

MEMO

Datum	: 30 mei 2018
Aan	: Gemeenteraad
Kopie aan	:
Van	: College van B&W
Onderwerp	: Verkenning beleid zonneparken buitengebied

Aanleiding voor dit memo

De afgelopen maanden zijn wij benaderd door meerdere ontwikkelaars die op gronden in het buitengebied zonneparken van significante omvang willen ontwikkelen. Het gaat om parken tussen de 7 ha en 50 ha. Dit geldt overigens voor meer gemeenten in Oost- en Noord-Nederland: ontwikkelaars zijn door een combinatie van goedkope zonnepanelen en gunstige subsidievoorwaarden op grote schaal op zoek naar locaties.^{1 2}

Dit is een ontwikkeling die nu op ons af komt en die we een aantal maanden geleden nog niet voorzien hadden en waar ons beleid nog niet op toegesneden is. Dit soort 'ontwikkelingen' gaan steeds sneller op komen en vragen om een nieuwe manier van werken. Daarom willen we in dit stadium graag met u in gesprek hoe we op deze versnelling van ontwikkelingen in gaan spelen en hoe u als gemeenteraad uw kader stellende rol hierin wilt invullen. Ook binnen de kaders van de omgevingswet en de omgevingsvisie zal bijstelling, verdieping en actualisatie van beleid gezien de voortdurende veranderingen in de maatschappij aan de orde blijven. Met het voorleggen van deze vraag aan uw raad willen we in dat kader ook komen naar een werkwijze hoe we dit in de toekomst kunnen doen.

Doel van dit memo

Aan de hand van dit memo willen wij graag met uw raad in gesprek over de situatie rond zonneparken op dit moment. Het huidige beleid geeft onvoldoende kaders voor een evenwichtige afweging voor het aantal vragen dat nu voorligt. Het beleid zoals wij dat nu hebben betekent daarnaast dat initiatiefnemers plannen behoorlijk ver moeten uitwerken, in gesprek moeten met de omgeving en vervolgens een proces richting college en gemeenteraad in moeten voordat duidelijk wordt of er bestuurlijk draagvlak is voor het plan.

Wij willen graag met u bespreken of we, gelet op de actuele ontwikkelingen op de markt van zonneparken, aanvullend beleid moeten maken om de nu voorliggende aanvragen te kunnen beoordelen. Hoe dit nieuwe beleid er uit kan zien en het detailniveau daarvan is daarbij ook van belang. Om dit gesprek goed te kunnen voeren schetsen wij een paar opties met voorbeelden van hoe nieuw beleid er uit kan zien. Hieruit geven wij vervolgens onze voorkeur aan, die wij dus graag nog nader met u bespreken.

¹ zie Bijlage 3: kamervragen "stormloop op grond voor zonneparken"

² Zie Bijlage 4 Aanvragen (aantallen en hectares)

Doel van deze memo is niet om al met u in gesprek te gaan over de inhoud van mogelijk aanvullend beleid voor zonneparken in het buitengebied, het gaat primair om op welke manier we snel en flexibel kunnen inspelen op ontwikkelingen. Voor het gesprek is ook van belang dat u eerst goed inzicht krijgt in het beleid dat er op dit moment al voor zonneparken is. Daarom gaat deze memo daar wel op in.

Beleid zonneparken op dit moment

Gemeentelijk beleid

Het meest recente duurzaamheidsbeleid is de Versnellingsaanpak duurzaamheid die u in oktober 2017 vaststelde (bijlage 1). In de Versnellingsaanpak wordt wat betreft het grootschalig opwekken van energie de in 2013/2014 vastgestelde lijn doorgezet. Dat betekent dat wordt ingezet op energieproductie via zon en biomassa. Met het doel dat 20% van de energieproductie duurzaam is 2020.

Zonneladder

1. Zon in bebouwd gebied

Voor wat betreft het realiseren van de duurzame energieproductie met zon wordt volop ingezet op het stimuleren en realiseren van zoveel mogelijk 'zon op dak'. Hierin voeren we als gemeente daarom ook een stimuleringsbeleid via verschillende projecten (Energieloket, Lokaal op Maat, Scans bij bedrijven en gaan we nog actief aan de slag via het project Asbest van het Dak en een te ontwikkelen actie voor MKB bedrijven) Gemiddeld gezien doen we het goed. Raalte heeft een zonne-energieproductie van 1.175 MJ per inwoner. Het gemiddelde cijfer voor Nederland is 442 MJ per inwoner. Wij blijven hierop inzetten maar niet alle benodigde duurzame energieproductie is door zon op dak te realiseren. In de energiemix die in 2013 is uitgewerkt (zie bijlage 6) is rekening gehouden met 200 hectare zon op dak, er daarnaast nog minimaal 1,5 Peta Joule opgewerkt moet worden met zonneakkers en biomassa. Dat zou 80 tot 157 hectare zonneakkers in houden ³. Ook de provincie Overijssel gaat naast inzet op zon op daken (300-400 hectare) uit van realisatie van 400 tot 600 hectare zon in veldopstellingen binnen de provincie voor 2023.

Wat zonneparken betreft is in 2014 (bijlage 2) gekozen dit mogelijk te maken op restgronden in stedelijk gebied, in dorpsrandgebieden (zoals Endona in Heeten) en op onbenut bedrijventerrein of inbreidingslocaties. In de Versnellingsaanpak is deze lijn doorgezet, maar is wel opgemerkt dat we snel en flexibel in beleidsvorming moeten zijn omdat ontwikkelingen op gebied van duurzaamheid snel gaan: *'Mochten ontwikkelingen en initiatieven ertoe leiden dat tussentijds nieuwe keuzes gemaakt moeten worden omdat deze ontwikkelingen niet passen in vigerend beleid maar wel bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen, zal dit voorlopig per initiatief separaat aan de raad worden voorgelegd.'*

In feite doet deze situatie zich nu voor.

Verder hebben wij in de Versnellingsaanpak de volgende keuze gemaakt:

'De gemeente kiest ervoor om niet zelf allerlei studies te doen waar grootschalige energie opgewekt kan worden door bijvoorbeeld het vaststellen van zoeklocaties grootschalige zonne-energie en/of wind. Daarmee ontlopen we het risico om zonder directe aanleiding al op weerstand in de samenleving te stuiten. Het uitgangspunt nu is om door bewustwording en enthousiasmering de samenleving zo ver te krijgen dat zij zelf komen met initiatieven met draagvlak. Als deze niet passen in het beleid vanaf het begin als gemeente het initiatief te ondersteunen en deze tijdig met afwegingen voor te leggen aan de raad. Zo voorkom je onnodig inzet van middelen voor het maken van studies en haak je aan bij de kracht van de samenleving.'

Kortom: zonneparken in het buitengebied zijn op grond van dit beleid niet direct gewenst. De deur staat echter op een kier voor initiatieven die niet in het beleid passen maar waar die wel op draagvlak

³ Deze cijfers moeten nog een actualiteitsslag krijgen maar geven wel een goed beeld van de opgave zon op dak en de dan nog overblijvende rest die gerealiseerd moet worden door zonneparken en biomassa.

kunnen rekenen. Uw raad wil dergelijke initiatieven tijdig (in een vroeg stadium) voorgelegd krijgen en per geval een afweging maken.

2. Tijdelijkheid zonneparken in het buitengebied

Zoals aangegeven gaan de ontwikkelingen en innovatie op het gebied van duurzame energie snel. Zowel op het gebied van besparing, maar ook op het gebied van opwekking van duurzame energie. De verwachting is dan ook dat zonneparken in het buitengebied tijdelijk nodig zijn om de overgang naar nieuwe technieken te overbruggen. De maximale termijn voor een zonnepark wordt daarom in provinciaal beleid ook gezet op 25 jaar en moet de huidige (vaak agrarische) bestemming in stand blijven.

Provinciale kaders

De provincie Overijssel biedt ruimte voor de aanleg van zonneparken in het buitengebied. Ook buiten de steden en dorpen, in de Groene Omgeving met uitzondering van gebieden die liggen in het Natuurnetwerk Nederland (NNN, voorheen EHS) of Natura 2000 gebieden.

Voor alle nieuwe en grootschalige ontwikkelingen in de Groene Omgeving geldt dat een goede ruimtelijke inpassing verplicht is. Naast deze zogenaamde basisinspanning kan het zijn dat er aanvullende kwaliteitsprestaties nodig zijn. Dit geldt ook voor de aanleg van zonnepanelen in de Groene Omgeving. In februari 2017 heeft Gedeputeerde Staten van Overijssel de '[Handreiking Kwaliteitsimpuls Zonneparken](#)' vastgesteld (zie losse bijlage). Deze handreiking helpt initiatiefnemers en gemeenten om – samen met omwonenden en andere belanghebbenden – een goede balans te bepalen tussen de ruimte voor ontwikkeling en de mate van aanvullende kwaliteitsprestaties. Deze kwaliteitsprestaties zijn in de Provinciale Omgevingsverordening opgenomen. Ieder ruimtelijk (bestemmings)plan dat de gemeente vaststelt moet aan deze Omgevingsverordening voldoen.

Voor zonneparken is (in artikel 2.1.8) opgenomen:

- Zonneparken in het buitengebied worden alleen toegestaan als tijdelijk (mede) gebruik van gronden (max 25 jaar).
- De maatschappelijke meerwaarde is aangetoond vanuit de volgende criteria:
 - o Mate waarin sprake is van meervoudig ruimtelgebruik,
 - o Maatregelen om impact op de omgeving te beperken en/of te compenseren,
 - o Mate waarin aangesloten wordt bij de karakteristieken van het gebied,
 - o De bijdrage die geleverd wordt aan maatschappelijke doelen.
- Aantoonbare compensatie van de ruimtelijke kwaliteit.

Deze kaders zijn dus kaders voor de gemeente om uiteindelijk mee te kunnen werken aan een initiatief. Het ruimtelijke plan om het initiatief mogelijk te maken moet namelijk in overeenstemming zijn met de provinciale omgevingsverordening.

Opties in beleid zonneparken in het buitengebied

Er zijn een aantal mogelijkheden om de ontwikkeling qua zonneparken in onze gemeente te behandelen daarbij zijn enkele voorbeelden aangegeven die u via een hyperlink kunt bekijken. In bijlage 5 is een uitgebreid overzicht opgenomen van de opties waarbij de voor- en nadelen van de verschillende opties wordt weergegeven.

Opties	Keuze mogelijkheid	voorbeeld
1 (nu) geen beleid maken		
A	Alle verzoeken individueel aan de raad voorleggen	-
B	Beperkt aantal pilots starten (rest aanvragen 'on hold')	Apeldoorn: Pilot zonneparken
2 Een set van richtlijnen vaststellen (geen locaties)		
A	Alleen richtlijnen geen	Dalfsen: beoordelingscriteria

	locaties	zonneparken op maaiveld
B	Richtlijnen maar voor beperkt aantal pilots'/aanvragen	Houten: Uitnodigingskader zonnevelden
3 Gedetailleerd beleid maken		
A	voor zonneparken (gebieden aanwijzen)	Deventer: Structuurvisie Zonnestroom Someren: Zonneparken in het buitengebied Coevorden: beleidsregel zonneparken
B	Uitgewerkt beleid maken op basis van draagvlak	Aanpak zoals bij: Beleid Erven in Beweging (VAB), Groen samen Doen
C	Energievisie maken (voor alle grootschalige energie)	Olst-Wijhe: Energievisie (nog niet afgerond) Zwolle: Energiegids Berkelland: Beleidsnota Ruimtelijke Ordening en Duurzame Energieopwekking
D	Beleid doorschuiven naar Omgevingsvisie	Staphorst omgevingsvisie (bijv. pagina 87-89)

Voorkeursoptie college

2.A Een set van richtlijnen vaststellen waaraan zonneparken in het buitengebied moeten voldoen zonder concrete locaties aan te wijzen. (voorbeeld Dalfsen)

Deze optie is volgens ons relatief snel te realiseren en geeft richting zonder dat er vooraf al zodanige eisen meegegeven initiatieven geen enkele kans zien of direct gebieden aan te wijzen waar zonneparken een plaats kunnen krijgen. Het is een midden tussen geen kaders en een heel nieuw beleid voor zonneparken of grootschalige energieopwekking opstellen. Met deze optie kan ook goed geleerd worden van de ervaringen en is evaluatie en bijstelling op basis daarvan mogelijk, bijvoorbeeld in het proces van de omgevingsvisie.

Vraag

Graag gaan we met u in gesprek over welke route u als raad op dit moment het beste lijkt om met de ontstane situatie om te gaan. Dit gesprek is er op gericht dat wij kunnen peilen of onze voorkeursoptie ook de voorkeur van uw raad heeft.

Vervolg

Het proces en de inhoud voor eventueel beleid worden na de bespreking met uw raad verder uitgewerkt. Uitgaande van het uitwerken van onze voorkeursoptie stellen wij u de volgende spoorboekje voor. Dit spoorboekje kan dus ook nog wijzigen, of worden aangevuld, naar aanleiding van de bespreking met uw raad.

Juni/juli: uitwerken van het proces voor het opstellen van het beleid en wijze van raadplegen samenleving
Augustus/september: raadplegen samenleving
4^e kwartaal 2018: uitwerken beleid en behandeling van het beleid in gemeenteraad

Bijlage 1: Versnellingsaanpak duurzaamheid (relevant deel voor dit onderwerp)

1. We zijn snel en flexibel in beleidsvorming

In 2013 heeft de raad gekozen grootschalige energieproductie via zon en biomassa. We houden hieraan vast in dit programma. In de ontwikkeling van de omgevingsvisie komen deze opnieuw ter sprake maar dan in een integrale afweging. Mochten ontwikkelingen en initiatieven ertoe leiden dat tussentijds nieuwe keuzes gemaakt moeten worden omdat deze ontwikkelingen niet passen in vigerend beleid maar wel bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen, zal dit voorlopig per initiatief separaat aan de raad worden voorgelegd.

De gemeente kiest ervoor om niet zelf allerlei studies te doen waar grootschalige energie opgewekt kan worden door bijvoorbeeld het vaststellen van zoeklocaties grootschalige zonne-energie en/of wind. Daarmee ontlopen we het risico om zonder directe aanleiding al op weerstand in de samenleving te stuiten. Het uitgangspunt nu is om door bewustwording en enthousiasmering de samenleving zo ver te krijgen dat zij zelf komen met initiatieven met draagvlak. Als deze niet passen in het beleid vanaf het begin als gemeente het initiatief te ondersteunen en deze tijdig met afwegingen voor te leggen aan de raad. Zo voorkom je onnodig inzet van middelen voor het maken van studies en haak je aan bij de kracht van de samenleving.

Er gebeurt van alles en de wereld buiten laat zich niet sturen: voor overheden is het zaak om dit bij te benen met beleid. Zo zijn bijvoorbeeld de eerste bijeenkomsten met gezamenlijke overheden over de ontwikkelingen van warmtenetten binnen de provincie opgestart. Raalte haakt hierop aan door deel te nemen in de kennistafel warmtenet van de provincie. De initiatieven van bijvoorbeeld SV Raalte en Rohda Raalte om een gebiedsgericht energienet op te zetten, roepen wellicht de nodige vraagstukken op qua beleid/vergunningen. Daar moet de ambtelijke organisatie snel en accuraat op kunnen reageren.

Bijlage 2 Raadsbesluit 30 januari 2014



RAADSBESLUIT

RAADSVERGADERING : 30 januari 2014

ZAAKNUMMER : 3981

GERELATEERDE ZAAK : 3667

De raad van de gemeente Raalte,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 3 december 2013

besluit:

1. Kennis te nemen van de startnotitie 'grootschalige duurzame energiebronnen' en de volgende richtinggevende uitspraken te doen:
2. Wind. Vooralsnog geen ruimte te bieden voor de ontwikkeling van (grootschalige) windturbines/windmolens, anders dan al mogelijk is binnen het bestemmingsplan buitengebied Raalte (windmolens met een tiphoogte van 25m).
3. Zon. Een positieve grondhouding aan te nemen wat betreft de ontwikkeling van grondgebonden zonnepanelen (zonneparken) in de volgende type gebieden:
 - a. Restgronden in stedelijk gebied.
 - b. Onbenut bedrijventerrein of inbreidingslocaties, mits voor langere tijd beschikbaar en mits er geen negatieve financiële consequenties voor de gemeente zijn.
 - c. Agrarische gronden gelegen in dorpsrandgebieden.
4. Biomassa. Een positieve grondhouding aan te nemen wat betreft de ontwikkeling van installaties voor het winnen van energie uit biomassa.
5. Actieve of afwachtende houding. Te kiezen voor het scenario 'Vraaggestuurd faciliteren' zoals beschreven in paragraaf 6.2 van de startnotitie. Dat wil zeggen: te volstaan met de richtinggevende uitspraken zoals verwoord onder beslispunten 2 t/m 4 en bijbehorend raadsvoorstel en vooralsnog geen aanvullend beleid te ontwikkelen.
6. Zonnepark Heeten. In principe planologische medewerking te verlenen aan de ontwikkeling van een zonnepark als pilotproject op de gronden in gemeentelijk eigendom, gelegen langs de rondweg in Heeten.

Aldus besloten in de vergadering van 30 januari 2014

de griffier,

de voorzitter,

Bijlage 3: Kamervragen 'stormloop op grond voor zonneparken'

Minister Wiebes (MZK) en minister Schouten (LNV) beantwoorden de vragen van Kamerlid Dik-Faber (CU) over het bericht "Stormloop op grond voor zonneparken". Antwoorden over bericht 'Stormloop op grond voor zonneparken'

19-04-2018

1 Kent u het bericht "Stormloop op grond voor zonneparken"? 1)

Antwoord Ja.

2 Wat zijn de gevolgen van de 'run op grond' door buitenlandse investeerders, waarbij het vooral gaat om gras-en akkerland? Wat betekent dit voor grondprijzen en voor de beschikbaarheid van schaarse landbouwgrond? Wat zijn de gevolgen voor met name jonge boeren die willen investeren in bedrijfsuitbreiding of grondgebondenheid? Wat zijn de gevolgen voor de biodiversiteit, bijvoorbeeld voor het behoud van weidevogels?

Antwoord Toenemende interesse in landbouwgrond voor de opwek van zonne-energie kan lokaal effect hebben op grondprijzen. Ik vind het in dit kader van belang dat we in Nederland zorgvuldig omgaan met goede landbouwgronden en dat dat wordt betrokken bij de ruimtelijke afwegingen voor de plaatsing van zonnepanelen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij gemeenten en provincies. Bij die afweging kunnen zij gebruik maken van de "ladder voor duurzame verstedelijking" die in de ruimtelijke ordening wordt gebruikt om efficiënt ruimtegebruik te stimuleren. Deze komt er voor zonneparken als stedelijke functie in essentie op neer dat het in gebruik nemen van landbouwgrond de laatste optie is 2).

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft in 2015 voor grondgebonden zonneparken een verkenning gedaan naar afwegingskaders rond locatiekeuze en ruimtelijke inpassing in Nederland 3). Gemeenten kunnen hier gebruik van maken. Een toenemende interesse voor grond voor de opwek van zonne-energie kan lokaal effect hebben op de grondprijzen en daarmee op de mogelijkheden van boeren die willen investeren in bedrijfsuitbreiding of grondgebondenheid.

Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de effecten van zonnepanelen op de biodiversiteit. Wel is bekend dat vleermuizen hinder ondervinden van panelen die in een plat vlak worden geplaatst. Ook is bekend dat het gebrek aan licht onder zonnepanelen effect heeft op het leven onder deze panelen. Het slim plaatsen van zonnepanelen kan mogelijk bijdragen aan meer biodiversiteit als de gronden eronder extensiever worden gebruikt worden dan voorheen. Hoe weidevogels op zonnevelden reageren is onbekend.

3 Hoe verhoudt deze ontwikkeling zich tot de afspraak in het Klimaatakkoord van Parijs om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen zonder de voedselproductie in gevaar te brengen? Op welke manier wilt u invulling geven aan deze afspraak?

Antwoord Het onderwerp voedselzekerheid heeft een belangrijke plaats in het klimaatverdrag van Parijs. In het verdrag staat dat we klimaatverandering moeten tegengaan, mede vanwege de negatieve effecten die klimaatverandering heeft op onze voedselzekerheid. Tegelijk stelt het verdrag dat de voedselproductie niet in gevaar mag komen. Daarom weegt het kabinet effecten op voedselzekerheid mee bij het formuleren van beleid voor het aanpassen aan klimaatverandering en het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Dit heeft nadrukkelijk de aandacht in het kader van de gesprekken over het klimaatakkoord. Zie ook mijn antwoord op vraag 7.

4 Hoe verhoudt de forse uitbreiding van zonneweides zich tot de vele onbenutte daken van woningen, bedrijven, scholen en publieke gebouwen? Deelt u de mening dat het benutten van daken voor zonne-energie prioriteit moet hebben? Kent u de zogenaamde 'solar-ladder' van branchevereniging HollandSolar, waarbij landbouwgrond één van de laatste opties zou moeten zijn? Ziet u kansen om eerst daken en vervolgens andere soorten grond te benutten, bijvoorbeeld rondom infrastructuur van Rijkswaterstaat of op oefenterreinen van Defensie? 4)

Antwoord Zie mijn antwoord bij vraag 2. Ik deel de mening dat het wenselijk is als daken van gebouwen en niet-productieve gronden zoveel mogelijk worden benut. En ik juich het toe als gemeenten en provincies een actief stimuleringsbeleid voeren voor het bevorderen van opwek op daken, onproductieve gronden en meervoudig te gebruiken oppervlakten.

Bij het beschikbaar krijgen van locaties voor de opwek van duurzame energie zal het Rijk ook kijken naar wat er mogelijk is op het eigen vastgoed (gronden en gebouwen) en zoek ik naar mogelijkheden om deze opwek verder te versnellen. Hier geldt net als bij landbouwgronden de vraag of en zo ja hoe je dit kunt combineren met de primaire functie van dit vastgoed. Mede in het licht van Klimaatakkoord zal ik u voor de zomer van 2018 informeren over de aanpak om de opwek van duurzame energie op rijksvastgoed verder te versnellen.

5 Wat is de uitkomst van de prijsvraag 5) van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) over innovatieve ontwerpen voor agrarische zonnepanelen? Hoe worden deze innovaties verder opgepakt?

Antwoord De prijsvraag van RVO had als doel om meer en betere zonne-energie oplossingen te vinden voor agrarische gebieden waarbij de agrarische functie mogelijk blijft en de agrarische opbrengst niet of weinig wordt beperkt. De inzendingen hebben laten zien dat er verschillende manieren zijn om zonne-energie te combineren met landbouw. Deze benadering sluit aan bij de ladder zoals genoemd in het antwoord op vraag 2. De prijsvraag leverde slimme mogelijkheden op voor functie-combinaties. Achterliggende gedachte is dat dit ondernemers en decentrale overheden stimuleert om hier verder over na te denken.

Een aantal van de ontwerpen uit de prijsvraag betreffen nieuwe zonnesystemen die nog niet standaard in de markt beschikbaar zijn. De innovatieregelingen zoals TKI regeling urban energy, regeling hernieuwbare energie en regeling demonstratie energie-innovatie bieden marktpartijen ondersteuning om de ontwerpen verder te ontwikkelen en naar de markt te brengen. Ik heb naar aanleiding van deze vragen aan RVO gevraagd om deze regelingen -voor zover dat nog niet is gebeurd-bij de prijswinnaars onder de aandacht te brengen.

Of en in welke vorm deze ontwerpen in de praktijk verder worden opgepakt, hangt ervan af of dit voor ondernemers interessante business-cases oplevert en hoe decentrale overheden hier op sturen.

6 Welke mogelijkheden ziet u om de inpassing van zonneweides te verbeteren, bijvoorbeeld via tijdelijke constructies en inpassing van maatregelen die de biodiversiteit bevorderen?

Antwoord Zonneweides kunnen net als de meeste andere vormen van hernieuwbare energie-opwek veel impact hebben op de lokale omgeving en het landschap. Dit betekent in ons dichtbevolkte land dat het zorgvuldig en verantwoord inpassen hiervan bepalend zal zijn om de klimaatdoelstellingen voortvarend te realiseren.

Hoe deze inpassing het beste kan plaatsvinden is maatwerk en vergt daarom een lokale afweging. In gemeentelijk en provinciaal beleid kunnen regionale en landelijke ambities worden vertaald naar randvoorwaarden voor verantwoorde realisatie. Hierin kunnen afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld de duur van (tijdelijke) functiewijziging of behoud van biodiversiteit.

Daarnaast wil ik opmerken dat het goed inpassen van energieprojecten niet kan zonder inzicht in de belangen, wensen en ideeën van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden. Recent hebben 27 partijen de Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten ondertekend. Zij slaan de handen ineen om te leren hoe dit proces verder kan worden verbeterd. Voor projecten op het gebied van zonne- energie is daarbij een aparte werkgroep in het leven geroepen.

7 Bent u bereid om dit onderwerp bij de vorming van het nationaal Klimaat-en Energieakkoord op de agenda te zetten en te zoeken naar oplossingen om de uitbreiding van zonne-energie te bevorderen zonder de voedselproductie in Nederland te bedreigen, bijvoorbeeld door middel van de 'solar-ladder'?

Antwoord Bij het realiseren van de energietransitie is een goede ruimtelijke inpassing van de verschillende vormen van duurzame energieopwekking van groot belang. Het Rijk zal dit agenderen in de sectorale tafels van het Klimaatakkoord, waaronder de tafel elektriciteit. Daarbij zal ik tevens aandacht vragen voor een zorgvuldige afweging van functies en hoe deze optimaal kunnen worden gecombineerd.

- 1) <https://www.trouw.nl/groen/stormloop-op-grond-voor-zonneparken~ac09fba4/>
- 2) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-182.html>
- 3) <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2016/09/Grondgebonden%20Zonneparken%20-%20verkenning%20afwegingskadersmetbijlagen.pdf>
- 4) <http://www.boerderij.nl/Home/Achtergrond/2017/12/De-discussie-zonneparken-op-landbouwgrond-219491E/>
- 5) <https://youtu.be/DQdzRsC3qTU>

Bijlage 4: Aanvragen voor zonneparken in de gemeente Raalte

aanvrager	locatie	Hectares (bruto)	Status aanvraag	
Solar Provider Group	Stobbenbroekerweg	34	Aanvrager heeft informatieavond met omwonenden gehouden. Nog geen (principe) aanvraag bij gemeente	
		50 hectare	Vraag gesteld (inmiddels niet meer actueel)	
		7,5 hectare	Principeverzoek	
		2/2,5 hectare	Vooroverleg	
Verschillende ontwikkelaars	Diverse locaties	10 – 20 hectare	Vraag gesteld	Ontwikkelaars komen met enige regelmaat met locaties die te koop worden aangeboden verspreid over de hele gemeente, variërend in omvang maar meestal vanaf ca 10 ha. Of informeren in het algemeen naar de mogelijkheden zonder dat al concrete locaties worden voorgelegd.

Bijlage 5: Opties beleid zonneparken met voor- en nadelen

1. (nu) geen beleid maken

A. Ieder initiatief individueel behandelen in de gemeenteraad, conform de versnellingsagenda Duurzaamheid

Voordelen:

- Direct van start met initiatieven die zich aandienen.
- Echt maatwerk is mogelijk, ook nog vanuit uw raad

Nadelen:

- Onduidelijkheid voor ontwikkelaars en omwonenden vooraf of er bestuurlijk draagvlak is omdat gemeentelijke afwegingskaders voor initiatieven ontbreken.
- Ieder initiatief wordt per geval aan uw raad voorgelegd. Dit geeft grote besluitvormingsdruk voor uw raad, gezien de grote hoeveelheid aanvragen
- Inzet van ambtelijke capaciteit op plannen die misschien niet op steun van uw raad kunnen rekenen

B. Een aantal pilots starten en daarna evalueren en nogmaals kijken of aanvullend beleid nodig is

- Eventueel een max aantal hectares of aantal initiatieven overwegen dat we in eerste instantie in behandeling nemen. Daarna evalueren voordat we verder gaat om te voorkomen dat we overspoelt worden met initiatieven. Vragen:
 - Welke initiatieven ga je als pilot oppakken en welke niet?
 - Welk aantal, of hectares nemen we als uitgangspunt voordat we gaan evalueren?
- Evt. Beleid vervolgens, al dan niet aangepast, definitief verankeren in omgevingsvisie.

Voorbeeld: Apeldoorn: [Pilot zonneparken](#)

Voordelen:

- Al doende leren
- Direct van start met initiatieven
- Voor nu een beperkt aantal initiatieven die aan de raad voorgelegd worden
- Met een duidelijk plafond in aantal kan een eventuele wildgroei van zonneparken worden beperkt.
- Vooraf leren en daarmee bijvoorbeeld input geven aan de Omgevingsvisie

Nadelen:

- Blijft vooraf onduidelijkheid voor ontwikkelaars en omwonenden vooraf of er bestuurlijk draagvlak is omdat gemeentelijke afwegingskaders voor initiatieven ontbreken.
- Eventuele inzet van ambtelijke capaciteit op plannen die niet op steun van uw raad kunnen rekenen
- Geen locatie en omgeving is het zelfde, krijgen we met pilots alleen voldoende input om van daaruit kaders te kunnen stellen.
- Het is denkbaar dat de vraag welke projecten als pilot worden gestart al tot discussie leidt.

2. Een set van richtlijnen vaststellen voordat we initiatieven in behandeling nemen:

A. Een set van richtlijnen vaststellen waaraan zonneparken in het buitengebied moeten voldoen zonder concrete locaties aan te wijzen.

Voorbeeld Dalfsen: [beoordelingscriteria](#) zonneparken op maaiveld

Voordelen:

- Op redelijk korte termijn te realiseren
- in beginstadium van planvorming wat meer zekerheid over haalbaarheid. Geeft houvast voor zowel ontwikkelaars als omwonenden: men weet wat voor de gemeente belangrijk is en waar een verzoek op wordt beoordeeld.
- We kunnen initiatieven op korte termijn redelijk goed afwegen
- Ervaring opdoen met deze richtlijnen geeft ons input voor de omgevingsvisie.

Nadelen:

- ten opzichte van meenemen in omgevingsvisie een minder integrale afweging.
- ten opzichte van optie 'gebieden aanwijzen' minder duidelijkheid aan de voorkant.

B. Een set van richtlijnen vaststellen met een plafond

Enkele richtlijnen vaststellen waaraan zonneparken in het buitengebied moeten voldoen zonder concrete locaties aan te wijzen. Wel zouden gebieden waar je het zeker niet wil (of meer of mindere mate van kansrijk zijn van een zonnepark) aangegeven kunnen worden. Met daarbij een plafond, quotum of een maximum aantal aanvragen of voor een bepaalde tijd, zodat er een moment voor evaluatie komt. Hierbij is dan ook de mogelijkheid om, al dan niet aangepast en in de integrale afweging, definitief meenemen in de omgevingsvisie.

Voorbeeld: Houten: [Uitnodigingskader zonnevelden](#)

Voordelen:

- in beginstadium van planvorming wat meer zekerheid over haalbaarheid. Geeft meer houvast voor zowel ontwikkelaars als omwonenden: men weet wat voor de gemeente belangrijk is en waaraan een verzoek wordt beoordeeld.
- Met een duidelijk plafond in aantal kan een eventuele wildgroei van zonneparken worden beperkt.
- Vooraf leren en daarmee input geven aan de Omgevingsvisie

Nadelen:

- ten opzichte van direct meenemen in de omgevingsvisie vooraf een minder integrale afweging.
- ten opzichte van optie 'gedetailleerd beleid' minder duidelijkheid aan de voorkant.

3 Gedetailleerd beleid maken

A. Uitgewerkt beleid maken specifiek voor zonneparken met als uitgangspunt gebieden aanwijzen:

voorbeeld Deventer: [Structuurvisie Zonnestroom](#) Someren: [Zonneparken in het buitengebied](#)

Coevorden: [beleidsregel zonneparken](#)

Voordelen:

- duidelijkheid vooraf waar het wel en niet kan.

Nadelen:

- discussie over gebieden waar wellicht anders nooit een initiatief zou komen
- uitsluiten van gebieden die bij nader inzien toch passend blijken.
- Omdat het gaat om kaderstellend ruimtelijk beleid is een milieueffectrapportage (m.e.r.) waarschijnlijk noodzakelijk.
- ten opzichte van direct meenemen in de omgevingsvisie vooraf een minder integrale afweging.

- Gedetailleerd beleid vraagt om een gedegen onderzoek en proces, en kost dus veel tijd en middelen vooraf waardoor in de tussentijd nog veel aanvragen afzonderlijk beoordeeld moeten worden.

B. Uitgewerkt beleid maken specifiek voor zonneparken met als uitgangspunt draagvlak creëren
Proces met de samenleving zoals bij Erven in beweging (VAB's) of Groen, samen doen!

Voordelen:

- duidelijkheid vooraf waar het wel en niet kan en waar er draagvlak is en waar niet.

Nadelen:

- discussie over gebieden waar wellicht anders nooit een initiatief zou komen
- onduidelijk vooraf wat draagvlak is en of dit zo blijft bij een concreet initiatief (of wordt het dan 'Not in my back yard')
- uitsluiten van gebieden die bij nader inzien toch passend blijken.
- Omdat het gaat om kaderstellend ruimtelijk beleid is een milieueffectrapportage (m.e.r.) waarschijnlijk noodzakelijk.
- ten opzichte van direct meenemen in de omgevingsvisie vooraf een minder integrale afweging.
- Beleid met als uitgangspunt draagvlak vraagt om een gedegen proces en onderzoek, en kost dus relatief veel tijd en middelen vooraf waardoor in de tussentijd nog veel aanvragen afzonderlijk beoordeeld moeten worden.

C. Energievisie maken

Waarın naast beleid voor zonneparken ook wind- en biomassa wordt heroverwogen

Voorbeelden Olst-Wijhe – [Energievisie](#) (nog niet afgerond) Zwolle: [Energiegids](#)

Berkelland: [Beleidsnota Ruimtelijke Ordening en Duurzame Energieopwekking](#)

Voordelen:

- duidelijkheid vooraf waar het wel en niet kan.
- Integrale afweging over mogelijkheden en ruimtelijke kaders voor duurzame energie opwerk in het buitengebied

Nadelen:

- discussie over gebieden waar wellicht anders nooit een initiatief zou komen
- mogelijk uitsluiten van gebieden die bij nader inzien toch passend blijken.
- Omdat het kan gaan om kaderstellend ruimtelijk beleid kan een milieueffectrapportage (m.e.r.) nodig zijn.
- ten opzichte van direct meenemen in de omgevingsvisie vooraf een minder integrale afweging
- Gedetailleerd beleid vraagt om een gedegen onderzoek en proces, en kost dus veel tijd en middelen vooraf.

D. Doorschuiven naar in Omgevingsvisie

Voorbeeld: Staphorst [omgevingsvisie](#) (bijv. pagina 87-89)

Voordelen:

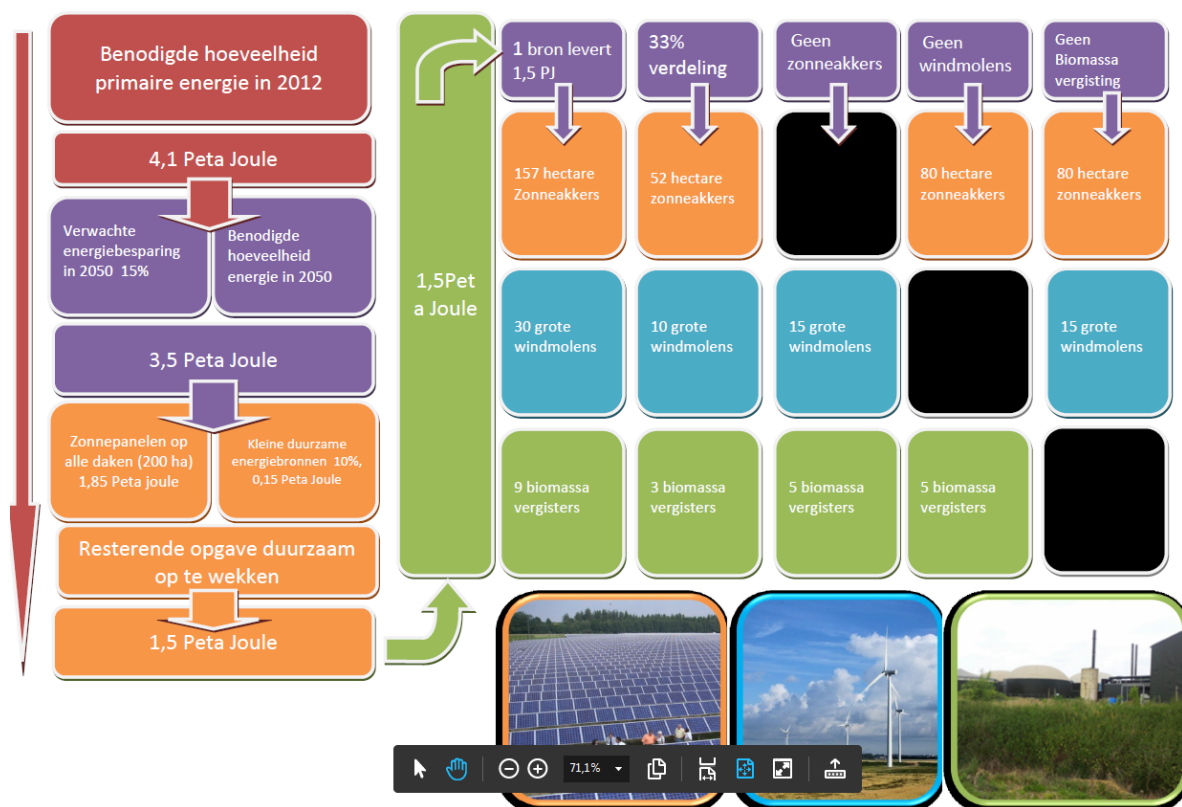
- integraal afwegen met andere ontwikkelingen en visie voor de fysieke leefomgeving.

Nadelen:

- duurt nog even voor we zo ver zijn. Betekent tot die tijd elk initiatief afzonderlijk afwegen of 'on hold' zetten. Lost nu niets op.

Bijlage 6: Energie-mix en de verhouding zon op dak, en zonnevelden

Stroomschema mix duurzame energiebronnen gemeente Raalte (2013)



Energievorm		Opwekking 2015	Opwekking 2023 scenario	Voorbeelden voor uitvoering
Wind	Elektriciteit	0,3	1,4	3-4 turbines extra als bij Deventer (ca 95,5 MW totaal)
Zon	Elektriciteit + Lage (en Hoge) Temperatuurwarmte	0,5	1,9	300-400 ha op particuliere/ bedrijfsdaken en 400-600 ha in veldopstellingen
Bio-energie	Elektriciteit + Lage en Hoge Temperatuurwarmte	6,2	10,5	Meer productie bij bio-energiecentrale Twence + houtketels en monovergisters
Bodem	Lage Temperatuurwarmte	0,5	2,4	4 projecten geothermie 200 WKO's
Biobrandstoffen	Transport brandstoffen	1,5	2,4	Percentage bijmenging gestegen naar 10%
Overige		0,7	1,6	Restwarmtebenutting, warmtepompen
Totaal		9,7 PJ	20,2 PJ	

Figuur 4: scenario 21% hernieuwbare energie in 2023

Uitvoeringsprogramma Nieuwe Energie – provincie Overijssel: (2017)

Bijlage 7: Met welke procedures zijn zonneparken te realiseren

1. Projectafwijkingbesluit: (artikel 2.12 lid 1 sub a³ Wabo)

Afwijking van het bestemmingsplan door het verlenen van een omgevingsvergunning door het college, eventueel met vvgb door de gemeenteraad) voor maximaal 25 jaar (= maximale termijn uit provinciale omgevingsverordening).

In principe moet bij ieder projectafwijkingbesluit de gemeenteraad een ‘verklaring van geen bedenkingen’ (vvgb) afgeven tenzij het project past binnen “categorieën van gevallen” waarvan de gemeenteraad heeft aangegeven dat deze verklaring niet nodig is. Op 29 januari 2015 is een lijst met categorieën van gevallen door de gemeenteraad vastgesteld waar in is opgenomen:

Duurzame energie

Projecten in het kader van duurzame energie die passen in de door de raad geschetste richting over de wenselijkheid van grootschalige opwekking uit de energiebronnen wind, zon en biomassa.

Dit geldt dus alleen voor de gevallen die passen binnen de kaders (gebieden) zoals genoemd in het raadsbesluit van 2014, of uw raad moet zich al in principe positief hebben uitgesproken over het initiatief volgens de ‘versnellingsaanpak duurzaamheid’. Als er op dit moment andere aanvragen ingediend worden die niet binnen de kaders (gebieden) passen (maar wel haalbaar zijn en draagvlak hebben) is nu altijd nog een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad noodzakelijk

Procedure: Een (volledige) aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de bouw en het gebruik van de gronden voor het zonnepark, met een goede ruimtelijke onderbouwing, moet worden ingediend.

Als aan het afwijken van het bestemmingsplan wordt meegewerkt ligt het ontwerp van de vergunning (en eventueel de ontwerp vvgb) gedurende 6 weken ter inzage. Binnen deze termijn kan iedereen zienswijzen over de ontwerpvergunning indienen. Na de termijn neemt het college een beslissing over de verlening van de vergunning, met in achtname van de ingediend zienswijzen. Na verlening is de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de rechtbank.

De termijn voor het afhandelen van deze vergunningaanvraag is wettelijk gesteld op 26 weken. Als binnen de termijn geen besluit is genomen heeft dit echter geen gevolgen.

2. Tijdelijke afwijking bestemmingsplan (artikel 2.12 lid 1 sub a¹ Wabo, artikel 4 bijlage II Bor.)

Tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan door het verlenen van een omgevingsvergunning door het college voor maximaal 10 jaar (= maximale termijn uit Besluit omgevingsrecht).

Hierbij wordt tijdelijk afgeweken van het bestemmingsplan met een maximum van 10 jaar. Een recente uitspraak van de Raad van State blijkt dat dit juridisch gezien kan, ook al is de exploitatietermijn van de zonnepanelen vaak langer dan 10 jaar. Reden hiervoor is dat het is mogelijk om de panelen na 10 jaar te verwijderen en elders verder te exploiteren zonder onomkeerbare gevolgen. (uitspraak Coevorden)

Om de panelen uiteindelijk langer op dezelfde plaats te laten staan is altijd alsnog een projectafwijkingbesluit (zie onder 1), nodig.

Op dit moment is voor een haalbare exploitatie voor een zonnepark vaak een termijn van minimaal 15 jaar nodig. Aanvragers zullen dus niet zomaar kiezen voor deze procedure, omdat er dan een “dubbele” aanvraag gedaan moet worden. In het geval van de uitspraak (Coevorden) was het

vanwege subsidietermijnen (SDE rondes 2x per jaar) wel gedaan. Om de subsidie aan te kunnen vragen is namelijk een vergunning voor het project noodzakelijk. Er werd daarom voor gekozen het eerst op deze manier te vergunnen. Inmiddels heeft de subsidieverstrekker (RVO) aangegeven geen SDE+ subsidie te verstrekken op basis van aanvragen die met een (tijdelijke) vergunning worden ingediend. De kans dat aanvragers dus nog een voordeel zien in deze procedure is dus zeer klein.

Overigens kan dit dus alleen bij aanvragen die passen binnen de nu vastgestelde kaders. De overige aanvragen passen niet in het gemeentelijke beleid, (tenzij er een positieve principe uitspraak van de raad is). Als een dergelijke aanvraag dus (zonder enig vooroverleg wordt ingediend) in het buitengebied zal deze geweigerd worden.

Procedure: Een volledig aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het tijdelijke gebruik en bouw van het zonnepark moet worden ingediend. Als aan het afwijken wordt meegewerkt wordt de vergunning binnen 8 weken (reguliere omgevingsvergunning verleend. Pas na verlening is er bezwaar en daarna beroep mogelijk. Als het college niet binnen de wettelijk bepaalde 8 weken beslist wordt de vergunning 'van rechtswege verleend'.

3. Herziening van het bestemmingsplan (artikel 3.1/3.8 Wet ruimtelijke ordening)

Juridisch is de borging van de tijdelijkheid van een (dubbel)bestemming (langer dan 5 jaar*) erg lastig omdat men er na de termijn nog een beroep kan worden gedaan op het overgangsrecht en geeft ook de nodige planschade risico's. Deze optie wordt door de provincie Overijssel dan ook afgeraden.

In de praktijk zal deze optie bij zonneparken dus waarschijnlijk niet aan de orde zijn. Of er moet sprake zijn van een bijzondere situatie.

*) de in de Wro opgenomen mogelijkheid voor tijdelijk bestemmen van gronden is 5 jaar)