

Evaluatie Beleid zonneparken gemeente Schagen en RES zoekgebieden zon op land

versie: 30 augustus 2022 voor college BenW 6 september 2022
auteur: Projectgroep Zon op land gemeente Schagen

Inhoud

Evaluatie Beleid zonneparken gemeente Schagen en RES zoekgebieden zon op land	1
1. Aanleiding	1
2. Conclusies en vervolg	1
3. Opbouw van de evaluatie	2
4. Nieuwe omstandigheden sinds de vaststelling van het beleid zonneparken	2
5. Uitvoering beleid Zonneparken: de vergunningverlening	3
6. Planologische haalbaarheid RES zoekgebieden Zon op land	4
7. Het achterliggend doel van het Beleid zonneparken Schagen	5

1. Aanleiding

Op 11 februari 2020 heeft de gemeenteraad het volgende besluit genomen: "Opdracht te geven om een integrale evaluatie van het beleid zonneparken te verwerken in het proces van de Regionale Energie Strategie (RES)". Het moment van evaluatie is met de vaststelling van de RES NHN 1.0 op 29 juni 2021, aangebroken.

Nadat op 5 februari 2019 de gemeenteraad het Beleid zonneparken Schagen had vastgesteld en op 11 februari 2020 een beleidswijziging had doorgevoerd, is een aantal jaren ervaring op gedaan met het beleid als toetsingskader voor vergunningaanvragen van zonneparken. Deze ervaringen zijn meegenomen in de evaluatie.

2. Conclusies en vervolg.

De evaluatie leidt tot de volgende conclusies en vervolgaanpak.

Conclusies

1. Bij het toepassen van gemeentelijk en provinciaal beleid blijkt dat regels met elkaar in strijd zijn of samen zoveel voorwaarden vereisen dat weinig initiatieven zonder een uitgebreide (langdurige en arbeidsintensieve) procedure tot een positieve beschikking leiden. Dit belemmert de voortgang van de afhandeling van vergunningaanvragen zonneparken in Schagen. Bijstelling van het gemeentelijk beleid is nodig.
2. Na vaststelling van het beleid voor zonneparken is de RES NHN1.0 vastgesteld. Met het huidig gemeentelijk beleidskader wordt onvoldoende invulling gegeven aan de RES-doelstellingen en -opgave in Schagen. Bijstelling van beleid is nodig.
3. Bij het vaststellen van de zoekgebieden in de RES NHN 1.0 is onvoldoende naar de haalbaarheid ervan gekeken. Uitwerking van de zoekgebieden op planologische, technische en maatschappelijke haalbaarheid is noodzakelijk.
4. Het beleid Zonneparken Schagen fungeert op zich als een goed toetsingskader voor de toetsing van vergunningaanvragen voor zonneparken kleiner dan 2 ha. Het beleid is met een gedegen participatietraject tot stand gekomen. Er worden voldoende randvoorwaarden gesteld aan de nieuwe ontwikkeling van zonneparken, zonder dat dit te veel ten koste gaat

van andere waarden. Kanttekening hierbij is dat dit niet altijd binnen de provinciale verordening past.

Voorstel vervolgaanpak

1. Provincie en gemeente onderzoeken beiden de mogelijkheden binnen de RES-zoekgebieden Dit onderzoek leidt tot een eerste uitwerking van de zoekgebieden.
2. Op basis van stap 1 onderzoekt de gemeente in de zoekgebieden met de netbeheerder de technische haalbaarheid en de consequenties voor de tijdsplanning van zonneparken in deze zoekgebieden.
3. In de zoekgebieden die planologisch en technisch haalbaar zijn, onderzoekt de gemeente de maatschappelijke haalbaarheid.
4. Indien zoekgebieden technisch en maatschappelijk haalbaar blijken te zijn, dan worden deze (aangepaste) zoekgebieden opgenomen in het beleidskader;
5. Nadat het beleidskader vastgesteld is, worden de aangepaste zoekgebieden aan de RES-organisatie aangeboden om op te nemen in de herziening van de RES NHN.
6. Voor realisatie van zonneparken tot 2 hectare bij agrarische bedrijven gaan we een passende oplossing zoeken binnen de huidige gemeentelijke en provinciale kaders.

3. Opbouw van de evaluatie

Deze evaluatie beschrijft:

- Paragraaf 4: of er (nieuwe) omstandigheden zijn die het nodig maken dat het beleid zonneparken wordt aangepast;
- Paragraaf 5: of het beleid in de praktijk werkbaar/uitvoerbaar is: de vergunningverlening.
- Paragraaf 6: of vergunningaanvragen voor grote zonneparken in de RES-zoekgebieden Zon kansrijk zijn;
- Paragraaf 7: of het achterliggend doel van het beleid zonneparken met het beleid wordt bereikt.

4. Nieuwe omstandigheden sinds de vaststelling van het beleid zonneparken

A. Provinciaal beleid

Analyse: De Provincie NH heeft in 2020 de Provinciale Omgevingsverordening vastgesteld met daarin onder meer opgenomen de uitvoeringsregels van 2016-2017, die in 2019 zijn herzien, ten aanzien van zonneparken. In 2019 heeft zij ook een Kwaliteitsimpuls Zonneparken uitgebracht. Daarnaast heeft zij, in 2021, beleid Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL)¹ vastgesteld. Een nieuwe provinciale verordening, de Omgevingsverordening 2022, wordt van kracht met de invoering van de Omgevingswet. Ook daar worden de eerder genoemde uitvoeringsregels weer opgenomen.

Evaluatie: In het BPL zijn voormalige regimes weidevogelleefgebied, bufferzones en aardkundige monumenten samengebracht. In Schagen zijn daarmee gebieden met beschermingsregimes (met name weidevogelleefgebieden) weggevalen. Aangezien de gemeente deze in haar zonneparkenbeleid letterlijk op kaart had overgenomen, zijn deze niet automatisch in het beleid gewijzigd, maar blijven bestaan.

¹ De BPL-gebieden zijn landschappelijke, aardkundig, cultuurhistorisch en/of ecologisch van waarde. In Schagen zijn sinds 12 april 2021 de aangewezen BPL gebieden: Schagen, Callantsoog, Zijpepolder noord en zuid. Elk gebied heeft kernkwaliteiten die behouden of versterkt moeten worden. Als een nieuwe ontwikkeling is gepland, moet vooraf worden aangetoond dat hiermee de kernkwaliteiten van het BPL-gebied niet worden aangetast.

Zie verder paragraaf 5.

B. De Regionale Energie Strategie

Analyse: De gemeenteraad van Schagen heeft op 29 juni 2021 de Regionale Energie Strategie vastgesteld. Om de grote, regionale, opgave te behalen staat de RES grote zonneparken voor. Deze zouden tevens beter in te passen zijn in de elektriciteitsinfrastructuur.

In Schagen zijn zes zoekgebieden voor Zon op land aangewezen. In de periode vanaf vaststelling onderzoekt de gemeente nu of en waar nieuwe zonneparken planologisch, technisch en maatschappelijk haalbaar zijn. Zodra de haalbaarheid op al deze drie punten duidelijk is, wordt dit de inbreng van de gemeente in het RES-proces.

Evaluatie: De planologische haalbaarheid binnen de zoekgebieden voor grote zonneparken (groter dan 2 ha) is op dit moment zeer klein. In paragraaf 5 en 6 wordt hier verder op in gegaan.

De planologische haalbaarheid is bepalend voor het nemen van de vervolgstappen: het vaststellen van de technische en maatschappelijke haalbaarheid.

5. Uitvoering beleid Zonneparken: de vergunningverlening

Analyse:

- a. Het afhandelen van vergunningen loopt niet soepel, omdat bij uitvoering van het zonbeleid is gebleken dat het beleid van de gemeente en van de Provincie niet overeenkomen of zelfs conflicteren. De stapeling van dit beleid, maakt aanvragen van grote zonneparken in zoekgebieden Zon in Schagen op dit moment vrijwel niet kansrijk. Bijvoorbeeld: de Provincie gaat uit van aansluiting bij stedelijk gebied c.q. dorpslinten, de gemeente staat in haar beleid ook in andere delen van het buitengebied zonneparken toe; de Provincie streeft naar grotere parken, terwijl de gemeente in gebieden met agrarische functie een maximum heeft gesteld van 2 hectare per park. Hierdoor zijn aanvragen voor zonneparken die door de gemeente zijn gehonoreerd, vaak in strijd met de provinciale regels. Andersom, er zijn aanvragen die passend zijn in het provinciale beleid en die niet passen in het gemeentelijk beleid.
- b. Zowel provincie als gemeente kunnen gemotiveerd besluiten af te wijken van hun beleid. Op basis van concrete aanvragen kunnen Gedeputeerde Staten afwijken van de omgevingsverordening, als het college van BenW daarom verzoekt. Ook kan de raad gebruik maken van de hardheidsclausule om van haar eigen beleid af te wijken om een groter park mogelijk te maken.
- c. Daarnaast is het mogelijk dat de provincie zogeheten stimuleringsgebieden aanwijst. Daarbij kunnen de (locatie)voorwaarden uit de omgevingsregeling (deels) worden losgelaten.

Evaluatie: met het huidig beleidskader:

- a) kost de afhandeling van vergunningaanvragen veel tijd en menskracht;
- b) wachten consulten of vergunningaanvragen op een uitspraak; er is sprake van een impasse.
- c) zijn de besluiten op omgevingsvergunningen, waarbij afgeweken wordt van hetzij gemeentelijk hetzij provinciaal beleid voor zonneparken, kwetsbaar voor bezwaar en beroep.

- d) is nog geen stimuleringsgebied bij de provincie aangevraagd. Tot dusver zijn dergelijke stimuleringsgebieden bij andere gemeenten alleen aangewezen voor concrete initiatieven. Dit is dan achteraf bepaald.

Aanbevelingen:

Het gemeentelijk beleid bij te stellen, als volgt:

- De planologische, technische en maatschappelijke haalbaarheid van grote zonneparken in zoekgebieden te verduidelijken en de gebieden waarvan de haalbaarheid groot is (de kansrijke zoekgebieden) op te nemen in het beleid zonneparken (zie verder paragraaf 6.).
- Aan de provincie te vragen de kansrijke zoekgebieden aan te wijzen als stimuleringsgebied. Deze werkwijze, waarbij aan de voorkant in het proces stimuleringsgebieden zijn aangewezen, ondersteunt het besluitvormingsproces beter.
- Binnen de kansrijke zoekgebieden kunnen dan – middels de uitgebreide procedure - omgevingsvergunningen worden verleend voor de 25 jaarstermijn die de provincie eist.
- Voor realisatie van zonneparken tot 2 hectare bij agrarische bedrijven gaan we een passende oplossing zoeken binnen de huidige gemeentelijke en provinciale kaders.

6. Planologische haalbaarheid RES zoekgebieden Zon op land

Analyse:

- a. uit een eerste analyse van planologische haalbaarheid van de zoekgebieden is gebleken dat het huidige gemeentelijk beleid weinig mogelijkheden biedt voor de ontwikkeling van zonneparken groter dan 2 ha. Ook zijn er zijn weinig tot geen locaties in de RES- zoekgebieden op voorhand die voldoen aan het beleid van de Provincie. Met het huidig beleid kan de RES-opgave in Schagen niet worden gerealiseerd;
- b. uit deze eerste analyse blijkt ook dat delen van de zoekgebieden in Schagen niet geschikt zijn voor zonneparken, aangezien zij in gebieden zijn liggen met reeds bestaande of geplande woon- of bedrijvenlocaties of in gebieden met hoge recreatie- en natuur en- landschapswaarden;
- c. er is geen plafond gesteld aan het maximaal aan oppervlak te realiseren zonnepark in Schagen; het zou kunnen zijn dat er een grens aan maximum te realiseren zonneparken moet worden gesteld, wegens argumenten van landschappelijke kwaliteit, het behoud van voldoende agrarische grond en dergelijke;
- d. De huidige RES-zoekgebieden hebben geen wettelijke status. Het zijn gebieden waar de haalbaarheid voor een zonnepark wordt onderzocht. Bij vergunningaanvragen kunnen deze niet als toetsingsgrond dienen. Een toetsingskader voor grote zonneparken in zoekgebieden is nodig.

Evaluatie en aanbevelingen:

- a. de delen van de zoekgebieden waar de planologische haalbaarheid voor de aanleg van zonneparken afwezig of zeer klein is, vervallen;
- b. voor de deelgebieden waar de planologische haalbaarheid wel aanwezig is, werkt de gemeente een helder en uitvoerbaar kader uit onderwerpen als (financiële) participatie, meervoudig ruimtegebruik en, zo nodig, het stellen van een plafond, worden hierin meegenomen;
- c. tijdens de voorbereiding van het beleidskader, werken we de technische en maatschappelijke haalbaarheid uit. Indien deelgebieden technisch en maatschappelijk haalbaar blijken te zijn, dan worden deze (aangepaste) zoekgebieden (de kansrijke zoekgebieden) opgenomen in het beleidskader;

- d. nadat het beleidskader vastgesteld is, worden de aangepaste zoekgebieden aan de RES-organisatie aangeboden om op te nemen in de herziening van de RES NHN.

7. Het achterliggend doel van het Beleid zonneparken Schagen

Het beleid Zonneparken Schagen is in 2019 vastgesteld. Op 11 februari 2020 is het beleid, op basis van de eerste evaluatie en een amendement, herzien. Het maximum van 2 ha is toen aan de regels toegevoegd. Uit het verslag van de bespreking door de raad en uit het participatietraject dat daarop volgde, zijn de volgende achterliggende doelen gereconstrueerd.

A. Stellen van randvoorwaarden

Analyse: Wegens de noodzaak van de energietransitie en omdat deze deels wordt ingevuld door grondgebonden zonne-installaties, is het stellen van randvoorwaarden aan deze ontwikkeling noodzakelijk. Er zijn immers ook andere functies in het gebied die van belang zijn zoals landbouw, recreatie, natuur, landschap en een prettige leefomgeving. Het beleid moet voorzien in randvoorwaarden waarbinnen initiatieven voor grondgebonden zonne-installaties in beperkte mate mogelijk zijn. Het beleid is met name ook bedoeld om het voor agrarische bedrijven mogelijk te maken voor eigen gebruik duurzame elektriciteit op te wekken. Het toekomstperspectief is immers dat bedrijven hun energiegebruik gaan elektrificeren. Daarom is gesteld dat in landelijk gebied maximaal 2 ha zonnepark aangrenzend aan een agrarisch bouwvlak mogelijk is. Onder bestaande windturbines zijn wel grotere zonneparken mogelijk.

Evaluatie: Positief is dat de randvoorwaarden hebben geleid tot een beperkte toename van zonneparken in Schagen. Een nadeel is dat het huidige beleid het niet altijd mogelijk maakt dat juist goed ontworpen initiatieven met zorgvuldige landschappelijke inpassing en meervoudig ruimtegebruik kunnen worden goedgekeurd, omdat deze op andere punten niet voldoen aan het gemeentelijk beleid (bijvoorbeeld te groot of niet grenzend aan een agrarisch bouwvlak). Ook kan het zijn dat het niet voldoet aan provinciaal beleid (niet grenzend aan stedelijk gebied c.q. dorpslint).

B. Voortgang

Analyse: Het is belangrijk zicht te houden op de ontwikkelingen van de zonneparken in Schagen en de bijdrage van deze zonneparken aan de energietransitie. Het huidige zonneparkenbeleid heeft geleid tot 6,6 ha zonnepark vergund vanaf 2020. Er zijn verschillende initiatieven met verzoeken die wachten op toestemming/afwijzing. Er lopen een aantal bezwaar- of beroepsprocedures.

Evaluatie: de informatie over de projecten die vergund zijn, is openbaar. Op dit moment is de doorlooptijd van de afhandeling van consult- en vergunningaanvragen erg lang.

C. Draagvlak

Analyse: Er moet draagvlak onder de inwoners zijn. Door middel van participatie kan draagvlak worden vergroot. Onderscheid kan worden gemaakt in proces- en projectparticipatie. Met procesparticipatie wordt bedoeld dat belanghebbenden betrokken worden in een beleidsproces en daar invloed op kunnen uitoefenen. Projectparticipatie: indien op basis van dit beleid projecten ontstaan, kunnen belanghebbenden meedenken en/of doen op projectniveau. In de RES en in het nieuwe coalitieakkoord is een voorgenomen uitgangspunt de mogelijkheid tot financiële participatie (volgens het Coalitieakkoord 2022: "50% lokale financiële participatie in samenwerking met een energiecoöperatie"). In het gemeentelijk

beleid is bij de oprichting van een zonnepark, participatie van inwoners verplicht gesteld. Bij de aanvraag van een vergunning dient een participatieplan te zijn bijgevoegd. Ook financiële participatie is verplicht, dan wel via financiële deelname van omwonenden (al of niet via een energiecoöperatie), dan wel via een afdracht aan het zonneparkenfonds. Via dit fonds wordt de bijdrage aan maatschappelijke doelen in Schagen toegekend.

Evaluatie: Procesparticipatie: tijdens de opstelling van het zonneparkenbeleid is een participatietraject uitgevoerd. Projectparticipatie: Enkele projecten zijn in beheer van een energiecoöperatie. Het fonds voor zonneparken is in 2020 opgericht en functioneert zoals bedoeld. Er zijn inmiddels twee maatschappelijke projecten gefinancierd: de IJsbaan en het Roockershuyspark. Er zit nu 98.000 euro in kas. Het fonds wordt beheerd door de Schager Uitdaging.