

Gemeente Hoogeveen
t.a.v. College van Burgemeesters en Wethouders
Postbus 20000
7900 PA Hoogeveen

Datum: 30 januari 2019
Betreft: Zienswijze aangepast afwegingskader Zonne-energie Hoogeveen

Geachte leden van het college van Burgemeester en Wethouders,

Op 20 december 2018 heeft u het aangepaste 'Afwegingskader Zonne-energie Hoogeveen ter inzage gelegd. Hierbij maken we als Natuur en Milieufederatie Drenthe gebruik van de mogelijkheid om op dit aangepaste kader onze zienswijze te geven. Wij stellen het zeer op prijs dat wij tijdens de totstandkoming van het nieuwe kader ook inhoudelijk inbreng hebben mogen leveren maar zijn teleurgesteld over de wijze waarop dit terug te zien is in dit ontwerp. Naar onze mening is dit concept aangepaste beleidskader op een aantal cruciale onderdelen eerder verslechterd dan verbeterd.

Waar wij vooral zeer veel moeite mee hebben is dat u met dit aangepaste beleidskader de (principes van de) zonneladder volledig overboord dreigt te zetten. Daarvoor in de plaats wilt u een 'driesporenbeleid' dat in de huidige vorm in onze ogen als gevolg heeft dat u vrijwel het hele landelijke gebied (minus de uitzonderingsgebieden) van de gemeente Hoogeveen tot zoekgebied heeft verklaard. Door de zeer ruime norm van 20% per landschapstype (met pas een evaluatie nadat voor 10% van de grondoppervlakte per landschapstype een vergunning is afgegeven) is onduidelijk wanneer u de grens trekt qua locatiekeuze en het aantal initiatieven in het buitengebied. Aangezien dit beleidskader ook geen planhorizon kent, niet is gefaseerd *en* er geen volledig inzicht wordt gegeven in de omvang van de klimaat- en energieopgave van Hoogeveen, vrezen wij dat er na de in korte tijd vergunde vijf grootschalige, commerciële zonnecentrales in het landelijk gebied nog vele vergelijkbare zullen volgen. Daarmee legt u een grote hypotheek op het bijzonder mooie landschap en de daaraan gekoppelde functies (landbouw, natuur, recreatie) in uw gemeente.

Urgente en omvangrijke opgave

De noodzaak om tegelijkertijd op drie sporen (dak, bebouwd gebied en buiten bebouwd gebied) in te zetten wordt in het nieuwe concept beleidskader vooral gemotiveerd middels het benadrukken van de omvang en urgentie van de klimaatopgave voor Hoogeveen. Alhoewel wij de achtergronden en lange termijn doelstellingen van uw inzet grotendeels kunnen onderschrijven, zijn we van mening dat dit afwegingskader een onduidelijk en onvolledig beeld schetst van de omvang van de opgave en de daaraan verbonden noodzaak om (zeer) uitnodigend beleid te voeren op zonnecentrales in het landelijk gebied.

De opgave die een belangrijke motivatie vormt voor het uitnodigende beleid van dit afwegingskader wordt feitelijk veel te groot voorgespiegeld, zeker met de berekening in het illustratief opgenomen kader 'hypothetische bijdrage zonne-energie'. Door deze getallen wordt de indruk gewekt dat er in Hogeveen in 2040 6000 TJ aan energie moet worden opgewekt met zonnepanelen en dat daarvoor dan 1621 hectare nodig zou zijn. De realiteit is echter dat het elektriciteitsgebruik (waar de zonnepanelen vooral voor bedoeld zijn) voor heel Hogeveen op dit moment 'slechts' 1100 TJ/jaar is. Warmte maakt een veel groter deel uit van het totale energieverbruik (+/- 3100 TJ¹).

Uitgaande van de geschatte benodigde hoeveelheid hernieuwbare elektriciteit is de opgave dus lang geen 1621 hectare, maar plusminus **300 hectare** om het toekomstige gebruik op te wekken met zonnepanelen (op basis van 3,7 TJ/ha²). Ervan uitgaande dat een deel daarvan op daken of binnen het bebouwd gebied kan is de ruimte die moet worden geboden aan zonneparken vrij liggend in het buitengebied (hst. 3.3.3.) volgens deze berekening maximaal zo'n 200 - 250 ha. Waarom dan toch in de meeste landschapstypen 20% mag worden belegd met zonnepanelen ontgaat ons in het geheel. Zelfs indien er vanuit wordt gegaan dat het elektriciteitsverbruik richting 2040 nog toe gaat nemen omdat we bijvoorbeeld all electric gaan met vervoer en verwarming. Maar... er is toch ook nog een besparingsopgave/doelstelling? Ook die wordt in dit beleidskader echter niet geduïd.

- *We pleiten er voor om de werkelijke opgave als het gaat om hernieuwbare opwek van elektriciteit als uitgangspunt te nemen om te duiden hoeveel ruimte er nodig is in de gemeente Hogeveen. Daarbij is het van belang om ook de bespaarpotentie te benoemen.*
- *Uitgaande van de werkelijke opgave is het niet nodig om maar liefst 20% per landschapstype 'beschikbaar te stellen'. Deze norm kan (flink) omlaag waarvoor meer en striktere ruimtelijke kaders kunnen worden opgesteld.*
- *Meer dan 100 ha. is met de vijf verleende vergunningen al vrijgegeven voor grote, commerciële zonnecentrales, waarmee dus al bijna de helft van de opgave is gerealiseerd (³). Dat geeft ruimte om extra kritisch te zijn op de locaties in het buitengebied die nu nog worden aangedragen.*

Fasering van de opgave

Het afwegingskader gaat niet uit van een fasering aan de hand van tussendoelen voor bijvoorbeeld 2020 – 2030 – 2040 (werkwijze Assen). De planhorizon is niet bepaald, terwijl de ontwikkelingen rondom de energietransitie erg snel gaan en ook bijvoorbeeld de techniek snel voortschrijdt. Ook komt er een regionale energiestrategie Drenthe (RES) aan die aanleiding zal gaan vormen om het afwegingskader aan te scherpen of zelfs aan te passen. Het is momenteel volstrekt onduidelijk hoe uw beleid zich zal verhouden tot deze RES.

¹ Bron: klimaatmonitor, gegevens 2016. Naast warmte en elektriciteit gaat het ook om brandstoffen.

² Een erg hoge inschatting van de opbrengsten. Assen gaat bijvoorbeeld uit van 2,2 TJ/Ha en de provincie Drenthe tussen 2 en 3 TJ/hectare. Welke bron wordt hier gehanteerd?

³ Er moet wel nog kritisch worden gekeken naar de berekende opbrengst per jaar van die 5 parken, waarschijnlijk komt dit lager uit dan de theoretische 370 TJ (100 x 3.7 TJ/ha).

- *Ons eerste advies op dit punt is om uw beleid meer en directer te koppelen aan de gestarte RES en ook in dit stuk zelf de verbinding te maken met de RES en het feit dat deze strategie, alsmede (technische) ontwikkelingen, aanleiding zullen zijn voor een herziening op redelijk korte termijn (2020?).*
- *Als tweede punt stellen wij voor om de opgave te faseren en tussendoelen te formuleren zodat bij tussentijdse evaluatie van het kader duidelijk wordt of en hoeveel ruimte er nog nodig is voor zonnepanelen in het landelijk gebied.*

Van zonneladder naar driesporenbeleid

Door het loslaten van de zonneladder en expliciet te benoemen dat het noodzakelijk is om *tegelijk op alle drie sporen in te zetten (pagina 11, eerste alinea)* is er feitelijk geen beleidsvoorkeur meer opgenomen als het gaat om locaties voor zonnepanelen. Is het werkelijk zo dat de gemeente grootschalige zonnecentrales op agrarische grond net zoveel wil stimuleren als grote projecten op daken of op bijvoorbeeld verweesde gronden? Die indruk hebben wij wel en dat wordt versterkt doordat voor de sporen 'dak' en 'bebouwd gebied' geen enkel zicht wordt gegeven op de potentie in relatie tot de opgave. Er worden slechts voorbeelden gegeven van inspanningen die door u worden gepleegd, maar welke ambitie daaronder ligt in relatie tot de opwekpotentie blijft erg onduidelijk.

- *Wij dringen er op aan om in het beleidskader op te nemen wat de totale potentie is van het dakoppervlak in Hoogeveen en vervolgens wat uw ambitie is. Daarbij pleiten we voor een voorkeur zoals uitgewerkt is in ons Noordelijk Manifest en de landelijke handreiking (Constructieve zonneladder⁴). De potentie van dak is relatief eenvoudig te berekenen door te bepalen hoeveel dakoppervlak er is in Hoogeveen, uit te gaan van de 'Verkenning Energie en Ruimte' die stelt dat 26% van het dakoppervlak geschikt is en dat te vermenigvuldigen met bijv. 3,7 TJ opbrengst. Hieraan kan vervolgens de ambitie gerelateerd worden waarbij dan veel concreter wordt aangegeven hoe die ambitie te realiseren.*
- *Evenals bij daken geldt voor het bebouwde gebied dat aangegeven zou moeten worden hoeveel ruimte er in potentie beschikbaar en geschikt is op bijvoorbeeld verweesde gronden en leegstaande bedrijventerreinen en welke ambitie de gemeente heeft om die ruimte ook te benutten.*

Ruimtelijke kaders voor zonneparken vrij liggend in het buitengebied

De ruimtelijke kaders voor zonneparken vrij liggend in het buitengebied roepen bij ons een aantal vragen op. Dit geldt bij uitstek voor de in het provinciale omgevingsbeleid opgenomen verbindende voorwaarde dat bij dergelijke initiatieven sprake moet zijn van een combinatie met andere functies en/of dat het op gebiedsniveau tot integrale meerwaarde moet leiden. In uw eigen voorstel heeft u dat beperkt tot de voorwaarde dat de mogelijkheden hiertoe *onderzocht moeten worden* (pagina 18, eerste alinea). Onduidelijk is wanneer u het voldoende onderzocht vindt. Meer nog missen we hierin uw eigen voorkeuren en beleid met betrekking tot mogelijke functiecombinaties en/of gebieden waar integrale meerwaarde kan worden gerealiseerd met een zonnepark. Door dit wel expliciet te op te nemen en bij voorkeur ook te vertalen naar de kaart geeft u een

⁴ Beide meegezonden met deze zienswijze

veel duidelijkere en hanteerbaardere invulling aan het ruimtelijke kader dat dan bovendien beter aansluit bij het provinciale omgevingsbeleid.

In dit concept beleidskader heeft u op basis van de norm in de Rijkscoördinatieregeling (RCR) en de huidige stand der techniek een 'maximale maat' toegevoegd voor aaneengesloten zonneparken van 60 hectare. Wij menen dat deze maatvoering niet in alle landschapstypen gerechtvaardigd is en adviseren om dit per landschapstype te differentiëren. Anderzijds kan deze maximale maat ook projecten frustreren waarbij gekozen wordt voor een zeer ruime opzet, zoals bijvoorbeeld een plan van 70 hectare met ruime, parkachtige opzet waar slechts 40% is belegd met zonnepanelen. Als de RCR als basis voor deze norm wordt gekozen ligt het meer voor de hand om dan een maximaal vermogen van 49 MW als grenswaarde te hanteren in plaats van hectares.

Wat betreft natuurwaarden hanteert u in dit concept beleidskader het uitgangspunt dat een zonnepark geen afbreuk mag doen aan aanwezige natuurwaarden. Echter, het landelijk gebied in Drenthe en ook dat van Hoogeveen heeft te maken met een sterke teruggang van de biodiversiteit. Wij pleiten er daarom voor dat de gemeente Hoogeveen ervoor kiest om met zonneparken juist een blijvende impuls te geven aan de biodiversiteit door dat als randvoorwaarde mee te geven aan de grootschalige zonneparken die vrij liggen in het buitengebied.

Voorwaarden voor inpassing

Wij ondersteunen de aanvullingen die in dit aangepaste beleidskader zijn opgenomen met betrekking tot de landschappelijke inpassing van zonneparken in het landelijk gebied. In het bijzonder betreft dat de nieuwe voorwaarde dat buiten het hekwerk een zone van tenminste 10 meter breed aangehouden moet worden voor de landschappelijke inpassing. Ook de voorwaarde dat de landschappelijke inpassing moet worden aangelegd voordat de panelen worden geplaatst achten wij een goede toevoeging.

Wat betreft de voorwaarden voor inpassing valt ons wel op dat aan de ene kant gesteld wordt dat zicht op zonnepanelen bij dit type projecten sterker speelt, maar dat tegelijkertijd ruimte wordt gegeven om tot 2,50 meter hoog te gaan. Voor andere parken geldt een beperking tot 1.80.

Als aanvulling op de voorwaarden voor inpassing zou u nog kunnen opnemen dat wordt gekozen voor inheemse en bij het landschapstype passende soorten.

Maatschappelijke inpassing

We waarderen de aanvullingen die u heeft opgenomen met betrekking tot de maatschappelijke inpassing (paragraaf 3.4.). Ook zijn we blij dat u toegevoegd heeft dat lokale initiatieven de voorkeur hebben boven commerciële initiatieven en dat maatschappelijke inpassing en in het bijzonder de betrokkenheid van de omgeving veel sterker hieraan gekoppeld is dan in het vorige beleidskader.

Tegelijkertijd constateren we ook dat u wel erg veel verantwoordelijkheid legt bij de initiatiefnemers en vinden we het een gemiste kans dat u als gemeente zich niet wat actiever opstelt bij het creëren van een gelijk speelveld tussen bewonersgroepen en marktpartijen. Flankerend beleid gericht op bijvoorbeeld activering en ondersteuning van

bewoners bij de oprichting van energiecoöperaties blijkt in andere gemeenten goed uit te pakken om betrokkenheid en mede-eigenaarschap te bevorderen.

Daar waar u poogt burgers mee te laten praten over inpassing (en die invloed te borgen) adviseren we u dat ook te doen bij de onderwerpen rond participatie. Hiertoe zou u een inspanningsverplichting kunnen opnemen om **samen** met omwonenden en maatschappelijke organisaties binnen een gebied tot een ideale wijze van participatie/compensatie/acceptatie te komen. Het is vreemd om bewoners alleen te laten meepraten over landschappelijke inpassing en niet over hun eigen rol/belangen bij zo'n park.

Acceptatie heeft alles te maken met mee kunnen beslissen/mede-eigenaar zijn van proces. Een optie die we u willen meegeven is daarom om ontwikkelaars participatie aan te laten tonen middels actieve peiling onder de bevolking. Ook het instellen van een omgevingsraad van bewoners en maatschappelijke organisaties die kan mee adviseren aan de gemeente over locatiekeuze in inrichting is een beproefde methoden om meer zeggenschap bij bewoners neer te leggen.

Tot slot

Samengevat zijn wij van mening dat dit concept afwegingskader zonne-energie stevige aanscherping behoeft daar waar het gaat om de geschiktheid van locaties in het landelijk gebied voor grootschalige, grondgebonden zonnecentrales. Door de opgave scherper neer te zetten en de potentie plus ambities met betrekking tot zon op daken en binnen het bebouwde gebied in dit afwegingskader op te nemen, ontstaat een reëler en meer afgewogen toetsingskader voor initiatieven in het landelijk gebied. U bent dan nog steeds uitnodigend, maar dan binnen kaders en voorwaarden waar u zelf voor heeft gekozen. We waarderen de aanvullende voorwaarden met betrekking tot de landschappelijke inpassing en zien ook dat er veel meer uitwerking is gegeven aan begrippen als participatie, zeggenschap en mede-eigenaarschap. Op die punten adviseren we u wel om middels flankerend beleid te zorgen voor een gelijk spelveld voor bewoners zodat ze samen met marktpartijen kunnen bijdragen aan een energieneutraal Hoogeveen.

Met vriendelijke groet,
Natuur en Milieufederatie Drenthe

Frank Hart
Ontwikkelaar Mooi Drenthe

f.hart@nmfdrenthe.nl
0592-311150