerken of beplantingen die de daadwerkelijke fysieke barrière vormen, aan het zicht worden onttrokken door ze verdiept aan te leggen, vaak in een droge gracht. Hierdoor lijkt het landschap ter plekke als het ware 'door te lopen'



Bron: Ecogroen, 2023

8: Zorg voor samenhang in het ontwerp

Het is belangrijk dat de verschillende onderdelen van een zonnepark een geheel vormen, zodat een rustig en verzorgd totaalbeeld wordt gecreëerd. Hoewel elke situatie een oplossing op maat vraagt, gelden er een aantal algemene aandachtspunten:

- Plaats naast elkaar of op korte afstand van elkaar gelegen rijen zonnepanelen in dezelfde richting en op gelijke afstand van elkaar.
- Los rafelranden op aan de binnenzijde.
- Organiseer de transformatoren en overige bouwwerken volgens een helder ruimtelijk principe. Bijvoorbeeld door ze in één lijn te positioneren. Daarbij kunnen de kavelrichting of bestaande landschappelijke elementen (bos, houtwal) aangehouden worden voor de richting van de lijn. Ook de situering midden in het zonnepark of aan de zijde waarop geen zicht is draagt bij aan een rustig beeld.
- Voorkom achterkantsituaties richting de openbare ruimte.
- Zorg voor een eenduidige kleurstelling en gebruik één type zonnepaneel.

5.2 Beginsel 2: Zorg voor meerwaarde

Een zonnepark heeft impact op het bestaande landschap. Naast maatregelen (inpassing) om te voorkomen dat dit bestaande landschap onevenredig wordt aangetast, is het van belang dat een zonnepark ook meerwaarde heeft. Een initiatiefnemer moet hier voor zorgen. Dit sluit aan op het provinciale beleid zoals opgenomen in de omgevingsverordening. Zonneparken met meerwaarde hebben een streepje voor.

Er zijn veel mogelijkheden in het vormgeven van meerwaarde. Hieronder volgt een opsomming. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen meervoudig ruimtegebruik en meekoppelkansen. De opsomming is niet uitputtend. Meerwaarde is immers maatwerk. Wij verwachten dat initiatiefnemers zelf zorgen voor onderbouwing van de meerwaarde.

Meervoudig ruimtegebruik

Uitgangspunt voor zonneparken is meervoudig of multifunctioneel ruimtegebruik, zodat zorgvuldig wordt omgegaan met de schaarse ruimte. Meervoudig ruimtegebruik kan worden gerealiseerd door het kiezen van een slimme locatie (met een bestaande functie, bijvoorbeeld een vuilnisbelt) of door een nieuwe functie toe te voegen (denk aan recreatie of landbouw). Bij zonneparken op landbouwgronden en natuurgronden (trede 4) is een initiatiefnemer verplicht om meervoudig ruimtegebruik toe te passen. Hieronder volgen een aantal voorbeelden.

Landbouw

De toepassing van zonneparken met (extensief) agrarisch grondgebruik is een combinatie die niet direct voor de hand ligt. Toch zijn er momenteel op verschillende plekken zonneparken waar agrarisch gebruik wordt gecombineerd. Bijvoorbeeld door de toepassing van verticale (bifacial) zonnepanelen of door zonnepanelen te gebruiken voor het overkappen van fruit of andere schaduw minnende gewassen.

Recreatie

Ook wat betreft zonneparken en de functie recreatie is meervoudig ruimtegebruik denkbaar. Bijvoorbeeld door het recreatieve routenetwerk uit te breiden door de aanleg van een nieuw fiets-, wandel- of struinp pad. Een ander voorbeeld is de aanleg van een verblijfsplek met bijvoorbeeld een picknick bank, oplaadpunt voor elektrische fietsen en bord met informatie over het zonnepark.

Natuur

Zonneparken kunnen worden gecombineerd met de ontwikkeling van extensieve natuur, bijvoorbeeld door ruimte te laten voor (vochtig) kruidenrijk grasland tussen en onder de panelen.

Waterberging

Zonneparken zijn goed te combineren met -tijdelijke- waterberging. Dit zijn beiden functies die veel ruimte vragen. Eén van de mogelijkheden is om bij gewenste vernatting van natuurgebieden, te bekijken of een zonnepark een buffer kan zijn naar een naastgelegen landbouwgebied. Een zonnepark kan immers best op een (deels) drassig terrein staan.

Infrastructuur

Infrastructuur is vaak een logische plek voor de realisatie van zonnepanelen en past bij de doelstelling van het kabinet voor meervoudig ruimtegebruik. Bijvoorbeeld door parkeerterreinen of geluidsschermen te benutten.

Meekoppelkansen

Naast meervoudig ruimtegebruik is het mogelijk om met een zonnepark ook een bijdrage te leveren aan andere opgaven in de fysieke leefomgeving. Voorbeelden van dergelijke meekoppelkansen zijn:

- Het slopen van ontsierende (agrarische) bebouwing en het verwijderen van verharding;
- Het zichtbaar maken van de cultuurhistorische, landschappelijke en/of archeologische betekenis van een bepaalde plek;
- Het terugbrengen van de oorspronkelijke verkavelingsstructuur door het aanbrengen van landschapselementen;
- Het toepassen van specifieke maatregelen (amfibieën, natuurvriendelijke oevers, enz.) ter bevordering van insecten, bijen, vlinders of bijzondere soorten zoals das of kamsalamander.

5.3 Beginsel 3: Betrek de omgeving

Zonneparken hebben impact op het landschap en op de belevingswaarde van omwonenden en gebruikers van het gebied waar een zonnepark komt. Daarom vinden we het belangrijk dat omwonenden en gebruikers (andere belanghebbenden) vroegtijdig betrokken worden in het proces, invloed hebben op keuzes over landschappelijke inpassing en de kans krijgen om mee te delen in de opbrengsten (zie paragraaf 5.4).

Door het betrekken van de omgeving als vereiste op te nemen sluiten we aan op de ophanden zijnde Omgevingswet. De Omgevingswet verplicht (burger)participatie, maar normeert deze niet¹⁰.

Vroegtijdig

Het is belangrijk dat de omgeving vroegtijdig wordt betrokken. Onder vroegtijdig verstaan wij dat omwonenden en andere belanghebbenden al in het proces participeren nog voordat er een definitief ontwerp wordt voorgelegd aan de gemeente. Het vroegtijdig betrekken zorgt er immers voor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen, met als resultaat meer draagvlak, betere besluiten en potentieel tijdswinst, waardoor bezwaarprocedures later in het proces kunnen worden voorkomen. Daarbij zal het vroegtijdig betrekken van omwonenden en andere belanghebbenden ook leiden tot bruikbare input voor de initiatiefnemer. Omwonenden en andere belanghebbenden beschikken vaak over relevante lokale kennis en dragen zo bij aan de kwaliteit van een project.

Omgeving

De verantwoordelijkheid voor het betrekken van de omgeving ligt bij de initiatiefnemer. Daarbij hanteren we een onderscheid tussen direct omwonenden, andere belanghebbenden en belangstellenden. Leidend voor deze indeling is de afstand van de betrokkene tot het project en de impact die men kan ervaren.

¹⁰ De raad heeft 29 juni 2023 het "Raadsbesluit adviesrecht raad en verplichte participatie buitenplanse omgevingsplanactiviteiten" vastgesteld. Daarmee is participatie een indieningsvereiste (BOPA).

Direct omwonenden

Direct omwonenden¹¹ betreft de groep die vanaf het maaiveld (bijvoorbeeld vanuit een raam op de begane grond, of vanuit de eigen tuin) rechtstreeks zicht heeft op het project, met een maximale afstand van 500 meter. Deze 500 meter is een uitgangspunt. Er wordt van initiatiefnemers verwacht dat ze vooral kijken naar de specifieke situatie. Dus als bijvoorbeeld net 1 woning van een bebouwingscluster met totaal 6 woningen binnen 500 meter valt en de andere 5 woningen niet, is het beter om ook de bewoners van die andere 5 woningen te beschouwen als direct omwonenden. Bij twijfel liever meer dan minder mensen.

Andere belanghebbenden

Andere belanghebbenden betreft de groep die wel in de nabijheid van een project wonen, maar geen direct omwonenden zijn. Uitgangspunt is een afstand van 1.500 meter. Ook hiervoor geldt dat van initiatiefnemers wordt verwacht dat ze vooral kijken naar de specifieke situatie. In deze groep vallen ook de gebruikers van het gebied, zoals recreanten en belangenorganisaties, zoals een natuurvereniging. Het is van belang dat deze groep ook vertegenwoordigd is in het proces, vanuit hun betrokkenheid bij het gebied.

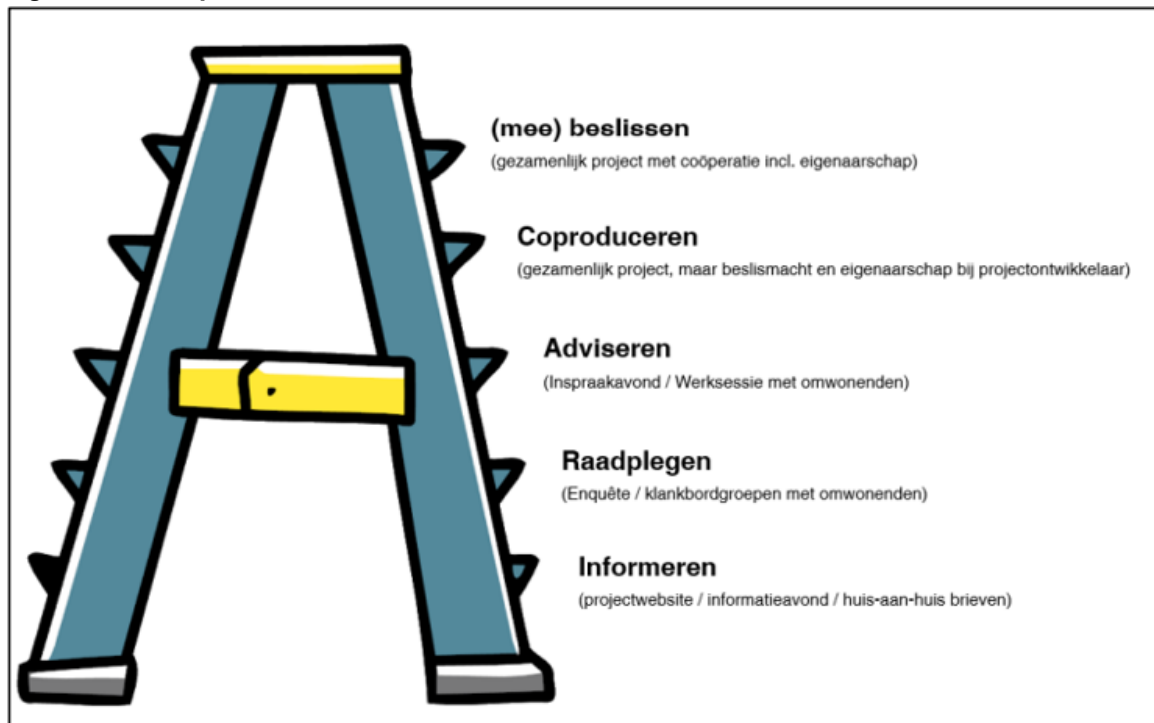
Belangstellenden

Belangstellenden betreft de rest van de gemeente. Deze mensen hebben in hun dagelijkse doen en laten weinig tot geen hinder van een project, maar zouden misschien wel graag gebruik willen maken van financiële participatie. Deze groep heeft echter geen actieve rol in de procesparticipatie, en praat daarom bijvoorbeeld niet mee over de inpassing.

Betrokkenheid

Er is veelal een verschil in mate van betrokkenheid tussen de verschillende groepen. Een veel gebruikte manier om de mate van participatie weer te geven is de participatieladder, zoals weergegeven in Figuur 5.4. Dit is de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof. Dit model bestaat uit vijf niveaus, waarbij bij iedere trede de mate van gelijkwaardigheid en wederkerigheid toeneemt. De laagste trede bestaat uit informeren, en neemt vervolgens toe van raadplegen en adviseren naar (bijna) volledige gelijkwaardigheid op de niveaus van coproduceren en meebeslissen.

Figuur 5.4 Participatieladder



Hierna volgt een korte toelichting per trede, met telkens een voorbeeld als het gaat om een zonnepark:

¹¹ Direct omwonenden kunnen ook afkomstig zijn uit een buurgemeente.

1. *Informeren*
Communicatie is te kenmerken als 'éénrichtingsverkeer', omgeving wordt geïnformeerd over het project; middelen bijvoorbeeld: projectwebsite, informatiebijeenkomst, huis-aan-huis brieven;
2. *Raadplegen*
Communicatie is 'tweerichtingsverkeer', naast informeren wordt ook 'opgehaald' wat de omgeving van het project vindt; middelen bijvoorbeeld: enquête, klankbordgroepen met omwonenden;
3. *Adviseren*
Communicatie met nadruk op het gericht verkrijgen van input om hiermee in het uitwerken van het project rekening te houden; middelen bijvoorbeeld: inspraakavond, werksessie/werkatelier met omwonenden;
4. *Coproduceren*
Gezamenlijk project maar beslismacht en eigenaarschap ligt bij de initiatiefnemers, de omwonenden/belanghebbenden zijn betrokken bij het vormgeven van het project; middelen bijvoorbeeld: structurele en periodieke overleggen en werksessies/-ateliers, klankbordgroep vanuit de omgeving/met belanghebbenden. Het structurele karakter onderscheid coproduceren van adviseren;
5. *Meebeslissen*
Gezamenlijk project met deelname door de omgeving (bijvoorbeeld middels een coöperatie) en inclusief eigenaarschap (deels) bij omgeving.

De initiatiefnemer kiest zelf voor de juiste vorm en stemt dit af met de gemeente. Naarmate er meer betrokkenheid is, scoort een project beter. De gemeente verwacht van initiatiefnemers om minimaal de derde trede te hanteren voor direct omwonenden en de tweede trede voor andere belanghebbenden. Uiteraard is een hogere trede altijd beter. Het opstellen van een communicatie- en participatieplan door de initiatiefnemer vormt hiervoor de borging. Dit plan bevat in ieder geval informatie over:

- a) communicatiemomenten (wanneer wordt de omgeving betrokken);
- b) omgeving (wie worden betrokken);
- c) vorm (welke middelen worden hiervoor ingezet, rekening houdend met de treden op de participatieladder)
- d) terugkoppeling (hoe wordt de opgehaalde input gedeeld).

5.4 Beginsel 4: Laat ruimte voor financiële participatie

Naast het meedenken over het zonnepark zelf, streven we ernaar dat omwonenden kunnen meeprofiten. De initiatiefnemer is verplicht financiële participatie aan te bieden aan omwonenden om te zorgen dat de toegevoegde waarde van zonne-energie binnen het gebied blijft en niet wegvloeit. Zo kan financiële participatie zorgen voor meer draagvlak en acceptatie van het plan. De initiatiefnemer, de omwonenden en andere belanghebbenden zullen samen een keuze moeten maken voor de juiste vorm van financiële participatie. Als gemeente leggen we de inspanningsverplichting op om actief te streven naar minimaal 50% financiële lokale deelname. Bij financiële participatie zijn verschillende opties en combinaties van deze opties denkbaar. We onderscheiden vier hoofdvormen, zoals ook opgenomen in de zogenaamde participatiewaaiër¹² (onderdeel van het Klimaatakkoord).

- 1: **Mede-eigenaarschap (lokaal eigendom)**
Individuele burgers en/of omwonenden kunnen mede-eigenaar of volledig eigenaar worden van een zonnepark. Dit kan op basis van een vereniging of coöperatie¹³, of door middel van het bouwen van een zonnepark dat toekomt aan de lokale gemeenschap. Dit vergt ook mee-investeren en financieel risico lopen.
- 2: **Financiële deelneming**
Financiële deelneming is het (individueel) risicodragend deelnemen in het project, bijvoorbeeld met aandelen of obligaties of ander financieel voordeel. Bij obligaties (achtergestelde leningen) zijn de deelnemers geen mede-eigenaar en wordt rente ontvangen op de inleg. De financiële risico's van obligaties zijn kleiner dan bij deelname via aandelen. Bij deelname via aandelen is wel sprake van gedeeld eigendom van het project. Een andere mogelijkheid van gedeeld eigenaarschap is crowdfunding.
- 3: **Omgevingsfonds**
Niet iedereen kan of wil geld ter beschikking stellen voor mede-eigenaarschap of financiële deelneming. Daarom geldt als verplichting dat bij een zonnepark een bedrag van minimaal € 0,50 per MWh beschikbaar wordt gesteld voor het in het leven roepen van een omgevingsfonds en het opzetten van een omwonendenregeling (zie hierna). Met de opbrengsten die in een omgevingsfonds komen kunnen maatschappelijk verantwoorde projecten ondersteund worden die maximaal ten goede komen aan de inwoners van de gemeente of de directe omgeving. Gedacht kan worden aan nieuwe duurzame energieprojecten of ondersteuning van lokale verenigingen.

¹² <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/11/18/participatiewaaier>

¹³ Energiecoöperaties en VvE's kunnen gebruik maken van de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE)

De uitwerking van het omgevingsfonds moet plaats vinden in nauwe samenwerking met de omwonenden en/of andere belanghebbenden, zoals een lokale energie-coöperatie. De gemeente wil dit vormgeven in samenwerking met de lokale energie-coöperaties.

4: **Omwonendenregeling**

Een omwonendenregeling is een lokale regeling gericht op direct omwonenden. Het kan gaan om het aanbieden van een bijdrage aan het verduurzamen van de woning, korting op jaarlijkse energierekening, een bijdrage voor de plaatsing van zonnepanelen of een andere financiële vergoeding. Uitgangspunt voor de omwonendenregeling is een straal van 500 meter. Ook hier geldt dat van initiatiefnemers wordt verwacht dat ze vooral kijken naar de specifieke situatie.

Overige mogelijkheden

Los van de bovenstaande 4 hoofdvormen zijn er ook nog andere mogelijkheden die een maatschappelijke meerwaarde opleveren. Hieronder staan twee voorbeelden:

- Educatie basisscholen (ontwikkelaar biedt educatieve faciliteiten over duurzame energie aan)
- Lokale bedrijven inschakelen (voor aanleg van het zonnepark kan een ontwikkelaar gebruik maken van lokale bedrijven)

De voorkeur voor financiële deelname ligt bij de meest vergaande vorm van mede-eigenaarschap. Hierbij realiseren we ons als gemeente goed dat in de praktijk het uiteindelijk behaalde niveau van participatie afhangt van onder andere de bereidheid en financiële reikwijdte van omwonenden om deel te nemen. Het uitgangspunt is dat de initiatiefnemer tot een getrapte inspanning komt:

1. In beginsel minimaal 50% lokaal mede-eigenaarschap als eerste vorm van financiële participatie uitwerken en aanbieden.
2. Mocht blijken dat mede-eigenaarschap als vorm van financiële participatie niet realiseerbaar is dan mee-investeren als vorm van financiële participatie uitwerken en aanbieden.
3. Mocht ook mee-investeren als vorm van financiële participatie niet realiseerbaar zijn dan meeprofiten als vorm van financiële participatie uitwerken en aanbieden.

5.5 Beginsel 5: Elektriciteitsafname is verzekerd

Het bestaande elektriciteitsnet in Nederland begint vol te raken. Dit komt door de groei van opwekking van duurzame energie door middel van windturbines en zonnepanelen. Er zijn steeds meer piekmomenten waarop de maximale capaciteit van het elektriciteitsnet wordt bereikt. Dit geldt ook voor de afname van elektriciteit. De vraag naar elektriciteit blijft stijgen. Dit komt onder andere door de realisatie van nieuwe woonwijken en bedrijven. De problemen zijn vaak lokaal voor middenspannings- en onderstations, maar ook in grotere gebieden of op landelijk niveau kunnen er problemen ontstaan omdat het hoogspanningsnet (de snelweg voor elektriciteit) vol raakt.

Voor de gemeente Land van Cuijk is door de landelijke netbeheerder TenneT en de regionale netbeheerder Enexis aangegeven dat op dit moment (2023) er geen ruimte is voor nieuwe aanvragen voor het transport van grootschalige duurzame elektriciteit, zoals zonne- en windenergie, tenzij er door het wegvallen van al geplande projecten of door maatregelen rond congestiemanagement alsnog ruimte ontstaat. Deze situatie zal naar verwachting blijven bestaan totdat het bestaande 150 kV-hoogspanningsstation bij Boxmeer is uitgebreid. De ingebruikname van deze uitbreiding staat gepland voor 2028.

De gemeente Land van Cuijk neemt geen initiatieven in behandeling als er geen zicht is op een realistische haalbare manier van de afzet van elektriciteit. De netcongestie is een groot knelpunt voor de realisatie van meer zonne- en windenergie. Deze situatie vraagt om creativiteit en aanpassingsvermogen om slimme oplossingen te bedenken in het kader van grootschalige opwek van zon en wind. Reden genoeg om de netcapaciteit die beschikbaar is, en de capaciteit die na investeringen op termijn beschikbaar komt, zo efficiënt mogelijk te benutten. Hieronder wordt kort ingegaan op mogelijke opties die geen verzwaaring van het netwerk veroorzaken en dus los van de congestieproblematiek kunnen worden uitgevoerd.

Rechtstreekse levering

Rechtstreekse levering (achter de meter) waarbij de totale energie opwek volledig wordt benut. Dit kan door directe lijnen tussen de opweklocatie en de locatie waar deze opwek wordt benut zonder het openbare elektriciteitsnet extra te belasten. Dit binnen de kaders die ACM en de elektriciteitswet hiervoor geven.

Toevoegen opslagcapaciteit

Opslag van de opgewekte elektriciteit in batterijen, waarbij wordt uitgegaan van uitgestelde levering. Met de inzet van opslagcapaciteit kan overdag opgewekte zonne-energie tijdelijk worden opgeslagen en worden vrijgegeven in de avond of op momenten dat de zon niet schijnt. De technische potentie

hiervan is groot. Recent onderzoek van CE Delft¹⁴ toont aan dat met het realiseren van 5,5 gigawatt aan opslagcapaciteit in Nederland, 7,5 gigawatt aan extra zonneparken zonder netverzwaring aangesloten kan worden.

Conversie elektriciteit

Tenslotte biedt het converteren van elektriciteit naar bijvoorbeeld waterstofgas mogelijkheden om duurzaam opgewekte elektriciteit nuttig in te zetten zonder gebruik te maken van elektriciteitsnet. Net als bij opslag is de businesscase op korte termijn nog erg uitdagend, al lijkt een directe koppeling met de inzet van lokaal geproduceerd waterstofgas met de verduurzaming van de zware transportsector kansen te bieden.

Kader 5.1 Energiewet

Er wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe energiewet die de huidige Elektriciteitswet en Gaswet vervangt. Deze wet ligt momenteel voor in de Tweede Kamer. Een belangrijk onderdeel van deze wet is dat netbeheerders meer mogelijkheden krijgen om problemen met het volle elektriciteitsnet aan te pakken, door slimmer gebruik te mogen maken van de bestaande ruimte op het net. Concreet betekent dit dat er bijvoorbeeld aansluitingsovereenkomsten mogen komen die op piekmomenten de productie afschakelen. Omdat nu nog 90% van de tijd er voldoende ruimte is op het elektriciteitsnet, komt er naar verwachting hierdoor weer ruimte vrij voor projecten om aan te sluiten, mits ze bereid zijn op piekmomenten af te schakelen.

Combinatie wind en zon

Mocht er door congestie management of na uitbreiding van het hoogspanningsstation weer ruimte beschikbaar komen op het net is het ook belangrijk om zo efficiënt mogelijk met de capaciteit om te gaan. Een optie is om zon en wind te combineren. Zonne-energie wordt alleen overdag en hoofdzakelijk in de zomer opgewekt. Windenergie wordt vooral in de andere drie seizoenen opgewekt, zowel overdag als 's nachts. Zon en wind kunnen elkaar dus prima aanvullen: als de zon schijnt, waait het vaak minder en als het hard waait, is er meestal minder zon. Deze combinatie werkt ook op het net: als de zon schijnt wordt zonne-energie via het netwerk gestuurd, als het waait staat het net ten dienste van windenergie. Tot nu toe wordt voor elk zonnepark of windturbinepark een aparte aansluiting gemaakt. Daarmee raakt de aansluitcapaciteit sneller volgeboekt. Door de aansluiting te delen, cable-pooling genoemd, kan dezelfde aansluiting gebruikt worden.

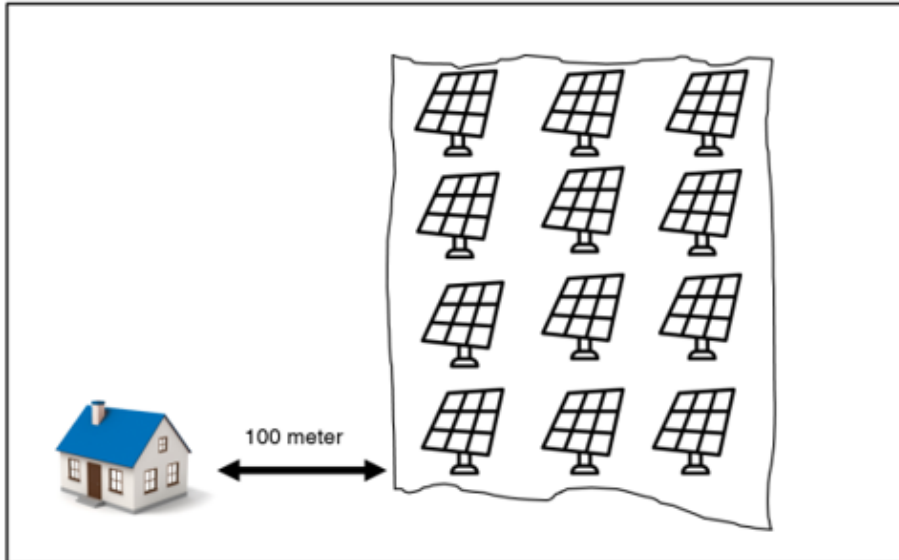
5.6 Beginsel 6: Voorkom hinder voor omwonenden

Met name in het landelijk gebied is regelmatig sprake van een redelijk vrij zichtveld vanuit aanwezige woningen. Dit geeft bewoners vaak een gevoel van vrijheid. Om voldoende rekening te houden met de belangen van omwonenden en een gevoel van insluiting te voorkomen, wordt voor woningen¹⁵ een minimale afstand tot woonbebouwing aangehouden van 100 meter tussen de rand van het zonnepark en de gevel van de woning. Deze afstandseis geldt niet, wanneer in de huidige situatie geen sprake is van een vrij uitzicht op de planlocatie, bijvoorbeeld doordat reeds sprake is van afscherming door aanwezige bebouwing, een erscheiding of dichte en voldoende hoge bosschages.

Figuur 5.5 Afstand tot woningen

¹⁴ https://ce.nl/wp-content/uploads/2022/01/CE_Delft_210361_Omslagpunt_grootschalige_batterijopslag_Hoofdrapport_Def.pdf

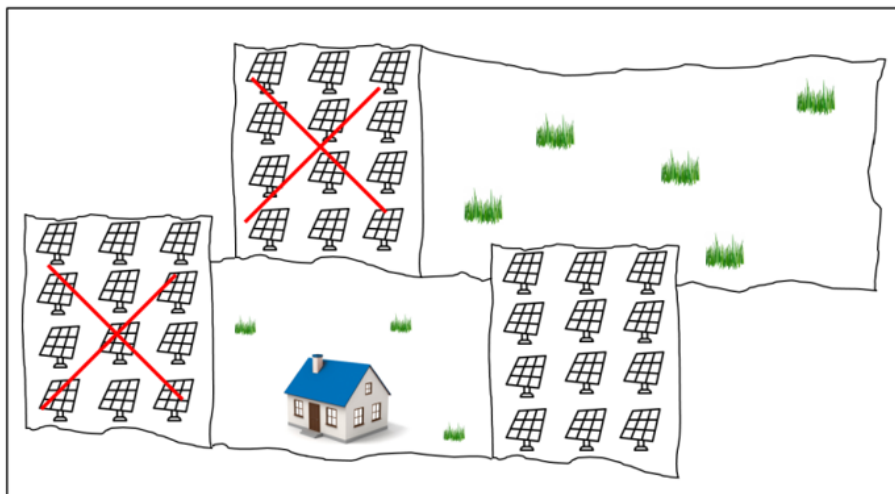
¹⁵ Deze minimale afstand geldt niet voor deelnemers aan een zonnepark project



Met het hanteren van de minimale afstand van 100 meter wordt ook voldaan aan de afstanden die gelden op grond van de VNG-richtlijnen uit de Handreiking Bedrijven en milieuzonering tussen woningen en transformatorhuisjes. Daarin is opgenomen dat, afhankelijk van het spanningsniveau, een afstand van 30-50 meter in acht moet worden genomen tot omliggende bebouwing.

Bovendien mag een woning niet worden ingesloten door een zonnepark. Dit betekent dat slechts aan één zijde van de woning een zonnepark zichtbaar mag zijn binnen 500 meter afstand (zie Figuur 5.6), tenzij de bewoner en eigenaar akkoord gaat met het ontwerp en/of zelf initiatiefnemer is.

Figuur 5.6 Insluiting



5.7 Beginsel 7: Bescherm bestaande waarden

Naast de landschappelijke waarden, zoals uitgebreid uiteengezet onder het leidende beginsel 'respecteer het landschap', is het belangrijk dat een nieuwe ontwikkeling ook de bestaande ecologische, cultuurhistorische en archeologische waarden weet te behouden, te versterken of dat voorkomen wordt dat deze bestaande waarden onevenredig worden aangetast.

Ecologische waarden

Om de mogelijke effecten op beschermde soorten en gebieden goed inzichtelijk te hebben, is het wenselijk een ecologische quick-scan uit te voeren door een deskundig ecooloog. Omdat plaatsing in natuurgebieden reeds is uitgesloten worden geen grote effecten voorzien, echter in het kader van een goede ruimtelijke ordening (en het kader van de Wet natuurbescherming) is een gedegen onderzoek vereist. Hierbij moet vooral gedacht worden aan de aanwezigheid van (jaarrond) beschermde nesten, beschermde plantensoorten, dieren of amfibieën. Volstaan kan worden met een veldbezoek en beschrijving van effecten en eventueel noodzakelijke mitigerende maatregelen.

De aanleg van een zonnepark kan ook positieve effecten ten aanzien van natuur met zich mee brengen. Doordat de gronden veelal 25 jaar relatief rustig blijven, vormt dit een goede voedingsbodem voor beschermde soorten planten en (kleine) dieren die hier kunnen verblijven. Wel is het juiste beheer daarvoor noodzakelijk.

Cultuurhistorische waarden

Vrijwel ieder gebied of iedere locatie kent een lange gebruiks- of ontstaansgeschiedenis waarvan nog sporen terug te vinden zijn. Het is van belang deze te integreren in het ontwerp en waar mogelijk te versterken. De kennis over de cultuurhistorische waarden is aanwezig bij de gemeente en vaak ook bij historische verenigingen.

Voor ieder initiatief geldt de voorwaarde dat de aanwezige cultuurhistorie in kaart wordt gebracht waarop het zonnepark van invloed zou kunnen zijn. Daarbij moet de initiatiefnemer ook maatregelen voorstellen om een nadelige impact tegen te gaan.

Archeologische waarden

Er liggen op diverse plaatsen waardevolle sporen in de bodem. Die geven een stuk van de verre geschiedenis weer van de gemeente Land van Cuijk. Ter bescherming van deze sporen (waarden) heeft de gemeente archeologisch beleid vastgesteld. Een initiatief moet voldoen aan het archeologische beleid van de gemeente.

5.8 Beginsel 8: Zuinig met agrarische gronden

De agrarische gronden in het buitengebied hebben een cruciale betekenis voor de productie van ons voedsel en andere agrarische producten. Dat is en blijft de primaire functie van de agrarische gronden. Vanwege het belang van de energietransitie en de omvang van de opgave accepteren we dat een deel van de agrarische gronden – in ieder geval voor een aantal decennia – wordt benut voor de opwekking van energie. Daarbij heeft het benutten van de kwetsbare landbouwgebieden, zoals bepaald in de Routekaart Land van Cuijk¹⁶, onze voorkeur. Dit zijn de percelen die zonder maatregelen in de toekomst de meeste last gaan krijgen van opbrengstderving door verdroging en wateroverlast.

5.9 Overig

5.9.1 Tijdelijke vergunning en opruiming

Een zonnepark wordt gezien als een tijdelijke invulling. Vandaar dat we alleen medewerking verlenen met een maximale instandhoudingstermijn van 25 jaar. Na afloop van deze termijn moeten alle opstallen worden verwijderd en moet de grond in oude staat worden hersteld, of – indien sprake is van een verbetering of natuurontwikkeling – deze waarden worden behouden. Om te verzekeren dat een zonnepark altijd kan worden opgeruimd – ook bijvoorbeeld in het geval van faillissement van de initiatiefnemer – moet worden gegarandeerd dat de financiële middelen beschikbaar zijn. Afspraken hierover leggen we vast in een privaatrechtelijke overeenkomst. Uitgangspunt daarbij is dat geld wordt gereserveerd middels een derdenrekening. Dit laatste geldt alleen voor zonneparken groter dan 10 hectare, omdat bij kleinere zonneparken deze maatregel niet proportioneel wordt geacht.

5.9.2 Materiaalgebruik

Uitloging

Voor het zonnepark mogen geen materialen worden toegepast waaruit mogelijk uitloging of andere vormen van verontreiniging plaatsvindt.

Hergebruik/recycling

De initiatiefnemer dient aan te tonen dat de zonnepanelen en overige materialen na het verstrijken van de vergunningstermijn herbruikbaar of recyclebaar zijn.

5.9.3 Reflectie

Er is een kleine kans dat een zonnepark zorgt voor hinderlijke effecten door schittering. Het zonlicht dat op de panelen valt wordt voor een groot deel door de panelen zelf opgenomen. Alleen in de nabijheid van provinciale en Rijkswegen kan een onderzoek naar reflectie van de zonnepanelen voor de automobilisten nodig zijn.

6 Proces voor initiatieven

We kunnen niet op voorhand meewerken aan ieder initiatief. Via dit beleidskader geven we voorwaarden, uitgangspunten en richtlijnen. De locatiekeuze, landschappelijke en maatschappelijke invulling van het initiatief beoordelen we per geval. We passen bij elk zonnepark maatwerk toe. In dit hoofdstuk staat stapsgewijs beschreven hoe dit in zijn werk gaat.

¹⁶ Routekaart Land van Cuijk – Op weg naar een Klimaatrobuust Buitengebied, Land van Cuijk 2022

Stap 1: Intakeperiode

Het proces start met het openstellen van een periode dat initiatiefnemers hun voornemen bij de gemeente kenbaar kunnen maken en zich kunnen aanmelden voor een eerste intakegesprek. Uitgangspunt is een periode van ongeveer 3 maanden. Deze eerste stap behelst twee doelen:

1. Inzicht krijgen in het verwachte aantal initiatieven in relatie tot de jaarlijks beschikbare 150 TJ;
2. Het op weg helpen van de initiatiefnemer en onderwerpen van het initiatief aan een eerste globale beoordeling aan de hand van het onderhavige beleidskader. Daarnaast worden de verdere stappen in het proces toegelicht. Het intakegesprek is niet verplicht, maar wordt wel aangeraden.

Afhankelijk van het verwachte aantal initiatieven wordt besloten of er een noodzaak bestaat om voor de beoordeling een onafhankelijke commissie aan te stellen of dat een ambtelijke beoordeling volstaat.

Stap 2: Indienen eerste principeverzoek

De tweede stap in het proces is het indienen van een eerste principeverzoek. In dit principeverzoek licht de initiatiefnemer toe waarom hij op deze plek duurzame energie wil opwekken, hoe dit plan er op hoofdlijnen uitziet en hoe de omgeving wordt betrokken. Daarbij dient het principeverzoek in ieder geval de volgende zaken te bevatten:

1. Kaartje met ligging en begrenzing van het projectgebied;
2. Technische gegevens (beoogde opwek en afzet van de elektriciteit);
3. Concept-schetsplan, waarbij wordt ingegaan op:
 - a. Locatie: waarom is de projectlocatie geschikt voor de ontwikkeling van een zonnepark?
 - b. Omvang: waarom is de beoogde omvang passend in het landschap?
 - c. Opstelling: welke hoogte en oriëntatie krijgen de zonnepanelen?
 - d. Leefomgeving: wat is de afstand tot omliggende woningen?
 - e. Inpassing: hoe is rekening gehouden met de bestaande omgevingskenmerken en wat is het percentage landschappelijke inpassing?
 - f. Meerwaarde: welke meerwaarde is van toepassing?
4. Concept-communicatie- en participatieplan, waarbij wordt ingegaan op proces- en financiële participatie.
5. Procesbeschrijving; waaronder de planning van project.

Stap 3: Ambtelijke voortoets

Op basis van het eerste principeverzoek vindt een ambtelijke voortoets plaats. Zo kan de haalbaarheid van het project in een vroeg stadium worden gepolst en kunnen nog suggesties worden meegegeven voor een eventueel vervolg. We streven naar een reactie binnen 6-8 weken.

Stap 4: Kennisgeving voornemen (voorlopig ontwerp)

Na de ambtelijke voortoets wordt het planvoornemen door de initiatiefnemer voorgelegd aan de direct omwonenden en andere belanghebbenden. Het gesprek gaat niet alleen over het initiatief en het ontwerp daarvan, maar ook over de financiële participatiemogelijkheden. De gemeente is toevoorder bij eventuele brede bijeenkomsten.

Stap 5: Tweede principeverzoek

Mede aan de hand van het gesprek en het onderzoeken van de omgevingseffecten komt de initiatiefnemer tot een tweede principeverzoek. Verslaglegging van het participatieproces (proces en financieel) en een terugkoppeling wat gedaan is met de ideeën en opmerkingen, maakt onderdeel uit van het definitieve principeverzoek.

Stap 6: Beoordeling

De gemeente Land van Cuijk bekijkt eerst of het principeverzoek volledig is. Vervolgens beoordeelt de gemeente het initiatief inhoudelijk en toetst of dit voldoet aan het beleidskader en de actuele wet- en regelgeving. Het principeverzoek wordt ter besluitvorming voorgelegd aan het college. Na een positief besluit kan de planologische procedure starten.

Besluit op het principeverzoek wordt schriftelijk meegedeeld.

Stap 7: Anterieure en planschade overeenkomst

Voorafgaand aan de planologische procedure worden de afspraken vastgelegd in een anterieure (privaatrechtelijke) overeenkomst. Hierin worden in ieder geval afspraken gemaakt over:

- realisatie en beheer van de landschappelijke inpassing;
- realisatie en beheer van de (maatschappelijke) meerwaarde;
- de proces- en financiële participatie;
- het verwijderen van het zonnepark na afloop van de omgevingsvergunningsperiode;

- de vergoeding van gemeentelijke procedurekosten;
- het verhalen van eventuele planschade bij de aanvrager (planschade overeenkomst).

Stap 8: Indienen conceptvergunningaanvraag

Indienen concept omgevingsvergunningaanvraag

- Inclusief nodige onderzoeken voor effecten op de leefomgeving (meldingsplicht milieuactiviteiten)
- Landschappelijke inpassing en ruimtelijke motivering.
- Motivering betrekken van de omgeving bij de aanvraag
- Land van Cuijk beoordeelt of alles compleet is.

Stap 9: Indienen en afhandelen aanvraag omgevingsvergunning

De planologische procedure start met de indiening van de aanvraag via het Omgevingsloket Online (OLO). De aanvraag behelst in ieder geval de activiteiten 'afwijken van het bestemmingsplan' en 'bouwen'. In specifieke gevallen kunnen nog andere vergunningen of ontheffingen nodig zijn, ook van andere overheden, zoals het waterschap (Keur) of de provincie (Wet natuurbescherming of Ontgrondingenwet).

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent 2 voorbereidingsprocedures:

- de korte voorbereidingsprocedure (titel 4.1 Awb)
- de uitgebreide voorbereidingsprocedure (uniforme openbare voorbereidingsprocedure, afdeling 3.4 Awb)

Voor een zonnepark geldt de 'uitgebreide omgevingsvergunningprocedure'. Deze procedure kent een doorlooptijd van 26 weken. Er wordt een ontwerpbesluit ter inzage gelegd, waarbij ook door de gemeenteraad een ontwerp verklaring van geen bedenkingen (vvgb) wordt afgegeven. Tegen het ontwerpbesluit kunnen zienswijzen worden ingediend. Daarna volgt een definitief besluit. Voor dit definitieve besluit is een definitieve verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad nodig.

Onderdeel van de aanvraag vormt een zogenaamde 'goede ruimtelijke onderbouwing', waarin het concrete plan en de effecten op de omgeving worden beschreven en wordt gemotiveerd waarom in het kader van een goede ruimtelijke ordening dit plan aanvaardbaar is.

Kader 6.1 Procedure Omgevingswet

De Omgevingswet biedt meer ruimte voor particuliere ideeën. Dit komt doordat er meer algemene regels gelden, in plaats van gedetailleerde vergunningen. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. De houding bij het beoordelen van plannen is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. Zo ontstaat ruimte voor bijvoorbeeld bedrijven en organisaties om met ideeën te komen. Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Per gemeente is er één omgevingsplan. Burgers, bedrijven en overheden kunnen toestemming vragen om activiteiten in de fysieke leefomgeving te mogen uitvoeren door het aanvragen van een omgevingsvergunning. De hoofdregel is dat de reguliere procedure van titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gevolgd (Omgevingswet, artikel 16.62). Het bevoegd gezag kan wel beleidsregels opstellen voor het in bepaalde gevallen toch van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure. Dit gaat om activiteiten die in ieder geval aanzienlijke gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

7 Opstellingen voor eigen gebruik (kleinschalig)

Bij opstellingen voor eigen gebruik gaat het om het plaatsen van zonnepanelen in tuinen en erven ten behoeve van het eigen bedrijf en/of de eigen woning. Deze opstelling voor eigen gebruik is toegestaan, als dit past binnen de regels van het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Laat het bestemmingsplan dit niet toe, dan kan toch medewerking worden verleend wanneer:

- de grondopstelling c.q. installatie maximaal 20 meter van het bestemmingsvlak dat hoort bij het eigen gebruik wordt geplaatst;
- de bouwhoogte niet meer bedraagt dan 2,5 meter;
- de omvang van de grondopstelling c.q. installatie niet groter is dan noodzakelijk om te voorzien in de eigen energiebehoefte tot een maximum van 250 m²;
- er een goede ruimtelijke onderbouwing wordt aangeleverd, waarbij in ieder geval het volgende wordt opgenomen:
 - o Motivering waaruit blijkt dat het ondoelmatig is om de zonnepanelen op het deel van het erf te realiseren waar zonnepanelen (hetzij op het dakvlak, hetzij via een grondopstelling) rechtstreeks zijn toegestaan (zie voor de noodzakelijke motivering het stappenplan in Kader 7.1);
 - o Motivering dat sprake is van een goede landschappelijke inpassing, rekening houdend met:

- de kenmerken van het landschap, zoals de verkaveling, beplanting en hoogteverschillen;
 - het gebruik van elementen die bij het landschap passen, zoals een heg, een houtwal, een talud of juist verdiepte aanleg om de zonnepanelen aan het zicht te onttrekken.
- o Motivering dat er geen sprake is van onevenredige afbreuk van de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden, natuur- en landschapswaarden, het straat- en bebouwingsbeeld, de verkeerssituatie en cultuurhistorische waarden;
- er een verslag wordt aangeleverd van de omgevingsdialoog.

Kader 7.1 Stappenplan motivering locatiekeuze zonnepanelen voor eigen gebruik

Plaatsing op daken van gebouwen heeft de voorkeur. Bij een aanvraag voor zonnepanelen anders dan op een dak moet de initiatiefnemer altijd een motiveringsdocument indienen waarmee wordt gemotiveerd waarom de zonnepanelen worden gesitueerd op de aangevraagde locatie. Schaduwwerking/bezinning of een te lichte dakconstructie kunnen bijvoorbeeld een doorslaggevende factor zijn. Onderzoek hiertoe vindt plaats aan de hand van onderstaand stappenplan:

1. op een dak (van een hoofd- of bijgebouw) mogelijk? Zo niet dan:
2. op een grondopstelling binnen bouwvlak mogelijk? Zo niet dan:
3. op een grondopstelling binnen bestemmingsvlak dat hoort bij het eigen gebruik mogelijk? Zo niet dan:
4. op een grondopstelling buiten, maar aangrenzend aan bestemmingsvlak mogelijk? Zo niet dan:
5. op een grondopstelling buiten, maar aansluitend aan bestemmingsvlak mogelijk.

Voor de toepassing van de bovenstaande regeling geldt momenteel nog een uitgebreide omgevingsvergunningsprocedure. De kosten (leges) en de doorlooptijd (26 weken) van deze procedure staan niet in verhouding tot de omvang van de beoogde ontwikkeling. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaat dit veranderen. Vanaf dan kan namelijk met een korte procedure worden meegewerkt op basis van een Bopa (Buitenplanse omgevingsplan activiteit).

8 Evaluatie

De ontwikkelingen op het gebied van de opwek van duurzame energie staan niet stil en gaan ook de komende jaren door. Dat geldt voor de technologie maar ook voor het provinciale en landelijke beleid en de markt. Het is daarom niet ondenkbaar dat zich gedurende de looptijd ontwikkelingen voordoen die een dusdanig effect hebben dat bijsturing in het beleidskader wenselijk is. Daarbij monitoren we tweeledig door enerzijds te kijken naar de resultaten (aantal grote daken en aantal en omvang van gerealiseerde zonneparken) en anderzijds door het bijhouden van de ontwikkelingen in landelijk en provinciaal beleid, de markt en de technologie.

Jaarlijks zal over de monitoring worden gerapporteerd aan de gemeenteraad. Indien de monitoring daar aanleiding toe geeft zal hierbij tevens een voorstel voor bijsturing van het beleidskader worden gedaan.

*Aldus besloten door de raad van de gemeente Land van Cuijk
in zijn openbare vergadering van 2 november 2023.*

*De griffier,
Richard van der Weegen*

*De voorzitter,
Marieke Moorman*

Bijlage 1: Totstandkomingsproces Beleidskader zon-op-land

Inleiding

Bij het tot stand komen van dit windbeleid is met vele partijen informatie gedeeld en zijn ideeën en zorgen bij die partijen opgehaald. Dit traject startte met de thema-avond voor de raad op 13 april 2023. Daarna is tijdens het participatietraject op verschillende momenten gesproken met diverse betrokken stakeholders, andere overheden en is een digitale poll onder de inwoners gehouden. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe bij de verschillende partijen informatie is gedeeld en opgehaald, wat de resultaten van hun inbreng was. De inbreng van de betrokkenen tijdens het participatietraject was richtinggevend voor dit beleidskader. De raad is eindverantwoordelijk voor de vastgestelde beleidskeuzes.

Thema-avond duurzame energie – openbare raadsavond

Op de thema-avond duurzame energie is met de raad gesproken over het opwekken van duurzame energie binnen Land van Cuijk. Uitgangspunt is dat Land van Cuijk zijn doelstellingen voor het opwekken van duurzame energie wil halen en dat zonne- en windenergie daar een belangrijke bijdrage aan leveren.

Tijdens deze avond is een presentatie gegeven over de opgave en het huidige beleid voor zonneparken zoals geldend per voormalige fusiegemeente. De raadsleden en het aanwezige publiek konden vragen stellen. Vervolgens zijn aan de hand van Mentimeter stellingen over opwek van zonne-energie voorgelegd aan de raadsleden en het aanwezige publiek. Hieronder volgt een samenvatting van de resultaten.

Energiemix

Allereerst is gekeken naar de invulling van de gemeentelijke doelstelling (klimaatneutraal 2045). Daaruit is naar voren gekomen dat een deel de voorkeur geeft aan een mix van alle technieken en een deel kiest voor zonneparken in plaats van windparken.

Maatwerk per voormalige gemeente

Elke voormalige gemeente had zijn eigen beleid voor zonne-energie. Aan de aanwezigen is gevraagd of er per voormalige gemeente maatwerk moet blijven bestaan of dat overal dezelfde systematiek moet gelden. Hieruit valt op te maken dat de meeste kiezen voor overal dezelfde systematiek. Het beleidskader sluit hier op aan.

Locatie

Aan de aanwezigen is gevraagd of er deelgebieden zijn die op voorhand moeten worden uitgesloten voor zonneparken. Daarbij is met name het rivierdal van de Maas genoemd. Ook de Maasterrasrug en de Maasterrasvlakte zijn aangehaald, maar dit waren veelal de tweede en derde optie. Het beleidskader sluit hier op aan. In het rivierdal zijn geen zonneparken toegestaan en op de Maasterrasrug- en vlakte is in principe geen ruimte voor grote zonneparken. Voor grote zonneparken wordt gekeken naar de Peelkern en -rand(zoom). Naast de deelgebieden is ook gevraagd om aan te geven waar zonneparken volgens de aanwezigen het beste kunnen. De voorkeur ging uit naar zonneparken langs hoofdinfrastructuur of er was geen voorkeur aangegeven, omdat het gaat om maatwerk.

Landbouwpercelen

Aan de aanwezigen is gevraagd of bij de aanwijzing van gebieden rekening moet worden gehouden met de toekomstpotentie van landbouwpercelen. Het overgrote deel heeft met een 'ja' geantwoord. Het beleidskader sluit hier op aan door de opname van het leidende beginsel 'Zuinig met agrarische gronden'.

Ruimtelijke voorwaarden

Aan de aanwezigen is gevraagd of een maximum moet gelden voor de omvang van een zonnepark, de hoogte van de panelen en de afstand tot een dorpskern. Door de meeste is aangegeven dat geen maximum moet gelden, maar dat sprake moet zijn van maatwerk afhankelijk van de locatie. Alleen bij de afstand tot een dorpskern wordt soms ook wel gekozen voor een concrete afstand van veelal 500 meter.

Proces voorwaarden

Aan de aanwezigen is gevraagd aan welke participatietrede een zonnepark minimaal moet voldoen. Er is veelal gekozen voor adviseren, (mee)beslissen en coproduceren. Alleen informeren en raadplegen was net voldoende. Het beleidskader sluit hier op aan. Voor omwonenden geldt minimaal trede 3 (adviseren).

Financiële voorwaarden

Aan de aanwezigen is gevraagd of ze 50% lokaal eigendom zien als vereiste of als een streven. Uit de antwoorden komt ongeveer een 50-50 verdeling naar voren. De helft ziet het als vereiste en de andere helft als streven. In het beleidskader is gekozen om het als streven op te nemen.

Beoordeling

Aan de aanwezigen is gevraagd welke aspecten bij de beoordeling van initiatieven belangrijk zijn. Dit betreft de landschappelijke waarden en kenmerken en de afstand tot woningen, maar ook de energie-opbrengst wordt belangrijk geacht. Andere belangrijke beoordelingscriteria zijn meervoudig ruimtegebruik en de mate van financiële participatie. Bij de voorwaarden in het beleidskader is hier rekening mee gehouden.

Inwonerspoll

Voorafgaand aan het nieuwe beleidskader voor zon-op-land is een poll uitgezet onder de inwoners van de gemeente. Het doel van de poll is om de mening en voorkeuren van de inwoners te verzamelen, zodat dit meegenomen kan worden in de uiteindelijke vaststelling van het beleid.

De poll bestond uit 37 vragen en is 794 keer ingevuld. De vragen waren een samenstelling van algemene vragen, vragen welke specifiek betrekking hebben op de realisatie van zonneparken en vragen welke specifiek betrekking hebben op de realisatie van windturbines. Hieronder volgt een samenvatting van de uitkomsten. Deze samenvatting ziet voornamelijk toe op de vragen welke specifiek betrekking hebben op de realisatie van zonneparken. Daarnaast wordt uitgelegd hoe deze uitkomsten zijn vertaald in het uiteindelijke beleid.

Klimaatverandering

Uit de poll blijkt dat een groot deel van de inwoners van de gemeente Land van Cuijk zich zorgen maakt over de klimaatverandering. Tevens blijkt dat veel inwoners zelf al bezig zijn met verduurzamen, dit is natuurlijk heel goed nieuws. Daartegenover staat wel dat inwoners minder enthousiast zijn over de realisatie van zonneparken en/of windturbines binnen hun gemeente. Merendeel van de inwoners geeft aan zowel geen zonneparken als windturbines te willen. De rest van de inwoners heeft een lichte voorkeur voor een combinatie van zon- en windenergie of enkel zonne-energie.

Zon-op-land

Bij de vragen in de poll, welke betrekking hebben op de realisatie van zonneparken, wordt voornamelijk ingegaan op de locatie, geschikte grond, formaat en afstand tot dorpskernen. Inwoners zijn het erover eens dat afstand tot de woning en landschap de belangrijkste rol spelen bij het bepalen van een locatie voor zonneparken. De voorkeur gaat uit naar een minimale afstand van 400 meter tot een dorpskern. Tevens wordt het belangrijk geacht dat de grootte van de zonneparken moet aansluiten bij het type landschap en grondgebruik. Qua formaat is het merendeel van de inwoners van mening dat er geen maximaal aantal hectare moet worden vastgesteld. De voorkeur gaat uit naar grotere zonneparken, zodat er in totaal minder zonneparken hoeven te worden gerealiseerd. De gebieden die het meest geschikt worden gevonden zijn langs infrastructuur en bij bedrijventerreinen.

Vertaling in beleidskader

De gemeente Land van Cuijk hecht waarde aan de voorkeuren van hun inwoners. Echter, moet de klimaatdoelstelling wel gehaald worden en is de gemeente gebonden aan deze doelstelling. Er kan dan ook niet aan alle voorkeuren volledig gehoor worden gegeven. De mening en voorkeuren van de inwoners zijn wel zoveel mogelijk meegenomen in het uiteindelijke beleid.

In het beleid zijn voorwaarden opgenomen waaraan een initiatief moet voldoen. Zo wordt er bij ieder project een onderbouwing van de gekozen locatie vereist. Er dient gemotiveerd te worden aangegeven waarom juist deze locatie geschikt is en hoe er rekening wordt gehouden met landschappelijke waarden. Daarnaast is er geen maximale omvang vastgelegd. Op die manier kan er per project beoordeeld worden of het past bij de maat en schaal van het landschap. De voorkeur van de inwoners gaat uit naar een afstand van minimaal 400 meter tot een dorpskern. Dit is helaas niet realistisch. Wel zijn er randvoorwaarden opgenomen voor de afstand tot woonbebouwing. De minimale afstand tot woonbebouwing is vastgesteld op 100 meter tussen de rand van het zonnepark en de gevel van de woning. Tevens mag een woning niet worden ingesloten door een zonnepark. Dit betekent dat slechts aan één zijde van de woning een zonnepark zichtbaar mag zijn binnen 500 meter afstand.

De realisatie van een zonnepark vraagt altijd een nauwkeurige (landschappelijke) analyse en afweging. Gemeente Land van Cuijk zal ieder initiatief voor een zonne-energie project dan ook zorgvuldig behandelen.