

Provincie Gelderland
College van Gedeputeerde Staten
T.a.v. gedeputeerde P. Kerris
Postbus 9090
6800 GX ARNHEM

Datum: 2 november 2020
Kenmerk: 200100.PS
Onderwerp: uw besluit locaties zon en natuur, genoemd 'integrale afweging natuur en energie'
d.d. 23 juni 2020, en m.b.t. dit onderwerp de actualisatie Omgevingsverordening
Behandeld door: Alex de Meijer

Geacht College,

Op 23 juni jl. vond overleg plaats tussen het College van GS en de groene organisaties verenigd in het Natuur en Landschap Overleg Gelderland. In dit overleg deed u melding van het besluit omtrent locaties zon en natuur. Wij hebben nadere informatie opgevraagd en deze afgewogen in samenspraak met onze lokale en provinciale partners.

Onderstaand reageren wij op voornoemd besluit, en gaan wij tevens in op de verwerking in de ter visie liggende 7^e actualisatie van de Gelderse Omgevingsverordening.

Uw besluit bevat de volgende aanleiding: 'Energieopwekking en beschermen van onze natuur gaan ... moeilijk samen. Onze Gelderse natuurgebieden leveren een belangrijke bijdrage aan de biodiversiteit en de kwaliteit van de Gelderse leefomgeving. Dit zijn niet de gebieden waar we de grote stappen gaan maken die nodig zijn voor de energietransitie. Maar is energieopwekking in bijzondere gevallen soms wèl te combineren met (ontwikkeling van) natuur? Op een aantal bijzondere locaties in het Gelders Natuurnetwerk speelt die vraag. ... Het gaat over twee voormalige zandwinplassen in de gemeente Zevenaar, een voormalige stortplaats in de gemeente Hattem en een landgoed met agrarische percelen in de gemeente Renkum. GS willen op deze locaties onderzoeken of natuur en energieopwekking elkaar kunnen versterken. Voor een aantal andere locaties bekijken GS of deze zich ervoor lenen om ook nader te onderzoeken.' De locaties waarop het besluit betrekking heeft liggen alle drie in het Gelders Natuurnetwerk (GNN), twee betreffen ook Natura 2000-gebied.

Wij zijn van mening dat de ontwikkeling van zonneparken binnen het Gelders Natuurnetwerk en binnen Natura 2000 niet past binnen de bestaande en/of te ontwikkelen doelen voor deze gebieden, en dat een beleidsvoornemen daartoe juridisch aanvechtbaar is.

Dit standpunt lichten wij hieronder nader toe. In de bijlage voegen wij specifieke overwegingen met betrekking tot de drie onderzochte gebieden toe.

1. Er is naast de klimaatcrisis ook een biodiversiteitscrisis. Daarom is voor de energietransitie ‘knabbelen’ aan beschermde natuur géén goed idee. Bestaande natuur moet worden beschermd, en nieuwe natuur moet worden ontwikkeld. Gelderland heeft zich verplicht het GNN te realiseren uiterlijk in 2025, aanvankelijk op basis van vrijwilligheid maar nadere maatregelen zijn niet uitgesloten. Gebieden begrensd als Natura 2000/GNN mogen niet worden aangewend voor andere functies, tenzij van groot maatschappelijk belang en als er geen alternatieven mogelijk zijn. De energieopgave is inderdaad van groot belang, maar er zijn wel ruimtelijke alternatieven. Wij zijn van mening dat uw besluit voor locaties zon en natuur als ook de voorgenomen actualisatie van de Omgevingsverordening op dit punt juridisch niet houdbaar is in verband met strijdigheid met het Europees recht en het Barro.
2. De redenering dat ontwikkelingen binnen het GNN of Natura 2000 zouden mogen plaatsvinden als deze de natuur niet schaden, gaat niet op. Té gemakkelijk wordt gedacht dat de actuele natuurwaarden tegenvallen of dat de natuurwaarden met inrichtings- en compensatiemaatregelen versterkt kunnen worden. De bodem onder zonnepanelen ondervindt direct negatieve gevolgen vanwege de plaatsing van panelen, zoals wijziging van het microklimaat, verandering van de waterhuishouding, beschaduwing en afname van het beschikbare areaal voor planten en dieren. Mogelijkheden voor dieren om te migreren en te foerageren nemen af. Dat er gronden zijn binnen Natura 2000 waar in de actuele situatie de natuurkwaliteit matig of slecht is, is geen reden om een niet-verenigbare functie toe te staan, maar des te meer reden om de vastgestelde ontwikkeldoelen voor natuur en landschap te realiseren. Als er wordt gedacht aan vormen van ‘ondernemende NNN’, dan moeten functies bijdragen aan areaal en kwaliteit van natuur. In het geval van zonneparken is dat niet het geval. Tijdelijkheid van een zonnepark zien wij niet als een oplossing voor realisatie van natuur, omdat de tijdelijkheid niet is gegarandeerd en een zonnepark altijd tot ver na 2025 gerealiseerd zal worden (de eindtermijn voor oplevering van het GNN). Als er bekabeling is aangelegd en de aansluiting op het net is verkregen, dan zien wij dat als een groot risico voor verlengd dan wel permanent gebruik.

Overigens kennen wij goede voorbeelden van zonneparken die bijdragen aan landschapsontwikkeling. Deze zien wij als een interessante mogelijkheid voor versterking van het landschappelijk raamwerk buiten het GNN, op gronden die voor andere functies minder optimaal zijn. Ook dan moet het ruimtegebruik efficiënt en doelmatig zijn.
3. Wij verzoeken u om in de Omgevingsverordening te handhaven dat functies als zonnevelden zijn uitgesloten in natuurgebieden. Wij verzoeken u om in de actualisatie van de Omgevingsverordening aan gemeenten voor te schrijven dat er een toetsingskader voor duurzame energieopwekking moet zijn, waarin de zonneladder en afweging van voorkeurslocaties zijn opgenomen.

Bovendien vragen wij u ‘natuurinclusief ondernemen’ als voorwaarde te stellen, zodat natuur- en landschapswaarden bij vergunbare initiatieven zullen worden versterkt. Zowel voor de biodiversiteit als ook voor draagvlak zijn dat belangrijke punten.

Volgens de zonneladder moet de locatiekeuze zich richten op ‘geen spijt’-locaties en als stappen daarna op infrastructuur, industriële waterplassen of pauzelandenschappen en daarna in combinatie met andere functies op meer gevoelige locaties (zoals de bufferzones rond natuur, recreatiegebieden, marginale landbouwgronden) en als laatste keuze enkelvoudig grootschalig grondgebruik in landbouwgebieden. Hoewel deze rangschikking vanwege de urgentie van de klimaatcrisis niet volgordekelijk is in tijd, dienen wel effectieve instrumenten ingezet te worden om de zonneladder toe te passen. Nu zien wij in de praktijk toch vooral zonneparken op landbouwgrond verschijnen. In uw beantwoording van Statenvragen m.b.t. de zonneladder van 27 oktober jl. onderschrijft u dat de zonneladder een goede richtlijn is, maar de provincie laat na regie te voeren op locaties voor zon. Deze regie is, mede gelet het maatschappelijk draagvlak voor duurzame energie, zeer gewenst.

4. De voorwaarden waaronder nieuwe activiteiten kunnen worden toegelaten volgens de voorgestelde actualisatie van de Omgevingsverordening zijn erg ruim, zeker omdat kernkwaliteiten vrij abstract zijn geformuleerd. Gemeenten kunnen dan veel toelaten. Veelal gaat het gemeentelijke principebesluit voor een locatie (zie de zonnevelden in Renkum en Hattem) vooraf aan de onderzoeken die moeten worden uitgevoerd. Van een integrale afweging en een zorgvuldige afweging van alternatieven zal meestal geen sprake zijn, al was het maar vanwege de kosten die een ontwikkelaar dan al maakt “met goedkeuring van de gemeente”. In de praktijk moeten initiatiefnemers een bureau inhuren dat onderzoek doet. De onafhankelijkheid van benodigde onderzoeken wordt in twijfel getrokken; de beoordeling van effecten van bestemmingsplanwijzigingen en vergunningaanvragen op beschermde natuur door adviesbureaus volgen over het algemeen het initiatief¹.
5. In de RESsen zien wij dat de ogen snel vallen op gebieden waar geen of weinig mensen wonen, waaronder delen van het GNN. Ook in gemeentelijke discussies zien wij dat. Wij hebben met een brede coalitie in het najaar van 2016 succesvol gepleit voor de bescherming in het GNN wat betreft windturbines en willen dat zo houden. En wij vinden het logisch dat deze bescherming ook blijft gelden voor zonneparken.
Uw stellingname dat een initiatief in het GNN een uitzondering moet blijven, roept veel vragen op. Welk instrumentarium zet de provincie in om te voorkomen dat het niet vaker gaat gebeuren? De provincie laat zelf het tegendeel zien door de Omgevingsverordening juist met name voor dit doel aan te willen passen. In geval het om uitzonderingen zou gaan, is er geen reden om de bescherming van GNN en Natura 2000 generiek op te offeren.

¹ Follow the Money: www.ftm.nl/artikelen/intellectuele-prostitutie-milieuadvies

Binnen Natura 2000 zien wij juridisch en inhoudelijk geen mogelijkheden. Voor GNN gelden dezelfde bezwaren. Voor het GNN buiten Natura 2000 kunnen wij ons hooguit voorstellen dat een begrensde locatie, waar op de langere termijn geen zicht is op realisatie van natuur- en landschapsdoelen en waar geen actuele bijzondere natuur- en landschapswaarden aanwezig zijn, onderwerp kan worden van herbegrenzing. Maar dan wel op basis van een totaalplan dat er in voorziet dat per saldo het areaal, de kwaliteit en de samenhang van het GNN wordt versterkt en het noodzakelijke beheer daarbij over een lange termijn is geborgd. De huidige Omgevingsverordening voorziet reeds in de mogelijkheid voor de toepassing van dergelijke uitzonderingen. Aanpassing daarvoor is niet nodig.

Met vriendelijke groet,



Petra Souwerbren
directeur

Bijlage: Opmerkingen bij de drie locaties

Cc:

- *Provinciale Staten van Gelderland*
- *Stuurgroepen Gelderse RES-regio's*
- *Gelders Energie Akkoord*
- *Energie Samen*
- *Maatschappelijke organisaties (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Geldersch Landschap en Kasteelen, Gelders Particulier Grondbezit, Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, Landschapsbeheer Gelderland, Soorten NL, Vogelbescherming)*
- *Bij de drie pilotprojecten betrokken gemeenten, ontwikkelaars en lokale organisaties*

Bijlage: Opmerkingen bij de drie locaties

Renkum: Zonnepark Landgoed Quadenoord in Natura 2000-gebied Veluwe

In een brief aan Gedeputeerde Staten d.d. 16 oktober 2019 (als bijlage bijgevoegd) hebben wij samen met zeven andere natuurorganisaties gemotiveerd dat de keuze voor een zonnenveld binnen Natura 2000 niet houdbaar is. Het huidige landgebruik motiveert onvoldoende een keuze voor een bestemming anders dan natuur. Het Natuurbeheerplan 2020 zet in op nieuwe natuur door omvorming.

Hatterem: Zonnepark op voormalige stortplaats in Natura 2000-gebied Veluwe

De locatie ligt in Natura 2000-gebied, nabij de ecologische verbinding Veluwe - IJsselvallei via Hatteremperpoort (met ecoduct over de A50) en vervult een verbindingfunctie voor het migreren van dieren van en naar het noordelijk gelegen landgoed Molecaten. Het terrein zelf heeft volgens de provincie een beperkte natuurwaarde door de aanwezigheid van twee voormalige stortplaatsen. De westelijke stortplaats is afgedekt met een folielaag, de oostelijke stortplaats is licht verontreinigd en in gebruik als gemeentelijk groendepot.

Plan van de gemeente is een zonnenveld op de locatie West, met overblijvende leefruimte voor reptielen en amfibieën, en natuurversterking op de locatie Oost. De verbindingfunctie die de locatie vervult voor dieren zou ermee worden versterkt. De met steun van de gemeente opgerichte coöperatie PoweredByHatterem is aan zet om het zonnepark te realiseren.

In een brief d.d. 26 juni 2020 heeft Natuur en Milieu Gelderland bezwaar gemaakt tegen het plan, in samenspraak met ons lid Vereniging Landschap en Milieu Hatterem. Naast een principiële bezwaar, gaven wij aan:

- De locatie is onderdeel van het Natura 2000-gebied Veluwe, met hier natuurdoel droge heide. De locatie is tevens onderdeel van het Gelders Natuurnetwerk (GNN), met de bestemming bos. Een goed functionerend bos kent open plekken; laat deze locatie nu sinds jaar en dag zo'n open plek zijn! De oude, deels afgedekte, vuilstort is nauwelijks meer herkenbaar. Op het maaiveld kunnen - zeker bij gericht beheer - bijzondere soorten voorkomen, denk aan insecten en reptielen. Er staan nu geen hekken om het terrein heen, waardoor er ook reeën en zwijnen komen. De plek is onderdeel van de Hatteremperpoort en vormt voor de natuur de noord-zuidverbinding tussen aan beide zijden bebouwd gebied. Een zonnepark kan deze verbinding aantasten en dat is strijdig zijn met de natuurdoelen voor de Veluwe.
- Naar ons idee is er onvoldoende naar alternatieve locaties gekeken. Wij beseffen dat een relatief groot deel van het grondgebied van Hatterem (en van de RES-regio Noord Veluwe) in beschermd Natura 2000-gebied ligt. Locaties vinden voor opwekking van duurzame energie is dus lastig. Maar Hatterem kent bijvoorbeeld nog veel ruimte op bedrijventerrein H2O langs de snelweg. Dit is één van de plaatsen in Hatterem waar volgens de provinciale Omgevingsverordening zonneparken mogelijk zijn, in tegenstelling tot de locatie in de Hatteremperpoort. Er is overcapaciteit aan bedrijventerrein in de regio, dus wij verwachten dat er op H2O een zonnepark kan worden gerealiseerd.

- In de eind 2019 ondertekende [Gedragscode Zon op Land](#) is afgesproken om geen zonneparken te ontwikkelen in Natura 2000-gebieden. Volgens deze door natuurorganisaties, branche en Energie Samen ondertekende gedragscode, zijn er alleen uitzonderingen denkbaar als alle partijen daarmee kunnen instemmen.

Zevenaar: Drijvend zonneveld op (voormalige) zandwinplassen in GNN tussen Lobith en Spijk

K3 overweegt na afronding van de zandwinning een drijvend zonneveld te realiseren in de ‘Spijkse Plassen’. Deze plassen zijn onderdeel van het Rijnstrangengebied, dat deels bestaat uit de oude rivierloop en deels uit bodems die kort of heel lang geleden zijn afgezet door de Rijn. Hier zijn van oudsher nieuwe plassen ontstaan door delfstofwinning. K3 denkt een drijvend zonneveld te kunnen combineren met natuurwaarden in de Spijkse plassen én een investering in natuurlijker inrichting van het Rijnstrangengebied rondom de plassen.

Natuur en Milieu Gelderland heeft samen met lokale milieuorganisaties overleg gevoerd met K3. Naast ook hier ons principiële bezwaar, leverde het ons de volgende inzichten op:

- In de omgeving van Lobith en Spijk zit veel bedrijvigheid met een grote energievraag; duurzame energie-opwekking in deze omgeving is daarom een goed idee. Op een naastgelegen zandwinplas, géén onderdeel van het GNN, bestaat een al vergevorderd plan voor een drijvend zonnepark. Deze plas ligt in het in ontwikkeling zijnde natuurpark CarviumNovum. De SDE-beschikking voor dit drijvend zonneveld is verkregen en de gemeente Zevenaar heeft onlangs besloten mee te werken. Omdat het Zevenaarse *Toets- en afwegingskader grootschalige energieopwekking (zon en wind)* een voorkeur uitspreekt voor clustering, inclusief uitbreiding nabij bestaande locaties, zou de locatie van K3 mogelijk kansrijk kunnen zijn.
- Er is nog veel onbekend over de ecologische effecten van drijvende zonnevelden. Samenvattend ziet Natuur en Milieu Gelderland dat bij zandwinplassen veelal wordt aangenomen dat de effecten ‘neutraal’ zijn (geringe negatieve effecten maar ook positieve effecten) als een niet te groot deel van een plas wordt bedekt, als er nog lichttoetreding mogelijk is tussen de panelen door en als de panelen drijven op plekken waar de plas minstens 10 meter diep is. De twee betreffende plassen zijn echter smal en langgerekt, waardoor de drijvende panelen snel een groot effect hebben op het oppervlak. De plassen zijn in het midden lang niet overal 10 meter (of meer) diep, hebben mooi begroeide oevers en worden redelijk veel benut door watervogels. Dat is enerzijds een compliment voor hoe K3 de plassen na de ontzanding heeft achtergelaten, anderzijds maakt het dat wij negatieve effecten verwachten op het onderwaterleven (en de waterkwaliteit) en voor de vogels die gebruik maken van de plassen.
- Als nader onderzoek naar (effecten op) ecologie en waterkwaliteit zou aantonen dat de te verwachten effecten toch neutraal of positief zijn, en als er daarbovenop door K3 extra wordt geïnvesteerd in natuurversterking in en nabij de plassen, zou eventueel een herbegrenzing van het GNN in deze omgeving een optie kunnen zijn. Verbetering van oppervlakte en kwaliteit van het Rijnstrangen-natuurgebied zou dan uitgangspunt moeten zijn.