

## BELEID GROOTSCHALIGE OPWEK VAN ZONNE-ENERGIE OP LAND EN/OF WATER 2024-2025

### Inleiding

#### Doel Beleid

De gemeente Westerveld heeft in het kader van de Regionale Energie Strategie (RES) Drenthe afgesproken om een aandeel in het opwekken van duurzame elektriciteit voor haar rekening te nemen. De ruimte is schaars en de belangen uiteenlopend. De gemeente verleent daarom slechts onder strikte voorwaarden medewerking aan deze initiatieven. Dit beleidskader geeft de voorwaarden die bij de beoordeling van aanvragen voor de opwekking van grootschalige zonne-energie zullen worden betrokken. Aanvragen komen van initiatiefnemers. Dat kan een persoon, onderneming of organisatie zijn die voornemens is een project in te dienen, te ontwikkelen of te realiseren.

#### Opgave en ambitie

Vóór 2030 moet de gemeente Westerveld een vermogen van 28.000 MWh duurzame elektriciteit opwekken. Dit in beginsel met grootschalige zonne-energie en/of windenergie, op zowel land als ook op water. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten in 2025 de benodigde vergunningen hiervoor hebben verleend.

De taakstelling van de gemeente tot 2030 is relatief te overzien. Met de huidige technische prestaties van zonne-installaties zou 28.000 MWh ongeveer 30 hectare grond vragen. Daarom wordt de voorkeur gegeven aan eerst het ontwikkelen van zonneparken. Mede omdat de doorlooptijd van een windproject langer is dan een project van zonne-energie, is in dit beleidskader er daarom voor gekozen enkel voorwaarden vast te leggen voor zonne-energie-projecten en windprojecten nog niet toe te staan.

In de lijn der verwachting ligt dat er na 2030 een volgende opgave voor het opwekken van duurzame elektriciteit volgt. De aard en omvang hiervan is nu nog niet bekend. De gemeente maakt voor de langere termijn beleid voor de eventuele nieuwe taakstelling voor de opwekking van zonne- en windenergie.

#### Scope van het kader

Leidend voor de ruimtelijke opgave is het adviesrapport “Energietransitie in het Westerveldse landschap” dat is opgesteld door Het Oversticht (bijlage 1). In het rapport zijn twee gebieden geselecteerd waar grootschalige energie onder voorwaarden mogelijk is (zie afbeelding 1). Dit zijn de groene gebieden. Het meest zuidelijke gebied ligt tegen de grens met Meppel. Dit gebied heeft een hoge potentie, maar er spelen tal van eventuele ontwikkelingen en opgaven in en rondom het gebied. Door nu al in dit gebied zonne-energie mogelijk te maken, kan een keuze zijn waar we wellicht op een latere termijn spijt van krijgen.

Daarom ligt de focus tot en met 2025 op het noordelijke gebied en zullen initiatieven in het zuidelijke groene gebied niet in behandeling worden genomen. Gezien dat dit noordelijke deel een actieve zandwinlocatie betreft, sluit dit naadloos aan op het meest recente rijksbeleid. Deze locatie is in potentie geschikt voor de gehele taakstelling. Naast deze locatie zijn er in de gemeente nog enkele andere (voormalige) en kleinschaligere zandwinlocaties. Ook die locaties komen in beginsel in aanmerking voor het opwekken van zonnestroom.

Mocht in 2025 het zuidelijke groene gebied in beeld komen om mogelijk ontwikkelingen te kunnen en willen toestaan, dan zal de gemeente Westerveld het initiatief nemen om met relevante partijen een gebiedsvisie te ontwikkelen voor dit gebied.

Daarnaast zal ook in beginsel medewerking worden verleend aan opwek van zonne-energie op en rondom Rijksvastgoedgronden. Het zogenaamde OER project (Opwek Energie op Rijksvastgoed). Dit omdat in den lande een tendens waarneembaar is dat eerst op dit soort gronden moet worden onderzocht of zonne-energie mogelijk is voordat uitgeweken wordt naar agrarische grond.

#### Afbeelding 1 – Energietransitie en landschap

Bij de nadere invulling van de locaties zijn in het kader van landschap de volgende principes van belang:

- koester het Drentse landschap;
- bepaal welke schaal passend is in de bestaande kwaliteit;
- landschap verandert;
- bundel de krachten;
- koppel de opwek van duurzame energie met sociaal maatschappelijk doelen.

## Voorwaarden voor projecten

De gemeente beoordeelt zonneparken op drie belangrijke aspecten: Ontwerp, Participatie en Eigendom. Deze aspecten werken we hieronder uit.

### SPELREGELS voor ontwerp

Bij de beoordeling van een aanvraag voor een zonnepark kijkt de gemeente niet alleen naar de locatie waar de zonnepanelen worden geplaatst, maar ook naar de omgeving en de randen van het zonnepark. Hierbij wordt ook de Handreiking Zonneakkers, Handreiking voor de aanleg en beheer van groen op Zonnevelden en Handreiking voor vergunningverlening drijvende zonneparken op water | STOWA van de Provincie Drenthe gebruikt. Bovendien moet het project geen onevenredige negatieve effecten hebben voor de omgeving en de omwonenden.

Er zijn diverse ontwerpprincipes:

#### A. De maat van een individueel zonnepark moet passen bij het landschap

Afhankelijk van de schaal en de impact van een zonnepark, dient de landschappelijke inpassing evenredig te zijn (80-20 % principe). Dat betekent 80% ruimte voor het panelenveld en minimaal 20% ruimte voor groen en/of water.

#### B. Creëer bodem- en watersturende meerwaarde voor het gebied, bijvoorbeeld door:

- Herstel of versterk het cultuurlandschap
- Behoud en vergroot de biodiversiteit
- Behoud en verbeter de bodemkwaliteit en/of waterkwaliteit
- Creëer mogelijkheden voor recreatief medegebruik
- Zorg voor dubbel ruimtegebruik van het zonnepark
- Draag bij aan een robuust en klimaatbestendig watersysteem

#### C. Speel in op de omgeving en de kernkwaliteiten van het gebied

- Laat de hoogte van de panelen en de landschappelijke inpassing van het plan passen bij het landschapstype, waarbij 'zo laag mogelijk' het uitgangspunt is.
- Houd passend afstand tot wegen en bebouwing, dit is maatwerk
- Volg bestaande landschapsstructuren, verkavelingspatronen en hoogteverschillen, passend bij het landschapstype (zie Beeldkwaliteitplan Buitengebied Westerveld)
- Behoud zichtlijnen
- Respecteer de grenzen van landschappelijke eenheden

#### D. Zorg voor samenhang in het ontwerp

- Zorg voor een eenduidige opstelling van de panelen
- Positioneer de bijgebouwen in de opstelling van het park, of geclusterd en goed ingepast in de rand.
- Kies een donkere, eenduidige kleurstelling voor hekwerken en bijgebouwen
- Richt eventuele toegangswegen en onderhoudspaden ook op een landschappelijk passende manier in

#### E. Zorg voor een zorgvuldige inrichting van de randen

- Werk met begroeiing afgestemd op het landschapstype
- Voorkom zicht op achterkanten van zonnepanelen, bijvoorbeeld door ruimtelijke inrichting
- Combineer hekwerken en andere objecten met de landschappelijke randafwerking

#### F. Breng locaties na uitgebruikname in oorspronkelijke staat terug

- Het landschapsonwerp moet een duurzaam karakter hebben en voor de toekomst het landschap versterken. Als de panelen weggaan dan moet er een versterkt landschap zijn ontstaan, ecologisch én landschappelijk.
- In een 0-meting worden de kwaliteiten van het landschap voorafgaand aan de start van het project in beeld gebracht. De monitoring van de natuurwaarden vindt elke 5 jaar plaats door de ontwikkelaar. Na het opruimen van het zonnepark draagt de ontwikkelaar zorg voor het afronden van het landschap.

#### G. Geef ruimte aan de natuur

- De ontwikkelaar zorgt in samenwerking met lokale en nationale natuurorganisaties voor de ontwikkeling van een aanleg- en beheerplan;
- Standaard zal er worden gekozen om specifieke natuurelementen aan het gebied toe te voegen. De keuze is maatwerk en wordt met behulp van een onafhankelijk adviespartij ingevuld;

- Er is de mogelijkheid voor klein wild om het park binnen te gaan;
- Het vegetatiebeheer stuurt op inheemse, kruidenrijke vegetaties die zo laat en weinig frequent als mogelijk worden gemaaid;
- Er zullen voor het park geen pesticiden of herbiciden worden gebruikt, tenzij dit van overheidswege gevraagd wordt (bijvoorbeeld om bepaalde plagen te bestrijden).

### **SPELREGELS voor participatie**

Door het organiseren van procesparticipatie kunnen belanghebbenden inclusief omwonenden bijdragen aan het ontwerp door specifieke (gebieds-)kennis in te brengen. De initiatiefnemer doorloopt samen met de lokale energiecoöperatie en de omgeving een proces om afspraken te maken over het ontwerp, de ruimtelijke inpassing en de financiële participatie. Afspraken met de omgeving worden vastgelegd in een omgevingsovereenkomst. Het vormgeven van dit participatieproces ligt in eerste instantie bij de initiatiefnemer. De stappen in deze procesparticipatie zijn:

#### **Stap 1: Start met een omgevingsanalyse**

Om tot een goede afbakening van het gebied te komen waarbinnen omwonenden betrokken moeten worden maakt de initiatiefnemer een analyse van de omgeving. In de analyse is aandacht voor:

- wie worden geraakt door het project, gebiedskarakteristiek en waarden die aangetast worden?
- zijn er actieve verenigingen van dorpsbelangen of een energiecoöperatie?
- welke belangen en standpunten spelen er?
- op welke manier zouden omwonenden/belanghebbenden betrokken kunnen worden?

Aan de hand van de omgevingsanalyse bepaalt het bevoegd gezag samen met de initiatiefnemer de afbakening van het gebied waarbinnen omwonenden en bewonersorganisaties betrokken moeten worden.

#### **Stap 2: Maak een participatieplan met omwonenden**

- De initiatiefnemer maakt samen met de lokale partijen een participatieplan.
- De vorm waarin dit plaatsvindt is vrij. Hierbij spant de initiatiefnemer zich in om alle omwonenden die mee willen doen, de kans te geven dit te doen en de diversiteit van de deelnemers zo groot mogelijk te maken.
- Omwonenden krijgen vooraf informatie over het initiatief, de spelregels voor participatie en een uitnodiging om deel te nemen.
- Het participatieplan wordt gedeeld met de omwonenden die daarop kunnen reageren. Dit kan leiden tot aanpassingen.
- Het participatieplan is de agenda aan de hand waarvan de initiatiefnemer en omgeving met elkaar in gesprek gaan over het project. Daarbij moeten in het participatieproces ieder geval het ontwerp van het project en de invulling van financiële participatie aan de orde komen.
- In het participatieplan is aandacht voor de werkvormen en activiteiten met de bijbehorende doelstellingen, een duidelijke planning; de rollen en bevoegdheden van de verschillende partijen. Zie hiervoor ook de Handreiking Participatie voor Zon- en Windparken van de Provincie Drenthe.

### **SPELREGELS voor Eigendom**

Een belangrijke vraag bij energieprojecten is: wie wordt er financieel beter van en hoeveel risico wordt daarvoor gelopen. Onder financiële participatie verstaan we het investeren in en/of voordeel ervaren van de opbrengsten van een energieproject door lokale belanghebbenden, waaronder bedrijven, organisaties en omwonenden.

De gemeente zal een kwartiermaker aanstellen die gaat verkennen welke opties met welke partijen mogelijk zijn als voorbereiding op de besluitvorming.

Door de oogcharen heen bekeken zijn er drie vormen van financiële participatie voor lokale belanghebbenden:

#### **Lokaal eigendom**

Lokaal eigendom is het proces waarbij iedereen (inwoners en lokale bedrijven en organisaties) in de omgeving de gelegenheid krijgt om mee te investeren en mede-eigenaar te worden (vaak als collectief samenwerkingsverband). In de praktijk is zichtbaar dat projecten met lokaal eigendom op meer draagvlak kunnen rekenen, wat ook logisch is gezien de impact die dergelijke projecten hebben op hun omgeving. Het gaat om risicodragende zeggenschap van initiatief tot ontmanteling van de productie-installatie met infrastructuur. Individuele burgers en/of omwonenden kunnen dus mede-eigenaar of volledig eigenaar worden. In lijn met landelijke afspraken (klimaatakkoord) is afgesproken dat wordt gestreefd naar 50 procent lokaal eigendom bij nieuwe energieprojecten.

Lokaal eigendom betekent risico lopen. Een project dient naar rato van het gewenste percentage eigendom al in de voorfase van de ontwikkeling door de lokale partijen worden gefinancierd. Dit gaat bij dit

soort projecten al gauw in de miljoenen lopen. Ook komen vragen als grootaandeelhouders aan bod. Wordt toegelaten dat iemand in Havelte eigenaar wordt van een groot zonnepark 20 kilometer verderop? Wanneer heeft een energiecoöperatie voldoende leden om draagvlak te krijgen? Is er genoeg expertise en tijd om een goede en gelijkwaardige partner te zijn van de professionele ontwikkelaar? Tal van vragen zijn interessant om te verkennen in het proces. Dit valt onder de werkzaamheden van de kwartiermaker.

#### Omgevingsfonds

Als uit de bovenstaande verkenning blijkt dat lokaal eigendom niet mogelijk is wordt een omgevingsfonds als voorwaarde gesteld voor medewerking van de gemeente. Onderdeel van de vergunningvoorschriften is dan een bijdrage door de initiatiefnemer aan een fonds waaruit projecten worden gefinancierd die ten goede komen aan de omgeving. Het geld kan geïnvesteerd worden in verduurzamingprojecten, maar ook in de lokale sportclub of wijkvereniging. Voor het beheer van het fonds wordt dan een stichtingsbestuur benoemd met in ieder geval een vertegenwoordiging van omwonenden. Op verzoek van de omwonenden kunnen de gemeente/provincie, NMF Drenthe of de ontwikkelaar ook een rol in het beheer spelen. De hoogte van het bedrag dat wordt gestort wordt per project bepaald. In het Klimaatakkoord wordt € 0,50 per MWh als indicatie gegeven. Sommige gemeenten hanteren andere getallen zoals € 2.000 per MWp geïnstalleerd vermogen of hoger. Het omgevingsfonds is maatwerk. Een snelle rekensom, op een project met een maximum van 28 hectare kan 28 MWp vermogen worden gerealiseerd die 900 uur per jaar draait, oftewel een jaarlijkse fondsbijdrage van ongeveer € 12.500,-, dan wel ruim € 50.000,-. Het is aan de kwartiermaker dit uit te onderhandelen en aan de gemeente dit te accepteren.

#### Omwonendenregeling

Daarnaast is de omwonendenregeling een mogelijke lokale regeling van de initiatiefnemer van het energieproject meestal gericht op direct omwonenden rondom het energieproject. Een dergelijke regeling is gericht op het aanbieden van financieel voordeel aan alle bewoners binnen een bepaalde straal, of meerdere stralen rondom een park. Voor zonnepanelen kan een vaste afstand of het hebben van zicht op de panelen als voorwaarde worden gebruikt (situatie op het moment van de af te geven omgevingsvergunning). De invulling van de vergoeding wordt per project afgesproken, het kan bijvoorbeeld gaan om een bijdrage aan het verduurzamen/isoleren van de woning, korting op groene stroom of een andere financiële vergoeding. Het verschil met het gebiedsfonds is dat het hier niet gaat om geld dat wordt besteed in projecten voor de omgeving, maar om direct financieel voordeel voor individuele omwonenden.

Het uitwerken van de regeling is onderdeel van het participatieplan van de initiatiefnemer en zal door de kwartiermaker verder worden uitgewerkt.

Ook het door de ontwikkelaar uitgeven van obligaties en aandelen maakt deel uit van een eventuele omwonendenregeling. Het gaat in dit geval om adres-gebonden regelingen.

#### Omgevingsovereenkomst

Het ruimtelijk project, de participatie en het eigendom wordt door de initiatiefnemer vastgelegd in een Omgevingsovereenkomst. De overeenkomst wordt opgestuurd naar alle omwonenden en directe belanghebbenden. Bij de besluitvorming door het college wordt meegewogen op welke wijze de initiatiefnemer met reacties uit de omgeving is omgegaan. Het gaat in ieder geval om de volgende aspecten:

- een participatieplan, waarin de maatregelen voor de maatschappelijke inpassing zijn opgenomen (inclusief wijze van betrokkenheid inwoners en belanghebbenden en afspraken over financiële bijdrage aan maatschappelijke doelen);
- een ontwerp, waarin de landschappelijke inpassing en de maatregelen ter bevordering van de biodiversiteit zijn vertaald;
- een beheerplan, waarin het beheer van het park tijdens de exploitatieperiode is beschreven;
- de garantie dat het zonnepark na 25 jaar weer wordt opgeruimd met bijbehorende afspraken over verwijderbaarheid, hergebruik van materialen etc. Deze moet verankerd zijn in de businesscase.

#### Procedure

In Westerveld zijn grootschalige zonneparken niet mogelijk op basis van het geldend omgevingsplan. In Westerveld zal bij de vergunningverlening gebruik worden gemaakt van de BOPA (Buitenplanse Omgevingsplan activiteit). De raad heeft een lijst met gevallen vastgesteld waarbij de raad adviseert. Als een zonnepark binnen een door de raad vastgesteld beleidskader past, behoeft deze niet meer voor een advies naar de gemeenteraad. Deze beleidsnotitie is dat beleidskader dus dit betekent dat een aanvraag niet voor advies wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. De BOPA kent een krappe beslistermijn (zie onderstaand) daarom wordt ingezet op het voeren van uitgebreid vooroverleg.

### **Verkennen Initiatief**

De gemeente wil graag in een vroeg stadium betrokken worden bij een initiatief voor de realisatie van grootschalige duurzame energieopwekking. Voorafgaand aan de formele planologische vergunningsprocedure vindt overleg plaats tussen gemeente, initiatiefnemers en inwoners over de maatschappelijke en landschappelijke inpassing. Ook vindt afstemming plaats tussen de relevante bevoegde overheden en overige stakeholders. De gemeente voert de regie over het proces. Zij wijst daarvoor een kwartiermaker aan zoals hierboven beschreven.

De initiatiefnemer blijft zelf verantwoordelijk en risicodragend, zowel technisch als financieel. Over de aansluiting op het elektriciteitsnet moeten initiatiefnemers zelf tijdig overleg voeren en afstemmen met de netbeheerder en de daarvoor benodigde vergunningen aanvragen.

Wanneer het vooroverleg voor alle partijen tot een aanvaardbaar resultaat leidt, zal de gemeente een positieve en richtinggevende uitspraak doen in het kader van het verkennende initiatief. Mochten partijen niet tot overeenstemming komen, dan zal het college op basis van de uitgangspunten van deze visie en een zorgvuldige belangenafweging tot een gewogen besluit moeten komen.

### **BOPA**

De gemeente hanteert bij initiatieven voor grootschalige duurzame energieopwekking een procedure, waardoor onder meer communicatie met inwoners en nakoming van verplichtingen worden geborgd. Voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) geldt meestal de reguliere procedure. De beslistermijn voor de reguliere procedure is maximaal 8 weken met een mogelijkheid van verlenging met 6 weken. Daarna is er bezwaar en beroep mogelijk. Het is mogelijk dat het bevoegd gezag de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing verklaart op de BOPA. In de uitgebreide voorbereidingsprocedure beslist het bevoegd gezag binnen 6 maanden na een aanvraag.

De te verlenen BOPA dient binnen vijf jaar verwerkt te worden in het omgevingsplan. Dit beleidskader wordt opgenomen in het op te stellen Omgevingsplan.

### **Toetsingskader Vergunningverlening**

Een aanvraag wordt naast de wettelijke aanvraagvereisten in elk geval getoetst aan de volgende aspecten:

- het project is gelegen in de groene gebieden in voorliggend beleidskader;
- het project wordt tot en met 2025 alleen in behandeling genomen indien het project gerealiseerd wordt op de zandwinlocaties en het OER-project. Daarna wordt op basis van de genoemde gebiedsvisie nieuw beleid opgesteld.
- uit het ruimtelijk plan, opgesteld door een deskundige adviseur, blijkt dat het project passend is binnen het landschap. Hierbij wordt van de initiatiefnemer bij de start een kwalitatieve "0-meting" gevraagd. Het betreft een kwalitatieve en beknopte omgevingsanalyse van de huidige staat en natuurwaarden, biodiversiteit en bodemkwaliteit van het projectgebied en een onderbouwing op welke wijze de waarden worden meegenomen, dan wel elders worden gecompenseerd;
- er is sprake van een combinatie met andere functies of van een meerwaarde voor andere doelen en belangen;
- met het oog op zorgvuldig ruimtegebruik wordt rekening gehouden met de beschikbare netcapaciteit en de afstand van de zonnepark tot beschikbare aansluitingspunten;
- in de BOPA wordt onderbouwd dat het voornemen voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
- in de BOPA wordt vastgelegd hoeveel oppervlakte is vereist voor zonnepanelen, onderhoudspaden, schaduwval, transformatoropstellingen, omvormers, schakelstations, infrastructuur, onderhoudsgebouwen en hekwerken;
- de BOPA gaat vergezeld van een omgevingsovereenkomst waaruit blijkt dat concrete inspanningen zijn verricht om draagvlak voor het initiatief te genereren en invulling is gegeven aan een participatieplan, waarin ofwel minimaal 50% lokaal eigendom danwel een fors gebiedsfonds deel vanuit maakt samen met een ontwerp en beheerplan;
- de BOPA bevat een maximale termijn van ten hoogste 25 jaar, waarna de installaties (bouwwerken, kabels, leidingen etc.) dienen te worden verwijderd en de oorspronkelijke situatie dient te worden hersteld indien deze naar oordeel van de gemeente Westerveld niet meer nodig zijn.
- er dient een anterieure overeenkomst te worden opgesteld om als gemeente alle financiële risico's zoals te maken kosten en nadeelcompensatie te kunnen verhalen op de initiatiefnemer.
- Indien de effecten van het zonnepark de gemeentegrens overschrijden, worden de betreffende buurgemeenten en haar inwoners betrokken;
- Er wordt vroegtijdig advies gevraagd aan ASTRON als er aanvragen zijn in de nabijheid van radiotelescopen en de LOFAR-antennenvelden ([www.astron.nl/beschermingszones](http://www.astron.nl/beschermingszones) >tabblad zonneparken).



## Bijlage 1: rapport Oversticht

