

Beleidskader Ruimte voor zonnepanelen op (Steenwijker)land



Aanleiding

Dit beleidskader is opgesteld om helder te krijgen WAAR en HOE zonnepanelen op land mogelijk zijn. Op deze wijze worden initiatiefnemers in de gelegenheid gesteld om een ruimtelijke ordeningsprocedure op te starten.

In dit beleidskader wordt in hoofdstuk 1 de context van de opgave geschetst. Welke opgave ligt er in het verschiet en welke beleidsuitgangspunten hanteren we voor de opgave opwekken hernieuwbare energie, in dit geval specifiek zonne-energie.

Hoofdstuk 2 gaat in op WAAR het past en HOE het uitgevoerd kan worden. Dit gebeurt aan de hand van een gebiedsindeling van de gemeente. Hoofdstuk 3 geeft invulling aan de verdeling van de lusten en lasten, terwijl in hoofdstuk 4 aandacht besteed wordt aan de te volgen planologische procedure nadat er besluitvorming heeft plaats gevonden over het beleidskader.

1 De opgave

*Steenwijkerland moet nog een forse inspanning leveren om de energiedoelstellingen te halen ("in 2020 wordt in de gemeente een volume aan nieuwe energie opgewekt ter grootte van het huishoudelijke energiegebruik binnen de gemeente"). Uit: **Omgevingsvisie Steenwijkerland**.*

In 2017 was het huishoudelijk energiegebruik, onderdeel elektra, 196 TJ. Dit komt overeen met circa 60 ha zon op dak/land (op basis van het huidige opbrengstpotentieel van zonnepanelen). Het totale energieverbruik in Steenwijkerland is 3500 TJ (komt overeen met circa 1070 ha zonnepanelen). Dit totale verbruik is onderverdeeld naar warmte: 1485 TJ (42%), elektra: 617 TJ (18%) en mobiliteit: 1398 TJ (40%). Bron: klimaatmonitor.nl.

Elke gemeente, provincie en ook waterschap werkt op dit moment binnen een regio samen met stakeholders aan een Regionale Energiestrategie (RES). In ons geval de RES West-Overijssel. De RES is een instrument om gezamenlijk te komen tot keuzes voor de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag en energie infrastructuur.

In het kader van de RES wordt ons gevraagd een reëel bod uit te brengen voor de grootschalige opwek van de onderdelen warmte en elektra (ruim 2100 TJ). Mobiliteit wordt in dit bod niet betrokken.

Naar verwachting is het niet noodzakelijk om alle warmtevraag om te zetten naar elektriciteit. In ons geval deels omdat Rendo de ambitie heeft uitgesproken om haar verzorgingsgebied van groen gas (en (veel) later groene waterstof) te voorzien. Maar ook omdat met name de warmtevraag door energiebesparende maatregelen (lees: isolatie) te beperken is.

Op dit moment wordt er op daken ongeveer voor 10 ha elektriciteit duurzaam opgewekt. Omdat het beleidskader voor zonnepanelen op land ontbreekt is hier nog geen elektriciteit duurzaam op te wekken.

Om te voldoen aan de in de **Omgevingsvisie Steenwijkerland** geformuleerde doelstelling voor 2020 is er nog circa 50 ha zonnepanelen op dak/land te realiseren. We weten echter nu al dat het reële bod voor de RES substantieel hoger dient te zijn omdat dit gerelateerd is aan het totale elektriciteitsverbruik van 617 TJ (circa 190 ha zonnepanelen op dak/land) en naar alle waarschijnlijkheid ook nog deels de vervanging van warmte door elektra bevat. Dit laatste wordt pas duidelijk als we meer zicht krijgen op de formele opgave binnen de RES.

Uitgaande van bovenstaande is het realistisch om de kwantitatieve opgave voor **zonnepanelen op land op dit moment te begrenzen op 125 ha**. Samen met een te verwachten realisatie van circa **25 ha zonnepanelen op dak** wordt daarmee binnen afzienbare tijd een groot deel van het elektriciteitsgebruik binnen de gemeente duurzaam opgewekt.

Bij uitvoering van dit beleid hanteren we de zgn. 'zonneladder'. Deze geeft de voorkeursvolgorde aan voor het opwekken van zonne-energie, te weten:

- Trede 1: in bestaand bebouwd gebied op daken dan wel in de groene omgeving op bestaande bouwvlakken;
- Trede 2: in bestaand bebouwd gebied op bedrijventerreinen en braakliggende gronden;
- Trede 3: aanvullend in de groene omgeving, niet zijnde natuur.

De verdere specificering binnen de groene omgeving wordt beschreven in hoofdstuk 2.



Gedurende de komende jaren, alsmede ook na vaststelling van het beleid voor windenergie (gepland eind 2019), kan dan een afweging gemaakt worden of en hoe uitbreiding van de kwantitatieve opgave zonnepanelen op land nodig is. Op dat moment kan ook beoordeeld worden of het ruimtelijk afwegingskader eventueel aanpassing behoeft omdat er daadwerkelijk zicht is op de impact van de gerealiseerde zonneparken.

2 De inpasbaarheid van zonnevelden op land

Bij de beoordeling van initiatieven voor zonnevelden (opstellingen van zonnepanelen op land (en de eventuele watervlakken hierbinnen)) maken we onderscheid in de WAAR- en de HOE-vraag: WAAR het past en HOE het uitgevoerd kan worden.

2.1 WAAR het past

Voor het beantwoorden van de WAAR-vraag maken we gebruik van de kaart 'Ruimte voor zonnepanelen op (Steenwijker)land'. Zie hiervoor kaart 1 en bijbehorende legenda.

2.2. HOE het uitgevoerd kan worden

De gebiedskenmerken spelen een belangrijke rol bij de vraag HOE een initiatief ingepast kan worden. Onder gebiedskenmerken verstaan we de ruimtelijke kenmerken van een gebied of landschapstype die bepalend zijn voor de karakteristiek en kwaliteit van dat gebied of landschapstype.

Voor alle landschapstypen in Steenwijkerland beschrijven we de gebiedskenmerken en -kwaliteiten die behouden of versterkt moeten worden. Zie hiervoor kaart 2 en bijbehorende legenda. Aanvullend vormen de 'Handreiking Kwaliteitsimpuls zonnevelden' en de 'Catalogus Gebiedskenmerken' belangrijke bouwstenen voor het beantwoorden van de HOE-vraag. De Handreiking en de Catalogus vind je op de website van de provincie Overijssel.

In de 'Handreiking Kwaliteitsimpuls zonnevelden' vind je - naast provinciale voorwaarden - ontwerpprincipes, referentiebeelden, voorbeelduitwerkingen én een procesaanpak die gevolgd kan worden om in goed overleg met omwonenden en andere betrokkenen tot de ontwikkeling van een zonneveld te komen. In de 'Catalogus Gebiedskenmerken' vind je onder andere een beschrijving van de gebiedskenmerken van provinciaal belang en de ambitie en visie op de toekomst van de verschillende gebiedstypes.



QR-code naar de Handreiking Kwaliteitsimpuls zonnevelden



QR-code naar de Catalogus Gebiedskenmerken

Een belangrijk onderdeel van de HOE is het betrekken van omwonenden en andere belanghebbenden bij de planontwikkeling.

Altijd overleg met de provincie en maatwerk

Alle initiatieven voor zonnevelden buiten de steden en dorpen (de "Groene Omgeving") leggen we voor aan de provincie Overijssel. Dit omdat de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO)* van toepassing is én omdat blijkt dat de HOE-vraag altijd maatwerk is: iedere locatie kent specifieke gebiedskenmerken. Het accent ligt op 'voorkantsamenwerking': we overleggen in een zo vroeg mogelijk stadium. Uiteraard overleggen we ook na een nadere uitwerking of de balans tussen enerzijds de impact van het zonneveld op landschap en ecologie en anderzijds de maatregelen die getroffen worden om de impact te beperken in evenwicht is.

**De Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) is een (provinciaal) instrument om ruimte te maken voor nieuwe functies en grootschalige uitbreidingen in de zogenaamde Groene Omgeving (de ruimte buiten de steden en dorpen), op voorwaarde dat een meerwaarde geleverd wordt voor de kwaliteit van landschap, cultuurhistorie, water- en natuuropgaven.*



QR-code naar informatie over ruimtelijke kwaliteit en de KGO

2.2.1 Gebiedsindeling aan de hand van gebiedskenmerken

1 *Bestaand bebouwd gebied/bestaande bebouwing*

Strekking van het beleid:

- Opstellingen van zonnepanelen op land zijn in bestaand bebouwd gebied mogelijk als tijdelijk gebruik van braakliggend land met een bedrijfsbestemming, mits de mogelijkheden om dakvlak(ken) of ruimte binnen bouwvlak(ken) te benutten voor zonnepanelen worden meegenomen; daarbij worden ook de mogelijkheden om werk met werk te maken onderzocht (denk bijvoorbeeld aan asbest eraf, zon er op).

2 *Beschermd stads- of dorpsgezicht, monument of (gebied of gebouw met) Waarde cultuurhistorie*

Beschermd stads- en dorpsgezichten zijn gebieden met bijzondere cultuurhistorische waarden. De beschermd stads- en dorpsgezichten zijn aangewezen door het Rijk. De gebieden of gebouwen met Waarde cultuurhistorie hebben we als gemeente in een bestemmingsplan (straks Omgevingsplan) op de kaart gezet als cultuurhistorisch waardevol.

Strekking van het beleid:

- In Beschermd stads- of dorpsgezicht of gebied met Waarde cultuurhistorie zijn de mogelijkheden voor zonnepanelen op land beperkt tot locaties waarbij de monumentale/cultuurhistorische waarden niet of zo min mogelijk worden aangetast (in de tuin (verdiept)) – zie de recent vastgestelde richtlijnen voor meer informatie.



QR-code naar de Richtlijnen welstands- en monumentencommissie

3 *NNN/Natura 2000-gebied*

Natura 2000 is het Europese netwerk van beschermde natuurgebieden die zijn aangewezen op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Voor de 160 Natura 2000-gebieden in Nederland heeft het Rijk zich verplicht de biodiversiteit te

behouden door bepaalde diersoorten en hun leefomgeving te beschermen. In Overijssel ligt het overgrote deel van de Natura 2000-gebieden binnen het Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur (EHS) genoemd).

Strekking van het beleid:

- Opstellingen van zonnepanelen op land zijn niet toegestaan in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en in Natura 2000-gebied

Toelichting (waarom?):

- Bescherming van NNN/Natura 2000-gebieden is belangrijk voor het behoud en de ontwikkeling van plant- en diersoorten (biodiversiteit)
- Natuurgebieden zijn ook van betekenis voor de kwaliteit van de leefomgeving, voor een goed vestigingsklimaat voor wonen en werken en voor de regionale economie (denk aan toerisme)
- We moeten aan de (inter)nationale verplichtingen voor deze gebieden voldoen

4(a+b) Leefgebied agrarisch natuurbeheer

In het agrarisch gebied heeft de provincie Overijssel leefgebieden aangewezen waar zij inzetten op agrarisch natuurbeheer. Deze 'leefgebieden agrarisch natuurbeheer' zijn onderscheiden op basis van voorkomen van zogenaamde 'rodelijstsoorten' en soorten die onder de bescherming vallen van de Europese vogel- en habitatrictlijnen in combinatie met kansrijkheid voor beheer.

Binnen de Leefgebieden agrarisch natuurbeheer bestaat onderscheid in 'weidevogelgebied' (4a) en 'droge dooradering'-gebied (4b).

4a Weidevogelgebied

Strekking van het beleid:

- In weidevogelgebied is ruimte voor kleinschalige opstellingen van zonnepanelen op land - maximaal 2 ha per agrarisch bedrijf- mits de mogelijkheden om dakvlak(ken) of ruimte binnen bouwvlak(ken) te benutten voor zonnepanelen worden meegenomen; daarbij worden ook de mogelijkheden om werk met werk te maken onderzocht (denk bijvoorbeeld aan asbest eraf, zon er op)

Toelichting (waarom?):

- Gezien de internationale sleutelrol van Nederland voor weidevogels en de nationaal gemaakte afspraken is speciale aandacht nodig voor de instandhouding en bescherming van weidevogelgebieden
- De koppeling aan agrarisch bedrijven (met gemiddeld tientallen hectares grond in gebruik) maakt dat slechts een beperkt percentage van het weidevogelgebied in aanmerking komt voor zonnepanelen op land – en daarmee ruimte voor weidevogels beschikbaar blijft

4b 'Droge dooradering'-gebied

Strekking van het beleid:

- In 'droge dooradering'-gebied is ruimte voor opstellingen van zonnepanelen op land, mits:
 - de kleinschaligheid van het landschap en de aanwezige landschapselementen** behouden blijven of versterkt worden (in de praktijk betekent dit dat grote aaneengesloten velden met zonnepanelen op land hier niet mogelijk zijn; én

- de mogelijkheden om dakvlak(ken) of ruimte binnen bouwvlak(ken) te benutten voor zonnepanelen worden meegenomen; daarbij worden ook de mogelijkheden om werk met werk te maken onderzocht (denk bijvoorbeeld aan asbest eraf, zon er op)

*** Het gaat hier om elzensingels, houtwallen, heggen en hagen, lanen, hoogstamboomgaarden, (hakhout)bosjes, struwelen, kaden en dijken, tuunwallen, bloemrijke (perceel)randen, ruigtezomen, overhoekjes, bermen van wegen en paden en steilrandjes. Kleine geïsoleerde wateren die verspreid in deze gebieden voorkomen worden ook gerekend tot droge dooradering.ⁱ*

Toelichting (waarom?):

- Het is voor de soorten*** die hier voorkomen belangrijk om de aanwezige landschapselementen in stand te houden en te beschermen
- De kleinschaligheid, afwisseling en veelzijdigheid van dit agrarisch cultuurlandschap wordt zeer gewaardeerd. Dit is van betekenis voor het vestigingsklimaat en voor de recreatieve/ toeristische mogelijkheden van het gebied. En daarmee ook voor de regionale economie, denk bijvoorbeeld aan de werkgelegenheid

**** Kenmerkende vogelsoorten van de droge dooradering zijn zowel soorten die in de landschapselementen broeden (zoals patrijs, geelgors, grauwe klauwier, zomertortel en braamsluiper), als soorten die tijdens de trek of overwintering afhankelijk zijn van deze landschapselementen omdat er tal van voedselbronnen aanwezig zijn in de vorm van eetbare vruchten en zaden. Vleermuizen gebruiken de droge dooradering als oriëntatie tijdens verplaatsingen tussen rust- en foerageergebied. Voor het voorkomen van amfibieën (kikkers, salamanders en paddensoorten) is de aanwezigheid van poelen van groot belang.ⁱⁱ*

5 Overig gebied

Strekking van het beleid:

- In dit gebied is ruimte voor opstellingen van zonnepanelen op land, mits de mogelijkheden om dakvlak(ken) of ruimte binnen bouwvlak(ken) te benutten voor zonnepanelen worden meegenomen; daarbij worden ook de mogelijkheden om werk met werk te maken onderzocht (denk bijvoorbeeld aan asbest eraf, zon er op)

Toelichting (waarom?):

- We willen zuinig en zorgvuldig omgaan met het agrarisch gebied
- De Groene Omgeving is ook van betekenis voor de kwaliteit van de leefomgeving, voor een goed vestigingsklimaat voor wonen en werken en voor de regionale economie (denk aan toerisme - werkgelegenheid)

ⁱ Overgenomen uit de Index Natuur en Landschap

ⁱⁱ Overgenomen uit de Index Natuur en Landschap

3 Lokale lasten en lusten in balans door een lokale afdracht

3.1. Inleiding

Bij de energietransitie zien we nieuwe verdienmodellen ontstaan voor initiatiefnemers. We vinden het belangrijk dat een deel van de baten, vanwege de maatschappelijke impact, voor het gebied beschikbaar komt.

Bij de realisatie van zonnepanelen op land wordt divers omgegaan met de verdeling van de lasten en lusten. Zo hanteert de ene gemeente een afdracht op basis van het 'afromen van de winst' uit de businesscase van de initiatiefnemer, terwijl de andere gemeente per initiatief afspraken maakt.

Wij hanteren een eenduidig uitgangspunt door een vaste afdracht per opgewekt vermogen te eisen. Deze afdracht willen we vervolgens volgens een vaste verdeling toekennen aan het omliggende gebied en een gemeentebreed energietransitie fonds.

3.2 Berekening "Lokale lasten en Lusten" afdracht

Nominaal DC Vermogen van de installatie (in Megawattpiek) x max. € 1.000,- per jaar (gedurende de periode van 15 jaar). Het nominaal DC Vermogen van de installatie wordt berekend door het aantal panelen te vermenigvuldigen met het nominaal vermogen in Wp per paneel.

Hoe te verdelen:

- **Deel 1:** Afdracht direct aan omliggend gebied:

75% van de afdracht dient met het omliggende gebied (zeg maar de belanghebbenden rondom het initiatief) worden ingezet met als doel zo breed mogelijk draagvlak verkrijgen voor het plan. Een calculatie met een bijbehorend plan waaruit blijkt hoe deze middelen lokaal worden ingezet dient onderdeel te zijn van de vergunningaanvraag.

- **Deel 2:** Afdracht aan gemeentebreed energietransitie fonds:

De resterende 25% moet worden gestort in een speciaal door de gemeente opgezet energietransitie fonds. Deze middelen worden ingezet om de energietransitie in haar volle breedte te faciliteren in de komende jaren.

Voorbeeld:

Bij een park van 10 ha, wordt er ca 10 Megawattpiek vermogen geïnstalleerd. Jaarlijks, gedurende 15 jaar (gerelateerd aan SDE+), dient de initiatiefnemer 10.000 EURO aan het gebied/de gemeente af te dragen. 7500 EURO in de directe omgeving. 2500 EURO als storting in het gemeentebreed energietransitie fonds.

3.3 Afdracht direct aan omliggend gebied

Deze afdracht dient te passen in de beleidskaders die we als gemeente opgesteld hebben voor de omgeving. Denk daarbij aan bijdrage aan de leefbaarheid,

4 Hoe om te gaan met aanvragen?

4.1 Alleen toegestaan als tijdelijk (mede)gebruik

We verwachten dat op de lange termijn zonnepanelen op land niet meer nodig zijn, omdat innovatie en prijsdaling ertoe zullen leiden dat zonnepanelen kunnen worden verwerkt in gevelbekleding, beglazing en andere producten.

De gronden willen we dan ook niet blijvend onttrekken aan de oorspronkelijke (vaak agrarische) bestemming. Dit betekent dat we de aanleg van zonnepanelen op land alleen toestaan als tijdelijk (mede)gebruik. De maximale termijn is op **20 jaar** gesteld. Ervaringscijfers geven aan dat binnen deze termijn een gezond exploitatiemodel te bouwen is.

De eis van tijdelijk (mede)gebruik moet ervoor zorgen dat het zonneveld weer wordt opgeruimd als er geen behoefte meer is. Om te voorkomen dat er na het beëindigen van de termijn risico op planschade en handhavingsproblemen ontstaan, maken we zonnevelden mogelijk met een **tijdelijke projectafwijking**. Daarmee kun je voor een bepaalde termijn toestemming geven om - in afwijking van de geldende bestemming – zelfstandige veldopstellingen met zonnepanelen te realiseren. De geldende bestemming blijft ondertussen gehandhaafd, zodat duidelijk is wat is toegestaan als het zonneveld is opgeruimd. In **de tijdelijke projectafwijking** nemen we als voorwaarde op dat de vergunninghouder verplicht is om de locatie in de oude toestand te herstellen.

4.2 Wat betekent dit in de praktijk?

Voor de **tijdelijke projectafwijking** is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing. Deze wordt omschreven in paragraaf 3.3 van de Wabo. De beslistermijn voor deze procedure bedraagt zes maanden na ontvangst van de aanvraag, waarbij (indien aan de orde) de tijd die door aanvrager wordt gebruikt om door de gemeente gevraagde aanvullende gegevens in te dienen niet mee wordt gerekend.

De procedure ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

1. Ontvangst aanvraag inclusief ruimtelijke onderbouwing;
2. Toets volledigheid en zo nodig mogelijkheid tot aanvullen;
3. Doorsturen aanvraag aan gemeenteraad, met verzoek om voorlopige verklaring van geen bedenkingen te geven;
4. Ter inzage leggen ontwerp tijdelijke projectafwijking met ruimtelijke onderbouwing en met ontwerp verklaring van geen bedenkingen voor termijn van zes weken. Gelijktijdig wordt het plan ook doorgestuurd aan adviesinstanties voor overleg (bv. provincie en waterschap);
5. Uiteindelijke besluitvorming (snelheid sterk afhankelijk van wel of geen zienswijzen);
6. Beroepsmogelijkheid bij Rechtbank Noord-Nederland;
7. Bij uitspraak Rechtbank mogelijkheid voor hoger beroep bij de Raad van State.