

Toelichting bij de Beleidsregels zonne-energie

In deze toelichting wordt het beleidskader voor zonne-energie artikelsgewijs toegelicht.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In artikel 1 worden een aantal begrippen die zijn opgenomen in de beleidsregels nader omschreven.

Artikel 2 Voorkeurslocaties

In artikel 2 wordt de voorkeur van de gemeente tot uitdrukking gebracht om zonnepanelen te leggen op locaties waar ze de ruimtelijke kwaliteit zo min mogelijk aantasten. In de meeste gevallen gaat het daarbij om situaties waarbij de grond dubbel wordt gebruikt (zoals daken, parkeerterreinen, water, bermen). Maar het kan ook gaan om onbenutte gronden binnen de bebouwde kom.

Tot de voorkeurslocaties voor zonnepanelen worden ook grote wateroppervlakten gerekend. Niet alleen omdat grond schaars is, maar ook omdat met drijvende zonnepanelen een hoger rendement kan worden behaald, dan zonnepanelen die op gebouwen of in het veld worden geplaatst. Niet al het oppervlaktewater leent zich echter even goed voor drijvende zonnepanelen. Als zonnepanelen het water bedekken kan er minder zonlicht het water binnendringen. Dit kan nadelig zijn voor natuurlijke processen. Om ernstige of onomkeerbare schade te voorkomen moet er voldoende ruimte tussen de panelen worden gelaten (maximaal 50 procent bedekking).

De voorkeur voor deze locaties sluit het gebruik van andere, in de groene ruimte gelegen locaties niet uit. Ook impliceert het noemen van deze voorkeurslocaties niet een volgtijdelijkheid. De zonneladder is richtinggevend, niet leidend.

Artikel 3 Reikwijdte van deze beleidsregels

In artikel 3 wordt aangegeven wanneer de beleidsregels van toepassing zijn. In de Energievisie is vastgelegd dat de zonneladder in Borne van toepassing is. Maar deze is niet leidend. De beleidsregels zijn primair van toepassing op zonnevelden met een oppervlakte van meer dan 2 hectare. Er wordt in ieder geval 20 GWh aan zonnevelden vergund (excl. Het zonnepark Elhorst Vloedbelt). In de beleidsregels (artikel 6 en 7) is voor de diverse landschappelijke gebieden aangegeven hoeveel hectare zonneveld daar maximaal kan worden gerealiseerd. Aanvragen worden beoordeeld door een toetsingscomité. Het college neemt alleen aanvragen in behandeling na een positief advies van het toetsingscomité.

Artikel 4 Uitsluitingsgronden

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 5 Geschikte en mogelijk geschikte gebieden

De gemeente Borne wil nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen sturen en begeleiden vanuit de kwaliteiten van het buitengebied. Dit door knelpunten aan te pakken en te behouden en versterken wat goed is. Daarvoor zijn de bestaande kwaliteiten van het landelijk gebied in beeld gebracht. Daarbij is ingezoomd op cultuurhistorische, landschappelijke en ecologische kwaliteiten. In de "kansenkaart zonnevelden" (bijlage II) worden geschikte, mogelijk geschikte en ongeschikte gebieden (zie artikel 4) onderscheiden.

Artikel 6 Voorwaarden opzet en inrichting zonneveld in als geschikt (groene kleur in bijlage II) aangemerkte gebieden

Dit artikel geeft voorwaarden over opzet en inrichting van zonnevelden in gebieden die als geschikt zijn aangemerkt zoals aangegeven op "Bijlage II: Kansenkaart zon gemeente Borne"

In dit artikel is aangegeven hoeveel hectare één zonneveld in de diverse landschapstypes mag bedragen. De landschapstypes zijn aangegeven op bijlage III 'Kaart Landschapstypologie'.

Bij het maken en realiseren van een zonneveld moet rekening worden gehouden met de generieke inrichtingsprincipes en aanvullend daarop de specifieke inrichtingsprincipes per landschapstype zoals omschreven in Bijlage IV: 'Inrichtingsprincipes zonnevelden'. Dit document is leidend voor de uitwerking hiervan. Daar moet rekening mee worden gehouden bij de uitwerking en realisatie van de plannen.

Een voorwaarde in dit artikel is dat er rekening is gehouden met lichtinval en regenwaterverdeling van de ondergrond en de gevolgen voor de bodemkwaliteit.

Uit een overzichtsstudie van de Universiteit Wageningen uit 2019 blijkt dat minder licht en een andere verdeling van water zullen leiden tot minder bodemleven, lagere organische stofgehalten. Tegelijkertijd wordt in dat onderzoek vastgesteld dat een ecologische inrichting van zonneparken met extensief beheerde vegetaties ook kansen kan bieden op een positief effect op de structuur en kwaliteit van de bodem. Tegen die achtergrond heeft de provincie Overijssel in haar Handreiking zonnevelden aangegeven dat een derde (1/3) van de grond tussen de rijen panelen vrijgehouden dient te worden.

In dit artikel staat ook dat uit de aanvraag moet blijken dat met het realiseren van het zonneveld invulling wordt gegeven aan één of meerdere van de volgende thema's: waterbeheer, natuurontwikkeling, recreatie, educatie, of agrarisch medegebruik. Het idee hierachter is dat zonnevelden een positieve bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van andere opgaven. Een deel van die opgaven in het landelijk gebied is aan een locatie of gebied gebonden. Waterberging is bijvoorbeeld alleen zinvol op lagergelegen plaatsen of in beekdalen. Realisatie van groenblauwe dooradering (netwerk van watergangen en landschapselementen) volgt de landschappelijke structuur en ecologische verbindingen vergroten leefgebieden van specifieke soorten. Zonnevelden worden bij voorkeur en waar mogelijk gecombineerd met deze locatie- of gebied gebonden opgaven. Voor opgaven die niet specifiek gebonden zijn aan een locatie zijn er in principe altijd mogelijkheden om die te combineren met zonnevelden. Verbetering van biodiversiteit, koolstofvastlegging in organische stof of een schakel in een circulair landbouwbedrijf zijn daar voorbeelden van.

Artikel 7 Voorwaarden opzet en inrichting zonneveld in als mogelijk geschikt (oranje kleur in bijlage II) aangemerkte gebieden

Dit artikel geeft voorwaarden over opzet en inrichting van zonnevelden in gebieden die als mogelijk geschikt zijn aangemerkt zoals aangegeven op "Bijlage II: Kanskaart zon gemeente Borne"

In dit artikel is aangegeven hoeveel hectare één zonneveld in de diverse landschapstypes mag bedragen, De landschapstypes zijn aangegeven op bijlage III 'Kaart Landschapstypologie'.

Bij het maken en realiseren van een zonneveld moet rekening worden gehouden met de generieke inrichtingsprincipes en aanvullend daarop de specifieke inrichtingsprincipes per landschapstype zoals omschreven in Bijlage IV: 'Inrichtingsprincipes zonnevelden'. Dit document is leidend voor de uitwerking hiervan. Daar moet rekening mee worden gehouden bij de uitwerking en realisatie van de plannen.

Een voorwaarde in dit artikel is dat er rekening is gehouden met lichtinval en regenwaterverdeling van de ondergrond en de gevolgen voor de bodemkwaliteit.

Uit een overzichtsstudie van de Universiteit Wageningen uit 2019 blijkt dat minder licht en een andere verdeling van water zullen leiden tot minder bodemleven, lagere organische stofgehalten. Tegelijkertijd wordt in dat onderzoek vastgesteld dat een ecologische inrichting van zonneparken met extensief beheerde vegetaties ook kansen kan bieden op een positief effect op de structuur en kwaliteit van de bodem. Tegen die achtergrond heeft de provincie Overijssel in haar Handreiking zonnevelden aangegeven dat een derde (1/3) van de grond tussen de rijen panelen vrijgehouden dient te worden.

In dit artikel staat ook dat uit de aanvraag moet blijken dat met het realiseren van het zonneveld invulling wordt gegeven aan één of meerdere van de volgende thema's: waterbeheer, natuurontwikkeling, recreatie, educatie, of agrarisch medegebruik. Het idee hierachter is dat zonnevelden een positieve bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van andere opgaven. Een deel van die opgaven in het landelijk gebied is aan een locatie of gebied gebonden. Waterberging is bijvoorbeeld alleen zinvol op lagergelegen plaatsen of in beekdalen. Realisatie van groenblauwe dooradering (netwerk van watergangen en landschapselementen) volgt de landschappelijke structuur en ecologische verbindingen vergroten leefgebieden van specifieke soorten. Zonnevelden worden bij voorkeur en waar mogelijk gecombineerd met deze locatie- of gebied gebonden opgaven. Voor opgaven die niet specifiek gebonden zijn aan een locatie zijn er in principe altijd mogelijkheden om die te combineren met zonnevelden. Verbetering van biodiversiteit, koolstofvastlegging in organische stof of een schakel in een circulair landbouwbedrijf zijn daar voorbeelden van.

Artikel 8 Technische voorwaarden

De in dit artikel genoemde voorwaarden behoeven geen nadere toelichting.

Artikel 9: Aansluitmogelijkheden transportnet

De initiatiefnemer van het zonneveld moet aantoonbaar maken dat het zonneveld binnen 5 jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning voor het zonnepark aangesloten kan worden op het energienet en dat het energienet het zonneveld aankan. Dat wil zeggen dat het energienet de stroom van het zonneveld zonder problemen (uitgezonderd calamiteiten) kan verwerken.

Artikel 10 Economische voorwaarden

Initiatiefnemer moet met een investeringsplan aantoonbaar maken dat er voldoende financiële middelen zijn om het zonneveld volgens de inrichtingsprincipes (zoals aangegeven in de artikelen 6 en 7) te realiseren, en na afloop van het gebruik te verwijderen conform de daarvoor gemaakte afspraken.

Ook dient er per hectare zonneveld een eenmalige afdracht plaats te vinden. De bedragen zijn afhankelijk of het zonneveld in geschikt of mogelijk geschikt gebied ligt. De bedragen worden overgedragen aan de Stichting Groene en Blauwe Diensten Overijssel. Zij beheren het gemeentelijk landschapsherstel. De bedragen zullen ten goede komen aan landschapsherstel in de gemeente Borne.

Artikel 11 Maatschappelijke voorwaarden/Participatie

De realisatie van zonneparken geeft vaak aanleiding tot bezwaren. Daarom kiezen wij ervoor dat een initiatiefnemer, voordat een omgevingsvergunning kan worden aangevraagd, zich eerst met zijn voornemen bij ons meldt. Wij zullen dan het principe verzoek toetsen aan ons beleid. Een totale toetsing kan op dat moment nog niet plaatsvinden. Wij zullen het principe verzoek in eerste instantie toetsen aan de volgende punten:

- Initiatiefnemer maakt duidelijk om welke gronden het gaat en of hij/ zij de beschikking heeft of kan krijgen over de gronden waarop het zonneveld wordt beoogd;
- Initiatiefnemer onderbouwd binnen welke termijn verwacht wordt om aansluiting te krijgen op het elektriciteitsnet.
- Initiatiefnemer zet uiteen of hij bereid is om lokaal eigendom en omgevingsparticipatie te faciliteren voor belanghebbenden/ de omgeving. Ook geeft hij aan op welke manier dit wordt gefaciliteerd;
- Initiatiefnemer geeft in schets globaal aan om hoeveel hectare het gaat, het geschatte vermogen, positionering, bedekkingsgraad en gereserveerde ruimte voor landschappelijke inpassing;

Als wij, na toetsing, het principe verzoek kansrijk beoordelen, en zo nodig randvoorwaarden meegeven, kan initiatiefnemer overleg starten met de omgeving (omwonenden, gebruikers/eigenaren van nabijgelegen percelen en andere belanghebbenden zoals natuur- en maatschappelijke organisatie). Als omwonenden worden aangemerkt, bewoners van panden uit de omgeving die vanuit de woning zicht hebben op de beoogde ontwikkelingslocatie. Voor de vraag of gebruikers/eigenaren van nabijgelegen percelen benaderd moeten worden, is bepalend of zij door de realisatie van het zonneveld rechtstreeks in hun belang kunnen worden geraakt. Daarbij adviseren wij in geval van twijfel een partij altijd te betrekken. Want het is uiteindelijk de rechter die bepaalt of iemand belanghebbende is.

Van een initiatiefnemer wordt verwacht dat hij gerechtvaardigde wensen van de omgeving in zijn plannen verwerkt. Wat gerechtvaardigde wensen zijn, kan van geval tot geval verschillen. Met het bijvoeglijk naamwoord “gerechtvaardigd” wordt tot uitdrukking gebracht dat de wensen van de omgeving op inhoudelijke gronden beoordeeld moeten worden. Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij zich inspannt om de haalbaarheid van de behoeftes van de omgeving te onderzoeken. Bij de beoordeling van datgene wat als gerechtvaardigd wordt beschouwd kan betekenis toekomen aan datgene wat elders in het land gebruikelijk is.

In dit artikel is aangegeven welke informatie de initiatiefnemer tenminste aan de omgeving moet verstrekken. Bij de indiening van de aanvraag omgevingsvergunning dient initiatiefnemer in een verslag uiteen te zetten hoe het gevoerde overleg is vormgegeven en tot welke resultaten het overleg heeft geleid. Ook dient in het verslag opgenomen te worden welke maatregelen (n.a.v. overleg met de omgeving) zijn overwogen maar niet zijn opgenomen in de aanvraag.

In dat verslag wordt uitgewerkt hoe de (gerechtvaardigde) wensen van de omgeving zijn vertaald in de aanvraag en wordt gemotiveerd welke maatregelen in dat verband zijn overwogen, maar achterwege zijn gebleven.

Bij de indiening van de aanvraag toetsen (zie voor de toetsing van de aanvraag artikel 14 en de toelichting daarop) wij of een initiatiefnemer zich voldoende heeft ingespannen om de omgeving bij de planvorming te betrekken en of de gerechtvaardigde wensen in het plan zijn vertaald.

De initiatiefnemer draagt er zorg voor dat omwonenden gedurende de looptijd van het project over de stand van zaken van het project worden geïnformeerd.

Artikel 12 Lokaal eigendom

Via deze beleidsregels stuurt de gemeente op een eerlijke verdeling van de lasten en de lusten. De gemeente wil hiermee gunstige omstandigheden creëren voor het ontstaan van maatschappelijke acceptatie.

Het uitgangspunt is het streven naar minimaal 50 % lokaal eigendom. Investeren in een zonproject is ondernemerschap. Dat vergt ook mee-investeren en risico lopen. Dit kan bewerkstelligd worden door samenwerking met BurenEnergie (<https://burenenergie.wordpress.com/>) of de oprichting van een eigen energiecoöperatie.

De gemeente Borne streeft zoals gezegd na dat ieder project voor ten minste 50% een vorm van lokaal eigenaarschap kent. Prioriteit wordt gesteld aan lokaal (mede)eigendom door een lokaal gewortelde en collectieve bewonerscoöperatie.

Dat het project collectief (mede) eigendom moet zijn betekent dat één lokale agrariër of één lokaal bedrijf dat een grondgebonden zonnepark zelfstandig realiseert zonder daar de omgeving van mee te laten profiteren in de opbrengsten, niet als lokaal eigendom beschouwd wordt. Wanneer lokaal eigendom niet haalbaar is, wordt verwacht dat gestreefd wordt naar een andere vorm van financiële participatie door een lokale en collectieve coöperatie. Zodat het project in meerderheid als een lokaal initiatief aangemerkt kan worden. Ieder project is uniek en vraagt om maatwerk in het lokale eigenaarschap. Het belangrijkste doel is dat de directe omgeving niet alleen de lasten maar ook de lusten ervaart. De concrete afspraken en keuzes in lokaal eigenaarschap worden in een omgevingsovereenkomst vastgelegd.

Vormen van lokaal eigenaarschap:

- (mede) eigendom waarbij inwoners verenigd in een coöperatie eigenaar worden van (een deel van) het initiatief. De gemeente Borne streeft op projectbasis naar minimaal 50% lokaal eigendom. De inwoners beslissen(mee) over de investering en over de opbrengsten en nemen financieel deel (in veel gevallen middels ledencontributies en het beschikbaar stellen van een achtergestelde lening); de nieuwe Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking kan hiervoor bijvoorbeeld toegepast worden.
- Vormen van financiële deelneming waarbij inwoners verenigd in een coöperatie weliswaar niet noodzakelijkerwijs mede-eigenaar worden van het initiatief maar wel een vorm van financiële participatie kennen zoals:

- a. Door het inschrijven op obligaties (achtergestelde lening) met een vaste rentevergoeding;
- b. Door het inschrijven op kWh- certificaten waarmee inwoners meerjarig groene stroom kunnen afnemen tegen de inleg van een vast bedrag per jaar;
- c. Door het opzetten van een omgevingsfonds: een deel exploitatieopbrengst wordt door de initiatiefnemer afgedragen ter bevordering van de leefbaarheid in de buurt. In principe is deze bijdrage - conform de advisering binnen de gedefinieerde gedragscodes – € 0,50 MWh/jaar.
- d. Door het aangaan van een omwonendenregeling: direct omwonenden die overlast ervaren kunnen via een omwonenden regeling gecompenseerd worden door de initiatiefnemer middels een bijdrage aan het verduurzamen van de woning, een korting op groene stroom, gratis zonnepanelen of een andere financiële vergoeding.
- e. Door het verkrijgen van een grondvergoeding

Stimuleren lokaal eigenaarschap

We vragen aan de initiatiefnemer om alles in het werk te stellen om de voorwaarde van ten minste 50% lokaal eigendom te organiseren.

Initiatiefnemer kan daarbij volgende inspanningen plegen:

- In de informatieavonden voor de omwonenden de mogelijkheden voor (mede)eigendom aan te bieden, en indien niet haalbaar, een andere vorm van financiële deelneming aan te bieden;
- De Stichting Duurzame Initiatieven Borne (DIBO) actief te betrekken om een vorm van lokaal eigenaarschap te bereiken.

Indien bij afdoende en aantoonbare inzet blijkt dat het na te streven minimale percentage lokaal eigendom of een vorm van financiële participatie niet gerealiseerd kan worden, kan het College een uitzondering maken onder voorwaarde dat:

- De initiatiefnemer aantoont dat er in elk geval voldoende draagvlak is onder de omwonenden voor het initiatief
- De initiatiefnemer met de omwonenden minimaal overeenstemming heeft bereikt over de financiële afdracht aan een omgevingsfonds voor het bevorderen van de leefbaarheid. De omwonenden (middels een stichting) beheren dit fonds en beslissen over de wijze waarop de financiële afdracht wordt ingezet.

Wanneer het initiatief uitsluitend is bestemd voor eigen energieopwekking en deze gebouw gebonden is, hoeft geen participatieproces te worden doorlopen of is financiële participatie niet aan de orde. Wel stimuleert de gemeente gebouw gebonden initiatieven toegankelijk te maken voor omwonenden.

Artikel 13 Planologische en ruimtelijke voorwaarden

In dit artikel staan een aantal algemene voorwaarden. Onder andere dient gelet te worden op nabijheid van hoogspanningsleidingen, gasleidingen, wegen en spoorwegen. Dient een zonneveld geen onevenredige inbreuk te maken op gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden van anderen. Ook dient er rekening te worden gehouden met verkeersveiligheid en sociale veiligheid. Ook gaat een voorwaarde over de termijn waarvoor het zonneveld wordt vergund.

Artikel 14 Procedure aanvraag

PROCEDURE AANVRAAG OMGEVINGSVERGUNNING ZONNEVELD

1. Een initiatiefnemer dient zich, voordat een omgevingsvergunning kan worden aangevraagd, eerst met zijn voornemen bij ons te melden. Wij zullen dan het principe verzoek toetsen aan ons beleid. Een totale toetsing kan op dat moment nog niet plaatsvinden (zie toelichting artikel 11). Als wij, na toetsing, het principe verzoek positief beoordelen, en zo nodig randvoorwaarden meegeven, kan initiatiefnemer overleg starten met de omgeving (omwonenden, gebruikers/eigenaren van nabijgelegen percelen en andere belanghebbenden zoals natuur- en maatschappelijke organisatie).
2. Nadat het overleg met de omgeving is afgerond (zie toelichting artikel 11) kan initiatiefnemer een geconcretiseerd plan, met de landschappelijke inpassing en waarin lokaal eigendom is geborgd, indienen. Daarbij dient initiatiefnemer **Bijlage I: Beoordelingsformulier toetsingscomité Zonnevelden** in te vullen en in te dienen bij de gemeente. Het indienen van het uitgewerkte plan met begeleidend het Beoordelingsformulier kan tot de uiterlijke datum die door de gemeente is aangegeven in een brief naar aanleiding van de eerste toets, zoals beschreven in lid b. van artikel 11.
3. Zodra de uitgewerkte plannen met het daarbij behorende 'Beoordelingsformulier toetsingscomité Zonnevelden' (Bijlage 1) zijn ingediend heeft het toetsingscomité 8 weken de tijd voor het beoordelen hiervan. Het toetsingscomité beoordeelt op basis van **Bijlage I: Beoordelingsformulier toetsingscomité Zonnevelden**. Het toetsingscomité zal een positief advies afgeven richting het college voor de initiatieven met het hoogste aantal punten totdat de som van de opwek van de initiatieven voorziet in de doelstelling van 20GWh;
4. Initiatiefnemers die een positief advies hebben ontvangen kunnen daarna een omgevingsvergunning indienen. Aan verzoeken om omgevingsvergunning waarvoor een positief advies door het toetsingscomité is afgegeven zal het college medewerking verlenen.

Door het indienen van een omgevingsvergunningaanvraag is de legesverordening van toepassing en zal er, ook bij afwijzing, leges betaald moeten worden. Aangezien er veel voorwaarden in de beleidsregels staan adviseren wij initiatiefnemers om voordat een officiële aanvraag wordt ingediend vooroverleg te voeren over de aanvraag. Op deze wijze worden mogelijke kosten bij een afwijzing van een aanvraag voorkomen.

Uiteraard mag een initiatiefnemer ook direct een aanvraag indienen maar hij dient zich dan bewust te zijn van mogelijke financiële risico's.

Artikel 15 toetsingscomité zonnevelden

Het college stelt een toetsingscomité in dat aanvragen gaat beoordelen en daarover gaat adviseren aan het college. Het comité bestaat uit diverse disciplines die noodzakelijk zijn om een aanvraag te beoordelen. Zoals landschap, ecologie en participatie.

Het comité beoordeelt de aanvragen op basis van "bijlage 1: Procedure Zonnevelden". Bijlage I: Beoordelingsformulier toetsingscomité Zonnevelden

Het comité geeft een schriftelijk advies aan het college.

Bij het indienen van een aanvraag dienen initiatiefnemers het beoordelingsformulier (Bijlage I: Beoordelingsformulier toetsingscomité Zonnevelden) in te vullen en dat te voegen bij de aanvraag.

Aanvragen die niet door het comité zijn beoordeelt worden afgewezen.

Artikel 16 Verklaring van geen bedenkingen

Bij de vaststelling van de beleidsregels heeft de raad verklaard dat aanvragen voor zonnevelden die voldoen aan deze beleidsregels kunnen worden aangemerkt als 'categorie van gevallen' als bedoeld in artikel 6.5, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht. Voordeel is dat niet voor ieder verzoek om een zonneveld een verklaring van geen bedenkingen door de raad moet worden afgegeven.

Artikel 17 Inwerkingtreding

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 18 Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.