

Afwegingskader zonnevelden

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Doel	1
2 Ruimtelijk beleid	2
2.1 Rijksbeleid.....	2
2.2 Provinciaal beleid	2
2.3 Regionale afspraken	3
3 Opgave.....	4
4 Zonnevelden	5
4.1 Landschap en locatie	5
4.2 Meerwaarde	8
4.3 Participatie	9
4.4 Aanvullende voorwaarden	10
4.5 Resume	11
5 Proces	12
5.1 Stap 1: Inschrijfperiode	12
5.2 Stap 2: Beoordeling op ontvankelijkheid.....	12
5.3 Stap 3: Ranking op inhoud.....	12
5.4 Stap 4: Beoordeling door experts.....	12
5.5 Stap 5: Uitwerken initiatief.....	13
5.6 Stap 6: Beoordeling plannen	13
5.7 Stap 7: Indienen en afhandelen aanvraag omgevingsvergunning.....	13
6 Evaluatie	14
7 Bijlagen	15

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het klimaatakkoord van Parijs (2016) is afgesproken dat de opwarming van de aarde beperkt moet worden tot ruim onder 2 graden Celsius. De doelstellingen die voortkomen uit het klimaatakkoord hebben geleid tot nationale, provinciale, regionale en lokale doelstellingen op het gebied van opwekking van duurzame energie. Mede door klimaatverandering groeit het besef dat de manier waarop wij op dit moment voorzien in onze energiebehoefte risico's met zich meebrengt voor onze toekomst. Dit zorgt ervoor dat een omschakeling van het gebruik van fossiele brandstoffen naar energie uit hernieuwbare bronnen (zoals zon, wind, biomassa en de geothermie) noodzakelijk is.

Op nationaal niveau is de ambitie geformuleerd om in 2030 49% minder broeikasgassen uit te stoten dan in 1990. Uiteindelijk is het doel om in 2050 volledig zelfvoorzienend te zijn voor wat betreft de energiebehoefte. Op provinciaal niveau wordt voor 2020 ingezet op 14% opwekking van duurzame energie en 20% CO₂-reductie. In 2050 is het streven 100% duurzame energieopwekking en 80-95% CO₂-reductie.

Op lokaal niveau zijn gemeenten verantwoordelijk voor de invulling van het energievraagstuk. De gemeente Gemert-Bakel heeft in 2017 het 'Koersdocument duurzaamheid' vastgesteld, waarin is omschreven hoe de gemeente hieraan een bijdrage gaat leveren. De gemeente Gemert-Bakel streeft ernaar om minder en slimmer energie te gebruiken, waarbij de ambitie is geformuleerd om in 2050 volledig energieneutraal te zijn.

In 2018 is het visiedocument zonnevelden opgesteld en door het college vastgesteld. Dit afwegingskader is een actualisatie van die visie om goed in te spelen op de actuele ontwikkelingen. Vanuit het klimaatakkoord is bijvoorbeeld het streven naar 50% lokaal eigendom opgenomen, hetgeen onderdeel is van dit afwegingskader.

Vanuit de Metropoolregio Eindhoven (MRE) zijn de verschillende gemeenten bezig met het opstellen van de Regionale Energie Strategie (RES). Bij de gemeente Gemert-Bakel komen echter nu al veel initiatieven binnen voor de bouw van zonnevelden. De gemeente Gemert-Bakel heeft daarom besloten niet te willen wachten op de RES, maar om een afwegingskader voor zonnevelden vast te stellen. Dit toetsingskader is met name bedoeld voor de initiatieven op maagdelijke gronden tot ongeveer 6 hectare die op het huidige netwerk passen. In de conceptRES komen zoekgebieden voor initiatieven van grootschalige opwek.

1.2 Doel

Tot op heden worden initiatieven die in strijd zijn met het vigerende bestemmingsplan niet in behandeling genomen, door het ontbreken van een kader. Het doel van dit document is dan ook allereerst om een afwegingskader te creëren voor de gemeente Gemert-Bakel. Na vaststelling door de raad is de gemeente Gemert-Bakel in staat om initiatieven voor zonnevelden te beoordelen. Daarnaast kan de gemeente met dit document een antwoord geven op de initiatieven die al zijn ingediend en richting geven aan eventuele nieuwe initiatieven voor zonnevelden. Het document geeft duidelijkheid richting initiatiefnemers, bewoners, bedrijven en andere belanghebbenden door antwoord te geven op de vraag: onder **welke voorwaarden** zijn zonnevelden in de gemeente Gemert-Bakel mogelijk?

2 Ruimtelijk beleid

2.1 Rijksbeleid

Het Rijk werkt momenteel aan de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Met de NOVI geeft het Rijk een langetermijnvisie op de toekomst en de ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. Op 20 juni 2019 is de ontwerp-NOVI aangeboden aan de Tweede Kamer. In de ontwerp-NOVI krijgen de volgende vier strategische opgaven prioriteit:

1. duurzaam economisch groeipotentieel;
2. ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie;
3. sterke en gezonde steden en regio's;
4. toekomstbestendige ontwikkeling landelijk gebied.

Het ruimtelijk beleid voor zonnevelden valt onder de strategische opgave 'Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie'. Deze opgave bevat vier beleidskeuzen. De volgende twee beleidskeuzen zijn relevant:

1. We maken de energie-infrastructuur geschikt voor duurzame energiebronnen en reserveren daarvoor ruimte, en;
2. we realiseren de opgave van duurzame energie met oog voor de kwaliteit van de omgeving en combineren deze zoveel mogelijk met andere functies. Voor de inpassing op land van de opgave voor duurzame energie worden regionale energiestrategieën opgesteld.

2.2 Provinciaal beleid

Het provinciale beleid is vastgelegd in de Omgevingsvisie Noord-Brabant en de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant. In de Interim omgevingsverordening zijn concrete regels opgenomen waar we rekening mee moeten houden.

2.2.1 Omgevingsvisie Noord-Brabant

Op 14 december 2018 hebben Provinciale Staten de Brabantse Omgevingsvisie vastgesteld. In de omgevingsvisie worden de volgende vier hoofdogaven 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 zonnevelden valt onder de hoofdogave '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.

2.2.2 Interim omgevingsverordening Noord-Brabant

In de Interim omgevingsverordening Noord Brabant 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 zonnenvelden.

De voorkeur van de provincie is de plaatsing van zonnepanelen op daken of op braakliggende gronden in of aansluitend op stedelijk gebied. De verwachting is dat dit onvoldoende blijkt om in de behoefte te voorzien. Daarom biedt de provincie ook de mogelijkheid om zonnenvelden te ontwikkelen buiten bestaand stedelijk gebied. Hieraan zijn diverse eisen verbonden. Belangrijke voorwaarde is dat de noodzaak daartoe blijkt uit een visie en de mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied en op daken onvoldoende blijken. De visie moet ingaan op aspecten als:

- Wat is de energiebehoefte op langere termijn?
- Hoe kan daarin worden voorzien (wind, zon, bodem, enz.)?
- Waar kan dat het beste gerealiseerd worden?
- Welke randvoorwaarden zijn er vanuit ruimtelijke kwaliteit/zorgvuldig ruimtegebruik?

In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet hoe de energiebehoefte van gemeente Gemert-Bakel zich naar alle waarschijnlijkheid zal ontwikkelen en hoe de hierin kan worden voorzien door middel van opwekking van zonne-energie. De locatiekeuze en randvoorwaarden komen ter sprake in hoofdstuk 4.

Geen beperkingen, wel maatschappelijke meerwaarde

Vanuit de provincie worden er op voorhand geen beperkingen gesteld aan de locatie waar zonnenvelden ontwikkeld kunnen worden of aan de omvang daarvan. 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. De maatschappelijke meerwaarde wordt bepaald door te kijken naar de mate van meervoudig ruimtegebruik, de maatregelen die getroffen worden om de impact op de omgeving te beperken en de bijdrage die wordt geleverd aan maatschappelijke doelen.

Tijdelijkheid

Aan de ontwikkeling van een zonnenveld is de voorwaarde verbonden dat deze uitsluitend gerealiseerd kan worden met de toepassing van een omgevingsvergunning inhoudende afwijking van het bestemmingsplan waaraan een maximale gebruikstermijn is verbonden. Hierbij moet zijn verzekerd dat het zonnenveld na afloop van deze periode wordt verwijderd en dat de situatie van voor de realisatie van het zonnenveld wordt hersteld. Het provinciaal belang ligt hierbij in de borging van de tijdelijkheid en het voorkomen dat er op termijn planologische rechten ontstaan. Daarbij gaat de provincie er vanuit dat de realisatie van het zonnenveld voorziet in een tijdelijke behoefte.

2.3 Regionale afspraken

De 21 gemeenten in de regio Zuidoost-Brabant werken samen in de Metropool Regio Eindhoven (MRE). Binnen de MRE wordt momenteel gewerkt aan de Regionale Energiestrategie (RES). Met een RES geeft een regio aan hoe en wat de regio kan bijdragen aan de opgave uit het Klimaatakkoord. De regio moet hiervoor een 'bod' doen aan het Rijk. In dit beleid is geprobeerd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de uitgangspunten zoals ze ook in de Startnotitie RES staan beschreven. Dit beleid kan worden gebruikt tot er een ander, bovengemeentelijk afgesproken beoordelingskader is, bijvoorbeeld vanuit de RES.

3 Opgave

De totale energiebehoefte in de gemeente Gemert-Bakel bedroeg in 2014 2,63 Peta Joule (PJ)¹. Uit een analyse van Posad blijkt dat de energiebehoefte van gemeente Gemert-Bakel in 2050 zal groeien van de huidige 2,63 PJ naar circa 2,95 PJ wanneer de energiebehoefte de huidige trend blijft volgen en de gemeente niet inzet op energiebesparing en gedragsverandering van de bevolking, overheden en bedrijven (tabel 1). Als de gemeente wel ambitieuze energiebesparingsmaatregelen treft, zal de energiebehoefte voor de gemeente in 2050 uitkomen op circa 2,17 PJ. Het doel van de gemeente is om in te zetten op energiebesparing en meer duurzame energie op te wekken, waardoor de energiebehoefte in 2050 slechts 2,17 PJ bedraagt, waarbij alles opgewekt wordt op een duurzame manier.

Tabel 1. Energiegebruik in de gemeente Gemert-Bakel in verschillende scenario's.

Scenario's	Scenario 1 – huidig gebruik 2014	Scenario 2 – 2050 autonome ontwikkeling	Scenario 3 – 2050 energiebesparing
TOTAAL	2,63 PJ	2,95 PJ	<u>2,17 PJ</u>

In tabel 2 worden het energiegebruik in meer detail gepresenteerd. Zonne-energie levert elektrische energie, vandaar dat de focus voor nu ligt op de kolom elektra, waarin de verwachte hoeveelheid elektriciteit die verbruikt wordt staat weergegeven. De opgave die er ligt voor de elektriciteitsvoorziening bedraagt 0,891 PJ en kan voorzien worden door zonne-energie, maar ook door windenergie.

Tabel 2. Energiegebruik 2050 na besparen in de gemeente Gemert-Bakel.

GEMERT-BAKEL	Elektra	Warmte	Brandstof	Overig
TOTAAL	<u>0,891 PJ</u>	0,938 PJ	0,189 PJ	0,149 PJ

Het elektriciteitsverbruik in de gemeente Gemert-Bakel bedraagt in 2050 naar verwachting 0,891 PJ. Dit betekent dat 0,891 PJ opgewekt moet worden middels zonne-energie, windenergie of een combinatie van beide. Vooral nog wil de gemeente inzetten op het opwekken van zonne-energie. De voorkeur hierbij gaat uit naar het opwekken van energie op daken. Volgens het onderzoek van Posad kan hiermee slechts 0,165 PJ aan energie worden opgewekt. Dat betekent dat de overgrote meerderheid van de zonne-energie moet worden opgewekt door grondgebonden zonnepanelen. Uit berekeningen van Posad blijkt het te gaan om 182,6 hectare (ha) aan grondgebonden zonnepanelen. Om een beeld te geven van de relatieve omvang van deze benodigde oppervlakte, staat de benodigde oppervlakte voor zonnepanelen hieronder uitgezet tegen de totale oppervlakte van de gemeente Gemert-Bakel (aantal ha noemen) en de totale oppervlakte aan agrarische gronden in de gemeente:

- 1,5% van de totale oppervlakte van de gemeente Gemert-Bakel (12.334 ha);
- 2,3% van de totale oppervlakte aan agrarische gronden (7.821 ha)².

¹ 1 Peta Joule = $1 \cdot 10^{15}$ Joule = 1.000.000.000.000.000 Joule

² Bron: CBS; cijfers uit 2015

4 Zonnevelden

De opgave is te groot om nog langer te wachten met het nemen van maatregelen. Dit betekent echter niet dat de benodigde oppervlakte in één keer wordt gevuld. Dit heeft de volgende redenen:

- Door de benodigde oppervlakte niet in één keer vrij te geven, kunnen de ervaringen met de eerste zonnevelden meegenomen worden bij de ontwikkeling van de volgende zonnevelden.
- Het rendement van zonnepanelen wordt in de loop van de tijd steeds beter, waardoor de verwachting is dat de benodigde oppervlakte aan zonnevelden zal afnemen.
- De verdeling van de energievraag over verschillende duurzame energiebronnen kan in de loop van de tijd verschuiven.
- Er kunnen in de toekomst andere technieken ontstaan die minder ruimte vergen.
- Het elektriciteitsnetwerk is (nog) niet toereikend.

Om deze redenen wil de gemeente Gemert-Bakel (voorlopig) maximaal vijf initiatieven voor zonnevelden op maagdelijke gronden toestaan. Initiatieven voor de realisatie van zonnepanelen op daken of zonnepanelen binnen bouwblokken vallen buiten de scope van dit beleid. Na vaststelling van dit afwegingskader wordt het indienen van initiatieven open gesteld. Initiatiefnemers hebben dan de tijd om een voorstel in te dienen. Aan het einde van de indieningstermijn worden alle initiatieven getoetst. Dit heeft als voordeel dat de zonnevelden met de grootst mogelijke kwaliteit voorrang krijgen. Het volledige proces staat nader uitgewerkt in hoofdstuk 5.

De kwaliteit van een initiatief wordt beoordeeld op de volgende drie hoofdlijnen:

- 1) Landschap en locatie
- 2) Meerwaarde
- 3) Participatie

Wat dit betekent voor een project staat uitgewerkt in paragraaf 4.1 t/m 4.3. Daarbij gelden er ook enkele algemene aanvullende voorwaarden. Deze staan in paragraaf 4.4. Een algeheel resume is opgenomen in paragraaf 4.5.

4.1 Landschap en locatie

Het buitengebied in Gemert-Bakel heeft landschappelijke kwaliteit en die landschappelijke kwaliteit willen we in stand houden. Vandaar dat het gemeentelijk beleid erop is gericht dat een nieuwe ontwikkeling de kwaliteiten van het landschap weet te behouden, te versterken of dat voorkomen wordt dat de kwaliteiten onevenredig worden aangetast. Een goede locatiekeuze, een passende omvang en een goede landschappelijke inpassing beperken de ingreep in het landschap.

4.1.1 Locatiekeuze

Niet overal in het buitengebied is een zonneveld even wenselijk of mogelijk. Zo heeft onze gemeente verschillende landschapstypen met hun eigen cultuurhistorische, aardkundige en ecologische waarden. En ook binnen een landschapstype zijn er locaties waar een zonneveld wenselijker is dan op andere locaties. Daarom hanteert de gemeente de volgende twee instrumenten ter indicatie:

- 1) Landschapstype
- 2) Zonneladder

Landschapstype

De gemeente Gemert-Bakel kent verschillende landschapstypen. In het meest recente beeldkwaliteitsplan buitengebied maakt men onderscheid in: Beekdallandschap, Kampenlandschap met oude akkers en Peelontginningenlandschap. Deze landschapstypen hebben hun ieder hun eigen karakteristieken en waarden. Hierdoor is niet ieder landschapstype even geschikt voor zonnevelden. De gemeente heeft daarom een stoplichtmodel toegepast op basis van de verschillende

landschapstypen (tabel 3). Omdat er verschillende kaarten met verschillende landschapstypes zijn, is het stoplichtmodel niet 1 op 1 te vergelijken met de landschappen. In bijlage 1 is een kaart met het stoplichtmodel opgenomen. Het stoplichtmodel geeft een eerste indicatie waar een zonneveld het meest wenselijk is. Dat wil echter niet zeggen dat een locatie in een groen gebied automatisch de voorkeur boven een locatie in een rood gebied. Hiervoor moeten alle andere factoren worden meegewogen.

Tabel 3. Voorkeur per gebied aan de hand van stoplichtmodel.

Voorkeur	Betekenis
Rood	Indien het gebied rood is, dan is het in principe niet wenselijk dat hier zonnevelden gerealiseerd worden. Alleen onder zeer strikte voorwaarden is dit mogelijk
Oranje	Indien het gebied oranje is, dan mag hier alleen een zonneveld gerealiseerd worden onder strikte voorwaarden.
Groen	Indien het gebied groen is, dan mag hier een zonneveld gerealiseerd worden als er voldaan wordt aan de gestelde randvoorwaarden.

Zonneladder

In de afweging of de gemeente medewerking verleent aan de realisatie van een zonneveld, maakt de gemeente gebruik van de zogenaamde 'Zonneladder'. De zonneladder brengt een hiërarchie aan in de geschiktheid van locaties. Bij het bepalen van de gemeentelijke opgave op het gebied van zonne-energie wordt daarin uitgegaan van een prioritering waarbij daken de voorkeur genieten boven grondgebonden projecten. In figuur 1 wordt een voorbeeld van invulling van de zonneladder gegeven door de Natuur en Milieufederaties.

Deze zonneladder is opgedeeld in een viertal treden. Het principe hierbij is hoe hoger op de ladder, hoe beter. We streven ernaar dat een initiatief voor agrarische gronden (trede 4) is aangevuld met zonnepanelen op een hoger gelegen trede. Hoe meer oppervlak (extra) op een hogere trede, hoe beter een initiatief scoort.

Initiatiefnemers van een zonneveld moeten de keuze voor hun locatie motiveren aan de hand van de zonneladder. Voor initiatieven lager op de ladder moet gemotiveerd worden waarom er voorbij wordt gegaan aan de trede(n) daarboven.



Figuur 1. De Constructieve Zonneladder van de Natuur en Milieufederaties.

Het is belangrijk om te vermelden dat trede 1 van de zonneladder buiten de scope van dit afwegingskader valt. Trede 1 omvat zonnepanelen op daken en andere bouwwerken en dit afwegingskader is bedoeld voor beleid voor grondgebonden zonnevelden.

4.1.2 Omvang

Om aangemerkt te worden als zonneveld, dient de oppervlakte van het zonneveld volgens provinciaal beleid ten minste 0,5 hectare te zijn. Op kleinere zonnevelden zijn andere regels van toepassing en zij vallen daardoor buiten de scope van dit beleid. Verder heeft een zonneveld geen standaard omvang en worden ook termen als 'groot' en 'klein' door verschillende mensen of instanties verschillend ingevuld. Dit maakt dat de omvang van een zonneveld afgestemd moet worden op het landschap waarin het zich bevindt. Zo is een groot zonneveld niet passend binnen een kleinschalig, gesloten landschap.

Kijkend naar de verschillende landschapstypen is ervoor gekozen om aan de hand van het stoplichtmodel kaders te geven aan de oppervlakte van een zonneveld. Voor een locatie in een rood of oranje gebied geldt een maximaal toegestane oppervlakte van 4 hectare. Voor een locatie in een groen gebied geldt een maximaal wenselijke oppervlakte van 6 hectare. Door het meer grootschalige karakter zoals van het peelontginningenlandschap (groen gebied) zijn er mogelijkheden voor grotere zonnevelden. Het is dan ook denkbaar dat een zonneveld in het groene gebied groter is dan 6 hectare. In bijlage 1 is een kaart met de verschillende gebieden opgenomen. Hierbij staan ook de maximale oppervlakten vermeld. Een initiatiefnemer dient in zijn projectvoorstel echter te allen tijde te onderbouwen waarom er is gekozen voor een grotere oppervlakte en wat de meerwaarde hiervan is.

4.1.3 Landschappelijke inpassing

Naast locatie en omvang is ook de wijze van inpassing belangrijk. Deze inpassing is in ieder landschap anders. Het buitengebied van Gemert-Bakel is te groot en te complex om voor elke mogelijke locatie vooraf randvoorwaarden te stellen. Daarom bevat deze paragraaf naast enkele harde randvoorwaarden vooral aandachtspunten en ontwerpprincipes om tot passende initiatieven te komen. Wanneer alle aandachtspunten zijn opgevolgd, betekent dit echter niet automatisch dat het initiatief doorgang krijgt. Het uiteindelijke oordeel zal altijd door specialisten van de gemeente worden geveld. Om een goede inschatting te kunnen maken van de inrichting van een zonneveld,

dient een initiatief te allen tijde vergezeld te zijn van een landschappelijk ontwerp (landschappelijk inpassingsplan).

Volg lijnen in landschap en bestaande verkavelingsstructuur

Volg met het plaatsen van een zonnenveld de hoofdrichtingen en lijnen in het landschap. Zorg er binnen een kavel voor dat de zonnepanelen de vorm van de kavel volgen. Plaats daartoe de rijen in de lijn van het landschap en sluit aan op de kavelgrenzen.

Respecteer karakteristieke zichtlijnen in het landschap

Respecteer bij de ontwikkeling van het zonnenveld de karakteristieke zichtlijnen in het landschap. Zorg ervoor dat beeldbepalende en oriëntatiebevorderende elementen als molens en kerktorens niet aan het oog worden onttrokken.

Behoud en versterking van landschap

Elk landschapstype heeft zijn gebiedseigen beplantingen en/of landschapselementen, zoals het reliëf of eventuele watergangen. Maak bij het ontwerp van het zonnenveld gebruik van deze gebiedseigen beplantingen en/of landschapselementen. Daarnaast mogen bestaande gebiedseigen beplantingen en/of landschapselementen omwille van een zonnenveld niet verdwijnen. Deze moeten behouden blijven.

Handhaaf openheid

De hoogte van de zonnepanelenopstelling varieert in het algemeen van 1 tot 3 meter. De hoogte heeft een belangrijk landschappelijk effect, omdat zichtlijnen vanaf maaiveld worden beperkt. Hoe opener het landschap hoe groter de visuele impact. We gaan in principe uit van een gewenste hoogte van 1,5 meter. Het gaat dan niet enkel om de panelen zelf, maar ook om de overige voorzieningen (omvormers, transformatoren, enz.). Dat betekent echter niet dat hoger in voorkomende gevallen niet gewenst is. We hanteren maatwerk. De initiatiefnemer zal in zijn projectvoorstel moeten verantwoorden/motiveren waarom een bepaalde hoogte op de gekozen locatie passend is. Het uiteindelijke oordeel zal altijd door vakspecialisten geveld worden.

Creëer een passende overgang naar de omgeving

Een zonnenveld heeft meestal een industriële uitstraling. Het is belangrijk dat wordt voorzien in een passende overgang naar de omgeving, zodat de industriële uitstraling van het zonnenveld in het landschap verzacht kan worden. Hierbij moet er in ieder geval rekening mee worden gehouden dat de bufferzone (de afstand tussen de rand van het perceel en de zonnepanelen) met opgaande beplanting ten minste 6 meter breed is. Daarnaast heeft het de voorkeur om uitsluitend natuurlijke elementen (zoals houtwallen of watergangen) te gebruiken als barrière en te kiezen voor opgaande beplanting (6 meter breed) in de bufferzone. Bij de keuze voor de beplanting dient er aangesloten te worden bij de gebiedseigen beplanting en dient er zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van inheemse soorten.

Behoud bodemleven, biodiversiteit en water

Door de plaatsing van zonnepanelen kan de inval van licht en (regen)water op de bodem afnemen, met negatieve gevolgen voor bodemkwaliteit en ecologie. Het is belangrijk om de bodem genoeg ademruimte te geven. Hiervoor gelden de volgende aandachtspunten/randvoorwaarden:

1. Bij de inrichting van het zonnenveld mag het zonnenveld (het zonnenveld exclusief de bufferzone) een maximale dekingsgraad hebben van 75%. Hieronder vallen niet alleen zonnepanelen, maar ook onder andere transformatoren. De zonnepanelen dienen evenredig verspreid te staan over het zonnenveld.
2. Kies bij de aanleg van een weg voor onderhoudsvoertuigen voor een onverharde weg. Hierdoor kan regenwater makkelijker infiltreren in de bodem.
3. Het zonnenveld moet in staat zijn om piekbuien op te vangen eigen terrein.

4.2 Meerwaarde

De ontwikkeling van een zonneveld kan een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de omgeving. Daarom is het belangrijk dat een zonneveld (maatschappelijke) meerwaarde genereert voor de omgeving. Hiermee wordt er aangesloten op het provinciaal beleid. Hieronder zijn manieren om meerwaarde te genereren nader toegelicht. Het heeft de uitdrukkelijke voorkeur om zoveel mogelijk vormen van meerwaarde toe te passen op het project.

4.2.1 Meervoudig ruimtegebruik

Zonnepanelen kunnen gecombineerd worden met andere functies om zo meerwaarde te genereren voor de omgeving. Voorbeelden van meervoudig ruimtegebruik zijn onder andere:

- zonnepanelen in combinatie met extensieve natuur;
- zonnepanelen in combinatie met kleinvee;
- zonnepanelen in combinatie met fruitteelt;
- zonnepanelen in combinatie met waterberging;
- zonnepanelen in combinatie met recreatie;
- zonnepanelen in combinatie met educatie.

Bij toepassing van vormen van meervoudig ruimtegebruik hebben functies als natuurontwikkeling en waterberging de voorkeur boven andere vormen van meervoudig ruimtegebruik. Verder dienen de gekozen vormen van meervoudig ruimtegebruik structureel te zijn; dat wil zeggen dat er gedurende de volledige levensduur van het zonneveld moet worden ingezet op deze vormen van meervoudig ruimtegebruik.

4.2.2 Maatschappelijke meerwaarde

Maatschappelijke meerwaarde valt te realiseren doordat de omgeving mee kan profiteren van het zonneveld. Dit kan worden vormgegeven op een passieve manier, bijvoorbeeld door een omwonendenregeling (vergoeding). Een andere manier om de omgeving te mee te laten profiteren is doormiddel van financiële participatie van inwoners van de gemeente, zoals mede-eigenaarschap of mede-investeerder.

Als gemeente wordt, in lijn met het Nederlandse Klimaatakkoord dat 28 juni 2019 werd gepresenteerd, een inspanningsverplichting opgelegd om actief te streven naar ten minste 50% lokaal eigendom. Hierbij realiseert de gemeente zich goed dat in de praktijk het uiteindelijk behaalde niveau van participatie afhangt van onder andere de bereidheid en financiële reikwijdte van omwonenden en andere belanghebbenden om deel te nemen aan het project. Naast het streven naar een hoog percentage lokaal eigendom heeft het de voorkeur om zoveel mogelijk huishoudens³ mee te laten profiteren van het zonneveld. De initiatiefnemer zal moeten onderbouwen op welke manieren hij zijn gestelde doelen voor het percentage lokaal eigendom en aantal profiterende huishoudens denkt te gaan behalen. De onderbouwing zal meegenomen worden in de afweging.

4.2.3 Andere vormen van meerwaarde

Naast meervoudig ruimtegebruik en maatschappelijke meerwaarde op financieel gebied zijn er nog andere mogelijkheden waarop een zonneveld meerwaarde kan genereren. Zo kan een zonneveld een bijdrage leveren aan het lokale duurzaamheidsfonds, waarbij een bepaald bedrag per opgewekte MWh wordt afgedragen. Een andere mogelijkheid is het realiseren van zonnepanelen op daken in de gemeente Gemert-Bakel.

4.3 Participatie

³ Het aantal huishoudens wordt weergegeven door het aantal woonhuisaansluitingen (WHA's)

Zonnevelden zorgen voor een verandering in de omgeving van inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden in de gemeente Gemert-Bakel. Hierom vindt de gemeente het belangrijk om omwonenden en andere belanghebbenden te laten participeren bij de realisatie van een zonneveld. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in procesparticipatie en financiële participatie. Mogelijkheden voor financiële participatie van de omgeving staan al beschreven in paragraaf 4.2.2 (maatschappelijke meerwaarde). Hieronder richten we ons daarom uitsluitend op procesparticipatie.

Procesparticipatie is erop gericht om in een zo vroeg mogelijk stadium omwonenden en andere belanghebbenden te informeren over en te betrekken bij de planvorming. Hierdoor kunnen wensen en ideeën vanuit de omgeving zoveel mogelijk worden meegenomen. Dit is niet alleen bevorderlijk voor het draagvlak, in veel gevallen leidt het ook tot snellere procedures. Door procesparticipatie als vereiste op te nemen sluiten we aan op de ophanden zijnde Omgevingswet. In de gemeente Gemert-Bakel is gebruik gemaakt van een omgevingsdialoog voor procesparticipatie. Hierin worden initiatieven in de Ruimte ingedeeld in drie categorieën, te weten:

- 1) initiatieven met een geringe ruimtelijke impact voor de omgeving;
- 2) initiatieven met een gemiddelde ruimtelijke impact voor de omgeving;
- 3) initiatieven met een grote ruimtelijke impact voor de omgeving.

De realisatie van zonnevelden valt onder categorie 3, initiatieven met een grote ruimtelijke impact voor de omgeving. Een initiatiefnemer zal moeten aansluiten op deze omgevingsdialoog.

4.4 Aanvullende voorwaarden

Naast de beoordelingsaspecten die onderdeel zijn van de drie hoofdprincipes (Landschap en locatie, Meerwaarde en Participatie) zijn er ook enkele aanvullende (algemene) voorwaarden waaraan een zonneveld moet voldoen. Deze voorwaarden staan hieronder uitgelicht.

4.4.1 Financiën

Voor gemeente Gemert-Bakel is het van belang dat zonnevelden gedurende de gehele contractperiode op een doelmatige en zorgvuldige manier worden geëxploiteerd. Daarom vraagt de gemeente om een financiële onderbouwing van het project. Deze onderbouwing bestaat uit een businesscase met bijlagen ten aanzien van de technische en financiële uitgangspunten. De businesscase omvat de volgende aspecten:

- de exploitatieperiode;
- de aard en omvang van het zonneveld, zoals het aantal panelen, geïnstalleerd vermogen per paneel, type en afmeting(en) panelen, type omvormer(s) en eventueel optimizers, type bekabeling;
- het type draagconstructie, waaronder afmetingen, hellingshoek, type constructie, wijze van fundatie/verankering grond, ballastlaag;
- de aansluitkosten op het net, zoals kabels en leidingen in grond, aansluiting op verdeelstations;
- de planontwikkelingskosten, zoals leges, projectmanagement en advies, juridisch;
- de stroomopbrengst uitgedrukt in een conversiefactor Wp/kWh;
- de technische levensduur van de individuele componenten van de PV-installatie;
- de jaarlijkse technische degradatie van de zonnepanelen op basis van specificaties fabrikant;
- de wijze van financiering, zoals inbreng eigen vermogen, verhouding EV/VV, rentepercentage VV, gebruik van SDE+-regeling;
- de jaarlijkse inflatiecorrectie en energieprijnsindex;
- de directe levering van zonnestroom uit het zonneveld aan eindgebruikers uitgedrukt in MWh ('vermeden inkoop');
- het gebruik van de energie-investeringsaftrek (EIA) en kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA);

- de exploitatielasten gedurende de exploitatieperiode, zoals beheer en onderhoud (omvormer(s) vervangen één keer in de tien tot twaalf jaar), schoonmaak, OZB/WOZ, verzekeringen;
- de kosten voor gebruik van de gronden;
- de verwijderingskosten, zowel kosten voor verwijderen van zonnepanelen als de kosten voor het creëren van de beginsituatie (situatie van voor de vergunningverlening).

Naast deze businesscase wordt de initiatiefnemer ook gevraagd om een realistisch en marktconform meerjarenbeheerplan van het zonneveld.

4.4.2 Herstel beginsituatie

In beginsel gaan we er vanuit dat de realisatie van een zonneveld voorziet in een tijdelijke behoefte. Dat houdt in dat de vergunningen die de gemeente Gemert-Bakel afgeeft voor de realisatie van zonnevelden ook tijdelijk zijn, maximaal 25 jaar. De initiatiefnemer dient er zorg voor te dragen dat de beginsituatie wordt vastgelegd en dat deze hersteld is bij het aflopen van de vergunning. Het is mogelijk dat de locatie ten tijde van de eindsituatie (situatie bij afloop van de vergunning) een grotere meerwaarde heeft dan de beginsituatie. In deze gevallen kan worden afgeweken van de eis dat de beginsituatie hersteld dient te worden.

4.4.3 Wet- en regelgeving

Een initiatief voor een zonneveld dient te allen tijde te voldoen aan alle (boven)gemeentelijke wet- en regelgeving.

4.5 Resume

De impact van zonneparken in het buitengebied is groot. Dat realiseren we ons. Daarom zijn in paragraaf 5.1 t/m 5.4 diverse aandachtspunten, ontwerpprincipes en randvoorwaarden opgenomen. Hieronder volgt een nadere uiteenzetting van de aspecten waar een initiatiefnemer in ieder geval rekening mee moet houden of moet verantwoorden/motiveren. Harde eisen en gestelde grenzen zijn van markering voorzien. Hieraan moet ten minste voldaan worden.

Landschap en locatie

- De voorkeur voor gebieden wordt weergegeven door middel van een stoplichtmodel:
 - Groene gebieden: in principe ja.
 - Oranje gebieden: ja, mits...
 - Rode gebieden: nee, tenzij...
- De voorkeur voor locatie wordt weergegeven op basis van de zonneladder, waarbij een locatie op trede 2 de grootste voorkeur heeft en een locatie op trede 4 de laagste voorkeur. Initiatieven die ook zonnepanelen op hogere treden realiseren, scoren beter.
- Het zonneveld moet een minimale oppervlakte hebben van 0,5 hectare. De maximale oppervlakte is afhankelijk per gebied, maar zorg voor een onderbouwing van de gekozen oppervlakte:
 - Voor groene gebieden geldt een maximaal wenselijke oppervlakte van 6 hectare.
 - Voor oranje gebieden geldt een maximaal toegestane oppervlakte van 4 hectare.
 - Voor rode gebieden geldt een maximaal toegestane oppervlakte van 4 hectare.
- Zorg voor een goede inpassing van het zonneveld in het landschap, door aan te sluiten bij de volgende punten:
 - Volg lijnen in landschap en bestaande verkavelingsstructuur
 - Respecteer karakteristieke zichtlijnen in het landschap
 - Behoud en versterking van landschap
 - Handhaaf openheid

- Creëer een passende overgang naar de omgeving
 - Hieronder valt een verplichte bufferzone met opgaande beplanting van ten minste 6 meter breed.
- Behoud bodemleven, biodiversiteit en water
 - Hieronder valt een maximale dekingsgraad van het zonneveld, exclusief bufferzone, van 75%, waarbij de zonnepanelen evenredig zijn verspreid over het zonneveld.
- Geef de inpassing in het landschap weer in een landschappelijk ontwerp (landschappelijk inpassingsplan).

Meerwaarde

- Het heeft de voorkeur om vormen van meervoudig ruimtegebruik toe te passen op het zonneveld. Hierbij hebben functies als natuurontwikkeling en waterberging de voorkeur boven andere vormen van meervoudig ruimtegebruik. Toegepaste vormen van meervoudig ruimtegebruik dienen structureel te zijn.
- Creëer maatschappelijke meerwaarde door de omgeving mee te laten profiteren van het zonneveld, bijvoorbeeld middels een omwonendenvergoeding of een vorm van financiële participatie.
- Zorg ervoor dat ten minste 50% van het zonneveld in lokaal eigendom is en dat er zoveel mogelijk huishoudens financieel profiteren van het zonneveld. Hiervoor geldt een inspanningsverplichting. Zorg voor goede onderbouwing voor het realiseren van de gestelde doelen.
- Creëer waar mogelijk zoveel mogelijk meerwaarde, bijvoorbeeld door een bijdrage aan het lokale duurzaamheidsfonds of door het realiseren van zonnepanelen op daken in de gemeente.

Participatie

Betrek in een vroeg stadium omwonenden en andere belanghebbenden bij de planvorming. Sluit hiervoor aan bij de omgevingsdialoog voor procesparticipatie van de gemeente Gemert-Bakel.

Aanvullende voorwaarden

- Zorg voor een goede financiële onderbouwing door een businesscase aan te leveren met daarin ten minste beschreven:
 - de exploitatieperiode;
 - de aard en omvang van het zonneveld;
 - het type draagconstructie;
 - aansluitkosten op het net;
 - planontwikkelkosten;
 - stroomopbrengst;
 - de technische levensduur van individuele componenten van de installatie;
 - de jaarlijkse degradatie van de zonnepanelen;
 - de wijze van financiering;
 - de directe levering van zonnestroom aan eindgebruikers;
 - het gebruik van de EIA en KIA;
 - de exploitatielasten;
 - de kosten voor gebruik van de gronden;
 - de verwijderingskosten.
- Zorg voor een realistisch en marktconform meerjarenbeheerplan van het zonneveld.

- Zorg ervoor dat de beginsituatie van de gronden wordt vastgelegd en weer hersteld is bij het aflopen van de vergunning.

Volg te allen tijde (boven)gemeentelijke wet- en regelgeving.

5 Proces

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 wil de gemeente zonnevelden met de grootst mogelijke kwaliteit. Hoe hoger de kwaliteit, hoe groter de kans van slagen van het initiatief. De beoordeling van deze kwaliteit gaat middels een stapsgewijs proces. Dit proces staat hieronder weergegeven.

5.1 Stap 1: Inschrijfperiode

De kwaliteitsmeting start met het openstellen van de inschrijvingsperiode. Daarbij is op voorhand bekend hoeveel initiatieven maximaal gerealiseerd mogen worden. Na openstelling kunnen initiatiefnemers hun initiatief binnen de gestelde termijn indienen. Een initiatiefnemer dient een plan in als zijnde een 'principeverzoek'. Daarbij dient het principeverzoek in ieder geval de volgende zaken te bevatten:

1. kaartje met ligging en begrenzing van het projectgebied;
2. concept-inrichtingsplan met landschappelijk ontwerp (landschappelijk inpassingsplan) en duidelijke beschrijving, waarbij wordt ingegaan op:
 - a. locatie: waarom is de projectlocatie geschikt voor de ontwikkeling van een zonneveld?;
 - b. omvang: waarom is de beoogde omvang passend in het landschap?;
 - c. inpassing: hoe is rekening gehouden met de ontwerpprincipes?;
 - d. beoogde (maatschappelijke) meerwaarde;
3. beoogde proces- en financiële participatie aan de hand van een concept-participatieplan, waarin ook onderbouwd wordt op welke manieren de gestelde doelen voor financiële participatie behaald denken te worden;
4. een financieel sluitende businesscase en een realistisch meerjarenbeheerplan.

5.2 Stap 2: Beoordeling op ontvankelijkheid

De door de initiatiefnemers (hierna: deelnemers) binnen de termijn ingediende initiatieven worden door de gemeente getoetst op ontvankelijkheid. Zijn alle in stap 1 opgenomen onderdelen in voldoende mate aanwezig/beschreven? Valt het voorstel binnen de scope van het toetsingskader? En voldoet het initiatief aan alle harde eisen? In dat geval wordt het initiatief inhoudelijk beoordeeld (stap 3). Deelnemers waarvan de initiatieven als niet ontvankelijk worden beoordeeld kunnen eventueel in een volgende ronde alsnog meedoen.

5.3 Stap 3: Ranking op inhoud

De inhoudelijke beoordeling van de initiatieven bestaat uit twee onderdelen. Allereerst worden de initiatieven beoordeeld op de onderdelen zoals beschreven in hoofdstuk 4. Aan de verschillende onderdelen worden punten toegekend, waaruit een ranking voortvloeit. De gemeente stelt een minimumgrens aan het aantal te behalen punten, om zo een ondergrens te geven voor het kwaliteitsniveau van een zonneveld. Hierdoor is het mogelijk dat een initiatief in deze stap alsnog niet ontvankelijk verklaard wordt.

5.4 Stap 4: Beoordeling door vakspecialisten

Het tweede deel van de inhoudelijke beoordeling gebeurt door vakspecialisten van de gemeente. Zij beoordelen de initiatieven op detailniveau. De eerder verkregen ranking bepaalt de volgorde waarin de initiatieven worden beoordeeld door de experts. Hierbij worden er in principe zoveel initiatieven beoordeeld als maximaal toegestaan zullen worden. Het is mogelijk dat een initiatief hoog eindigt in de ranking, maar dat experts toch een negatief oordeel geven. In dat geval wordt het eerstvolgende initiatief uit de ranking inhoudelijk behandeld, in principe net zolang totdat het maximaal als toegestaan aantal initiatieven groen licht gekregen hebben voor de volgende stap in het proces.

5.5 Stap 5: Uitwerken initiatief

De deelnemers die vallen binnen het op voorhand bepaalde maximum aantal initiatieven (hierna: winnaars), kunnen hun initiatief verder gaan uitwerken. Dit betekent het concretiseren van het concept-inrichtingsplan en het concept-participatieplan door in overleg te gaan met omwonenden en andere relevante partijen. Alsook het opstellen van een uitgebreid beheersplan, een ruimtelijke onderbouwing en het aantonen van de uitvoerbaarheid (afspraken grondeigenaar en netbeheerder). De winnaars krijgen hiervoor 6 maanden de tijd. Als gedurende dit half jaar geen ruimtelijke onderbouwing wordt ingediend of als wordt geoordeeld dat een initiatief om wat voor reden dan ook alsnog niet haalbaar blijkt te zijn, kan het eerstvolgende initiatief (op basis van de voorkeursvolgorde als vastgesteld door de vakspecialisten) alsnog worden uitgewerkt.

De initiatieven die niet vallen binnen het op voorhand bepaalde maximum aantal initiatieven (hierna: verliezers) ontvangen een afwijzing. Deze verliezers kunnen eventueel in een volgende ronde nog een keer meedoen door opnieuw, maar dan mogelijk verbeterd, initiatief in te dienen.

5.6 Stap 6: Beoordeling plannen

De ruimtelijke onderbouwing, het inrichtingsplan, het beheersplan, het participatieplan en de businesscase worden ambtelijk beoordeeld. De beoordeling vindt plaats op grond van wat in eerste instantie door de winnaar is ingediend (het initiatief), de op- en aanmerkingen van de vakspecialisten en hetgeen is opgenomen in hoofdstuk 4 van dit kwaliteitskader.

5.7 Stap 7: Goedkeuring plannen

Nadat de plannen door de vakspecialisten zijn beoordeeld, dient de gemeenteraad de plannen goed te keuren. Na goedkeuring van de plannen wordt een exploitatie- en planschadeovereenkomst tussen gemeente en aanvrager (winnaar) gesloten. 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 hersteld hebben van de beginsituatie van de locatie van het zonneveld bij afloop van de omgevingsvergunningsperiode;
- de vergoeding van gemeentelijke procedurekosten;
- het verhalen van eventuele planschade bij de aanvrager.

5.8 Stap 8: Indienen en afhandelen aanvraag omgevingsvergunning

Na positieve beoordeling van alle in stap 5 ingediende plannen kunnen de winnaars een officiële aanvraag omgevingsvergunning indienen 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).

6 Evaluatie

Gezien de noodzaak om de energietransitie nu in volle vaart in gang te zetten is het niet wenselijk om te wachten op de (uit)ontwikkeling van nieuwe (andere) energiesystemen met wellicht minder ruimtebeslag. Hierbij realiseert de gemeente zich dat de oplossingen die nu zijn gecreëerd zeer waarschijnlijk van voorbijgaande, en dus tijdelijke aard zijn.

Dat betekent dat in de energietransitie en in dit rapport in de toekomst aanpassingen zullen doen voor de plaatsing van deze ontwikkelingen en initiatieven in het landschap. Op die manier wordt er rekening gehouden met en ruimte gegeven aan innovaties.

De gemeente Gemert-Bakel monitort (evalueert) het afwegingskader voor zonnevelden op het gewenste effect. Dit doen we door te kijken naar:

- Hoeveel initiatieven zijn ingediend?
- Hoe dragen deze bij aan de gemeentelijke ambitie?
- Welk aandeel initiatieven is na de kwaliteitsmeting positief beoordeeld?
- Om welke redenen vielen principeverzoeken af?
- Hadden de principeverzoeken genoeg kwaliteit?
- Hoe hebben omwonenden gereageerd op initiatieven?

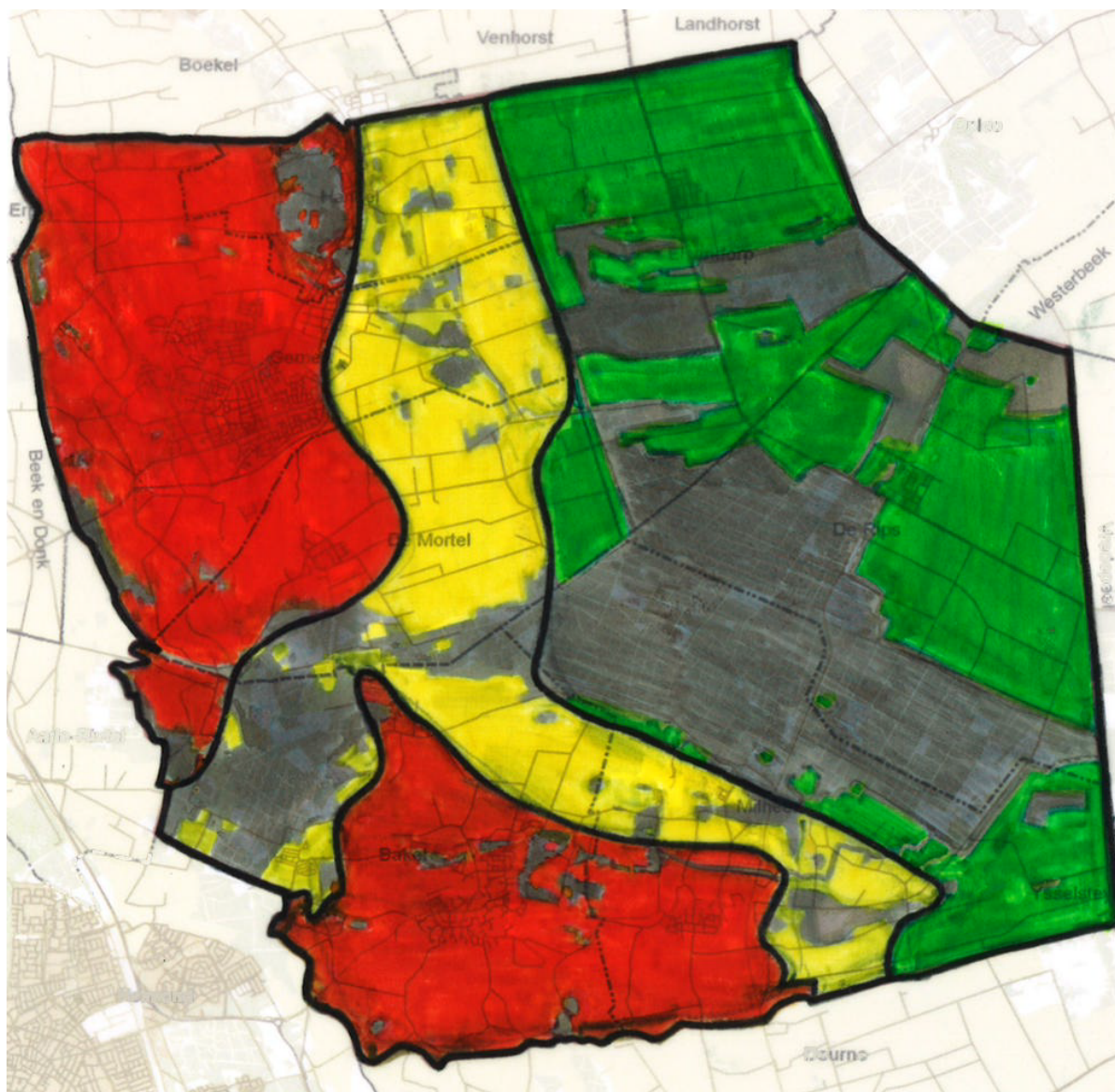
Nadat de eerste vijf initiatieven voor zonnevelden zijn gerealiseerd en de evaluatie is uitgevoerd, kan de gemeente besluiten het voorliggende afwegingskader aan te passen, wanneer deze het gewenste effect niet bereikt. Dit is mogelijk doordat bijvoorbeeld:

- de eisen aan het principeverzoek te hoog zijn;
- de kwaliteit van initiatieven afwijkt van de verwachtingen.

Het afwegingskader voor zonnevelden is geldig totdat de gemeente een nader besluit neemt en kan na evaluatie herijkt worden.

7 Bijlagen

Bijlage 1



Figuur 2. Gebiedsindeling op basis van stoplichtmodel gemeente Gemert-Bakel.

Voorkeur	Oppervlakte (ha)	
	Maximaal wenselijk	Maximaal toegestaan
Rood	4	4
Oranje	4	4
Groen	6	10