



Herziening zonneparkenbeleid Midden-Groningen



Overzicht beleidswijzigingen vanaf juli 2023



Inhoud

Introductie	3
1.1 Vertrekpunt: lokale opwek, opslag en gebruik	3
1.2 Opgave: doelstelling en ruimtebeslag	3
1.3 Afbakening	4
1.3.1 Wat is een zonnepark?	4
1.3.2 Wat is de invloed van regionaal c.q. provinciaal beleid?	4
1.3.3 Wat is reikwijdte van de herziening van het zonneparkenbeleid?	5
Thema 1: Meer sturing op draagvlak en maatschappelijk rendement	6
1.1 Knelpunten huidig beleid	6
1.2 Aanpassingen herzien beleid	6
1.2.1 Procesparticipatie	6
1.2.2 Projectparticipatie en financiële participatie	8
1.2.3 Betrekken buurgemeenten	10
1.3 Aanvullende beleidsvoorwaarden	11
Thema 2: Zon op Dak en andere meekoppelkansen (meervoudig ruimtegebruik) nadrukkelijker voorrang geven	12
2.1 Knelpunten huidig beleid	12
2.2 Aanpassingen herzien beleid	13
2.2.1 Zonneladder: Zon op Dak versus Zon op Land	13
2.2.2 Voorkeursprioritering meervoudig ruimtegebruik	15
2.3 Aanvullende beleidsvoorwaarden	17
Thema 3: Zoekgebieden grootschalige zonneparken herijken	18
3.1 Knelpunten huidig beleid	18
3.2 Aanpassingen herzien beleid	18



3.2.1	Uitbreidingen bestaande zonneparken	18
3.3	Aanvullende beleidsvoorwaarden	19
Thema 4: Kwantificatie kleinschalige zonneparken herijken.....		21
4.1	Knelpunten huidig beleid.....	21
4.2	Aanpassingen herzien beleid.....	21
4.2.1	Lokaal gedragen dorps- of wijkzonneparken.....	21
4.3	Aanvullende beleidsvoorwaarden	22
Overig aanpassingen.....		23
Overgangsrecht		23



Introductie

1.1 Vertrekpunt: lokale opwek, opslag en gebruik

Als gevolg van de energietransitie en daarmee de realisatie van lokale energieopwekking verandert en industrialiseert het landschap. Het toenemende energiegebruik leidt ook tot een toename van energie infrastructuur zoals kabels- en transportleidingen en hoogspanningsstations. Door zo veel mogelijk lokaal energie op te wekken én lokaal te gebruiken belasten we het stroomnet minder, kunnen we lokaal eigendom maximaal bevorderen en zijn we eigenaar, niet alleen van onze eigen dorpen en wijken, maar ook van onze eigen energie. Door woningen in Midden-Groningen te verduurzamen, gecombineerd met voldoende lokaal opgewekte duurzame energie, kan de leefbaarheid in de wijken en dorpen aanzienlijk verbeterd worden.

Een van de vormen om duurzame energie op te wekken is door de plaatsing van zonnepanelen. Dat kan zowel op bebouwing/objecten als op land. In het geval van Zon op Land spreken we ook wel van kleinschalige of grootschalige zonneparken. Nieuwe zonneparken komen alleen op daarvoor geschikte plekken. We stellen hoge eisen aan landschap, ecologie en betrokkenheid van de omgeving. Om te bepalen waar zonneparken kunnen landen gebruiken we het principe van de zonneladder. De zonneladder geeft helder en overzichtelijk aan welke plekken onze voorkeur hebben en waar zonneparken ongewenst of uitgesloten zijn. Zonneparken kunnen op de geschikte plekken alleen ontwikkeld worden als de opbrengsten ten goede komen aan de lokale gemeenschap en er draagvlak is in de directe omgeving.

1.2 Opgave: doelstelling en ruimtebeslag

Zonnepanelen worden steeds efficiënter. Het rendement is hoger en een paneel wekt meer elektriciteit op. Dat betekent dat een hectare zonnepark meer energie oplevert, en dat het totale ruimtebeslag van zonneparken in de toekomst waarschijnlijk kleiner wordt dan waar we nu rekening mee houden. Afhankelijk van de eisen op het gebied van landschap en ecologie kunnen efficiëntere zonnepanelen bijdragen aan een beter ontwerp, met meer tussenruimte tussen de zonnepanelen. Mogelijk winnen we hiermee ruimte. Het aandeel in opgewekt vermogen van Midden-Groningen in het RES (Regionale energiestrategie) bod is het uitgangspunt. Als blijkt dat er minder dan 600 hectare nodig is om de RES-doelstelling in TWh te halen dan is daarmee alsnog aan



de opgave voldaan. Het opgewekte vermogen is leidend en weegt dus zwaarder dan het uiteindelijke ruimtebeslag en de gezamenlijke oppervlakte aan zonnepanelen.

1.3 Afbakening

1.3.1 Wat is een zonnepark?

Het zonneparkenbeleid geldt voor de kleinschalige en grootschalige zonneparken binnen de gemeente. Als zonnepanelen niet gebonden zijn aan een gebouwde voorziening (gelegen op daken) maar in een vrije opstelling buiten het bouwvlak staat, spreken we van een zonnepark. Voor een zonnepark gebruikt Midden-Groningen de provinciale definitie: “Een ruimtelijk samenhangende, grondgebonden of drijvende installatie voor het opwekken van energetisch of thermisch vermogen uit zon, groter dan 200m².”

Het panelenveld is het functionele deel van het zonnepark. Dit kan op de grond worden geplaatst maar ook op water. De opstelling van de panelen kan zowel zuid als oost-west gericht zijn. De panelenopstellingen kunnen een hoogte hebben tot maximaal 3 meter. Buiten het panelenveld is nog ruimte nodig voor de inrichting van de entree, de transformator-gebouwtjes, afscherming door een hekwerk of sloot en ruimte voor het inpassen in het landschap.

1.3.2 Wat is de invloed van regionaal c.q. provinciaal beleid?

Het gemeentelijk beleid sluit aan op het provinciaal beleid. De gemeente is als eerste aan zet om een ingekomen verzoek te beoordelen. Vervolgens wordt de maatwerkprocedure met de provincie doorlopen en neemt de provincie al dan niet een aanwijzingsbesluit om het betreffende gebied aan te wijzen voor de komst van een zonnepark. De provincie is op dit moment ook bezig met een actualisatie en een doorontwikkeling van haar zonne-energiebeleid. De voorlopige uitkomsten hiervan zijn in lijn met de herziening van het zonneparkenbeleid voor Midden-Groningen.



We nemen de onderstaande provinciale principes over, uitgewerkt in vier wezenlijke gemeentelijke thema's:

- Waar dat kan stimuleren we zon op dak;
- We zetten in op een efficiënt gebruik van energie en energienetwerk, waarbij de transportcapaciteit ordenend principe is en zodat zoveel mogelijk partijen toegang hebben tot (duurzame) energie;
- We zoeken opwek en gebruik van energie zoveel mogelijk bij elkaar om transport te beperken;
- We streven naar proportionaliteit; schaal zoveel mogelijk bij schaal;
- Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen maken we een bewuste afweging hoe we omgaan met de benodigde ruimte voor energie, waarbij multifunctioneel ruimtegebruik ons uitgangspunt is;
- Opwekking van hernieuwbare energie doen we met de samenleving. We willen dat Groningers kunnen profiteren van de opbrengsten van energieprojecten in hun leefomgeving. Procesparticipatie is noodzaak. We streven naar 50% lokaal eigendom. Als dat niet haalbaar is kan afdracht in een gebiedsfonds uitkomst bieden.

1.3.3 Wat is reikwijdte van de herziening van het zonneparkenbeleid?

Met de voorgestelde beleidswijzigingen (vier thema's welke hieronder besproken worden) zal het zonneparkenbeleid weer up-to-date zijn. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om geheel nieuw beleid op te stellen. Het overige deel van het oorspronkelijke beleid blijft gelden, voor zover het beleid niet wijzigt. De toe te voegen inhoudelijke beleidsvoorwaarden onderverdeeld in vier thema's zullen dus leiden tot aanvullingen en wijzigen ten opzichte van het nu geldende beleid. Voor de rest blijven de bestaande voorwaarden intact en onverminderd gelden, met uitzondering van de voorwaarden die wijzigen.



Thema 1: Meer sturing op draagvlak en maatschappelijk rendement

1.1 Knelpunten huidig beleid

Een voorwaarde voor medewerking aan een zonnepark-initiatief is dat omwonenden en belanghebbenden in de omgeving van het zonnepark voldoende zijn betrokken bij de planvorming voor het creëren van draagvlak. Dit is een vrij abstracte omschrijving die enige concretisering behoeft. We zien namelijk dat er aandacht is voor de sociale inpassing, maar dat er nog onvoldoende rekening wordt gehouden met de omgeving en dat omwonenden niet altijd actief en bewust meegenomen zijn in de planvorming. In de herziening van het beleid moeten hiervoor evenwichtige handvatten opgenomen worden en moet aangegeven worden wat precies ‘voldoende’ betrokken inhoudt.

Het vergt ook inspanning en een aandeel van de gemeente zelf. Toetsen we draagvlak enkel of zijn we actiever betrokken in het maatwerktraject. Een scherpe definitie van maatschappelijk rendement en de verhouding tot lokaal eigendom is van belang. Ook moet beter omschreven worden wie welke rol en verantwoordelijkheid heeft in het (participatie)proces. Wat zijn de verschillende opties en in welke mate wordt gemotiveerd waarom een bepaalde optie wenselijk is per geval of juist niet? Deze aandachtspunten zullen geformuleerd of herformuleerd moeten worden in het beleid. Bovendien zullen alle onderdelen van het beleid die betrekking hebben op participatie tegen het licht gehouden worden en waar nodig aangepast worden in lijn met het op te stellen gemeentelijke participatiebeleid.

1.2 Aanpassingen herzien beleid

1.2.1 Procesparticipatie

Zo vroeg mogelijk in het proces en in ieder geval bij het indienen van een principeverzoek moet de ontwikkelaar een (voorlopig) participatieplan opgesteld hebben waarin zij aantoont wie en op welke manier lokale partijen betrokken zijn en/of worden. Concretisering van het uitgangspunt sturing op draagvlak en maatschappelijke rendement houdt in grote lijnen in dat er meer aan de



voorkant met participatieplannen wordt gewerkt. In het vergunningsverleningsproces zijn er maar weinig voorwaarden die je kunt verbinden aan de aanvraag en ook met de Omgevingswet wordt het lastig om initiatiefnemers tot een uitgebreid participatieproces te verplichten. Het komt dus neer op verleiding, en ook stevigere gemeentelijke participatie in een maatwerktraject. In het vooroverleg met initiatiefnemers moet aan de orde komen hoe de initiatiefnemer tot dan toe de omgeving betrokken heeft en de wijze waarop de initiatiefnemer dat in het vervolgtraject van plan is te gaan doen. In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt door de betrokken partijen, kunnen projectvoorstellen dus al wel in samenspraak met omwonenden zijn opgesteld.

Participatie onder aandacht brengen bij initiatiefnemers

Initiatiefnemers worden door de gemeente voorafgaand aan het participatietraject gewezen op een aantal procesparticipatiemogelijkheden, de verantwoordelijkheid voor dit proces blijft in handen van de initiatiefnemers:

- Het werken met een duidelijk stappenplan (participatie- en communicatieplan). Waarbij belanghebbenden en belangstellenden in kaart worden gebracht en er op verschillende manieren en op meerdere momenten in het proces met hen gesproken wordt of de mogelijkheid wordt geboden om mee te denken. Idealiter staan ontwerpen nog niet vast, maar kunnen in co-creatie met de omgeving worden ontwikkeld. Co-creatie houdt in dat omwonenden niet alleen geïnformeerd en betrokken worden maar dat zij in een vroeg stadium mee kunnen denken over de plannen voor het oprichten van een zonnepark. Waarbij de negatieve effecten worden voorkomen, verminderd of gecompenseerd. Dit is per geval altijd maatwerk. Alle afspraken met de omgeving moeten worden vastgelegd in een omgevingsovereenkomst.
- Het werken met datavisualisaties en digitale horizonbeelden ten tijde van het maken van een ontwerp en/of een landschapsplan. Hoe ziet de horizon eruit met én zonder zonnepark. Is de impact voor omwonenden inderdaad dermate hoog of toont de visualisatie aan dat de impact geringer is dan aanvankelijk gedacht. Dit hangt natuurlijk ook af van de ligging en de inrichting van het zonnepark. Waarbij bijvoorbeeld ook VR-brillen inzicht kunnen geven in hoe een zonnepark eruit komt te zien. Getekende schetsen geven namelijk maar een beperkt beeld. Het organiseren van maquettesessies kan daarbij ook helpen.



Aanscherping definitie draagvlak en draagvlaktoets gemeente

De term draagvlak blijkt lastig te definiëren, het is immers een subjectief begrip. Wanneer er sprake van draagvlak is, is per persoon verschillend afhankelijk van het eigen perspectief. De mate waarin een groep mensen op hoofdlijnen eenzelfde gedachte als aanvaardbaar en redelijk beschouwd is de belangrijkste vraag, maar hoe stel je dit daadwerkelijk vast? Om toch enige houvast te bieden wordt de volgende omschrijving in dit kader gehanteerd. Deze bepaling is mede opgesteld door een lokale energiecoöperatie.

Draagvlak bij duurzame energieprojecten:

“Als het voorgestelde zonnepark in brede zin door de nabije omgeving gesteund en geaccepteerd wordt, er geen sprake is van weerstand van zwaarwegende omvang EN de initiatiefnemers aantonen dat zij die omgeving tijdig, helder en open hebben geïnformeerd over het beoogde zonnepark, is er draagvlak.”

De gemeente beoordeelt het participatieplan inclusief omgevingsovereenkomst en onderwerpt dit plan ook aan een draagvlaktoets en beoordeelt onafhankelijk en objectief of er sprake is van draagvlak. Indien het participatieplan te kort schiet hierin, dient het participatieplan of het initiatief voor het oprichten van het zonnepark (ontwerp/inrichting) aangepast te worden. Wanneer onlosmakelijk is vastgesteld dat er geen sprake is van draagvlak, kan de aanvraag geen doorgang vinden en zal het plan afgewezen worden.

De gemeente zal voorafgaand, tijdens en aan einde van het participatieproces bij de betrokken lokale partijen nagaan of de ontwikkelaar de gemaakt afspraken nakomt. Voorts zal de gemeente zich inspannen aanwezig te zijn bij brede lokale bijeenkomsten en/of deze te faciliteren om zo de gemaakte participatieafspraken te borgen.

1.2.2 Projectparticipatie en financiële participatie

Grote zonneparken werden in het verleden vaak gerealiseerd door ontwikkelaars die met de opbrengsten vertrekken uit het gebied, waarbij energiecoöperaties uit de lokale omgeving genegeerd zijn of afgescheept werden met een marginale compensatie of bijdrage. Dit willen we in Midden-Groningen verder voorkomen. Wet- en regelgeving om lokaal eigendom af te dwingen is nog niet goed geregeld. Wanneer de opgewekte energie samen met bijbehorende opbrengsten



grotendeels verdwijnen uit het gebied, zullen inwoners in mindere mate warmlopen voor draagvlak en is er geen sprake van een gedragen energietransitie. De gemeente houdt hier rekenschap mee door nadere en hardere eisen te verbinden aan projectparticipatie en financiële participatie.

Definitie maatschappelijk rendement (lokaal eigendom) en onderscheid verschillende participatievormen

Wij vinden het belangrijk dat omwonenden en belanghebbenden kunnen meebeslissen in en profiteren van een kleinschalig of grootschalig zonnepark project. Voor kleinschalige zonneparken geldt dat minimaal 50% lokaal eigendom de norm is. Voor grootschalige zonneparken is het uitgangspunt 50% lokaal eigendom. Dit is in lijn met het Klimaatakkoord. Initiatiefnemers of ontwikkelaars moeten zich aantoonbaar inzetten om lokaal eigendom te bewerkstelligen. Als het streven naar 50% lokaal eigendom na inspanning van de initiatiefnemer en om gegronde redenen (beoordeelt en bepaald door de gemeente) niet haalbaar blijkt, dient er een periodieke bijdrage geleverd te worden aan het gebiedsfonds. De hoogte van de afdracht is afhankelijk van de grootte van het zonnepark.

Onder lokaal eigendom of (mede-)eigenaarschap bij duurzame energieprojecten wordt verstaan:

“Het risicodragend (mede-)ontwikkelen en exploiteren van energieprojecten door lokale partijen - te weten een (nog op te richten) coöperatie ofwel een groep particulieren of omwonenden - met het oogmerk de opbrengsten ervan ook weer lokaal in te zetten voor CO2-reductie, lastenverlichting en leefbaarheid.”

Bij lokaal eigendom zal (een deel van) een zonnepark in eigendom zijn van een lokaal platform of organisatie van personen waarvan het lidmaatschap open staat voor alle lokale inwoners en ondernemers. Dat betekent dat zowel de lusten als de lasten lokaal geborgd zijn, evenals het zeggenschap en de beslissingsbevoegdheid. Voor het creëren van lokaal eigendom kan bijvoorbeeld samengewerkt worden met een energiecoöperatie of kan men deelnemen in een dergelijke coöperatie.

Problematiek deskundigheid en draag-/slagkracht lokale organisaties

Gelijkwaardigheid in het participatieproces en de overige fases van het project is bij vele projecten waarbij er sprake is van een lokaal eigendom situatie niet aan de orde geweest. Coöperaties



kunnen vanuit ervaring zeggen dat het niet meevalt om ook daadwerkelijk een eigen coöperatief zonnepark te realiseren. Er is een aanzienlijke voorfinanciering nodig waarbij banken niet altijd over de brug komen. Fondsen zijn beperkt voorhanden of verlangen onevenredige terugbetaling. Niet elke lokale organisatie of regio kunnen gezamenlijk de (voor)financiering dekken, zeker voor kleine dorpen of buurtgemeenschappen in het buitengebied is dit een behoorlijk lastige opgave. Kortom, het is en blijft een ingewikkelde puzzel om lokaal eigendom te realiseren. Meedraaien als volwaardig partner vergt kennis en expertise maar ook voorinvesteringen en overige middelen. Inspanning en tijd mogen niet onbenoemd blijven. Vanwege deze factoren slagen bijvoorbeeld energicoöperaties er niet altijd in om in te stappen in een groen energieproject, zeker niet als de trein al rijdt. In enkele gevallen zijn er tegenstrijdige belangen en kwamen de partijen er onderling niet uit. De gemeente kan zich inzetten om in dit proces te faciliteren en eventueel te bemiddelen maar heeft hierin een beperkte rol. Er is namelijk sprake van een privaatrechtelijke samenwerking, de gemeente kan waar nodig bijsturen maar is geen partner is het geheel. De gemeente beschikt niet over de vaak gevraagde deskundigheid en/of gelden om lokale partijen te ondersteunen ten behoeve van lokaal eigendom en de route hiernaartoe. Wel kan de gemeente aanbevelingen doen over openbare (revolverende) fondsen met een reële terugbetalingsregeling.

Energiecoöperaties (en de vorming daarvan) worden door de provincie momenteel via het Fonds Nieuwe Doen Groningen en specifiek via het 'Ontwikkelfonds lokale energie Groningen' gestimuleerd en ondersteund. De provincie gaat onderzoeken op welke andere manieren coöperaties ondersteund kunnen worden. Ook de gemeente kan lokale partijen op gang helpen bij het zoeken naar externe financieringsmogelijkheden. Betrokkenheid van inwoners in een omvangrijk project en de rol van de gemeente blijkt in de praktijk dus gecompliceerd. Daarom is het aan te bevelen dat de gesprekken tussen initiatiefnemers en een lokale groep worden begeleid door een onafhankelijke partij.

1.2.3 Betrekken buurgemeenten

In het ontwikkelproces van zonneparken die (gezamenlijk) gerealiseerd worden op of nabij gemeentegrenzen is er aandacht voor afstemming met buurgemeenten. De gemaakte afspraken in RES-verband hierover worden bewaakt. Direct omwonenden kunnen vanzelfsprekend ook afkomstig zijn uit een buurgemeente. Proces- en projectparticipatie vindt gelijkwaardig plaats en is



onafhankelijk van gemeentegrenzen. Het voorgaande houdt in dat deze omwonenden op dezelfde manier betrokken worden en beschikken of gelijke participatiemogelijkheden.

1.3 Aanvullende beleidsvoorwaarden

Op basis van deze paragraaf zullen de volgende voorwaarden in aanvulling op en/of ter correctie van de voorgaande beleidsregels opgenomen worden:

- Initiatiefnemers worden door de gemeente tijdens de eerste verkennende gesprekken actief gewezen op het belang van vroegtijdige en transparante participatie zodat dit kan helpen bij het realiseren van meer gedragen projecten.
- Initiatiefnemers moeten werken met een omgevingsovereenkomst, die tot stand komt na een uitgebreid participatieproces. Die omgevingsovereenkomst kan al voor de vergunningsaanvraag opgesteld worden en de gemeente inzicht geven in hoe het participatieproces tot dan toe georganiseerd is. De gemeente zal het participatieplan beoordelen en een draagvlaktoets uitvoeren.
- Initiatiefnemers moeten bij het tot stand laten komen van een omgevingsovereenkomst alle direct aanwonenden en belanghebbenden proactief betrekken. Middels een toezichtarrangement dient hier actief invulling aan geven te worden en moet er getoetst worden op draagvlak en participatie, waarbij gestreefd wordt er gezamenlijk uit te komen.



Thema 2: Zon op Dak en andere meekoppelkansen (meervoudig ruimtegebruik) nadrukkelijker voorrang geven

2.1 Knelpunten huidig beleid

Projecten waarbij er ook mogelijkheden zijn voor een installatie op dak, een gecombineerde constructie of meervoudig ruimtegebruik krijgen voorrang. Hiervoor zullen navolgbare spelregels opgenomen worden in het beleid waar dat nu nog ontbreekt. Er kan formeel gezien dan prioriteit gegeven worden aan de (principe)verzoeken die een ‘plus’ kunnen realiseren. Het gaat hierbij om koppelkansen (zoals verduurzaming van de glastuinbouw en aanleg van nieuwe natuur). Uiteraard blijven andere beoordelingscriteria zoals een goede aansluiting op de bestaande ruimtelijke structuur en het energie-netwerk ook zwaar wegen. Bij de vaststelling van het beleid voor zonneparken in 2019 heeft de raad ook aangegeven zich in te spannen voor Zon op Dak. Uit gegevens van de provincie blijkt dat er inmiddels enkele tientallen bedrijven en instellingen in de gemeente zonnepanelen op hun daken hebben geplaatst of dit van plan zijn (gepland vermogen ongeveer 40 Mw en vergelijkbaar met een middelgroot zonnepark). In de meeste gevallen kan zonder omgevingsvergunning worden meegewerkt aan deze initiatieven. Zoals ook in het beleid is aangegeven is het nodig, voor het bereiken van de klimaatdoelstellingen, naast daken de mogelijkheden op de grond open te houden. Niet alle daken zijn geschikt (te maken) en bieden voldoende ruimte voor de opgave. Ook zijn eigenaren (verhuurders) van panden soms niet bereid om zonnepanelen te plaatsen vanwege juridische aspecten (verzekering). Ondanks het hiervoor genoemde dient de zonneladder en het principe van Zon op Dak nadrukkelijker geoperationaliseerd te worden in het beleid. De zonneladder is niet volgtijdelijk. Om de doelstellingen in de energietransitie te halen is het wenselijk dat we gelijktijdig zonne-energie in de gebouwde omgeving en los in het buitengebied faciliteren. We sluiten daarmee aan op het speerpunt van het Kabinet (zoals beschreven in de "De Zonnebrief") om meer zonne-energie op daken en andere objecten binnen de gebouwde omgeving te realiseren.



2.2 Aanpassingen herzien beleid

2.2.1 Zonneladder: Zon op Dak versus Zon op Land

Wij zien dat ‘Zon op Dak’ en ‘Zon op Land’ niet uitwisselbaar zijn. In de meeste gevallen is bijvoorbeeld de eigendomssituatie, de omvang, de constructie en technologie erachter totaal anders. Bovenal is de verzekeerbaarheid van zonnedaken een uitdaging. Desondanks willen we Zon op Dak blijven stimuleren.

In het Klimaatakkoord is ook afgesproken dat de betrokken partijen eerst kijken of zonnepanelen op gebouwen gelegd kunnen worden. Daarna pas op ongebruikte terreinen in bebouwd gebied. Buiten de bebouwde kom gaat de voorkeur uit naar het combineren van functies. Bijvoorbeeld zonnepanelen op vuilnisbelten en in bermen van spoor- en autowegen. Deze voorkeursvolgorde heet de ‘zonneladder’. De zonneladder moet voorkomen dat zonnepanelen op landbouw- en natuurgrond gelegd worden als dat niet nodig is. In de procedure op basis van de zonneladder is veel ruimte gelaten voor interpretatie van begrippen en criteria. Voor de volledigheid, de zonneladder is eveneens van toepassing op zowel grootschalige als kleinschalige zonneparken.

Het kan helpen om een ‘level playing field’ van dak en land te creëren, waarbij bijvoorbeeld ondersteuning komt voor de kosten van constructeurs en de aanpassing van daken zodat ze geschikt gemaakt worden om een zonneproject te kunnen dragen. Dit en meer kan via onderstaande methoden:

- Gewijzigde modelverordening voor de OZB bij grotere installaties (indien wenselijk in samenspraak met VNG)
- Verkenning om geen of minder leges te heffen bij (grote) duurzaamheidsprojecten op dak
- Samenwerking zoeken met stakeholders en informatie uitwisselen. Het regionaal afstemmen van gebiedsgerichte stimuleringsprogramma’s met netbeheerder en het prioriteren van gebieden met voldoende netcapaciteit
- Het verkennen van de rol van duurzame opslag en kijken naar nieuwe technische en systeeminnovaties
- Het koppelen met opgaven in de industrie en mobiliteitsvraagstukken



- Dakeigenaren (sectorspecifiek) benaderen om doelgroepen te stimuleren en ontzorgen (bijvoorbeeld door middel van verstrekking subsidies) zodat de Zon op Dak businesscase kan concurreren met veldopstellingen

De resterende opgave voor zonneparken van circa 150-175 hectare vergt een zorgvuldige afweging. We hanteren de zonneladder om tot een logische locatiekeuze te komen, en ook duidelijk aan te geven waar we op voorhand geen plek is voor zonneparken. Er zijn verschillende varianten van de zonneladder die nationaal ingezet worden. In beginsel komt de strekking van de verschillende versies overeen.

De zonneladder is niet volgtijdelijk. We gaan uit van het principe 'Zon-op-dak waar het kan, zon-op-land waar het niet anders kan'.

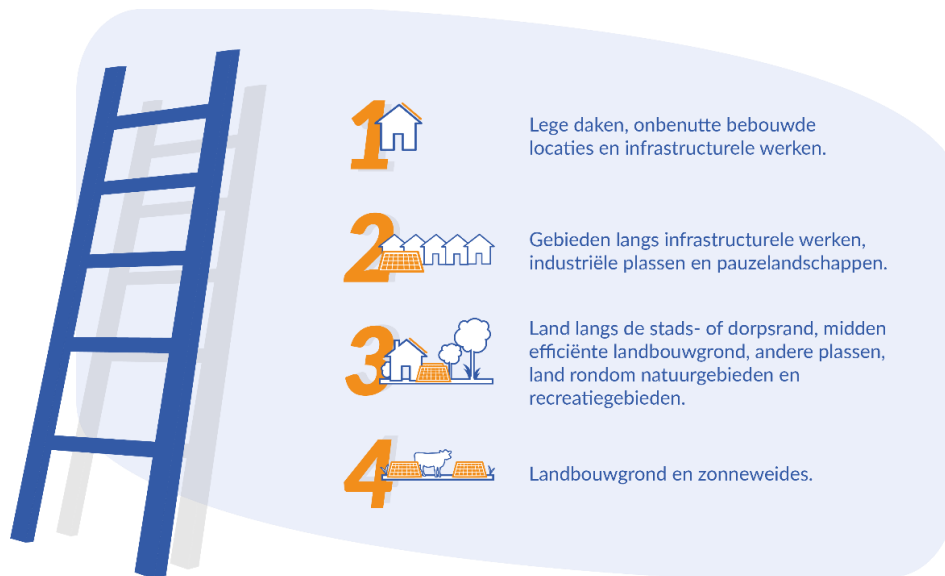
Midden-Groningen houdt de volgende treden aan:

- Trede 1: Lege daken, onbenutte bebouwde locaties en infrastructurele werken.
- Trede 2: Gebieden langs infrastructurele werken, industriële plassen en pauzelandenschappen.
- Trede 3: Land langs de stads- of dorpsrand, midden efficiënte landbouwgrond, andere plassen, land rondom natuurgebieden en recreatiegebieden.
- Trede 4: Landbouwgrond en zonneweides.

Voorkeursgebieden: in algemene zin geldt dat zonnepanelen op daken altijd onze voorkeur hebben: zoveel mogelijk geschikte daken in de gemeente moeten op termijn worden benut voor zonne-energie. Dit geldt ook voor grotere parkeerterreinen die overkapt kunnen worden. Pauzelandenschappen (tijdelijke plekken van onvervulde ambitie of loze ruimte) en slimme combinaties zijn daarnaast aan te bevelen. Te denken valt aan braakliggende bedrijfsterreinen, vuilstorten, slibdepots, gaswinningslocaties en industriële waterplassen.



Uitgesloten gebieden: zonneparken zijn per definitie niet toegestaan in natuur- en bosgebieden, beschermde cultuur-historische gebieden, aangewezen vogelweidegebieden en waardevolle gebieden met bijzondere waarden of kwaliteiten.



Zonneladder

Omgevingswet en Zon op Dak

Landelijke wetgeving regelt dat alle nieuwe gebouwen (woningen en bedrijven) bijna energieneutraal gebouwd (BENG) worden. Wij willen dat alle daken van nieuwe bedrijfsgebouwen en waar mogelijk ook woningen worden voorzien van een percentage duurzame opwek, oftewel zonnepanelen. De mogelijkheden die de Omgevingswet biedt om daar ook regels aan te verbinden benutten we.

2.2.2 Voorkeursprioritering meervoudig ruimtegebruik

Zonneparken kunnen worden gecombineerd met ander ruimtegebruik. Er zijn diverse opties denkbaar. In de praktijk zien we nu verschillende situaties ontstaan waarbij het terrein op diverse



manieren gebruikt wordt. Zo weiden bijvoorbeeld schapen onder een zonnepark, met als bijkomend voordeel dat de vegetatie onder de panelen op natuurlijke wijze kort gehouden wordt. Wij verwachten van initiatiefnemers dat ze verder denken dan deze wijze van dubbelgebruik en dat er andere inventieve gebruiksmogelijkheden toepasbaar zijn. Ons doel is dat projecten met meervoudig (ruimte)gebruik voorrang krijgen. Er kan dan prioriteit gegeven worden aan verzoeken die een 'plus' op meerdere aspecten/terreinen kunnen realiseren (bijv. aanleg nieuwe natuur en oog voor biodiversiteit).

Voorbeelden van voorrangssituaties:

- Projecten waarbij de principes van de zonneladder zorgvuldig en gemotiveerd zijn toegepast. Denk daarbij aan groene energie combinatieprojecten waarbij zowel sprake is van Zon op Dak als Zon op Land en/of (bestaand) Wind op Land. Drijvende zonneparken of opweklocaties als buffer tussen natte/drassige overgangsgebieden naar vruchtbare landbouwgrond zijn ook mogelijk.
- Projecten waarbij de opbrengsten aantoonbaar lokaal worden gebruikt, bijvoorbeeld voor de lokale energievoorziening, bedrijfsvoering en -processen en/of maatschappelijke doeleinden.
- Projecten waarbij sociaal eigendom onderdeel is van het plan en een deel van de kosten besteed worden aan bijvoorbeeld het bestrijden van energiearmoede.
- Projecten waarbij een ecologische plus of een biodivers karakter met een meerwaarde voor natuur en milieu aan de orde is.
- Projecten waarbij er sprake is van meervoudig ruimtegebruik 2.0. Voorbeelden hiervan zijn zonnecarports of zon in combinatie met het telen van gewassen (Agri-pv). Permanente kwalitatief hoogstaande recreatie, bijvoorbeeld door aanleg fiets- en wandelpaden rond of door het zonnepark gebied is daarnaast ook een potentiële meerwaarde.
- Projecten waarbij nieuwe technologieën en trends toegepast worden om ruimte te besparen of anderszins tijdelijk te gebruiken. Het kan bijvoorbeeld gaan om mobiele opstellingen, verticale 'bifacial' panelen en opslagcapaciteit.

Tijdens het maatwerktraject moet per onderdeel onderbouwd worden of dit haalbaar is of niet. Zonprojecten die een of meerdere van de bovenstaande elementen bevatten vinden sneller doorgang en zullen doorgaans gemakkelijker geaccepteerd worden doordat er vlotter sprake zou kunnen zijn van draagvlak.



In het maatwerktraject voorafgaand aan de vergunningverlening denkt de gemeente mee en betrekken we indien nodig deskundige partijen of experts als het Groninger Landschap en de Natuur- en Milieufederatie voor professionele begeleiding en een onafhankelijke beoordeling. De ervaring leert dat inwoners, maar vooral ook natuur- en duurzaamheidsorganisaties, veelal goede ideeën hebben over de landschappelijke inpassing van zonneparken en het verenigen van doelstellingen op het gebied van natuur en biodiversiteit met het opwekken van duurzame energie.

2.3 Aanvullende beleidsvoorwaarden

Op basis van deze paragraaf zullen de volgende voorwaarden in aanvulling op en/of ter correctie van de voorgaande beleidsregels opgenomen worden:

- De gemeente wijst initiatiefnemers op het toepassen van de zonneladder en zet initiatiefnemers aan om nieuwe vormen van meervoudig ruimtegebruik na te streven.
- De gemeente beoordeelt projecten op basis van meervoudig ruimtegebruik en bespreekt eventueel aanvullend onderzoek naar meervoudig ruimtegebruik. Indien de initiatiefnemer meervoudig ruimtegebruik niet onderzoekt of aantoonbaar niet wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden, wordt het project opgeschort of wordt er geen medewerking verleend aan het project.



Thema 3: Zoekgebieden grootschalige zonneparken herijken

3.1 Knelpunten huidig beleid

In een aantal van de in november 2019 vastgestelde zoekgebieden zijn reeds zonneparken gerealiseerd of in ontwikkeling. Inmiddels is een groot deel van de Zon op Land ambitie ingevuld. Vanuit de lokale bevolking stuiten dergelijke initiatieven op enorm veel weerstand. Er moet zorgvuldig met de ruimte in en de waarden van het gebied omgegaan worden. Daarbij moet er vanzelfsprekend ook oog zijn voor het standpunt van omwonenden en de gebruikers van het betreffende gebied.

3.2 Aanpassingen herzien beleid

Met de inwerkingtreding van het herziene beleid kunnen er geen nieuwe losliggende grootschalige zonneparken meer ontwikkeld worden in de zoekgebieden. De voornaamste reden hiervoor is dat meerdere plekken in de zoekzones al ingezet worden voor de opwek van duurzame energie. Nog meer nieuwe losstaande ontwikkelingen in de gebieden doen de landschappelijke kwaliteit geen goed. Het maximaal aanvaardbare is langs de infrastructuurlijnen (A7-N33) en rondom Meeden, Sappemeer-Noord en Woudbloem bereikt.

3.2.1 Uitbreidingen bestaande zonneparken

Eventuele uitbreidingen van grootschalige zonneparken direct grenzend aan bestaande zonneparken welke landschappelijk verantwoord zijn kunnen in beginsel nog wel worden ontwikkeld mits deze zijn gelegen binnen de oorspronkelijk aangewezen zoekgebieden. Uiteraard blijven de overige (ruimtelijke) voorwaarden uit het beleid van toepassing. Het plan moet zorgvuldig worden ingepast en het plan moet kunnen rekenen op draagvlak vanuit de omgeving. Uitbreidingen zijn vanwege een aantal redenen wel denkbaar, onderstaand onze onderbouwing hiervoor:



- In veel gevallen is de ruimtelijke impact voor omwonenden en gebruikers kleiner dan bij de bouw van een zonnepark op een nieuwe locatie. Het open landschap wordt in mindere mate aangetast en de zonneparken concentreren zich op bepaalde aangewezen locaties.
- Door plannen te clusteren (uitbreiding van bestaande projecten) wordt voorkomen dat er een wildgroei aan losse zonneparken ontstaat in andere delen van de gemeente. Doordat de zonneparken aansluiten op reeds bestaande zonneparken, wordt er ook efficiënter omgegaan met beschikbare grond. Een geheel nieuw zonnepark op een andere locatie vraagt al snel meer ruimte, omdat bijvoorbeeld rondom een landschappelijke inpassing moet worden gerealiseerd. Bij een bestaand zonnepark is dat aan één zijde niet nodig en is de uitbreiding makkelijker in te passen en aan te sluiten bij het bestaande zonnepark.
- Uitbreidingen naast bestaande zonneparken kunnen gebruik maken van dezelfde netaansluiting (eventueel in combinatie met batterijopslagsystemen), hierdoor wordt efficiënter gebruik gemaakt van het elektriciteitsnetwerk. Door plannen te combineren leggen uitbreidingen ook geen of in mindere mate beslag op de schaarse netcapaciteit en blijft er ruimte over op het net voor Zon op Dak projecten. Dit is ook een vorm van tegengaan van netcongestie. Ook is het veel efficiënter dan het aanleggen van nieuwe netaansluitingen met de daarbij behorende kabelverbindingen (de ondergrond wordt steeds 'drukker', voornamelijk in bebouwde gebieden).

Voor (grotere) zonnepark uitbreidingen in het buitengebied geldt een 'nee-tenzij' regime. We willen sturen op passende locaties voor opwek van zonne-energie. Dat zijn locaties die kansen bieden voor meervoudig ruimtegebruik, waar efficiënt gebruikt kan worden gemaakt van de beschikbare netcapaciteit en die goed in het landschap passen. Door zonneparken in het buitengebied onder striktere voorwaarden toe te staan voorkomen we dat er op de 'verkeerde' plekken clusters van industrialisatie ontstaan.

3.3 Aanvullende beleidsvoorwaarden

Op basis van deze paragraaf zullen de volgende voorwaarden in aanvulling op en/of ter correctie van de voorgaande beleidsregels opgenomen worden:



- Binnen de aangewezen zoekgebieden voor grootschalige zonneparken werkt Midden-Groningen niet langer mee aan de vergunningverlening voor nieuwe individuele grootschalige zonneparken, uitgezonderd uitbreidingen van bestaande zonneparken gelegen binnen de zoekgebieden, die voldoen aan de overige beleidsvoorwaarden en naar aard en schaal passen binnen het landschap.



Thema 4: Kwantificatie kleinschalige zonneparken herijken

4.1 Knelpunten huidig beleid

Gedurende de periode dat het beleid van kracht is, zijn er respectievelijk geen/nauwelijks kleinschalige zonneparken aangevraagd en gerealiseerd. Hoe kleiner een zonnepark is, hoe minder rendabel deze uiteindelijk zal zijn. In meerdere gemeentes is er gekeken of de eerder gehanteerde grens voor de kwantificatie klein-groot zonnepark wel realistisch is. Het gemeentelijke beleid zal de provinciale insteek overnemen (maatwerk, schaal bij schaal en kwalitatief), maar daarnaast wel vasthouden aan maximale maatvoering voor kleine parken (kwantitatief toetsingskader). Er zal onderscheid gemaakt worden tussen klein en groot bij 10 hectare. Deze aanpassing betekent dus dat de grens tussen een kleinschalig en grootschalig zonnepark opschuift van 5 hectare naar 10 hectare. Het toetsingskader (dwarsverband tussen kwalitatief en kwantitatief) voor kleinschalige zonneparken zal straks dus op meer gevallen van toepassing zijn omdat er door de verruiming van de grens meer verzoeken als kleinschalig aangemerkt worden. Op deze manier worden kleinschalige lokale initiatieven vanuit de dorp, streek of buurt beter gestimuleerd.

4.2 Aanpassingen herzien beleid

4.2.1 Lokaal gedragen dorps- of wijkzonneparken

Draagvlak ontstaat over het algemeen sneller bij kleinschalige projecten waarbij lokaal eigenaarschap wordt gehanteerd. Kleine zonneparken zijn ook sneller en eenvoudiger landschappelijk inpasbaar en geven de mogelijkheid tot het combineren van verschillende doelstellingen, waaronder kleinschalig agrarisch beheer of natuurontwikkeling en klimaatadaptatie. Participatie is veelal beter te organiseren bij overzichtelijke projecten geïnitieerd vanuit de lokale gedachte.

Een deel van de opgave kan worden ingevuld met kleine, lokale zonneparken. We gaan hierbij uit van ongeveer 50 hectare van de totale opgave (600 hectare). Hier zijn lokale initiatiefnemers aan zet. Kleine lokale zonneparken zijn maximaal 10 hectare groot, passend bij de aard en schaal van de omgeving. Dit betreft de bruto-oppervlakte, dus inclusief de ruimte die nodig is voor inpassing en toegang. Omdat kleine zonneparken altijd bij de aard en de schaal van de omgeving moeten



passen, verwachten we dat in veel gevallen een passend projectvoorstel veel kleiner is dan 10 hectare. Als onderdeel van de totale opgave zijn kleine en lokale zonneparken belangrijk. Meerdere kleine zonneparken vormen samen een relevante bijdrage aan de gehele opgave. Binnen de daarvoor bestemde gebieden is plek voor meerdere kleine zonneparken, mits goed ingepast, op basis van lokaal initiatief en ontwikkeld met draagvlak.

4.3 Aanvullende beleidsvoorwaarden

Op basis van deze paragraaf zullen de volgende voorwaarden in aanvulling op en/of ter correctie van de voorgaande beleidsregels opgenomen worden:

- Een harde eis is dat het initiatief geïnitieerd wordt vanuit een lokale partij. De lokale bevolking is voor minimaal 50% vertegenwoordigd in het zonneparkproject. We verlenen geen medewerking aan commerciële initiatieven zonder lokale binding.
- De maximale grootte voor een kleinschalig zonnepark is 10 hectare. Het 'schaal bij schaal' principe blijft altijd het uitgangspunt, dit is belangrijk ten tijde van de landschappelijke beoordeling van een initiatief.
- Net als bij grootschalige zonneparken zijn initiatiefnemers bij kleinschalige zonneparken tot maximaal 10 hectare verplicht om vooraf een goed en degelijk inpassingsplan aan te leveren voor toetsing.
- In het beleid reserveren we 50 hectare van de 600 hectare voor kleinschalige initiatieven.



Overig aanpassingen

Naast de vier bovenstaande thema's zijn er een aantal losse correcties noodzakelijk. Deze zijn voor de overzichtelijkheid hieronder gebundeld:

- Zonneparken (en specifiek omvormers) dienen te voldoen aan de geldende normen voor elektromagnetische straling (EMC) van Astron inzake radioastronomie, afhankelijk van de beschermingszones waarin deze gelegen zijn: <https://www.astron.nl/beschermingszones/>. Waar nodig moet er advies ingewonnen worden bij Astron en moeten er additionele maatregelen getroffen worden om te bewerkstelligen dat de zonneparken geen storing bij de installaties veroorzaken.
- Schrappen minimaal vereiste hoogte paneelopstellingen: 1 meter vervalt (zie onder introductie).
- Aanpassen formulering netcapaciteit: vooraf afstemming tussen initiatiefnemer en netbeheerder (Enexis) en aantonen positieve netindicatie om netcongestie te bestrijden. Notie toevoegen dat ook in RES-verband samengewerkt wordt met de netbeheerders om te zorgen dat de ontwikkeling van de netcapaciteit tot 2035 in gelijke pas loopt met de gezamenlijke en gemeentelijke ambities. We ondersteunen innovaties rond de opslag van energie en we streven ernaar on efficiënt gebruik te maken van ons energienetwerk. Dat betekent dat we bij de locatiekeuze van nieuwe, grote energie-afnemers en -producenten de beschikbaarheid van het energienetwerk een belangrijke randvoorwaarde is.
- Tevens wordt aan de voorwaarden voor een zonnepark in Midden-Groningen een ecologische nulmeting en ecologisch beheerplan toegevoegd. Het uitgangspunt bij de ontwikkeling van zonneparken is dat de ecologische waarde van het gebied minimaal neutraal blijft. Daartoe wordt een ecologische nulmeting uitgevoerd en is een ecologisch beheerplan voorwaardelijk om een zonnepark te mogen ontwikkelen.

Overgangsrecht

Gelet op het rechtszekerheidsbeginsel toetst de gemeente het plan voor het oprichten van een zonnepark aan de wet- en regelgeving die geldt op het moment van het indienen van een principeverzoek danwel aanvraag omgevingsvergunning.



Pagina: 24 van 25
Datum: 29 juni 2023
Onderwerp: Herziening zonneparkenbeleid Midden-Groningen

Het herziene beleidskader is dus van toepassing op alle nieuw ingediende principeverzoeken en aanvragen omgevingsvergunning. Alle bestaande verzoeken en lopende aanvragen die reeds in behandeling waren voorafgaand aan de vaststelling en inwerkingtreding van het herziene beleid, worden conform het overgangsrecht afgehandeld op grond van het tot dan toe geldende beleid 'Zonneparken in Midden-Groningen' (2019).