

Zienswijze (Ontwerp) Regels versterking Groene Ontwikkelingszone
Besluit GS Gelderland 17 december 2021.

Van: Vereniging Hobama ("Houd landelijke Barchem Mooi en Aantrekkelijk")

██████████ voorzitter ██████████@planet.nl

Tel: 06-██████████

Postadres: secretariaat Hobama, Vordenseweg 4, 7244PS Barchem

Aan: Gedeputeerde Staten van Gelderland

Postbus 9090, 6800 GX Arnhem

Post@gelderland.nl

cc. Provinciale Staten van Gelderland

Barchem, 30 maart 2022

Geachte Gedeputeerde Staten,

Inleiding

Wij ondersteunen het doel van uw voorstel voor een meer consistente systematiek voor beoordeling, "weging" en vormgeving van projecten in Groene Ontwikkelingszones (GO). Veel gemeenten worstelen met deze materie. Rapporten van projectontwikkelaars betogen stevast hoe goed projecten landschappelijk en ecologisch zijn "ingepast" en overbluffen daarmee vaak gemeenten en zelfs de bestuursrechter. Voor de praktijk hanteerbare regels zijn daarom urgent.

In deze zienswijze plaatsen wij een aantal kanttekeningen en doen wij aanbevelingen. Een belangrijk element naast het toepassen van een **beter**e waarderingsberekening is het toevoegen van locatiefactoren (zie punt 7). Hoe meer kernkwaliteiten een gebied heeft, hoe geringer de mogelijkheden om hier grote projecten als woningbouw, zonneparken e.d. te realiseren.

De **Raad voor de Leefomgeving** concludeerde recent wederom dat het slecht gesteld is met natuur in Nederland. Ook GS wil in haar Omgevingsvisie en -verordening het Gelders Natuurnetwerk (GNN) met samenhangende GO's en Ecologische verbindingzones (EVZ), Gelderse Nationaal Landschap gebieden en natuur in het algemeen beschermen, verbeteren en uitbreiden.

In het op 22 maart 2022 door GS vastgestelde Natuurbeheerplan 2022-2028 staat dat de meeste EVZ's tussen de Natura 2000 en verdere GNN veelal (nog) niet goed functioneren en dat versterking van deze ecologische verbindingen in de Achterhoek van groot belang is voor het herstel van duurzame populaties van kritische soorten.

Tegen die achtergrond neemt onzes inziens. GS een groot risico door GO's en EVZ's, als samenhangende onderdelen van het GNN, in principe open te blijven stellen voor grote projecten. Ook al zit Nederland krap, in vele gevallen zijn toch ruimte en alternatieven voor bepaalde projecten buiten deze kwetsbare gebieden te vinden. Dat komt hieronder aan de orde.

Reden te meer om de Ontwerpregels niet te "soepel" te maken. Wij hebben met de regels geëxperimenteerd en komen op grond daarvan met constructieve aanbevelingen voor versterking en relativering van de regels. Wij vrezen dat zonder dergelijke aanpassingen nog steeds de deur (te) wijd wordt opengezet voor landschappelijk onwenselijk en voor de natuur schadelijke ontwikkelingen in GO's.

Aanbevelingen

1) Samenhang

Aanbeveling 1: De basiseis van handhaven van "samenhang", vergt een bredere en voor de praktijk concretere definitie. Naast het lastig te vertalen onderzoekaspect "relatie tot natuurelementen" moet behalve ecologie ook expliciet rekening worden gehouden met de volgende factoren:

(a) landschapsperspectief met aspecten als schaal van een project t.o.v. van omliggende percelen en verkaveling, coulisselandschap, welke breedte van een zone wordt in beslag genomen (ongeacht "corridors" e.d.), recreatieve waarde etc.,

(b) aanwezige natuur en landschap kwalificaties (GNN, GO, EVZ, Nationaal landschap, bestemming "agrarisch met waarden")

(c) de kernwaarden en ontwikkelingsdoelen uit de Omgevingsverordening.

Bij de behandeling van Actualisatie 8 werd door GS toegelicht dat *"grote projecten w.o. zonneparken die de samenhang van een EVZ doorbreken niet kunnen plaatsvinden"*. Om dit te toetsen en staven is het o.i. gewenst het begrip *samenhang* zowel ecologisch als landschappelijk uitgebreider te definiëren.

Van belang is om uiteindelijk een goed antwoord te kunnen geven op de fundamentele vraag of een locatie überhaupt geschikt is voor een bepaald project en in behandeling kan worden genomen. Door de vraag over samenhang nog concreter voorop te stellen wordt voorkomen dat men een bij voorbaat problematisch project in behandeling neemt en blind gaat varen op het rekenmodel.

2) Algemeen: Rekenmodel is niet "objectief" maar geeft systematisch richting; verbetering moet schade ruim overschrijden.

Aanbeveling 2-1: De hoofdelementen van het rekenmodel, (i) verlies, (ii) impact en (iii) verbetering en (iv) vermenigvuldigingsfactoren m.b.t. locatie lijken ons juist. Het rekenmodel is echter gebaseerd op een reeks aannamen over waarden en verbanden. Een cijfermatige "berekening" is op zich niet objectief als het om niet "meetbare" grootheden gaat. Daarmee is de uitkomst van de berekening ook niet objectief en blijft ze een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Het geeft wel op een meer systematische wijze een indicatie over vereiste compensatie van schade en verbeteringen van een project. Maar het kan en mag geen absolute rol en betekenis hebben. Het mag niet tot een soort "druk op de knop" ecologische en landschappelijke beoordeling en inrichting van projecten leiden.

Aanbeveling 2-2: De waarden in het rekenmodel zijn ongetwijfeld met zo groot mogelijke zorg "aangenomen". Het zou vanuit transparantie en begrip wenselijk zijn de redenering om tot bepaalde waarden te komen publiek te maken, zodat een "zwarte doos-effect" wordt vermeden. Immers burgers e.a. hebben geen uitleg over de werking gehad.

Opmerking : Als we de verbeterwaarden vergelijken met de verlies- & impactpunten, dan valt op dat de eerste relatief hoog zijn ten opzichte van de verlies- en impactwaarden. Het wordt dus relatief gemakkelijk gemaakt om verbeteringen te vinden voor schade van projecten. De vraag is of dat past tegen de achtergrond van de terughoudendheid van GS m.b.t. bouwen in waardevolle natuurgebieden en ontwikkelingszones en haar Natuurbeheerbeleid 2022-2028. Wij denken van niet. De verhouding tussen verlies- en impact waarden enerzijds en verbeterwaarden anderzijds is niet evenwichtig.

3) Verbetering moet verlies en impact ruim overschrijden.

Aanbeveling 3: Wanneer is daadwerkelijk sprake van voldoende versterking? Vanwege de onvermijdelijke schattingen en subjectiviteit van waarden en factoren in het model en om daarmee de "onzekerheid" van uitkomsten van de "berekening-" en om schijnnaauwkeurigheid te vermijden, zou het aantal punten van verbetering het totaal van verlies en impact punten met een ruime marge moeten overschrijden. Wij adviseren een marge van > 25% voor GO en > 50% in geval van EVZ. Het geeft meer zekerheid dat men op

het juiste spoor zit. Dit los van de mogelijkheid voor een gemeente om (gemotiveerd) af te wijken van de regels en/of ze meer versterkingsmaatregelen kan eisen.

4) Verlieswaarden en factoren

Aanbeveling 4: De onderlinge verschillen tussen de verlieswaarden en onderlinge verhoudingen van de diverse categorieën houden te weinig rekening met landschappelijke waarden en moeten worden vergroot. Het visuele aspect en lange (groei)tijd moeten veel zwaarder meetellen in de verlies- (en impact) berekening.

Dit geldt vooral m.b.t. houtwallen, bomenrijen, lanen e.d. die relatief te laag worden gewaardeerd, ondanks de grote visuele betekenis en de vele jaren (20-25 jr) die nodig zijn om vervangende beplanting tot een behoorlijke groeihogte te laten komen. Bovendien hebben landschappelijk belangrijke elementen als houtwal of bomenrij vaak relatief weinig oppervlak. Verlies daarvan telt dus per saldo relatief weinig mee. Dat kan niet de bedoeling zijn.

Zo staat het verlies van een poel, dat bij vervanging na enkele jaren weer op orde kan zijn, (zeer) hoog op 3990 ptn, min of meer gelijk aan verdwijnen van houtwal, bomensingel en bomenlaan of bos.

5) Impact

Aanbeveling 5: Impact van landschap verstorende projecten zoals woningbouwprojecten en zonneparken worden vanwege landschappelijke en ecologische schade met resp. 600 en 400 ptn/ha veel te laag gewaardeerd.

Ook hier wordt de landschappelijke schade onderbelicht. Deze impactwaardering moet sterk worden verhoogd. Dit staat los van gewenste maatschappelijke betekenis van dergelijke projecten.

6) Verbeterwaarden

Aanbeveling 6-1: Ook bij de verbeterwaarden houden de relatieve waarden en onderlinge verschillen te weinig rekening met de landschappelijke betekenis en met de groeitijd die nodig is om enig landschappelijk effect en herstel te bereiken. Bijvoorbeeld lijkt het onjuist om houtwal, struweelhaag, bomenlaan e.d. dezelfde verbeterwaarde te geven als een op zich ecologisch gewenste maar vanuit landschapsperspectief minder effectieve poel. Als voorbeeld: een poel van 1 ha zou al rekentechnisch voldoende zijn om een woonwijk van 5 ha of een zonnepark van 7,5 ha te compenseren, andere aspecten daargelaten. Dat kan onmogelijk de bedoeling zijn.

Aanbeveling 6-2: Afgezien van het bovenstaande zijn de verbeterwaarden ten opzichte van verlies - en impactwaarden in het algemeen opvallend te hoog als men de landschappelijke effecten en de herstel/ groeitijd van nieuwe elementen in acht neemt. Langzame groei in acht genomen, bij gelijke oppervlakken van verlies en verbetering lijkt dan per saldo geen sprake van verbetering te zijn, hoogstens enige compensatie. De voorgestelde verbeterwaarden liggen slechts ca 25-33% onder de verlieswaarden. Verbeterwaarden zouden hoogstens ca 50% van de verlieswaarden van overeenkomstige categorieën moeten zijn.

Aanbeveling 6-3: Reeds aanwezige en blijvende waardevolle elementen in of langs het projectgebied zoals sloten, bos e.d. moeten bij berekening van verbeteringen buiten beschouwing blijven. Dat zijn geen verbeteringen als zodanig. Een aanwijzing in de toelichting daartoe is gewenst.

7) Locatiefactoren

Aanbeveling 7-1: Naast GO en EVZ is ook Nationaal landschap een belangrijke kwalificatie uit de Omgevingsverordening. Deze mist in de regels en in het rekenmodel. Naast de EVZ, open landschap en

aardkundige impact factoren (1,25) moet bij projecten in Nationaal landschap een extra toeslag-factor van 1,25 worden ingevoegd bij de impact berekening.

Aanbeveling 7-2: Sommige gronden zijn in bestemmingsplannen aangemerkt als "agrarisch met [natuur] waarden". Ook voor deze bijkomende kwalificatie zou een extra locatiefactor in de impactberekening op zijn plaats zijn.

Aanbeveling 7-3: In het kader van de nationale en RES1.0 zonneladder(s) en aanwijzingen van GS aan gemeenten (zie o.a. Statenbrief 2 december 2020) dienen zonnepark projecten op landbouwgrond in ieder geval een extra impact-factor (bv 1,25-1,5) te krijgen conform de lage plaats van landbouwgrond op de zonneladder en beleidsaanwijzingen van GS om landbouwgronden zo veel mogelijk te sparen. De opzet van de Ontwerpregels valt niet los te zien van het doel van de zonneladder en van de eigen uitspraken van GS, in combinatie met de vanuit landschappelijk (schade) oogpunt gewenste verhoging van de impactwaarde van zonneparken , woningbouwprojecten e.d. (-zie ook aanbeveling 5).

Aanbeveling 7-4: Het is niet consistent dat locatiefactoren alleen bij impact worden meegenomen, maar achterwege blijven bij "berekening" van verliezen. Immers als deze optreden in natuurwaardevolle gebieden, is dat des te ernstiger. Dit moet worden aangepast, hetgeen geen verder betoog nodig heeft.

8) Locatietoelagen voor zowel impact (+ verliezen) als verbetering is onlogisch

Aanbeveling 8: Het is niet logisch om locatiekwalificaties als EVZ, open landschap, aardkundige, Nationaal landschap etc. zowel bij de impact- als bij de verbeterberekening als toeslag-factoren mee te nemen. Immers dan neutraliseren deze elkaar. Als er in deze gebieden impact (of verlies) optreedt, is dat al ernstig genoeg en een toeslagfactor terecht. Echter verbeteringsmaatregelen die als gevolg van verlies en impact moeten worden genomen, worden niet "beter" of waardevoller vanwege de betreffende locatiekwaliteiten. De EVZ, Nationaal andschap en andere locatietoelagfactoren in de verbetertabel dienen te vervallen.

9) In beslag nemen van veel breedte van zones voorkomen

Aanbeveling 9: Het is onwenselijk en een aantasting van "samenhang" dat een verbingszone voor een groot deel van de breedte of geheel in beslag wordt genomen door een project. Honderden meters brede geblokkeerde GO en EVZ vervangen door enkele smalle corridors, gebaseerd op een faunamodel is niet voldoende. Een faunamodel focust op een bepaalde diersoort, maar heeft in de praktijk betekenis voor een grote(re) reeks diersoorten en planten . Het is daarom aan te bevelen dat in het rekenmodel een factor wordt opgenomen of los van het rekenmodel een regel wordt toegevoegd, die beperkingen stelt aan de mate waarin een project de breedte van GO en EVZ in beslag neemt, tenzij naast en langs het projectgebied vervangende zones met gelijke breedte kunnen worden geschapen.

Aanvullingen op de regels:

10) Grote projecten

GS maken in de Omgevingsverordening geen onderscheid meer naar kleine en grote projecten. De landschappelijke en ecologische impact van grote projecten is echter onevenredig groot. Dat komt onvoldoende tot uitdrukking door in het rekenmodel louter oppervlak mee te tellen. Een extra toeslagfactor is gewenst op het totaal van verliezen en impactpunten als projecten een omvang hebben die veel groter is dan de schaal van het omliggende landschap (verkaveling, grootte percelen e.d.) en van de gewenste ontwikkelingsdoelen uit de Omgevingsverordening.

11) Zon op dak zeer groot potentieel en heeft om vele redenen de voorkeur

Op alle bestuursniveaus wordt inmiddels nadruk gelegd op zon op woning- en bedrijfsdaken i.p.v. zonnepanelen op land, behalve op ruimtelijk, landschappelijk en ecologische minder waardevolle terreinen

(bij bedrijfsterreinen, infrastructuur, afvalbergen e.d.) om natuur, landschap en landbouwgronden zo veel mogelijk te sparen. De problemen vanwege gewicht van panelen en verzekering lijken inmiddels achterhaald. Lichtgewicht panelen komen in productie, ook in Nederland, en panelen zijn goed verzekeraar, mits professioneel aangelegd op basis van voorschriften van de verzekeraars.

RVO/Deloitte schatte in opdracht van het ministerie van EZ in 2020 het opwekkingspotentieel dat op daken gevonden kan worden (zie bijgevoegde bijlage). Zelfs als het geschatte dakoppervlak voor een deel uiteindelijk niet van zonnepanelen zouden worden voorzien, dan nog is de in principe beschikbare ruimte op daken indrukwekkend en maakt zonneparken op land veel minder nodig. Gelderland zou omgerekend een bruto dakoppervlak beschikbaar hebben van ca 10.000-12.000 ha e equivalent (!!) met, ruw berekend, een opwekkingsvermogen van ca 11.000 MWp ofwel een jaarproductie van ca 10 mln. Mwh. (zie bijlage op basis van RVO Factsheets). Zonneparken op land zijn dus qua ruimte behoefte eigenlijk niet of nauwelijks nodig en zeker niet in kwetsbare gebieden.

Bijkomende voordelen zijn van zon op dak:

Minder druk op het net.

De opgewekte energie kan veelal ter plaatse (eigen woning of bedrijf) of in de omgeving in meer of mindere mate worden gebruikt. Dat vermindert de problematische noodzaak om het net te verzwaren en kabels aan te leggen naar en door het buitengebied.

Maatschappelijk beter en rechtvaardiger .

De baten en subsidies vallen toe aan een groot aantal inwoners en bedrijven in plaats van te eindigen in de handen van een enkele projectontwikkelaar en grondeigenaar. Financiële participatie in zonneparken is ingewikkeld, niet transparant, stelt in de praktijk weinig voor en men zit er doorgaans niet op te wachten.

Grote zonneparken gaan voorlopig ten koste van kleinschaliger opwekking.

Grote zonneparken die een afnamegarantie hebben weten te regelen, duwen als het ware kleine(re) particuliere opwekking op bedrijfsdaken van het net, zolang dat onvoldoende capaciteit heeft. Het houdt dus zon op dak tegen.

Draagvlak.

Zonneparken op land roepen steeds meer weerstand op, nadelen worden beter onderkent en missen draagvlak, terwijl zon op dak algemeen wordt toegejuicht.

Aanbeveling 11 Het is aan te bevelen dat GS een ontmoedigingsbeleid voert m.b.t. zonneparkprojecten op land en in het bijzonder in GO, EVZ, Nationaal landschap- die slechts een deel uitmaken van het niet stedelijke landschap, maar wel waardevol zijn- en gunste van zon op dak. GO en EVZ zijn niet nodig voor locatie van zonne-energie opwekking.

12) Bodemafdekking en afstanden zonnepanelen

Een aanvullende regel en aanvulling op de berekeningen en toeslagfactoren is gewenst dat om ecologische redenen hoogstens 50% (liefst 40%), van de bodem onder de panelen door panelen mag worden bedekt en dat en rijen panelen, gerekend vanaf de randen minstens 3 m uit elkaar moeten blijven.

Wij verwijzen hiervoor o.a. naar de studie nr 3061, 2021 van de WUR, vd Zee c.s. die constateerden dat de overgrote meerderheid van tientallen onderzochte zonneparken niet aan minimum ecologische eisen voldoet, met name omdat de panelen een veel te groot oppervlak van de bodem bedekken . Bovendien staan de rijen doorgaans te dicht op elkaar zodat er niet goed kan worden gemaaid en om het maaisel af te voeren.

Potentieel zon op dak Gelderland

Bron: Ministerie Economische Zaken/RVO Nederland 2020 *)

(Orde van grootte!)

	Grote daken	Totaal op daken	Grote daken	Totaal op daken
	MWp **)	MWp **)	ha equivalent ***)	ha equivalent ***)
RES regio's				
Stedendriehoek ("Cleantech regio ")	634	1734	704	1927
Achterhoek	878	2343	976	2603
Regio Arnhem - Nijmegen	1140	2893	1267	3214
Regio Rivierenland	784	1515	871	1683
Regio Food Valley	829	1749	921	1943
Regio Noord-Veluwe	314	711	349	790
Totaal	4579	10945	5088	12161

*) Bron:

<https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/zonne-energie/toepassingen-zonne-energie/zonnestroom/factsheets-zon>

**) Megawatt piek

***) Opwekpotentieel ca 0,9 MWp / ha *bij weinig ruimte tussen de panelen*

Bij meer ruimte tussen zonnepanelen op land voor minder ecologische schade wordt het equivalent aan dak oppervlak potentieel relatief groter.