

BELEIDSVERKENNING ZONNEVELDEN

Bedrijfseconomische aspecten t.a.v. de uitrol van grondgebonden PV-opstellingen in Drenthe

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Als provincie Drenthe streven we naar een volledig CO₂-neutrale energiehuishouding in 2050. De eerste pijlpaal daarvoor hebben we geslagen in 2020. In dat jaar willen de CO₂-uitstoot binnen onze provincie ten opzichte van 1990 terug hebben gebracht met 20 procent. Dit willen we mede realiseren door het opschroeven van de productie van hernieuwbare energie tot 16 procent van de totale energieconsumptie in 2020. Om deze doelstelling te kunnen halen is het zaak om alle mogelijke geschikte opties naast elkaar aan te grijpen: wind, zon, biomassa, etc.

Een belangrijke uitdaging hierbij betreft de ruimtelijke inpassing. Dat het hier een delicate opgave betreft, is duidelijk naar voren gekomen in het winddossier. Verwacht mag worden dat ook bij andere technieken het vraagstuk van ruimtelijke inpassing prominent in beeld gaat komen. Hierbij gaat het onder meer om grootschalige grondgebonden PV-opstellingen, ook wel aangeduid als: 'zonnevelden', 'zonneakkers' of 'zonneweiden'.

In ons energiebeleid zetten we stevig in op de uitrol van zonne-energie. Het is naar eigen zeggen een optie die ons "zonnig stemt". De in de Energiestrategie geuite ambitie is om het in Drenthe geïnstalleerde areaal aan PV-panelen in de periode 2010 tot 2020 met minimaal een factor 50 te doen toenemen van circa 2 hectare naar 100 hectare. Wanneer er sprake is van gunstige rijksregelgeving, durven we zelfs in te zetten op 200 hectare aan PV-areaal in 2020. Om daartoe te komen hebben we stimuleringsbeleid ontwikkeld dat is gericht op een veel betere benutting van geschikt dakoppervlak in Drenthe. Beleidsmaatregelen als de 'zonnelening', de 'zonnekaart' en de campagne 'Zon zoekt Drent' zijn hierop gefocust.

Het duidelijke stimuleringsbeleid voor gebouwgebonden PV hebben we tot op heden niet doorgetrokken naar grondgebonden PV-opstellingen. Onze houding ten aanzien hiervan is duidelijk terughoudender. Belangrijkste reden hiervoor is de bovengenoemde ruimtelijke inpassingsopgave, waarbij we met name mogelijke spanning zien met ons kernkwaliteitenbeleid. In de Energiestrategie stellen we daarom: "Grondgebonden zonnestroominstallaties willen we onder voorwaarden toestaan in nader aan te wijzen gebieden".

In Drenthe zijn tot op heden geen grootschalige zonnevelden aangelegd. Wel zien we op verschillende plekken ideeën en plannen ontstaan en bereidheid bij gemeenten om deze vorm van hernieuwbare energie in het landschap te faciliteren. Als voorlopig houvast bij het eventueel "nader aanwijzen" van gebieden die wel of niet geschikt zijn voor 'zonnevelden' heeft het Kernkwaliteitenteam een zgn. 'zonneladder' ontwikkeld. Het gaat hier om een soort beoordelingsinstrument naar analogie van de landelijke "ladder voor duurzame verstedelijking" waarmee afwegingen op maat kunnen worden gemaakt. De 'zonneladder' is opgenomen in onze provinciale Omgevingsvisie. In de Energiestrategie geven we aan verder te willen werken aan een beleidskader zonne-energie en hierin o.a. beleid t.a.v. zonnevelden nader uit te werken en te onderbouwen.

1.2 Doelstelling

Om te kunnen komen tot weloverwogen beleidskeuzes ten aanzien van zonnevelden in Drenthe is het allereerst zaak het fenomeen beter in de vingers te krijgen. Daartoe is dit voorjaar ambtelijk verkenningswerk verricht in twee parallelle sporen. Enerzijds is vanuit het beleidsterrein ruimtelijke ontwikkeling ontwerpend onderzoek gedaan naar de ruimtelijke aspecten. Anderzijds is vanuit het beleidsterrein energie een verkenning gedaan naar de bedrijfseconomische aspecten van zonnevelden.

Onderhavige verkenning gaat in op het bedrijfseconomische spoor. Doelstelling van de verkenning is in kaart te brengen welke factoren de businesscase van een zonneveld maken of breken en wat we – van hieruit doorredenerend – mogen verwachten ten aanzien van de uitrol van grondgebonden PV-opstellingen in Drenthe in de komende jaren.

Op basis van de in beide verkenningssporen opgedane kennis en inspiratie is het streven te komen tot voorstellen voor gerichte vervolgstappen in het ontwikkelen van beleid op het terrein van zonnevelden.

Onderhavige notitie gaat in op de resultaten naar het verkenningsspoor naar de energetische en economische aspecten van zonnevelden. Zoals gezegd, dient deze voor het totaaloverzicht gelezen te worden naast het rapport “Ruimtelijke verkenning zonneakkers in Drenthe” dat ROM3D in opdracht van team RO heeft gemaakt over de ruimtelijke aspecten.

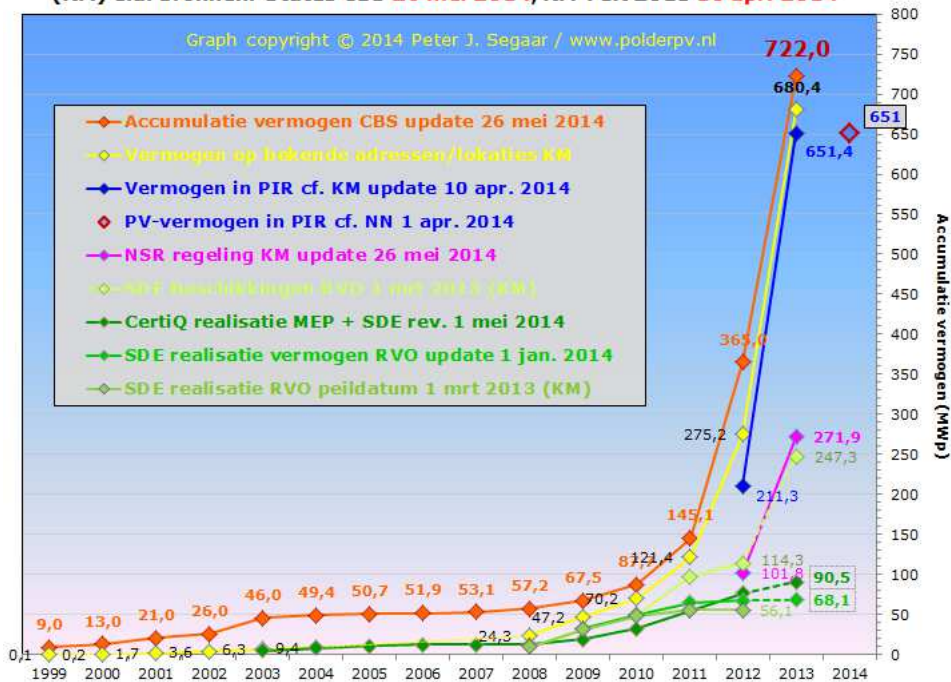
2. Markttrends zonnestroom algemeen

De markt van zonnestroom is in de afgelopen jaren exponentieel gegroeid. Eind 2012 passeerde het wereldwijd geïnstalleerd zonnestroomvermogen de grens van 100 GWp. Dat is meer dan tien keer zo veel als vijf jaar eerder. Ruim tweederde van de zonnestroomcapaciteit bevindt zich in Europa. Nederland, op haar beurt, is binnen Europa slechts een kleine speler. In Nederland stond volgens CBS-cijfers eind 2012 een vermogen opgesteld van 345 MWp. Ter vergelijking: in Duitsland stond op dat moment per inwoner 20 keer zoveel als in Nederland.

Ook al is de huidige positie van Nederland in het mondiale solar speelveld dan zwak, de toekomstprognoses voor de uitrol van solar in Nederland zien er gunstig uit. Uit het Solar Trendrapport 2014 van de Nederlandse solar branchevereniging komt naar voren dat de branche positief gestemd is over de toekomst van zonnestroom. Dit vertrouwen is gebaseerd op een aantal indicaties:

1. De doorzettende mondiale groei en gunstige prijs-kwaliteitontwikkeling van de solar producten.
2. Na een jarenlange gestage groei zien we dat het geïnstalleerde zonnestroomvermogen in Nederland vanaf 2010/2011 exponentieel is gegroeid. De laatste cijfers van het CBS laten zien dat in 2013 opnieuw een nieuw record is gezet qua geïnstalleerd vermogen (van 365 MWp naar 722 MWp). De recente sterke prijsdalingen van zonnepanelen, de relatief hoge elektriciteitsprijs voor consumenten en de vele collectieve inkoopacties op landelijk en regionaal niveau hebben het voor veel consumenten aantrekkelijk gemaakt om zonnepanelen aan te schaffen.
3. Ook de periode van ‘koudwatervrees’ onder Nederlandse particulieren lijkt duidelijk voorbij. Consumentenonderzoek wijst uit dat er veel interesse is voor de aanschaf van zonnepanelen. Zo wees een in 2013 in opdracht van Stichting Natuur en Milieu uitgevoerde enquête bijvoorbeeld uit dat 66 resp 40 procent van de Nederlanders zonder zonnepanelen zegt de aanschaf daarvan te overwegen dan wel dat zeker te gaan doen. En een peiling in mei 2014 van “HIER bespaart” wijst uit dat 37 procent van de respondenten bereid is het eigen vakantiegeld in te gaan zetten voor de aanschaf van zonnepanelen.
4. Ook het in 2013 gesloten Energieakkoord draagt bij aan het positieve sentiment. Het akkoord geeft duidelijkheid en neemt voor een aantal jaren twijfels weg bij de consument en het bedrijfsleven. De algemene verwachting vanuit de solar branche is dat de markt zich tot 2020 blijft ontwikkelen.

Status geregistreerd STC vermogen PV installaties NL Klimaatmonitor (KM) e.a. bronnen. Status CBS 26 mei 2014, KM-PIR 2013 10 apr. 2014



Figuur 1: Groeicurve totaal in Nederland geïnstalleerd PV-vermogen (in MWp)

Al met al is de verwachting dat de Nederlandse zonnestroommarkt in de periode tot 2020 een groei kan doormaken richting 4 tot zelfs 8 GWp opgesteld vermogen (ofwel circa 5.000 tot 10.000 hectare). Hierbij gaat het om het totaalpalet aan PV-installaties; dus zowel gebouwgebonden als grondgebonden en van individuele woningen tot grootschalige centrales. Afgezet tegen het opgestelde vermogen in 2010 (85 MWp) zou het geprognoseerde vermogen een toename impliceren met een factor 50 tot 100. Deze toename verhoudt zich exact tot de geambieerde toename in onze Drentse Energiestrategie (van 2 hectare naar 100 à 200 hectare). In Drenthe zullen we hiermee in 2020 tot een jaarlijkse stroomproductie van 100-200 GWh. Ter vergelijking: de 285,5 MW aan windturbines zullen op dat moment jaarlijks circa 900 GWh gaan produceren.

3. Businesscases naar schaalomvang

Allereerst dient opgemerkt te worden dat zonnestroom in de komende jaren en zeker niet op dit moment benaderd kan worden als basis van een verdienmodel met financiële rendementen van dermate omvang, dat hier vele (commerciële) investeerders voor warm zullen lopen. Ook genereren van gelden vanuit zonnestroomprojecten voor andere (maatschappelijke) doelen is op dit moment niet realistisch. Daarvoor is de technologie van PV simpelweg (nog) te duur en zijn de omstandigheden in Nederland niet gunstig genoeg (m.n. qua klimaat en energiepolitiek).

Wel kunnen we constateren dat voor een eerste doelgroep in Nederland in de afgelopen jaren netpariteit is bereikt. Netpariteit (ook wel: 'grid parity') betekent dat de opwekkosten van een kWh zonnestroom gelijk zijn aan de prijs van een kWh elektriciteit van het energiebedrijf (inclusief energiebelasting en BTW). In de opwekkosten van zonnestroom worden de aanschaf- en installatiekosten van een compleet PV-systeem, de onderhoudskosten, de financieringskosten en totale elektriciteitsproductie gedurende de levensduur van het systeem meegenomen.

Die eerste doelgroep betreft de huishoudens/kleinverbruikers die voor eigen gebruik zonnestroom opwekken met een op het eigen woonadres geplaatste PV-installatie. Dat juist deze doelgroep als eerste netpariteit bereikt hangt samen met drie factoren:

1. Huishoudens betalen een relatief hoge elektriciteitsprijs en kunnen met eigen elektriciteitsopwekking dus relatief veel kosten besparen.
2. De investeringskosten zijn relatief beperkt, aangezien behalve de aanschaf en installatie van panelen en een omvormer nauwelijks aanvullende investeringen nodig zijn.
3. Huishoudens kunnen profiteren van de meest lucratieve stimuleringsmaatregel die vanuit het rijk is ingevoerd om zonnestroom in Nederland te bevorderen, te weten: het zgn. 'salderen'. Salderen betekent dat door de energieleverancier terug geleverde energie wordt afgetrokken van het verbruik van de afnemer. Hierdoor ontvangt de afnemer dezelfde prijs (inclusief belastingen en transportkosten) voor de terug geleverde energie als die hij betaalt voor de energie die hij op een ander tijdstip van de energieleverancier afneemt. Aangezien de elektriciteitsprijs van huishoudens voor ongeveer de helft uit energiebelasting bestaat, leidt het salderen tot een aanzienlijk prijsvoordeel. De mogelijkheid van salderen is gewaarborgd tot 2017 en daarna volgt mogelijk een andere regeling. Minister Kamp stelde eind vorig jaar vanaf 2017 het salderen vanwege 'overstimulering' te willen beperken. Hij suggereerde daarbij de vervangende mogelijkheid van een 'verlaagde energiebelasting' voor zelfstandig opgewekte kilowatturen. Kamp merkt daarbij op dat een nieuwe regeling het financiële voordeel van zonnepanelen niet in gevaar zal brengen.

Zoals gezegd, de voor eigen gebruik zonnestroom producerende huishoudens/kleinverbruikers vormen de enige categorie zonnestroomprojecten met een op zich zelf sluitende businesscase. Voor het thema 'zonnevelden' is dit juist een categorie met – op het eerste gezicht – minder beleidsrelevantie. Anderzijds verdient het wel aanbeveling na te denken hoe om te gaan met kleinverbruikers die wel graag zonnestroom voor eigen gebruik willen opwekken, maar daarvoor op eigen dak geen of onvoldoende geschikt oppervlak hebben, maar grondgebonden op eigen erf wel ruimte hebben. Daar waar op het dak PV-panelen vergunningvrij geïnstalleerd mogen worden, moeten voor grondgebonden PV-opstellingen meestal vergunning- en soms ook ruimtelijke ordeningsprocedures worden doorlopen. Een mogelijke stimulerende rol van de provincie kan zijn om een positieve handreiking te doen naar Drentse vergunningverleners en planopstellers en –toetsers in relatie tot (kleinschalige) zonnevelden op eigen erf. Het verdient nadere verkenning in hoeverre deze casuïstiek in Drenthe speelt, met name ook in het buitengebied (bijvoorbeeld bij recreatieterreinen).

Projectcategorieën anders dan de kleinschalige projecten voor eigen opwek zijn afhankelijk van flankerend stimuleringsbeleid. Van rijkswege bestaan er twee stimuleringsregelingen die ontwikkeling van meer grootschalige PV-opstellingen dienen te bevorderen: SDE+ en de 'regeling verlaagd tarief voor collectieve opwek'.

SDE+

SDE+ wordt door het rijk, naast het 'salderen', gezien als de belangrijkste stimuleringsmaatregel voor zonnestroom in Nederland. SDE+ is een exploitatiesubsidie die is opgezet om onrendabele toppen ten opzichte van de grootverbruikersprijs voor grijze energie eruit te halen. De regeling is alleen opengesteld voor projecten met een minimumomvang van 15 kWp (+/- 60 panelen) en met een aansluiting op een 3x80A grootverbruikersaansluiting.

Projecten die voldoen aan deze voorwaarden komen gedurende een looptijd van 15 jaar in aanmerking voor een extra vergoeding per opgewekte kWh. De vergoeding voor 2014 start vanaf 1,6 ct/kWh en loopt in 6 stappen op tot 9,3 ct/kWh (gecorrigeerde bedragen 2014). Een belangrijk afbreukrisico voor projecten komt voort uit de toekenningssystematiek van SDE+. De regeling wordt wel eens vergeleken met een loterij. Afhankelijk van het benodigde bedrag om een project te kunnen realiseren kiest een aanvrager in welke van de 6 stappen het project wordt ingediend. Hoe later de aanvraag wordt ingediend, des te hoger de vergoeding per kWh. Daar staat tegenover dat het risico dat je als indiener achteraf met lege handen staat ook groter is, aangezien het te verdelen bedrag als eerste over de aanvragen in de eerste stap wordt verdeeld en wat over is in stap 2, totdat de pot leeg is. Vorig jaar ontvingen uiteindelijk 964 van de 1067 aanvragen daadwerkelijk een SDE+.

Een belangrijke (negatieve) aanpassing die dit jaar is doorgevoerd in de SDE+-regeling is dat deze niet meer stapelbaar is met andere duurzaamheidsbevorderende regelingen voor ondernemers, zoals de EIA. De businesscase wordt er hiermee uiteraard niet gemakkelijker op.

Een recent Drentse voorbeeld van een met SDE+ ontwikkeld zonnepark betreft het zonnedak op Landgoed Scholtenszathe in Klazienaveen. Op het dakoppervlak van 8.800 m² zijn 4600 zonnepanelen geplaatst met een vermogen van 1,3 MW. Voor het van de grond krijgen van dit project was het een voorwaarde dat de initiatiefnemer accepteerde dat de terugverdientijd langer is dan doorgaans gebruikelijk in de commerciële sector.

Dit laatste is een gemene deler bij alle tot op heden gerealiseerde grootschalige zonneparken in Nederland. Binnen het huidige bestel zijn sluitende businesscases mogelijk, maar van eventuele commercieel aantrekkelijke rendementen is geen sprake. De drive om geld te investeren in het project moet dus meer zijn dan geld alleen. Meestal komt dit voort uit MVO-wensen. Deze kunnen intrinsiek voortkomen uit het bedrijf (vanuit bedrijfsidealen en/of PR) dan wel meer 'van bovenaf' opgelegd zijn. Een mooi voorbeeld van dit laatste is het zonnedak bij Kloosterboer uit Rotterdam. Dit in voedingslogistiek gespecialiseerde bedrijf moet – om orders binnen te kunnen halen bij voedingsgigant Unilever – zich committeren aan het MVO-beleid van Unilever. Het zonnedak was een initiatief om aan dit beleid tegemoet te komen.

Regeling verlaagd tarief voor collectieve opwek

De 'regeling verlaagd tarief' komt voort uit het SER Energieakkoord. Deze regeling is in het bijzonder gericht op de eerder gememoreerde doelgroep van kleinverbruikers die niet de mogelijkheid hebben om panelen op hun eigen dak te plaatsen. De regeling gaat uit van het samen (bijv. in verenigings- of coöperatief verband) eigenaar zijn van een productie-installatie, waarbij de gezamenlijke eigenaars in een zogenaamde "postcoderoos" rondom deze productie-installatie wonen. Die postcoderoos bestaat uit het viercijferige postcodegebied waarin de installatie is opgesteld, plus aangrenzende viercijferige gebieden. De leden van de coöperatie of vereniging ontvangen een belastingkorting van € 7,5 cent op de door hun opgewekte energie. Deze korting wordt verrekend met de persoonlijke energierekening van de leden, tot het eigen verbruik (maximaal 10.000 kWh per jaar). De energieleverancier van het lid verrekent de belasting vervolgens met de Belastingdienst.

Na een gematigd enthousiaste ontvangst heerst er de laatste maanden vooral scepsis over de regeling. Het PBL stelde in maart 2014 in een rapport dat "nog moet worden afgewacht of de levering van zonnestroom onder de nieuwe 'postcoderoosregeling' aantrekkelijk zal zijn voor energiecoöperaties." Veel gehoorde kritiekpunten zijn:

- De businesscases die op basis van de regeling kunnen worden gemaakt leiden – zelfs onder de meest gunstige condities – tot terugverdientijden van minimaal 15 jaar. Dit is langer dan de gegarandeerde duur van het recht op de belastingkorting, t.w. 10 jaar (noot: dit terwijl de economische levensduur van zonneparken 25 jaar is). Investeren in een "postcoderoos"-park is hiermee uitermate risicovol, zonder dat hier hoge potentiële rendementen tegenover staan. De zwakke businesscase hangt mede samen met de randvoorwaarde dat installaties aangesloten moeten worden op het middenspanningsnet en er dus extra kosten gemaakt moeten worden voor transformatoren die de spanning op middenspanningsniveau brengen (kosten +/- €7 per kWp). Naar verluidt wordt samen met netwerkbeheerders gezocht naar een oplossing voor laatstgenoemd knelpunt.
- De voorwaarde van de middenspanning maakt tevens dat er nogal wat kritische massa nodig is, wil een collectief park interessant zijn. Deze kritische massa zal alleen te vinden zijn in (stedelijke) postcoderoos-gebieden met veel huishoudens. Veel gebieden vallen dan bij voorbaat al af. Ook grenzen van postcodegebieden (die in het verleden helemaal niet zijn getrokken met het oog op collectieve zonnestroomopwek) kunnen net ongunstig uitpakken.
- De regeling leidt tot administratief ingewikkelde projecten, die in de coördinatie een hoge mate van professionaliteit vergen, terwijl in de businesscases geen ruimte is voor professionele ondersteuning.

Tegen alle kritiek kan worden ingebracht dat sluitende business cases wel degelijk mogelijk zijn, mits de samenwerkingsverbanden in staat zijn gunstige productievergoedingen te onderhandelen met de energieleveranciers. Op moment van schrijven is er nog geen enkel collectief actief op basis van de regeling. Wel zijn er tien aanvragen in behandeling bij de Belastingdienst. Net als de 'saldierungsregeling' zal ook de 'postcoderoosregeling' in 2017 worden geëvalueerd en desgewenst aangepast of herzien.

4. Businesscase grondgebonden versus gebouwgebonden

4.1 Kosten en baten

Als stelregel kan worden aangehouden dat bij zonnestroominstallaties van gelijke omvang de kosten voor grondgebonden PV hoger liggen dan die voor gebouwgebonden PV. De meerkosten van grondgebonden zijn toe te schrijven aan verschillende factoren:

- Daar waar PV-panelen op het dak met beperkte bevestigingsmiddelen gemonteerd kunnen worden is voor grondgebonden opstellingen een onderconstructie nodig. Deze onderconstructie dient op haar beurt stevig verankerd te worden in de ondergrond. Afhankelijk van de ondergrond kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een in de grond geboorde constructie of een constructie die met stelconplaten op de grond wordt bevestigd. Een en ander resulteert in een aanzienlijke kostenpost voor materiaal en arbeid.
- Terwijl gebouwgebonden installaties doorgaans in pandig worden aangesloten op de verbruikersaansluiting, is het voor veldinstallaties nodig een dure kabel naar het dichtstbijzijnde (middenspannings-)net aan te leggen. De kosten van dit type kabels bedragen circa € 100/m¹.
- Bij veldopstellingen dienen maatregelen getroffen te worden om de dure installatie te beschermen tegen diefstal en vernieling, zoals het plaatsen van omheining, camera's, brandmeldingsmiddelen en alarmsystemen. Gebouwgebonden installaties hebben als voordeel dat ze vanaf de openbare weg minder goed bereikbaar en/of zichtbaar zijn.
- Mogelijk dient er nog een weg aangelegd te worden naar het terrein, zodat het voor inspectie en onderhoud bereikbaar is vanaf de openbare weg.
- Gebouwgebonden zonnestroominstallaties zijn vergunningvrij. Zonnepanelen die grondgebonden worden opgesteld beschouwen we in Nederland daarentegen als bouwwerk en zijn daarmee in principe omgevingsvergunningplichtig. Daarnaast is – afhankelijk van de inhoud van het vigerende bestemmingsplan – in veel gevallen een ontheffing van het bestemmingsplan nodig. Voor zowel omgevingsvergunning als afwijken van een bestemmingsplan zijn leges verschuldigd, hoewel een gemeente desgewenst bevoegd is tot kwijtschelden. E.e.a. neemt tevens met zich mee dat de planvoorbereidingskosten en kosten voor vooronderzoek in de regel hoger zijn bij grondgebonden opstellingen.

Niet alleen de initiële kosten liggen voor vrijeveldsystemen hoger dan voor daksystemen. Dit geldt ook voor de terugkerende onderhoudskosten. De hogere kosten komen hier met name voort uit de noodzaak tot beheer van het terrein waarop de panelen staan, meer concreet: het kort houden van de (gras)vegetatie ter plekke. Terreinbeheer kan uitgevoerd worden door machinaal maaien of door gebruik van grazende dieren. Ervaring leert dat het kostenvoordeel van inzet van grazend vee te niet wordt gemaakt door bijkomende schoonmaakkosten, schadeherstel en levensduurverkortung van de panelen.

Tegenover alle kostenposten die negatief uitpakken voor grondgebonden zonneparken kan één potentieel kostenvoordeel geplaatst worden, namelijk de mogelijkheid tot het bereiken van schaalvoordelen. Op de grond is het letterlijk mogelijk flink meters te maken en parken te ontwikkelen van dermate omvang dat initiële kosten, zoals netaansluitingen en planvoorbereidingskosten, gespreid worden over een veel grotere projectomvang en daarmee minder drukken op de businesscase.

Bijkomend voordeel is dat bij de ontwikkeling en realisatie ook veel minder rekening hoeft te worden met fysieke obstakels en beperkingen dan op daken het geval is.

Ook aan de opbrengstenkant hebben veldopstellingen een potentieel voordeel ten opzichte van de gemiddelde dakopstelling. Dit voordeel hangt samen met de betere mogelijkheden die het vrije veld biedt om panelen zo gunstig mogelijk te positioneren voor optimale zonne-instraling. Er hoeft niet 'meebewogen' te worden met het lijnenspel van een dak. Het behaalde rendementsvoordeel ten opzichte van opstellingen met suboptimale zonligging ligt in de orde van maximaal 5 à 10 procent per hectare.

Over wanneer sprake is van "echte grootschaligheid" en het break-even point in de businesscase bereikt wordt kunnen geen generieke uitspraken worden gedaan. Dit is situatieafhankelijk. Vanuit de sector wordt 1 à 2 hectare wel eens gehanteerd als vuistregel voor een minimumschaal waarbij het überhaupt de moeite loont een veldopstelling te overwegen.

4.2 Vergoeding grond-/dakgebruik

Onder de huidige omstandigheden biedt de businesscase voor zonneparken nauwelijks tot geen ruimte voor financiële afdrachten voor het gebruik van terreinen of daken voor het plaatsen van zonnepanelen. In principe zullen hier alleen plekken voor in aanmerking komen die verder geen (economisch) nut vertegenwoordigen of op plekken waar zonnepanelen geplaatst kunnen worden als nevenfunctie zonder de hoofdfunctie te belemmeren (meervoudig ruimtegebruik).

Een dergelijke situatie doet zich duidelijk voor op daken van gebouwen. Een gebouweigenaar ondervindt in principe geen economisch of gebruikersnadeel, wanneer hij zijn dak beschikbaar stelt voor het plaatsen van PV-panelen. Veel terugkerende problemen bij het vinden van beschikbare ruimte op daken zijn van juridische aard. Zo vergt het opstalrecht dat het dak juridisch wordt gescheiden van het geval, zodat de eigenaars van de installatie bij faillissement van de eigenaar van het gebouw niet de installatie kwijt zijn. Ook speelt de vraag wat er gebeurt met wisseling van de eigenaar van het gebouw gedurende de levensduur van het park (25-30 jaar).

Ook grondgebonden zijn voldoende plekken aan te wijzen waar plaatsing van zonnepanelen eventuele andere gebruiksfuncties niet in de weg hoeft te staan. Gedacht kan worden aan locatietypes als: bermen langs infrastructuur en vliegvelden, voormalige stortplaatsen, voormalige zandwinnings, op het water (drijvende parken) en braakliggende terreinen. In de door ROM3D uitgevoerde ruimtelijke verkenning wordt dieper op dit onderwerp ingegaan.

Ten aanzien van de braakliggende terreinen kan overigens nog een interessante dimensie aan de invulling met zonnevelden worden belicht. Normaal gesproken liggen deze terreinen braak in afwachting van de fysieke realisatie van een beoogde bestemming, bijvoorbeeld als woonwijk of bedrijventerrein. We duiden dit soort terreinen ook wel aan als zogenaamde 'pauzelandenschappen'. Zonnevelden zijn een veelgehoorde optie als tijdelijke invulling van een dergelijk 'pauzelandenschap'. Gezien de aanzienlijke investeringskosten die gemoeid gaan met de installaties en het eigenlijk niet goed verplaatsbaar zijn dient hierbij rekening gehouden te worden met de economische levensduur van zonneparken, te weten 25 jaar. Er is al met al het nodige voor te zeggen om de 'tijdelijkheid' van zonnevelden in twijfel te trekken.

5. Overige aandachtspunten

5.1 Aanzwengelende werking

Met zonnevelden kunnen letterlijk meters worden gemaakt. Een zonnepark van 1 MW staat qua stroomproductie al snel gelijk aan 500 dakinstallaties van individuele huishoudens. Op Ameland wordt gewerkt aan de ontwikkeling van wat het grootste zonnepark van Nederland moet worden: een zonneveld van 10 hectare. Met de ontwikkeling van een dergelijk veld zou in Drenthe in één klap 5 tot 10 procent van het voor 2020 geambieerde areaal “binnen” zijn.

Naast deze directe bijdrage kan de betekenis van grootschalige opstellingen voor de uitrol van zonnestroom echter nog breder worden getrokken. Ervaringen in het buitenland leren namelijk dat van de eerste grote zonneparken in een regio een aanzwengelende werking uitgaat op de totale zonne-energiemarkt in die regio. Dit gegeven kan een aanvullende drive zijn voor het eventueel stimuleren van de ontwikkeling van grootschalige zonneparken. Hierbij is het overigens om het even of het gaat om grondgebonden dan wel gebouwgebonden parken. Zichtbaarheid en communicatie spelen uiteraard wel een rol.

De beoogde aanzwengelende werking kan echter ook averechts uitpakken, wanneer de zonneparken niet op de juiste wijze ruimtelijk worden ingepast of fouten worden gemaakt in het maatschappelijk proces. Zonnestroom mag tot op heden rekenen op een behoorlijk positief imago. Het is zaak dit imago te koesteren.

5.2 Samenhang decentrale opslag / smart grids

PV is voornamelijk decentraal opgesteld. Een vermogen van 4 GWp (voorzichtige variant 2020) komt overeen met een zeer groot aantal individuele PV-bezitters. Bij een gemiddelde omvang van 3,5 kWp per huishouden gaat het om ruim 1,1 miljoen systemen. Veel PV-systemen zullen worden aangesloten op distributienetten in woonwijken die zijn uitgelegd op een capaciteit van 1 - 1,5 kW per aansluiting. De productie van zonnestroom kent een grote gelijktijdigheid waardoor een grote hoeveelheid PV in distributienetten tot problemen zou kunnen leiden.

Volgens een recente studie zijn tot een PV-vermogen van 8 GWp (maximumvariant 2020) echter geen aanpassingen aan de distributienetten nodig. Bij grotere verschillen tussen productie en aanbod is het afhankelijk van het succes van smart grid technologieën en opslagtechnieken voor elektriciteit hoe lang netverzwaring kan worden uitgesteld. Zonnestroom en zonneparken vormen bij uitstek een incentive voor het werken en innoveren aan smart grids en decentrale opslag. Vooral op het schaalniveau boven het individuele erf is extra meerwaarde te genereren bij de uitrol van zonnestroom door deze juist in samenhang te beschouwen met het balancerings- en opslagvraagstuk. De specifieke deskundigheid die wordt opgedaan met zonneparken kan op lange termijn cruciaal blijken om goed voorbereid te zijn op energiemanagementvraagstukken van de toekomst.

Interessante noot die daarbij tot slot nog is te maken is dat zonnestroom en windstroom elkaar qua piekproductie grotendeels aanvullen. Daar waar de pieken voor zon in de zomer liggen, vallen die bij wind in najaar en winter. Alleen in september is er sprake van overlap. Mogelijk ligt hier een aanknopingspunt voor geïntegreerde gebiedsconcepten voor decentrale opwek, opslag en balancerings tussen vraag en aanbod.

6. Conclusies en aanbevelingen

- Zonnestroom is tot op heden in Drenthe een zaak van kleinschalige, gebouwgebonden installaties. De bekende blauwe of zwarte platen op het dak. Naar verwachting zal ook in de komende jaren de uitrol van zonnestroom in onze provincie de nadruk op dit type installaties komen te liggen. Van grootschalige veldopstellingen mag hoogstens een bescheiden bijdrage in het geheel worden verwacht.
- Los van de reële “fysieke” bijdrage van zonneparken kunnen grotere parkopstellingen wel degelijk van toegevoerde zijn bij de uitrol van zonnestroom in Drenthe door de aanzwengelende werking die van de projecten uitgaat op maatschappij en bedrijfsleven. Overigens is hierbij minder van belang of het gaat om een veld- of dakopstelling. Wel dient het imago van het project uiteraard positief te zijn. Let er hierbij op dat bij de echt grootschalige projecten, net als we bij wind hebben gezien, de verdeling van lusten (financiële baten) en lasten (wijziging landschap en leefomgeving) over een mogelijk beperkt aantal vermogende initiatiefnemers en de omwonenden het maatschappelijk debat sterk kan gaan domineren.
- Grotere parkopstellingen kunnen in de huidige situatie niet uit zonder subsidie. In Nederland kan hiervoor een beroep worden gedaan op SDE+. Randvoorwaarde voor SDE+-zonnestroomprojecten is dat ze zijn aangesloten op een grootverbruikersaansluiting. Logische zoekgebieden voor zonnevelden (of grote zonneparken op het dak) zijn dus gesitueerd in de nabijheid van grootverbruikende Drentse bedrijven.
- Het huidige stimuleringsbeleid voor collectieve opwek geeft weinig houvast voor ontwikkeling van concrete projecten. In de specifieke Drentse context met een relatief beperkt aantal huishoudens per postcodegebied en veel grondgebonden woningen met eigen dak moet wellicht zelfs geconcludeerd worden dat de regeling helemaal geen houvast biedt. Dit type initiatieven vanuit de Drentse samenleving zullen we qua businesscase dus met de nodige achterdocht moeten bejegenen. Dit is jammer, aangezien collectieve opwek met zonnestroom mooi aansluit bij onze kernwaarde van ‘Noaberschap’. Om hier eventueel iets in te kunnen betekenen zullen we zelf aanvullend stimuleringsbeleid moeten ontwikkelen en/of andere subsidiebronnen moeten aanschrijven. Dit laatste zou bijvoorbeeld kunnen door het op innovatieve wijze koppelen van collectieve zonnestroomopwek aan vormen van decentrale opslag en/of smart grids.
- Voor de komende jaren, tot in ieder geval 2017, voorzien wij hoogstens een handjevol initiatieven voor ontwikkeling van zonnevelden en zien wij geen noodzaak om in aanvulling op de “zonneladder” aanvullend generiek kaderstellend beleid voor zonnevelden te formuleren. De komende periode kan benut worden voor het aangaan van experimenten en voorbeeldprojecten, waaruit vervolgens lering getrokken kan worden bij het formuleren van beleid voor de wat langere termijn.
- Het aan de slag gaan met zonneparken in Drenthe als onderdeel van onze ambities op het gebied van zonnestroom zou zich bij uitstek lenen voor een aanpak zoals uitgewerkt in het kader van de Energiedialoog: 1. het benoemen van transitiearena’s en hierbinnen opsporen en mobiliseren van (Drentse) koplopers; 2. het opbouwen en faciliteren van een netwerkcommunity; en 3. het aangaan van experimenten. Wij zien hierbij overigens geen aanleiding om bij voorbaat te focussen op grondgebonden of gebouwgebonden parken.
- Specifiek ten aanzien van grondgebonden opstellingen op het individuele erfniveau kan een eerste inzet zijn om eventuele onnodige belemmeringen in de planologische en/of vergunningensfeer samen met gemeenten in kaart te brengen en van hieruit mogelijke oplossingsrichtingen te adresseren.

Bronnen

- SolarSolutions, Solar Trendrapport 2014.
- Stichting Natuur en Milieu, Zonnepanelen in Nederland: Draagvlak en gebruik bij consumenten, 17 juni 2013 (onderzoek uitgevoerd door Motivaction)
- EPIA, Global Market Outlook for Photovoltaics 2013-2016, mei 2013.
- CBS, Hernieuwbare energie in Nederland 2012
- ECN, Energietrends 2013
- Provincie Drenthe, Beleidsverkenning Energiestrategie. Op weg naar een duurzame Drentse energiehuishouding.

Juni 2014

Arjen Brouwer, Alex Scheper (team MBE)