

Bijlage 1: MEMO advies initiatiefvoorstel aanscherpen van het zon- en windbeleidsplan 2020 van de gemeente Buren

Aan: Het college van Buren
Van: Ko van den Beemt
Betreft: Advies initiatiefvoorstel aanscherpen van het zon- en windbeleidsplan 2020 van de gemeente Buren
Zaaknummer: Z.051192
Datum: 24 april 2023

Inleiding

Hierbij het ambtelijk advies in reactie op het initiatiefvoorstel over het aanscherpen van het zon- en windbeleidsplan 2020 van de gemeente Buren. Dit is in verband met de mogelijkheid dat het college binnen zes weken schriftelijk wensen en bedenkingen ter kennis van de raad moet brengen. Dit gaf de griffie aan.

Het initiatief is ontvangen op maandag 17 april 2023 als aanbiedingsmail van de griffier aan de burgemeester. De procedure is verder: als het college schriftelijk heeft gereageerd of heeft aangegeven niet te zullen reageren, wordt het voorstel door de agendacommissie geagendeerd voor een vergadering van de raad.

Dit advies is tot stand gekomen in overleg met bestuursadviseur Kees van der Zaag en juridisch adviseur Niek van Staaden.

Adviesreactie op hoofdlijnen:

Het college is positief als het gaat om de gedachte achter het initiatiefvoorstel en het beschikbaar stellen van 25 ha extra ruimte voor de ontwikkeling van zonne-energie in de gemeente Buren. De onderdelen zijn ook als aanvulling op het huidige beleidskader te verwerken. Het college ziet wel een aantal aandachtspunten. Zij geven, met het oog op de verdere uitwerking, het advies de strekking van het initiatief en de besluiten op de volgende punten aan te passen:

Bij beslispoint 1a Als aanvullende categorie

- ⇒ Het initiatiefvoorstel als aanvullend te zien met Local4Local en dat als nieuwe categorie te verwerken in het beleid naast de bestaande twee categorieën: grootschalige initiatieven en lokale- en innovatieve initiatieven.
- ⇒ Ook drijvende initiatieven die voldoen aan het criterium 'Local4Local' onder de extra beschikbaar gestelde 25 ha te laten vallen.

Bij beslispoint 1b Bredere omschrijving Local4Local

- ⇒ Het expliciet opnemen van de bredere omschrijving van Local4Local in het initiatief als: "Een lokale energiegemeenschap die samen de eigen energievoorziening organiseert volgens eigen spelregels tegen een prijs die zij ook zelf (samen) in de hand houden." Zo nodig deze definitie nog specifiekere te maken voor toetsing als dat bij de verdere uitwerking nodig zou blijken.

Bij beslispoint 1c Breder omschrijving dubbelfunctie

- ⇒ De bredere omschrijving van de dubbelfunctie kan zoals gevraagd overgenomen worden in de huidige kaders. Wel met de toevoeging dat het dubbele van de dubbelfunctie door initiatiefnemers goed onderbouwd moet worden.

Bij beslispoint 1d Onderbouwing gebruik agrarische grond

- ⇒ De voorgestelde onderbouwing bij de inzet van agrarische grond met een economische afweging verder door het college uit te laten werken om die onderbouwing te kunnen toetsen als criterium.

Bij beslispoint 1 Aanpassen van de van toepassing zijnde nadere regels aan dit besluit

- ⇒ De geactualiseerde beleidskaders door de raad vast te laten stellen.

Bij beslispunt 2 Evaluatie 2025

- ⇒ De aanpassing van de geplande evaluatie van 2024 naar 2025 uit te voeren.

Bij beslispunt 3 Extra hectare (ha) voor Essenbos

- ⇒ Overwegen om als besluit op te nemen dat 5 ha extra beschikbaar gesteld wordt voor specifiek het initiatief Essenbos onder de categorie lokale- en innovatieve initiatieven.

Als de verwerking in de beleidskaders plaats kan vinden als hier voorgesteld, dan lijkt het haalbaar dat de raad eind 2023 'geactualiseerde beleidskaders' voorgelegd krijgt. We hebben immers voor deze periode ook de uitwerking van de motie voor een verdere verkenning van kleine windmolens en energie opslag. Dit ook vooropgesteld dat de raad geen verdere nieuwe beleidsontwikkelingen voorgelegd wil hebben in dezelfde periode.

Toelichting:

De raad heeft op 17 juni 2021 voor de lokale invulling van de ambitie RES1.0 de ruimte van 55 ha ontwikkeling van zonne-energie vastgesteld voor de gemeente Buren. Dit bestaat uit 20 ha grootschalig, 25 ha lokaal en innovatief en 10 ha als compensatie voor het vervallen van de windmolen bij Medel, zoals in de concept RES1.0 als optie stond.

De meer algemene beleidskaders voor zon en wind zijn door de raad vastgesteld. Zo is **de beleidsnota zon en wind door de raad** vastgesteld in januari 2021. Verder heeft de raad in juni 2021 beleid vastgesteld voor de ontwikkeling van zonne- en windenergieprojecten. Het gaat dan om:

- **De ruimtelijke kaders:** mogelijkheden en voorwaarden voor de inpassing van zonne- en windenergie in het landschap en het zoekgebied voor grootschalige initiatieven.
- **De participatiekaders:** mogelijkheden en voorwaarden voor deelname van inwoners aan initiatieven en lokaal rendement.
- **De kaders lokale initiatieven:** mogelijkheden en voorwaarden voor ontwikkeling van lokale en innovatieve initiatieven inclusief drijvende zonnepanelen op water.

Belangrijk hierbij is dat inmiddels zoveel initiatieven in behandeling zijn, dat de beschikbare ruimte van 55 ha daarmee is 'bezet'.

De besluiten van het initiatiefvoorstel

Het voorgestelde initiatiefvoorstel van de raad stelt voor het volgende te beslissen:

1. *De gestelde kaders in het Beleidsplan zon- en wind 2020 als volgt aan te passen:*
 - a. *de beschikbaar gestelde ruimte in het beleidsplan voor kleine zon-op-land-initiatieven (max. 10 ha) te verruimen met 25 ha zodat in totaal 50 ha beschikbaar is voor zon-op-land initiatieven.*
 - b. *voor deze extra 25 ha aan de al geldende criteria op basis van het beleidsplan toe te voegen dat het initiatief Local4Local moet zijn/worden.*
 - c. *de omschrijving onder 'multifunctioneel gebruik' in het beleidsplan uit te breiden met voorbeelden zonder limitatief te zijn.*
 - d. *initiatiefnemers met plannen voor de extra 25 ha moeten inzichtelijk maken wat de economische afweging is om zonnepanelen te plaatsen op agrarische grond.*
2. *Het college de opdracht te geven om de van toepassing zijnde nadere regels overeenkomstig dit besluit aan te passen;*
3. *Het college de opdracht te geven het aangepaste Zon- en windbeleidsplan 2023 te evalueren in 2025;*
4. *Het college te vragen om het ingediende plan Essenbos opnieuw te beoordelen zodat 5 ha extra kan worden toegekend.*

Reactie op de beslispunten

Beslispunt 1a

Het initiatiefvoorstel is een aanvulling op bestaande beleidskaders. Het gaat dan om de beschikbaarheid van hectare (+25 ha) als het toevoegen van een nieuw criterium daarvoor, namelijk dat een initiatief Local4Local moet zijn. Door de koppeling van een specifiek criterium en het beschikbaar stellen van 25 ha Daarvoor, kan het als een nieuwe aanvullende categorie in de beleidskaders opgenomen worden. Dit naast de huidige categorieën in de beleidskaders: 'grootschalige ontwikkelingen' en 'lokale- en innovatieve initiatieven'.

Daarbij zou dan bij de uitwerking opgenomen kunnen worden dat op deze nieuwe categorie de participatie en ruimtelijke kaders van toepassing zijn, zoals die nu ook gelden voor de lokale- en innovatieve initiatieven.

Het toevoegen van een nieuwe categorie past ook bij de noodzaak de bestaande beleidskaders niet (deels) te laten vervallen. Die moeten namelijk beschikbaar blijven voor het geval lopende ontwikkelingen niet realiseerbaar blijken en de ruimte weer beschikbaar moet komen voor nieuwe initiatieven die aan die huidige beleidskaders voldoen. Het initiatiefvoorstel krijgt daarmee als het ware een eigen titel en dat voorkomt verwarring en aanspraken van initiatieven die op de bestaande titels zijn afgewezen. Zo ontstaat een helder beleidskader van verschillende categorieën met eigen voorwaarden en per categorie beschikbare ruimte.

- ⇒ Advies: Het initiatiefvoorstel als aanvullend te zien met Local4Local als de nieuwe categorie te verwerken naast bestaande twee categorieën grootschalige initiatieven en lokale- en innovatieve initiatieven.

Het initiatief spreekt feitelijk alleen over initiatieven op land. Het is denkbaar dat ook nieuwe drijvende initiatieven binnen de beschikbaar gestelde extra 25 ha kunnen vallen als ze voldoen aan het criterium 'Local4Local'.

- ⇒ Advies: Opnemen dat ook drijvende initiatieven die voldoen aan het criterium 'Local4Local' kunnen vallen onder de extra beschikbaar gestelde 25 ha.

Beslispunt 1b

Het raadsvoorstel geeft aan dat het bij Local4Local gaat om minimaal 50% lokaal eigendom en zo mogelijk 51% of meer om altijd een lokale meerderheid van aandelen te waarborgen. Op basis van een vraag om verdere toelichting is duidelijk geworden dat het eigenlijk om een bredere interpretatie van Local4Local gaat, zoals die ook gangbaar is in de wereld van de duurzame energie en wel: "Een lokale energiegemeenschap die samen de eigen energievoorziening organiseert volgens eigen spelregels tegen een prijs die zij ook zelf (samen) in de hand houden". Feitelijk gaat het dan idealiter om initiatieven van inwoners om (als collectief) te voorzien in de eigen energiebehoefte en dat bijvoorbeeld tegen kostprijs.

- ⇒ Advies: Deze bredere omschrijving expliciet in het initiatief op te nemen.

Beslispunt 1c

Het uitbreiden van de omschrijving onder 'multifunctioneel gebruik' in het beleidsplan met voorbeelden zonder limitatief te zijn, is mogelijk. De huidige omschrijving wordt dan uitgebreid met o.a. dubbelgebruik van zon-energie boven fruit, bodemgebruiken voor

bijvoorbeeld warmteopslag en dubbelgebruik door technische innovatieve vormen van agrarisch gebruik met opwek. Dat met de toevoeging dat deze opsomming niet limitatief is. We kunnen dat in de bestaande beleidskaders opnemen.

De vraag is alleen wat het effect daarvan gaat zijn, omdat voor initiatieven met louter 'multifunctioneel gebruik' geen extra ruimte beschikbaar gesteld wordt. Want de extra ruimte is immers alleen beschikbaar voor Local4Local. Verder zal het bij een initiatief wel om een goede onderbouwing vragen als het om dubbelgebruik gaat. Dit omdat 'schijnconstructies' voorkomen moeten worden.

- ⇒ Advies: De bredere omschrijving kan overgenomen worden met de toevoeging dat die door initiatiefnemers goed onderbouwd moet worden.

Beslispunt 1d Onderbouwing gebruik agrarische grond

De initiatiefnemers zullen inzichtelijk moeten maken wat de economische afweging is om op agrarische grond een zonnenveld te willen plaatsen. Dit om ervoor te zorgen dat er een zorgvuldige afweging gemaakt wordt als het gaat om het gebruik van onze landbouwgrond. Feitelijk betreft dit een tweede criterium voor de categorie voorstellen Local4Local en de daarvoor beschikbaar gestelde 25 ha. Bij de uitwerking door het college zal de vraag beantwoord moeten worden welke criteria daaraan te stellen zijn.

- ⇒ Advies: De voorgestelde onderbouwing bij de inzet van agrarische grond met een economische afweging is over te nemen. Al vraagt dat wel een nadere uitwerking door het college om die onderbouwing te kunnen toetsen als criterium.

Beslispunt 2 Aanpassen van de van toepassing zijnde nadere regels aan dit besluit

Het voorstel gaat uit van een besluit van de raad en dan een uitwerking in de eerder door het college vastgestelde beleidsregels. In het voorgaande is echter aangegeven dat de verdere beleidskaders door de raad zelf zijn vastgesteld. Formeel procesmatig betekent dat, dat de raad feitelijk het college opdracht geeft de kaders aan te passen op de in het voorstel aangegeven onderdelen. De vraag is alleen of die aangepaste kaders vervolgens toch niet door de raad vastgesteld zouden moeten worden. De verder uitwerking door het toevoegen van de nieuwe categorie 'Local4Local' betreft daarbij het Beleidsplan zon- en wind 2020 maar ook om de ruimtelijke kaders zonne- en windenergie.

Vaststelling van de nieuwe kaders door de raad schept ook duidelijkheid, omdat het consequent is met de huidige situatie. Bijvoorbeeld het participatiekader dat niet gewijzigd is en nog steeds door de raad is vastgesteld. Daarbij geeft het duidelijkheid over de status van het besluit naar buiten toe en zeker als het gaat om de positie van de nieuwe categorie 'Local4Local' ten opzichte van de al bestaande categorieën (zie beslispunt 1a). Het gaat ook om meer dan het aanpassen van de bestaande tekst. Zo gaat het om het verder inhoudelijk uitwerken van toetsingscriteria als het inzichtelijk maken wat de economische afweging is om zonnepanelen te plaatsen op agrarische grond. Maar mogelijk ook om het scherper definiëren van de begrippen als 'dubbelfunctie' of 'Local4Local', wanneer dat bij de uitwerking nodig mocht blijken voor de toetsing van initiatieven op deze aspecten.

- ⇒ Advies: de geactualiseerde beleidskaders door de raad vast te laten stellen.

Voor de volledigheid:

Het initiatief stelt voor het college 'de opdracht te geven om de van toepassing zijnde nadere regels overeenkomstig dit besluit aan te passen'. Formeel juridisch gezien kan dat gezegd worden en hebben de besluiten ook een directe werking. Gelet op het bovenstaande is dat echter onwenselijk, omdat op onderdelen een verdere uitwerking nodig is en vaststelling door de raad bestuurlijk consequent en duidelijk is.

Beslispunt 3: Evaluatie 2025

⇒ Advies: De aanpassing van de geplande evaluatie van 2024 naar 2025 uit te voeren.

Beslispunt 4: Extra ha voor Essenbos

Het is de vraag hoe beslispunt 3 over het toekennen van 5 extra ha aan plan Essenbos verwerkt moet worden. In het initiatiefvoorstel staat wat dat betreft: 'wordt het aantal beschikbare hectares voor lokale initiatieven (maximaal 10 ha) voor zon-op-land buiten de zoekgebieden in de gemeente Buren verruimd van 25 ha naar 50 ha'. En daaronder valt ook het ingediende initiatief Essenbos. Belangrijk is wel dat het initiatief Essenbos dat nu in behandeling is, niet voldoet aan de criteria voor 'Local4Local' en dus afgewezen zou worden. Het eerdere collegevoorstel over het initiatief geeft namelijk aan dat Essenbos weliswaar een initiatief mede van eCoBuren is als lokale energiecoöperatie, maar de aanvraag door Greencells (gevestigd te Bussum) is ingediend. Omdat Greencells het zonnepark zal aanleggen en exploiteren is het park niet als 'Local4Local' in de brede definitie te zien. Het initiatief Essenbos is wel als innovatief te beschouwen.

Om 5 ha extra aan dit initiatief beschikbaar te stellen is het nodig om in het besluit op te nemen dat 5 ha extra beschikbaar gesteld wordt voor de lokale- en innovatieve initiatieven om het initiatief Essenbos volledig te kunnen realiseren. Het huidige initiatief Essenbos valt immers onder deze categorie.

⇒ Advies: De initiatiefnemers voor te stellen in het besluit op te nemen dat 5 ha extra beschikbaar gesteld wordt voor specifiek het initiatief Essenbos onder de categorie lokale- en innovatie initiatieven.

Tot slot:

- Planning

Als de verwerking in de beleidskaders plaats kan vinden als een nieuwe aanvullende categorie (initiatieven Local4Local) naast de bestaande categorieën grootschalige ontwikkelingen en lokale- en innovatieve initiatieven, dan lijkt het haalbaar dat de raad in oktober of november 'geactualiseerde beleidskaders' voorgelegd krijgt. Het zal dan met name gaan om een aanvulling met een nieuwe categorie op het zon- en windbeleid en een aanvulling van de ruimtelijke kaders. De kaders voor lokale- en innovatieve initiatieven en de participatiekaders blijven dan, naar het zich laat aanzien, ongewijzigd. Vooropgesteld een besluitvorming door de raad voor de zomer.

- Beschikbaar stellen agrarische grond

In het coalitieakkoord is als uitgangspunt gesteld dat verder geen agrarische grond beschikbaar gesteld wordt. Dat wordt met dit initiatiefvoorstel in de praktijk wel gevraagd. Dat zal dus nog een discussiepunt voor de raad zijn bij de behandeling. Dit overigens naast de 5 ha extra voor Essenbos.

- Bedrijfscollectieven

Dit voorstel lijkt specifiek betrekking te hebben op inwonersinitiatieven. De vraag aan initiatiefnemers is of het ook openstaat voor bedrijfsinitiatieven.

- Netcapaciteit

Netcapaciteit kan een factor zijn bij de realisatie van initiatieven. De mate waarin kan per initiatief verschillen en is niet te voorspellen.

- Indieners

Dit initiatiefvoorstel zal ingediend worden door de raadsleden:

Alda van Zijl-Hoek, D66

Jerri van Zetten, Gemeentebelangen

Jur Marringa, PvdA-GroenLinks