

Borsele

Omgevingsplan Buitengebied Borsele

Vorbereidingsbesluit

Zonneparken op agrarische gronden in grootschalige polders

identificatie

projectnummer:

2019.13.65

projectleider:

ir. C.A. Louws

auteur(s):

mw. S.J. Sies

planstatus

datum:

27-09-2019

opdrachtgever:

Gemeente Borsele

Inhoud

1. Inleiding	3
3. Stand van zaken	5
4. Regionale Energie Strategie	6
5. Provinciaal beleid	7
6. Motie Dik-Faber/ Zonneladder/ Nationale Omgevingsvisie	9
7. Voorbereidingsbesluit	11

Bijlagen:

Begrenzing gebied voorbereidingsbesluit

Op 1 maart 2018 heeft de gemeenteraad Borsele het omgevingsplan “Buitengebied Borsele, 2018” vastgesteld. In het omgevingsplan wordt onder meer ruimte geboden om te komen tot de realisering van duurzame initiatieven voor zonne-energie op agrarische gronden in de grootschalige polders (lees: het aanleggen en exploiteren van zonneparken).

Bij de opstelling van het omgevingsplan is het een bewuste keuze geweest om (alleen) de grootschalige polders aan te wijzen als een gebied waar ruimte wordt geboden om te komen tot de aanleg en exploitatie van zonneparken op landbouwgrond. Dit gebied heeft een andere uitstraling in vergelijking met andere delen van de gemeente. Het gebied is open en efficiënt ingedeeld. De polders zijn grootschalig en de dijken, voor zover aanwezig, dikwijls onbeplant, evenals de bermen van de meeste, overwegend rechte polderwegen. De nabijheid van het Sloegebied versterkt het open en rationele karakter van het gebied.

Naar aanleiding van recente initiatieven en ontwikkelingen in het provinciaal en rijksbeleid, is het nodig de regeling uit het omgevingsplan voor de realisatie van zonneparken in de grootschalige polders te herzien. In dat kader wordt een voorbereidingsbesluit genomen. In het vervolg van deze notitie wordt de aanleiding en de reikwijdte van het voorbereidingsbesluit nader toegelicht. In bijlage 1 is de begrenzing van het werkingsgebied van het voorbereidingsbesluit opgenomen.

2 Regeling omgevingsplan “Buitengebied Borsele, 2018”

In het omgevingsplan is de volgende regeling opgenomen om te komen tot het aanleggen en exploiteren van zonneparken op agrarische gronden in de grootschalige polders:

141.5 Functieverandering en bouwen met delegatie in de grootschalige polders.

141.5.1 Toelaatbare veranderingen

De gemeenteraad delegeert aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid een herziening van dit omgevingsplan vast te stellen voor:

a

b

c

.....

h. de realisering van duurzame initiatieven voor zonne-energie; bedoeld worden grootschalige initiatieven die de aanleg voor eigen gebruik overstijgen en waarvoor de volgende voorwaarden gelden:

- 1. met een locatiestudie zijn verschillende locaties onderzocht en de meest geschikte locaties uit ruimtelijk oogpunt, gesteldheid van de ondergrond en/of energieopbrengst in beeld gebracht;*
- 2. realisering plaatsvindt op een van de aantoonbaar geschikte locaties;*
- 3. het ontwerp en de wijze van plaatsing van zonnepanelen sluit aan bij het landschap ter plaatse;*
- 4. indien mogelijk wordt er gebruik gemaakt van functiecombinaties en meervoudig ruimtegebruik;*
- 5. om wederzijdse beïnvloeding van buisleidingen en hoogspanningssystemen te voorkomen is NEN3654 van toepassing;*

Voor een verandering als bedoeld in 141.5.1 gelden een aantal beoordelingsregels. Bij een verandering zoals bedoeld in lid 141.5.1 onder h dient er in ieder geval sprake te zijn van een aantoonbare kwaliteitsverbetering in het buitengebied van Borsele, passend bij de Gebiedsbeschrijving. Het gaat dan om een financieel-economische meerwaarde, een maatschappelijke meerwaarde en/of een ruimtelijke meerwaarde.

3. Stand van zaken

Door kostprijzdalingen van zonnepanelen en gunstige subsidievoorwaarden maakt grondgebonden zonne-energie de afgelopen jaren een stormachtige ontwikkeling door. Ook in Borsele is inmiddels een aantal zonneparken vergund en gerealiseerd. Maar tot heden toe niet op agrarische gronden. Ook de in het omgevingsplan neergelegde planologische ruimte heeft tot heden toe nog niet geleid tot concrete aanvragen.

Wel is er de afgelopen twee jaren door diverse ontwikkelaars/bedrijven regelmatig telefonisch of per e-mail geïnformeerd naar het gemeentelijk planologisch beleid aangaande zonne-energie in zijn algemeenheid voor het buitengebied en op landbouwgronden in het bijzonder. De afgelopen maanden constateren wij dat de informatieverzoeken zich meer en meer richten op de planologische mogelijkheden tot aanleg en exploitatie van zonneparken op landbouwgronden én dat deze meer concreet/locatie specifiek zijn. Inmiddels zijn er ook al verscheidene initiatieven op ambtelijk niveau voorgelegd. Daarbij gaat het om aanzienlijke oppervlakten (tot 60 hectare) per project.

Als deze initiatieven leiden tot concrete aanvragen/verzoeken die voldoen aan de van toepassing zijnde beoordelingscriteria kan dit tot gevolg hebben dat er een fors aantal hectaren landbouwgrond in de grootschalige polders ingezet gaat worden voor de aanleg en exploitatie van zonneparken.

4. Regionale Energie Strategie

Als één van de uitwerkingen van het klimaatakkoord Parijs 2015 wordt er in Nederland een landsdekkend systeem van Regionale Energiestrategieën (RES) ontwikkeld. Het grondgebied van de provincie Zeeland vormt één van de regio's in het kader van de RES. Het afgelopen jaar heeft de regio Zeeland gewerkt aan het opstellen van een concept RES wind en zon, waarin onder meer doelstellingen ten aanzien van duurzame energieopwekking, o.a. door wind en zon, zijn opgenomen.

In deze concept RES is opgenomen dat de regio Zeeland in 2030 een duurzame opwek van 11 Petajoule (PJ) elektriciteit met wind en zonne-energie realiseert alsook een klein deel energie uit water ; 700 MW (7 PJ) windenergie en 1000 MW (3,5 PJ) aan zon pv, te verdelen naar 500 MW op dak en 500 MW op land of water.

In de concept RES is als uitgangspunt voor de opwek van zonne-energie gekozen voor een opzet waarbij zon pv wordt gecombineerd met andere reeds aanwezige functies zoals windturbines, glastuinbouw, bedrijfsterreinen, infrastructuur, bebouwing of op water. Gemeenten zijn bevoegd om, gebaseerd op de zonneladder (zie hierna onder **Motie Dik-Faber/Zonneladder/Nationale Omgevingsvisie**) hun eigen lokale variant van een afwegings-/voorkeursladder te maken en dit in hun eigen beleid op te nemen. Steeds geldt dat omgevingskwaliteiten zich niet mogen verzetten tegen de zon pv.

De opgave voor de regio is fors, maar bedraagt een evenredig deel van de landelijke opgave. Daarbij moet bedacht worden dat de opgave voor 2030 een start is. Er ligt een nog grotere opgave voor na 2030.

Het provinciaal en gemeentelijk (ruimtelijk) beleid moet voor windenergie en zon op land of water (zon op dak is vergunningsvrij) voldoende beleidsruimte (gaan) bieden. Dit gebeurt op provinciaal niveau op hoofdlijnen en op gemeentelijk niveau gedetailleerd. Besluitvorming over projecten blijft plaatsvinden met de project specifieke vergunningprocedures.

Bij de opstelling van de concept RES heeft er onder meer een inventarisatie plaats gevonden van hetgeen al gerealiseerd is aan zon op land in de regio (181 MW waarvan 60 MW in Borsele), welke opgave er nog ligt in de regio tot 2030 én waar er potentieel/planologische ruimte is in het gemeentelijk beleid. In deze inventarisatie is voor de gemeente Borsele een opgave geprognostiseerd van 20MW zon op land (= ca. 20 ha).

In overleg met de regio kan eventueel een groter Borsels aandeel overeen gekomen worden.

De prognose van 20 ha is een kleine opgave in verhouding tot de oppervlakte land in de grootschalige polders. Met andere woorden, de planologische potentie/ruimte zoals neergelegd in het omgevingsplan "Buitengebied Borsele, 2018" is vele malen groter dan de opgave tot 2030 op basis van het concept RES. Daar moet bij aangetekend worden dat, naar verwachting, er een grotere opgave ligt na 2030, waar ook planologische ruimte voor geboden moet gaan/blijven worden.

5. Provinciaal beleid

Op 21 september 2018 hebben Provinciale Staten het Omgevingsplan Zeeland 2018 en de bijbehorende Omgevingsverordening Zeeland 2018 vastgesteld. In dit omgevingsplan en verordening is het (nieuw) beleid voor zonne-energie vastgesteld.

Tekst Omgevingsplan Zeeland 2018:

Zonprojecten anders dan op dak zijn daarom toegestaan binnen bestaand bebouwd gebied, in combinatie met windenergieprojecten, in combinatie met infrastructuur zoals dijken , (vaar- en spoor)wegen en nutsvoorzieningen, op stortplaatsen en locaties voor glastuinbouw, aansluitend aan bestaand bebouwd gebied en op water.

In de algemene regels van de Omgevingsverordening Zeeland 2018 is hiertoe de volgende regeling opgenomen:

Artikel 2.9 Zonne-energie

- 1. In een bestemmingsplan wordt een opstelling voor zonne-energie uitsluitend toegelaten binnen bestaand stedelijk gebied*
- 2. In afwijking van het eerste lid kan een opstelling voor zonne-energie worden toegelaten buiten bestaand stedelijk gebied:*
 - a. aangrenzend aan bestaand stedelijk gebied indien de opstelling voor zonne-energie ruimtelijk ondergeschikt is aan het aangrenzende bestaand stedelijk gebied*
 - b. op of aangrenzend aan een bouwvlak, mits de opstelling voor zonne-energie ruimtelijk ondergeschikt is aan het aangrenzende bouwvlak*
 - c. op of aangrenzend aan een bedrijventerrein indien de opstelling voor zonne-energie ruimtelijk ondergeschikt is aan het bedrijventerrein*
 - d. op of aangrenzend aan gronden waarop glastuinbouwbedrijven zijn toegelaten indien de opstelling voor zonne-energie ruimtelijk ondergeschikt is aan de glastuinbouwbedrijven*
 - e. op of aangrenzend aan gronden die bestemd zijn voor infrastructuur, nutsvoorzieningen, stortplaats, opstellingen voor zonne-energie of een windenergie concentratielocatie*
 - f. op gronden die bestemd zijn voor water indien in de toelichting bij het bestemmingsplanaannemelijk wordt gemaakt dat er geen significant nadelige effecten zijn voor natuur, recreatie of visserij*

In de toelichting bij het bestemmingsplan waarin een opstelling voor zonne-energie wordt toegelaten buiten bestaand stedelijk gebied wordt aannemelijk gemaakt dat omgevingskwaliteiten zich daartegen niet verzetten.

- 3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing indien op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening, krachtens een bestemmingsplan, een opstelling voor zonne-energie reeds is toegelaten met dien verstande dat de afwijking van de bepalingen van deze gronden niet mag worden vergroot.*

Momenteel werkt de Provincie Zeeland, ter vervanging van bovengenoemd Omgevingsplan Zeeland 2018, aan een omgevingsvisie; de Zeeuwse Omgevingsvisie 2021. In dit verband hebben Gedeputeerde Staten op 13 augustus jl. de Notitie Reikwijdte en Detailniveau MER, Zeeuwse Omgevingsvisie 2021 vastgesteld. In de Notitie Reikwijdte en Detailniveau is onderstaande tekst opgenomen:

Voor zonne-energie is in het Omgevingsplan Zeeland 2018 nieuw beleid vastgesteld. Agrarische grond komt in principe niet in aanmerking voor zonnepanelen. Alleen bij een combinatie van functies (infrastructuur, bedrijventerreinen) is er ruimte voor zonneparken op land. Voor 2030 is er maximaal ruimte voor 500 MW zon op land, onder de voorwaarde dat minimaal 500 MW zon op daken wordt gerealiseerd.

Opvallend hierbij is dat gesteld wordt dat, op basis van het Omgevingsplan Zeeland 2018, agrarische grond in principe niet in aanmerking komt voor zonnepanelen. Dit is niet herleidbaar uit de teksten van het omgevingsplan en de bijbehorende verordening. Immers agrarische grond ligt vaak aangrenzend aan stedelijk gebied, op of aangrenzend aan een bouwvlak, aangrenzend aan een bedrijventerrein, aangrenzend aan gronden waarop glastuinbouwbedrijven zijn toegelaten en aangrenzend aan gronden die bestemd zijn voor infrastructuur. En de verordening geeft juist aan dat er kansen liggen voor de opstelling van zonne-energie gronden aangrenzend aan stedelijk gebied, aangrenzend aan een bouwvlak, aangrenzend aan een bedrijventerrein, aangrenzend aan glastuinbouwbedrijven en aangrenzend aan gronden voor infrastructuur mits in de toelichting van een bestemmingsplan aannemelijk wordt gemaakt dat omgevingskwaliteiten zich daartegen niet verzetten.

6. Motie Dik-Faber/ Zonneladder/ Nationale Omgevingsvisie

Zoals hierboven al genoemd maakt grondgebonden zonne-energie de afgelopen jaren een stormachtige ontwikkeling door. Met als gevolg een groeiend aantal vergunningaanvragen voor zonneprojecten in Nederland. Dit leidt vaak tot lastige ruimtelijke afwegingen, waarbij verschillende belangen in het geding kunnen komen: denk aan landbouw, natuur, landschap, duurzame energie maar ook de mogelijkheden voor netaansluiting. Deze –vaak conflicterende- ruimtelijke belangen vormen de achtergrond van de motie Dik-Faber. Met de motie wordt de regering verzocht om:

“in samenspraak met de decentrale overheden een zonneladder op te stellen voor de inpassing van zonne-energie, die als nationaal afwegingskader kan worden benut bij het opstellen van regionale en energiestrategieën, zodat primair onbenutte daken en terreinen worden benut en landbouw en natuur zo veel mogelijk worden ontzien”.

De motie is in oktober 2018 door de Tweede Kamer aangenomen. Met het aannemen van deze motie spreekt de Kamer zijn zorg uit over zonneparken omdat deze er toe kunnen leiden dat landbouwgrond verdwijnt en deze negatieve gevolgen kunnen hebben voor kwetsbare natuur en bodemleven.

De Rijksoverheid heeft momenteel de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) in voorbereiding. De NOVI komt voort uit de Omgevingswet, die naar verwachting op 2021 in werking treedt. Aan de hand van een toekomstperspectief met de ambities: wat willen we bereiken? brengt de NOVI de langetermijnvisie in beeld. Hieruit volgt een aantal nationale belangen en opgaven. Daar waar de opgaven vragen om een geïntegreerde benadering komen deze samen in vier prioriteiten. Eén van de vier prioriteiten betreft ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie.

Ten aanzien van voorkeursvolgorde voor zon PV is het onderstaande opgenomen in de ontwerp NOVI:

Voorkeursvolgorde voor zon pv

Op dit moment worden in toenemende mate zonneparken in veldopstelling ontwikkeld, soms ten koste van de kwaliteit van het landelijk gebied. Om te stimuleren dat locaties zorgvuldig worden uitgekozen, heeft het Rijk in samenwerking met medeoverheden en andere stakeholders een voorkeursvolgorde uitgewerkt.

De afwegingsprincipes van de NOVI leiden tot een voorkeur voor zonnepanelen op daken en gevels van gebouwen. Het inpassen op daken en gevels draagt niet alleen bij aan het combineren van functies. Omdat hier al sprake is van bebouwing zal het introduceren van zonnepanelen op deze plekken doorgaans minder invloed hebben op de kenmerken of identiteit van een gebied.

Vanuit diezelfde principes hebben daarna onbenutte terreinen in bebouwd gebied de voorkeur.

Om aan de gestelde energiedoelen te voldoen, kan blijken dat ook locaties in het landelijk gebied nodig zijn. Ook in dat geval gaat de voorkeur uit naar het zoeken van slimme functiecombinaties. Hoewel natuur- en landbouwgebieden daarbij niet volledig worden uitgesloten, ligt de voorkeur bij gronden met een andere primaire functie dan landbouw of natuur, zoals waterzuiveringsinstallaties, vuilnisbelten, binnenwateren of areaal in beheer van het Rijk (zoals Rijkswaterstaat, ProRail, Staatsbosbeheer), waaronder waar mogelijk bermen van spoor- en autowegen.

Deze voorkeursvolgorde houdt geen volgtijdelijkheid in. Na het verkennen van mogelijkheden voor het toepassen van zon-PV kan gestart worden met het gelijktijdig benutten van gekozen mogelijkheden. Deze voorkeursvolgorde wordt meegenomen in de Regionale Energiestrategieën (RES). Als onderdeel van het RES-proces zullen deze kwalitatief gewaardeerd worden in het Nationaal Programma RES. In deze waardering wordt gekeken hoe ruimtelijke belangen tegen elkaar zijn afgewogen. Daarbij zal voor zon-PV worden nagegaan of de voorkeursvolgorde uit de NOVI in deze afweging goed is betrokken.

7. Vorbereidingsbesluit

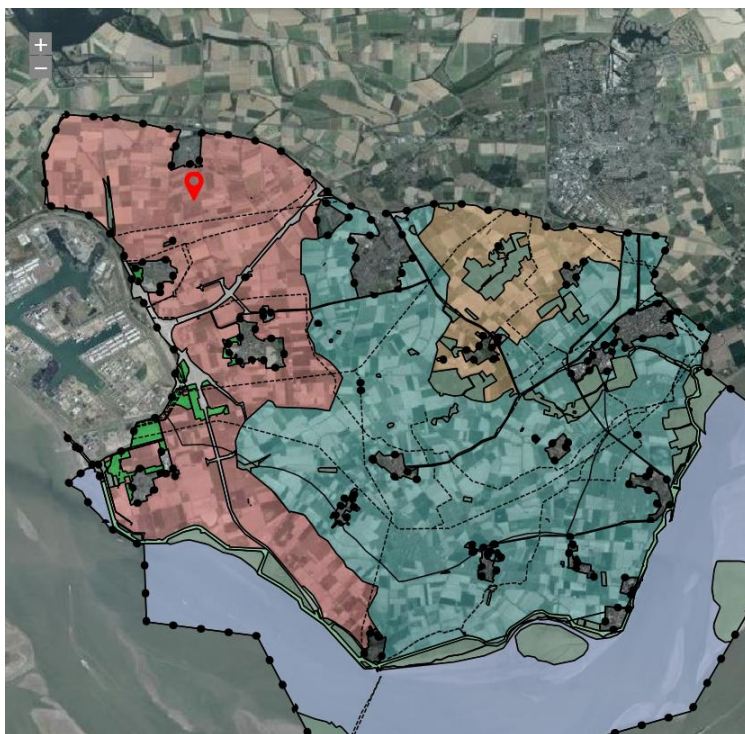
Het bovenstaand overziend kan geconcludeerd worden dat het omgevingsplan van de gemeente Borsele minder beperkingen/voorbehouden kent t.a.v. het aanwenden van landbouwgronden voor de aanleg en exploitatie van zonneparken dan het (in voorbereiding zijnde) provinciale en rijksbeleid. De provincie en het Rijk zien het aanwenden van landbouwgronden voor de aanleg en exploitatie van zonneparken eerder als laatste mogelijkheid/optie.

Daarnaast moet geconstateerd worden dat in het gebied waar ruimte wordt geboden om te komen tot de aanleg en exploitatie van zonneparken op landbouwgrond (de grootschalige polders) een veelvoud van de in de concept RES voorgestelde opgave van 500 MW op land of water voor de gehele regio Zeeland kan worden gerealiseerd. De geboden ruimte staat niet in verhouding tot de opgave tot 2030.

In het (in voorbereiding zijnde) provinciale en rijksbeleid ziet de gemeente aanleiding om het gemeentelijk beleid t.a.v. het aanwenden van landbouwgronden voor de aanleg en exploitatie van zonneparken te herzien. Daartoe zal een aanpassing/herziening van het omgevingsplan “Buitengebied Borsele, 2018” worden voorbereid

Om in de tijd tot de terinzagelegging van het ontwerp van de op te stellen herziening ongewenste ontwikkelingen te voorkomen is het nodig om een voorbereidingsbesluit te nemen. Met dit besluit wordt een voorbereidingsbescherming gecreëerd, waarmee een aanhoudingsplicht geldt voor bouw- en aanlegactiviteiten. Een voorbereidingsbesluit “bevriest” de ontwikkelingen (in de grootschalige polders) voor maximaal één jaar. Gedurende dat jaar kan dan gewerkt worden aan een herziening van het ruimtelijk beleid voor het onderdeel zonneparken.

Het voorbereidingsbesluit wordt genomen voor het gebied dat in het omgevingsplan Borsele, 2018 is voorzien van de gebiedsaanduiding ‘grootschalige polders’ (zie figuur 1).



Figuur 1 Ligging grootschalige polders (rode kleur) binnen het plangebied van het omgevingsplan Buitengebied Borsele 2018

Het voorbereidingsbesluit heeft voorts specifiek betrekking op art. 141.5.1 onder h. Dat betekent dat alleen initiatieven voor zonneparken op agrarische gronden in de grootschalige polders onder de werking van het voorbereidingsbesluit vallen. Alle overige mogelijkheden voor het aanpassen van gebruik of bouwmogelijkheden uit het omgevingsplan Buitengebied Borsele 2018 blijven onverkort van kracht.

De voorbereidingsbescherming vervalt een jaar na de vaststelling van het voorbereidingsbesluit, of eerder als een ontwerp van de op te stellen herziening ter inzage wordt gelegd. Aanvragen om vergunning voor een zonnepark in de grootschalige polders worden vanaf het moment van inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit tot de terinzagelegging van het ontwerp van de op te stellen herziening aangehouden. Zodra het ontwerp van de op te stellen herziening ter inzage is gelegd, neemt het ontwerpbestemmingsplan de voorbereidingsbescherming over. Wanneer geen ontwerpbestemmingsplan binnen de termijn van 1 jaar ter inzage wordt gelegd, dan vervalt het voorbereidingsbesluit en moeten alle aangehouden bouwaanvragen alsnog worden afgehandeld conform het geldende bestemmingsplan.

Bijlage begrenzing werkingsgebied voorbereidingsbesluit

