

C: I. Vlaar

T: 0545-250 250

E: info@gemeenteberkelland.nl

Bezoekadres: Marktstraat 1, Borculo

Gemeenteraad gemeente Berkelland

Zaaknummer : 247654
Onderwerp : Evaluatie beleidskader Ruimtelijke Ordening en Duurzame Energieopwekking
Verzonden : 25 JUN 2019

Geachte leden van de raad,

Op 22 februari 2018 heeft u het beleidskader Ruimtelijke Ordening en Duurzame Energieopwekking (RODE) vastgesteld. Wij hebben u toegezegd dit toetsingskader voor de zomervakantie 2019 te evalueren. Daarover gaat deze brief.

Over de resultaten van deze eerste evaluatie en de maatschappelijke thema's rondom grootschalige duurzame energieopwekking willen wij graag met u van gedachten wisselen in september/oktober. U ontvangt daarvoor nog een uitnodiging.

De eerste ervaringen met het RODE-beleid zijn positief

De periode tussen de vaststelling van het RODE-beleid (2018) en dit evaluatiemoment is relatief kort. Er zijn nog weinig initiatieven die het vergunningstraject hebben bereikt.

Onze eigen ervaringen met grootschalige opwekinitiatieven¹ tot nu toe zijn dan ook voornamelijk de basis voor deze evaluatie.

Aanvullend is gesproken met een aantal stakeholders zoals AGEM, Liander, Gelders Genootschap, omliggende gemeenten, ontwikkelaars en grondeigenaren.

Vanwege lopende juridische procedures tegen vergunningverlening zijn omwonenden niet benaderd. Algemene eerste indruk is dat het RODE beleid een duidelijk kader biedt voor alle betrokkenen bij grootschalige duurzame opwektrajecten.

Waarom een evaluatie?

Uiteraard zijn er altijd mogelijkheden voor verbetering, nieuwe aanbevelingen of kunnen gewijzigde omstandigheden noodzaken tot bijstelling. We zitten immers in een leerproces en de ontwikkeling van grootschalige opwekprojecten staat nog in de kinderschoenen.

Het is daarom goed om praktijkervaringen periodiek te toetsen aan het gemeentelijk beleidskader.

Deze praktijkervaringen kunnen leiden tot het aanpassen en verbeteren van het beleid.

Zo hebben wij oktober 2018 een marktconsultatie georganiseerd over het RODE-beleid met ontwikkelaars. Op 26 februari 2019² hebben wij u geïnformeerd over een aanvullend toetsingskader met betrekking tot het participatieproces en ecologische verbetering na realisatie van grootschalige initiatieven. Het blijft van belang om de vinger aan de pols te houden.

¹ Onder grootschalige initiatieven verstaan we zonneakkers groter dan 2,5 ha., windturbines met een masthoogte hoger dan 25 m. en grootschalige biovergisting.

² Raadsbrief aanvulling toetsingskader RODE beleid van 26 februari 2019 (zaaknummer 162353)

Waarom RODE?

De doelstelling van RODE is:

de realisatie van installaties voor duurzame energieopwekking beter mogelijk te maken, door een eenduidig en duidelijk ruimtelijk kader te bieden, waarmee installaties voor duurzame energieopwekking zo goed mogelijk ruimtelijk zouden kunnen worden ingepast.

Onze ambitie is een energie-neutrale gebouwde omgeving in 2030. Dit houdt in dat in 2030 het energieverbruik van woningen en bedrijven duurzaam wordt opgewekt.

Hiervoor willen we een mix van opwekmogelijkheden benutten; zon, wind en biovergisting/biomassa. Het RODE-beleidskader is daarbij belangrijk omdat het inzicht geeft in waar opwekinitiatieven meer en minder kansrijk zijn. En -minstens zo belangrijk- voorwaarden stelt aan het proces van initiatief tot realisatie. De belangrijkste voorwaarden zijn: (financiële) participatie, landschappelijke inpassing en vergroten biodiversiteit.

De initiatieven voor grootschalige opwek tot nu toe

Sinds de vaststelling van het RODE-beleid (februari 2018) zijn er circa 30 initiatieven voor grootschalige energie-opwek in behandeling genomen. Hieruit zou het beeld kunnen ontstaan dat overall in het buitengebied van Berkelland zonne-akkers zullen worden gerealiseerd. In werkelijkheid is er tot nu toe voor slechts één zonne-akkerproject een onherroepelijke Omgevingsvergunning verleend. In onderstaande tabel een overzicht van de initiatieven per fase.

Fase	Omschrijving	Aantal	potentieel kWh / jaar
0	Initiatief	12	85 mln.
2-5	Vergunningentraject (van aanvraag t/m onherroepelijke verlening)	4	27,5 mln.
6	In uitvoering	0	-
7	Gestopt	5	-

Peildatum 6 juni 2019

Voor twee projecten is het vergunningentraject inmiddels gestart. Twaalf projecten bevinden zich nog in de initiatieffase. De mate van concreetheid verschilt. Het gaat om initiatieven waarvan de haalbaarheid nog wordt onderzocht, maar ook om plannen waar al afstemming wordt gezocht met de omgeving. Voor het vergunde project geldt dat waarschijnlijk dit jaar (na verkrijging van SDE-subsidie) wordt begonnen met de aanleg.

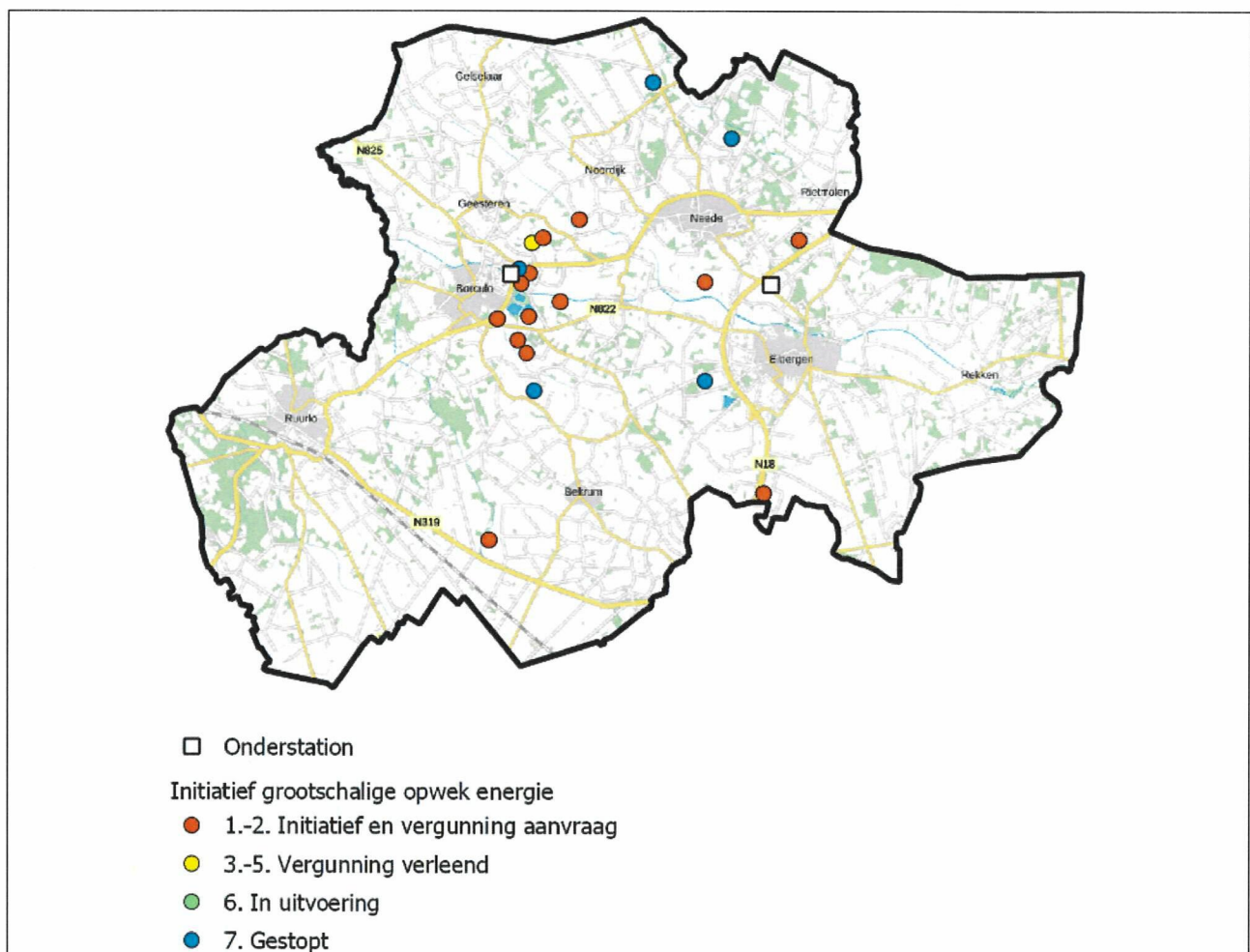
Als we ervan uitgaan dat het vergunde project wordt gerealiseerd dan wordt hiermee naar verwachting 7.8 mln. kWh per jaar opgewekt. Tellen we de verwachte opwekpotentie van de twee projecten in het vergunningentraject (ca. 20 mln. kWh) hierbij op dan dragen deze 3 projecten voor ca. 11% bij aan de doelstelling voor duurzame opwek van elektriciteit in 2030 (247 mln. kWh/jr).

De totale capaciteit van de overige initiatieven die in behandeling zijn, is ongeveer 85 mln kWh. Uitgaande van een optimistisch scenario, waarbij 25% van de projecten wordt gerealiseerd, wordt hiermee nog eens 8,6% van het beoogde opwekresultaat behaald. Totaal zou de bijdrage van grootschalige opwekprojecten aan de doelstelling 2030 in dat geval uitkomen op bijna 20%. Gecombineerd met het reeds behaalde resultaat tot en met 2017 (9,4% duurzaam opgewekte elektriciteit) resteert er nog ruim 10% (24,7 mln. kWh/jr) die de komende 4 jaar moet worden opgewekt om de doelstelling uit het 2^e Energie Uitvoeringsprogramma (40% in 2022) te halen.

Overige constatering:

- Wij zien een concentratie van initiatieven binnen een straal van 2 tot 5 kilometer rondom de onderstations van Liander bij Borculo en in mindere mate Neede/Eibergen (zie afbeelding). Door Liander wordt aangegeven dat er op dit moment nog geen capaciteitsproblemen zijn.
- Concrete windprojecten doen zich (nog) niet voor maar kunnen fors bijdragen aan het behalen van de doelstelling. De potentiële opbrengst van één windmolen is ongeveer even groot als een zonne-akker van 10 ha. Er hebben zich inmiddels wel geïnteresseerden voor windprojecten gemeld.
- Biovergisting op grote schaal blijft vooralsnog beperkt tot de mestvergistingsinstallatie van Groot Zevert in Beltrum.

- Initiatiefnemers/ontwikkelaars gaven in het begin op zeer verschillende manieren vorm aan de proces- en financiële participatie. Inmiddels wordt het participatieproces steeds beter vormgegeven. Net als het meeprofiten door omwonenden bij een grootschalig energieproject. De aanvullingen op het beleidskader helpen daarbij.
- Een groot aantal initiatieven haalt de eindstreep niet. De initiatiefnemers geven daarbij als redenen aan:
 - Onvoldoende draagvlak in de omgeving (wordt het vaakst genoemd). Een aantal grondeigenaren geeft aan het project te stoppen vanwege negatieve reacties van burens.
 - Verwachte juridische procedures zijn vooral bij kleinere ontwikkelaars reden om van verdere ontwikkeling af te zien.
 - Het niet tijdig verkrijgen van SDE+ subsidie.
 - In de initiatieffase is de afstand tot het aansluitstation vaak een beslissende factor. De kosten voor aansluiting van de installatie op het net komen voor rekening van de initiatiefnemer.
 - Het lukt in de initiatieffase niet om alle grondeigenaren op één lijn te krijgen.



Afbeelding: Concentratie van initiatieven rondom onderstations

Ervaringen van stakeholders met het RODE-beleid

In de contacten met initiatiefnemers/ontwikkelaars en stakeholders merken we dat RODE (en de aanvulling daarop van februari 2019) veel duidelijkheid biedt voor wat betreft de eisen die de gemeente stelt aan de ontwikkeling van grootschalige initiatieven. Men ervaart dit als positief.

Aanvullend hebben we in het kader van deze evaluatie een aantal stakeholders nogmaals benaderd met de vraag hoe zij het werken met RODE in de praktijk ervaren. Ook hier is het algemene oordeel

positief. Daarbij wordt wel aangegeven dat een goede beleidsnotitie niet automatisch leidt tot draagvlak. Veel initiatieven stranden voortijdig als gevolg van een 'niet in mijn achtertuin' - bezwaren.

Als gemeente hameren we er in het voortraject altijd op om de omgeving in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren en te betrekken bij projecten. Dit vergroot de kans op acceptatie en leidt vaak tot creatieve oplossingen. De mogelijkheid van lokaal eigenaarschap wordt ook genoemd als een belangrijk aspect aan het begin van een project. Dit vanuit de gedachte dat eigenaarschap ook zeggenschap is in de uitvoering en de exploitatie.

Het Gelders Genootschap vragen wij bij elke aanvraag mee te kijken voor de welstandstoets. Ook hun ervaringen met het RODE-beleid zijn positief. Met hen is een proces opgezet met daarin een heldere rol voor de welstandscommissie bij de beoordeling van grootschalige opwekprojecten. Zij kijken bij de aanvraag mee om zo vanaf het begin al een integraal onderdeel te zijn van het beoordelingsproces. Dit heeft ook geleid tot interne verbindingen tussen verschillende afdelingen van de gemeente, wat bij draagt aan een soepel en helder proces. Afgesproken is dat de Welstandscommissie met name focust op ecologische en landschappelijke inbedding, en de versterking van cultuurhistorische waarde.

Het Gelders genootschap geeft ons ook nog een aantal overwegingen mee:

- Deze evaluatie komt redelijk vroeg in het proces. Er zijn nog geen parken gerealiseerd, dus de werkelijke impact op het landschap kunnen wij nog niet zien.
- Bij de huidige aanvragen zijn nog geen initiatieven die dubbelgebruik nastreven.
- Beperk de vergunningstermijn of neem een evaluatiemoment op na de SDE-periode (15 jaar).
- Regel recyclingsvoorwaarden van de zonnepanelen.
- De benodigde energiemix herkent men nog niet in de aanvragen. Er zijn alleen nog zonneparken behandeld.

Voortgang aanbevelingen RODE

In het beleidskader is een aantal aanbevelingen opgenomen die ertoe zouden kunnen leiden dat opwekinitiatieven gemakkelijker tot stand komen (bijlage 1).

Warmte Koude Opslag

Door individuele aanvragen bij direct omwonenden onder de aandacht te brengen, ontstaan er wellicht kansen voor collectieve systemen. De praktijk wijst uit dat aanvragen voor dit soort systemen (open en gesloten) nog geen grote vlucht nemen. Vermoedelijk wachten veel inwoners op de nog op te stellen wijkwarmteplannen. De procedure rondom WKO-installaties wordt daarom opnieuw bekeken bij de nog op te stellen Transitievisie Warmte (2021).

Ondergrond

Bij de energietransitie wordt veel verwacht van geothermie. Daarvoor is het van belang om warmtebronnen in de (diepe) ondergrond in kaart te brengen. In het kader van de op te stellen Regionale Energie Strategieën is de provincie Gelderland daarmee bezig. De resultaten hiervan worden nog dit jaar verwacht.

Wegnemen van ruimtelijke drempels

Een aantal aanbevelingen heeft betrekking op het makkelijker mogelijk maken van opwekinitiatieven voor eigen gebruik. Dit kan bijvoorbeeld door binnenplanse afwijkingsmogelijkheden te creëren. De meest praktische oplossing is om deze aanbevelingen mee te nemen in de planvorming rond het nog op te stellen nieuwe Bestemmingsplan Buitengebied. Met binnenplanse afwijkingsmogelijkheden voor duurzame energie-initiatieven kunnen ruimtelijke procedures aanmerkelijk worden verkort.

Leges

Het 'vergroenen' van leges voor duurzame energie-opwekinitiatieven wordt nader onderzocht. Hiermee bedoelen we dat we leges voor dit soort initiatieven willen verlagen. We beginnen met een

voorstel voor de aanpassing van de legesverordening voor kleine windmolens op eigen erf. Hiervoor is nu nog een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan nodig. De legeskosten van deze procedure (ruim € 6.000,-) staan niet in verhouding tot de investering in een kleine windmolen.

Welstand

Door gebouwen of gebieden vrij te stellen van welstandstoetsing zouden duurzame energie-installaties gemakkelijker worden gerealiseerd. De aanbeveling luidt om de welstandsnota hierop aan te passen en dit af te stemmen met alle Achterhoekse gemeenten. Er zijn het afgelopen jaar echter geen signalen geweest dat welstandstoetsing op dit moment een remmend effect heeft op de realisatie van initiatieven.

Er is dus geen haast bij om deze aanbeveling nu op te pakken. Bovendien komt de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet steeds dichterbij en wordt er gewerkt aan een Omgevingsvisie. Het ligt voor de hand om 'welstand' mee te nemen in dat proces.

Specifiek is nog de aanbeveling gedaan om toepassen van zonneceldakpannen op monumenten 'welstandsvrij' te maken. Deze aanbeveling is in de praktijk niet haalbaar gebleken. Het monumentenbeleid is er namelijk op gericht om oorspronkelijk materiaal (pannen) zoveel mogelijk te behouden.

Visualisatie

Met een 3D-model wordt het effect van opwekinstallaties in de omgeving gevisualiseerd. Ervaringen van betrokkenen zijn zeer positief over dit instrument. In het Tweede Energie Uitvoeringsprogramma is budget aanwezig om dit instrument te blijven inzetten.

Succes- en faalfactoren bij grootschalige opwek

Ervaringen met de begeleiding van zonne-akkers tot nu toe levert het volgende beeld op voor wat betreft het verlopen van de procedure:

- *Hoe minder direct omwonenden hoe minder weerstand*

Een open deur. In de praktijk blijken ontwikkelaars overigens ook op zoek naar locaties met zo weinig mogelijk omliggende bebouwing.

- *Professionele ontwikkelaars verkrijgen breder draagvlak*

In de begeleiding en communicatie richting omwonenden zien we verschillen tussen ontwikkelaars. Professionele partijen hebben hier meer ervaring mee en investeren in het verkrijgen van breed draagvlak. Zij besluiten minder snel om een initiatief te stoppen bij weerstand van omwonenden.

- *Houd financiële participatiemogelijkheden open*

Het helpt in het verkrijgen van draagvlak om financiële participatiemogelijkheden niet vast te leggen in het begin van het project maar om omwonenden te bedienen met maatwerkoplossingen. Het helpt daarbij ook om transparant te zijn over kosten en opbrengsten. Overigens blijkt het bieden van (financiële) participatie geen garantie voor het verkrijgen van draagvlak.

- *Tijdsdruk op het proces*

Er zijn ieder jaar twee momenten waarop SDE-subsidie wordt verleend. Ontwikkelaars sturen het proces soms op die data. Dit frustreert het participatieproces waarbij omwonenden het gevoel krijgen dat er geen ruimte meer is om mee te denken over het ontwerp en de uitvoering. We hanteren als gemeente het uitgangspunt dat de vergunning pas wordt ingediend als aan de participatie-eisen is voldaan.

- *Wat is precies de rol van de gemeente?*

De gemeente krijgt nog wel eens het verwijt dat 'alles moet wijken om in 2030 energie-neutraal te zijn'. Omdat we faciliterend optreden in het proces is onze rol soms niet duidelijk en zijn we voor omwonenden niet altijd even zichtbaar. Inmiddels zorgen we voor aanwezigheid tijdens alle inloophmomenten. Hier verduidelijken we de rol van de gemeente, lichten we het RODE-beleid toe en geven uitleg over het participatieproces.

Maatschappelijke thema's

Er speelt een aantal maatschappelijke thema's rondom grootschalige opwekprojecten.

Vooraf opwekken van zonnestroom slaat aan

Duurzame energieopwekking met zonne-akkers wordt in Berkelland het vaakst geïnitieerd. Waarschijnlijk is het commercieel de best renderende optie ten opzichte van biovergisting en windturbines. Wat zeker ook een rol zal spelen is de kleinere impact van zonne-akkers ten opzichte van grote windturbines. Ook de 'lange adem' die vereist is voor de realisatie van windturbines (in de praktijk wel 6 jaar en langer) maakt het op dit moment een minder aantrekkelijke optie voor initiatiefnemers.

Prijsopdrijvend effect op grondprijzen of kansen voor nieuwe agrarische verdienmodellen?

De energietransitie gaat gepaard met een beslag op de ruimte in onze gemeente. Vanuit de agrarische sector bestaat de angst dat, met name zonne-akkers, ontwikkeld worden op plekken waar dat ten koste gaat van goede landbouwgrond. We hebben het Kadaster gevraagd om hier meer inzicht in te geven. De resultaten daarvan zijn op dit moment nog niet bekend. Zonne-akkers zouden ook een prijsverhogend effect op landbouwgrond hebben. Voor gronden in de nabijheid van aansluitstations waarop zonne-akkers worden gerealiseerd is de grond- of pacht prijs hoger dan de gebruikelijke agrarische grondprijs. Of er sprake is van een algemene stijging van agrarische grondprijzen in Berkelland, als gevolg van de realisatie van zonne-akkerprojecten, laten we dit jaar onderzoeken.

Het aantal boerenbedrijven neemt al jaren af. Voor stoppende boeren blijkt de ontwikkeling van een zonne-akker (ter vervanging van de agrarische bedrijfsvoering) een financieel aantrekkelijk alternatief. De gemeente wordt regelmatig benaderd voor informatie of met concrete initiatieven van boeren die de agrarische bedrijfsvoering staken.

Het eigendom van lokale opwek-installaties

In onze gemeente worden enkele zonne-akkers door een buitenlandse partij voorbereid. Van buiten de gemeente Berkelland gerealiseerde projecten weten we dat ze soms in de exploitatiefase worden doorverkocht aan (buitenlandse) beleggers. Er wordt daarom wel gepleit voor minimaal 50% (streven 100%) lokaal eigendom of medezeggenschap in grootschalige opwekprojecten.

We hebben dit uitgangspunt voorgelegd tijdens de marktconsultatie november 2018 en recentelijk ook aan een Nederlandse ontwikkelaar van zonne-akkers. Aangegeven werd dat een project van 10 ha globaal een investering vraagt van € 10 mln. Banken zijn bereid tussen de 80-90% te financieren. Er moet dus ongeveer € 1 mln. eigen vermogen worden geïnvesteerd. In de praktijk blijkt dat maximaal 10% daarvan lokaal kan worden opgebracht. Het lijkt daarmee niet realistisch om 50% lokaal eigendom als eis te stellen bij de ontwikkeling van grootschalige opwekprojecten. Hiermee zou de kans op realisatie van onze energiedoelstelling aanmerkelijk worden verkleind. Mogelijk kan wel de eis worden gesteld dat omwonenden in ieder geval maximaal deelnemen bij dit soort projecten.

Vervolg: raadsbijeenkomst september 2019

Over de resultaten van deze eerste evaluatie en de maatschappelijke thema's rondom grootschalige duurzame energieopwekking willen wij graag met u van gedachten wisselen. De volgende onderwerpen zouden daarbij aan de orde kunnen komen:

- 'Vergroenen' van leges.
- De gemeentelijke rol bij grootschalige opwekprojecten (nu alleen faciliterend).
- Moeten we de beschikbare financiële stimulering uitbreiden met andere instrumenten (een aanjaagfonds?).
- De energiemix (zon-, wind, biomassa) nodig om de doelstelling 2030 te kunnen halen.
- De locaties voor grootschalige opwekprojecten, bezien in relatie tot effecten voor de landbouw en andere economische dragers, zoals recreatie en toerisme.
- Lokaal eigendom bij grootschalige opwekprojecten.

Uiteraard kunt u ook andere onderwerpen aandragen ter bespreking. Een uitnodiging voor een bijeenkomst in september/oktober met datum en tijdstip volgt nog.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Berkelland,
de secretaris, de burgemeester,



M.N.J. Broers



drs. J.H.A. van Oostrum

Kopie aan:
-Archief