

———— De energietransitie vereist forse groei van het aantal zonnepanelen. Het beleid is dat ze op daken en in stedelijk gebied komen. Maar vooral in het buitengebied schieten ze als paddenstoelen uit de grond. ‘Met landbouwgronden kun je de grote klappers maken.’

HOE ZONNEPANELEN HET LANDSCHAP VERANDEREN

BUITENGEBIED KLEURT ZWART EN BLAUW



BINNENLANDS BESTUUR - WEEK 37 | 2018

Het Nederlandse landschap kleurt de komende jaren zwart en blauw van de zonnepanelen. Een willekeurige greep. Het Brabantse Sint Anthonis gaat een zonnepark van 30 hectare realiseren en wil groeien naar 100 hectare in 2035. Roosendaal heeft plannen voor een zonnepark van 30 hectare en wil binnen vijf jaar naar 75 hectare groeien. Midden-Groningen heeft een zonnepark van 117 hectare bij Sappemeer vergund, in Haarlemmermeer wordt een zonnepark van 100 tot 120 hectare ontwikkeld. Wie verder zoekt, vindt tientallen andere initiatieven. Precies zoals de regering het zich wenst. Weliswaar is de Nationale Omgevingsvisie nog niet klaar – eind dit jaar verschijnt het

ontwerp – maar de voorbereidende Startnota Nationale Omgevingsvisie maakt gewag van de noodzakelijke omschakeling van fossiele naar duurzame energiebronnen. ‘Dit zal veel ruimte in Nederland en/of daarbuiten vragen’, aldus het document. ‘De realisatie van deze omvangrijke opgave kan nieuw ontworpen, innovatieve energielandschappen opleveren, zoals de energiebehoefte het landschap altijd heeft getekend. Voorbeelden daarvan zijn ontbossingen, veenplassen, mijnschachten, jaknikkers of boortorens.’ Het zich vernieuwende energielandschap wordt deels gevangen in zonopkaart.nl, waarop alle zonneakkers staan die tot nu toe zijn gerealiseerd. Tot en met 2017 gaat het om pakweg 185 hectare. Voor de nabije toekomst kleurt de kaart donker van de zonneakkers die er nog niet zijn, maar waarvoor wel een vergunning is afgegeven

en SDE-subsidie (Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie) is toegekend. Daarbij gaat het om grofweg (het rendement van zonnepanelen groeit) 2.400 hectare.

En er zit nog veel meer in de pijn. Veel gemeenten hebben ontwerpvergunningen afgegeven. Hoeveel dat er zijn, wordt niet centraal geregistreerd. Alleen al in Hoogeven zijn er vijf ontwerpvergunningen afgegeven voor zonneparken variërend van 14 tot 30 hectare, laat de woordvoerder weten. Op de stapel liggen nog meer aanvragen te wachten op toetsing.

ZONNELADDER

Om al die zonnepanelen op de gewenste plekken te laten landen, heeft een aantal gemeenten en provincies beleid vastgesteld. Zoals Beleid zonneparken in het buitengebied 2017 (Someren), Plan van Aanpak Zonneweides (Noord-oostpolder), Visie op zonne-energie (Roosendaal) en Handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken (provincie Groningen). Al die stukken bevatten de zogenaamde zonneladder, een voorkeursvolgorde voor het plaatsen van zonnepanelen: (1) op daken. Als dat niet lukt (2) elders, op de grond, in het stedelijk gebied (zoals op een vuilnisbelt of braakliggende bouwterrein). En pas als dat niet lukt (3) op de grond in het buitengebied. Het Afwegings-

‘WE MOETEN OVERAL ZONNEPANELEN ZIEN’

‘De productie van zonne- en windenergie heeft 40 tot 50 keer meer ruimte nodig dan steenkool en 90 tot 100 keer meer dan gas’, zo klonk het waarschuwend in een recent persbericht van de Universiteit Leiden. Onderzoekers Paul Behrens en John van Zalk van die universiteit hadden het ruimtebeslag van een aantal manieren van energieopwekking onderzocht. De waarschuwend toon is zeker niet bedoeld om op de rem te trappen, verduidelijkt Behrens. ‘We moeten weten dat energie straks overal is en dat de energietransitie pas echt van de grond komt als we overal zonnepanelen en windturbines zien. Dát is de indicatie dat we echt veranderen. Op het moment zien we nog onvoldoende zonnepanelen. We moeten voorbereid zijn op transitie en de mensen die zich bezighouden met stadsaanzichten en landschappen moeten zich er bewust van zijn dat we deze transitie moeten maken.’



SERIE: DRUK, DRUKKER, DRUKST

De openbare ruimte in Nederland staat steeds meer onder druk. Binnenlands Bestuur peilt in een serie de spanning die dat met zich meebrengt: in de lucht, onder de bodem, op het water en op het land. Deel 4: het land (slot).



kader zonne-energie (oktober 2017) van de gemeente Hoogeveen meldt zelfs: 'Voor initiatieven buiten de bebouwde kom moet dus gemotiveerd worden aangetoond dat het plaatsen van panelen op naastgelegen daken of binnen bebouwd gebied geen mogelijkheid is.'

Ook in Grondgebonden zonneparken, Verkenning naar de afwegingskaders rond locatiekeuze en ruimtelijke inpassing in Nederland van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) schemert de zonneladder door. 'Als meest geschikte locaties in landelijk gebied worden gezien die locaties in landelijk gebied met kenmerken van verstedelijking: aan de rand van bebouwing of infrastructuur (...), erven of bouwblokken bij agrarische be-

drijven, in glastuinbouwgebieden, braakliggende gronden met bouw of industriebestemming, op het water.'

NOBELE VOORNEMENS

Nobeles voornemens, maar wie recente grootschalige initiatieven onder de loep neemt, ziet dat die vooral in het buitengebied landen. Ontwikkelaars van zonne-energie die meters willen maken, richten zich nu eenmaal niet op daken of op randen en stroken lastig te ontwikkelen grond, maar op grote landbouwpercelen. 'Dat is inderdaad zo', beaamt Wouter Guliker van ROM3D, het adviesbureau dat zonopkaart.nl in de lucht houdt en gemeenten en initiatiefnemers adviseert over ruimtelijke planning rond zonneparken. 'Met die land-

'Stap 3 van de zonneladder is de facto stap 1'

bouwgronden kun je de grote klappers maken. Daar kun je 30, 40, 50 hectare ontwikkelen. Overheden realiseren zich ook steeds meer dat die oppervlaktes nodig zijn om aan hun duurzaamheidsdoelstellingen te voldoen. Als je als gemeente heel leuk zegt dat je in 2030, 2040 energieneutraal wilt zijn, wat veel gemeenten roepen, dan ontcom je er niet aan om grotere opper- ▶

vlaktes zonneparken en ook windparken te realiseren. En die grote oppervlakten zonneparken krijg je niet voor elkaar op je dak of op je vuilnisbelt.'

Dat weerklinkt ook in de aanpak van Hoo-geveen. Op papier is de gemeente streng door ontwikkelaars te laten motiveren waarom ze de panelen niet op daken leggen. Maar hoe is dat bij recentelijk vergunde aanvragen gebeurd? 'In de praktijk komt het erop neer dat de projectontwikkelaar aan de eigenaren van de omliggende panden zonnepanelen aanbiedt. De aanwezige daken rondom de zonneparken zullen daarmee voorzien zijn van zonnepanelen', mailt de woordvoerder. En: 'De hoeveelheid energie die met een grondgebonden zonnepark opgewekt kan worden is zo groot dat het niet eenvoudig is deze hoeveelheid in de bebouwde omgeving op te wekken. Daarvoor zijn er te veel verschillende eigenaren.' Kortom, stap 3 van de zonneladder is de facto stap 1.

Zijn er dan geen gemeenten die de tegels van de zonneladder strak houden? Guliker noemt Veendam als voorbeeld. In de Groningse gemeente is een zonnepark aangelegd op een industrieterrein, netjes in stedelijk gebied, zo weet hij. Klopt, reageert de woordvoerder. Het park van 15 hectare, dat 5.900 huishoudens van stroom voorziet, is 15 maart jongstleden geopend voor de wethouder, maar de zonneladder heeft daarbij geen rol gespeeld, zo laat ze desgevraagd weten. 'Deze locatie is gelegen op gronden die in eigendom zijn van de gemeente. Er was sprake van een braakliggend, vervuild, terrein midden tussen de bedrijfskavels op het bedrijventerrein. Zonnepanelen gaven een perfecte invulling aan deze locatie.'

PRAKTISCHE AFWEGING

Het is dus een puur praktische afweging geweest. 'Voor zonneparken op landbouwgronden (buitengebied) kan in de provincie Groningen alleen toestemming worden verkregen voor een vergunning', verklaart ze verder, 'als een gemeentelijke visie is opgesteld voor zonneparken. Veendam heeft zo'n visie nog niet vastgesteld, waardoor dat nu niet mogelijk is.'

En zo ontstaat het beeld dat de uitgangspunten van ruimtelijke ordening het loodje leggen als investeerders en projectontwikkelaars het buitengebied afschuimen op



zoek naar grond voor zonneparken. Hoeveel hectare zonneparken is straks eigenlijk nodig voor al die gemeenten die energie-neutraal willen zijn? 'We hebben wel eens een rekensommetje gemaakt', zegt Guliker. 'Dan heb je ongeveer 40.000 hectare grondgebonden zonneparken nodig en daarnaast wind en biomassa. Dat is voor de komende tien, twintig jaar. Maar als we meer elektriciteit gaan gebruiken, komen er meer zonneparken bij.'

De vraag naar grond voor zonneparken is ook in Den Haag doorgeklonken. In antwoord op vragen van de bezorgde Tweede Kamerleden Moorlag en Nijboer gaf minister Wiebes in een kamerbrief van 19 april toe dat de 'toenemende interesse in landbouwgrond voor de opwek van zonne-energie lokaal effect kan hebben op grondprijzen.' Dat zou, meent de minister, moeten worden 'betrokken bij de ruimtelijke afweging voor de plaatsing van zonnepanelen.' De bal ligt hiervoor bij gemeenten en provincies, stelt hij en verwijst daarbij naar de zonneladder. 'Deze komt er voor zonneparken als stedelijke functie in essentie op neer dat het in gebruik nemen van landbouwgrond de laatste optie is.' Daar lijkt in de praktijk dus niet zoveel van terecht te komen. Neem de vijf ontwerpvergunningen voor zonneparken in Hoogeveen. Die liggen allemaal in landbouwgebied, verklaart *Google Maps*. Drenthe bemoeit zich amper met gemeentelijk beleid. Ja, de provincie heeft de zonneladder opgenomen in 'Ruimte voor zonne-energie in Drenthe' (januari 2017). Daarin stelt ze dat initiatieven voor zonne-energie in het buitengebied alleen door de beugel kunnen als 'ze kunnen rekenen op betrokkenheid en breed maatschappelijk draagvlak vanuit de directe omgeving. We staan open voor initiatieven die inhaken op *noaberschap*, menselijke maat en klein-

schaligheid – bijvoorbeeld in de vorm van een lokale energiecoöperatie.'

In de praktijk wordt de soep niet zo heet getogen. 'Over het algemeen leggen wij, zeker in ons omgevingsbeleid, verantwoordelijkheden zo laag mogelijk omdat wij denken dat draagvlak binnen de gemeente een indicatie is van draagvlak in de samenleving', licht bestuursadviseur Andrea Huisman van Drenthe, toe. Dat grootschalige parken door projectontwikkelaars niet passen binnen het provinciaal beleid, omdat initiatieven moeten kunnen rekenen op breed maatschappelijk draagvlak uit de directe omgeving, weerspreekt ze. 'Het is niet uitgesloten dat ook grote projectontwikkelaars daarvoor zorgen. Hoe je dat bepaalt? Als gemeenten tot een goed plan komen met initiatiefnemers of omwonenden, dan is dat voor ons een indicatie dat er draagvlak zal zijn.'

DRIJVENDE ZONNEPARKEN

Draagvlak of niet, boerenorganisatie LTO vreest dat de zonneakkers het landbouwareaal doen afkalven, net zoals infrastructuur, bedrijventerrein en natuurontwikkeling dat al doen, zo laat woordvoerder Maarten Leseman weten. 'Leg eerst daken van loodsen en stallen vol voordat je goede landbouwgrond gebruikt. Is het mogelijk om drijvende zonneparken te maken?', suggereert hij. 'Over tien jaar staan die dingen daar en wat doen we daar dan mee? Dan heb je de landbouwgrond misschien wel verpest.'

Maar ja, het zijn de boeren zelf die hun grond verkopen of verpachten. 'Dat is het economische spel', werpt hij op. 'Boeren halen normaal een rendement van 1.000 euro per hectare en nu misschien wel 5.000, dat soort bedragen horen we. Dan is het heel verleidelijk een hoekje van je landbouwgrond te verkopen of verpachten aan een projectontwikkelaar.' ●