Beleidsnotitie Actualiseren Zonneparkenbeleid

Versie maart 2024

1. Inleiding

Gemeente Stadskanaal heeft een doelstelling om in 2050 100% energieneutraal te zijn. Als onderdeel van deze doelstelling hebben wij de afgelopen jaren ingezet op opwek door middel van zon op land. In 2024 is er in de gemeente ongeveer 300 MW aan zon op land vergund, waarvan 150 MW gerealiseerd. Deze beleidsnotitie beschrijft kort ons huidige beleid, de ontwikkelingen en aanleidingen tot het actualiseren in 2024. Met deze beleidsnotitie worden vier aanpassingen gedaan in het beleid voor zonneparken: De zonneladder en meer ruimte voor lokale initiatieven (paragraaf 2.1), participatie en lokaal eigendom (paragraaf 2.2), multifunctioneel ruimtegebruik (paragraaf 2.3), en toevoegen natuurwaarde (paragraaf 2.4). Wij leggen deze beleidsnotitie als actualisatie op ons zonneparkenbeleid Stadskanaal op Zon. De aanvullende beleidsvoorwaarden in deze beleidsnotitie dienen daarom als leidend te worden gezien voor ons zonneparkenbeleid.

1.1. Achtergrond

Ons huidige beleid voor zon op land is in 2018 vastgelegd in de gebiedsvisie Stadskanaal op Zon[1]. Hierin zijn de huidige spelregels en procedure vastgelegd voor initiatieven over de maatschappelijke[2] en landschappelijke inpassing. Vervolgens is de ruimtelijke visie in 2019 opgesteld[3] ter verduidelijking en invulling van de landschappelijke inpassing: hiervoor is onderscheid gemaakt tussen zoekgebieden voor grootschalige zonneparken (de oplaadzones), en kleinschalige initiatieven voor zon op land in de landschappelijke zones op basis van maatwerk. Bij de vaststelling van de gebiedsvisie heeft de gemeenteraad ook een evaluatiemoment afgesproken. De resultaten van de evaluatie zijn eind 2021 gepresenteerd, de aanbevelingen worden meegenomen in de thema's procesparticipatie en financiële participatie.

1.2. Context en aanleidingen

Interne en externe ontwikkelingen de afgelopen jaren geven aanleiding tot het actualiseren en actualiseren van ons zonneparkenbeleid.

1.2.1. Evaluatie

In 2021 is de evaluatie uitgevoerd op de gebiedsvisie Stadskanaal op Zon. Er werd aanbevolen om de maatschappelijke inpassing te specificeren; zoals dat ook na vaststelling van de gebiedsvisie is gebeurd voor de ruimtelijke inpassing met de ruimtelijke visie. Daarbinnen is aanbevolen om als gemeente minimale eisen vast te leggen over hoe het participatieproces doorlopen moet worden, en om de financiële participatie aan te passen. In het huidige beleid wordt namelijk een bijdrage aan het gebiedsfonds op vrijwillige basis gevraagd, in contrast tot andere gemeenten die dit verplichten. In de visie is daarnaast ook niet expliciet aandacht geschonken aan het thema lokaal eigendom. Dit komt omdat het streven naar 50% lokaal eigendom in 2019 landelijk op tafel is gekomen in het Klimaatakkoord, een jaar na de vaststelling van Stadskanaal op zon. In 2021 waren er voldoende voorbeelden bij andere gemeenten, en heeft de RES Groningen een methodeboek samengesteld om het streven naar minimaal 50% lokaal eigendom te borgen in lokaal beleid. De raad heeft bij het ontvangen van deze aanbevelingen aangegeven het onderwerp lokaal eigendom (financiële participatie) te willen opnemen in ons zonneparkenbeleid; hoe groter het aandeel eigendom bij de bewoners is, hoe meer van de baten in de eigen gemeente blijven.

1.2.2. Netcapaciteit

Voor zowel 2022 en 2023 hebben wij een pauzejaar aangekondigd op nieuwe initiatieven voor zonneparken. In verband met netcongestie waren geen nieuwe aansluitingen voor (grootschalige) zonneparken mogelijk. Met de netverzwaring (o.a. het 380KV station bij Ter Apelkanaal; oplevering

[1] https://stadskanaal.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/c10dc5d4-0a28-4700-86ae-21e34b1fcef1
[2] Met Maatschappelijke inpassing bedoelen wij de betrokkenheid van de omgeving; in deze beleidsnotitie splitsen wij dit op in procesparticipatie en financiële participatie.
[3] https://stadskanaal.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/257c2d44-e7bc-47ff-8533-54ca16da6dda

verwacht in 2027) wordt verwacht dat er in de toekomst wel weer ruimte komt op het net voor zonneparken. Hiermee is het aflopen van de pauzejaren een passend moment voor actualisering van ons beleid. In de nota duurzaamheid 2024-2028 is opgenomen dat wij met een voorstel komen voor het actualiseren van ons zonneparkenbeleid.

1.2.3. Landelijk beleid

Met de 2e zonnebrief is in 2023[4] aangekondigd dat de Rijksoverheid de voorkeursvolgorde voor zon aanscherpt, en dit ook wordt verankerd in ruimtelijk beleid. De voorkeursvolgorde voor zon bestaat al enkele jaren en wordt ook wel de zonneladder genoemd. Met de aanscherping van de zonneladder beoogd het Rijk de schaarse ruimte die (monofunctionele) zonneparken innemen te verminderen. Landbouw- en natuurgronden moeten daarmee zo veel mogelijk worden ontzien, en multifunctioneel ruimtegebruik zoveel mogelijk worden benut. De voorkeursvolgorde voor zon is als volgt:

1. Zonne-energie op daken en gevels
2. Zonne-energie op terreinen en objecten binnen bebouwd gebied
3. Zonne-energie op terreinen en objecten in het landelijk gebied
4. Zonne-energie op landbouw- en natuurgronden.

1.2.4. Provinciaal beleid

De provincie heeft in 2023 besloten[5] om een stap verder te gaan dan de zonneladder van het rijk, en geheel geen nieuwe grootschalige zonneparken op landbouwgrond meer toe te staan - boven het bod van gemeenten in het RES 1.0 bod (0,435TWh voor gemeente Stadskanaal). De exacte uitwerking hiervan is echter nog onduidelijk. Er is nog onduidelijkheid over de resterende ambities van zon op land van gemeenten, en wat 'kleinschalig' concreet betekent. Dit laatste zal waarschijnlijk een bovengrens van tussen de 1 en 10 hectare betekenen.

1.2.5. Gemeentelijk beleid

In het proces om tot de nota duurzaamheid 2024-2028[6] te komen is de gemeenteraad meegenomen in de huidige ontwikkelingen, en voorziende obstakels voor grootschalige opwek. Ondanks deze obstakels heeft de raad aangegeven de doelstelling van volledig energieneutraal in 2050, en tussentijdse doelstelling van 60% energieneutraal in 2035 te willen behouden voor de komende jaren.

1.2.6. Gedragscode zon op land 2024

In januari 2024 is de nieuwe gedragscode zon op land[7] gepubliceerd. Deze gedragscode is samengesteld door de brancheverenigingen Holland Solar en natuur- en milieuorganisaties om een zonnepark een meerwaarde te laten zijn voor een gebied. Leidende principes zijn een goede procesparticipatie en financiële participatie, een zonnepark een meerwaarde te laten zijn voor de omgeving (verbetering van de landschappelijke- en natuurwaarde (biodiversiteit en bodemkwaliteit)), en het oorspronkelijke grondgebruik mogelijk te houden na het weghalen van het zonnepark. Met de gedragscode doet de brancheverenigingen, die ongeveer 90% van de ontwikkelaars van zon op land vertegenwoordigd, een concrete toezegging om de principes in de gedragscode na te komen.

2. Aanpassingen beleid

Naar aanleiding van de hierboven beschreven ontwikkelingen wordt een actualisering van ons zonneparkenbeleid voorgesteld op vier thematische hoofdlijnen.

---

[4] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/07/06/kamerbrief-zonnebrief
[5] https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/80385867-c3c6-42b0-bc8e-cf699fcae7b3
[6] https://stadskanaal.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/73cdd1a7-d79b-4741-9027-742d2b707ecf
[7] https://hollandsolar.nl/uploads/files/gedragscode-zon-op-land-(nieuwste-versie)-gecomprimeerd.pdf

2.1. De zonneladder en meer ruimte voor lokale initiatieven

Bij initiatieven voor zonneparken moet in het kader van de voorkeursvolgorde zon (2e zonnebrief) de zonneladder worden doorlopen. Door de zonneladder in ons beleid vast te leggen geven wij duidelijkheid aan initiatiefnemers en inwoners. Ook geven wij zodoende mogelijkheid voor initiatieven op treden 2 en 3; zoals projecten binnen het stedelijk gebied en op vervuilde gronden of andere terreinen. Deze zijn momenteel uitgesloten in het kader van de huidige zoekgebieden.

Voorkeursvolgorde zon

1. Zonne-energie op daken en gevels
2. Zonne-energie op terreinen en objecten binnen bebouwd gebied
3. Zonne-energie op terreinen en objecten in het landelijk gebied
4. Zonne-energie op landbouw- en natuurgronden.

Als gemeente vinden wij het belangrijk dat lokale initiatieven van inwoners mogelijk blijven, en gesteund worden. Onder de voorwaarde dat een lokaal initiatief aantoont dat er sprake is van minimaal 50% lokaal eigendom geven wij ruimte voor kleinschalige zonneparken, passend bij de grootte en de (in 2050 verwachte) energievraag van de lokale kern.

Aanvullende beleidsvoorwaarden:

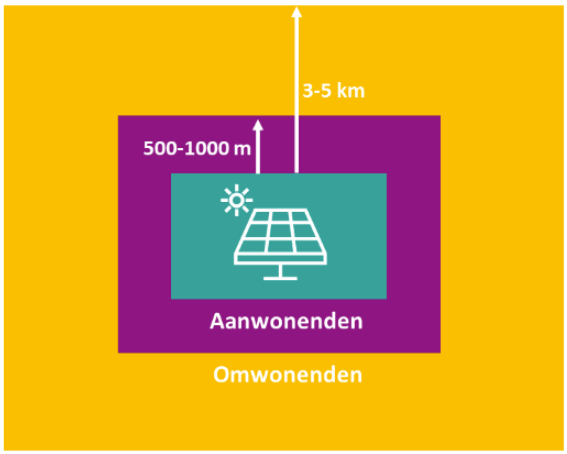
1.1 Initiatieven passen de zonneladder toe waarbij de initiatiefnemer achtereenvolgens de potentie en wenselijkheid van zonne-energie op de vier treden van de zonneladder verkent.

1.2 Kleinschalige zonneparken van bewonersinitiatieven zijn toegestaan, hiervoor zijn uitzonderingen op de zonneladder mogelijk bij trede 4 op landbouwgronden; natuurgronden zijn uitgesloten i.v.m. uitgangspunt toevoegen natuurwaarde. Dit is voorwaardelijk aan minimaal 50% lokaal eigendom, en dat de grootte past bij de grootte van de kern en de verwachte energievraag.

2.2. Participatie en lokaal eigendom

2.2.1. Procesparticipatie

De realisatie van een zonnepark heeft impact op de directe omgeving. Het betrekken van de omgeving bij de planvorming wordt ook wel de procesparticipatie genoemd. Een initiatief moet de omgeving zorgvuldig betrekken. Hierin maken wij onderscheid tussen aan- en omwonenden (figuur 1). Met aanwonenden bedoelen we mensen die direct zicht op en/of overlast hebben van het zonnepark. De precieze afstand is afhankelijk van de omvang van een zonnepark. Voor zonneparken tot 5 hectare geldt de grens van 500 meter en voor grotere zonneparken de grens van 1.000 meter. Aanwonenden kunnen ook inwoner zijn van een andere gemeente wanneer een project dicht bij de gemeentegrens ligt.



Figuur 1 Schematische weergave aan- en omwonenden zonnepark (bron: Gemeente Westerwolde Beleidskader Zonne en Windenergie 2023-2027).

Aanvullende beleidsvoorwaarden:

2.1 De initiatiefnemer dient in gesprek te gaan met zowel de aan- en de omwonenden. We vragen de initiatiefnemer op basis van die gesprekken een omgevingsovereenkomst[8] met in elk geval de aanwonenden te sluiten.

[8] Een omgevingsovereenkomst is een weerspiegeling van de afspraken gemaakt tussen de ontwikkelende partijen en de omgeving.

2.2 Als dit niet lukt dient de initiatiefnemer te beargumenteren waarom dit niet is gelukt en dient een participatieplan in te worden gediend.
2.3 In de omgevingsovereenkomst of het participatieplan wordt minimaal ingegaan op de wijze waarop de omgeving in het vervolg van het project wordt betrokken, welke nadeelcompensatiemogelijkheden er zijn en hoe lokaal eigendom zal worden ingericht.
2.4 Niet iedereen hoeft het eens te zijn maar een omgevingsovereenkomst of participatieplan dient wel een goed beeld van de meningen te geven. We passen daarom de methode van wederhoor toe waarbij we als gemeente beoordelen of ingediende documentatie overeenkomt met het beeld uit de bijeenkomsten. We zijn daarom als toehoorder aanwezig en nemen indien nodig contact op met aan- en omwonenden.
2.5 Nadat een omgevingsovereenkomst of participatieverslag zijn geaccordeerd kan gestart worden met de planuitwerking zelf. In die fase worden keuzes gemaakt over landschappelijke inpassing en ecologische waarde. Daar dient de omgeving opnieuw bij betrokken te worden. Bij de uiteindelijke vergunningsaanvraag dient een participatieverslag te worden gevoegd waarin wordt beschreven op welke wijze is omgegaan met de inbreng vanuit de verschillende bijeenkomsten.

2.2.2. Financiële participatie

Een onderdeel van de procesparticipatie is het gesprek over de mogelijkheden voor financiële participatie en lokaal eigendom. Onder lokaal eigendom verstaan we het geheel of gedeeltelijk eigenaar zijn van het zonnepark. Als gemeente vinden we het belangrijk dat een zo groot mogelijk deel van de lusten van zonneparken ten goede komt aan de lokale gemeenschap. Daarom leggen wij het streven naar minimaal 50% lokaal eigendom van zonneparken vast in ons zonneparkenbeleid.

Er zijn situaties denkbaar waarin lokaal eigendom niet tot stand komt, of niet iedereen de mogelijkheid heeft om financieel te participeren. Als er geen vorm van minimaal 50% lokaal eigendom, of minder dan 50% lokaal eigendom van een project bij redelijke inzet van de initiatiefnemer mogelijk blijkt dan wordt een andere vorm van financiële participatie gevraagd. Andere vormen zijn o.a. een omwonendenregeling, of een bijdrage aan het gebiedsfonds Stadskanaal op Zon.

Aanvullende beleidsvoorwaarden:

2.6 Een initiatiefnemer dient aan te tonen dat zij zich in heeft gezet om minimaal 50% eigendom van lokale partijen voor het project te realiseren. Onder lokale partijen verstaan wij:
- Ten eerste inwoners van de gemeente, bij voorkeur verenigd in een energiecoöperatie waar lidmaatschap in ieder geval open staat voor alle aan- en omwonenden.
- Ten tweede behoren bedrijven, stichtingen en verenigingen in de omgeving tot lokale partijen die mogen participeren maar enkel door lidmaatschap van een lokale energiecoöperatie.

2.7 Om te borgen dat het lokaal eigendom ook over een redelijk deel van de gemeenschap wordt gedeeld hanteren we een eis over het minimaal aantal deelnemers. Hiervoor hanteren we de volgende regel: Van lokaal eigendom is sprake wanneer 10% van de adressen binnen een straal van 5 kilometer van een project deelneemt, met een maximaal geëiste deelnemers van 100 adressen. Dit laatste voorkomt dat een onredelijk hoog aantal adressen wordt geëist indien een dorpskern binnen de straal van 5 kilometer valt.
2.8 Deze voorwaarden aan de vorm van lokaal eigendom leggen we vast in de anterieure overeenkomst die we als gemeente sluiten met de initiatiefnemer.
2.9 Om te borgen dat energiecoöperaties volgens het coöperatieve gedachtegoed opereren dienen energiecoöperaties aan een aantal minimale voorwaarden te voldoen om lokaal eigendom in te kunnen vullen. Deze voorwaarden betreffen:
- Er dient vrije toe- en uittreding mogelijk te zijn;
- De winsten komen ten goede aan de lokale gemeenschap;
- Er is een democratisch besluitvormingsproces voor leden ingericht;

- Er wordt rekening mee gehouden dat ook inwoners met beperkte middelen lid kunnen worden.

2.3. Multifunctioneel ruimtegebruik

In het proces van de evaluatie in 2021 is ter input voor het beleid ook meegegeven om in te zetten op dubbelgebruik van de grond. Met opname van multifunctioneel ruimtegebruik als uitgangspunt is het mogelijk om te borgen dat een zonnepark altijd tenminste een dubbelfunctie heeft. Dit kan gerealiseerd worden door bij een bestaande functie aan te sluiten (o.a. agri-PV), of door nieuwe functies toe te voegen; zoals recreatief, nieuwe of herstel van natuurwaarde (biodiversiteit, bodemherstel, waterretentie gebied).

Aanvullende beleidsvoorwaarden:

3.1 De initiatiefnemer dient bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een zonnepark een plan in te dienen waarin is beschreven hoe meervoudig ruimtegebruik wordt toegepast en aan welke andere gebiedsopgaven het park een bijdrage levert. Alleen als uit het plan blijkt dat er sprake is van meervoudig ruimtegebruik zal de aanvraag verder in procedure worden genomen.

2.4. Toevoegen natuurwaarde

Planten en een gezond bodemleven hebben zonlicht nodig om te kunnen groeien, grondgebonden zonneparken hebben zon nodig om elektriciteit op te wekken. Ook in Groningen gaat het niet goed met de kwetsbare natuur. Met de transitie naar een duurzamer energiesysteem liggen er echter ook grote kansen om een ecologische plus toe te voegen aan locaties waar energie-opwekprojecten worden gerealiseerd, en zo juist de negatieve trend om te zetten in een toename van de biodiversiteit. In de RES 1.0 is daarom afgesproken dat: “De partners in de RES Groningen streven ernaar dat elk toekomstig energiepark waarde toevoegt aan natuur en biodiversiteit.” We sluiten zoveel mogelijk aan bij de uitgangspunten die in de gedragscode zon op land zijn opgenomen, en leggen dit in ons beleid vast.

Aanvullende beleidsvoorwaarden:

4.1 Elk initiatief voor een zonnepark dient een meerwaarde te leveren voor de natuurwaarde van het gebied en de omgeving.

4.2 Elk initiatief in het landelijke gebied dient een nulmeting van de bodemkwaliteit en biodiversiteit uit te voeren van het beoogde gebied.

- De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het organiseren van de uitvoering van een nulmeting en opvolgende metingen voor monitoring, met een kennisinstelling of ecologisch bureau (bij voorkeur aangesloten bij Netwerk Groene Bureaus).
- We staan zonneparken niet toe in gebieden waar dit de natuurwaarde (bodemkwaliteit en biodiversiteit) zou degraderen.

4.3 Op basis van de nulmeting dient een plan voor de aanleg, inrichting, het beheer, en monitoring te worden gemaakt om aan te tonen hoe er natuurwaarde toegevoegd gaat worden aan het gebied. Dit plan wordt opgenomen in de voorschriften van de vergunning of als voorwaardelijke verplichting in het omgevingsplan.

- In het opstellen van het aanleg- en beheerplan werkt de ontwikkelaar samen met lokale en nationale natuurorganisaties. Wij toetsen de uitgangspunten uit de Gedragscode Zon op land[9] bij de ontwerpfase van zonnepark-initiatieven.
- Het vegetatiebeheer stuurt op inheemse, kruidenrijke vegetaties die zo laat en weinig frequent als mogelijk worden gemaaid.

[9] https://hollandsolar.nl/uploads/files/gedragscode-zon-op-land-(nieuwste-versie)-gecomprimeerd.pdf

- Standaard dienen er specifieke natuurelementen aan het gebied toe te worden gevoegd (bijvoorbeeld poelen, bijenhotel, nestplaatsen). De keuze is maatwerk en wordt met behulp van een expert ingevuld.
- Er moet de mogelijkheid zijn voor klein wild om het park binnen te gaan.