

Ontwerp partiële herziening Omgevingsprogramma Flevoland i.v.m. de evaluatie van de eerste tranche van de Structuurvisie zon (grondgebonden zonne-energie in het landelijk gebied)

Provinciale Staten van Flevoland

Overwegende dat bij besluit van 27 februari 2019 van Provinciale Staten van Flevoland al het provinciale beleid voor de fysieke leefomgeving is opgenomen in het Omgevingsprogramma Flevoland (maart 2019, NL.IMRO.9924.OPFlevoland-VA01);

Dat hiermee is beoogd te anticiperen op de Omgevingswet;

Dat de structuurvisie zon waarin het provinciale beleid en belang voor grondgebonden zon in het landelijk gebied is benoemd is opgenomen in paragraaf 6.1.2.2 van het Omgevingsprogramma Flevoland;

Dat conform de Omgevingsverordening Flevoland een evaluatie plaats dient te vinden na de eerste 500 vergeven hectare voor grondgebonden zon in het landelijk gebied;

Dat thans de eerste 500 hectare netto ontwikkelruimte voor de realisatie van grondgebonden opstellingen voor zonne-energie in het landelijk gebied, de zogenoemde eerste tranche, bijna is volgelopen;

Dat in de omgevingsverordening aan Gedeputeerde Staten van Flevoland is opgedragen de ontwikkeling van de eerste tranche te monitoren en daarvan een evaluatieverslag te zenden naar Provinciale Staten van Flevoland;

Dat op 8 juni 2021 het rapport 'Beleidsvaluatie Structuurvisie Zon' is opgeleverd, waarin een aantal aanbevelingen zijn gedaan voor verbetering van voornoemd provinciaal beleid en regelgeving omtrent zonne-energie;

Dat er besloten is tot openstelling van de tweede tranche van 500 hectare grondgebonden zon;

Dat de evaluatiepunten worden meegenomen bij deze tweede tranche van 500 hectare grondgebonden zon in het landelijk gebied;

Dat Provinciale Staten van Flevoland op 22 december 2021 aan Gedeputeerde Staten van Flevoland hebben opgedragen de openstelling van de tweede tranche voor te bereiden en de aanbevelingen uit de evaluatie en de motie zon op dak over te nemen (kenmerk 2848145)

Dat het noodzakelijk is om voor deze ontwikkeling het Omgevingsprogramma Flevoland aan te vullen middels een partiële herziening;

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van Flevoland van 15 maart 2022, nummer 2886238;

Gelet op de Wet ruimtelijke ordening, de Omgevingswet en de Provinciewet;

Besluiten:

Vast te stellen de navolgende wijziging van het Omgevingsprogramma Flevoland:

Ontwerp partiële herziening Omgevingsprogramma Flevoland i.v.m. de evaluatie van de eerste tranche van de Structuurvisie zon (grondgebonden zonne-energie in het landelijk gebied)

Aldus besloten in de openbare vergadering van [datum],

Provinciale Staten van Flevoland

de griffier

de voorzitter

Ontwerp Partiële herziening Omgevingsprogramma Flevoland i.v.m. de evaluatie van de eerste tranche van de Structuurvisie zon (Wijzigingsverordening grondgebonden zonne-energie in het landelijk gebied)

A. Aanleiding voor de wijziging

De directe aanleiding voor de wijziging betreft de evaluatie van de structuurvisie Zon die op 18 juli 2018 is vastgesteld door Provinciale Staten. In deze structuurvisie zijn de kaders benoemd waarbinnen mogelijkheden worden gegeven voor de opstelling van grondgebonden zonne-energie in het landelijk gebied van de provincie Flevoland. In totaal gaat het om 1000 hectare waarvan de eerste 500 meteen werden vrijgegeven. In de structuurvisie en in de Omgevingsverordening Flevoland is benoemd dat er een evaluatie dient plaats te vinden over de eerste 500 hectare alvorens er besloten wordt om de tweede tranche van 500 hectare te openen. Deze evaluatie heeft plaatsgevonden.

Uit de evaluatie kwamen enkele verbeterpunten voort n.a.v. ervaring met ruimtelijke planprocedures, samenwerking tussen overheden en met initiatiefnemers, nieuwe inzichten en politieke wensen. Zodoende is er aanleiding om de structuurvisie op deze punten aan te passen zodat er op een zo efficiënt mogelijke wijze invulling kan gegeven worden aan de energiedoelstellingen zoals benoemd in de Omgevingsvisie FlevolandStraks en in de Regionale Energiestrategie (RES), maar ook aan de overige provinciale belangen als landschap, biodiversiteit, ruimtelijke ordening, etc. De wijzigingen gaan in op de beleidsmatige kaders.

Gelet op de komst van de Omgevingswet heeft er een beleidsarme omzetting plaatsgevonden waarbij zoveel mogelijk van het provinciale beleid is omgezet naar een Omgevingsprogramma conform de Omgevingswet. Hiermee is de structuurvisie Zon op land ook beleidsarm opgenomen in het Omgevingsprogramma Flevoland en de beoogde wijziging van de structuurvisie is daarmee feitelijk wijziging van het Omgevingsprogramma. Waar nodig zijn deze wijzigingen ook doorvertaald naar (instructie)regels in de Omgevingsverordening, die net zoals het Omgevingsprogramma gewijzigd wordt, om ook genoeg sturing te bieden bij planprocedures zoals bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen.

B. Wijzigingen beleid zonne-energie

1. De opgave (6.1.2.2.1 Opgave en ambitie) is geactualiseerd.

In de oorspronkelijke tekst was een cijfermatige verdeling van de opwek van zonne-energie 'zon op dak' en 'zon op land' opgenomen met een onderverdeling van 'zon op land' in stedelijk gebied en landelijk gebied. Deze cijfermatige verdeling was gestoeld op aannames voor de bijdragen van deze technieken op basis van in 2015 uitgevoerde, globale onderzoeken/verkenningen. Met de vaststelling van de Regionale Energie (RES) 1.0 in 2021 is er een concrete ambitie vastgesteld, zodat de eerdergenoemde tekst kon vervallen waarbij deze is vervangen door het RES-bod.

Op 22 december 2021 is amendement A "Inzet provinciale zonneladder" (#2895906) aangenomen door Provinciale Staten waarbij is benoemd dat er behoefte is aan een provinciale zonneladder. Provinciale Staten heeft in de toelichting van dit amendement aangegeven dat zij wil dat als uitgangspunt wordt gehanteerd dat het telen op agrarische gronden vóór gaat op grondgebonden winning van zonne-energie en dat opwekking binnen de bebouwde omgeving in restgebieden en langs (water)wegen boven opwekking op de agrarische gronden gaat. In de toelichting is verder vermeld dat huidige toepassing van het beleid en de zonneladder per gemeente verschilt. Daarom wordt een provinciale zonneladder in de paragraaf 6.1.2.2.1 Opgave en ambitie toegevoegd. Met het

invoeren van een provinciale zonneladder wordt in het omgevingsprogramma een overkoepelend kader gecreëerd voor alle gemeenten dat niet strijdig is met reeds geldende zonneladders van de gemeenten. Daartoe is aansluiting gezocht bij de zogenaamde voorkeursvolgorde van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Deze voorkeursvolgorde sluit aan op het amendement en is eerder met het IPO, de VNG en diverse andere partijen overeengekomen als mogelijk te benutten beleidskader. De voorkeursvolgorde voorziet onder andere in het ontzien van landbouw- en natuurgronden en het stimuleren van zon op daken en is opgenomen de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), die provincies en gemeenten kunnen benutten om af te wegen waar zon-PV het beste kan worden ingepast.

2. Bouwstenen zon (6.1.2.2.3 Bouwstenen en faciliteiten)

Bij de bouwstenen onder paragraaf 6.1.2.2.3 Bouwstenen en faciliteiten wordt beschreven hoe de provincie sturing wenst bij zonneparken. Uit de evaluatie structuurvisie zon bleek dat ten aanzien van bouwstenen er enkele aanpassing nodig zijn. Het gaat hierbij om de aanscherping van de bouwsteen over landschap en een toevoeging van een bouwsteen over bodemkwaliteit en biodiversiteit. Om nader verheldering te geven over deze bouwstenen wordt hierop in de toelichting van het omgevingsprogramma nader ingegaan. De overige bouwstenen zijn doorgenummerd met de nieuwe nummering.

Bouwsteen IV: Streef naar een hoge ruimtelijke kwaliteit van het Flevolandse landschap

Uit de evaluatie is gebleken dat er onduidelijk heerste over de interpretatie van de bouwsteen IV Houd rekening met (landschappelijke) kwaliteiten. In de huidige bouwsteen, waarvan de naam nu wordt aangepast naar 'Bouwsteen IV Streef naar een hoge ruimtelijke kwaliteit van het Flevolandse landschap', werd aangesloten bij de Omgevingsvisie FlevolandStraks. Inmiddels heeft de provincie het Programma Landschap van de Toekomst vastgesteld. Dit is een nadere concretisering van de ambitie uit de omgevingsvisie en daarmee ook aanleiding om de tekst van de bouwsteen te wijzigen en de bouwsteen hiermee in lijn te brengen.

Bouwsteen V: Behoud de bodemkwaliteit en verbeter de biodiversiteit (nieuwe bouwsteen)

Op 28 april 2021 is de Motie "Biodiversiteit als uitgangspunt provinciaal beleid" aangenomen door Provinciale Staten waarin aan Gedeputeerde Staten wordt opgedragen om het behoud en herstel van biodiversiteit, en het actieplan biodiversiteit, vastgesteld door Provinciale Staten op 28 april 2021, als uitgangspunt te nemen bij de verdere ontwikkeling van alle beleidsthema's van de provincie Flevoland zoals infra, wonen, economie, energie, landbouw etc.. Met betrekking tot bodemkwaliteit is er sprake geweest van voortschrijdend wetenschappelijk inzicht over de effecten die zonnepanelen hebben op de bodemkwaliteit. Dit is beschreven in het advies 'Sturen op meervoudige doelen, Advies over een grootschalig zonnepark in de Noordoostpolder' van het College van Rijksadviseurs (CRa) uit 2021. De concrete inzichten m.b.t. behoud van bodemkwaliteit uit dit rapport zijn meegenomen in de bouwsteen. Tot slot is de Gedragscode Zon op Land (november 2019) van branchevereniging Holland Solar gepubliceerd die zelfbindend is voor de branche. Hierin is opgenomen dat bij de toepassing grondgebonden zon de bodemkwaliteit behouden moeten blijven en de biodiversiteit toeneemt. Op basis van bovengenoemde beleidsstukken is de tekst van de nieuwe bouwsteen geformuleerd.

3. Duidelijkheid over werkingsgebied, de begrippen en de monitoring

Onder paragraaf 6.1.2.2.2 (begrippen) wordt het werkingsgebied van de structuurvisie zon beschreven. De juridische doorwerking hiervan is geborgd in de Omgevingsverordening Flevoland. Om geen verwarring te laten ontstaan over het doorwerkingsgebied en de begrippen zoals werd gesuggereerd in de evaluatie, worden de kaart en interpretatie uit de provinciale verordening als leidend beschouwd omdat deze ook een juridische doorwerking hebben. Hierom zijn de begripsbepaling en de verwijzing naar de kaart uit het programma gehaald en wordt er verwezen

naar de verordening voor de juridische doorwerking. Om de benutting van de beschikbare ontwikkelruimte te volgen monitort de provincie de vergunningverlening en uitvoering van initiatieven voor grondgebonden zonne-energie. In dit kader wordt de werkwijze van de monitoring nader beschreven. Dit om aan gemeenten en initiatiefnemers actuele informatie over de nog resterende ontwikkelruimte te kunnen verschaffen.

4. *De aanleiding van het zonbeleid en de regeling van de evaluatie zijn geschrapt en de teksten zijn geactualiseerd.*

De paragrafen 6.1.2.2.1 (Aanleiding en doelstelling) en 6.1.2.2.4.1 (Verdelingssystematiek) waren gebaseerd op de startfase van de structuurvisie zon waarin een doorkijk werd gegeven naar 2019 en naar de situatie na de eerste tranche. De startfase van 2019 is inmiddels doorlopen en het zonbeleid is inmiddels een aantal jaar vigerend beleid. Inmiddels is er de nodige ervaring opgedaan en heeft de tussentijdse evaluatie over de eerste tranche van 500 hectare plaatsgevonden. Hiermee is voldaan aan de eisen op dit punt uit zowel het Omgevingsprogramma als de Omgevingsverordening. Deze specifieke paragrafen zijn daarom geschrapt en de extra sturing n.a.v. de evaluatie is toegevoegd (bijv. de toevoeging van de extra bouwsteen, zie punt B2). In andere paragrafen betreft het redactionele wijzigingen om de beleidsteksten actueel te houden.

C. Wijzigingen

Teksten die zijn verwijderd in het Omgevingsprogramma zijn ~~doorgehaald~~, nieuwe teksten zijn met **blauw** aangegeven.

6.1.2.2 Zonne-energie

In deze paragraaf is de **essentie van de** structuurvisie zon opgenomen, zoals deze is vastgesteld op 18 juli 2018. De structuurvisie is opgesteld in overleg met gemeenten, maatschappelijke organisaties, initiatiefnemers en deskundigen.

Het beleid beschrijft de opgave, **de** bouwstenen die gemeenten een leidraad geven voor de invulling en afspraken over monitoring en evaluatie.

6.1.2.2.1 Aanleiding en doelstelling

- ~~Duurzame energie is een opgave vanuit de Omgevingsvisie FlevolandStraks. De koers voor duurzame energie richt zich op drie lijnen: 'Energie neutrale steden en dorpen', 'Ruimte voor energie' en 'Het goede voorbeeld'. Deze drie lijnen dragen bij aan het realiseren van de gestelde ambitie om in 2050 een fossielvrije provincie te zijn.~~
- ~~In de lijn 'Ruimte voor energie' wordt ruimte geboden aan windenergie in de vorm van het Regioplan Wind en ingezet op het ruimte bieden aan grondgebonden zonne-energie in het landelijk gebied. Ervan uitgaande dat tegelijkertijd de ruimte voor zon in het stedelijk gebied maximaal wordt benut.~~
- ~~Er zijn vele initiatiefnemers voor zonneparken in Flevoland. Door ruimte te bieden aan grondgebonden zonne-energie biedt de provincie ruimte aan gemeenten om initiatieven duidelijk en eenduidig te behandelen en wordt meebewogen met de maatschappelijke vraag.~~
- ~~Tot nu toe was er geen provinciaal beleid dat specifiek is toegesneden op zonne-energie. Daarom is het toetsingskader voor initiatieven nu gevormd door algemeen beleid inzake de toelaatbaarheid van bebouwing. Dit specifieke beleidskader voor grondgebonden zonne-energie biedt daarmee perspectief.~~
- ~~Om ruimte en duidelijkheid te bieden is verruiming van het beleid nodig, tegelijkertijd moet overregulering voorkomen worden om initiatieven niet in de kiem te smoren.~~

- Dit beleidskader is een leidraad, primair gericht op gemeenten zodat zij zelf nadere invulling hieraan kunnen geven en komen tot een goede afstemming tussen landelijk gebied en stedelijk gebied.
- De provincie biedt deze ruimte aan de hand van nieuwe beleidsinstrumenten.
- Het beleidskader voor zonne-energie is een verruiming van provinciaal beleid. Dit houdt in het toestaan van bouwwerken buiten het agrarisch bouwperceel voor wat betreft installaties voor grondgebonden zonne-energie.
- Een belangrijk uitgangspunt is vertrouwen: vertrouwen in de Flevolandse initiatiefnemers en in onze medeoverheden bij de nadere invulling van dit beleidskader.

6.1.2.2.16.1.2.2.1 Opgave en ambitie en begrippen

Het bod van de Regionale Energiestrategie (RES) 1.0 Flevoland

De RES 1.0 van Flevoland is gebaseerd op het bestaande beleid, over de uitvoering van beleid om hernieuwbare energie op te wekken waarover besluitvorming al heeft plaatsgevonden bij de provincie, de gemeenten en het waterschap. Veel projecten zijn binnen dit kader al uitgevoerd of volop in uitvoering. Alles bij elkaar wordt uitgegaan van een productie van 5,81 TWh in 2030. Dat is de bijdrage van Flevoland aan de landelijke opgave om in 2030 35 TWh duurzame energie op te wekken. Hiervan is Wind goed voor 4,64 TWh. Zonnevelden leiden tot nog eens circa 0,95 TWh. Grootschalige projecten voor zon op dak en zon op land in stedelijk gebied leveren volgens de huidige informatie 0,22 TWh in 2030.

Er is ruimte voor 1.000 hectare aan grondgebonden zonopstellingen in het landelijk gebied. Nadere definities van deze begrippen zijn opgenomen in de Omgevingsverordening. Deze 1000 hectare is verdeeld in twee tranches waarbij voor de tweede tranche (in 2021) een beleidsevaluatie heeft plaatsgevonden en GS de tweede tranche openstelt. De Flevolandse gemeenten werken deze beleidsruimte van de provincie tot aan 2030 verder uit in concrete beleidsvisies. Een aantal gemeenten heeft deze beleidsvisies al gereed: sommige bevatten zoekgebieden en bij andere gemeenten zijn het beleid en de eventuele zoekgebieden nog niet bepaald. In de gemeentelijke beleidsvisies is aangegeven hoe inwoners en ondernemers in projecten kunnen participeren en financieel kunnen deelnemen. De provincie vindt een gedegen participatieproces belangrijk voor de acceptatie, de ruimtelijke inpassing en de realisatie van zonprojecten.

Bij volle benutting van de 1.000 hectare, wordt daarmee naar schatting 1.000 MW opgesteld vermogen in het landelijk gebied gerealiseerd. Deze 1.000 MW levert nu naar schatting 0,95 TWh aan hernieuwbare elektriciteit.

In het RES-proces telt niet alleen de opwek door zonneparken binnen de beleidsmatige begrenzing die hoort bij deze 1000 hectare: zon in het stedelijk gebied, zon in het landelijk gebied maar binnenplannen vergund, zon op carports en grootschalige installaties op daken maken eveneens deel uit van het bod. Alle projecten die bekend zijn komen bij elkaar uit op een totaal van 0,08 TWh. Voor zon op dak is dit ook in beeld gebracht, dit levert 0,14 TWh op. Hiermee komt het onderdeel zon in het RES bod te liggen op 1,17 TWh.

Provinciale Zonneladder

De provinciale zonneladder is gebaseerd op de voorkeursvolgorde van de Nationale omgevingsvisie (NOVI) en sluit hier op aan met uitzondering van trede 4 "Op landbouw- en natuurgebieden". Waar de NOVI ruimte laat voor de inzet van landbouwgrond ten behoeve van zonne-energie, wordt in de provinciale zonneladder het benutten van landbouwgrond voor

zonne-energie in beginsel uitgesloten. Dit is conform het verbod van de toepassing van grondgebonden zon op agrarische grond, dat is uitgewerkt in de Omgevingsverordening. De voorkeursvolgorde houdt geen volgtijdelijkheid in. De voorkeursvolgorde voor toepassing van zonnepanelen is als volgt:

1. Op daken en gevels
2. Op onbenutte terreinen in bebouwd gebied
Na daken en gevels hebben onbenutte terreinen in bebouwd gebied de voorkeur.
3. In landelijk gebied (waterzuiverings- installaties, vuilnis- belten, bermen van spoor -en autowegen)
Na daken en gevels en onbenutte terreinen in bebouwd gebied kunnen vanuit de energieopgave ook locaties in het landelijk gebied, niet zijnde landbouwgronden of natuur, nodig zijn. De voorkeur gaat uit naar toepassing van slimme functiecombinaties bij gronden in het landelijk gebied zoals waterzuiveringsinstallaties, vuilnisbelten, binnenwateren of areaal in beheer van het Rijk of de provincie, waaronder, waar mogelijk, bermen van spoor- en autowegen.
4. Op landbouw- en natuurgronden
 - a. Natuurgronden
Natuurgebieden worden in het geval van toepassing van slimme functiecombinaties niet volledig uitgesloten maar de voorkeur ligt bij gronden met een andere primaire functie dan natuur.
 - b. Landbouwgronden
Landbouwgronden worden in beginsel uitgesloten. Indien het college hiervan wil afwijken dan dient er een onderbouwd voorstel ter besluitvorming aan Provinciale Staten te worden voorgelegd.

6.1.2.2.1 Opgave

De energieopgave van Flevoland is groot. Om als regio in 2030 energieneutraal te zijn is het, naast het verminderen van het energieverbruik, nodig om 41,5 Petajoules (PJ) duurzame energie op te wekken. Dit volgt uit het onderzoek 'Verkenning energietransitie Flevoland' dat in 2015 door ECN, Posad en Ecofys is uitgevoerd.

Deze hernieuwbare energie kan op verschillende manieren worden opgewekt (o.a. wind, biomassa, geothermie, zon). 15 PJ van de opgave dient te worden gewonnen met het opwekken van zonne-energie.

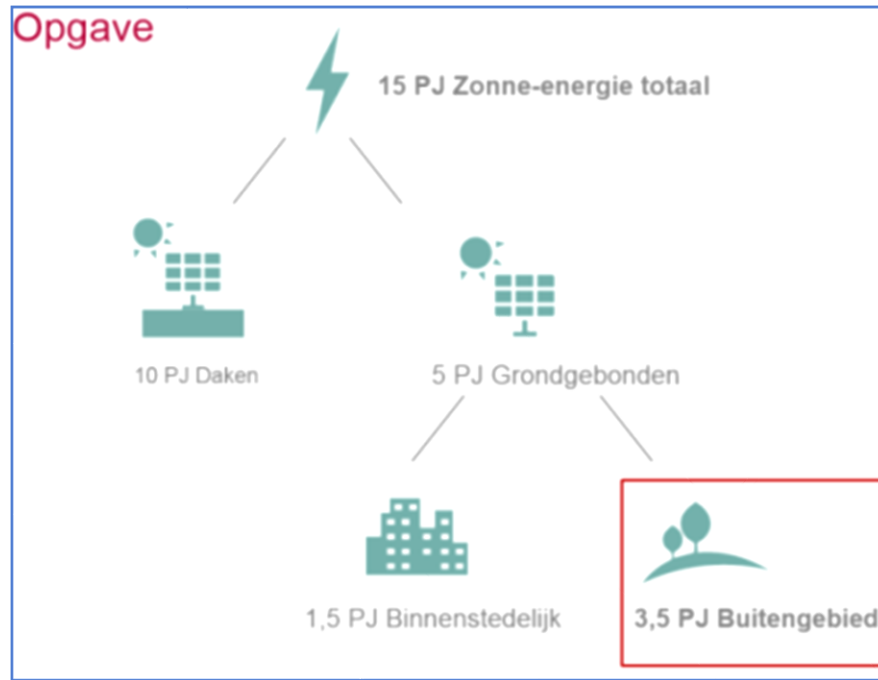
Het uitgangspunt is dat maximaal 2/3 hiervan (10 PJ) op daken gerealiseerd kan worden. Dit is, op basis van experts, een optimistische inschatting van het maximum wat gerealiseerd kan worden op het beschikbare dakoppervlak in Flevoland. Het realiseren hiervan is een ingewikkelde opgave, gaandeweg moet duidelijk worden of dit doel realiseerbaar is. Hiermee moet op de helft van al het beschikbare dakoppervlak in Flevoland (woningen, bedrijven, agrarische gebouwen, etc.) zonne-energie worden geproduceerd.

Zodoende is er dan opwek nodig van minimaal 5 PJ grondgebonden zonne-energie. Hiervan kan zo'n 1,5 PJ grondgebonden zonne-energie in het stedelijk gebied worden opgewekt. Bijvoorbeeld door braakliggende (bedrijven)terreinen (tijdelijk) in te richten met zonnepanelen. Daarnaast resulteert een minimaal benodigde opwek van 3,5 PJ grondgebonden zonne-energie in het landelijk gebied.

De ambitie is dat er in 2025 minimaal 3,5 PJ energie wordt opgewekt in het landelijk gebied door middel van grondgebonden zonne-energie. Dit vertaalt zich ruimtelijk in een minimaal benodigde

oppervlakte zonnepanelen in het landelijk gebied van 1.000 hectare. Dit is de maximale hoeveelheid grond die wij op dit moment zien als bijdrage aan de invulling van de Flevolandse energieopgave. Als uit nieuwe inzichten blijkt dat de opgave anders is, dan kan dit worden bijgesteld.

[onderstaande afbeelding "Opgave" vervalt]



Met de vaststelling wordt nog niet de ruimte voor 1.000 hectare vrijgegeven, maar ruimte wordt geboden voor 500 ha. Zie 6.1.2.2.4.1 Verdelingsystematiek.

6.1.2.2.2 Begrippen

Grondgebonden zonne-energie: het bedrijfsmatig, grootschalig omzetten van zonne-energie in een vorm van energie ten behoeve van eigen gebruik of levering aan het energienet. De hiervoor gebruikte zonnepanelen zijn vergunningsplichtige installaties/bouwwerken die direct zijn verbonden met de grond.

Werkingsgebied structuurvisie zon: landelijk gebied. Zie figuur werkingsgebied.

Landelijk gebied: landzijdig deel van Flevoland met uitzondering van bestaand stedelijk gebied.

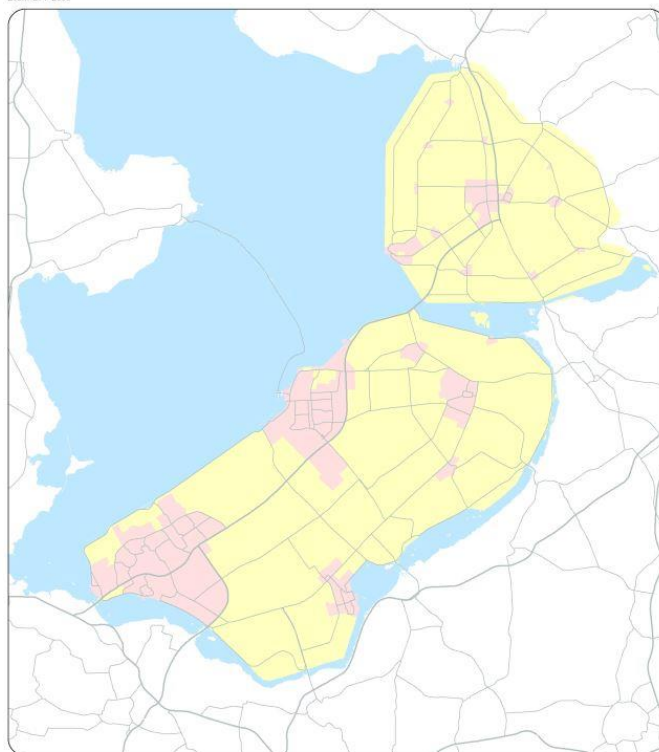
Bestaand stedelijk gebied: het stedelijk gebied van de steden en dorpen (zoals vermeld op bijgevoegde figuur) en het gebied dat daaraan grenst waarvoor een bestemmingsplan geldt op grond waarvan verstedelijking is toegestaan. Dit stedelijk gebied is opgebouwd uit de voormalige beleidskaart van verstedelijking (kaart Stedelijk gebied) en de feitelijke situatie. Het bestaand stedelijk gebied is dynamisch en altijd in ontwikkeling. In stedelijk gebied kunnen bouwwerken (zonnepanelen) in principe nu al worden geplaatst. Dit indien de gemeente dit haar bestemmingsplan toestaat. In het landelijk gebied zijn bouwwerken op de (voormalig agrarische) bouwpercelen toegestaan.

Figuur Werkingsgebied

[onderstaande Figuur Werkingsgebied vervalt]

WERKINGSGBIED STRUCTUURVISIE ZON

Bron: OPF 2804



Disclaimer: aan de getoonde afbeelding kunnen geen rechten worden ontleend.

Het bestaand stedelijk gebied is dynamisch en altijd in ontwikkeling. Aan deze kaart kunnen geen rechten worden ontleend

6.1.2.2.36.1.2.2.2 Bouwstenen en faciliteiten

6.1.2.2.3.1 Inleiding

De provincie Flevoland beseft dat de omgang met de relatief nieuwe vorm van energieopwekking het beste in een dialoog met experts, initiatiefnemers en gemeenten vorm kan krijgen. Zo worden de zonneparken ontwikkeld in lijn met 'Het Verhaal van Flevoland'. De provincie Flevoland geeft gemeenten met de bouwstenen de ruimte om zelf beleid te maken en hierdoor mee te bewegen met de maatschappelijke vraag betreffende grondgebonden zonne-energie in het landelijk gebied. Hierbij dienen wel de provinciale zonneladder en het verbod op de toepassing van grondgebonden zon op agrarische grond te worden toegepast. Het betreffende verbod is uitgewerkt in de Omgevingsverordening. Uitgangspunt is 'ja, mits': de provincie biedt geen pasklaar antwoord voor ieder initiatief, maar biedt met de bouwstenen een leidraad voor

gemeenten om invulling te geven aan het mogelijk maken van grondgebonden zonne-energie in het landelijk gebied.

6.1.2.3.2 Hoofdozet en bouwstenen

Hoofdozet van het beleid vindt zijn oorsprong in de Omgevingsvisie FlevolandStraks. Mede leidend in dit proces zijn de opgaven 'Ruimte voor Initiatief' en 'Het Verhaal van Flevoland'. De principes uit de Omgevingsvisie 'verrijk met eigenheid', 'doe mee en draag bij' en 'mensen maken Flevoland' vormen de accenten bij de afweging. Voor de invulling van de opgave zijn verschillende onderdelen van belang, deze onderdelen vormen de bouwstenen van het beleid voor grondgebonden zonne-energie.

Uitgangspunt bij het mogelijk maken van initiatieven zijn de volgende bouwstenen:

Bouwsteen I Initiatief staat centraal

~~We bieden ruimte aan initiatieven en initiatiefnemers.~~ De provincie biedt ruimte aan initiatieven die bijdragen aan de realisatie van de opgave duurzame energie en matchen met het verhaal van Flevoland. Dit betekent echter niet 'u vraagt, wij draaien'. Vanuit het initiatief zal aangetoond moeten worden hoe het initiatief past in de opgave.

Initiatieven worden integraal benaderd en gezien vanuit ruimtelijk, maatschappelijk en economisch perspectief. Initiatiefnemers zijn gebaat bij overheden die als één overheid optreden. De provincie geeft gemeenten de gelegenheid het voortouw te nemen om invulling te geven aan het bieden van ruimte voor grondgebonden zon in lijn met deze gedachte en de andere vijf bouwstenen.

Bouwsteen II Opgave voorop

Het is van provinciaal belang dat de opgave 'Duurzame Energie' wordt gerealiseerd. Concreet houdt dit in dat Flevoland in 2030 bekend staat als de provincie die draait op duurzame energie. Onder andere doordat er voldoende ruimte is voor Flevolandse om zelf hun energie op te wekken.

De opgave 'Duurzame Energie' is één van de opgaven uit de Omgevingsvisie FlevolandStraks. Van belang is de afstemming tussen meer duurzame energie, ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijke betrokkenheid. Deze bouwsteen zorgt ervoor dat initiatieven versterkend werken op de opgaven.

Bouwsteen III Bundel en combineer

Bundel zonneparken waar mogelijk met (bestaande) dragende (ruimtelijke) structuren (bijvoorbeeld doordat er een relatie is tussen opwekking en gebruik). Dit passend bij de maat en schaal van de omgeving. Zorg bij voorkeur voor meervoudig ruimtegebruik. Maak waar mogelijk gebruik van de bestaande (infra)structuur, bijv. (snel)wegen, waterkeringen, kabels, windopstellingen, etc.

Het is belangrijk dat de netbeheerder(s) zo vroeg mogelijk worden betrokken bij (plannen voor) het ontwikkelen van zonneparken. Nieuwe aansluitingen leiden tot aanvullende investeringen in de elektriciteitsnetten. Wanneer de netbeheerder(s) tijdig betrokken zijn, kunnen gemeenten, initiatiefnemers en netbeheerder(s) gezamenlijk toewerken naar de optimalisatie van geschikte planologische locatie(s) en de maatschappelijke kosten verbonden aan de energie infrastructuur zo laag mogelijk houden.

Deze bouwsteen beoogt ook dat, waar mogelijk, initiatieven worden gebundeld, initiatiefnemers samen op te laten trekken en dat gebruik wordt gemaakt van bestaande sociale en organisatorische structuren.

Bouwsteen IV ~~Houd rekening met (landschappelijke) kwaliteiten~~ Streef naar een hoge ruimtelijke kwaliteit van het Flevolandse Landschap

We gaan hierbij uit van de kaders uit vigerend beleid. Deze bouwsteen sluit aan bij 'Het Verhaal van Flevoland' zoals benoemd in de Omgevingsvisie Flevoland Straks. Bezie hoe bij het ontwikkelen van zonneparken het Verhaal van Flevoland behouden, gekoesterd en versterkt kan worden. Dat gaat om het landschap en het karakter van de lokale gemeenschap; wat past bij hen? De omvang en inpassing van een zonnepark is afhankelijk van omgevingskenmerken, passend bij de schaal van het landschap van die plek.

Voor de ruimtelijke inrichting van energielandschappen met zon op land geldt het door Provinciale Staten in 2021 vastgestelde Programma Landschap van de Toekomst als richtinggevend vertrekpunt en gesprekskader. Hierin worden de kernkwaliteiten van het Flevolandse landschap benoemd en gekoppeld aan vernieuwing en verrijking van het landschap. Het hoofddoel is het nastreven van een hoge ruimtelijke kwaliteit door hoogwaardige vormgeving en beeldkwaliteit. Locatie en locatiespecifieke landschapskenmerken zijn hierbij leidend. Zorg er voor dat schaal en maat van de ontwikkeling in verhouding zijn met de verkaveling, beplanting en afstand tot wegen, sloten en hoofdstructuren. Redeneer bij de landschappelijke inrichting vanuit ooghoogte.

Voorkom verrommeling, versnippering en verlies van ruimtelijke kwaliteit door een efficiënte en multifunctionele inrichting en door bundeling van initiatieven.

Bouwsteen V Behoud de bodemkwaliteit en verbeter de biodiversiteit

De provincie beoogt in het kader van natuurbescherming en het streven naar een natuurinclusief Flevoland, de natuur, bodemkwaliteit en biodiversiteit te behouden en te versterken.

Zorg er bij de inrichting en beheer van een zonnepark voor dat de bodemkwaliteit behouden blijft en dat de biodiversiteit wordt versterkt. Kies voor een type zonnepanelen en een opstellingswijze waardoor er voldoende zonlicht en regen tot de grond kan doordringen, zodat de bodem onder de panelen wordt bedekt met vegetatie. Draag daarnaast, door een adequaat vegetatiebeheer en een natuurvriendelijke inrichting van een zonnepark, bij aan de natuur en aan beschermde soorten. Stel om deze doelen en resultaten te bereiken een aanleg- en beheerplan op maat op, dat aansluit op de specifieke situatie en locatie van het beoogde zonnepark.

Bouwsteen VI Een zonnepark is tijdelijk

Om mee te kunnen gaan in technologische ontwikkelingen, bijv. om beter energetisch rendement te behalen, zijn zonneparken alleen toegestaan voor de periode van de technisch-economische levensduur (nu 25 jaar). Dit is vastgelegd in ~~titel 2.2 van de Omgevingsverordening~~ [van de provincie](#). ~~Zorg voor een evaluatiemoment en~~ ~~Leg vast dat~~ De gebruikte locaties [dienen](#) na gebruik als zonnepark weer terug kunnen worden gebracht naar hun oorspronkelijke gebruik.

Bouwsteen VII Betrokkenheid en Draagvlak

Zorg ervoor dat de Flevolandse kunnen profiteren van het zonnepark. Dit kan bijvoorbeeld door financiële participatie mogelijk te maken, mede-eigenaarschap, bijdrage aan zonne-energie op daken en/of door lokale initiatieven mogelijk te maken. Daarbij kan gedacht worden aan een financiële afdracht van zonneparken in het landelijk gebied zodat er gelden komen om zon op daken te stimuleren. Een initiatiefnemer geeft aan op welke wijze hij invulling geeft aan deze bouwsteen.

Deze bouwsteen beoogt de Flevolander te helpen bij het invullen van zijn eigen energieopgave. Op deze manier kan de Flevolander zijn eigen energie opwekken. Initiatiefnemers hebben een inspanningsverplichting om draagvlak te creëren. De provincie Flevoland vindt betrokkenheid van burgers en bedrijven bij de ontwikkeling en deelname in de exploitatie van zonneparken belangrijk.

6.1.2.2.3.36.1.2.2.3 Faciliteiten

Om de opgave daadwerkelijk te realiseren, is de verwachting dat alleen een ruimtelijk kader niet volstaat. Met gemeenten en initiatiefnemers wordt onderzocht of/welke aanvullende faciliteiten gewenst zijn. Die kunnen zich richten op kennisuitwisseling, het initiëren en verbinden van initiatieven, procedurele stroomlijning en financiële ondersteuning. [In het kader van de Regionale Energiestrategie \(RES\) kunnen provincie, gemeenten en andere betrokken partijen hierover nadere afspraken maken.](#)

6.1.2.2.4 Verdeling & Monitoring & Evaluatie

Verdeling

De onderlinge verdeling van de ontwikkelruimte wordt aan de gemeenten gelaten, waarbij uit oogpunt van transparantie de netbeheerder en provincie actief worden betrokken en waarbij de provincie tevens de voortgang monitort en de afspraken bewaakt. Om tot een goede verdeling van de hectares, beoogd voor het opwekken van grondgebonden zonne-energie over de gemeenten, te komen dienen de gemeenten hierover onderling afspraken te maken. De provincie heeft hierin alleen een faciliterende rol m.b.t. monitoring en is hier niet aan gebonden.

~~Om de benutting van de beschikbare ontwikkelruimte te volgen monitort de provincie de vergunningverlening en uitvoering van initiatieven voor grondgebonden zonne-energie.~~

Monitoring: doel

De provincie monitort de vergunningverlening en uitvoering van initiatieven voor grondgebonden zonne-energie in het buitengebied om de mate van benutting van de beschikbare ontwikkelruimte en het tempo waarin deze volloopt te kunnen bepalen. Hierbij wordt uitgegaan van het netto-paneeloppervlak. De provincie wordt hierdoor in staat gesteld om aan gemeenten en initiatiefnemers actuele informatie over de nog resterende ontwikkelruimte te verschaffen. Als de ontwikkelruimte geheel is volgelopen laat de provincie geen nieuwe initiatieven voor grondgebonden zon meer toe. De monitoring dient tevens om de voortgang te kunnen bepalen ten aanzien van de doelen van de Regionale Energie Strategie (RES).

Monitoring: werkwijze

De provincie Flevoland monitort de voortgang van de opgave kwantitatief en kwalitatief door met gemeenten in gesprek te zijn en te blijven. [Daarnaast doet de provincie dit op grond van de door de gemeente aan de provincie te verstrekken gegevens van plannen die door de gemeente in procedure zijn genomen.](#) ~~Op basis van een evaluatie toetsen we de effectiviteit van het beleid en wordt het beleid (instrumentarium) desgewenst bijgesteld. Bijstelling kan zowel betrekking hebben op het remmen als op het accelereren van de bijdrage aan grondgebonden zonne-energie.~~

~~In dit kader is het van belang om zowel de ontwikkelingen in stedelijk gebied als landelijk gebied te monitoren omdat het totaal onderdeel is van de opgave~~

[Hierbij wordt de volgende werkwijze gevolgd:](#)

- a) Een initiatief wordt in de monitor meegeteld vanaf de start van de planprocedure van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

- b) In de monitoring wordt onderscheid gemaakt tussen de eerste tranche en de tweede tranche.
- c) Vanaf het moment dat de eerste 500 hectare netto-ontwikkeldruimte volgens de monitor geheel is volgelopen komt de tweede 500 hectare netto-ontwikkeldruimte beschikbaar.
- d) Indien voor een initiatief in de eerste tranche onvoldoende ontwikkeldruimte beschikbaar is dan wordt het deel van het netto-paneeloppervlak van het initiatief dat nog past binnen de beschikbare ontwikkeldruimte meegerekend met de eerste tranche. Het resterende deel wordt meegerekend met de tweede tranche.
- e) Indien een initiatief dat reeds in de monitor van de eerste tranche van 500 hectare is meegeteld niet wordt vergund, vervalt de door het initiatief ingenomen ontwikkeldruimte van de eerste tranche en wordt deze toegevoegd aan de tweede tranche.

Ten behoeve van monitoring door de gemeente aan te leveren gegevens

Ten behoeve van deze monitoring levert de gemeente bij de start van de planprocedure en/of vergunningverlening vroegtijdig aan de provincie de volgende gegevens aan:

- a) het bruto-oppervlak, dat wil zeggen de totale oppervlakte van het benodigde terrein inclusief de landschappelijke inpassing.
- b) het netto-oppervlak, dat wil zeggen de totale oppervlakte aan zonnepanelen, zonder stroken ertussen of elementen van landschappelijke inpassing.
- c) het totale opgesteld vermogen in Megawattpiek.
- d) het aantal zonnepanelen.
- e) Indien b) onbekend is: het formaat (lengte en breedte) van de gehanteerde zonnepanelen in centimeters. Indien het netto-oppervlak onbekend is kan de oppervlakte van de panelen vermenigvuldigd met het aantal panelen worden gebruikt als benadering voor het netto-oppervlak.
- f) indien de bovengenoemde gegevens tijdens het proces een wijziging optreedt geeft de gemeente de gewijzigde gegevens door aan de provincie.
- g) na vergunningverlening informeert de gemeente de provincie over het tijdstip van de start van de uitvoering van de werkzaamheden.

6.1.2.2.4.1 Verdelingssystematiek

Om tot een goede verdeling van het opwekken van grondgebonden zonne-energie over de gemeenten te komen, is er op dit moment te weinig inzicht in de behoefte aan zon in het landelijk gebied per gemeente. Het is gewenst de behoefte aan zon in het landelijk gebied, maar ook de potenties nader in beeld te krijgen. Vandaar dat de gemeenten worden verzocht om voor 1 januari 2019 nader inzicht te geven in de behoefte.

Om tot die tijd niet op slot te staan voor zon in het landelijk gebied, wordt de mogelijkheid geboden dat een deel van de opgave wordt ingezet zodat al wel ervaring wordt opgedaan met de vraagstukken die bij zon op land aan de orde komen. In het kader van monitoring en evaluatie wordt bij het bereiken van 500 ha. door het college van Gedeputeerde Staten een tussenbalans voor Provinciale Staten opgemaakt. Vandaar dat nu nog niet de ruimte voor 1.000 hectare wordt vrijgegeven, maar ruimte wordt geboden voor 500 ha. De komende periode wordt de bijbehorende verdeling over de gemeenten in goed overleg vastgelegd. Voordat de andere hectaren worden opengesteld, vindt een evaluatie plaats op basis van de inzichten in de behoefte aan zon in landelijk gebied en de lering die uit de proefhectaren is getrokken. Bij die evaluatie kan de grens van 1.000 ha worden betrokken.

Om tot een goede verdeling van het opwekken van grondgebonden zonne-energie over de gemeenten te komen, is er op dit moment te weinig inzicht in de behoefte aan zon in het

landelijk gebied per gemeente. Het is gewenst de behoefte aan zon in het landelijk gebied, maar ook de potenties nader in beeld te krijgen. Vandaar dat dat de gemeenten worden verzocht om voor 1 januari 2019 nader inzicht te geven in de behoefte.

Toelichting bij paragraaf 6.1.2.2.3.2 Hoofdopzet en bouwstenen

Bouwsteen IV – Streef naar een hoge ruimtelijke kwaliteit van het Flevolandse landschap
Ruimtelijke kwaliteit gaat over het creëren van meerdere waarden (herkomstwaarde, gebruikswaarde, belevingswaarde, toekomstwaarde) bij een ontwikkeling en het bedienen van verschillende belangen (ecologisch, sociaal, economisch). In het werken aan ruimtelijke kwaliteit van het landschap komen vier provinciale belangen op het gebied van landschap samen. Deze moeten bij iedere ontwikkeling worden meegenomen. Deze belangen zijn:

1. waterbouwkundig bouwwerk als polder-DNA.
2. panorama's langs lange lijnen.
- 3: drie onderscheidende polderconcepten.
- 4: hybride gebieden - aandacht voor landschapsinnovatie.

Bouwsteen V Bouwsteen behoud bodemkwaliteit en verbetering biodiversiteit

Behouden bodemkwaliteit en verbetering biodiversiteit

De toepassing van grondgebonden zonneparken heeft impact op de bodem. In het kader van het duurzaam beheer van grond is het behoud van bodemkwaliteit en bodemfuncties van belang. Toetreding van licht en water zijn belangrijke voorwaarden voor het behoud van bodemvitaliteit, bodemvruchtbaarheid en biodiversiteit.

Bodem

Bij de plaatsing van grondgebonden opstellingen van zonnepanelen rekening te worden gehouden met het behoud van de bodemkwaliteit. Dit betreft de keuze voor het type zonnepanelen, de plaatsingswijze van de panelen, de maatvoering van de opstellingen, de hoogte en de tussenliggende ruimtes tussen opstellingen. Bij een goed ontwerp groeit er onder de panelen vegetatie en is geen sprake van verdroging of verdichting van de bodem of verlies aan bodemleven. Op deze wijze kan de bodem na maximaal 25 jaar, of eerder, weer voor andere waardevolle functies worden ingezet. De provincie streeft daarnaast, conform de Gedragscode Zon op Land van november 2019 van branchevereniging Holland Solar, naar een ruimtelijke verhouding van ten minste 25% groen (en water) en 75% zonnepanelen.

Biodiversiteit

Naast behoud van de bodemkwaliteit dient de biodiversiteit te worden versterkt. Dit houdt in dat het zonnepark een positieve bijdrage levert op de natuur en beschermde soorten. De biodiversiteit kan toenemen, onder andere door vegetatiebeheer, door natuurelementen aan het gebied toe te voegen en door faunaverbindingen met de omgeving mogelijk te maken. Er wordt hierbij rekening gehouden met de omgeving en lokale omstandigheden.

Maatwerk

De inzet op behoud van bodemkwaliteit en versterking biodiversiteit hangen nauw samen met de specifieke omstandigheden op de locatie. Maatwerk is dus vereist. Door het opstellen van een aanleg- en beheerplan voor bodemkwaliteit en biodiversiteit wordt dit maatwerk onderbouwd. Het aanleg- en beheerplan gaat in op de hieronder genoemde criteria m.b.t. bodem en biodiversiteit.

QuickScan Flora en Fauna

- De aanleg van zonneparken is maatwerk. Het verschilt per gebied welke doelsoorten aandacht verdienen. Om de aanwezige natuurwaarden en potenties van het gebied te bepalen wordt aanbevolen hiervoor een QuickScan Flora en Fauna door een ecologisch adviesbureau te laten uitvoeren.
- De resultaten van de Quick Scan Flora en Fauna kunnen worden meegenomen in het inrichtings- en beheerplan voor het zonnepark.

Aanleg- en beheerplan

Hierbij wordt aangesloten op de Gedragscode Zon op Land (november 2019) van branchevereniging Holland Solar die invulling geeft aan een zorgvuldige inpassing van zonneparken op land. De gedragscode is zelfbindend voor de branche. Onderdeel van deze gedragscode is het opstellen van een aanleg- en beheerplan ter versterking van biodiversiteit en behoud van bodemkwaliteit. Hieronder worden concrete elementen genoemd waarop een aanleg- en beheerplan, in aansluiting op de bouwsteen Behouden bodemkwaliteit en verbetering biodiversiteit, in elk geval dient in te gaan.

Elementen in het aanleg- en beheerplan qua bodemkwaliteit

- Het ontwerp bevat een dusdanige ruimte tussen zonnepanelen en/of toepassing van lichtdoorlatende zonnepanelen dat er onder en tussen de zonnepanelen voldoende water en licht op de bodem valt, zodat dit leidt tot het ontstaan van een bodembedekkende vegetatie onder de panelen.
- Zuidopstellingen hebben in beginsel de voorkeur boven oostwestopstellingen omdat de opstelling hiervan in het algemeen meer ruimte open laat tussen de panelen. Oost-westopstellingen hebben echter het voordeel van een betere spreiding van de elektriciteitsopbrengst over de dag waardoor het elektriciteitsnet efficiënter kan worden benut. Bij oostwestopstellingen met voldoende ruimte tussen de zonnepanelen gecombineerd met toepassing van lichtdoorlatende, tweezijdig zonnepanelen kan worden gezorgd voor voldoende licht- en watertoetreding.
- Met toepassing van speciale software kan zowel de opbrengst berekend van zonnepanelen als ook de lichtinval en -intensiteit onder en naast de panelen in een zonnepark berekend. Hiermee kan worden vastgesteld of de bodem voldoende licht ontvangt.

Elementen in het aanleg- en beheerplan qua biodiversiteit

- Zonneparken kunnen een verbindend element vormen voor soorten. Er wordt in het plan rekening gehouden met de omgeving, er vindt op een logische manier aansluiting plaats met de omgeving.
- De terreinafscherming en rand van de opstelling voor zonne-energie zijn passend in de omgeving en worden zoveel mogelijk ecologisch ingericht en beheerd. Er wordt geen verlichting of vleermuisvriendelijke verlichting toegepast.
- Bij voorkeur wordt gebruik gemaakt van natuurlijke afscheiding door sloten en heggen. Wanneer hekwerk wordt toegepast dan is dit passeerbaar voor kleine zoogdieren.
- Biodiversiteit kan worden versterkt door aanwezigheid van voldoende dekking voor kleine marterachtigen bijvoorbeeld door het realiseren van een of meer takken- of steenhopen. Maar indien hiervoor aanleiding is, is het realiseren van een andere natuurplusmaatregel ook mogelijk.
- De bodem wordt niet bemest en er worden geen herbiciden toegepast.
- Als er gewas wordt ingezaaid dan bij voorkeur met inheemse gewassen.

- Er wordt zo min mogelijk gemaaid, als er gemaaid wordt dan dient dit in het najaar plaats te vinden. Maaisel wordt niet afgevoerd. Bij voorkeur wordt geen begrazing toegepast. Wanneer toch begrazing wordt toegepast dan dient de begrazing extensief te zijn.