

Voorlopig →

ARCHIEFEXEMPLAAR

RIS 2019-R-347



Behoort bij raadsbesluit d.d.
12 december 2019
Mij bekend,
de griffier,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "K.H.W. Groenewoud-de Best", written over a horizontal line.

mr. K.H.W. Groenewoud-de Best

717119
30 oktober 2019

BELEIDSKADER
ZONNEPARKEN

Gemeente Boxmeer

definitief v3.7





Duurzame oplossingen in
energie, klimaat en milieu

Postbus 579
7550 AN Hengelo
Telefoon (074) 248 99 40

Documenttitel	Beleidskader zonneparken
Soort document	definitief v3.7
Datum	30 oktober 2019
Projectnummer	717119
Opdrachtgever	Gemeente Boxmeer
Auteur	Jorden Hoogeveen, Pondera Consult
Vrijgave	Paul Janssen, Pondera Consult

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Waarom een beleidskader?	1
1.3	Toepassing van het beleidskader	2
2	Grondgebonden zon locaties	3
2.1	Inleiding	3
2.2	Landschap	3
2.3	Wenselijkheid locaties	5
2.4	Kansrijke gebieden	6
2.5	Voorlopige visie	6
3	Afwegingskader	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Ruimtelijke randvoorwaarden	9
3.3	Procesmatige randvoorwaarden	15
4	Organisatie	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Organisatie en inzet	19
4.3	Verantwoordelijkheden	20
4.4	Werkwijze en procedure	20
4.5	Financiële onderbouwing	21
5	Financiën	22
5.1	Financiële participatie	22
5.2	Financiële onderbouwing van projecten	22
5.3	Planschade en leges	23

*Bijlage : Aanvraagprocedure
zonneparken*

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De Nederlandse energiehuishouding moet duurzamer en minder afhankelijk worden van eindige fossiele brandstoffen. In Europees verband is afgesproken om in 2020 14% van het totale energieverbruik in Nederland duurzaam te realiseren. De opwekking zal moeten plaatsvinden via een mix van energiebronnen, waaronder zonne-energie, windenergie, bio-energie en aardwarmte. Zonne-energie speelt daarbij een belangrijke rol, omdat het een groot potentieel kent en relatief eenvoudig te installeren is. Daarnaast is het een beproefde technologie.

Landelijk neemt de aandacht voor de mogelijkheden van grootschalige (grondgebonden) zonne-energie toe. Steeds meer gemeenten vertalen ambities en visies op het gebied van de energietransitie in concrete doelstellingen en beleid voor zonneparken¹. De gemeenten binnen het 'Land van Cuijk' – Grave, Mill & Sint Hubert, Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis – hebben gezamenlijk reeds een gezamenlijke eerste verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden voor grondgebonden zonneparken².

Doelstelling gemeente Boxmeer

De gemeente Boxmeer heeft de ambitieuze doelstelling om in 2045 een energie neutrale gemeente te worden. Het uitgangspunt hierbij is om door middel van elektriciteitsopwekking door duurzame energie in de volledige energievraag in de gemeente te kunnen voorzien. Met deze doelstelling neemt de gemeente Boxmeer verantwoordelijkheid voor haar bijdrage aan het beperken van de uitstoot van broeikasgassen en het verminderen van de afhankelijkheid van fossiele energiebronnen (energievoorzieningszekerheid). Alle bronnen in de energiemix zijn nodig om te komen tot een energieneutrale gemeente in 2045.

De gemeente Boxmeer heeft vervolgens op basis van de gezamenlijke eerste verkenning in het 'Land van Cuijk' besloten om een vervolgstap te zetten en een beleidskader voor zonne-energie op te stellen. In een apart rapport³ wordt ingegaan op de aanleiding en noodzaak van zonneparken in de duurzame energiemix. Op basis van deze verkenning van de energieopgave en de potenties van de gemeente Boxmeer is gebleken dat het niet haalbaar is om zonder grondgebonden zonne-energie te voldoen aan de doelstelling (zie rapport: energieverkenning). Grondgebonden zonne-energie is noodzakelijk in de gemeente Boxmeer om uiteindelijk energieneutraal te kunnen worden.

Beleidskader voor zonneparken

Dit rapport geeft het beleidskader voor zonne-energie in de gemeente Boxmeer met de visie en doelstelling voor (grondgebonden) zonneparken en de richtlijnen en randvoorwaarden waaronder de gemeente medewerking kan verlenen aan realisatie.

1.2 Waarom een beleidskader?

Grondgebonden zonneparken zijn nodig voor het behalen van de Boxmeerse energiedoelstellingen. De ontwikkeling van grondgebonden zonneparken is vanuit technisch

¹ De term 'zonneparken' wordt in deze rapportage gehanteerd voor grootschalige grondgebonden opstellingen van zonnepanelen, bedoelt voor energieopwekking met een bedrijfsmatig karakter.

² Verkenning zonneparken, 2017

³ Pondera Consult, 2019: "Energieverkenning gemeente Boxmeer"

perspectief in principe vrijwel overal in de gemeente mogelijk. Echter, dit betekent niet dat alle locaties zich even goed lenen voor de realisatie van een zonnepark. Ook heeft de manier van inrichten van een zonnepark effecten op de beleving en ruimtelijke impact. Dit beleidskader gaat nader in op de vraag 'waar en hoe' zonneparken in Boxmeer mogelijk kunnen zijn en geeft het afwegingskader voor de initiatieven.

1.3 Toepassing van het beleidskader

Kansrijke gebieden

Hoofdstuk 2 gaat in op de vraag 'waar en hoe' zonneparken in Boxmeer mogelijk kunnen zijn. Dit heeft geresulteert in een aantal kansrijke gebieden voor grondgebonden zonneparken. De gebieden bieden een globaal kader, waarbij wordt opgemerkt dat ieder individueel project maatwerk is en een onderbouwing behoeft waarom deze locatie geschikt is.

Afwegingskader

Hoofdstuk 3 (H3) geeft het afwegingskader voor de initiatieven (ruimtelijk en procesmatig). Hoofdstuk 5 (H5) geeft het financiële afwegingskader. Gecombineerd met de kansenkaart en het afwegingskader kunnen projecten beoordeeld worden en kan aan initiatiefnemers die zich melden aangegeven worden welke aspecten zij dienen uit te werken teneinde de kansrijkheid van hun projecten te vergroten. Naarmate beter aan de criteria wordt voldaan, kan een project als meer kansrijk worden aangemerkt. Het afwegingskader is verdeel in drie categorieën randvoorwaarden met bijbehorende onderwerpen zoals samengevat in onderstaande tabel. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de bijbehorende hoofdstukken.

Randvoorwaarden	Onderwerpen
Ruimtelijke randvoorwaarden (H3)	motiveringsplicht locatie, maat en schaal, afstand tot woonbebouwing, beveiliging zonnepark, infrastructuur, landschappelijke inpassing, levensduur project, archeologisch onderzoek, ecologisch onderzoek
Procesmatige randvoorwaarden (H3)	participatie(-ladder), communicatie
Financiële randvoorwaarden (H5)	financiële participatie, financiële onderbouwing, planschade, leges

Organisatie

De energietransitie in het algemeen en het realiseren van zonneparken in de gemeente Boxmeer vergt een potentieel aanzienlijke inspanning van de gemeentelijke organisatie. Hoofdstuk 4 gaat daar nader op in. Zo wordt onder meer een 'zoncoördinator' aangesteld.

2 GRONDGEBONDEN ZON LOCATIES

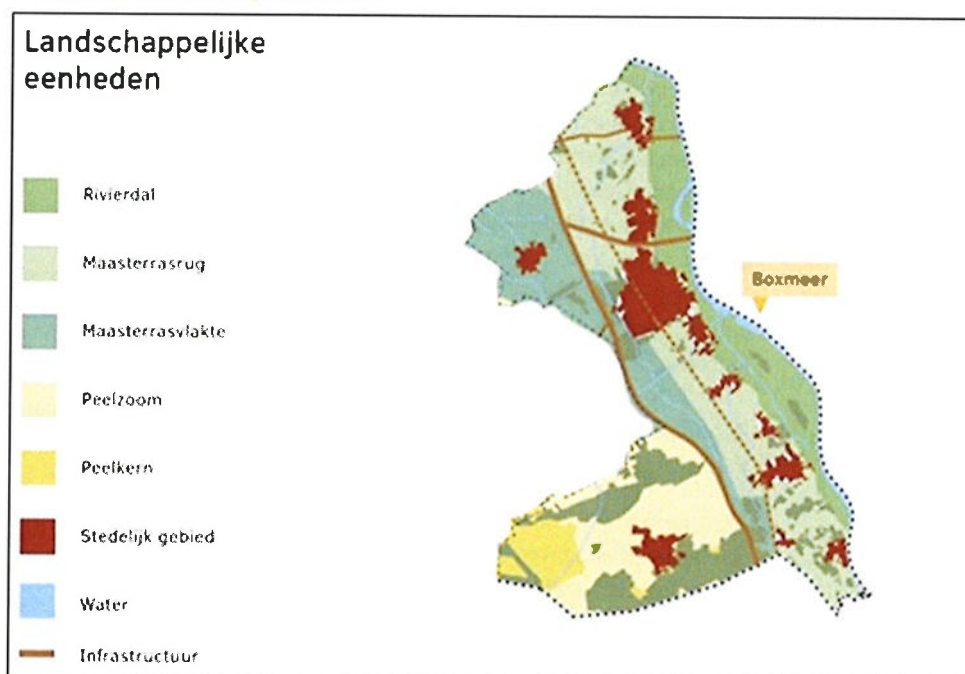
2.1 Inleiding

Grondgebonden zonneparken nodig zijn voor het behalen van de energiedoelstellingen in de gemeente Boxmeer. De ontwikkeling van grondgebonden zonneparken is vanuit technisch perspectief in principe vrijwel overal mogelijk. Echter dit betekent niet dat alle locaties zich even goed lenen voor de realisatie van een zonnepark. Ook heeft de manier van inrichten van een zonnepark effecten op de beleving en ruimtelijke impact. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag 'waar en hoe' zonneparken in Boxmeer mogelijk kunnen zijn.

2.2 Landschap

In de verkenning die voor het samenwerkingsverband 'Land van Cuijk'⁴ reeds in juni 2017 is gemaakt is een beschrijving gegeven van de aanwezige landschappen in regionaal verband (zie bijlage 1). Hierin is tevens aangegeven welke landschapstypen vanuit hun kenmerken passend zijn voor (grootschalige grondgebonden zon). Hieronder wordt kort herhaald welke belangrijkste relevante landschapstypen er binnen de gemeente aanwezig zijn.

Figuur 2.1 Landschappelijke eenheden



Bron: Pondera Consult, 2017

Landschappelijk bepalen drie gebieden de contouren van de gemeente: de Maasvallei aan de oostzijde, het beekdalgebied van de Raam in het midden en de Peelhorst met

⁴ Juni 2017

zijn bosgebieden in het westen⁵. In het Landschapsontwikkelingsplan zijn deze verder verfijnd in vijf landschappelijke eenheden: Maasvallei, Dalvlakte, Terraswelling, Terrasvlakte en Peelhorst. Deze verfijningen komen min of meer overeen met de eerdere analyse die op het schaalniveau van Land van Cuijk is uitgevoerd en worden hieronder beschreven.

Peelhorst

Op de overgang van de Peelrand naar het Maasterras is de breuklijn in de vorm van een terraswand nog steeds (deels) zichtbaar. De Peelrand wordt doorsneden door diverse beken die in oostelijke richting het Maasterras in stromen. Ze liggen min of meer haaks op de Peelrand. Op de Peelrand ontstond al snel bebouwing, vanwege de hoge en droge ligging tussen de natte, venige Peelkern en de natte broekgebieden van het Maasterras. De Peelhorst is een oud en gevarieerd zandlandschap, met een afwisseling van agrarische nederzettingen, akkercomplexen, weilanden en bossen. De (dennen)bossen werden aangeplant op de minder vruchtbare gronden, vaak voor de mijnbouw. Dit heeft geleid tot een stevige bosgordel tussen de dorpen die de overgang tussen Peelhorst en Maasterras markeert. Tussen de dorpen liggen oude ontginningslinten. Het gebied kenmerkt zich door relatief grootschalige landbouwgebieden.

Grootschalige zonneparken kunnen in deze grootschaligere landschappen passend zijn met relatief weinig bebouwing en grote percelen.

Maasterrasvlakte

De Maasterrasvlakte ligt als laaggelegen gebied tussen de oeverwal (Maasterrasrug) van de Maas en de Peelhorst. Het is uitgesleten door de Maas die hier vroeger als vlechtende rivier doorheen stroomde. Er is minder bebouwing dan op de Peelrand en het landschap is relatief vlak en open. Grave is een oude vestingstad aan de Maas en ligt aan het einde van de open en lager gelegen Maasterrasvlakte. De Graafse Raam ontwatert het van oorsprong moerassige gebied. Later is de Graafse Raam verbreed bij de aanleg van het Peelkanaal als verdedigingslinie (Peel-Raamstelling). Dit wordt nu gezien als een recreatief aantrekkelijk gebied. Landbouw, in de vorm van tuinbouw, boomteelt en ook veehouderij is een belangrijke functie in het gebied.

Zonneparken van beperkte omvang kunnen mogelijk zijn, mits zorgvuldig ingepast. Maatwerk is vereist.

Maasterrasrug / Dalvlakte

De Maasterrasrug werd gevormd door de brede en hoger gelegen oeverwal die is ontstaan door afzettingen van de Maas. Deze hoger gelegen gebieden waren aantrekkelijk voor bebouwing. Van deze vroege bebouwing hebben Cuijk en Boxmeer zich doorontwikkeld tot grotere kernen. Van deze vroege bebouwing hebben Cuijk en Boxmeer zich doorontwikkeld tot grotere kernen. Boxmeer is hierbinnen ingebed in een groene omgeving. De randen van de plaatsen op de Maasterrasrug zijn vaak wat rommelig in de overgang met het landschap. Bedrijventerreinen nemen in deze rand een prominente plek in. Karakteristiek voor dit landschapstype is de afwisseling tussen oude bebouwingslinten en open akkercomplexen. Ook bevindt zich hier een landgoederenzone met bossen, houtwallen en lanen. Nieuwe, stedelijke landschappen ontstaan rond de de grootschalige infrastructuur.

⁵ Landschapsontwikkelingsplan, 2007

Dit landschap leent zich in mindere mate voor grootschalige grondgebonden zonneparken, behalve op specifieke plekken nabij grootschalige infrastructuur, industrieterreinen of laagwaardige gronden (bijvoorbeeld voormalige stortplaatsen). Langs grootschalige infrastructuur is hiervoor een strook van circa 250 meter als afbakening gehanteerd. Dit is vooral bedoeld als indicatie, maar geen harde begrenzing. Op deze locaties is mogelijk ruimte voor grote zonnepark ontwikkelingen.

Rivierdal / Maasvallei

Het rivierdal van de Maas wordt gekenmerkt door de uiterwaarden met bakenbomen (populieren), maasheggen en dijken langs de Maas. Hierin ligt ook het Natura 2000 gebied Oeffelter Meent en het als Unesco biosfeer gebied voorgedragen Maasheggen gebied. De bakenbomen en maasheggen zijn vrij unieke elementen voor het Nederlandse rivierenlandschap.

Door de toeristisch recreatieve waarde van dit gebied, in combinatie met het zeer kleinschalige landschap en unieke waarden, leent dit gebied zich minder voor ontwikkeling van grootschalige grondgebonden zonneparken. Uitzonderingen kunnen kleinschalige lokale ontwikkelingen zijn, die altijd maatwerk vereisen.

2.3 Wenselijkheid locaties

Naast de geschiktheid vanuit landschappelijk perspectief spelen tot slot maatschappelijke voorkeuren voor locaties een rol. Hierbij wordt veelal uitgegaan van het bij voorkeur ontwikkelen van de meest laagwaardige gronden, voordat andere locaties worden aangewend. Daarnaast zijn een aantal locaties om praktische redenen uitgesloten:

- **Bosgebieden of houtopstanden:** aangezien er enerzijds voldoende andere ruimte beschikbaar is en het anderzijds vanuit duurzaamheidsperspectief niet verdedigbaar is bomen te kappen voor zonnepanelen, worden bosgebieden en houtopstanden in deze analyse uitgesloten als geschikt gebied;
- **Natura 2000 gebieden:** Deze natuurgebieden met de hoogste beschermingscategorie worden uitgesloten. Provinciale natuurnetwerken (NNN) kent een *nee-tenzij* beleid, waardoor dit niet op voorhand als onmogelijk wordt aangemerkt, maar per geval beschouwd kan worden. Wel overlappen een deel van deze gebieden met de bosgebieden.
- **Bebouwde kom met woonbestemming:** Deze gebieden zijn op zichzelf zeer geschikt voor zonnepanelen, met name op daken, echter er is hier in de praktijk zeer beperkt ruimte voor grootschalige grondgebonden zonneparken. Daar komt bij dat de kosten voor grond op deze locaties relatief hoog zijn, waardoor het lastig is een rendabele businesscase te halen. Uitzondering hierop vormen (niet uitgegeven gronden op) industrieterreinen of braakliggende terreinen.

Voor een uitgebreidere toelichting op bovenstaande afwegingen wordt verwezen naar de reeds uitgevoerde verkenning naar grondgebonden zonne-energie voor de regio 'Land van Cuijk' in bijlage 1.

2.4 Kansrijke gebieden

Voor de gemeente Boxmeer zijn een aantal kansrijke gebieden voor grondgebonden zonneparken. De gebieden bieden een globaal kader, waarbij wordt opgemerkt dat ieder individueel project maatwerk is en een onderbouwing behoeft waarom deze locatie geschikt is.

- Aansluiting bij grootschalige infrastructuur, grootschalige landbouwgebieden en waterberging. Dit zijn de voorkeursgebieden. Landschappelijk lenen deze gebieden zich relatief goed voor de ontwikkeling van grootschalige grondgebonden zonneparken. De maximale omvang van een specifiek project wordt bepaald door de draagkracht van de project specifieke omgeving en een landschappelijk inpassingsplan (zie 3.2.4.);
- Middelgrote landschappen (veelal agrarisch gebied) waar kleinere zonneparken onder voorwaarden mogelijk kunnen zijn. De maat en schaal van deze landschappen leent zich alleen voor deze schaal. Gedacht kan worden aan coöperatieve projecten. Ook hier zal de maximale omvang van een specifiek project wordt bepaald door de draagkracht van de project specifieke omgeving en een landschappelijk inpassingsplan;
- Gebieden waar zonneparken niet passend worden geacht, omdat deze gebieden reeds een andere (conflicterende) functie vervullen. Uitzonderingen zijn de bebouwde kom, waar het goed mogelijk is dat hier een kleinschalig grondgebonden zonnepark wordt gerealiseerd, bijvoorbeeld op een braakliggend terrein, echter dat valt buiten de scope van dit beleidskader.
- Nee, tenzij benadering. Kleinschalige landschap is eigenlijk niet geschikt voor (grootschalige) grondgebonden zonneparken. Echter er zijn altijd uitzonderingen denkbaar, die met een goede inpassing en onderbouwing op specifieke locaties toch kansen bieden. Maatwerk is vereist. Gedacht kan worden aan kleinere bedrijfsgebonden projecten, waarbij een onderneming zijn energievoorziening wil verduurzamen door zonnepanelen naast het bedrijfspand, maar buiten het bouwblok, op locaties waar een dakgebonden oplossingen niet mogelijk is. In deze gevallen is altijd sprake van maatwerk. Het aantal projecten moet in deze gebieden echter beperkt blijven, om het karakter van het gebied te behouden.

2.5 Voorlopige visie

De gemeente Boxmeer onderschrijft dat grondgebonden zonneparken nodig zijn voor het behalen van de duurzame energiedoelstellingen. Tegelijkertijd is zorgvuldigheid geboden in dit dossier, aangezien de landschappelijke impact van dergelijke ontwikkelingen potentieel groot is. Dit leidt ertoe dat de gemeente voorzichtig stappen wil zetten en de volgende voorlopige insteek kiest voor de ontwikkeling van grondgebonden zonneparken:

- De gemeente wil **lokale projecten faciliteren voor grondgebonden zonneparken**. Hiermee kan een goede stap worden gezet in de duurzame energietransitie, maar wordt voorkomen dat er wildgroei ontstaat. Deze projecten liggen in een van de mogelijk geschikte deelgebieden binnen de gemeente (zie paragraaf 2.4) en hebben een maatschappelijke meerwaarde (zie volgende paragraaf voor een toelichting op dit punt);

- Deze projecten **voldoen aan een aantal strikte randvoorwaarden**, die in het volgende hoofdstuk (3) worden aangegeven. Deze randvoorwaarden betreffen de minimale eisen. Per individueel geval is bovendien maatwerk mogelijk, indien de situatie daar om vraagt; Medewerking aan projecten kan alleen indien **maatschappelijke meerwaarde** (zie hieronder) geborgd is, een **goede locatiekeuze en onderbouwing en landschappelijke inpassing** heeft plaatsgevonden en de projecten **technisch en financieel uitvoerbaar zijn**.

Maatschappelijke meerwaarde

Voor zonneparken geldt dat deze een maatschappelijke meerwaarde moeten hebben. Dit betekent concreet dat onder andere de volgende aspecten meewegen in de afweging welke projecten uiteindelijk zullen worden vergund:

- De projecten moeten een **voordeel opleveren voor de inwoners van Boxmeer**. Dit kan worden vormgegeven middels een bijdrage aan een duurzaamheidsfonds (zie paragraaf 5.1) en projectparticipatie, maar ook andere mogelijkheden zijn denkbaar.
- De projecten zijn **innovatief van karakter**, bijvoorbeeld door de manier van landschappelijke inpassing of door de opzet van het project.
- De projecten die **binnen afzienbare termijn gerealiseerd** (1 jaar na vergunningverlening) kunnen worden gerealiseerd hebben de voorkeur, zodat zij ook daadwerkelijk bijdragen aan de energietransitie;
- **Dubbel ruimtegebruik** wordt nagestreefd waar mogelijk;

In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op de randvoorwaarden die aan projecten worden gesteld.

3 AFWEGINGSKADER

3.1 Inleiding

De gemeente Boxmeer wil eisen stellen aan de ontwikkeling van grondgebonden zonneparken in de gemeente zodat deze projecten geoptimaliseerd worden ten aanzien van zowel ruimtelijke aspecten en (duurzaamheids- en energie-) beleid, als voor wat betreft betrokkenheid van de omgeving en mogelijkheid van de omgeving voor deelname in de projecten. Daarom bestaat behoefte aan een afwegingskader met ruimtelijke en duurzaamheidscriteria, criteria ten aanzien van procesparticipatie en criteria ten aanzien van project- en financiële participatie.

Onderstaand is dit nader uitgewerkt, dit is ingedeeld in drie subcategorieën:

1. *Ruimtelijke randvoorwaarden*
2. *Procesmatige randvoorwaarden*
3. *Financiële randvoorwaarden*

Gecombineerd met de kansenkaart en dit afwegingskader kunnen projecten beoordeeld worden en kan aan initiatiefnemers die zich melden aangegeven worden welke aspecten zij dienen uit te werken teneinde de kansrijkheid van hun projecten te vergroten. Naarmate beter aan de criteria wordt voldaan, kan een project als meer kansrijk worden aangemerkt. Ook kan de invulling van bepaalde aspecten als randvoorwaardelijk of als minimaal vereist, worden voorgeschreven.

Achterliggend doel van het hanteren van een afwegingskader is te komen tot optimale projecten die draagvlak hebben in de samenleving en waarbij de lusten en lasten zo goed mogelijk verdeeld zijn.

Kader 3.1 Draagvlak als criterium

Regelmatig wordt vanuit bewoners of politiek aangegeven dat draagvlak voor een project hét criterium zou moeten zijn om te bepalen of een project doorgang mag vinden of niet. Cruciaal wordt dan het antwoord op de vraag wat onder draagvlak verstaan dient te worden. Betekent het dat alle omwonenden (of een percentage ervan) voor het project dienen te zijn? Wie zijn dan die omwonenden (weke afstand tot het project) en waarom komt hen die beslissingsmacht toe? Vaak gaat het immers om projecten met een maatschappelijk nut, naast het voordeel dat individuen er aan kunnen ontlenuen. Dergelijke projecten kenmerken zich door het op verschillende schaalniveaus voordoen van voordelen en effecten (lusten en lasten). Het effect van bijvoorbeeld een grootschalige zonneweide (of windpark) voor de omgeving is bijvoorbeeld aantasting van de directe woonomgeving, het nut ligt bij de maatschappij die over meer duurzame energie gaat beschikken en bij enkele individuen (initiatiefnemer, grondeigenaar) die enig financieel gewin uit het project halen.

Ter vergelijking kan naar de realisatie van een infrastructuurproject gekeken worden, bijvoorbeeld de aanleg van een rondweg rond een woonkern. Principieel is er niet veel verschil tussen de aanleg van een rondweg waar de nadelen (omwonenden van de nieuwe weg ondervinden geluidsoverlast) op een ander schaalniveau liggen dan de voordelen (ontlasten van een woonkern). Participatie in de vorm van het volop betrekken van omwonenden bij het kiezen van het tracé van de weg, mee laten denken over de uitvoering en over maatregelen om overlast te beperken, zal leiden tot minder weerstand, maar dat er tegenstanders zullen blijven is goed denkbaar. Wie beslist in dat geval over het wel of niet doorgaan van het project? Het lijkt niet logisch om die bevoegdheid geheel bij (een bepaald percentage voorstanders van) de directe omgeving te leggen; de kans dat de weg er dan ooit zal komen is klein.

Het democratisch stelsel in Nederland is ontworpen om over ruimtelijke ingrepen met een groter maatschappelijk belang op de verschillende bestuursniveaus van gemeente (door de gemeenteraad), provincie (door provinciale staten) en rijk (door tweede kamer) beslissingen te nemen. Met andere woorden het lijkt logisch om daarbij aan te sluiten als het om beslissingen gaat over het wel of niet doorgang laten vinden van grootschalige energieprojecten. Dat daarbij gekeken wordt of een project past in de omgeving, voldoet aan alle ruimtelijke randvoorwaarden, of de omgeving goed betrokken is en er enige balans is in de lusten en lasten, is natuurlijk heel goed mogelijk.

3.2 Ruimtelijke randvoorwaarden

3.2.1 Motiveringsplicht locatie

In eerste plaats geldt dat een project landschappelijk passend moet zijn. Dit betekent feitelijk dat gemotiveerd wordt waarom deze locatie geschikt is, hoe een project eruit gaat zien, waarom dit passend is in de omgeving en hoe rekening wordt gehouden met landschappelijke en cultuurhistorische waarden die lokaal van toepassing zijn. Ook dient aandacht te worden besteed aan de kwaliteit van de grond (laagwaardige gronden hebben immers de voorkeur). Uiteraard verschilt de impact en daarmee ook de zwaarte van de motiveringsplicht van locatie tot locatie. Op of nabij industrieterreinen of nabij grootschalige infrastructuur is de impact van een zonnepark veelal kleiner dan in een kleinschalige agrarische omgeving naast een natuur- en recreatiegebied. De onderbouwing kan op sommige punten daarom beperkter dan wel uitgebreider zijn, afhankelijk van de situatie.

Ook de omvang van projecten heeft effect op de motiveringsplicht. Een relatief klein project (tot 3 hectare) kan volstaan met een beperktere landschappelijke onderbouwing, dan een

grootschalig project. Dit laatste heeft vanwege de omvang vanzelf een meer industrieel karakter en vereist dus een zorgvuldigere afweging⁶.

3.2.2 Maat en schaal

Omvang project

Hoe groter een project, hoe groter de ruimtelijke impact hiervan is. In de gemeente Boxmeer wordt in principe geen maximum voorgeschreven aan de omvang van projecten, echter passendheid bij het landschap en omgeving is essentieel. Dit dient daarom per project te worden onderbouwd in een locatieonderbouwing, waarin de passendheid bij het landschap en de directe omgeving aan bod komt. Gezien de karakteristieken van de gemeente zien wij projecten tot circa 30 hectare in eerste instantie als mogelijk inpasbaar. In andere gebieden is dit kleiner, maar altijd maatwerk. Dit getal kan als richtlijn worden gehanteerd.

Hierbij wordt opgemerkt dat het de bruto plangebied omvang betreft, ofwel alle ruimte die nodig is, inclusief wegen, tussenruimte tussen panelen, mogelijke maatregelen voor de landschappelijke inpassing, etc. Dit betekent dat het netto oppervlak aan zonnepanelen kleiner kan zijn dan de genoemde grens.

Hoogte

Om de visuele impact van een zonnepanelenveld te beperken is het wenselijk hiervoor kaders te hanteren. In algemene zin geldt: hoe hoger een opstelling en hoe dichter deze bij de aanschouwer staat, hoe groter de visuele invloed. Daarom zijn de volgende randvoorwaarden van toepassing:

1. Een maximale bouwhoogte van 2,5 meter, tenzij kan worden aangetoond dat een grotere hoogte ter plekke passend is en gecombineerd kan worden met andere landgebruiksvormen zoals natuurontwikkeling (bijvoorbeeld bloemrijk grasland) of extensieve begrazing (bijvoorbeeld door schapen of het houden van kippen onder de panelen). Maatwerk blijft dus mogelijk;
2. Om de overgang geleidelijk te maken, wordt een afstand van minimaal 10 meter tot de rand van een perceel (perceelgrens) aangehouden.

Bij een maximale bouwhoogte van 2,5 meter kunnen redelijkerwijs drie rijen panelen in 'landscape' opstelling worden gerealiseerd, met voldoende vrije hoogte tot het maaiveld. Lager is ook mogelijk, echter dit heeft consequenties:

- a) bij gelijke hellingshoek wordt het aantal rijen panelen (en daarmee het opgestelde vermogen per hectare) lager
- b) bij aanpassen van de hellingshoek wordt de opbrengst per paneel lager;
- c) de tafels waarop de panelen liggen worden lager bij de grond geplaatst, waarmee installatiekosten omhoog gaan en meer onderhoud nodig is (vaker maaien / schoonmaken i.v.m. opspattend vuil bij regen).

⁶ Opknippen van projecten om deze motiveringsplicht te ontlopen of beperken is ongewenst en moet worden voorkomen. Hier wordt in de beoordeling dan ook altijd aandacht aan besteed.

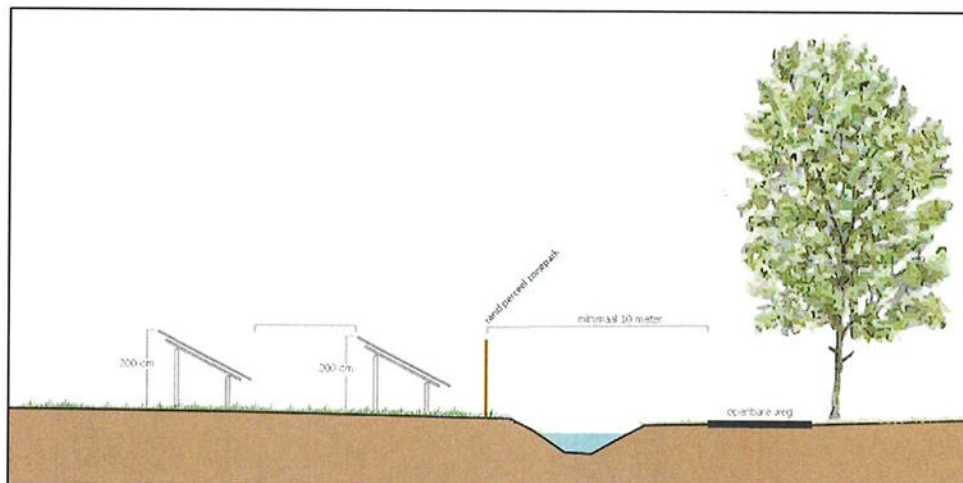
Figuur 3.1 hoogte en afstand



Figuur 3.2 Hoogte en zichtlijnen voorbeelden



Figuur 3.3 geleidelijke overgang



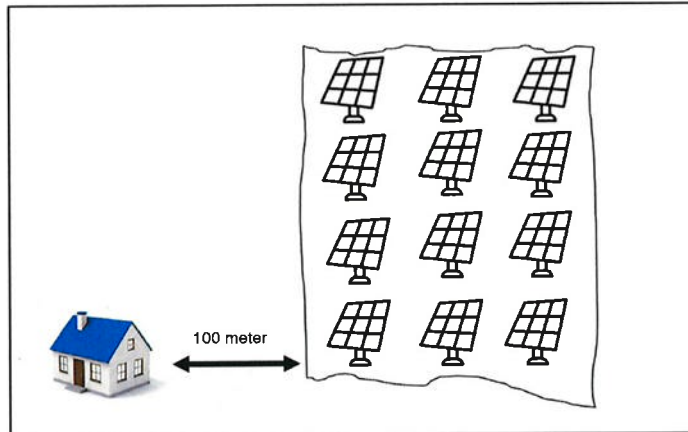
Bron: Pondera Consult

3.2.3 Afstand tot woonbebouwing

Met name in het buitengebied is regelmatig sprake van een redelijk vrij zichtveld vanuit aanwezige woningen. Dit geeft bewoners vaak een gevoel van vrijheid. Om voldoende rekening te houden met de belangen van omwonenden en een gevoel van insluiting te voorkomen, wordt tot woningen niet zijnde deelnemers of initiatiefnemers in een zonnepark project, een minimale afstand tot woonbebouwing aangehouden van 100 meter tussen de rand van het zonnepark en de gevel van de woning. Deze afstandseis geldt niet, wanneer in de huidige situatie geen sprake is van een vrij uitzicht op de planlocatie, bijvoorbeeld doordat reeds sprake is van

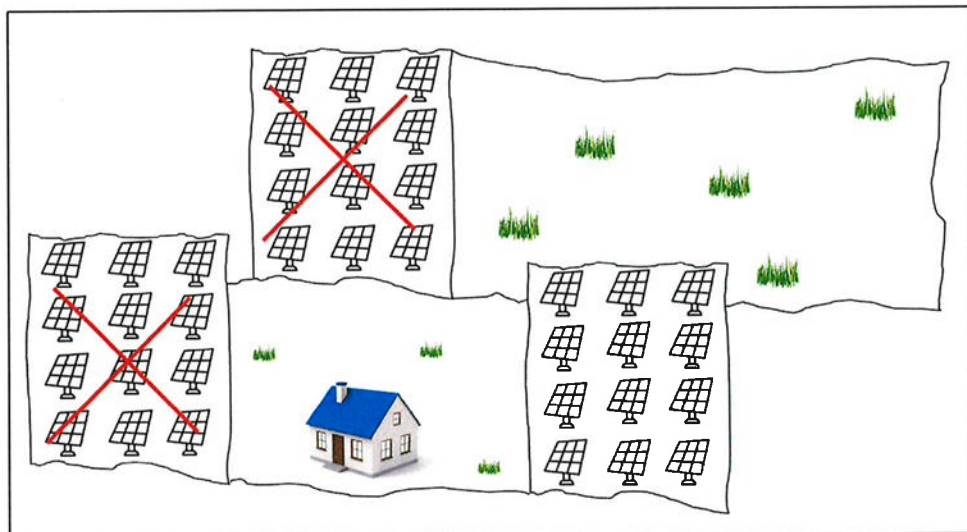
afscherming door aanwezige bebouwing of afscheiding of dichte en voldoende hoge bosschages. Zie Figuur 3.4.

Figuur 3.4 Afstand tot woonbebouwing



Bovendien mag een woning niet worden ingesloten door een zonnepark. Dit betekent dat slechts aan één zijde van de woning een zonnepark zichtbaar mag zijn binnen 500 meter afstand (zie Figuur 3.5), tenzij de bewoner en eigenaar akkoord gaat met het ontwerp.

Figuur 3.5 Insluiting



3.2.4 Beveiliging

Beveiliging van een zonnepark is noodzakelijk. Enerzijds is dit nodig ter bescherming van de eigendommen van de initiatiefnemer. Anderzijds om te voorkomen dat onbevoegden gevaarlijke situaties laten ontstaan door betreden van het terrein. De spanningsniveaus op de installatie zijn substantieel (> 1.000 volt). Deze beveiliging kan op meerdere manieren worden gerealiseerd. Om de landschappelijke impact te beperken wordt dit bij voorkeur gerealiseerd door (in volgorde van voorkeur):

1. Het aanleggen van **landschapselementen** rond het zonnepark⁷. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan hagen, houtwallen of –singels, grondlichamen of ha-ha's⁸;
2. Het aanleggen van een **watergang** rond het zonnepark⁹. Om voldoende beveiliging te bieden dienen deze wel voldoende breed te zijn (> 3 meter), aangezien het anders te eenvoudig is om deze over te steken;
3. Indien een watergang of het toepassen van landschapselementen niet mogelijk of ongewenst is, kan een **hekwerk** worden geplaatst, waarbij dit hekwerk wordt afgestemd op de lokale situatie en een zo open en landelijk mogelijk karakter krijgt (bijvoorbeeld door toepassing van een grotere maaswijdte gaas en houten palen).

Combinaties van bovenstaande maatregelen zijn ook denkbaar, afhankelijk van de (bestaande) landschappelijke situatie ter plaatse van het voorgenomen zonne-energie initiatief en de geldende regels uit het bestemmingsplan buitengebied op dit punt.

In figuur 4.6 zijn enkele voorbeelden van inpassing opgenomen. Zo is het zonnepark De Kwekerij ruim opgezet met veel groen en open delen en is zonnepark Ameland aan de zuidzijde afgeschermd met een vogelvriendelijke rand met zandwallen en helmgras.

3.6 voorbeeld landschappelijke inpassing



Figuur



3.2.5 Infrastructuur

Om de geproduceerde elektriciteit van de zonnepanelen naar het elektriciteitsnet af te voeren is infrastructuur nodig in de vorm van kabels, omvormers en inkoopstation(s). Daarnaast kan bij grotere zonneparken een transformatorstation nodig zijn om de aansluiting op het net op het juiste spanningsniveau aan te leveren. De relatief kleine inkoopstations worden veel toegepast bij (agrarische) ondernemingen in het buitengebied. Het is zaak de locatie, omvang en kleurstelling van deze bouwwerken zorgvuldig af te stemmen. Bijbehorende bouwwerken dienen daarom *binnen* in het zonnepark geplaatst te worden, bij voorkeur tussen de

⁷ Ook hierbij geldt dat de lokale situatie van belang is. Een landschapsanalyse van de (omgeving van de) beoogde locatie dient inzichtelijk te maken welke middelen ingezet kunnen worden ter beveiliging van de locatie.

⁸ Een ha-ha is een constructie uit de tuin- en landschapsarchitectuur waarbij bijvoorbeeld muren, hekwerken of beplantingen die de daadwerkelijke fysieke barrière vormen, aan het zicht worden onttrokken door ze verdiept aan te leggen, vaak in een droge gracht. Hierdoor lijkt het landschap ter plekke als het ware 'door te lopen'.

⁹ Hierbij is ook de lokale situatie van belang. In geval van archeologische waarden of aanwezigheid van kabels en leidingen, is deze optie minder geschikt.

panelenrijen, of nabij het toegangspunt tot het zonnepark, maar binnen de omheining. Losse bouwwerken buiten het terrein zijn in principe niet toegestaan. Voor de afstanden tussen eventuele transformatorhuisjes en omliggende bebouwing wordt aangesloten bij de VNG-richtlijnen uit de Handreiking Bedrijven en milieuzonering. Daarin is opgenomen dat, afhankelijk van het spanningsniveau, een afstand van 30-50 meter in acht moet worden genomen tot omliggende bebouwing.

Daarnaast verwachten wij van een initiatiefnemer dat deze in een vroegtijdig stadium contact legt met netbeheerder Enexis, zodat tijdig duidelijk is of een netaansluiting kan worden gerealiseerd voor het beoogde project.

3.2.6 Landschappelijke inpassing

Landschappelijke inpassingsstudie

Van initiatiefnemers wordt verwacht dat zij een landschappelijke inpassingstudie opstellen, waarin in ieder geval aandacht wordt besteed aan:

1. Cultuurhistorische waarden van het plangebied en de omgeving;
2. De inpassing van een zonnepark op de het schaalniveau van de omgeving (inpassing en zichtlijnen) en op de locatie zelf (vormgeving van de opstelling)
3. De benodigde infrastructuur en beveiliging uitwerken;
4. enkele visualisaties, waaruit in ieder geval vanuit de directe omgeving de huidige en toekomstige situatie in beeld wordt gebracht. Deze visualisaties moeten een goed beeld geven van de daadwerkelijke situatie (bij voorkeur middels waarheidsgetrouwe fotovisualisaties vanaf maaiveld). Een vogelvlucht perspectief 3D animatie is daarvoor niet voldoende, omdat dit in onvoldoende mate de beleving vanaf het maaiveld weergeeft.

Deze inpassingsstudie maakt onderdeel uit van de ruimtelijke onderbouwing en vergunningaanvraag.

3.2.7 Levensduur project

Een zonnepark heeft een gemiddelde exploitatietermijn van circa 20 tot 25 jaar. Na afloop van deze termijn moeten alle opstallen worden verwijderd en moet de grond in oude staat worden hersteld. In een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer zal een voorwaardelijke verplichting daartoe worden opgenomen. Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat deze een reservering doet voor de kosten van deze sanering.

3.2.8 Archeologisch onderzoek

Indien de gemeentelijke archeologische waardenkaart of het geldende bestemmingsplan daartoe aanleiding geeft en er grondroering van > 30 cm diep zal plaatsvinden, zal een archeologisch (bureau)onderzoek moeten worden uitgevoerd, als onderdeel van de ruimtelijke onderbouwing. Hierin wordt beschreven of archeologische waarden te verwachten zijn in het plangebied en zo ja, hoe hiermee wordt omgegaan.

3.2.9 Ecologisch onderzoek

Om de mogelijke effecten op beschermde soorten en gebieden goed inzichtelijk te hebben, is het wenselijk een ecologische verkenning uit te voeren voor concrete projectlocaties, door een terzake deskundig ecooloog. Omdat plaatsing in natuurgebieden reeds is uitgesloten worden geen grote effecten voorzien, echter in het kader van een goede ruimtelijke ordening (en het

kader van de Wet natuurbescherming) is een gedegen onderzoek vereist. Hierbij moet vooral gedacht worden aan de aanwezigheid van (jaarrond) beschermde nesten, beschermde plantensoorten, dieren of amfibieën. Volstaan kan worden met een veldbezoek en beschrijving van effecten en eventueel noodzakelijke mitigerende maatregelen. Dit onderzoek maakt onderdeel uit van de ruimtelijke onderbouwing.

De aanleg van een zonnepark kan ook positieve effecten ten aanzien van natuur met zich mee brengen. Doordat de gronden veelal 20 jaar relatief rustig blijven, vormt dit een goede voedingsbodem voor beschermde soorten planten en (kleine) dieren die hier kunnen verblijven.

3.3 Procesmatige randvoorwaarden

3.3.1 Participatie

Hierbij gaat het om het beantwoorden van de vraag: *In welke mate is de omgeving betrokken bij de totstandkoming van het zonnepark?*

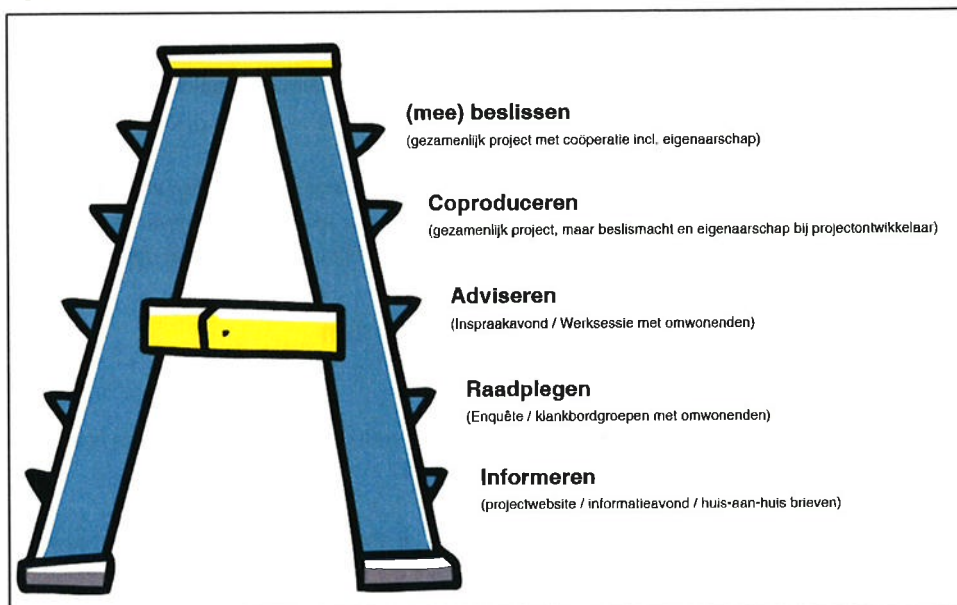
Het gaat hier om het betrekken van de omgeving bij de planvorming, uitwerking, realisatie en exploitatie. Dit kent globaal het scala dat loopt van informeren naar meedenken en mee-ontwerpen tot meebepalen en meebeslissen, ook bekend als de 'participatieladder' (zie figuur 3.5). Naarmate er meer betrokkenheid is, scoort een project beter.

Middelen die ingezet kunnen worden zijn onder meer werksessies en ateliers met de omgeving, informatiebijeenkomsten, websites, periodieke omgevingsoverleggen, bewonerscomités, klankbordgroepen van betrokkenen en stakeholders en het opzetten van allianties etc. Belangrijk is natuurlijk dat daadwerkelijk iets met de inbreng vanuit de omgeving gedaan wordt bij de planvorming, uitwerking van de plannen en de realisatie van het zonnepark.

Om initiatieven wel voortgang te laten boeken is hierbij van belang om aan de voorkant:

1. goed de spelregels uit te leggen;
2. de voortgang/doorlooptijd te bewaken.

Figuur 3.7 Participatieladder



De ladder kent de volgende treden in toenemende mate van betrokkenheid, met telkens als voorbeeld een invulling als het gaat om zonneparkprojecten:

1. *Informeren*
Communicatie is te kenmerken als 'éénrichtingsverkeer', omgeving/ belanghebbenden worden geïnformeerd over het project; middelen bijvoorbeeld: projectwebsite, informatiebijeenkomst, huis-aan-huis brieven;
2. *Raadplegen*
Communicatie is 'tweerichtingsverkeer', naast informeren wordt ook 'opgehaald' wat de omgeving/belanghebbenden van het project vinden; middelen bijvoorbeeld: enquête, klankbordgroepen met omwonenden;
3. *Adviseren*
Communicatie met nadruk op het gericht verkrijgen van input om hiermee in het uitwerken van het project rekening te houden; middelen bijvoorbeeld: inspraakavond, werksessie/werkatelier met omwonenden;
4. *Coproduceren*
Gezamenlijk project maar beslisrecht en eigenaarschap ligt bij de initiatiefnemers/projectontwikkelaar, de omgeving/belanghebbenden zijn betrokken bij het vormgeven van het project; middelen bijvoorbeeld: structurele en periodieke overleggen en werksessies/-ateliers, klankbordgroep vanuit de omgeving/met belanghebbenden. Het structurele karakter onderscheid coproduceren van adviseren;
5. *Meebeslissen*
Gezamenlijk project met deelname door de omgeving (bijvoorbeeld middels een coöperatie) en inclusief eigenaarschap (deels) bij omgeving.

Omdat we projecten graag zoveel mogelijk van en voor de lokale gemeenschap zien, wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijke participatie van de omgeving. De gemeente verwacht van initiatiefnemers om minimaal de tweede trap te hanteren voor projecten, waarbij een hogere

trede altijd beter is. Het opstellen van een participatieplan door de initiatiefnemer vormt hiervoor de borging.

3.3.2 Communicatie

Een goed project begint met een open en transparante communicatie aan de voorkant van het ontwikkelproces. Dit kan op veel verschillende manieren worden vormgegeven, maar het ligt voor de hand om een aantal minimum randvoorwaarden te formuleren. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende zaken die minimaal vereist worden bij het in behandeling nemen van een principeverzoek voor een specifiek project:

1. Informeren omwonenden door de ondernemer

Voordat een project door de gemeente in behandeling wordt genomen, worden direct omwonenden (straal van 500 meter) geïnformeerd over de plannen (middels een huis-aan-huis verspreide brief, of een persoonlijke benadering).

2. Algemene informatieverstrekking

Zodra een project formeel wordt aangemeld bij de gemeente en een procedure wordt gestart wordt de informatieverstrekking georganiseerd door de initiatiefnemer. Dit kan door middel van één of meerdere informatiemarkten/-sessies die openstaan voor eenieder, door buurtbijeenkomsten, door een projectwebsite waarop informatie beschikbaar is en vragen gesteld en beantwoord kunnen worden, of door een combinatie van deze mogelijkheden. De aard en omvang van een project bepalen wat het meest geschikt is. Minimaal wordt informatie gegeven over:

- a. de locatie van het project
- b. de omvang en belangrijkste kenmerken (zoals hoogte, aanzicht, elektriciteitsproductie en eventuele (milieu-)effecten);
- c. de projectontwikkelaar(s);
- d. eventuele mogelijkheden voor participatie in de uitwerking van het project
- e. de formele status van het project en belangrijke ontwikkelingen in de procedure (zoals informatieavonden, ter inzage legging en documenten).

3. Communicatieplan

Bij de ruimtelijke onderbouwing en vergunningaanvraag van een project wordt tevens een communicatieplan opgesteld. Dit plan bevat in ieder geval informatie over:

- a) communicatiemomenten (wanneer wordt informatie verstrekt);
- b) stakeholders (wie wordt betrokken)
- c) vorm (welke middelen worden hiervoor ingezet)

Dit plan wordt door de gemeente goedgekeurd en uitgevoerd door de projectontwikkelaar.

3.3.3 Omgevingswet en handreikingen

Over procesparticipatie is de nodige theorievorming ontstaan en praktijkervaring opgebouwd in tal van sectoren. Als het gaat om energieprojecten hoeft het wiel niet geheel opnieuw uitgevonden te worden. Voortgebouwd kan worden op ervaringen met eerdere energieprojecten en op ervaringen met andersoortige projecten die eveneens een behoorlijke impact op de leefomgeving hebben zoals infrastructuurprojecten.

In het kader van de Omgevingswet - waarin procesparticipatie een belangrijke rol krijgt - zijn tal van hulpmiddelen op een rij gezet. Het voert te ver om in dit rapport alle mogelijkheden en werkvormen te benoemen of uit een te zetten. Voor het verkrijgen van een overzicht kunnen de volgende websites genoemd worden:

- <http://www.participatiewijzer.nl/De-Participatiewijzer>

Op deze site worden meer dan 40 methoden beschreven die toegepast kunnen worden bij omgevingsparticipatie. Onderscheid wordt gemaakt in mate van invloed, de fase waarin projecten verkeren (bijvoorbeeld planvorming, voorbereiding, uitvoering) en doel van de participatie. Het gaat op deze site niet alleen om concrete projecten maar ook om beleidsvorming.

- <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/aandeslag/thema/participatie/inspiratiegids/>

Hier staan tal van praktijkvoorbeelden, ideeën en aanpakken over samenwerken en participeren.

4 ORGANISATIE

4.1 Inleiding

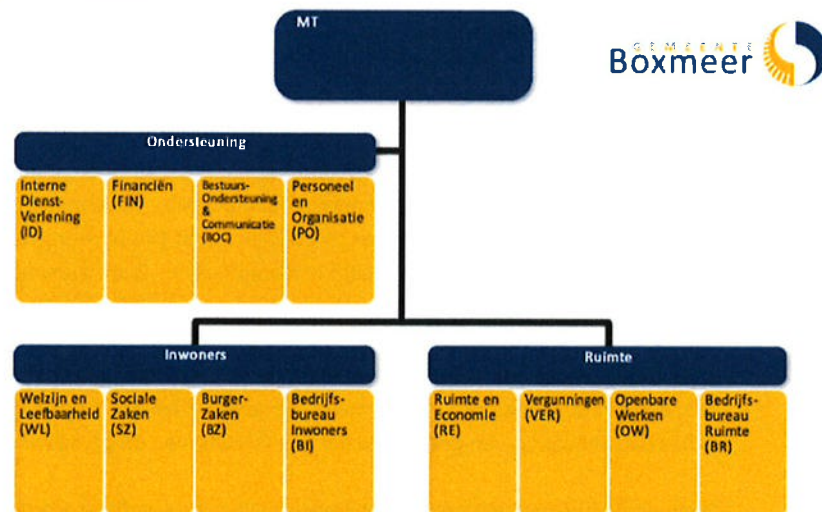
De energietransitie in het algemeen en het realiseren van zonneparken in de gemeente Boxmeer betekent een nieuw dossier en vergt een potentieel aanzienlijke inspanning van de gemeentelijke organisatie. De gemeente Boxmeer kiest bewust voor een actieve rol in dit dossier, teneinde deze ontwikkelingen zo goed mogelijk te faciliteren, maar tevens te sturen in de gewenste richting. Dit betekent ook dat dit een beslag legt op de gemeentelijke organisatie. Deze paragraaf gaat in op wat de realisatie van zonneparken in de gemeente Boxmeer betekent voor de organisatie.

4.2 Organisatie en inzet

Zoncoördinator

Binnen de gemeentelijke organisatie wordt een 'zoncoördinator' aangesteld die verantwoordelijk is voor de begeleiding van zonnepark ontwikkelingen binnen de gemeente. Deze coördinator valt onder de sector Ruimte (Ruimte en Economie), zie Figuur 4.1. Belangrijkste taken bestaan uit het faciliteren van projecten en het zorgen voor een goede interne afstemming. Deze persoon rapporteert aan het afdelingshoofd ruimte en economie (RE) en de wethouder duurzaamheid. Er zit een sterke overlap de afdeling en vergunningen, dus een goede interne afstemming op dit vlak is een van de kerntaken.

Figuur 4.1 Organogram



Gezamenlijk met het Land van Cuijk

De gemeente Boxmeer werkt nauw samen met de andere gemeenten binnen het 'Land van Cuijk'. Binnen dit verband zien wij meerwaarde in samenwerking specifiek op het gebied van zonnepark ontwikkeling en beleid. Een gezamenlijk afgestemde aanpak, met op elkaar aansluitende beleidskaders helpen hierbij. Ook kunnen ervaringen met eerste projecten worden gedeeld in dit gremium en kan zodoende geleerd worden van projecten elders.

4.3 Verantwoordelijkheden

Zowel de gemeente als de individuele projectontwikkelaar heeft verantwoordelijkheden in de energietransitie in het algemeen en specifieke zonnepark ontwikkelingen in het bijzonder. Zo is de gemeente primair aan zet bij het communiceren over nut en noodzaak van de energietransitie. Waarom zijn zonneparken nodig en waarom vindt de gemeente bepaalde locaties geschikt? Burgers worden zoveel mogelijk actief betrokken in de energietransitie. De gemeenteraad heeft ten alle tijden het mandaat om te besluiten over individuele projecten, middels de besluitvorming in de formele ruimtelijke procedure (bestemmingsplan of verklaring van geen bedenkingen (zie paragraaf 4.4).

Van een projectontwikkelaar wordt een open en actieve communicatie naar de omgeving verwacht, waarbij dit in een vroeg stadium wordt opgepakt. De projectontwikkelaar is primair verantwoordelijk voor het verwerven van voldoende draagvlak voor een project¹⁰ en het uitwerken van de omgevingsparticipatie (zie ook paragraaf 5.2.1.). Dit laatste kan in financiële zin, maar ook zeker in de planvorming uitwerking krijgen.

4.4 Werkwijze en procedure

Een zonnepark past vrijwel nooit binnen het bestaande bestemmingsplan. Daarom moet een procedure worden doorlopen om een project ruimtelijk mogelijk te maken. Dit kan middels:

1. een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan;
2. een wijziging van het bestemmingsplan.

Beide procedures hebben voor- en nadelen. Hier worden beide opties kort beschreven en wordt aangegeven welke de voorkeur heeft.

4.4.1 Afwijking bestemmingsplan

In deze procedure wordt de bouwvergunning (art. 2.1 lid 1 onder a Wabo) en de ruimtelijke procedure (artikel 2.1, lid 1, onder c Wabo) gelijktijdig doorlopen. Onderdeel van de aanvraag vormt een zogenaamde 'goede ruimtelijke onderbouwing', waarin het concrete plan en de effecten op de omgeving worden beschreven en wordt gemotiveerd waarom in het kader van een goede ruimtelijke ordening dit plan aanvaardbaar is. Deze aanvraag doorloopt de uitgebreide voorbereidingsprocedure en kent een doorlooptijd van 26 weken. Er wordt een ontwerpbesluit ter inzage gelegd, waarbij ook door de gemeenteraad een ontwerp verklaring van geen bedenkingen (VVGB) wordt afgegeven. Tegen het ontwerpbesluit kunnen zienswijzen worden ingediend. Daarna volgt een definitief besluit. Voor dit definitieve besluit is een definitieve verklaring van geen bedenkingen (VVGB) van de gemeenteraad nodig.

Deze procedure in afwijking van het bestemmingsplan wordt het meest gebruikt voor vergelijkbare projecten, waarbij vooral een specifieke locatie met een concreet project aan de orde is en de gevolgen van een ontwikkeling veelal lokaal van aard zijn.

¹⁰ Dit betekent niet dat draagvlak het enige of leidende criterium is bij de beoordeling van projecten, maar van een ontwikkelaar wordt een serieuze inspanning verwacht om dit zo groot mogelijk te laten zijn. Zie ook kader 3.1

4.4.2 Wijziging bestemmingsplan

De andere optie is het wijzigen van het bestemmingsplan, waarna een omgevingsvergunning voor het bouwen van het zonnepark wordt ingediend. In dat geval wordt eerst een nieuw bestemmingsplan voorbereid door de gemeente, dat als (voor)ontwerp gedurende zes weken ter inzage wordt gelegd. Op dat moment kunnen zienswijzen worden ingediend. Vervolgens wordt een definitief bestemmingsplan vastgesteld door de gemeenteraad. Deze procedure duurt minimaal 26 weken, maar in de praktijk is dit veelal langer. Na vaststelling van dit definitieve bestemmingsplan kan een initiatiefnemer een omgevingsvergunning voor het onderdeel bouwen aanvragen. Die vergunning volgt dan de reguliere procedure van 8 weken.

Voordeel van deze procedure is dat er meerdere (inspraak)momenten zijn voor de omgeving om iets van de plannen te vinden, namelijk bij het (voor)ontwerp bestemmingsplan en bij eventueel bezwaar en beroep daartegen en nogmaals in bezwaar tegen de omgevingsvergunning. Nadeel is dat de procedure zeer veel tijd in beslag neemt (veelal meer dan 1,5 jaar) en voor de gemiddelde burger vaak onoverzichtelijk is. Indien het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden is bezwaar maken tegen de omgevingsvergunning bovendien inhoudelijk moeilijk, omdat de ruimtelijke afweging al gemaakt is.

4.4.3 Intentie- of samenwerkingsovereenkomst

Tot slot zullen randvoorwaarden, verwachtingen en afspraken vastgelegd worden in een intentieovereenkomst met een potentiële initiatiefnemer. Hierin kunnen ook de planschade-overeenkomst en eventuele aanvullende afspraken worden geregeld. Een dergelijke afspraak zorgt ervoor dat voor beide partijen duidelijkheid wordt verkregen over de te doorlopen procedure. Hierbij wordt opgemerkt dat deze overeenkomst geenszins rechten geeft aan een initiatiefnemer of de gemeente verplicht tot het verlenen van de vergunning. Dit mandaat ligt te allen tijden bij de gemeenteraad.

4.5 Financiële onderbouwing

De inzet van een 'zonnecoördinator' vergt een personele inzet van naar verwachting 0,2 FTE, in ieder geval voor de eerste periode het faciliteren van projecten.

5 FINANCIËN

5.1 Financiële participatie

Lusten en lasten verdeling is een belangrijk discussiepunt bij duurzame-energieprojecten. De ontwikkeling van zon- en windenergie is zichtbaar in het landschap en heeft een ruimtelijke en maatschappelijke impact. Het is daarbij belangrijk om te zorgen voor een goede lusten- en lastenverdeling, teneinde te voorkomen dat deze verdeling scheef groeit. Direct omwonenden en de lokale gemeenschap zouden dus zoveel mogelijk moeten kunnen profiteren van een project dat wordt ontwikkeld in hun directe leefomgeving. Daarom verdienen lokale, coöperatieve projecten de voorkeur. Tegelijkertijd zijn professionele en voldoende kapitaalkrachtige partijen nodig om een doelstelling en transitie naar een duurzame energievoorziening te verwezenlijken.

Teneinde een goede balans te vinden tussen lusten- en lastenverdeling worden eisen ten aanzien van participatie gehanteerd:

1. Een deel van het project wordt opengesteld voor deelname vanuit de omgeving middels 'zonnepanelen delen' of een soortgelijke constructie;
2. De initiatiefnemer verplicht zich tot het leveren van een bijdrage aan de lokale gemeenschap door middel van het storten van een bedrag in een omgevingsfonds. Om dit fonds ook daadwerkelijk ten goede te laten komen aan de verduurzaming van de samenleving, wordt dit fonds gebruikt voor concrete duurzaamheidsprojecten (bijvoorbeeld de lokale school verduurzamen, leefbaarheidsproject ondersteunen, of een zonnepanelen regeling voor particulieren ondersteunen).

Om de hoogte van de bijdrage te bepalen kan aansluiting gezocht worden bij de systematiek van de 'gedragscode zonne-energie op land'¹¹. In deze gedragscode is afgesproken dat projectontwikkelaars werken volgens bepaalde standaarden en tevens een bijdrage leveren aan een fonds, naar rato van de geproduceerde hoeveelheid elektriciteit. Hiermee loopt de hoogte van de bijdrage gelijk op met de hoogte van de energieproductie. De gemeente Boxmeer kiest ervoor projecten te laten aansluiten deze code.

Uiteraard ontvangt de gemeente naast bovengenoemde bijdrage ook de jaarlijkse opbrengsten uit de onroerendzaak belasting, die voor het zonnepark van toepassing zijn¹².

5.2 Financiële onderbouwing van projecten

Teneinde te voorkomen dat projecten worden gestart waarvan uiteindelijk blijkt dat zij om financiële redenen toch niet kunnen worden gerealiseerd, worden financiële randvoorwaarden gesteld aan projectontwikkelaars. Hierbij denken we aan een (beknopte) financiële onderbouwing in de vorm van een basis businesscase, waarbij door de ontwikkelaar in ieder geval inzichtelijk wordt gemaakt dat een project uitvoerbaar is. Ook kan hierin worden

¹¹ In deze gedragscode is door ontwikkelaars van windenergieprojecten en de brancheorganisatie Holland Solar afgesproken dat door zonneparkontwikkelingen een bijdrage van € 0.50 per MWh geproduceerde elektriciteit wordt afgedragen aan de lokale gemeenschap.

¹² <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBGEL:2016:3469>

omschreven hoe een project gefinancierd wordt (deel eigen vermogen / deel vreemd vermogen / participatie) en hoe rekening is gehouden met de bijdrage voor onderzoek en het omgevingsfonds. Referenties van de ondernemer, waaruit blijkt dat deze capabel is en ervaring heeft met soortgelijke projecten, kunnen daarbij helpen. In deze onderbouwing moet tevens aandacht worden besteed aan de netaansluiting, waarbij duidelijk moet worden of en waar een project kan worden aangesloten en of dit financieel en planning technisch uitvoerbaar is.

5.3 Planschade en leges

5.3.1 Planschade

Bij ruimtelijke ontwikkelingen kan planschade ontstaan. Dit kan ook bij een zonnepark het geval zijn. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) voorziet in een regeling voor vergoeding van planschade. Op basis van artikel 6.1 Wro wordt aan degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van de afwijking van het bestemmingsplan, tegemoet gekomen, wanneer de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet anderszins is verzekerd. Een aanvraag voor een tegemoetkoming in schade ten gevolge van de afwijking van het bestemmingsplan, kan bij het bevoegd gezag van dat plan (in dit geval de gemeente Boxmeer) worden ingediend binnen de periode van 5 jaar na het onherroepelijk worden van het besluit tot afwijking of wijziging van het bestemmingsplan.

Eventuele planschade zal in alle gevallen worden verhaald op de initiatiefnemer van een project. Daartoe wordt een planschadeovereenkomst gesloten tussen de projectontwikkelaar en de gemeente, voorafgaand aan het starten van de vergunningprocedure.

5.3.2 Leges en WOZ

Voor de bouw van een grondgebonden zonnepark is een omgevingsvergunning onderdeel bouwen nodig. Dit betekent dat de initiatiefnemer bouwleges moet betalen. De te betalen leges voor planologisch strijdig gebruik en leges voor de verklaring van geen bedenkingen (VVGB) uit de bestaande legesverordening moeten eveneens betaald worden. De bouwleges die betaald moeten worden bestaan momenteel uit een percentage van de totale bouwsom. Door de hoge bouwkosten kan dit bedrag bij zonneparken sterk oplopen tot een niveau dat een project niet meer realiseerbaar is en de leges ook niet meer in verhouding staan tot de kosten die de gemeente maakt om een project te faciliteren. Bovendien is het doel om duurzame energieontwikkeling te stimuleren.

Om te voorkomen dat grondgebonden zonneparken niet uitvoerbaar zijn is het voorstel om de bouwleges voor zonneparken te verlagen en de andere leges (planologische strijdigheid en VVGB) gelijk te houden. Onder de huidige legesverordening wordt gerekend met 2,37% over de gehele bouwsom. Op het moment van schrijven zijn de bouwkosten voor het bouwen van een grondgebonden zonnepark circa €900.000 per hectare. Voor een project van 20 hectare met de geschatte kosten van €18.000.000 komen de leges uit op ongeveer €425.000.

De leges zijn met de huidige legesverordening dermate hoog dat een grondgebonden zonneparken dit hoogstwaarschijnlijk niet kunnen dragen en de realisatie van dergelijke parken niet te verwachten is. Het voorstel is om de huidige bouwleges met 2%-punt te verlagen wat uit zal komen op 0,37%. Daarnaast is het advies om een minimatarief te hanteren van bijvoorbeeld € 5.000 om te lage leges te voorkomen. Voor een project van 20 hectare komen

de leges met 0,37% neer op circa €66.000, wat kostendekkend zou moeten zijn voor de gemeente.

Dit voorstel wordt verder uitgewerkt en op een later moment voorgelegd aan de gemeenteraad.

De korting op de leges is bedoeld om grondgebonden zonneparken mogelijk te maken, maar ook om de doelstelling voor duurzame energie in de gemeente Boxmeer te halen. Korting op de leges geeft de zonne-energie projecten daarnaast meer ruimte om bijvoorbeeld een afdracht te doen in het eerder genoemde omgevingsfonds en/of lokale bijdrage.

Een belangrijke noot is dat de kosteninschatting een momentopname is. In de toekomst is het niet onwaarschijnlijk dat de bouwkosten verder dalen. Het advies is dan ook om in ieder geval iedere 2 jaar de legesverordening specifiek gericht op zonneparken te herijken.

Voor de WOZ belasting zien wij geen reden tot aanpassing van de WOZ belastingtarieven voor zonneparken. Deze wordt dus regulier geheven aan de hand van vastgestelde WOZ waarde.

Bijlage bij Beleidskader zonneparken Gemeente Boxmeer

Aanvraagprocedure zonneparken

1. Vaststellen beleidskader zonneparken door het college en de gemeenteraad.
2. Informeren van wijk- en dorpsraden en hen vragen voorkeursgebieden aan te wijzen.
3. Initiatiefnemers krijgen 2 maanden de tijd om een initiatief in te dienen.
4. De ingediende initiatieven in een kleine ambtelijke groep toetsen aan het beleidskader en een selectie maken (zonnecoördinator en medewerker duurzaamheid).
5. De selectie van initiatieven voorleggen aan een bredere ambtelijke werkgroep (o.a. vergunningen, milieu, buitengebied, ruimtelijke ordening, landschap).
6. Een ambtelijke breed gedragen selectie (van 35 hectare en maximaal 3 projecten) voorleggen aan het college.
7. De raad informeren over de voorlopige keuze middels een besloten werkbijeenkomst.
8. Vaststellen van selectie zonneparken door het college en middels een voorstel aan de raad voorleggen ter goedkeuring.
9. Vergunning behandelen van de aanvragen die binnenkomen van uitgekozen projecten.
10. Indien de vergunning akkoord wordt bevonden; naar het college voor akkoord en naar de raad voor een verklaring van geen bedenkingen.
11. Na het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen wordt de vergunning ter inzage gelegd.
12. Na de ter inzage legging worden alle reacties verwerkt en gaan deze naar het college en de raad voor een definitieve verklaring van geen bedenkingen.
13. Na de definitieve verklaring van geen bedenkingen kan het college akkoord geven op het afgeven van de vergunning.

Behoort bij raadsbesluit d.d. 12 december 2019

Mij bekend,
de griffier,



mr. K.H.W. Groenewoud-de Best

DEFINITIEF → ARCHIEFEXEMPLAAR

RIS 2019-R-347



717119
12 december 2019

BELEIDSKADER
ZONNEPARKEN

Gemeente Boxmeer

definitief v3.7

Behoort bij raadsbesluit d.d. 12 december 2019

Mij bekend,
de griffier,


mr. K.H.W. Groenewoud-de Best

GEMEENTE
Boxmeer





Duurzame oplossingen in
energie, klimaat en milieu

Postbus 579
7550 AN Hengelo
Telefoon (074) 248 99 40

Documenttitel	Beleidskader zonneparken
Soort document	definitief v3.7
Datum	12 december 2019
Projectnummer	717119
Oprachtgever	Gemeente Boxmeer
Auteur	Jorden Hoogeveen, Pondera Consult
Vrijgave	Paul Janssen, Pondera Consult

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Waarom een beleidskader?	1
1.3	Toepassing van het beleidskader	2
2	Grondgebonden zon locaties	3
2.1	Inleiding	3
2.2	Landschap	3
2.3	Wenselijkheid locaties	5
2.4	Kansrijke gebieden	6
2.5	Voorlopige visie	6
3	Afwegingskader	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Ruimtelijke randvoorwaarden	9
3.3	Procesmatige randvoorwaarden	15
4	Organisatie	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Organisatie en inzet	19
4.3	Verantwoordelijkheden	20
4.4	Werkwijze en procedure	20
4.5	Financiële onderbouwing	21
5	Financiën	22
5.1	Financiële participatie	22
5.2	Financiële onderbouwing van projecten	22
5.3	Planschade en leges	23
	Bijlage 1 Aanvraagprocedure zonneparken	25

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De Nederlandse energiehuishouding moet duurzamer en minder afhankelijk worden van eindige fossiele brandstoffen. In Europees verband is afgesproken om in 2020 14% van het totale energieverbruik in Nederland duurzaam te realiseren. De opwekking zal moeten plaatsvinden via een mix van energiebronnen, waaronder zonne-energie, windenergie, bio-energie en aardwarmte. Zonne-energie speelt daarbij een belangrijke rol, omdat het een groot potentieel kent en relatief eenvoudig te installeren is. Daarnaast is het een beproefde technologie.

Landelijk neemt de aandacht voor de mogelijkheden van grootschalige (grondgebonden) zonne-energie toe. Steeds meer gemeenten vertalen ambities en visies op het gebied van de energietransitie in concrete doelstellingen en beleid voor zonneparken¹. De gemeenten binnen het 'Land van Cuijk' – Grave, Mill & Sint Hubert, Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis – hebben gezamenlijk reeds een gezamenlijke eerste verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden voor grondgebonden zonneparken².

Doelstelling gemeente Boxmeer

De gemeente Boxmeer heeft de ambitieuze doelstelling om in 2045 een energie neutrale gemeente te worden. Het uitgangspunt hierbij is om door middel van elektriciteitsopwekking door duurzame energie in de volledige energievraag in de gemeente te kunnen voorzien. Met deze doelstelling neemt de gemeente Boxmeer verantwoordelijkheid voor haar bijdrage aan het beperken van de uitstoot van broeikasgassen en het verminderen van de afhankelijkheid van fossiele energiebronnen (energievoorzieningszekerheid). Alle bronnen in de energiemix zijn nodig om te komen tot een energieneutrale gemeente in 2045.

De gemeente Boxmeer heeft vervolgens op basis van de gezamenlijke eerste verkenning in het 'Land van Cuijk' besloten om een vervolgstap te zetten en een beleidskader voor zonne-energie op te stellen. In een apart rapport³ wordt ingegaan op de aanleiding en noodzaak van zonneparken in de duurzame energiemix. Op basis van deze verkenning van de energieopgave en de potenties van de gemeente Boxmeer is gebleken dat het niet haalbaar is om zonder grondgebonden zonne-energie te voldoen aan de doelstelling (zie rapport: energieverkenning). Grondgebonden zonne-energie is noodzakelijk in de gemeente Boxmeer om uiteindelijk energieneutraal te kunnen worden.

Beleidskader voor zonneparken

Dit rapport geeft het beleidskader voor zonne-energie in de gemeente Boxmeer met de visie en doelstelling voor (grondgebonden) zonneparken en de richtlijnen en randvoorwaarden waaronder de gemeente medewerking kan verlenen aan realisatie.

1.2 Waarom een beleidskader?

Grondgebonden zonneparken zijn nodig voor het behalen van de Boxmeerse energiedoelstellingen. De ontwikkeling van grondgebonden zonneparken is vanuit technisch

¹ De term 'zonneparken' wordt in deze rapportage gehanteerd voor grootschalige grondgebonden opstellingen van zonnepanelen, bedoelt voor energieopwekking met een bedrijfsmatig karakter.

² Verkenning zonneparken, 2017

³ Pondera Consult, 2019: "Energieverkenning gemeente Boxmeer"

perspectief in principe vrijwel overal in de gemeente mogelijk. Echter, dit betekent niet dat alle locaties zich even goed lenen voor de realisatie van een zonnepark. Ook heeft de manier van inrichten van een zonnepark effecten op de beleving en ruimtelijke impact. Dit beleidskader gaat nader in op de vraag 'waar en hoe' zonneparken in Boxmeer mogelijk kunnen zijn en geeft het afwegingskader voor de initiatieven.

1.3 Toepassing van het beleidskader

Kansrijke gebieden

Hoofdstuk 2 gaat in op de vraag 'waar en hoe' zonneparken in Boxmeer mogelijk kunnen zijn. Dit heeft geresulteert in een aantal kansrijke gebieden voor grondgebonden zonneparken. De gebieden bieden een globaal kader, waarbij wordt opgemerkt dat ieder individueel project maatwerk is en een onderbouwing behoeft waarom deze locatie geschikt is.

Afwegingskader

Hoofdstuk 3 (H3) geeft het afwegingskader voor de initiatieven (ruimtelijk en procesmatig). Hoofdstuk 5 (H5) geeft het financiële afwegingskader. Gecombineerd met de kanskaart en het afwegingskader kunnen projecten beoordeeld worden en kan aan initiatiefnemers die zich melden aangegeven worden welke aspecten zij dienen uit te werken teneinde de kansrijkheid van hun projecten te vergroten. Naarmate beter aan de criteria wordt voldaan, kan een project als meer kansrijk worden aangemerkt. Het afwegingskader is verdeeld in drie categorieën randvoorwaarden met bijbehorende onderwerpen zoals samengevat in onderstaande tabel. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de bijbehorende hoofdstukken.

Randvoorwaarden	Onderwerpen
Ruimtelijke randvoorwaarden (H3)	motiveringsplicht locatie, maat en schaal, afstand tot woonbebouwing, beveiliging zonnepark, infrastructuur, landschappelijke inpassing, levensduur project, archeologisch onderzoek, ecologisch onderzoek
Procesmatige randvoorwaarden (H3)	participatie(-ladder), communicatie
Financiële randvoorwaarden (H5)	financiële participatie, financiële onderbouwing, planschade, leges

Organisatie

De energietransitie in het algemeen en het realiseren van zonneparken in de gemeente Boxmeer vergt een potentieel aanzienlijke inspanning van de gemeentelijke organisatie. Hoofdstuk 4 gaat daar nader op in. Zo wordt onder meer een 'zoncoördinator' aangesteld.

2 GRONDGEBONDEN ZON LOCATIES

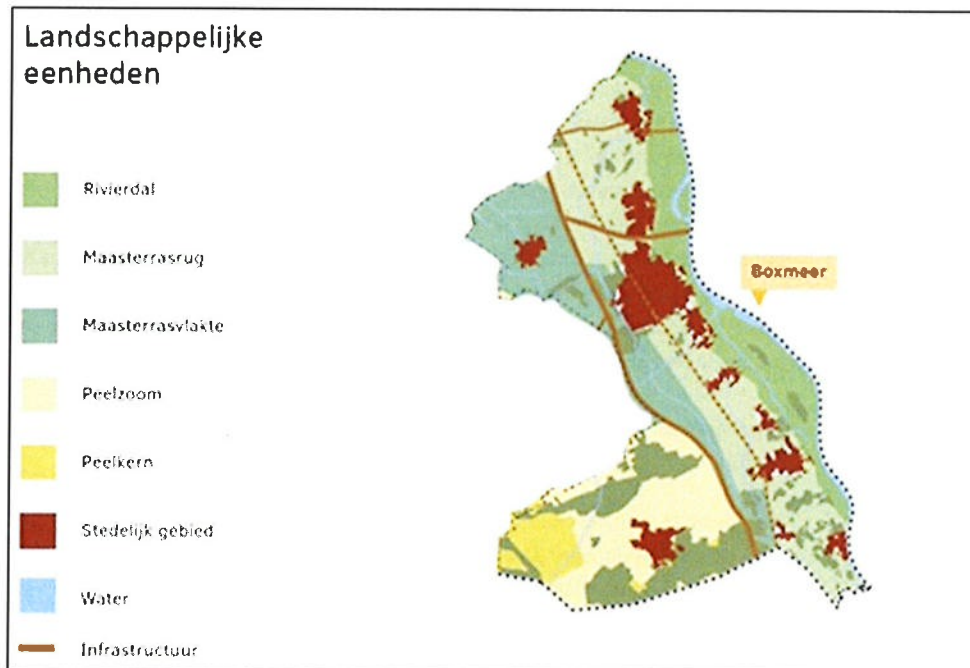
2.1 Inleiding

Grondgebonden zonneparken nodig zijn voor het behalen van de energiedoelstellingen in de gemeente Boxmeer. De ontwikkeling van grondgebonden zonneparken is vanuit technisch perspectief in principe vrijwel overal mogelijk. Echter dit betekent niet dat alle locaties zich even goed lenen voor de realisatie van een zonnepark. Ook heeft de manier van inrichten van een zonnepark effecten op de beleving en ruimtelijke impact. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag 'waar en hoe' zonneparken in Boxmeer mogelijk kunnen zijn.

2.2 Landschap

In de verkenning die voor het samenwerkingsverband 'Land van Cuijk'⁴ reeds in juni 2017 is gemaakt is een beschrijving gegeven van de aanwezige landschappen in regionaal verband (zie bijlage 1). Hierin is tevens aangegeven welke landschapstypen vanuit hun kenmerken passend zijn voor (grootschalige grondgebonden zon). Hieronder wordt kort herhaald welke belangrijkste relevante landschapstypen er binnen de gemeente aanwezig zijn.

Figuur 2.1 Landschappelijke eenheden



Bron: Pondera Consult, 2017

Landschappelijk bepalen drie gebieden de contouren van de gemeente: de Maasvallei aan de oostzijde, het beekdalgebied van de Raam in het midden en de Peelhorst met

⁴ Juni 2017

zijn bosgebieden in het westen⁵. In het Landschapsontwikkelingsplan zijn deze verder verfijnd in vijf landschappelijke eenheden: Maasvallei, Dalvlakte, Terraswieling, Terrasvlakte en Peelhorst. Deze verfijningen komen min of meer overeen met de eerdere analyse die op het schaalniveau van Land van Cuijk is uitgevoerd en worden hieronder beschreven.

Peelhorst

Op de overgang van de Peelrand naar het Maasterras is de breuklijn in de vorm van een terraswand nog steeds (deels) zichtbaar. De Peelrand wordt doorsneden door diverse beken die in oostelijke richting het Maasterras in stromen. Ze liggen min of meer haaks op de Peelrand. Op de Peelrand ontstond al snel bebouwing, vanwege de hoge en droge ligging tussen de natte, venige Peelkern en de natte broekgebieden van het Maasterras. De Peelhorst is een oud en gevarieerd zandlandschap, met een afwisseling van agrarische nederzettingen, akkercomplexen, weilanden en bossen. De (dennen)bossen werden aangeplant op de minder vruchtbare gronden, vaak voor de mijnbouw. Dit heeft geleid tot een stevige bosgordel tussen de dorpen die de overgang tussen Peelhorst en Maasterras markeert. Tussen de dorpen liggen oude ontginningslinten. Het gebied kenmerkt zich door relatief grootschalige landbouwgebieden.

Grootschalige zonneparken kunnen in deze grootschaligere landschappen passend zijn met relatief weinig bebouwing en grote percelen.

Maasterrasvlakte

De Maasterrasvlakte ligt als laaggelegen gebied tussen de oeverwal (Maasterrasrug) van de Maas en de Peelhorst. Het is uitgesleten door de Maas die hier vroeger als vlechtende rivier doorheen stroomde. Er is minder bebouwing dan op de Peelrand en het landschap is relatief vlak en open. Grave is een oude vestingstad aan de Maas en ligt aan het einde van de open en lager gelegen Maasterrasvlakte. De Graafse Raam ontwatert het van oorsprong moerassige gebied. Later is de Graafse Raam verbreed bij de aanleg van het Peelkanaal als verdedigingslinie (Peel-Raamstelling). Dit wordt nu gezien als een recreatief aantrekkelijk gebied. Landbouw, in de vorm van tuinbouw, boomteelt en ook veehouderij is een belangrijke functie in het gebied.

Zonneparken van beperkte omvang kunnen mogelijk zijn, mits zorgvuldig ingepast. Maatwerk is vereist.

Maasterrasrug / Dalvlakte

De Maasterrasrug werd gevormd door de brede en hoger gelegen oeverwal die is ontstaan door afzettingen van de Maas. Deze hoger gelegen gebieden waren aantrekkelijk voor bebouwing. Van deze vroege bebouwing hebben Cuijk en Boxmeer zich doorontwikkeld tot grotere kernen. Boxmeer is hierbinnen ingebed in een groene omgeving. De randen van de plaatsen op de Maasterrasrug zijn vaak wat rommelig in de overgang met het landschap. Bedrijventerreinen nemen in deze rand een prominente plek in. Karakteristiek voor dit landschapstype is de afwisseling tussen oude bebouwingslinten en open akkercomplexen. Ook bevindt zich hier een landgoederenzone met bossen, houtwallen en lanen. Nieuwe, stedelijke landschappen ontstaan rond de de grootschalige infrastructuur.

⁵ Landschapsontwikkelingsplan, 2007

Dit landschap leent zich in mindere mate voor grootschalige grondgebonden zonneparken, behalve op specifieke plekken nabij grootschalige infrastructuur, industrieterreinen of laagwaardige gronden (bijvoorbeeld voormalige stortplaatsen). Langs grootschalige infrastructuur is hiervoor een strook van circa 250 meter als afbakening gehanteerd. Dit is vooral bedoeld als indicatie, maar geen harde begrenzing. Op deze locaties is mogelijk ruimte voor grote zonnepark ontwikkelingen.

Rivierdal / Maasvallei

Het rivierdal van de Maas wordt gekenmerkt door de uiterwaarden met bakenbomen (populieren), maasheggen en dijken langs de Maas. Hierin ligt ook het Natura 2000 gebied Oeffelter Meent en het als Unesco biosfeer gebied voorgedragen Maasheggen gebied. De bakenbomen en maasheggen zijn vrij unieke elementen voor het Nederlandse rivierenlandschap.

Door de toeristisch recreatieve waarde van dit gebied, in combinatie met het zeer kleinschalige landschap en unieke waarden, leent dit gebied zich minder voor ontwikkeling van grootschalige grondgebonden zonneparken. Uitzonderingen kunnen kleinschalige lokale ontwikkelingen zijn, die altijd maatwerk vereisen.

2.3 Wenselijkheid locaties

Naast de geschiktheid vanuit landschappelijk perspectief spelen tot slot maatschappelijke voorkeuren voor locaties een rol. Hierbij wordt veelal uitgegaan van het bij voorkeur ontwikkelen van de meest laagwaardige gronden, voordat andere locaties worden aangewend. Daarnaast zijn een aantal locaties om praktische redenen uitgesloten:

- **Bosgebieden of houtopstanden:** aangezien er enerzijds voldoende andere ruimte beschikbaar is en het anderzijds vanuit duurzaamheidsperspectief niet verdedigbaar is bomen te kappen voor zonnepanelen, worden bosgebieden en houtopstanden in deze analyse uitgesloten als geschikt gebied;
- **Natura 2000 gebieden:** Deze natuurgebieden met de hoogste beschermingscategorie worden uitgesloten. Provinciale natuurnetwerken (NNN) kent een *nee-tenzij* beleid, waardoor dit niet op voorhand als onmogelijk wordt aangemerkt, maar per geval beschouwd kan worden. Wel overlappen een deel van deze gebieden met de bosgebieden.
- **Bebouwde kom met woonbestemming:** Deze gebieden zijn op zichzelf zeer geschikt voor zonnepanelen, met name op daken, echter er is hier in de praktijk zeer beperkt ruimte voor grootschalige grondgebonden zonneparken. Daar komt bij dat de kosten voor grond op deze locaties relatief hoog zijn, waardoor het lastig is een rendabele businesscase te halen. Uitzondering hierop vormen (niet uitgegeven gronden op) industrieterreinen of braakliggende terreinen.

Voor een uitgebreidere toelichting op bovenstaande afwegingen wordt verwezen naar de reeds uitgevoerde verkenning naar grondgebonden zonne-energie voor de regio 'Land van Cuijk' in bijlage 1.

2.4 Kansrijke gebieden

Voor de gemeente Boxmeer zijn een aantal kansrijke gebieden voor grondgebonden zonneparken. De gebieden bieden een globaal kader, waarbij wordt opgemerkt dat ieder individueel project maatwerk is en een onderbouwing behoeft waarom deze locatie geschikt is.

- Aansluiting bij grootschalige infrastructuur, grootschalige landbouwgebieden en waterberging. Dit zijn de voorkeursgebieden. Landschappelijk lenen deze gebieden zich relatief goed voor de ontwikkeling van grootschalige grondgebonden zonneparken. De maximale omvang van een specifiek project wordt bepaald door de draagkracht van de project specifieke omgeving en een landschappelijk inpassingsplan (zie 3.2.4.);
- Middelgrote landschappen (veelal agrarisch gebied) waar kleinere zonneparken onder voorwaarden mogelijk kunnen zijn. De maat en schaal van deze landschappen leent zich alleen voor deze schaal. Gedacht kan worden aan coöperatieve projecten. Ook hier zal de maximale omvang van een specifiek project wordt bepaald door de draagkracht van de project specifieke omgeving en een landschappelijk inpassingsplan;
- Gebieden waar zonneparken niet passend worden geacht, omdat deze gebieden reeds een andere (conflicterende) functie vervullen. Uitzonderingen zijn de bebouwde kom, waar het goed mogelijk is dat hier een kleinschalig grondgebonden zonnepark wordt gerealiseerd, bijvoorbeeld op een braakliggend terrein, echter dat valt buiten de scope van dit beleidskader.
- Nee, tenzij benadering. Kleinschalige landschap is eigenlijk niet geschikt voor (grootschalige) grondgebonden zonneparken. Echter er zijn altijd uitzonderingen denkbaar, die met een goede inpassing en onderbouwing op specifieke locaties toch kansen bieden. Maatwerk is vereist. Gedacht kan worden aan kleinere bedrijfsgebonden projecten, waarbij een onderneming zijn energievoorziening wil verduurzamen door zonnepanelen naast het bedrijfspand, maar buiten het bouwblok, op locaties waar een dakgebonden oplossingen niet mogelijk is. In deze gevallen is altijd sprake van maatwerk. Het aantal projecten moet in deze gebieden echter beperkt blijven, om het karakter van het gebied te behouden.

2.5 Voorlopige visie

De gemeente Boxmeer onderschrijft dat grondgebonden zonneparken nodig zijn voor het behalen van de duurzame energiedoelstellingen. Tegelijkertijd is zorgvuldigheid geboden in dit dossier, aangezien de landschappelijke impact van dergelijke ontwikkelingen potentieel groot is. Dit leidt ertoe dat de gemeente voorzichtig stappen wil zetten en de volgende voorlopige insteek kiest voor de ontwikkeling van grondgebonden zonneparken:

- **De gemeente wil lokale projecten faciliteren voor grondgebonden zonneparken.** Hiermee kan een goede stap worden gezet in de duurzame energietransitie, maar wordt voorkomen dat er wildgroei ontstaat. Deze projecten liggen in een van de mogelijk geschikte deelgebieden binnen de gemeente (zie paragraaf 2.4) en hebben een maatschappelijke meerwaarde (zie volgende paragraaf voor een toelichting op dit punt);

- Deze projecten **voldoen aan een aantal strikte randvoorwaarden**, die in het volgende hoofdstuk (3) worden aangegeven. Deze randvoorwaarden betreffen de minimale eisen. Per individueel geval is bovendien maatwerk mogelijk, indien de situatie daar om vraagt; Medewerking aan projecten kan alleen indien **maatschappelijke meerwaarde** (zie hieronder) geborgd is, een **goede locatiekeuze en onderbouwing en landschappelijke inpassing** heeft plaatsgevonden en de projecten **technisch en financieel uitvoerbaar** zijn.

Maatschappelijke meerwaarde

Voor zonneparken geldt dat deze een maatschappelijke meerwaarde moeten hebben. Dit betekent concreet dat onder andere de volgende aspecten meewegen in de afweging welke projecten uiteindelijk zullen worden vergund:

- De projecten moeten een **voordeel opleveren voor de inwoners van Boxmeer**. Dit kan worden vormgegeven middels een bijdrage aan een duurzaamheidsfonds (zie paragraaf 5.1) en projectparticipatie, maar ook andere mogelijkheden zijn denkbaar.
- De projecten zijn **innovatief van karakter**, bijvoorbeeld door de manier van landschappelijke inpassing of door de opzet van het project.
- De projecten die **binnen afzienbare termijn gerealiseerd** (1 jaar na vergunningverlening) kunnen worden gerealiseerd hebben de voorkeur, zodat zij ook daadwerkelijk bijdragen aan de energietransitie;
- **Dubbel ruimtegebruik** wordt nagestreefd waar mogelijk;

In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op de randvoorwaarden die aan projecten worden gesteld.

3 AFWEGINGSKADER

3.1 Inleiding

De gemeente Boxmeer wil eisen stellen aan de ontwikkeling van grondgebonden zonneparken in de gemeente zodat deze projecten geoptimaliseerd worden ten aanzien van zowel ruimtelijke aspecten en (duurzaamheids- en energie-) beleid, als voor wat betreft betrokkenheid van de omgeving en mogelijkheid van de omgeving voor deelname in de projecten. Daarom bestaat behoefte aan een afwegingskader met ruimtelijke en duurzaamheidscriteria, criteria ten aanzien van procesparticipatie en criteria ten aanzien van project- en financiële participatie.

Onderstaand is dit nader uitgewerkt, dit is ingedeeld in drie subcategorieën:

1. *Ruimtelijke randvoorwaarden*
2. *Procesmatige randvoorwaarden*
3. *Financiële randvoorwaarden*

Gecombineerd met de kansenkaart en dit afwegingskader kunnen projecten beoordeeld worden en kan aan initiatiefnemers die zich melden aangegeven worden welke aspecten zij dienen uit te werken teneinde de kansrijkheid van hun projecten te vergroten. Naarmate beter aan de criteria wordt voldaan, kan een project als meer kansrijk worden aangemerkt. Ook kan de invulling van bepaalde aspecten als randvoorwaardelijk of als minimaal vereist, worden voorgeschreven.

Achterliggend doel van het hanteren van een afwegingskader is te komen tot optimale projecten die draagvlak hebben in de samenleving en waarbij de lusten en lasten zo goed mogelijk verdeeld zijn.

Kader 3.1 Draagvlak als criterium

Regelmatig wordt vanuit bewoners of politiek aangegeven dat draagvlak voor een project hét criterium zou moeten zijn om te bepalen of een project doorgang mag vinden of niet. Cruciaal wordt dan het antwoord op de vraag wat onder draagvlak verstaan dient te worden. Betekent het dat alle omwonenden (of een percentage ervan) voor het project dienen te zijn? Wie zijn dan die omwonenden (weke afstand tot het project) en waarom komt hen die beslissingsmacht toe? Vaak gaat het immers om projecten met een maatschappelijk nut, naast het voordeel dat individuen er aan kunnen ontlenuen. Dergelijke projecten kenmerken zich door het op verschillende schaalniveaus voordoen van voordelen en effecten (lusten en lasten). Het effect van bijvoorbeeld een grootschalige zonneweide (of windpark) voor de omgeving is bijvoorbeeld aantasting van de directe woonomgeving, het nut ligt bij de maatschappij die over meer duurzame energie gaat beschikken en bij enkele individuen (initiatiefnemer, grondeigenaar) die enig financieel gewin uit het project halen.

Ter vergelijking kan naar de realisatie van een infrastructuurproject gekeken worden, bijvoorbeeld de aanleg van een rondweg rond een woonkern. Principieel is er niet veel verschil tussen de aanleg van een rondweg waar de nadelen (omwonenden van de nieuwe weg ondervinden geluidsoverlast) op een ander schaalniveau liggen dan de voordelen (ontlasten van een woonkern). Participatie in de vorm van het volop betrekken van omwonenden bij het kiezen van het tracé van de weg, mee laten denken over de uitvoering en over maatregelen om overlast te beperken, zal leiden tot minder weerstand, maar dat er tegenstanders zullen blijven is goed denkbaar. Wie beslist in dat geval over het wel of niet doorgaan van het project? Het lijkt niet logisch om die bevoegdheid geheel bij (een bepaald percentage voorstanders van) de directe omgeving te leggen; de kans dat de weg er dan ooit zal komen is klein.

Het democratisch stelsel in Nederland is ontworpen om over ruimtelijke ingrepen met een groter maatschappelijk belang op de verschillende bestuursniveaus van gemeente (door de gemeenteraad), provincie (door provinciale staten) en rijk (door tweede kamer) beslissingen te nemen. Met andere woorden het lijkt logisch om daarbij aan te sluiten als het om beslissingen gaat over het wel of niet doorgang laten vinden van grootschalige energieprojecten. Dat daarbij gekeken wordt of een project past in de omgeving, voldoet aan alle ruimtelijke randvoorwaarden, of de omgeving goed betrokken is en er enige balans is in de lusten en lasten, is natuurlijk heel goed mogelijk.

3.2 Ruimtelijke randvoorwaarden

3.2.1 Motiveringsplicht locatie

In eerste plaats geldt dat een project landschappelijk passend moet zijn. Dit betekent feitelijk dat gemotiveerd wordt waarom deze locatie geschikt is, hoe een project eruit gaat zien, waarom dit passend is in de omgeving en hoe rekening wordt gehouden met landschappelijke en cultuurhistorische waarden die lokaal van toepassing zijn. Ook dient aandacht te worden besteed aan de kwaliteit van de grond (laagwaardige gronden hebben immers de voorkeur). Uiteraard verschilt de impact en daarmee ook de zwaarte van de motiveringsplicht van locatie tot locatie. Op of nabij industrieterreinen of nabij grootschalige infrastructuur is de impact van een zonnepark veelal kleiner dan in een kleinschalige agrarische omgeving naast een natuur/ en recreatiegebied. De onderbouwing kan op sommige punten daarom beperkter dan wel uitgebreider zijn, afhankelijk van de situatie.

Ook de omvang van projecten heeft effect op de motiveringsplicht. Een relatief klein project (tot 3 hectare) kan volstaan met een beperktere landschappelijke onderbouwing, dan een

grootschalig project. Dit laatste heeft vanwege de omvang vanzelf een meer industrieel karakter en vereist dus een zorgvuldigere afweging⁶.

3.2.2 Maat en schaal

Omvang project

Hoe groter een project, hoe groter de ruimtelijke impact hiervan is. In de gemeente Boxmeer wordt in principe geen maximum voorgeschreven aan de omvang van projecten, echter passendheid bij het landschap en omgeving is essentieel. Dit dient daarom per project te worden onderbouwd in een locatieonderbouwing, waarin de passendheid bij het landschap en de directe omgeving aan bod komt. Gezien de karakteristieken van de gemeente zien wij projecten tot circa 30 hectare in eerste instantie als mogelijk inpasbaar. In andere gebieden is dit kleiner, maar altijd maatwerk. Dit getal kan als richtlijn worden gehanteerd.

Hierbij wordt opgemerkt dat het de bruto plangebied omvang betreft, ofwel alle ruimte die nodig is, inclusief wegen, tussenruimte tussen panelen, mogelijke maatregelen voor de landschappelijke inpassing, etc. Dit betekent dat het netto oppervlak aan zonnepanelen kleiner kan zijn dan de genoemde grens.

Hoogte

Om de visuele impact van een zonnepanelenveld te beperken is het wenselijk hiervoor kaders te hanteren. In algemene zin geldt: hoe hoger een opstelling en hoe dichter deze bij de aanschouwer staat, hoe groter de visuele invloed. Daarom zijn de volgende randvoorwaarden van toepassing:

1. Een maximale bouwhoogte van 2,5 meter, tenzij kan worden aangetoond dat een grotere hoogte ter plekke passend is en gecombineerd kan worden met andere landgebruiksvormen zoals natuurontwikkeling (bijvoorbeeld bloemrijk grasland) of extensieve begrazing (bijvoorbeeld door schapen of het houden van kippen onder de panelen). Maatwerk blijft dus mogelijk;
2. Om de overgang geleidelijk te maken, wordt een afstand van minimaal 10 meter tot de rand van een perceel (perceelgrens) aangehouden.

Bij een maximale bouwhoogte van 2,5 meter kunnen redelijkerwijs drie rijen panelen in 'landscape' opstelling worden gerealiseerd, met voldoende vrije hoogte tot het maaiveld. Lager is ook mogelijk, echter dit heeft consequenties:

- a) bij gelijke hellingshoek wordt het aantal rijen panelen (en daarmee het opgestelde vermogen per hectare) lager
- b) bij aanpassen van de hellingshoek wordt de opbrengst per paneel lager;
- c) de tafels waarop de panelen liggen worden lager bij de grond geplaatst, waarmee installatiekosten omhoog gaan en meer onderhoud nodig is (vaker maaien / schoonmaken i.v.m. opspattend vuil bij regen).

⁶ Opknippen van projecten om deze motiveringsplicht te ontlopen of beperken is ongewenst en moet worden voorkomen. Hier wordt in de beoordeling dan ook altijd aandacht aan besteed.

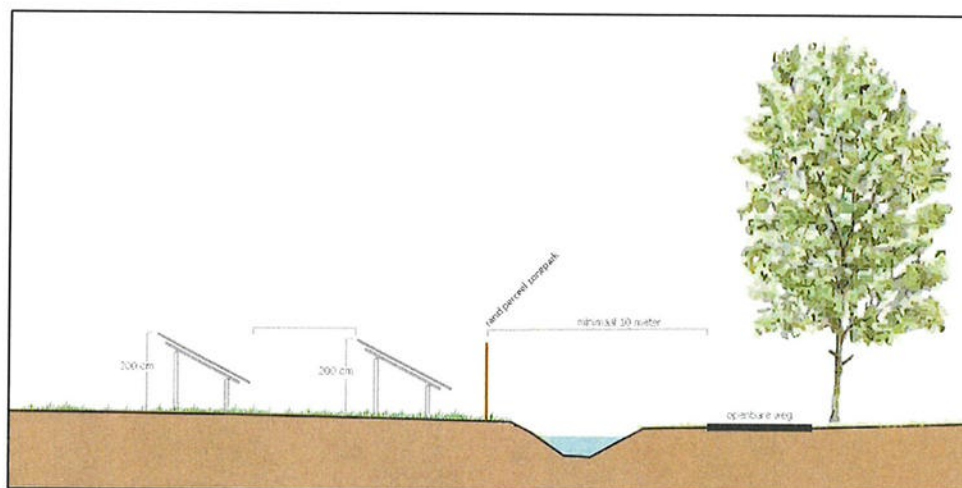
Figuur 3.1 hoogte en afstand



Figuur 3.2 Hoogte en zichtlijnen voorbeelden



Figuur 3.3 geleidelijke overgang



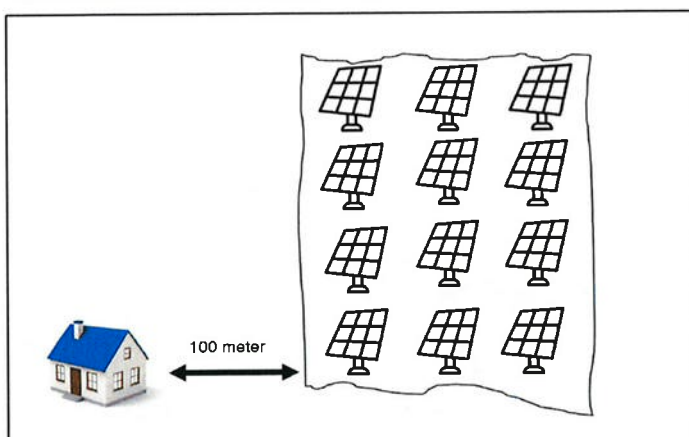
Bron: Pondera Consult

3.2.3 Afstand tot woonbebouwing

Met name in het buitengebied is regelmatig sprake van een redelijk vrij zichtveld vanuit aanwezige woningen. Dit geeft bewoners vaak een gevoel van vrijheid. Om voldoende rekening te houden met de belangen van omwonenden en een gevoel van insluiting te voorkomen, wordt tot woningen niet zijnde deelnemers of initiatiefnemers in een zonnepark project, een minimale afstand tot woonbebouwing aangehouden van 100 meter tussen de rand van het zonnepark en de gevel van de woning. Deze afstandseis geldt niet, wanneer in de huidige situatie geen sprake is van een vrij uitzicht op de planlocatie, bijvoorbeeld doordat reeds sprake is van

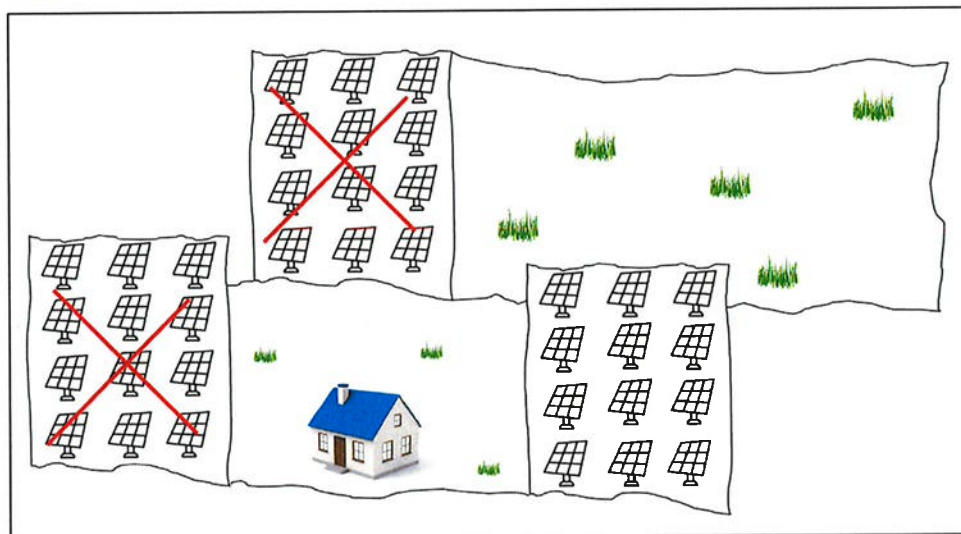
afscherming door aanwezige bebouwing of afscheiding of dichte en voldoende hoge bosschages. Zie Figuur 3.4.

Figuur 3.4 Afstand tot woonbebouwing



Bovendien mag een woning niet worden ingesloten door een zonnepark. Dit betekent dat slechts aan één zijde van de woning een zonnepark zichtbaar mag zijn binnen 500 meter afstand (zie Figuur 3.5), tenzij de bewoner en eigenaar akkoord gaat met het ontwerp.

Figuur 3.5 Insluiting



3.2.4 Beveiliging

Beveiliging van een zonnepark is noodzakelijk. Enerzijds is dit nodig ter bescherming van de eigendommen van de initiatiefnemer. Anderzijds om te voorkomen dat onbevoegden gevaarlijke situaties laten ontstaan door betreden van het terrein. De spanningsniveaus op de installatie zijn substantieel (> 1.000 volt). Deze beveiliging kan op meerdere manieren worden gerealiseerd. Om de landschappelijke impact te beperken wordt dit bij voorkeur gerealiseerd door (in volgorde van voorkeur):

1. Het aanleggen van **landschapselementen** rond het zonnepark⁷. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan hagen, houtwallen of –singels, grondlichamen of ha-ha's⁸;
2. Het aanleggen van een **watgang** rond het zonnepark⁹. Om voldoende beveiliging te bieden dienen deze wel voldoende breed te zijn (> 3 meter), aangezien het anders te eenvoudig is om deze over te steken;
3. Indien een watgang of het toepassen van landschapselementen niet mogelijk of ongewenst is, kan een **hekwerk** worden geplaatst, waarbij dit hekwerk wordt afgestemd op de lokale situatie en een zo open en landelijk mogelijk karakter krijgt (bijvoorbeeld door toepassing van een grotere maaswijdte gaas en houten palen).

Combinaties van bovenstaande maatregelen zijn ook denkbaar, afhankelijk van de (bestaande) landschappelijke situatie ter plaatse van het voorgenomen zonne-energie initiatief en de geldende regels uit het bestemmingsplan buitengebied op dit punt.

In figuur 4.6 zijn enkele voorbeelden van inpassing opgenomen. Zo is het zonnepark De Kwekerij ruim opgezet met veel groen en open delen en is zonnepark Ameland aan de zuidzijde afgeschermd met een vogelvriendelijke rand met zandwallen en helmgras.

3.6 voorbeeld landschappelijke inpassing



Figuur



3.2.5 Infrastructuur

Om de geproduceerde elektriciteit van de zonnepanelen naar het elektriciteitsnet af te voeren is infrastructuur nodig in de vorm van kabels, omvormers en inkoopstation(s). Daarnaast kan bij grotere zonneparken een transformatorstation nodig zijn om de aansluiting op het net op het juiste spanningsniveau aan te leveren. De relatief kleine inkoopstations worden veel toegepast bij (agrarische) ondernemingen in het buitengebied. Het is zaak de locatie, omvang en kleurstelling van deze bouwwerken zorgvuldig af te stemmen. Bijbehorende bouwwerken dienen daarom *binnen* in het zonnepark geplaatst te worden, bij voorkeur tussen de

⁷ Ook hierbij geldt dat de lokale situatie van belang is. Een landschapsanalyse van de (omgeving van de) beoogde locatie dient inzichtelijk te maken welke middelen ingezet kunnen worden ter beveiliging van de locatie.

⁸ Een ha-ha is een constructie uit de tuin- en landschapsarchitectuur waarbij bijvoorbeeld muren, hekwerken of beplantingen die de daadwerkelijke fysieke barrière vormen, aan het zicht worden onttrokken door ze verdiept aan te leggen, vaak in een droge gracht. Hierdoor lijkt het landschap ter plekke als het ware 'door te lopen'.

⁹ Hierbij is ook de lokale situatie van belang. In geval van archeologische waarden of aanwezigheid van kabels en leidingen, is deze optie minder geschikt.

panelenrijen, of nabij het toegangspunt tot het zonnepark, maar binnen de omheining. Losse bouwwerken buiten het terrein zijn in principe niet toegestaan. Voor de afstanden tussen eventuele transformatorhuisjes en omliggende bebouwing wordt aangesloten bij de VNG-richtlijnen uit de Handreiking Bedrijven en milieuzonering. Daarin is opgenomen dat, afhankelijk van het spanningsniveau, een afstand van 30-50 meter in acht moet worden genomen tot omliggende bebouwing.

Daarnaast verwachten wij van een initiatiefnemer dat deze in een vroegtijdig stadium contact legt met netbeheerder Enexis, zodat tijdig duidelijk is of een netaansluiting kan worden gerealiseerd voor het beoogde project.

3.2.6 Landschappelijke inpassing

Landschappelijke inpassingsstudie

Van initiatiefnemers wordt verwacht dat zij een landschappelijke inpassingsstudie opstellen, waarin in ieder geval aandacht wordt besteed aan:

1. Cultuurhistorische waarden van het plangebied en de omgeving;
2. De inpassing van een zonnepark op de het schaalniveau van de omgeving (inpassing en zichtlijnen) en op de locatie zelf (vormgeving van de opstelling)
3. De benodigde infrastructuur en beveiliging uitwerken;
4. enkele visualisaties, waaruit in ieder geval vanuit de directe omgeving de huidige en toekomstige situatie in beeld wordt gebracht. Deze visualisaties moeten een goed beeld geven van de daadwerkelijke situatie (bij voorkeur middels waarheidsgetrouwe fotovisualisaties vanaf maaiveld). Een vogelvlucht perspectief 3D animatie is daarvoor niet voldoende, omdat dit in onvoldoende mate de beleving vanaf het maaiveld weergeeft.

Deze inpassingsstudie maakt onderdeel uit van de ruimtelijke onderbouwing en vergunningaanvraag.

3.2.7 Levensduur project

Een zonnepark heeft een gemiddelde exploitatietermijn van circa 20 tot 25 jaar. Na afloop van deze termijn moeten alle opstallen worden verwijderd en moet de grond in oude staat worden hersteld. In een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer zal een voorwaardelijke verplichting daartoe worden opgenomen. Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat deze een reservering doet voor de kosten van deze sanering.

3.2.8 Archeologisch onderzoek

Indien de gemeentelijke archeologische waardenkaart of het geldende bestemmingsplan daartoe aanleiding geeft en er grondroering van > 30 cm diep zal plaatsvinden, zal een archeologisch (bureau)onderzoek moeten worden uitgevoerd, als onderdeel van de ruimtelijke onderbouwing. Hierin wordt beschreven of archeologische waarden te verwachten zijn in het plangebied en zo ja, hoe hiermee wordt omgegaan.

3.2.9 Ecologisch onderzoek

Om de mogelijke effecten op beschermde soorten en gebieden goed inzichtelijk te hebben, is het wenselijk een ecologische verkenning uit te voeren voor concrete projectlocaties, door een terzake deskundig ecooloog. Omdat plaatsing in natuurgebieden reeds is uitgesloten worden geen grote effecten voorzien, echter in het kader van een goede ruimtelijke ordening (en het

kader van de Wet natuurbescherming) is een gedegen onderzoek vereist. Hierbij moet vooral gedacht worden aan de aanwezigheid van (jaarrond) beschermde nesten, beschermde plantensoorten, dieren of amfibieën. Volstaan kan worden met een veldbezoek en beschrijving van effecten en eventueel noodzakelijke mitigerende maatregelen. Dit onderzoek maakt onderdeel uit van de ruimtelijke onderbouwing.

De aanleg van een zonnepark kan ook positieve effecten ten aanzien van natuur met zich mee brengen. Doordat de gronden veelal 20 jaar relatief rustig blijven, vormt dit een goede voedingsbodem voor beschermde soorten planten en (kleine) dieren die hier kunnen verblijven.

3.3 Procesmatige randvoorwaarden

3.3.1 Participatie

Hierbij gaat het om het beantwoorden van de vraag: *In welke mate is de omgeving betrokken bij de totstandkoming van het zonnepark?*

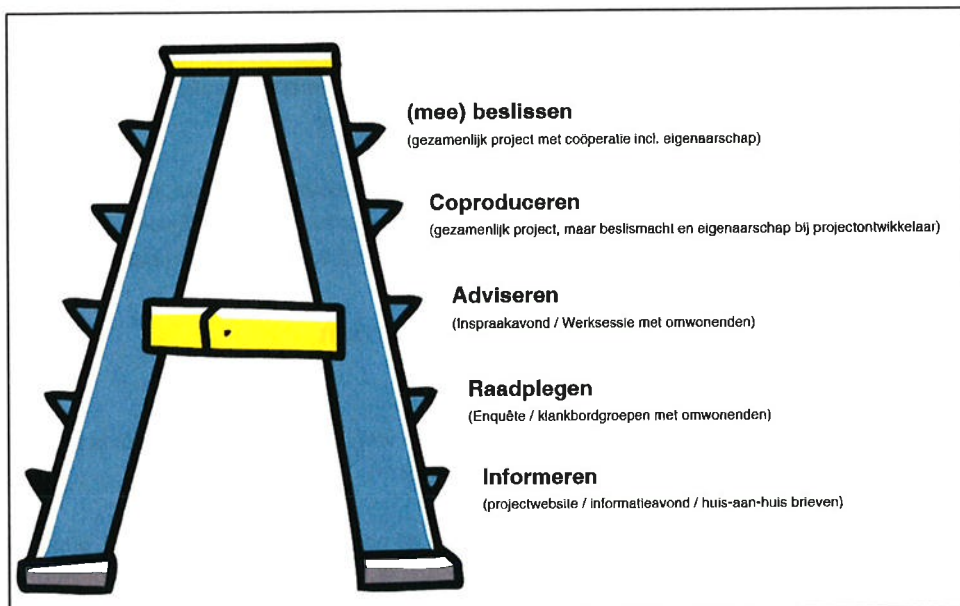
Het gaat hier om het betrekken van de omgeving bij de planvorming, uitwerking, realisatie en exploitatie. Dit kent globaal het scala dat loopt van informeren naar meedenken en mee-ontwerpen tot meebepalen en meebeslissen, ook bekend als de 'participatieladder' (zie figuur 3.5). Naarmate er meer betrokkenheid is, scoort een project beter.

Middelen die ingezet kunnen worden zijn onder meer werksessies en ateliers met de omgeving, informatiebijeenkomsten, websites, periodieke omgevingsoverleggen, bewonerscomités, klankbordgroepen van betrokkenen en stakeholders en het opzetten van allianties etc. Belangrijk is natuurlijk dat daadwerkelijk iets met de inbreng vanuit de omgeving gedaan wordt bij de planvorming, uitwerking van de plannen en de realisatie van het zonnepark.

Om initiatieven wel voortgang te laten boeken is hierbij van belang om aan de voorkant:

1. goed de spelregels uit te leggen;
2. de voortgang/doorlooptijd te bewaken.

Figuur 3.7 Participatieladder



De ladder kent de volgende treden in toenemende mate van betrokkenheid, met telkens als voorbeeld een invulling als het gaat om zonneparkprojecten:

1. *Informeren*
Communicatie is te kenmerken als 'éénrichtingsverkeer', omgeving/ belanghebbenden worden geïnformeerd over het project; middelen bijvoorbeeld: projectwebsite, informatiebijeenkomst, huis-aan-huis brieven;
2. *Raadplegen*
Communicatie is 'tweerichtingsverkeer', naast informeren wordt ook 'opgehaald' wat de omgeving/belanghebbenden van het project vinden; middelen bijvoorbeeld: enquête, klankbordgroepen met omwonenden;
3. *Adviseren*
Communicatie met nadruk op het gericht verkrijgen van input om hiermee in het uitwerken van het project rekening te houden; middelen bijvoorbeeld: inspraakavond, werksessie/werkatelier met omwonenden;
4. *Coproduceren*
Gezamenlijk project maar beslismacht en eigenaarschap ligt bij de initiatiefnemers/projectontwikkelaar, de omgeving/belanghebbenden zijn betrokken bij het vormgeven van het project; middelen bijvoorbeeld: structurele en periodieke overleggen en werksessies/-ateliers, klankbordgroep vanuit de omgeving/met belanghebbenden. Het structurele karakter onderscheid coproduceren van adviseren;
5. *Meebeslissen*
Gezamenlijk project met deelname door de omgeving (bijvoorbeeld middels een coöperatie) en inclusief eigenaarschap (deels) bij omgeving.

Omdat we projecten graag zoveel mogelijk van en voor de lokale gemeenschap zien, wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijke participatie van de omgeving. De gemeente verwacht van initiatiefnemers om minimaal de tweede trap te hanteren voor projecten, waarbij een hogere

trede altijd beter is. Het opstellen van een participatieplan door de initiatiefnemer vormt hiervoor de borging.

3.3.2 Communicatie

Een goed project begint met een open en transparante communicatie aan de voorkant van het ontwikkelproces. Dit kan op veel verschillende manieren worden vormgegeven, maar het ligt voor de hand om een aantal minimum randvoorwaarden te formuleren. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende zaken die minimaal vereist worden bij het in behandeling nemen van een principeverzoek voor een specifiek project:

1. Informeren omwonenden door de ondernemer

Voordat een project door de gemeente in behandeling wordt genomen, worden direct omwonenden (straal van 500 meter) geïnformeerd over de plannen (middels een huis-aan-huis verspreide brief, of een persoonlijke benadering).

2. Algemene informatieverstrekking

Zodra een project formeel wordt aangemeld bij de gemeente en een procedure wordt gestart wordt de informatieverstrekking georganiseerd door de initiatiefnemer. Dit kan door middel van één of meerdere informatiemarkten/-sessies die openstaan voor eenieder, door buurtbijeenkomsten, door een projectwebsite waarop informatie beschikbaar is en vragen gesteld en beantwoord kunnen worden, of door een combinatie van deze mogelijkheden. De aard en omvang van een project bepalen wat het meest geschikt is. Minimaal wordt informatie gegeven over:

- a. de locatie van het project
- b. de omvang en belangrijkste kenmerken (zoals hoogte, aanzicht, elektriciteitsproductie en eventuele (milieu-)effecten);
- c. de projectontwikkelaar(s);
- d. eventuele mogelijkheden voor participatie in de uitwerking van het project
- e. de formele status van het project en belangrijke ontwikkelingen in de procedure (zoals informatieavonden, ter inzage legging en documenten).

3. Communicatieplan

Bij de ruimtelijke onderbouwing en vergunningaanvraag van een project wordt tevens een communicatieplan opgesteld. Dit plan bevat in ieder geval informatie over:

- a) communicatiemomenten (wanneer wordt informatie verstrekt);
- b) stakeholders (wie wordt betrokken)
- c) vorm (welke middelen worden hiervoor ingezet)

Dit plan wordt door de gemeente goedgekeurd en uitgevoerd door de projectontwikkelaar.

3.3.3 Omgevingswet en handreikingen

Over procesparticipatie is de nodige theorievorming ontstaan en praktijkervaring opgebouwd in tal van sectoren. Als het gaat om energieprojecten hoeft het wiel niet geheel opnieuw uitgevonden te worden. Voortgebouwd kan worden op ervaringen met eerdere energieprojecten en op ervaringen met andersoortige projecten die eveneens een behoorlijke impact op de leefomgeving hebben zoals infrastructuurprojecten.

In het kader van de Omgevingswet - waarin procesparticipatie een belangrijke rol krijgt - zijn tal van hulpmiddelen op een rij gezet. Het voert te ver om in dit rapport alle mogelijkheden en werkvormen te benoemen of uit een te zetten. Voor het verkrijgen van een overzicht kunnen de volgende websites genoemd worden:

- <http://www.participatiewijzer.nl/De-Participatiewijzer>

Op deze site worden meer dan 40 methoden beschreven die toegepast kunnen worden bij omgevingsparticipatie. Onderscheid wordt gemaakt in mate van invloed, de fase waarin projecten verkeren (bijvoorbeeld planvorming, voorbereiding, uitvoering) en doel van de participatie. Het gaat op deze site niet alleen om concrete projecten maar ook om beleidsvorming.

- <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/aandeslag/thema/participatie/inspiratiegids/>

Hier staan tal van praktijkvoorbeelden, ideeën en aanpakken over samenwerken en participeren.

4 ORGANISATIE

4.1 Inleiding

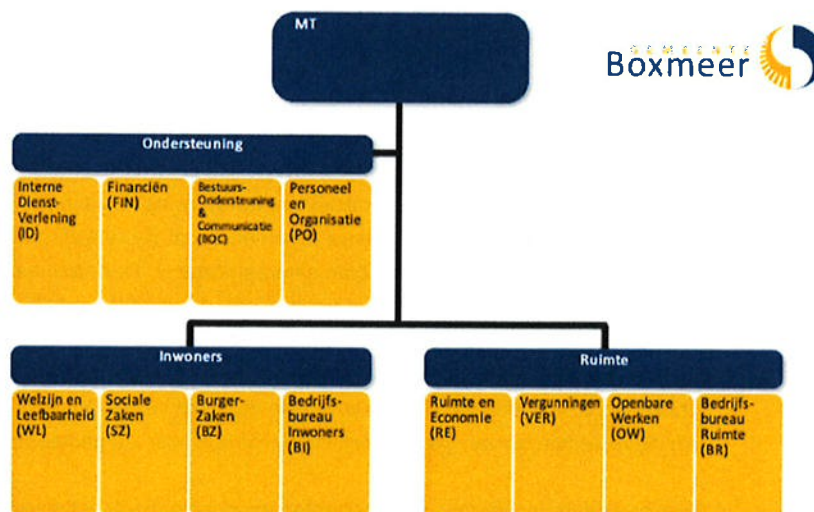
De energietransitie in het algemeen en het realiseren van zonneparken in de gemeente Boxmeer betekent een nieuw dossier en vergt een potentieel aanzienlijke inspanning van de gemeentelijke organisatie. De gemeente Boxmeer kiest bewust voor een actieve rol in dit dossier, teneinde deze ontwikkelingen zo goed mogelijk te faciliteren, maar tevens te sturen in de gewenste richting. Dit betekent ook dat dit een beslag legt op de gemeentelijke organisatie. Deze paragraaf gaat in op wat de realisatie van zonneparken in de gemeente Boxmeer betekent voor de organisatie.

4.2 Organisatie en inzet

Zoncoördinator

Binnen de gemeentelijke organisatie wordt een 'zoncoördinator' aangesteld die verantwoordelijk is voor de begeleiding van zonnepark ontwikkelingen binnen de gemeente. Deze coördinator valt onder de sector Ruimte (Ruimte en Economie), zie Figuur 4.1. Belangrijkste taken bestaan uit het faciliteren van projecten en het zorgen voor een goede interne afstemming. Deze persoon rapporteert aan het afdelingshoofd ruimte en economie (RE) en de wethouder duurzaamheid. Er zit een sterke overlap de afdeling en vergunningen, dus een goede interne afstemming op dit vlak is een van de kerntaken.

Figuur 4.1 Organogram



Gezamenlijk met het Land van Cuijk

De gemeente Boxmeer werkt nauw samen met de andere gemeenten binnen het 'Land van Cuijk'. Binnen dit verband zien wij meerwaarde in samenwerking specifiek op het gebied van zonnepark ontwikkeling en beleid. Een gezamenlijk afgestemde aanpak, met op elkaar aansluitende beleidskaders helpen hierbij. Ook kunnen ervaringen met eerste projecten worden gedeeld in dit gremium en kan zodoende geleerd worden van projecten elders.

4.3 Verantwoordelijkheden

Zowel de gemeente als de individuele projectontwikkelaar heeft verantwoordelijkheden in de energietransitie in het algemeen en specifieke zonnepark ontwikkelingen in het bijzonder. Zo is de gemeente primair aan zet bij het communiceren over nut en noodzaak van de energietransitie. Waarom zijn zonneparken nodig en waarom vindt de gemeente bepaalde locaties geschikt? Burgers worden zoveel mogelijk actief betrokken in de energietransitie. De gemeenteraad heeft ten alle tijden het mandaat om te besluiten over individuele projecten, middels de besluitvorming in de formele ruimtelijke procedure (bestemmingsplan of verklaring van geen bedenkingen (zie paragraaf 4.4).

Van een projectontwikkelaar wordt een open en actieve communicatie naar de omgeving verwacht, waarbij dit in een vroeg stadium wordt opgepakt. De projectontwikkelaar is primair verantwoordelijk voor het verwerven van voldoende draagvlak voor een project¹⁰ en het uitwerken van de omgevingsparticipatie (zie ook paragraaf 5.2.1.). Dit laatste kan in financiële zin, maar ook zeker in de planvorming uitwerking krijgen.

4.4 Werkwijze en procedure

Een zonnepark past vrijwel nooit binnen het bestaande bestemmingsplan. Daarom moet een procedure worden doorlopen om een project ruimtelijk mogelijk te maken. Dit kan middels:

1. een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan;
2. een wijziging van het bestemmingsplan.

Beide procedures hebben voor- en nadelen. Hier worden beide opties kort beschreven en wordt aangegeven welke de voorkeur heeft.

4.4.1 Afwijking bestemmingsplan

In deze procedure wordt de bouwvergunning (art. 2.1 lid 1 onder a Wabo) en de ruimtelijke procedure (artikel 2.1, lid 1, onder c Wabo) gelijktijdig doorlopen. Onderdeel van de aanvraag vormt een zogenaamde 'goede ruimtelijke onderbouwing', waarin het concrete plan en de effecten op de omgeving worden beschreven en wordt gemotiveerd waarom in het kader van een goede ruimtelijke ordening dit plan aanvaardbaar is. Deze aanvraag doorloopt de uitgebreide voorbereidingsprocedure en kent een doorlooptijd van 26 weken. Er wordt een ontwerpbesluit ter inzage gelegd, waarbij ook door de gemeenteraad een ontwerp verklaring van geen bedenkingen (VVGB) wordt afgegeven. Tegen het ontwerpbesluit kunnen zienswijzen kunnen worden ingediend. Daarna volgt een definitief besluit. Voor dit definitieve besluit is een definitieve verklaring van geen bedenkingen (VVGB) van de gemeenteraad nodig.

Deze procedure in afwijking van het bestemmingsplan wordt het meest gebruikt voor vergelijkbare projecten, waarbij vooral een specifieke locatie met een concreet project aan de orde is en de gevolgen van een ontwikkeling veelal lokaal van aard zijn.

¹⁰ Dit betekent niet dat draagvlak het enige of leidende criterium is bij de beoordeling van projecten, maar van een ontwikkelaar wordt een serieuze inspanning verwacht om dit zo groot mogelijk te laten zijn. Zie ook kader 3.1

4.4.2 Wijziging bestemmingsplan

De andere optie is het wijzigen van het bestemmingsplan, waarna een omgevingsvergunning voor het bouwen van het zonnepark wordt ingediend. In dat geval wordt eerst een nieuw bestemmingsplan voorbereid door de gemeente, dat als (voor)ontwerp gedurende zes weken ter inzage wordt gelegd. Op dat moment kunnen zienswijzen worden ingediend. Vervolgens wordt een definitief bestemmingsplan vastgesteld door de gemeenteraad. Deze procedure duurt minimaal 26 weken, maar in de praktijk is dit veelal langer. Na vaststelling van dit definitieve bestemmingsplan kan een initiatiefnemer een omgevingsvergunning voor het onderdeel bouwen aanvragen. Die vergunning volgt dan de reguliere procedure van 8 weken.

Voordeel van deze procedure is dat er meerdere (inspraak)momenten zijn voor de omgeving om iets van de plannen te vinden, namelijk bij het (voor)ontwerp bestemmingsplan en bij eventueel bezwaar en beroep daartegen en nogmaals in bezwaar tegen de omgevingsvergunning. Nadeel is dat de procedure zeer veel tijd in beslag neemt (veelal meer dan 1,5 jaar) en voor de gemiddelde burger vaak onoverzichtelijk is. Indien het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden is bezwaar maken tegen de omgevingsvergunning bovendien inhoudelijk moeilijk, omdat de ruimtelijke afweging al gemaakt is.

4.4.3 Intentie- of samenwerkingsovereenkomst

Tot slot zullen randvoorwaarden, verwachtingen en afspraken vastgelegd worden in een intentieovereenkomst met een potentiële initiatiefnemer. Hierin kunnen ook de planschadeovereenkomst en eventuele aanvullende afspraken worden geregeld. Een dergelijke afspraak zorgt ervoor dat voor beide partijen duidelijkheid wordt verkregen over de te doorlopen procedure. Hierbij wordt opgemerkt dat deze overeenkomst geenszins rechten geeft aan een initiatiefnemer of de gemeente verplicht tot het verlenen van de vergunning. Dit mandaat ligt te allen tijden bij de gemeenteraad.

4.5 Financiële onderbouwing

De inzet van een 'zonnecoördinator' vergt een personele inzet van naar verwachting 0,2 FTE, in ieder geval voor de eerste periode het faciliteren van projecten.

5 FINANCIËN

5.1 Financiële participatie

Lusten en lasten verdeling is een belangrijk discussiepunt bij duurzame-energieprojecten. De ontwikkeling van zon- en windenergie is zichtbaar in het landschap en heeft een ruimtelijke en maatschappelijke impact. Het is daarbij belangrijk om te zorgen voor een goede lusten- en lastenverdeling, teneinde te voorkomen dat deze verdeling scheef groeit. Direct omwonenden en de lokale gemeenschap zouden dus zoveel mogelijk moeten kunnen profiteren van een project dat wordt ontwikkeld in hun directe leefomgeving. Daarom verdienen lokale, coöperatieve projecten de voorkeur. Tegelijkertijd zijn professionele en voldoende kapitaalcrachtige partijen nodig om een doelstelling en transitie naar een duurzame energievoorziening te verwezenlijken.

Teneinde een goede balans te vinden tussen lusten- en lastenverdeling worden eisen ten aanzien van participatie gehanteerd:

1. Een deel van het project wordt opengesteld voor deelname vanuit de omgeving middels 'zonnepanelen delen' of een soortgelijke constructie;
2. De initiatiefnemer verplicht zich tot het leveren van een bijdrage aan de lokale gemeenschap door middel van het storten van een bedrag in een omgevingsfonds. Om dit fonds ook daadwerkelijk ten goede te laten komen aan de verduurzaming van de samenleving, wordt dit fonds gebruikt voor concrete duurzaamheidsprojecten (bijvoorbeeld de lokale school verduurzamen, leefbaarheidsproject ondersteunen, of een zonnepanelen regeling voor particulieren ondersteunen).

Om de hoogte van de bijdrage te bepalen kan aansluiting gezocht worden bij de systematiek van de 'gedragscode zonne-energie op land'¹¹. In deze gedragscode is afgesproken dat projectontwikkelaars werken volgens bepaalde standaarden en tevens een bijdrage leveren aan een fonds, naar rato van de geproduceerde hoeveelheid elektriciteit. Hiermee loopt de hoogte van de bijdrage gelijk op met de hoogte van de energieproductie. De gemeente Boxmeer kiest ervoor projecten te laten aansluiten deze code.

Uiteraard ontvangt de gemeente naast bovengenoemde bijdrage ook de jaarlijkse opbrengsten uit de onroerendzaak belasting, die voor het zonnepark van toepassing zijn¹².

5.2 Financiële onderbouwing van projecten

Teneinde te voorkomen dat projecten worden gestart waarvan uiteindelijk blijkt dat zij om financiële redenen toch niet kunnen worden gerealiseerd, worden financiële randvoorwaarden gesteld aan projectontwikkelaars. Hierbij denken we aan een (beknopte) financiële onderbouwing in de vorm van een basis businesscase, waarbij door de ontwikkelaar in ieder geval inzichtelijk wordt gemaakt dat een project uitvoerbaar is. Ook kan hierin worden

¹¹ In deze gedragscode is door ontwikkelaars van windenergieprojecten en de brancheorganisatie Holland Solar afgesproken dat door zonneparkontwikkelingen een bijdrage van € 0.50 per Mwh geproduceerde elektriciteit wordt afgedragen aan de lokale gemeenschap.

¹² <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBGEL:2016:3469>

omschreven hoe een project gefinancierd wordt (deel eigen vermogen / deel vreemd vermogen / participatie) en hoe rekening is gehouden met de bijdrage voor onderzoek en het omgevingsfonds. Referenties van de ondernemer, waaruit blijkt dat deze capabel is en ervaring heeft met soortgelijke projecten, kunnen daarbij helpen. In deze onderbouwing moet tevens aandacht worden besteed aan de netaansluiting, waarbij duidelijk moet worden of en waar een project kan worden aangesloten en of dit financieel en planning technisch uitvoerbaar is.

5.3 Planschade en leges

5.3.1 Planschade

Bij ruimtelijke ontwikkelingen kan planschade ontstaan. Dit kan ook bij een zonnepark het geval zijn. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) voorziet in een regeling voor vergoeding van planschade. Op basis van artikel 6.1 Wro wordt aan degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van de afwijking van het bestemmingsplan, tegemoet gekomen, wanneer de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet anderszins is verzekerd. Een aanvraag voor een tegemoetkoming in schade ten gevolge van de afwijking van het bestemmingsplan, kan bij het bevoegd gezag van dat plan (in dit geval de gemeente Boxmeer) worden ingediend binnen de periode van 5 jaar na het onherroepelijk worden van het besluit tot afwijking of wijziging van het bestemmingsplan.

Eventuele planschade zal in alle gevallen worden verhaald op de initiatiefnemer van een project. Daartoe wordt een planschadeovereenkomst gesloten tussen de projectontwikkelaar en de gemeente, voorafgaand aan het starten van de vergunningprocedure.

5.3.2 Leges en WOZ

Voor de bouw van een grondgebonden zonnepark is een omgevingsvergunning onderdeel bouwen nodig. Dit betekent dat de initiatiefnemer bouwleges moet betalen. De te betalen leges voor planologisch strijdig gebruik en leges voor de verklaring van geen bedenkingen (VVGB) uit de bestaande legesverordening moeten eveneens betaald worden. De bouwleges die betaald moeten worden bestaan momenteel uit een percentage van de totale bouwsom. Door de hoge bouwkosten kan dit bedrag bij zonneparken sterk oplopen tot een niveau dat een project niet meer realiseerbaar is en de leges ook niet meer in verhouding staan tot de kosten die de gemeente maakt om een project te faciliteren. Bovendien is het doel om duurzame energieontwikkeling te stimuleren.

Om te voorkomen dat grondgebonden zonneparken niet uitvoerbaar zijn is het voorstel om de bouwleges voor zonneparken te verlagen en de andere leges (planologische strijdigheid en VVGB) gelijk te houden. Onder de huidige legesverordening wordt gerekend met 2,37% over de gehele bouwsom. Op het moment van schrijven zijn de bouwkosten voor het bouwen van een grondgebonden zonnepark circa €900.000 per hectare. Voor een project van 20 hectare met de geschatte kosten van €18.000.000 komen de leges uit op ongeveer €425.000.

De leges zijn met de huidige legesverordening dermate hoog dat een grondgebonden zonneparken dit hoogstwaarschijnlijk niet kunnen dragen en de realisatie van dergelijke parken niet te verwachten is. Het voorstel is om de huidige bouwleges met 2%-punt te verlagen wat uit zal komen op 0,37%. Daarnaast is het advies om een minimamtarief te hanteren van bijvoorbeeld € 5.000 om te lage leges te voorkomen. Voor een project van 20 hectare komen

de leges met 0,37% neer op circa €66.000, wat kostendekkend zou moeten zijn voor de gemeente.

Dit voorstel wordt verder uitgewerkt en op een later moment voorgelegd aan de gemeenteraad.

De korting op de leges is bedoeld om grondgebonden zonneparken mogelijk te maken, maar ook om de doelstelling voor duurzame energie in de gemeente Boxmeer te halen. Korting op de leges geeft de zonne-energie projecten daarnaast meer ruimte om bijvoorbeeld een afdracht te doen in het eerder genoemde omgevingsfonds en/of lokale bijdrage.

Een belangrijke noot is dat de kosteninschatting een momentopname is. In de toekomst is het niet onwaarschijnlijk dat de bouwkosten verder dalen. Het advies is dan ook om in ieder geval iedere 2 jaar de legesverordening specifiek gericht op zonneparken te herijken.

Voor de WOZ belasting zien wij geen reden tot aanpassing van de WOZ belastingtarieven voor zonneparken. Deze wordt dus regulier geheven aan de hand van vastgestelde WOZ waarde.

BIJLAGE 1 AANVRAAGPROCEDURE ZONNEPARKEN

1. Vaststellen beleidskader zonneparken door het college en de gemeenteraad.
2. Informeren van wijk- en dorpsraden en hen vragen voorkeursgebieden aan te wijzen.
3. Initiatiefnemers krijgen 2 maanden de tijd om een initiatief in te dienen.
4. De ingediende initiatieven in een kleine ambtelijke groep toetsen aan het beleidskader en een selectie maken (zonnecoördinator en medewerker duurzaamheid).
5. De selectie van initiatieven voorleggen aan een bredere ambtelijke werkgroep (o.a. vergunningen, milieu, buitengebied, ruimtelijke ordening, landschap).
6. Een ambtelijke breed gedragen selectie (van 35 hectare en maximaal 3 projecten) voorleggen aan het college.
7. De raad informeren over de voorlopige keuze middels een besloten werkbijeenkomst.
8. Vaststellen van selectie zonneparken door het college en middels een voorstel aan de raad voorleggen ter goedkeuring.
9. Vergunning behandelen van de aanvragen die binnenkomen van uitgekozen projecten.
10. Indien de vergunning akkoord wordt bevonden; naar het college voor akkoord en naar de raad voor een verklaring van geen bedenkingen.
11. Na het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen wordt de vergunning ter inzage gelegd.
12. Na de ter inzage legging worden alle reacties verwerkt en gaan deze naar het college en de raad voor een definitieve verklaring van geen bedenkingen.
13. Na de definitieve verklaring van geen bedenkingen kan het college akkoord geven op het afgeven van de vergunning.

