

Concept afwegingskader ontwikkeling zonnevelden Nijkerk

Versie 0.1, december 2018.

N.B. Dit is een concept document dat nog niet door de gemeenteraad van Nijkerk is vastgesteld. Ook gaat dit document nog niet in op de ruimtelijke (on)mogelijkheden voor het realiseren van zonnevelden. Hierover vinden momenteel besprekingen met stakeholders en inwoners plaats. De verwachting is dat dit medio 2019 leidt tot een definitief afwegingskader. Voor meer informatie wordt verwezen naar de raadsinformatiebrief van de gemeente Nijkerk (2 november 2018).

Aanleiding

De gemeente Nijkerk heeft de ambitie om in 2035 CO₂-neutraal te zijn. De strategie is om zowel energie te besparen als duurzame energie op te wekken. Eén van de mogelijkheden om grootschalig duurzame energie op te wekken, is de installatie van zonnevelden¹. Voor zonne-energie is de laatste tijd veel aandacht. Ook de gemeente Nijkerk is door diverse projectontwikkelaars benaderd, die graag een zonneveld willen realiseren in de gemeente Nijkerk. Deze randvoorwaarden zijn opgesteld om helderheid te geven aan ontwikkelaars op welke wijze de gemeente Nijkerk met deze aanvragen om gaat, en aan welke randvoorwaarden voldaan moet worden voordat toestemming wordt verleend voor een initiatief voor een zonneveld.

Drie categorieën

Zonnevelden zijn er in verschillende maten. We onderscheiden drie categorieën:

Klein

In het buitengebied zijn grondgebonden zonne-energie installaties reeds in het bestemmingsplan mogelijk gemaakt: bij recht tot een maximum van 150 m² buiten een bouwvlak, binnen enkele bestemmingen en tot een maximum van 250 m² binnen een bestaand agrarisch bouwvlak in het agrarisch gebied. Voor de uitgebreide regels en voorwaarden wordt verwezen naar het Bestemmingsplan Buitengebied 2017.

Middel

Met middelgrote zonnevelden bedoelen wij de categorie met een opgesteld vermogen kleiner dan 1 MWp (circa 1 hectare of kleiner). In de SDE+-regeling wordt deze grens ook aangehouden. Voor deze categorie geldt dat een landschappelijk inpassingsplan vereist is, maar geen uitvoerig communicatie- en draagvlakplan vereist is.

Groot

Met een groot zonneveld wordt de categorie bedoeld met een opgesteld vermogen van 1 MWp of meer (circa 1 hectare of groter). Dit is de categorie waarvoor SDE+ subsidie aangevraagd kan worden. De onderstaande randvoorwaarden zijn opgesteld voor deze categorie.

Randvoorwaarden en procedure

In de gemeente Nijkerk moet aan de volgende randvoorwaarden voldaan worden, voordat toestemming wordt verleend voor een initiatief voor een zonneweide. Deze randvoorwaarden worden hieronder kort genoemd en daarna toegelicht.

¹ Met 'zonneveld' wordt bedoeld: grondgebonden zonne-energieinstallatie. Er wordt ook wel gesproken over zonneweide of zonnepark. Meestal worden hiermee grote percelen bedoeld, het kunnen echter bijvoorbeeld ook toepassingen zijn langs (auto/spoor)wegen of waterwegen.

- Landschappelijke inpassing
- Omgevingsaspecten, waaronder Wet Natuurbescherming
- Draagvlak & communicatie
- Dubbel ruimtegebruik (heeft de voorkeur maar is geen vereiste)
- Tijdelijke Omgevingsvergunning
- Financiële uitvoerbaarheid
- Aanvullend

De procedure, welke wordt gevolgd bij een aanvraag voor een zonnenveld, is beschreven en als bijlage toegevoegd bij deze randvoorwaarden.

Landschappelijke inpassing

De ervaring leert dat voor het verkrijgen van draagvlak een goed ontwerp en betrokkenheid van omwonenden van groot belang is. Bij het ontwerp dient rekening gehouden te worden met de specifieke kenmerken van de plek en de omgeving. Ook cultuurhistorie speelt hierbij een rol. Zo kan aandacht worden besteed aan de hoogte van het park, zichtlijnen vanuit de omgeving, eventuele afscherming door beplanting en invloed van weerkaatsing van zonlicht. Ook dient men aan te sluiten bij karakteristieken van het landschapstype, zoals lijnen, verkaveling, richting, zichtlijnen en streekeigen beplanting. Bij de aanleg van zonneparken dient aandacht te worden besteed aan de ruimtelijke kwaliteit en het landschappelijk ontwerp. Bovendien is het mogelijk dat het zonnepark tijdelijk is. In dat geval moet er een mooi landschap over blijven, ook als het zonnepark verwijderd wordt. Dit wordt bereikt door een landschappelijke inpassing passend bij het landschapstype. Om aan te kunnen sluiten bij de kernkwaliteiten van ons landschap verwijzen we naar het Landschaps Ontwikkelings Plan (LOP). In het LOP worden vier landschapstypen onderscheiden voor Nijkerk: polder, veen (slagenlandschap), zand (kampenlandschap) en heide-ontginningen. De verwachting is dat het slagenlandschap en de heide-ontginningen zich het meeste lenen voor zonne-projecten.

De initiatiefnemer dient met een voorlopig ontwerpschets te komen van de wijze waarop het project wordt ingepast in het landschap. Uitgangspunt is 'behoud of de verbetering van de kwaliteit van het landschap'.

De initiatiefnemer dient hiervoor een landschapsarchitect in te schakelen die op basis van de analyse van de locatie een voorlopige ontwerpschets maakt.

Het voorlopig ontwerp van de landschappelijke inpassing bevat niet alleen een concreet voorstel voor het eindbeeld, maar ook een landschapsanalyse van de locatie en een onderbouwing en motivatie die tot de keuzes voor het eindbeeld hebben geleid. Bij voorkeur vindt, voorafgaand aan het opstellen van een ontwerpschets voor de landschappelijke inpassing, overleg met de landschapsspecialist van de gemeente plaats. In het gesprek geeft de gemeente concrete ontwerprichtlijnen mee aan de initiatiefnemer voor de inpassing in het landschap. Deze richtlijnen zijn een nadere uitwerking van het LOP en geven per landschap aan op welke wijze initiatiefnemer kan bijdragen aan de kwaliteiten van het landschap. De ontwerprichtlijnen verschillen per landschap, omdat elk onderscheiden deelgebied specifieke gebiedskenmerken heeft en daarmee andere eisen stelt aan de landschappelijke inpassing.

De initiatiefnemer treedt met het voorlopig ontwerp in overleg met de gemeente. Na het overleg wordt het voorlopig ontwerp omgezet in een definitief ontwerp. Het definitieve ontwerp wordt door de gemeente getoetst. De door de gemeente meegegeven ontwerprichtlijnen zijn geen bindende regels waar initiatiefnemers zich aan hebben te houden. Evenmin zijn de richtlijnen vrijblijvend. De ontwerprichtlijnen uit het LOP zijn voor de gemeente een belangrijk toetsingskader voor de nieuwe ontwikkeling. Een initiatiefnemer dient bij een nieuwe ontwikkeling met de streefdoelen en de ontwerprichtlijnen in het LOP rekening te houden. Afwijken kan, mits sprake is van een definitief ontwerpschets dat als een goed alternatief kan worden beschouwd voor het behoud of de verbetering van de kwaliteit van het landschap.

Omgevingsaspecten

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor archeologisch onderzoek, bodemonderzoek, hydrologisch onderzoek, goedkeuring van Rijkswaterstaat (indien de locatie langs een snelweg is), goedkeuring van het Waterschap, etc, indien noodzakelijk in het kader van een omgevingsvergunning. Volgens artikel 3.1.6 van het Besluit op de ruimtelijke ordening dient in verband met de uitvoerbaarheid van een plan of project rekening te worden gehouden met diverse omgevingsaspecten. Het gaat om de volgende aspecten:

1. bodemkwaliteit en archeologie;
2. water;
3. ecologie;
4. verkeer en parkeren;
5. geluidhinder;
6. externe veiligheid;
7. luchtkwaliteit;
8. bedrijven en milieuzonering;
9. kabels en leidingen.

Voor elk aspect afzonderlijk dient aangetoond te worden welk effect de beoogde ontwikkeling op het specifieke omgevingsaspect heeft. Indien het aspect de beoogde ontwikkeling belemmert of indien er sprake is van een negatief effect, dient aangetoond te worden met welke maatregelen de belemmering of het negatieve effect wordt weggenomen.

Bodemkwaliteit en archeologie

Bij de wijziging van het grondgebruik dient te worden bekeken of de bodemkwaliteit geschikt is voor de beoogde nieuwe functie. Nieuwe bestemmingen dienen bij voorkeur op schone gronden te worden gerealiseerd.

Het gemeentelijk archeologisch beleid schrijft voor dat in gebieden waar archeologische waarden kunnen voorkomen, voorafgaand aan bodemingrepen uit onderzoek moet blijken of in deze gebieden geen archeologische waarden worden aangetast.

Water

Voor ruimtelijke ingrepen dient de zogenoemde 'watertoets' uitgevoerd te worden. Deze toets heeft tot doel om ruimtelijke ontwikkelingen te toetsen aan het geldende waterbeleid om op deze wijze de wateraspecten volwaardig mee te laten wegen bij de besluitvorming omtrent een goede ruimtelijke ordening. Dit proces komt in samenwerking tussen de gemeente en waterbeheerder tot stand. In Nijkerk ligt het waterbeheer in handen van Waterschap Vallei & Veluwe.

Wet Natuurbescherming

Ecologie is één van de voornoemde omgevingsaspecten. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het in kaart brengen van eventueel benodigde vergunningen of ontheffingen op grond van de Wet Natuurbescherming, onder meer door middel van het doen van ecologisch onderzoek. Indien geen vergunning of ontheffing kan worden verkregen dan is het ontwikkelen van een zonneveld op die locatie niet mogelijk. Eén van de aandachtspunten is het plaatsen van hekken rondom het zonneveld. Deze kunnen de doorgang voor dieren belemmeren. Per verzoek zal daarom beoordeeld moeten worden of het nodig is om eventuele passages te maken voor wild.

De verwachting is dat de ontwikkeling van zonneweides in GNN (Gelders Natuur Netwerk) en GO (Groene Ontwikkelingszone) gebieden lastig zal worden in verband met compensatieverplichtingen. Realisatie van zonnenvelden buiten deze gebieden heeft daarom de voorkeur.

Overige onderzoeken

Naast voornoemde omgevingsaspecten dient in een plan ook te worden aangetoond dat de overige omgevingsaspecten (verkeer en parkeren, geluidhinder, externe veiligheid, luchtkwaliteit, bedrijven en milieuzonering en kabels en leidingen) de beoogde ruimtelijke ontwikkeling niet in de weg staan. Welk onderzoek noodzakelijk is, hangt af van de locatie. Het vooroverleg met de gemeente heeft onder andere tot doel scherp te krijgen welke van deze onderzoeken uitgevoerd moeten worden. De gemeente beoordeelt de onderzoeken en brengt een plan in procedure als de onderzoeken positief zijn.

Draagvlak en communicatie

De initiatiefnemer moet een plan indienen waaruit blijkt dat hij werkt aan draagvlak voor het project. Dit plan moet goedgekeurd worden door de gemeente. Er zijn verschillende manieren om aan draagvlak te werken. Hieronder wordt een aantal mogelijkheden genoemd. De ontwikkelaar bepaalt samen met de gemeente welke maatregelen worden ingezet bij het project.

- Omwonenden mogen financieel en procesmatig participeren
- Er wordt een fonds opgericht, met een bewonerscollectief dat beslist waar het geld in gestoken wordt
- Er wordt samengewerkt met een lokale energiecoöperatie
- Samenwerking met andere stakeholders, zoals bedrijven, maatschappelijke organisaties, of natuur- en milieuorganisaties
- Er worden tegelijkertijd en gekoppeld aan het project, andere initiatieven ontwikkeld: tegenprestaties die leiden tot een betere kwaliteit van de leefomgeving. Een voorbeeld hiervan is het inrichten van een zeker percentage van de kavel voor landschapsversterking of natuurontwikkeling
- Social return, de werkzaamheden worden uitgevoerd door lokale arbeidskrachten en hierbij is ook ruimte voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

Een communicatieplan moet onderdeel uitmaken van het acceptatie- & communicatieplan. Dit plan wordt, net als het acceptatieplan, opgesteld in overleg met de gemeente. Vaak zal de gemeente ook een rol spelen bij de communicatie over het project. Voor de onderdelen van een goed communicatieplan kan gebruik gemaakt worden van de leidraad ['Hoe maak ik een communicatieplan voor een windenergieproject'](#) van AgentschapNL. Mogelijke onderdelen van een communicatieplan zijn:

- Een buurtdialog waarbij omwonenden meedenken over het plan, en de samenleving meer betrokken raakt bij het proces en het eindontwerp (bijvoorbeeld op het vlak van landschappelijke inpassing)
- Huis-aan-huis post
- Informatieavonden
- Informatieve website

Dubbel ruimtegebruik

Er zijn diverse mogelijkheden tot dubbel ruimtegebruik. Het meest bekende voorbeeld is de combinatie van een zonneweide met schapen. Maar er kan ook gedacht worden aan de combinatie zonnepanelen en kruidenteelt, of zonnepanelen en natuur. Dubbel ruimtegebruik heeft de voorkeur van de gemeente, maar is geen vereiste. Dubbel ruimtegebruik heeft namelijk ook invloed op de hoogte. Immers als er schapen onder de panelen lopen, betekent dit dat de zonnepanelen verhoogd geplaatst worden. Landschappelijk is dit niet altijd gewenst. Of verhoogd geplaatste zonnepanelen passen in het landschap, moet duidelijk worden uit het landschappelijk inpassingsplan dat door de initiatiefnemer ingediend wordt.

Tijdelijke Omgevingsvergunning

De vergunning voor een zonneveld is van tijdelijke aard, met een maximum van 15 tot 25 jaar. Na deze periode volgt een heroverwegingsmoment. Er wordt dan besloten door de gemeente of de grond in de oude staat moeten worden teruggebracht, óf een nieuwe vergunning moeten worden verkregen.

Financiële uitvoerbaarheid

De kosten van (planologische) procedures en bijbehorende noodzakelijke onderzoeken zijn voor de initiatiefnemer. De kosten van planschade zijn ook voor de initiatiefnemer.

Enige tijd vóór het verstrijken van de tijdelijke omgevingsvergunning volgt een heroverwegingsmoment, waarbij besloten wordt of het zonnepark in stand wordt gehouden of dat het verwijderd wordt. Indien besloten wordt dat het park verwijderd moet worden, zijn de kosten voor het verwijderen van het zonnepark en het terugbrengen van de grond in de oude toestand is ook op kosten van de initiatiefnemer.

Voor de gemeente zijn er aan het initiatief geen kosten verbonden. In het door initiatiefnemer opgestelde plan dient te zijn aangetoond dat de beoogde ontwikkeling financieel en bedrijfsmatig haalbaar is.

Het bouwplan valt onder de reikwijdte van de Grondexploitatiewet, aangezien het oprichten van de zonnestroominstallatie een grondexploitatieplanplichtig bouwplan is zoals aangegeven in artikel 6.12 lid 1 Wro artikel 6.2.1 onder a en b Bro. De belangrijkste uitzondering is, dat een exploitatieplan niet noodzakelijk is, als het kostenverhaal van de grondexploitatie "reeds anderszins is verzekerd". Om deze reden stelt de gemeente met de initiatiefnemer een overeenkomst anterieur aan de procedure op waarin het kostenverhaal is vastgelegd en verzekerd.

Aanvullend

Het college kan voor de uitvoering van dit afwegingskader nadere regels vaststellen. Indien vanwege bijzondere omstandigheden een strikte toepassing van dit afwegingskader naar het oordeel van het college zou leiden tot een onredelijke beslissing, kan het college afwijken van het bepaalde in dit beleidskader.

Het college houdt het recht om de behandeling van het aantal initiatieven voor zonnevelden te beperken, passend bij de capaciteit van de gemeentelijke organisatie en de gemeentelijke opgave voor de opwek van duurzame energie.

Het college houdt het recht om deze randvoorwaarden aan te passen aan voortschrijdende inzichten of nieuwe (wettelijke) kaders, opgesteld op nationaal, provinciaal of regionaal niveau.

Bijlage bij Concept afwegingskader ontwikkeling zonnevelden Nijkerk

Procedure en besluitvorming - Hoe komt een initiatief tot ontwikkeling?

Een initiatief start met het indienen van een verzoek tot vooroverleg. Met behulp van dit verzoek beoordeelt de gemeente het initiatief in de eerste fase op hoofdlijnen en in de tweede fase op haalbaarheid voordat er een officiële aanvraag omgevingsvergunning moet worden ingediend. Het doel van het vooroverleg in de eerste fase is het uitvoeren van een eerste globale toets over de haalbaarheid van het verzoek door middel van een toets op de ruimtelijke en milieuhygiënische aanvaardbaarheid. Uitgangspunt daarbij is 'ja, mits'.

Als het verzoek < 250 m² is (kleine zonnevelden) en past binnen het geldende bestemmingsplan, doorloopt de aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere procedure (2 x 6 weken). Dit betekent dat het initiatief eerst als ontwerp gedurende zes weken ter inzage wordt gelegd, en vervolgens als definitieve beschikking zes weken ter inzage wordt gelegd.

Indien het verzoek groter is dan 250 m² en de toets in de eerste fase is 'ja', wordt verzocht een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren. Het onderzoek wordt getoetst en, indien uit het onderzoek blijkt dat er geen milieu- of ruimtelijke beperkingen zijn, volgt op de toetsing een principebesluit van het college. In het besluit staat aangegeven of er bereidheid bestaat tot medewerking en, zo ja, onder welke voorwaarden. Aan het indienen van een aanvraag zijn in alle fases kosten verbonden (leges).

Indien het college positief besluit over het verzoek staat in het principebesluit aangegeven aan welke voorwaarden het verzoek dient te voldoen. Onder 'Randvoorwaarden en procedure' is beschreven waaraan een verzoek mogelijk dient te voldoen. Als aan de randvoorwaarden is voldaan, beoordeelt de gemeente de uitgevoerde onderzoeken, wordt het landschappelijk inpassingsplan getoetst en sluit de gemeente een overeenkomst (anterieur) af met initiatiefnemer waarin afspraken vastgelegd worden over de financiële uitvoerbaarheid van het plan en over planschade, enzovoort). Vervolgens start de gemeente de procedure om de aanleg van het zonneveld planologisch-juridisch mogelijk te maken.

In het afwegingskader is onderscheid gemaakt in de omvang van een zonneveld. Daarbij is onderscheid gemaakt in drie categorieën: kleine, middelgrote en grote zonnevelden. De omvang van het zonneveld bepaalt de keuze voor de procedure. De onderscheiden categorieën zijn gekoppeld aan de volgende procedures:

	KLEIN	MIDDEL	GROOT
Omvang	≤ 250 m ²	> 250 m ² en < 1 MWp (circa 1 ha)	> 1 MWp (ca. 1 ha)
1.	Bij recht mogelijk of via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid	-	
2.	-	De uitgebreide omgevingsprocedure op basis van een standaard	

		'Verklaring van geen bedenkingen' van de gemeenteraad	
3.	-	-	De gecoördineerde regeling, dat wil zeggen dat de besluiten 'Vaststelling Bestemmingsplan door de gemeenteraad' en de te verlenen 'omgevingsvergunning' tegelijkertijd in procedure worden gebracht.

Toelichting

1. In het geldende Bestemmingsplan Buitengebied 2017 is variant 1 al geregeld. Bij recht is het toegestaan tot maximaal 250 m² aan zonnepanelen te plaatsen op de gronden binnen een agrarisch bouwvlak, gelegen binnen de volgende bestemmingen:

- Agrarisch
- Agrarisch met waarden – Landschappelijke en natuurwaarden
- Agrarisch met waarden – Landschappelijke waarden

Het geldende Bestemmingsplan Buitengebied 2017 bevat voorts een regeling om bij recht tot maximaal 150 m² zonnepanelen op gronden te plaatsen, gelegen binnen de volgende bestemmingen:

- Agrarisch – Kwekerij
- Agrarisch - Paardenhouderij
- Bedrijf - Landelijk
- Bedrijf – Niet Agrarisch
- Wonen
- Landgoederen

Voorts is het college bevoegd via een afwijkingsbevoegdheid onder voorwaarden vergunning te verlenen voor het plaatsen van zonnepanelen buiten een agrarisch bouwvlak tot maximaal 150 m².

Deze bevoegdheid geldt alleen voor de volgende bestemmingen:

- Agrarisch
- Agrarisch met waarden – Landschappelijke en natuurwaarden
- Agrarisch met waarden – Landschappelijke waarden

Voor de uitgebreide regels en voorwaarden wordt verwezen naar het Bestemmingsplan Buitengebied 2017.

2. In het geval van variant twee wordt de uitgebreide omgevingsprocedure op basis van een besluit 'Verklaring van geen bedenkingen' van de gemeenteraad gevolgd (artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 3° Wabo). In de besluitvorming over het beleidskader (medio 2019) wordt de raad gevraagd om verzoeken om medewerking voor de aanleg van zonnenvelden van deze omvang aan te merken als een categorie van gevallen waarvoor geen verklaring van bedenkingen is vereist. De raad delegeert de bevoegdheid tot besluitvorming dan aan het college. Het college is bevoegd aan de gevraagde activiteit medewerking te verlenen als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Om deze reden is het noodzakelijk dat elk verzoek gepaard gaat met een ruimtelijke onderbouwing.
3. In het geval van de derde variant kiest de gemeente voor de 'coördinatieregeling'. In deze procedure worden de verschillende besluiten tegelijkertijd in procedure gebracht. Deze procedurevorm combineert enkele voordelen van de afzonderlijke proceduremogelijkheden met elkaar. Zo behouden bij deze regeling omwonenden en overige betrokkenen de mogelijkheid tegen het initiatief een zienswijze in te dienen, behoudt de gemeenteraad de bevoegdheid tot besluitvorming en is er sprake van de kortst mogelijke proceduretijd voor deze groep 'grotere'

initiatieven, omdat er één gecombineerde procedure wordt doorlopen voor het bestemmingsplan en de vergunningverlening. De intensieve voorbereiding is winst voor het planproces, omdat reeds in een vroeg stadium over alle aspecten goed moet worden nagedacht om tegenstrijdigheden in het bestemmingsplan en de vergunning te voorkomen. Zelfs als besloten wordt de coördinatieregeling niet door te zetten en te kiezen voor alleen een planherziening of een uitgebreide omgevingsprocedure is er sprake van winst.

In de besluitvorming over het beleidskader wordt de raad tevens gevraagd in te stemmen met de voorgestelde proceduremogelijkheden. De gewijzigde 'Lijst waarbij geen verklaring van geen bedenkingen noodzakelijk is' dient zes weken ter inzage te worden gelegd, alvorens definitieve besluitvorming over het beleidskader plaatsvindt.

Voorbehoud

Het principebesluit van het college heeft een beperkte geldigheid en geldt voor maximaal 2 jaar. Daarnaast wordt het verzoek beoordeeld naar de omstandigheden van het moment. Het wijzigen van wet –en regelgeving kan gevolgen hebben voor het definitieve besluit. De definitieve beslissing hangt immers af van alle in de verdere loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen. Er moet dus rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de belangenafweging anders kan uitvallen dan het college eerder op basis van de toen beschikbare feiten en omstandigheden heeft ingeschat.