

## **Bosch & van Rijn**

Groenmarktstraat 56  
3521 AV Utrecht  
030 – 677 6466

## **Auteurs**

Lauran Cornax  
Duco van Dijk  
Ruud van Rijn

## **Opdrachtgever**

Ministerie van Economi-  
sche Zaken en Klimaat



# Beleidskaders zon-pv

## Inventarisatie en analyse



# **Beleidskaders zon-pv**

## **Inventarisatie en analyse**

Datum  
21-3-2019

Versie  
Definitief

Bosch & Van Rijn  
Groenmarktstraat 56  
3521 AV Utrecht

Tel: 030-677 6466  
Mail: [info@boschenvanrijn.nl](mailto:info@boschenvanrijn.nl)  
Web: [www.boschenvanrijn.nl](http://www.boschenvanrijn.nl)

© Bosch & van Rijn 2019

Behoudens hetgeen met de opdrachtgever is overeengekomen, mag in dit rapport vervatte informatie niet aan derden worden bekendgemaakt. Bosch & Van Rijn BV is niet aansprakelijk voor schade door het gebruik van deze informatie

## Inhoudsopgave

<b>HOOFDSTUK 1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>3</b>
1.1	<i>Aanleiding</i>	4
1.2	<i>Waarom deze analyse?</i>	4
1.3	<i>Eerste stap: inventarisatie en analyse huidige beleidskaders zon-PV</i>	5
1.4	<i>Werkwijze</i>	5
<b>HOOFDSTUK 2</b>	<b>ZON-PV: VERMOGEN, GROEI EN GRONDGEBRUIK</b>	<b>6</b>
2.1	<i>Definities</i>	7
2.2	<i>Vermogen en groei van zon-pv in Nederland</i>	8
2.3	<i>Verdere groei zon-pv</i>	9
<b>HOOFDSTUK 3</b>	<b>RIJKSBELEID</b>	<b>11</b>
3.1	<i>Inleiding</i>	12
3.2	<i>Rijksbeleid gebouwgebonden zon-pv</i>	12
3.3	<i>Rijksbeleid grondgebonden zon-pv</i>	14
<b>HOOFDSTUK 4</b>	<b>INVENTARISATIE PROVINCIAAL ZON-BELEID</b>	<b>15</b>
4.1	<i>Inleiding</i>	16
4.2	<i>Provinciaal beleid gebouwgebonden zon</i>	16
4.3	<i>Potentie en doelen</i>	17
4.4	<i>Beleids- en/of toetsingskaders</i>	17
4.5	<i>Belangrijke aspecten bij ruimtelijke afwegingen grondgebonden zon</i>	17
4.6	<i>Proces- en projectparticipatie</i>	18
4.7	<i>Netaansluiting</i>	18
4.8	<i>Het beleids- en toetsingskader in de praktijk</i>	18
<b>HOOFDSTUK 5</b>	<b>ANALYSE VRAGENLIJSTEN</b>	<b>20</b>
5.1	<i>Inleiding</i>	21
5.2	<i>Stevige groei dakgebonden zon en grondgebonden zon</i>	21
5.3	<i>Analyse Provinciaal zon-beleid</i>	23
<b>HOOFDSTUK 6</b>	<b>MOGELIJK INSTRUMENTARIUM</b>	<b>27</b>
6.1	<i>Doorkijk instrumentarium Rijk</i>	28
6.2	<i>Stimuleren zon op daken</i>	28
6.3	<i>Zon grondgebonden</i>	29
<b>HOOFDSTUK 7</b>	<b>CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN OVERWEGINGEN</b>	<b>30</b>
7.1	<i>Conclusies van de analyse</i>	31
7.2	<i>Is het huidige provinciale zon-PV beleid afdoende voor invulling motie?</i>	32
7.3	<i>Aanbevelingen</i>	32
7.4	<i>Overwegingen en discussiepunten</i>	34
7.5	<i>Eindconclusie</i>	35
<b>BIJLAGE 1</b>	<b>SAMENVATTING ANTWOORDEN VRAGENLIJST</b>	<b>36</b>

# Hoofdstuk 1 Inleiding



## 1.1 Aanleiding

---

In oktober 2018 nam de Tweede Kamer de motie Dik-Faber<sup>1</sup> aan. In de motie wordt opgeroepen tot een nationaal afwegingskader voor de ruimtelijke inpassing van zon-pv-projecten. Op basis van de motie heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) Bosch & van Rijn verzocht een inventarisatie en analyse van de beleidskaders voor zon-pv uit te voeren.

**Figuur 1** Zonnepark 'De Griene Greide' bij Garyp: 6 ha, oost-west. Bron: Energzy Koöperaasje Garyp



## 1.2 Waarom deze analyse?

---

Grondgebonden zonne-energie maakt de afgelopen jaren een stormachtige ontwikkeling door. Gedreven door kostprijzdalingen van zonnepanelen en gunstige subsidievoorwaarden zien gemeenten zich geconfronteerd met een groeiend aantal vergunningaanvragen voor zonneprojecten. Dit leidt vaak tot lastige ruimtelijke afwegingen, waarbij verschillende belangen in het geding komen: denk aan landbouw, natuur, landschap, duurzame energie maar ook de mogelijkheden voor netaansluiting. Deze - vaak conflicterende - ruimtelijke belangen vormen de achtergrond voor de motie Dik-Faber.

Met de motie wordt de regering verzocht om:

*“in samenspraak met decentrale overheden een zonneladder op te stellen voor de inpassing van zonne-energie, die als nationaal afwegingskader kan worden benut bij het opstellen van regionale energiestrategieën, zodat primair onbenutte daken en terreinen worden benut en landbouw en natuur zo veel mogelijk worden ontzien”*

---

<sup>1</sup> [Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 813, nr. 204.](#)

Het ministerie van EZK heeft ons gevraagd om na te gaan in hoeverre met de huidige afwegingskaders invulling wordt gegeven aan het benutten van onbenutte daken en terreinen en het zo veel mogelijk ontzien van landbouw en natuur. Omdat het provinciaal ruimtelijk beleid in hoge mate sturend is voor grondgebonden zonneprojecten is hierbij de nadruk gelegd op provinciaal ruimtelijk beleid.

In deze rapportage richten we ons vooral op de eerste stap: het inventariseren en analyseren van provinciaal zon-beleid.

### **1.3** **Eerste stap: inventarisatie en analyse huidige beleidskaders zon-PV**

---

De eerste stap in het proces om invulling te geven aan de motie is om de werking van de huidige provinciale beleidskaders te inventariseren en analyseren. Deze rapportage geeft invulling aan deze behoefte.

Uit deze eerste stap moet blijken:

- Hebben de provincies voldoende beleid op gebied van gebouwgebonden en grondgebonden zonneparken voor de invulling van de motie Dik-Faber?
- Is er behoefte aan een nationaal afwegingskader voor zon-PV?

### **1.4** **Werkwijze**

---

Het belangrijkste deel van deze rapportage vormt gevormd door de weerslag van de vragenlijst die verstuurd is aan alle 12 provincies. Deze vragenlijst had vooral betrekking op de ruimtelijke kaders en beleid rond grondgebonden zonneparken. De antwoorden op de vragenlijst zijn opgenomen in Bijlage 1. NB: de VNG is wel benaderd met een vragenlijst, maar heeft geen reactie gegeven.

Daarnaast zijn via desk research, voor zowel grondgebonden als dakgebonden zonneparken, het stimuleringsbeleid en eventuele belemmeringen voor de realisatie geïnventariseerd en geanalyseerd. Daarnaast putten de onderzoekers uit hun eigen expertise en ervaring met de ruimtelijke ontwikkeling van zonnevelden in diverse provincies en gemeenten.

Op 31 januari 2019 vond een overleg over de concept-rapportage plaats met vertegenwoordigers van de provincies. Naar aanleiding van dit overleg is de rapportage aangepast.

#### *Leeswijzer*

- |              |   |
|--------------|---|
| Hoofdstuk 2: | Vermogen, groei en grondgebruik zon-pv  |
| Hoofdstuk 3: | Bespreking huidig Rijksbeleid zon.  |
| Hoofdstuk 4: | Inventarisatie van het provinciaal zon-beleid voor gebouw- en grondgebonden zon-pv. |
| Hoofdstuk 5: | Analyse provinciaal zon-beleid.   |
| Hoofdstuk 6: | Conclusies en aanbevelingen   |

## Hoofdstuk 2 Zon-pv: vermogen, groei en grondgebruik



## 2.1 Definities

---

### 2.1.1 *Gebouwgebonden zon-PV*

---

Onder gebouwgebonden zon-pv verstaan we zonnestroominstallaties die zijn aangebracht op daken of muren van gebouwen, zowel klein- als grootschalig.

**Figuur 3** Zon op dak installatie op bedrijfsdak ABC Westland. Bron: provincie Zuid-Holland

---



Een in maart 2018 gepubliceerde studie<sup>2</sup> concludeert op basis van data-analyse dat in Nederland een oppervlakte van bijna 892 km<sup>2</sup> (89.200 ha) aan daken geschikt is voor zonnepanelen. Het percentage huishoudens met zonnepanelen is op dit moment 10%<sup>3</sup>.

### 2.1.2 *Grondgebonden zon-PV*

---

Onder grondgebonden zon-pv verstaan we in deze rapportage alle zon-pv-installaties die aan de ondergrond zijn gekoppeld. Het gaat dan in vrijwel de meeste gevallen om grootschalige installaties, waarvoor SDE+-subsidie wordt aangevraagd. Ook komen projecten voor waarin naast SDE+ de mogelijkheid wordt geboden voor omgevingsparticipatie door gedeeltelijke toepassing van de Regeling Verlaagd Tarief, paneel-op-naam-constructies en crowdfunding. Dat laatste wordt ingezet als financieringsoptie voor het verkrijgen van vreemd vermogen. De afgelopen jaren maakt grondgebonden zon-pv een flinke groei door, met een toename van 794 MW in 2018 naar een totaal van 1.523 MW<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> [State of the state: de potentie van zonnepanelen in Nederland](#), Deloitte, maart 2018. In deze studie is geschiktheid bepaald op basis van de orientatie en hellingsgraad van de daken bij een minimale instraling van 690 kWh per m<sup>2</sup>. De mate waarin de dakconstructie zonnepanelen kan dragen is hierin niet meegenomen.

<sup>3</sup> Zie <https://hollandsolar.nl/cijfers>.

<sup>4</sup> Getallen van CertiQ via [http://www.polderpv.nl/nieuws\\_PV151.htm](http://www.polderpv.nl/nieuws_PV151.htm)



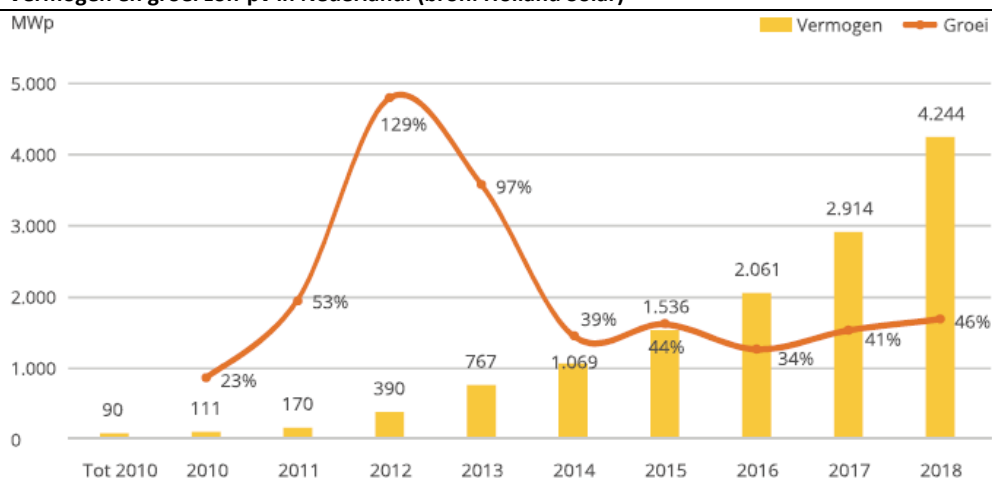
Figuur 4 Zonnepark Twence. Bron: RTV Oost



## 2.2 Vermogen en groei van zon-pv in Nederland

Zonne-energie laat indrukwekkende groeicijfers zien. Het opgestelde vermogen groeide in een jaar met 46% naar 4,2 GWp in 2018<sup>5</sup>.

Figuur 1 Vermogen en groei zon-pv in Nederland. (bron: Holland Solar)



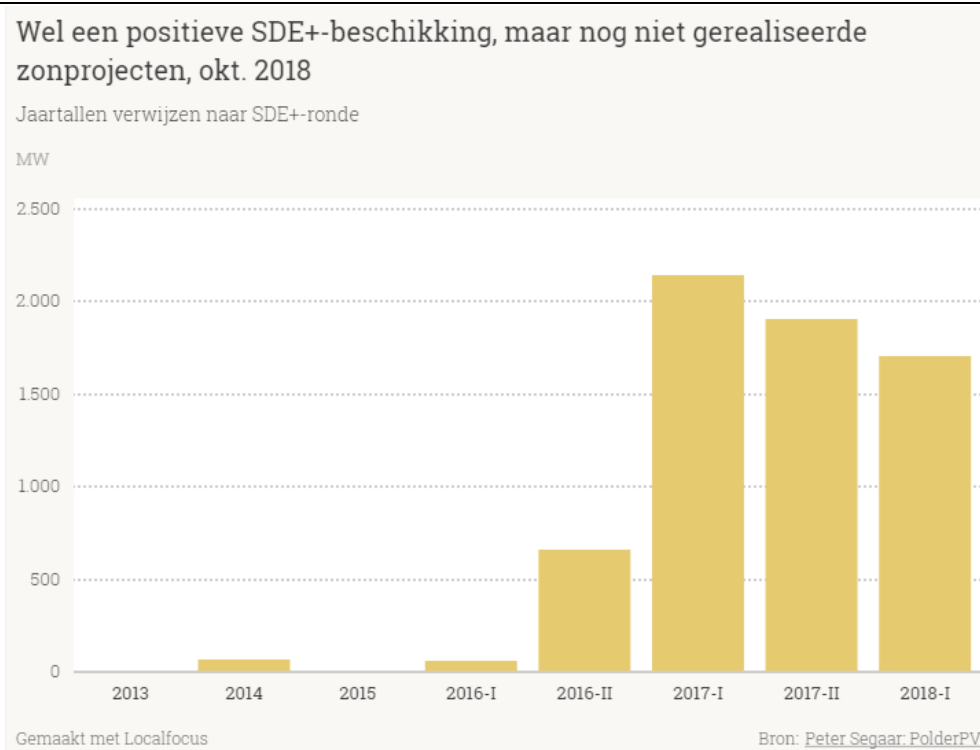
Uit cijfers van RVO blijkt dat het aantal zonneparken (gerealiseerd en in realisatie) ruim 300 bedraagt. Meer dan de helft hiervan betreft beschikkingen van de SDE+ 2018. Uit de najaarsronde SDE + 2018 blijkt dat 1,1 GW van het aangevraagde vermogen niet-gebouwgebonden zontoeepassingen betreft. Het aandeel gebouwgebonden systemen komt daarmee op 70%. Op basis van signalen uit de markt (netbeheerders en gemeenten) verwachten we dat de groei van grondgebonden installaties die van zon op dak gaat overstijgen.

<sup>5</sup> Nationaal Solar Trendrapport, Holland Solar/Dutch New Energy Research, 2019

## 2.3 Verdere groei zon-pv

Afgaande op signalen uit de markt<sup>6</sup> en het aantal projecten dat een SDE-beschikking heeft ontvangen, maar nog niet is gerealiseerd (zie figuur 2), neemt het aandeel zon-pv-installaties de komende jaren naar verwachting verder toe.

**Figuur 2** Nog niet gerealiseerde zonprojecten. Bron: Energeia.nl



Daarnaast worden in het kader van het Klimaatakkoord de Regionale Energiestrategieën voorbereid, met als doel het realiseren van 35 TWh duurzame energieproductie in 2030.

### 2.3.1 Indicatie toename grondgebruik zon-pv

In de 30 RES-regio's mag de doelstelling voor de RES mag techniekneutraal worden ingevuld. De regio's bepalen zelf met welke duurzame bronnen de doelstelling wordt gerealiseerd: naast inzet van andere duurzame bronnen ligt - vanwege schaalvoordelen en kosten - een hoofdrol van zonne- en windenergie hierbij voor de hand.

<sup>6</sup> De gemeente Midden-Drenthe heeft bijvoorbeeld voor 1000 MW aan vergunningaanvragen liggen.

Te realiseren duurzame opwek in 2030	35 TWh
Gerealiseerd Energieakkoord 2013 (6.000 MW windenergie)	15 TWh
Resterende opgave voor de RES	20 TWh

De Regionale Energiestrategieën dienen dus nog 20 TWh aan duurzame opwek op te leveren. Als deze opgave voor de helft wordt ingevuld met zonne-energie, betekent dit globaal een areaal van 8.100 ha en 16.650 ha. aan zonnepanelen<sup>7</sup>. De totale hoeveelheid landbouwgrond in Nederland is ongeveer 1,85 miljoen ha<sup>8</sup>, waarvan ruim de helft grasland. Zonne-energie zou - bij volledige realisatie op landbouwgronden - dus *circa 0,7% van alle landbouwgronden* in Nederland bestrijken.

---

7 Het aantal hectare benodigd voor het opwekken van een TWh aan zonne-energie is afhankelijk van verschillende variabelen als de kracht van het paneel, het aantal vollasturen en de intensiteit van het landgebruik. Bij zonnevelden met meer ruimte voor landschappelijk inpassing, natuurontwikkeling en combinatie met recreatieve functies zal het benodigde aantal hectares hoger liggen.

<sup>8</sup> Bron: Ontwerp van het klimaatakkoord, 21 december 2018, p. 136.



# Hoofdstuk 3 Rijksbeleid



### 3.1 Inleiding

---

Bij de toedeling van bevoegdheden aan Rijk, provincies en gemeente is de wetgever uitgegaan van ‘bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid’. Elk overheidsniveau heeft een verantwoordelijkheid voor een bepaald ruimtelijk beleid. Verbinding tussen de drie overheidsniveaus wordt bereikt met inzet van overleg en afstemming bij voorbereiding van ruimtelijke visies, plannen en projecten. Voor het zeker stellen van rijksbelangen en provinciale belangen in provinciale inpassingsplannen en bestemmingsplannen zijn regels gesteld in het Besluit algemene regels omgevingsrecht (Barro) en bijbehorende regeling en in provinciale verordeningen.

Het nationaal ruimtelijk beleid is vastgelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, maart 2013), die onder de aanstaande Omgevingswet wordt opgevolgd door de Nationale Omgevingsvisie (Novi). Het kabinetsperspectief NOVI<sup>9</sup> stelt: “Zonnepanelen op daken of zonneweiden in landelijk gebied met lage landschappelijke, ecologische of landbouwkundige waarden hebben de voorkeur.” In de SVIR is het volgende gesteld: “Het is primair de taak van provincies en gemeenten om voldoende ruimte te bieden voor duurzame energievoorziening (zoals zonne-energie en biomassa). Het ruimtelijk rijksbeleid voor (duurzame) energie beperkt zich daarom enkel tot grootschalige windenergie op land en op zee.”

Het huidige rijksbelang in de ruimtelijke ordening is beperkt tot nationale belangen op terreinen als defensie en waterveiligheid. Met de ontwikkeling van zonneparken is geen ruimtelijk belang gemoed dat op rijksniveau zou moeten worden behartigd. Als het gaat om de bescherming van landschappelijke waarden zijn primair de provincies verantwoordelijk.

### 3.2 Rijksbeleid gebouwgebonden zon-pv

---

Op dit moment geldt er, met uitzondering van het Bouwbesluit en de Monumentenwet, geen landelijke wetgeving of beleidskader voor dakgebonden zon-pv. Wel stimuleert de rijksoverheid individuen, coöperaties en bedrijven om te investeren in zonne-energie, waaronder zon-pv op dak. Het Rijk heeft maatregelen genomen om het gebruik van zonne-energie te vergroten. De maatregelen zijn (vrijwel allemaal) financieel van aard.

Naast *expliciet* beleid gericht op zon-PV kan Rijksbeleid ook *impliciet* sturend zijn op plaatsing van zon-PV op dak of in veldopstelling. Denk hierbij aan de SDE of het bouwbesluit (daken niet sterk genoeg). In deze rapportage is dit niet meegenomen.

---

<sup>9</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/10/05/kabinetsperspectief-novi>

### 3.2.1 *Financieringsmaatregelen*

---

#### **Energiebespaarlening**

Woningeigenaren en Verenigingen van Eigenaren kunnen energiebesparende maatregelen financieren met behulp van de gunstige Energiebespaarlening van het Nationaal Energiebespaarfonds. Deze lening heeft een laag rentetarief. Van het geleende bedrag mag 75% worden aangewend om zonnepanelen te financieren.



### 3.2.2 *Productie-gerelateerde maatregelen*

---

#### **Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+)**

De subsidie SDE+ richt zich op bedrijven en (non-profit)instellingen en stimuleert de ontwikkeling van een duurzame energievoorziening in Nederland. De SDE+ compenseert het verschil tussen de kostprijs van een hernieuwbaar energieproject (*basisbedrag*) en de marktwaarde van de geproduceerde energie (*correctiebedrag*), ook wel de onrendabele top genoemd. De SDE+ kent 4 categorieën voor zon-pv:

**Tabel 1** Basisbedragen zon-pv (voorjaarsronde 2019)

Categorie	Basisbedrag (€/kWh)
Zon-pv > 15 kWp en < 1 MWp	0,101
Zon-pv > 1 MWp dak	0,095
Zon-pv > 1 MWp veld/water	0,093
Zon-pv > 1 MWp zonvolgend veld/water	0,093

In de bovenste categorie kan subsidie worden aangevraagd voor zowel dak- als veldopstellingen. In deze categorie worden de meeste aanvragen gedaan.

#### **Salderingsregeling**

Deze regeling is bedoeld voor consumenten en andere kleinverbruikers. Aan het net teruggeleverde duurzame elektriciteit, door bijvoorbeeld zonnepanelen, mag worden verrekend met de elektriciteit die een consument van het net afnam. De regeling voor salderen krijgt vanaf 2021 naar verwachting een andere vorm in een nieuwe regeling: terugleversubsidie.

### 3.2.3 *Fiscale maatregelen*

---

#### **Regeling Verlaagd Tarief (Postcoderoosregeling)**

Vanuit de belastingwetgeving bestaat de mogelijkheid om minder energiebelasting te betalen via de Regeling Verlaagd Tarief (RVT), ook bekend als de postcoderoosregeling. De regeling is bedoeld voor (energie)coöperaties van kleinverbruikers (<10.000 kWh per jaar) die elektriciteit met hernieuwbare energiebronnen opwekken. De RVT geldt tot 2020, daarna wordt de regeling mogelijk vervangen door een terugleversubsidie.

### **BTW terugvragen**

Particulieren kunnen de btw op aanschaf en installatie (21%) van zonnepanelen terugvragen bij de Belastingdienst.

### **Energie-investeringsaftrek (EIA)**

De EIA biedt ondernemers, verenigingen en stichtingen de mogelijkheid om fiscaal voordeel te behalen. Fiscale aftrek is te verkrijgen voor duidelijk omschreven investeringen (specifiek) én voor maatwerkinvesteringen (generiek) die een forse energiebesparing opleveren, waaronder ook zonnepanelen voor elektriciteitsopwekking.

## **3.3 Rijksbeleid grondgebonden zon-pv**

---

Voor grondgebonden zon-pv (en andere bronnen van duurzame energie) bestaat geen landelijke doelstelling, zoals dat voor windenergie op dit moment (6.000 MW in 2020) wel het geval is. In het nog door het kabinet vast te stellen Klimaatakkoord is een doelstelling opgenomen van 35 TWh duurzame elektriciteitsproductie in 2030. Naar verwachting zal een groot aandeel hiervan door wind- en zonne-energie worden geleverd.

In de Elektriciteitswet (1998) is bepaald dat op de ontwikkeling van productie-installaties voor de opwek van duurzame elektriciteit (anders dan met windenergie) van tenminste 50 MW de Rijkscoördinatie­regeling (RCR) ex artikel 3.33 Wro van toepassing is. De Minister treedt dan op als bevoegd gezag voor de ruimtelijke toestemming (inpassingsplan of omgevingsvergunning). Dit betekent dat met de ontwikkeling van zon-projecten van 50 MW of meer een rijksbelang is gemoeid.

Het Rijk kan er in die situaties ook voor kiezen de RCR niet toe te passen. Dat kan als door toepassing geen betekenisvolle versnelling in de besluitvorming of andere voordelen worden verwacht. Het Rijk kan dan de bevoegdheid overdragen aan de provincie of de gemeente. Hierbij neemt het rijk in overweging of de betrokken provincie of gemeente voornemens is medewerking te verlenen aan een initiatief. In de praktijk is nooit gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. In Nederland is aan 5 zon-projecten (met een omvang van 50 MW of meer) SDE+ verleend (2 in Groningen, 1 in Friesland, 1 in Overijssel en 1 in Zeeland, peildatum oktober 2018). Voor geen van deze projecten is de RCR-regeling toegepast.

Naast het ruimtelijk beleid is er de Stimuleringsregeling Duurzame Energie, de landelijke subsidieregeling waarmee de productie van duurzame energie wordt gesubsidieerd (zie par. 3.2.2).

## Hoofdstuk 4 Inventarisatie provinciaal zon-beleid





## 4.1 Inleiding

---

Provincies vormen een belangrijke schakel in de vormgeving van het ruimtelijk beleid. In de Wet ruimtelijke ordening (Wro, 2008) is een verdeling van bevoegdheden opgenomen, waarbij het primaat is gelegd bij het gemeentebestuur. *Centraal wat moet, decentraal wat kan* was de leidende gedachte. Voor sommige ruimtelijke vraagstukken geldt dat sprake is van een bovengemeentelijk, provinciaal ruimtelijk belang of nationaal belang. Daarvoor zijn regels gesteld in provinciale ruimtelijke verordeningen en zijn structuurvisies (of omgevingsvisies) opgesteld. Voor zonneparken geldt dat sprake is van een provinciaal ruimtelijk belang dat samenhangt met restrictief beleid voor het buitengebied. Dat betekent dat verstedelijking buiten bestaand stedelijk gebied zo veel mogelijk wordt tegengegaan.

In praktijk wordt dit door de provincies verschillend ingevuld. In enkele provincies is gekozen voor regels op hoofdlijnen, waarbij gedurende de gemeentelijke besluitvormingsprocedures instemming van GS moet worden gevraagd in de vorm van een art. 3.1.1 vooroverleg. Indien de ontwikkeling strijdig is met provinciaal beleid kan de gemeente de bevoegdheden op grond van de Wro inzetten om congruentie met provinciale regels zeker te stellen. In andere provincies is gekozen voor een meer gedetailleerde uitwerking van provinciale regels, waarbij in directe zin meer sturing op omvang en verschijningsvormen van zonneparken wordt uitgeoefend. Ook wordt soms gebruikgemaakt van provinciale commissies of adviseurs om de kwaliteit van ruimtelijke plannen te beoordelen. Dit dient dan als basis voor het al dan niet verlenen van goedkeuring aan gemeentelijke besluiten.

Als onderdeel van de beleidsanalyse is op 13 december vorig jaar een vragenlijst verzonden aan medewerkers van alle provincies. De ingevulde vragenlijsten bieden een goed inzicht in en overzicht van de ruimtelijke beleidskaders in de provincies. In dit hoofdstuk zijn de antwoorden verwerkt van de vragenlijst, aangevuld met beknopte een desk-study.

## 4.2 Provinciaal beleid gebouwgebonden zon

---

Veel provincies streven naar het zo veel mogelijk benutten van beschikbare en geschikte dakoppervlak voor de productie van zonne-energie. Indien een vastgesteld beleids- of toetsingskader wordt gehanteerd, betreft dit vaak beleid voor zonne-energie in algemene zin, waarbij verschijningsvormen en inhoud onderling flink verschillen.

Enkele provincies stimuleren zon op dak door middel van specifieke maatregelen:

- Asbest eraf, zon erop (Fryslân en Noord-Brabant)
- Asbest eraf, postcoderoos erop
- Subsidieregeling zonne-energie op bedrijventerreinen (Zuid-Holland)
- Subsidieregeling zonne-energie op maatschappelijk vastgoed (Noord-Holland) (tot 2016).

Een aantal provincies stelt de Zonatlas beschikbaar en/of benadert actief bedrijven waar dakoppervlak beschikbaar is.

#### **4.3 Potentie en doelen**

---

De ingevulde vragenlijsten bieden een globaal inzicht in de provinciale mogelijkheden en doelstellingen. Echter, er wordt met verschillende maateenheden (GWp/MWp, PJ, GW/MW, MWh) en verschillende jaartallen voor doelstellingen gewerkt, wat het onderling vergelijken en monitoren bemoeilijkt.

Gelderland geeft aan dat de doelstelling uit het RES-traject zal volgen. Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland en Utrecht hebben geen specifieke zon-pv-doelstelling.

(Zie vraag 1 en 2 in Bijlage 1 – Vragenlijst.)

#### **4.4 Beleids- en/of toetsingskaders**

---

Op één na hebben alle provincies een vastgesteld beleids- of toetsingskader voor zonne-energie, waarbij verschijningsvormen en inhoud onderling flink verschillen. Tien provincies hebben het beleid vastgelegd (of gaan dat binnenkort doen) in een Omgevingsvisie/Structuurvisie en/of hebben regels opgenomen in een Provinciale Verordening.

(Zie vraag 3 en 4 Bijlage 1 - Vragenlijst.)

#### **4.5 Belangrijke aspecten bij ruimtelijke afwegingen grondgebonden zon**

---

In vrijwel alle provincies worden ruimtelijke, landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten genoemd als belangrijke aspecten in de ruimtelijke afwegingen voor grondgebonden zonnevelden. Het combineren van zonneparken met bestaande structuren en functies is in bijna alle provincies van belang. Ook meervoudig ruimtegebruik wordt vaak genoemd. Provincies signaleren een leemte in kennis wat betreft de effecten van zonne-installaties op ecologie en bodemkwaliteit.

In zes provincies geldt een expliciete compensatieverplichting voor het verlies van ecologische of landschappelijke waarden als gevolg van grondgebonden zonne-energie:

- uitvoeringsregels voor het toepassen van faunavriendelijke inpassing
- het beperken van het aantal hectares zonneveld in het landelijk gebied
- de verankering in andere strategische opgaven voor ecologie, landbouw en landschap.

Binnen vier provincies is deze afweging doorgelegd naar de gemeente of vindt de afweging plaats in het kader van de vergunningverlening (Wabo of Wnb). Een aantal provincies geeft aan dat zij dit als een uitdaging zien, waarop wordt gestudeerd of in de praktijk mee wordt geëxperimenteerd. In de helft van de provincies worden voorwaarden gesteld aan proces- of projectparticipatie. In de andere provincies is dit niet het geval, of wordt dit overgelaten aan de gemeenten.

(Zie vraag 5, 6 en 7 Bijlage 1 - Vragenlijst.)

#### **4.6** **Proces- en projectparticipatie**

---

In de helft van de provinciale kaders worden voorwaarden gesteld aan proces- en of projectparticipatie. Er wordt veelal gesteld dat draagvlak en participatie voorwaardelijk zijn, anders is er geen zonnepark mogelijk. De andere helft heeft dit niet expliciet opgenomen of wenst dit over te laten aan de gemeente.

(Zie vraag 8 Bijlage 1 - Vragenlijst.)

#### **4.7** **Netaansluiting**

---

Vrijwel alle provincies signaleren de netaansluiting als één van de belangrijkste uitdagingen voor de uitrol van duurzame energie: zij zijn hierover in overleg met de netbeheerders of voeren onderzoek uit. In verschillende provincies speelt de netaansluiting concreet een rol in het beleid, bijvoorbeeld door te stimuleren dat energie wordt opgewekt waar het wordt gebruikt of het combineren met windenergie, zonder vooraf te sturen op concrete locaties.

(Zie vraag 9a Bijlage 1 - Vragenlijst.)

#### **4.8** **Het beleids- en toetsingskader in de praktijk**

---

##### Benodigde ruimte

De provincies concluderen dat er voor het behalen van de energieopgave (veel) meer ruimte nodig is dan daken en binnenstedelijk gebied kunnen bieden, maar missen instrumenten om daarop te kunnen sturen. Een instrument dat in enkele provincies wordt ingezet is een motiveringsvereiste in de vorm van een 'ladder'. Een dergelijk vereiste kennen we ook voor de afweging van het toestaan van nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied (art. 3.1.6. Bro). Alhoewel aanvankelijk onduidelijkheid bestond over de toepassing van dit artikel op de ontwikkeling van grondgebonden zonneparken, overheerst mede op grond

van jurisprudentie<sup>10</sup> bij andere energieprojecten inmiddels de uitleg dat zonneparken niet kunnen worden getypeerd als 'stedelijke ontwikkeling' in de zin van artikel 3.1.6 Bro, zodat deze ladder van verstedelijking niet van toepassing is. Dat is niet vreemd omdat deze ladder werd geïntroduceerd om te bevorderen dat bij de ruimtelijke planning van bedrijventerreinen consequent nut en noodzaak van de ontwikkeling ofwel de ruimtebehoefte in kaart werd gebracht, rekening houdend met de mogelijkheden van herstructurering en intensief ruimtegebruik. Dat neemt niet weg dat voor zonneparken een specifieke ladder als motiveringsvereiste kan worden gevraagd.

#### Volgtijdelijkheid

Een 'volgtijdelijke' zonneladder wordt door enkele provincies als beperkend ('een rem op de transitie', 'werkt verlamdend, vertragend') en ongewenst beschouwd. Een ladder impliceert dat voordat aan de derde trede (zon in agrarisch gebied) wordt toegekomen, eerst mogelijkheden voor zon-op-dak en functiecombinaties moeten worden benut, voordat zon op (agrarische) grond kan worden gerealiseerd. Deze zorg over dit type ladder wordt mede ingegeven door gebrek aan zeggenschap bij initiatiefnemers, die aangeven dat grondgebonden projecten die niet op agrarische grond liggen, lastig te ontwikkelen zijn.

Ten tweede kan in de praktijk niet worden gewacht met ontwikkelingen totdat alle opties op beide andere treden van de ladder zijn benut. Dat zou betekenen dat projecten op de derde trede überhaupt niet kunnen worden toegestaan. Een ladder kan hoogstens worden benut voor een regionale afweging bij het zoeken naar locaties als onderdeel van het ruimtelijk beleid, waarbij op enig moment kan worden geconcludeerd dat verdere ontwikkeling van zon-op-landbouwgrond niet langer in verhouding is. Geen van de provincies heeft vastgelegd wanneer er sprake zou zijn van een wanverhouding en er wordt ook niet op gemonitord.

(Zie vraag 9b en 10 Bijlage 1 - Vragenlijst.)

---

<sup>10</sup> Zie persbericht gemeente Hof van Twente <https://www.hofvantwente.nl/nc/actueel/nieuws-en-persberichten/nieuwsbericht/archief/2019/01/artikel/groen-licht-zonne-park-waterlanden-3494.html>

# Hoofdstuk 5 Analyse Vragenlijsten



## 5.1 Inleiding

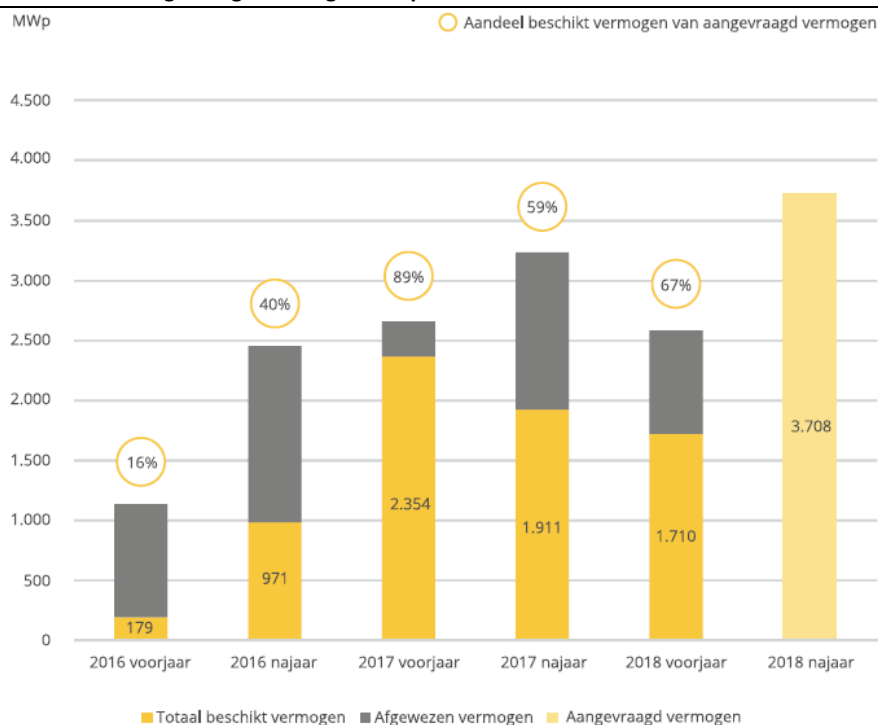
De motie Dik-Faber roept op om onbenutte daken en terreinen beter te benutten voor zon-PV en landbouw en natuur zo veel mogelijk te ontzien. In de volgende paragraaf (5.2) is eerst nagegaan welke groei in opgesteld vermogen wordt verwacht (desk study). Vervolgens zijn de provinciale beleidskaders geanalyseerd (par. 5.3), met name door de antwoorden op de vragenlijst te interpreteren.

Daarna zijn naar aanleiding van deze analyses enkele conclusies getrokken over de mate waarin met de huidige afwegingskaders afdoende invulling gegeven wordt aan de oproep uit de motie (H5).

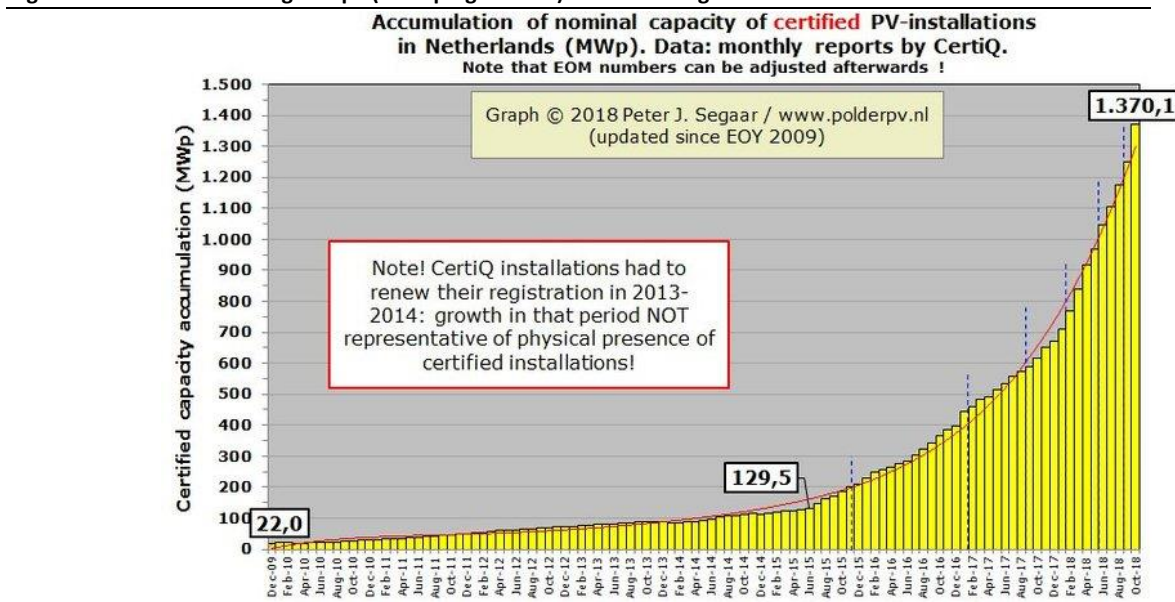
## 5.2 Stevige groei dakgebonden zon en grondgebonden zon

In de praktijk blijkt dat in alle provincies zowel voor grondgebonden zon als dakgebonden projecten zijn gerealiseerd, afgaande op het overzicht van verstrekte SDE+-subsidies. Grondgebonden opstellingen maken een voorspoedige ontwikkeling door, waarbij de omvang van zonneparken flink is toegenomen. Het aantal principeverzoeken ('concept vergunningaanvraag'), vergunningaanvragen en SDE+-beschikkingen geeft aanleiding voor een gevoel dat sprake is van een explosieve toename. Hier staat tegenover dat in enkele provincies het aantal grootschalige grondgebonden zon-projecten nog op één hand te tellen is.

**Figuur 5** Beschikt en aangevraagd vermogen zon-pv. Bron: Holland Solar



Figuur 6 Ontwikkeling zon-pv (CertiQ registraties). Bron: P.J. Segaar



In de beschikbare datasets wordt helaas geen onderscheid gemaakt tussen dakgebonden en grondgebonden pv-installaties. In bovenstaande grafiek zijn bijvoorbeeld ook grootschalige installaties op dak opgenomen. Het ontbreekt aan exacte gegevens over de ontwikkeling van grondgebonden zon-pv.

De groei van dakgebonden zon-pv en grondgebonden zon-pv zet zich de komende jaren door: zo is er een totaal van 6.500 MW aan zonneprojecten dat een SDE+-beschikking heeft gekregen, maar nog niet is gerealiseerd (zie figuur 5).

De voorbeelden van gemeenten die worden overspoeld met principeverzoeken en aanvragen van ontwikkelaars van zonneparken zijn talrijk. Voor die gemeenten vormt een eenduidig en restrictief provinciaal toetsingskader een handige steun voor het (tijdelijk) niet in behandeling nemen van aanvragen. Uiteraard is het in alle gevallen beter om gemeentelijk beleid op te stellen voor grondgebonden zonneparken.

In 2019 wordt in het kader van de Regionale Energiestrategieën duidelijk hoe de 35 TWh regionaal wordt ingevuld en met welke mix van bronnen in de energievraag kan worden voorzien. Wij verwachten dat grondgebonden zonprojecten hier een prominente plaats in krijgen als kostenefficiënte bron voor de productie van duurzame elektriciteit. Voor het opstellen van een RES wordt een gebiedsproces doorlopen, waarbij in samenspraak met inwoners en belanghebbenden wordt bepaald hoe de opwek van duurzame energie ruimtelijk kan worden ingepast. Het voordeel van deze gebiedsprocessen is dat daarin wordt verkend welk regionaal draagvlak er is voor zon op land, tegen de achtergrond van de regionale opgave. In een dergelijk gebiedsproces wordt niet alleen verkend welk aandeel zon op land krijgt in de totale energiemix, maar ook vooraf bepaald welke locaties meer en minder geschikt zijn voor zon.

De RES vormt de input voor het ruimtelijk beleid van gemeenten en provincies en is een belangrijke basis voor de ontwikkeling van grondgebonden zon-PV in de periode tot 2030.

## 5.3 Analyse Provinciaal zon-beleid

### Grote verschillen in potentie en doelstellingen zon-PV

Potenties en doelstellingen voor zon-PV verschillen aanzienlijk.

NB: In de vragenlijst zijn verschillende grondslagen en referentie jaren gebruikt waardoor een direct vergelijk niet mogelijk is.

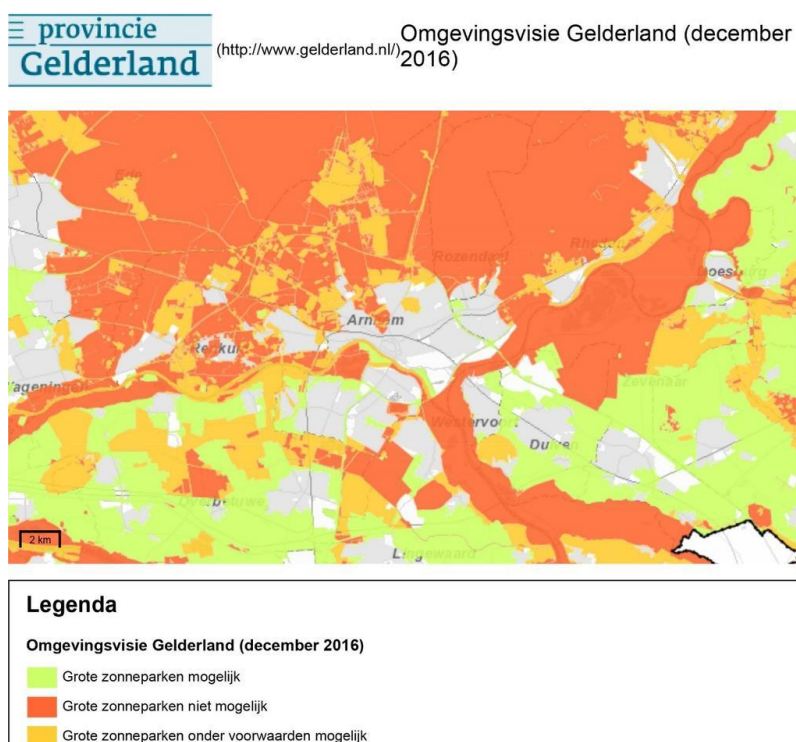
### Gebouwgebonden zonne-energie: belangrijk, er is beperkt instrumentarium

Over één ding zijn alle provincies het roerend eens: plaatsing van gebouwgebonden zonnepanelen moet altijd mogelijk zijn en is een goede manier om duurzame elektriciteit op te wekken. Dit is goed verankerd in provinciaal zonbeleid. De provincies hebben zelf echter geen 'hard' instrumentarium om dit te stimuleren. Ze mogen zelf bijvoorbeeld geen bouwvoorschriften stellen aan nieuwe gebouwen. Een aantal provincies stimuleert zon op dak met subsidie of in combinatie met asbest-sanering.

In de praktijk blijken bij zon-op-dak een aantal knelpunten te liggen:

- Dakconstructies zijn te licht en niet ontworpen voor zonnepanelen.
- Het benaderen van individuele dakeigenaren is zeer arbeidsintensief.
- Daken zijn in gefragmenteerd (particulier) bezit, en het plaatsen van zonnepanelen is een individuele keuze van de eigenaar: het beleid bevat geen instrumenten om dit af te dwingen.
- Subsidieregelingen als het Energiebespaarfonds zijn nog vrij onbekend.
- Er gaat een te weinig stimulerende, wellicht zelfs averechtse, werking uit van de SDE-categorie "zon op dak". Omdat het subsidiebedrag voor dakgebonden zon hoger is dan voor grondgebonden zon, kunnen grondgebonden zonnepanelen de subsidiepot uitputten.

**Figuur 6** Omgevingsvisie Gelderland Zonneparken (uitsnede regio Arnhem).





### Geen grote verschillen in gebruikte kaders provinciaal zon-beleid

Tussen de provincies onderling is er geen aanzienlijk verschil in de wijze waarop het zon-beleid is vormgegeven. 10 provincies doen het via een Omgevingsvisie/plan. Gelderland doet het anders: het kader is vastgelegd in een Omgevingsvisie, met kaart (zie figuur 6). In Gelderland wordt een zonnepark als 'groot' beschouwd bij een oppervlakte van meer dan 2 ha. NB: Hiermee wordt niets gezegd over de *inhoud* van het beleid.

### Essentiële inhoudelijke verschillen grondgebonden zon-beleid

Vrijwel alle provincies (11) hebben vastgesteld zon-beleid, waarbij sprake is van essentiële inhoudelijke verschillen. Bijvoorbeeld: in 4 provincies worden geen gebieden op voorhand uitgesloten voor grondgebonden zonneparken, terwijl in 5 provincies grondgebonden zon alleen kan worden gebouwd aansluitend aan stedelijk gebied, of met een functiecombinatie. In de provincie Zeeland is er geen grondgebonden zonnepark mogelijk<sup>11</sup> in agrarisch gebied of natuurgebied. In de provincie Gelderland daarentegen worden gemeenten en initiatiefnemers het meest vrijgelaten bij het ontwikkelen van een zonnepark.

### Natuurgebieden: altijd uitgesloten

Vrijwel alle provincie sluiten natuurgebieden en andere waardevolle gebieden uit (lees: Natura 2000, NNN, waardevolle open landschappen, etc.). Daar waar dat niet het geval is, moeten zonnevelden voldoen aan de geldende beschermings- en instandhoudingsdoelen, wat zonprojecten in die gebieden erg onwaarschijnlijk maakt.

### Grondgebonden zon: graag op restgronden, lastiger op landbouwgebied

De meeste provincies hebben een voorkeur voor zonneparken op restgronden. Daarmee wordt bedoeld: direct naast bestaande bebouwde gebieden, industrieterreinen of gebieden waar een dubbelfunctie mogelijk is. Voor restgronden worden beduidend minder stringente regels toegepast. Voor agrarisch gebied daarentegen hanteren de meeste provincies behoorlijk strenge eisen. Hier wordt een goede ruimtelijke inpassing van groot belang geacht, waarop streng wordt getoetst. Aanvullend worden voorwaarden gesteld op het vlak van draagvlak en participatie. Overigens geldt hier net als voor andere type locaties dat ruimtelijk beleid een van de factoren is waar locatiekeuze op wordt gebaseerd. Mogelijk spelen ook andere factoren een rol, te denken valt aan verkrijgbaarheid en grondprijzen.

NB: in de praktijk worden grondgebonden zonneparken alleen geplaatst op akkerbouwgrond, minder op gronden waar melkvee gehouden wordt, omdat de agrariër bij plaatsing van een zonnepanelen zijn mestquotum (fosfaatrechten) kwijtraakt.

### Er is goed functionerend provinciaal zon-beleid

Uit de analyse van het provinciaal beleid en de provinciale ruimtelijke regels komt het beeld naar voren dat in het algemeen sprake is van goed functionerende doorwerking van provinciaal beleid in gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming, voor wat betreft projecten en plannen voor grondgebonden zonneparken. In elke pro-

---

<sup>11</sup> Met uitzondering van landbouwgronden die worden bestemd voor bouwen, maar waar de bouw nog niet is gestart.

vincie is sprake van regie, in meer of mindere mate direct toetsing aan regels (toelatingsplanologie) of juist meer conform het overlegmodel. Het beleid van provincies is voortdurend in ontwikkeling. In verscheidene provincies is - vooruitlopend op evaluatie en nieuwe beleidsvorming - sprake (geweest) van een tijdelijke stop op de ontwikkeling van nieuwe grondgebonden zonneparken.

#### Doorleggen verantwoordelijkheid naar gemeenten

Door een aantal provincies wordt de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke afweging over grootschalige zonnevelden bij de gemeenten neergelegd. In veel gevallen ontbreekt het gemeenten echter aan een adequaat toetsingskader voor deze afweging, waardoor ontwikkelingen stil kunnen komen te liggen. In sommige gevallen geeft de provincie wel een kader mee, bijvoorbeeld in Noord-Brabant.

#### Ontzien natuur en landbouw

Wanneer het provinciaal zonbeleid wordt uitgedrukt in termen van het zo veel mogelijk ontzien van natuur en landbouw, geldt dat natuur in de huidige praktijk in hoge mate wordt ontzien. Niet uit te sluiten valt dat kap van bomen moet plaatsvinden voor de plaatsing van zonnepanelen. Daarnaast worden op enkele locaties experimenten uitgevoerd voor de financiering van de realisatie van nieuwe natuur met tijdelijke zonneparken. Het gaat daarbij echter om de realisatie van nieuwe natuur. Voor wat betreft het ontzien van landbouwgronden vinden momenteel ontwikkelingen plaats waarbij bij veel provincies strenge voorwaarden gelden. Dat is echter niet gebaseerd op het uitgangspunt 'bescherming van landbouwgrond', maar de bescherming van landschapswaarden.

#### Ruimtelijke kwaliteit middels gebiedsproces

Een belangrijk uitgangspunt van provincies is dat het bereiken van ruimtelijke kwaliteit zich slecht verhoudt met het stellen van *gedetailleerde* (randvoorwaardelijke) regels voor het ontwerp van zonneparken. Beleid dat is gericht op het doorlopen van een zorgvuldig gebiedsproces kan daarentegen wel bijdragen aan de kwaliteit. Een op maat gesneden geïntegreerd ontwerp voor een zonnepark, waarbij rekening wordt gehouden met leefomgeving en landschappelijke en ecologische kwaliteiten komt het beste tot zijn recht in een gebiedsproces waarin al deze facetten aan de orde komen.

#### Geen volgordelijkheid

De meeste provincies geven aan dat de plaatsing van zonneparken in agrarisch gebied niet stil mag komen te liggen omdat nog niet alle daken vol liggen. Dat betekent overigens niet dat plaatsing in agrarisch gebied ongebreideld plaats kan vinden. Alle provincies zetten sterk in op het ontzien van natuurwaarden/visuele aspecten en in het stand houden dan wel vergroten van ruimtelijke kwaliteit.

#### 'Landbouwkundige waarden' niet in beleid

Er wordt in provinciaal beleid niet gesproken over 'landbouwkundige waarde'. Het is ook de vraag hoe deze waarde moet worden geoperationaliseerd: gaat het om de opbrengst per hectare, of bijvoorbeeld om de grondsoort of de geomorfologische waarde? Een studie naar de commerciële waarde op basis van historische transactiegegevens kan mogelijk als basis dienen voor het differentiëren naar landbouwgrond met hogere en lagere waarden.

Wat op dit moment kan worden geconstateerd is dat vooral de armere landbouwgronden worden gebruikt voor de aanleg van zonneparken. De opbrengst van zonneparken kan niet concurreren met die van landbouwgronden met een financieel hoge opbrengst. Met andere woorden, de markt lost het vraagstuk van optimaal economisch grondgebruik efficiënt op. Wellicht geldt hierbij een uitzondering voor zonneparken op landbouwgrond die direct naast een transformatorstation ligt (< 1km).

#### Netaansluiting

Alhoewel netaansluiting geen rol speelt in provinciaal beleid, signaleren de provincies dat de (beperkte) netcapaciteit een probleem gaat vormen. Een aantal provincies constateert dat zonneparken financieel alleen uitkunnen als zij dicht op trafo-stations gesitueerd zijn.

#### Beleid is voornamelijk toetsend/restrictief

Vrijwel alle provincies, wellicht op Gelderland na, voeren een toetsend/restrictief beleid als het gaat om plaatsing van grondgebonden zonneparken. Gezien de concept-doelstellingen in het Klimaatakkoord dringt de vraag zich op of deze rol niet meer omgebogen moet worden in een proactieve rol.

# Hoofdstuk 6 Mogelijk Instrumentarium



## 6.1 Doorkijk instrumentarium Rijk

---

Welke mogelijkheden heeft het Rijk- theoretisch gezien - om de plaatsing van zonneparken op lokaal niveau (provincie en gemeente) te beïnvloeden? Hier wordt in de Motie Dik-Faber om gevraagd. We hebben getracht hier een eerste indicatie te geven van instrumentarium dat ingezet zou kunnen worden door het rijk. De onderstaande lijst staat los van de vraag of het wenselijk is om een of meerdere instrumenten in te zetten.

## 6.2 Stimuleren zon op daken

---

### **Wet Zon op Dak invoeren**

Wettelijk verplichten via het Bouwbesluit of een AMvB om op elk geschikt dak zonnepanelen voor te schrijven. In het Bouwbesluit kan nieuwbouw ook verplicht worden 'zonnvriendelijk' te bouwen.

### **Salderen/teruglevering zonnestroom garanderen**

De huidige onduidelijkheid over de toekomst van de salderingsregeling werkt remmend op de ontwikkeling van zon op dak. Een gegarandeerde regeling biedt zekerheid en bevordert de plaatsing van dakpanelen.

### **Wettelijke beperkingen wegnemen**

Het lokaal delen van stroom toestaan. Op die manier kan een particulier zonnestroom leveren aan zijn buurman.

### **Het Nationaal Energiebespaarfonds beter vermarkten**

Dit financiële product maakt plaatsing van zonnepanelen op daken makkelijk en toegankelijk. Met een effectieve campagne beter bekend maken.

### **Subsidies zon op dak instellen. Ontzorgregeling opzetten**

### **Regelgeving aanpassen**

Verplichting invoeren om voor zonnepanelen geschikte dakconstructies te bouwen.

### **Energietoets in vergunning beter toepassen**

De energietoets in de bouwvergunning kan veel effectiever worden ingezet, bijvoorbeeld door vergunningverlening te vertragen als de energietoets onvoldoende is onderbouwd.

### **Overleg met bevoegd gezag initiëren**

Overleggen met lokaal bevoegd gezag voor het stimuleren van zon op dak. Bijvoorbeeld via een 'Task Force Zon op Dak'.

### **RCR-grens verlagen**

Bij projecten groter dan 50 MWp is het rijk bevoegd gezag. Als deze drempel wordt verlaagd (Elektriciteitswet), verkrijgt het rijk meer zeggenschap over meer grootschalige zonneparken.

### **Handreiking grondgebonden zonneparken opstellen**

Het Rijk schrijft een *Handreiking Grondgebonden zonneparken*, waarin wordt aangegeven dat landbouwgronden (of beter: gebieden met landbouwkundige waarden) zo veel mogelijk dienen te worden ontzien. De handreiking kan ook worden opgenomen in het Barro.

### **Sturen op ruimte op het net**

Netcapaciteit is een groot knelpunt. Bevoegde gezagen zouden bij het verlenen van vergunningen voorrang kunnen geven aan projecten waarvoor ruimte op het net beschikbaar is.

### **Gebieden uitsluiten**

In de NOVI of een Structuurvisie Zon op Land kan het rijk gebieden met landbouwkundige waarden uitsluiten of beperken. Ook kan nationaal worden voorgeschreven dat een afwegingskader zon in de provinciale Omgevingsvisies wordt opgenomen.

### **SDE+-regeling differentiëren**

De SDE-regeling kan verder worden gedifferentieerd met hogere subsidies voor zon op dak en lagere of geen subsidies voor zonneparken op landbouwgronden. Dit werkt uitsluitend als er schotten in de SDE-regeling worden aangebracht.

### **GOB-regeling instellen**

Grondgebonden zonneparken subsidiëren en verplicht stellen dat ze na 25 jaar natuurgebied worden. Zie Groen Ontwikkelingsfonds Brabant, kwetsbare gebieden.

### **Besluit MER uitbreiden**

Een MER-categorie toevoegen aan het Besluit MER, waarmee het aanleggen van een zonneveld mer-beoordelingsplichtig wordt.

### **Provincies belonen**

Biedt een beloning voor provincies die de meeste zon op dak weten te realiseren.

### **Aansluiten bij de Regionale Energiestrategie**

- Stimuleren zon op dak
- Zorgvuldig locaties afwegen voordat gekozen wordt voor landbouw- of natuurgronden. Dit vraagt om pro-actief beleid, zoals in Noord-Holland of Gelderland het geval is.

**NB:** Extra op dak gerealiseerde zon-pv mag niet worden meegeteld bij het realiseren van de 35 TWh doelstelling in het kader van de RES<sup>12</sup>. In die zin werkt de systematiek van de RES in tegengestelde richting van wat de motie Dik-Faber beoogt.

<sup>12</sup> Handreiking Regionale Energiestrategieën, par. 3.2

# Hoofdstuk 7 Conclusies, aanbevelingen en overwegingen



### Zon op dak: onbetwist maar meer stimulering gewenst

Er is eensgezindheid over dat 'zon op dak' veel en vaak toegepast dient te worden. Een positief, stimulerend instrumentarium om dit te bevorderen ontbreekt echter, zowel bij de provincies als bij het Rijk. Plaatsing zonnepanelen op daken zou gemakkelijker, effectiever en sneller moeten gaan. Hier kan een nationaal afwegingskader wellicht meerwaarde hebben, zeker als dit gepaard gaat met een effectief instrumentarium. Denk bijvoorbeeld aan het stimuleren of voorschrijven van 'solar-prepared' bouwen.

### Grondgebonden zon

Elke provincie heeft zijn eigen zonbeleid. Beleid dat in verschijningsvorm op elkaar lijkt, maar qua inhoud verschillend is. Natuurgebieden, in verschillende verschijningsvormen, zijn in elke provincie uitgesloten. Plaatsing op restgronden wordt door de meeste provincies als wenselijk gezien. Op restgronden worden minder strenge regels toegepast.

Voor agrarisch gebied hanteren de meeste provincies strengere eisen dan op restgronden of daken. Hier wordt een goede ruimtelijke inpassing van groot belang geacht en streng getoetst en bovendien dient er draagvlak en participatie te zijn. De meeste provincies willen plaatsing van zonneparken in agrarisch gebied niet geheel uitsluiten, maar wel stringent toetsen aan natuur- en visuele waarden en behoud van ruimtelijke kwaliteit. Alleen Gelderland hanteert een minder restrictieve aanpak en heeft middels een kaart aangegeven waar grondgebonden zonneparken met beperkte voorwaarden mogelijk zijn. Aan de andere kant staat Zeeland waar plaatsing op agrarische grond in principe niet mogelijk is.

De meeste provincies wijzen het toepassen van volgtijdelijkheid bij het plaatsen van zonnepanelen (eerst alle daken en dan pas agrarisch gebied) voor toetsen van individuele projecten af.

Landbouwkundige waarde is in het provinciaal beleid niet als criterium opgenomen. Indien landbouwkundige waarde wordt uitgedrukt in pachtprijs/ha dan kan gesteld worden dat de markt automatisch stuurt op locaties waar nu minder renderende functies en teelten zitten en de grondprijs het laagst is. Wellicht met uitzondering de landbouwgronden die direct naast een trafostation liggen (denk aan < 1km).

### Zon-pv grondgebonden is voornamelijk toetsend/restrictief

Vrijwel alle provincies, wellicht op Gelderland na, voeren een toetsend, restrictief beleid als het gaat om plaatsing van grondgebonden zonneparken. De vraag dient zich aan, gezien de concept-doelstellingen in het Klimaatakkoord, of deze rol niet meer omgebogen moet worden in een proactieve rol. Wellicht ook ter ondersteuning van de RES-processen.



## 7.2 **Is het huidige provinciale zon-PV beleid afdoende voor invulling motie?**

---

Het antwoord op de vraag of het huidige provinciale zon-PV beleid afdoende is om de motie Dik-Faber in te vullen luidt:

- Algemeen kan gesteld worden dat het vigerende provinciale beleid de landbouwgronden en natuurgebieden goed beschermt. Er is geen ongebreidelde plaatsing van zonneparken mogelijk op landbouwgronden:
  - Landbouwgronden zijn beschermd vanuit landschappelijke inpassingsvereisten
  - Natuurgronden zijn beschermd vanuit het vigerende natuurbeleid
  - Landbouwkundige waarden zijn geen criterium in het beleid: de markt stuurt hier naar gronden met minder renderende functies
- Zonder aanvullend (stimulerings)beleid voor zon op dak gaat dit aandeel niet sneller groeien.
- Als het gaat om gebouwgebonden zonneparken en zonneparken op restgronden kan gesteld worden dat een nationaal afwegingskader hier wellicht een stimulant kan geven.
- Een klein aantal provincies zou gebaat kunnen zijn bij een nationaal afwegingskader daar ze zelf nog geen afdoende beleid ontwikkelt heeft.
- Daarnaast kan een nationaal afwegingskader de 'best practices' uit de verschillende provincies uitdragen.

Wellicht kan een nationaal afwegingskader de energietransitie op verantwoorde wijze *versnellen*, zonder dat dit ten koste gaat van agrarische waarden, landschappelijke waarden en natuurwaarden. Flankerend aan een landelijk afwegingskader kan het Rijk verschillende instrumenten overwegen om het beleid te versterken (zie par. 6.3).

## 7.3 **Aanbevelingen**

---

### 7.3.1 *Suggesties voor vervolgonderzoek*

---

#### **Welk instrumentarium kan je het best inzetten om zon op dak te stimuleren?**

In voorgaand hoofdstuk is een aantal instrumenten gepresenteerd om zon op dak te stimuleren. Welke instrumentarium zou eventueel geschikt zijn? Bepaal dit samen met overheden en stakeholders.

#### **Hoeveel 'restgronden' zijn er in Nederland? En hoe zet je deze in?**

Het is onduidelijk wat restgronden precies zijn en hoeveel er van is. En hoe zorg je er voor dat deze maximaal worden ingezet? Onderzoek dit middels een GIS-studie.

### Monitor geïnstalleerd vermogen zon per type zonnepark

Er is geen helder beeld hoe de geplaatste MWp-en verdeeld zijn over:

- Particuliere daken <15kWp (geen SDE+)
- Daken van particulieren en bedrijven >15 kWp
- Restgronden
- Landbouwgronden

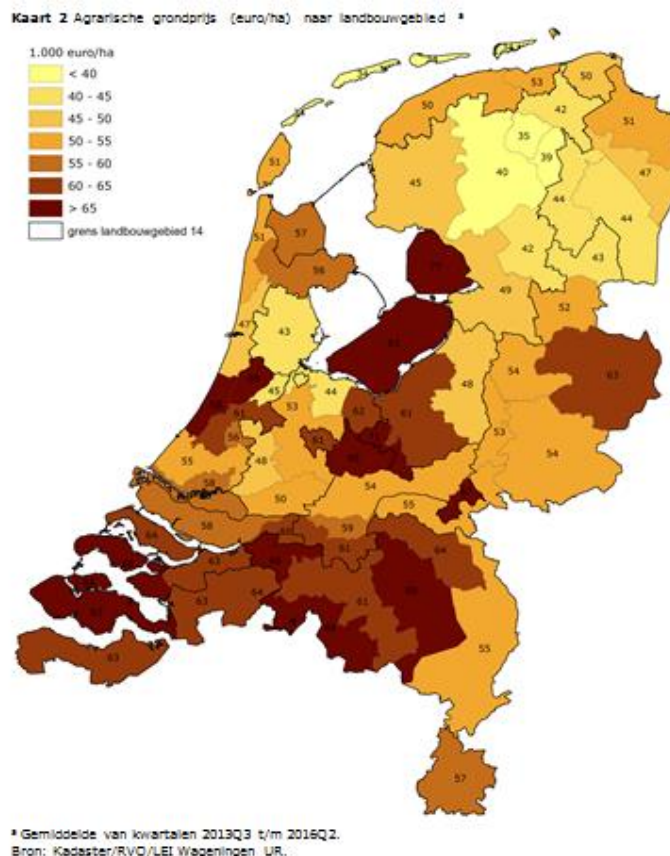
Om de vinger aan de pols te houden zou een programma kunnen worden opgezet dat het grondgebruik (bv. verdeeld naar typen) door zonne-energie monitort.

### Analyseer Landbouwkundige waarden

Stel een landbouwkundige waardenkaart op waarin in eerste instantie wordt gekeken naar commerciële waarde, maar ook naar grondsoort, droog/nat, veenoxidatie, grondwaterspiegel et cetera. Deze kan worden gekoppeld aan de lijst met verwachte projecten en maakt een goed geïnformeerde afweging over welke gronden we wel of niet geschikt zijn mogelijk. Dat kan via een GIS-studie

Zie als voorbeeld onderstaande kaart met grondprijzen, die mogelijk gebruikt kan worden als deelinput van een landbouwkundige waardenkaart.

**Figuur 7** Voorbeeld regionale grondprijzen landbouwgronden (bron: ASR Real Estate)



### **Vergelijk provinciale potenties en doelen, gebruik identieke grondslagen**

Ambities, definities, begrippen, referentie jaren en rekenmethoden verschillen per provincie. Om doelen en resultaten onderling te kunnen vergelijken en monitoren zou kunnen worden aangesloten bij de referentie jaren (2030 en 2050) en reken-eenheden van het Klimaatakkoord. Hoe kunnen deze potenties bijdragen tot de RES-doelen?

## 7.3.2 *Generieke aanbevelingen*

---

### **Effecten op ecologie en bodem onderzoeken**

Met het (beter) onderzoeken van de effecten op bodem en ecologie zou in een behoefte worden voorzien en kunnen zorgvuldiger afwegingen worden gemaakt bij planologische reservering en vergunningverlening.

### **Wissel kennis en ervaring uit / blijf in contact**

Het provinciaal ruimtelijk beleid voor zonne-energie kan verder worden versterkt door regelmatig onderling kennis, ervaringen en 'best practices' uit te wisselen. De provincies hebben hiervoor al het initiatief genomen (SHINE), dit zou verder kunnen worden ondersteund en gefaciliteerd.

## 7.4 **Overwegingen en discussiepunten**

---

### Landbouwkundige waarde

De oproep in de motie om 'landbouwgronden te ontzien' komt voort uit de vrees landbouwareaal te verliezen die nodig is voor voedselproductie. Dit is ook terug te herleiden tot het Klimaatakkoord van Parijs, waarin is opgenomen dat duurzame energieproductie niet ten koste mag gaan van voedselproductie. Maar **hoe waarden we landbouwgrond?** En wanneer vindt de wetgever dat het aantal zonnehectares te veel landbouwareaal gebruikt?

### Marktwerking en kansen voor agrariërs op laagwaardige grond

Projectontwikkelaars kiezen automatisch agrarische gebieden met de laagste financiële waarde, omdat daar de pachtprijs/ha het laagst is. Wat dat betreft doet in veel gevallen de marktwerking zijn werk: de meest waardevolle landbouwgebieden zijn in de regel oninteressant voor zonneparken, want prijziger in de pacht. Dit biedt ook kansen voor agrariërs die het zwaar hebben, omdat ze op weinig productieve grond zitten (bijvoorbeeld veenoxidatiegronden). Zij kunnen met zonneparken als nog een rendabel bedrijf leiden.

### Meerwaarde

Een nationaal afwegingskader dient alleen opgesteld te worden als het **een meerwaarde** heeft. Vooral het beleid voor zon op daken en zon op restgronden kan versterkt worden. Als zon op daken en restgronden een vlucht neemt, wordt daarmee de druk minder om in de toch al schaarse ruimte in Nederland aan te wenden voor (grootschalige) zonnevelden. Of een nationaal afwegingskader (in de vorm van een volgtijdelijke ladder) daartoe het meest geschikte instrument is, is zeer de vraag.

### Doelmatigheid SDE+ zonne-energie

De SDE+-subsidie is erop gericht zo veel mogelijk CO<sub>2</sub> te besparen tegen zo laag mogelijke kosten. Bij het inpassen van zonnevelden wordt de SDE+ ook aangewend voor andere zaken dan CO<sub>2</sub>-reductie, zoals **landschappelijke inpassing**, eventueel natuurcompensatie en procesparticipatie. De vraag is welke rol zonne-energie toebedeeld krijgt in het energiebeleid. Het verdient aanbeveling de doelmatigheid van de bestedingen uit de SDE+ goed te volgen.

### Proces om te komen tot een nationaal afwegingskader

Indien het Rijk kiest voor een nationaal afwegingskader of ander instrumentarium rijst de vraag: hoe komt deze tot stand? En hoe verhoudt een nationaal afwegingskader zich tot de Omgevingswet en de RES-sen, waar het uitgangspunt is om het energiebeleid van onderop vorm te geven? Dit vergt een **intensief en complex proces met provincies en stakeholders**, waarbij veel inhoudelijke keuzes gemaakt zullen moeten worden.

---

## 7.5 Eindconclusie

---

Is er een meerwaarde voor een nationaal afwegingskader zon?

- Zoek ten eerste nog een aantal zaken uit:
    - Welke instrumenten kan je het best inzetten om zon op dak meer te stimuleren? (workshops)
    - Hoeveel 'restgronden' (pauzelandschappen, afvalbergen, industrieterreinen, overhoekjes) zijn er in Nederland? En hoe zet je deze in? (GIS-studie)
  - Monitor geïnstalleerd vermogen zon per type zonnepark. Er is geen helder beeld hoe de geplaatste MWp-en verdeeld zijn over:
    - Particuliere daken <15kWp (geen SDE+)
    - Daken van particulieren en bedrijven >15 kWp
    - Restgronden
    - Landbouwgronden (desk study)

Hoe waardeer je landbouwgrond? Denk aan: grondprijzen, grondsoorten, afstand trafo-stations. (GIS-studie)

Welke en hoeveel landbouwgronden zouden gebruikt kunnen worden voor zonneparken? (Inclusief afstand trafostations.) (GIS-studie en workshops)

Welke landbouwgronden hebben lage waarden en geven agrariërs mogelijk zelfs kansen (veenoxidatiegebieden)? (GIS-studie en workshops)
  - Combineer areaal restgronden, laagwaardige landbouwgrond en afstand tot trafostations tot één kaart. Dit geeft inzicht in hoeveelheid areaal die voor grondgebonden zonneparken ingezet kan worden.
  - Uniformiseer uitgangspunten om grootte van potentie per provincie in kaart te brengen. En breng deze vervolgens in kaart. (desk study)
- Bepaal daarna gezamenlijk met provincies en gemeenten of er een meerwaarde is voor een nationaal afwegingskader.

# **Bijlage 1 Samenvatting antwoorden vragenlijst**



### Vraag 1

Heeft u inzicht in de potentie (in MWp, MWh, TJ, PJ en/of ha.) voor grond- en gebouwgebonden zon-PV in uw provincie?

Provincie	Antwoord
Drenthe	Ja, grond- en gebouw gebonden. (Binnen- en buiten stedelijk gebied)
Flevoland	Ja, grond- en gebouw gebonden. (Binnen- en buiten stedelijk gebied)
Fryslân	Ja, alleen gebouw gebonden (info uit 2012).
Gelderland	Ja, alleen gebouw gebonden. Grondgebonden volgt uit RES.
Groningen	Nee
Limburg	Ja, grond- en gebouw gebonden. Grondgebonden met aannames.
Noord-Brabant	Ja, grond- en gebouw gebonden.
Noord-Holland	Ja, restgrond- en gebouw gebonden. (Alleen binnen stedelijk gebied)
Overijssel	Nee
Utrecht	Ja, grond- en gebouw gebonden.
Zeeland	Ja, alleen gebouw gebonden.
Zuid-Holland	Ja, alleen gebouw gebonden.

### Conclusie:

- Gedifferentieerd inzicht in potentie.
- Vijf provincies hebben (op verschillend detailniveau) inzicht in zowel het grond- als gebouwgebonden potentieel in het binnen- en buiten stedelijk gebied.
- Daarnaast hebben vijf provincies tot op heden alleen het gebouwgebonden of alleen het binnenstedelijk (gebouwgebonden + restgronden) potentieel inzichtelijk.
- Een tweetal provincies heeft geen inzicht.
- Veelal wordt aangegeven dat in het kader van de RES nader onderzoek wordt gedaan naar het potentieel.

## Vraag 2

Heeft uw provincie doelstellingen voor de ontwikkeling van en/of elektriciteitsopwekking door grond- en gebouwgebonden zon-PV?

Provincie	Antwoord
Drenthe	Niet voor zon. Wel hernieuwbare energie.
Flevoland	Ja. Grondgebonden 5PJ. Gebouwgebonden 10 PJ. Verwachting doelstelling te halen.
Fryslân	Ja. Zon-PV 500 MWp in 2020 en 1.300 MWp in 2025.
Gelderland	Nee. Uit RES zullen regionale doelstellingen volgen.
Groningen	Ja. Zon-PV 300 MW in 2020. Verwachting doelstelling te halen.
Limburg	Nee.
Noord-Brabant	Nee.
Noord-Holland	Nee.
Overijssel	Ja. Grondgebonden 1,8 PJ. Gebouwgebonden 1,2 PJ. Verwachting doelstelling te halen.
Utrecht	Nee.
Zeeland	Ja. Grondgebonden 500 MW in 2030. Gebouwgebonden 500 MW in 2030. Verwachting doelstelling te halen.
Zuid-Holland	Ja. Zon-PV 1,5 PJ in 2020. Verwachting doelstelling te halen.

### Conclusie:

- De helft van de provincies heeft geen concrete doelstelling voor elektriciteitsopwekking door grond- en gebouwgebonden zon-PV. Veelal wel doelstellingen voor hernieuwbare energie.
- De andere helft heeft doelstellingen voor zon-PV met een variërende horizon (2020, 2025, 2030) of eenheidsmaat (MWp/MW/PJ).
- Drie provincies hebben één doelstelling voor zon-PV, al dan niet met een verwachting voor de verhouding grondgebonden/gebouwgebonden.
- Drie provincies hebben hun doelstelling concreet onderverdeeld naar grondgebonden en gebouwgebonden.
- Drie van de zes provincies met doelstellingen verwachten deze ook daadwerkelijk te halen.

### Vraag 3

Hanteert uw provincie een beleids- of toetsingskader voor het verlenen van medewerking aan projecten voor zon-PV?

Provincie	Antwoord
Drenthe	Ja. In omgevingsvisie en omgevingsverordening Artikel 2.24 Zonne-energie.
Flevoland	Ja. In de Structuurvisie Zon: Beleidskader ten behoeve van het opwekken van grondgebonden zonne-energie in het landelijk gebied
Fryslân	Ja. In de vorm van notitie. Vastgesteld door PS.
Gelderland	Ja. opgenomen in de omgevingsvisie.
Groningen	Ja. In de Omgevingsvisie 2016-2020 is nieuw beleid voor zonneparken opgenomen, en in de Omgevingsverordening zijn regels opgesteld voor de aanleg van zonneparken.
Limburg	Nee. Alleen voorkeur voor meervoudig ruimtegebruik in omgevingsplan. Handreiking opgesteld, maar niet vastgesteld door GS of verspreid onder gemeenten.
Noord-Brabant	Ja. Gemeenten dienen een visie voor grondgebonden zon te hebben. Vastgelegd in verordening ruimte.
Noord-Holland	Ja. Artikel in verordening.
Overijssel	Ja. Artikel 2.1.8 Kwaliteitsimpuls Zonnevelden, van de Omgevingsverordening.
Utrecht	Ja. Artikel 3.12 Duurzame energie, met uitzondering van windenergie. In provinciale visie en verordening.
Zeeland	Ja. In omgevingsplan en verordening. Combinatie met reeds bestaande bestemmingen en niet in het open agrarische gebied. In algemene zin is de regeling zo opgezet dat de provincie hiermee het kader op hoofdlijnen geeft en de gemeenten het maatwerk kunnen/mogen regelen.
Zuid-Holland	Ja. Terughoudende benadering en voorkeursvolgorde. Vastgelegd in programma Ruimte bij de Visie Ruimte & Mobiliteit.

#### Conclusie:

- 11 provincies hanteren vastgesteld beleids- of toetsingskader voor zon.
- Verschillende provincies zijn bezig met een evaluatie van het beleid (of hebben dit reeds gedaan).
- 1 provincie (Limburg) heeft geen vastgesteld beleids- of toetsingskader voor zon, maar draagt wel enkele voorkeuren uit.



#### Vraag 4

Op welke wijze is het kader vastgelegd (Omgevingsvisie, Omgevingsverordening, handreiking) en is doorwerking naar besluiten van gemeenten geregeld?

Provincie	Antwoord
Drenthe	Omgevingsverordening. Naast het feit dat de POV formeel bindend is voor gemeentelijke besluitvorming borgen we de doorwerking van ons beleid door te investeren in vooroverleg en relatiebeheer met alle twaalf Drentse gemeenten.
Flevoland	Structuurvisie Zon. Doorwerking naar besluiten van gemeenten is geregeld via de Omgevingsverordening. Enkele van de in de structuurvisie genoemde uitgangspunten zijn hierin vastgelegd.
Fryslân	De regels die voortkomen uit het beleid Romte foar Sinne zijn vastgelegd in de Verordening Ruimte. De Omgevingsvisie en -verordening zijn nog in de maak en zal (deels nieuw) beleidskader voor zonnevelden bevatten.
Gelderland	Alleen via omgevingsvisie.
Groningen	Het beleidskader is vastgelegd in zowel de Omgevingsvisie, Omgevingsverordening als in een handreiking. Gemeenten verantwoordelijk voor tot 1 ha. Aansluitend aan het stedelijk gebied vanaf 1 ha, aangrenzend aan een bouwblok of met een lijnvormige opstelling wordt de afweging van de locatiekeuze en de eventuele inpassing door ons begeleid. Zonneweiden los in het buitengebied (inclusief lijnvormige opstellingen) kunnen alleen worden gerealiseerd op door GS aangewezen locaties en op basis van een integrale gebiedsvisie, waarbij het realiseren van een meerwaarde voor de omgeving ook een uitgangspunt is.
Limburg	We hebben geen vastgesteld kader en er is geen doorwerking naar gemeenten, m.u.v. verbinden van partijen waarbij wij onze 'insteek' communiceren.
Noord-Brabant	De hoofduitgangspunten zijn vastgelegd in de provinciale Omgevingsvisie. De regels waar gemeenten zich aan moeten houden, zijn vastgelegd in de Verordening ruimte van de provincie.
Noord-Holland	Vooralsnog in de Ruimtelijke verordening als apart artikel. Deze zal vanaf 2018 worden overgenomen en/of aangepast in de nieuwe Omgevingsverordening die als uitwerking van de in november 2018 vastgestelde Provinciale Omgevingsvisie zal worden ontwikkeld
Overijssel	Handreiking Kwaliteitsimpuls zonnevelden.
Utrecht	Het kader is vastgelegd in onze Provinciaal Ruimtelijke Verordening (PRV) en onze Provinciaal Ruimtelijke Structuurvisie (PRS). Gemeenten dienen bij het verlenen van de vergunning en aanpassing van het bestemmingsplan hieraan te voldoen.
Zeeland	Het beleid is vastgelegd in het Omgevingsplan, doorwerking van regels naar gemeenten is geregeld in de Omgevingsverordening.
Zuid-Holland	Vastgelegd in programma Ruimte bij de Visie Ruimte & Mobiliteit. Daarnaast werken wij momenteel aan een handreiking, die het eerste kwartaal van 2019 gereed is. De doorwerking naar besluiten van gemeenten is in de Verordening niet expliciet geregeld.

#### Conclusie:

- 10 provincies hebben het kader vastgelegd (of gaan dat op korte termijn doen) in de omgevingsvisie/plan en doorwerking van besluiten geregeld via de omgevingsverordening.
- 1 provincie (Gelderland) heeft het kader enkel vastgelegd in de omgevingsvisie.
- 1 provincie (Limburg) heeft geen vastgesteld kader en kent geen doorwerking naar gemeenten. Limburg heeft wel een handreiking grondgebonden zon-PV.

## Vraag 5

Welke aspecten acht uw provincie van provinciaal belang bij het bieden van ontwikkelruimte aan grondgebonden zon-PV?

Provincie	Antwoord
Drenthe	De POV stelt voor alle ruimtelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied, dus ook voor grondgebonden zon-PV, eisen t.a.v. ruimtelijke kwaliteit.
Flevoland	<ul style="list-style-type: none"><li>• Initiatief staat centraal: Initiatieven worden integraal benaderd en gezien vanuit ruimtelijk, maatschappelijk en economisch perspectief.</li><li>• Opgave voorop: Het is van provinciaal belang dat de opgave Duurzame Energie wordt gerealiseerd.</li><li>• Bundel en combineer: Bundel zonneparken waar mogelijk met (bestaande) dragende (ruimtelijke) structuren (bijvoorbeeld doordat er een relatie is tussen opwekking en gebruik).</li><li>• Houd rekening met (landschappelijke) kwaliteiten: Bezie hoe bij het ontwikkelen van zonneparken het Verhaal van Flevoland behouden, gekoesterd en versterkt kan worden.</li><li>• Een zonnepark is tijdelijk: zonneparken zijn alleen toegestaan voor de periode van de technisch-economische levensduur (nu 25 jaar).</li><li>• Betrokkenheid en draagvlak: Zorg ervoor dat de Flevolandse kunnen profiteren van het zonnepark.</li></ul>
Fryslân	<ul style="list-style-type: none"><li>• Acceptatie,</li><li>• procesparticipatie,</li><li>• ontwikkelingen met ruimtelijke kwaliteit,</li><li>• passend in landschapsstructuur,</li><li>• aansluitend op bebouwing</li></ul>
Gelderland	<ul style="list-style-type: none"><li>• Combineerbaarheid met gebiedsfunctie</li><li>• ook aandacht voor goede ruimtelijke ordening</li><li>• draagvlak/lokaal eigenaarschap</li></ul>
Groningen	<ul style="list-style-type: none"><li>• de historisch gegroeide landschapsstructuur;</li><li>• de afstand tot andere ruimtelijke elementen;</li><li>• een evenwichtige ordening en in de omgeving passende maatvoering en vormgeving van de voorzieningen voor de opwekking van zonne-energie.</li><li>• Tevens biedt de initiatiefnemer inzicht in de mogelijkheid voor omwonenden om te participeren in de ontwikkeling en opbrengst van het zonnepark.</li><li>• Onlangs heeft de provincie een onderzoek laten uitvoeren naar de ecologische effecten van zonneparken. De uitkomsten resulteren in richtlijnen die binnenkort in ons beleid worden opgenomen.</li></ul>
Limburg	<ul style="list-style-type: none"><li>• Integrale afweging energie met natuur, landschap, leefbaarheid, landbouw, T/R</li><li>• Maatwerk op lokaal niveau</li><li>• Profijt voor de omgeving (via bijv. participatie, energiecoöperatie, postcoderoos, ...)</li></ul> <p>Belangrijk is dat een "ladder" een volgtijdelijke of voorwaardelijke ladder is. Dus niet eerst de daken en pas als die vol liggen ook de andere treden volgtijdelijk. Werkt verlamdend, vertragend en leidt niet tot tijdige realisatie opgave voor HE-opwekking.</p>
Noord-Brabant	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zuinig en dubbel ruimtegebruik,</li><li>• vraag en aanbod dicht bij elkaar,</li><li>• realisatie tegen de minst maatschappelijke kosten (o.a. netwerkaansluiting), maatschappelijke meerwaarde</li></ul>
Noord-Holland	<ul style="list-style-type: none"><li>• Meervoudig ruimtegebruik en/of meekoppelen bijvoorbeeld op infrastructuur, rest-ruimte en nutsfuncties (afvalstorten)</li><li>• Open houden van landelijk gebied, niet belemmeren van agrarische bedrijfsvoering</li><li>• Behoud van ruimtelijke kwaliteit, kenmerkende 'openheid' landschap</li><li>• Bouwen aan bestaand stedelijk gebied</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruimtelijke inpassing</li> <li>• Voorkomen aantasting bodemkwaliteit</li> </ul>
Overijssel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tijdelijk (mede)gebruik van grond</li> <li>• Maatschappelijke meerwaarde</li> <li>• Beperken verlies van ecologische en/of landschappelijke waarden</li> <li>• Ruimtelijke kwaliteit</li> </ul>
Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opwekken van duurzame energie</li> <li>• Landschappelijke kwaliteit</li> <li>• Cultuurhistorische waarden en natuur.</li> </ul>
Zeeland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vooral op dak</li> <li>• geen zon pv in agrarisch of natuurgebieden maar in combinatie met reeds bestaande functies.</li> </ul>
Zuid-Holland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meervoudig ruimtegebruik,</li> <li>• beschermen schaarse open ruimte en landschapswaarden,</li> <li>• ruimtelijke kwaliteit,</li> <li>• energie opwekken daar waar het gebruikt wordt,</li> <li>• maatwerk,</li> <li>• financiële ondersteuning vanuit Rijk voor zorgvuldige landschappelijke inpassing (i.p.v. bedrijfseconomische SDE).</li> </ul>

**Conclusie:**

- Ruimtelijke, landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteit
- Combinatie met bestaande structuren (infrastructuur/aan stedelijk gebied/windparken)
- Opwekken van duurzame energie en daar waar het gevraagd wordt.
- Maatwerk en integrale benadering.
- Tijdelijkheid
- Participatie (proces- en financiële participatie), acceptatie en profijt voor de omgeving.

## Vraag 6

Is in uw provincie onderscheid gemaakt tussen geschikte en ongeschikte gebieden voor grondgebonden zon-PV?

Provincie	Antwoord
Drenthe	Impliciet wel. POV artikel 2.24b (zie beantwoording vraag 3) resulteert erin dat alleen locaties in aanmerking komen waar de ontwikkeling van een zonnepark zich laat combineren met andere functies, en/of er sprake is van een meerwaarde voor andere provinciale doelen en belangen.
Flevoland	Nee. De Structuurvisie Zon is ingestoken vanuit het zo laag mogelijk leggen van de verantwoordelijkheden (denken in de geest van de nieuwe Omgevingswet) en geen blauwdruk te maken van waar wel en waar niet.
Fryslân	Nee. De regels sluiten geen specifiek 'gebieden' (ik veronderstel dat je bedoelt een landschapstype gebied) uit. We zijn er wel over aan het nadenken, bijvoorbeeld veenweidegebieden zouden juist wel goede koppeling zijn om meer toe te staan.
Gelderland	Ja. Combineerbaarheid van een zonnepark met bepaalde gebiedsfuncties. 'Geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland (januari 2018)' en kies dan de Thema-kaart 15: Zonne-energie. U ziet dan de kaart verschijnen waarop drie categorieën 'Grote zonneparken mogelijk, grote zonneparken onder voorwaarden mogelijk en grote zonneparken niet mogelijk' zijn aangegeven.
Groningen	Ja. De provincie heeft opgenomen in de omgevingsverordening er geen zonneparken kunnen worden geplaatst in NNN-beheergebieden, 'NNN-natuurgebieden', 'NNN-beheer aanpassingsgebied', 'NNN-natuur aanpassingsgebied', het 'Zoekgebied robuuste verbindingzone' of de 'bos- en natuurgebieden buiten het Natuurnetwerk Nederland'.
Limburg	Nee
Noord-Brabant	Ja, in zoverre dat binnen onze provinciaal beleid het NatuurNetwerk Brabant (NNB) vooralsnog is uitgesloten van realisatie van zonneparken. Verder zijn er geen geschikte/ongeschikte gebieden aangegeven.
Noord-Holland	Ja/nee. In landelijk gebied is grondgebonden zon alleen mogelijk aangrenzend aan bestaand stedelijk gebied. Daarnaast is het mogelijk in 'dynamische landschappen' zoals rond Schiphol zogenaamde stimuleringsgebieden aan te wijzen waar kan worden afgeweken van de ruimtelijke regels.
Overijssel	Ja. Bestemmingsplannen voorzien uitsluitend in de opstelling van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen in de Groene Omgeving als de maatschappelijke meerwaarde is aangetoond én is aangetoond dat het verlies van ecologische en/of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit in de omgeving.
Utrecht	Nee, dat hebben we nog niet expliciet gedaan. We zeggen dat het eigenlijk overal mogelijk is, indien er rekening wordt gehouden met de bestaande waarden.
Zeeland	Ja. op hoofdlijnen.
Zuid-Holland	Deels, wij hebben categorieën benoemd in Programma Ruimte. Wij hanteren geen kaart met geschikte of ongeschikte gebieden.

### Conclusie:

- In vier provincies worden geen gebieden uitgesloten.
- Voor vijf provincies volgen geschikte gebieden impliciet uit aspecten die de provincie van belang acht, zoals combinatie met functies of grenzend aan stedelijk gebied.
- Twee provincies (Noord-Brabant en Gelderland) sluiten expliciet natuurgebied uit (NNN).
- Eén provincie (Overijssel) wijst één type gebied aan (Groene Omgeving).

## Vraag 7

Wordt in afwegingen, beleids- en/of toetsingskaders rekening gehouden met effecten van grondgebonden zon-PV op ecologie en landbouw?

Provincie	Antwoord
Drenthe	Ja, zie ook beantwoording vraag 5. Ecologie is verankerd in de strategische opgave biodiversiteit en in de kernkwaliteit natuur. Landbouw is verankerd in de strategisch opgave gericht op het versterken van een innovatieve, duurzame, moderne landbouw.
Flevoland	Ja. Door de ontwikkelruimte in het landelijk gebied te beperken tot 1000 hectare in het landelijk gebied wordt landbouwgrond voor een groot deel ontzien.
Fryslân	Ja. Zoals bij iedere ontwikkeling dient ook bij een vergunningaanvraag voor een zonepark een ecologische toets (Wet natuurbescherming) plaats te vinden.
Gelderland	Nee. Op dit moment niet. het is wel een thema wat meer in de belangstelling komt te staan.
Groningen	Ja/nee. Zijn beide uitdagingen waar wij ons momenteel mee bezig houden (met ecologie zijn we wat aan het experimenteren in de praktijk en de literatuurstudie naar richtlijnen is afgerond), maar waarvoor nog geen richtlijnen zijn opgenomen in ons beleid.
Limburg	Ja. Op lokaal niveau wordt door gemeenten een integrale afweging gedaan, ondanks dat gemeenten ook geen kaders voor grondgebonden zon-PV hebben. Daartoe dienen initiatiefnemers bijv. landschaps- en ecologische studies op te stellen. Vanwege het ontbreken van kaders, gaat het bij de toetsing van die studies en plannen vaak mis: gemeenten durven de stap naar vergunningverlening of bestemmingsplanwijziging niet te maken, omdat ze niet kunnen beoordelen of de inpassing e.d. wel goed genoeg kan.
Noord-Brabant	Nee, het is aan gemeenten om deze afweging te maken. Wel zal de provincie beschikbare informatie en kennis aan gemeenten geven als daar behoefte aan is.
Noord-Holland	Ja voor zover mogelijk was bij vaststelling. Zo wordt een faunavriendelijke inpassing gevraagd en het funderen/onomkeerbaar funderen van opstellingen uitgesloten in de uitvoeringsregels. Op dit moment loopt een herijking van het beleid waarin hiervoor meer aandacht zal worden gevraagd
Overijssel	Ja. Deze afweging dient door de gemeenten gemaakt te worden maar zij moeten wel rekening houden met het wettelijk kader en het beleid zoals dat in het Omgevingsplan/ Omgevingsverordening is opgenomen.
Utrecht	Nee, op dit moment nog niet. We spreken wel een voorkeur uit om kostbare landbouwgrond te vermijden, maar hier wordt niet actief op gestuurd. De effecten op ecologie wordt deels rekening mee gehouden bij de beoordeling van de natuurwaarden.
Zeeland	Ja.. Deze afweging dient door de gemeenten gemaakt te worden maar zij moeten wel rekening houden met het wettelijk kader en het beleid zoals dat in het Omgevingsplan/ Omgevingsverordening is opgenomen.
Zuid-Holland	Ja. En wij leren van enkele experimenten waaraan onderzoeksvragen op dat vlak gekoppeld zijn.

### Conclusie:

- Een zestal provincies geeft aan dat er rekening mee wordt gehouden in het beleid, bv. d.m.v. een compensatieverplichting voor het verlies van ecologische en/of landschappelijke waarden, of het vragen van faunavriendelijke inpassing en hiervoor uitvoeringsregels opnemen, of het beperken van aantal zonneveld ha. in het landelijk gebied, of verankering in andere strategische opgave voor ecologie, landbouw en landschap.

- Binnen vier provincies wordt de te maken afweging doorgelegd naar de gemeente, of dient deze plaats te vinden in het kader van vergunningverlening (wabo of Wnb).
- Een aantal provincies geeft aan dat dit een uitdaging is en zij momenteel bezig zijn met praktijk experimenten en studie.



### Vraag 8

Wordt in afwegingen, beleids- en/of toetsingskaders voorwaarden gesteld aan proces- en of projectparticipatie?

Provincie	Antwoord
Drenthe	Ja. Omgevingsvisie hoofdstuk 5 onder kopje "Ambitie". Daar staat bewust een algemene opsomming van aandachtspunten. De concrete invulling hoort in onze ogen thuis op het lokale niveau.
Flevoland	Ja. In 'bouwsteen 6. Betrokkenheid en draagvlak' wordt gesteld "Zorg ervoor dat de Flevolandse kunnen profiteren van het zonnepark".
Fryslân	Ja. Participatie moet aangeboden zijn. Met name procesparticipatie van groot belang voor draagvlak. Het is echter aan de gemeente om te beoordelen of dit voldoende is om een vergunning af te geven.
Gelderland	Nee. i.k.v het aanstaande RES traject zal proces en projectparticipatie wel een rol spelen.
Groningen	Ja. Wij vinden lokale initiatieven en betrokkenheid van omwonenden bij de ontwikkeling en de exploitatie van zonne-parken, in financiële en organisatorische zin belangrijk. Daartoe formuleren wij een aanpak die deze betrokkenheid mogelijk maakt en vergroot.
Limburg	Nee. Op lokaal niveau wordt door gemeenten een integrale afweging gedaan, ondanks dat gemeenten ook geen kaders voor grondgebonden zonPV hebben.
Noord-Brabant	Er moet sprake zijn van (maatschappelijke) meerwaarde. Het is aan de gemeente om deze meerwaarde in te vullen en daarover met de ontwikkelende partij afspraken te maken.
Noord-Holland	Nee.
Overijssel	Ja. Als uitwerking van art 2.1.8 van de Omgevingsverordening hebben GS de Handreiking Kwaliteitsimpuls Zonnevelden vastgesteld. Daarin wordt (financiële) participatie meegewogen (zie paragraaf 5.12) als aanvullende kwaliteitsprestatie.
Utrecht	Nee.
Zeeland	Nee, maar gemeenten kunnen deze eis wel stellen indien gewenst.
Zuid-Holland	Nee.

### Conclusie:

- In de helft van de provinciale kaders worden voorwaarden gesteld aan proces- en of projectparticipatie.
- De andere helft heeft hier niets expliciets over opgenomen, of wenst dit over te laten aan de gemeente.

**Vraag 9 (a)**

Speelt netinpassing een rol in het beleids- of toetsingskader?

Provincie	Antwoord
Drenthe	Nee. Huidige netinfrastructuur is ontoereikend om de energietransitie te kunnen accommoderen. Dit is een urgent vraagstuk dat vraagt om oplossingen vanaf nationaal niveau en doorwerkend tot regionaal/lokaal niveau
Flevoland	Ja (indirect). De belangrijke rol van de netbeheerder wordt benoemd onder bouwsteen 3 in de Structuurvisie: “Het is belangrijk dat de netbeheerder(s) zo vroeg mogelijk worden betrokken bij (plannen voor) het ontwikkelen van zonneparken.” We vragen hiermee dus aan de initiatiefnemer om bij het indienen van de plannen aan te tonen hoe de netbeheerder al bij de plannen is betrokken.  Daarnaast speelt de netinpassing op een indirecte manier nog een andere belangrijke rol in het beleidskader. De 500 hectare ontwikkelruimte die nu geboden wordt voor grondgebonden zon-PV is door de zes gemeenten in Flevoland onderling verdeeld. Bij deze gesprekken is de netbeheerder actief betrokken geweest en was het uitgangspunt voor de verdeling dat de onderliggende initiatieven nog in 2019 gerealiseerd moeten kunnen worden (waarvoor in de huidige situatie dus ruimte is op het net).
Fryslân	Nee, maar we nemen de netbeheerder wel graag zo vroeg mogelijk mee in het proces.
Gelderland	Ja. Wij zijn regelmatig in gesprek met de regionale netbeheerder hierover.
Groningen	Ja/nee. Netinpassing is een van de belangrijkste uitdagingen waar wij ons momenteel mee bezighouden. Op veel plaatsen in de provincie is onvoldoende netcapaciteit beschikbaar om zonneparken aan te kunnen sluiten. En uitbreiding van de capaciteit duurt jaren (>5 jaar bij een groot station), wat het behalen van ambities in de weg staat. Het heeft geen plek in het provinciale beleids- of toetsingskader, wel zijn er gemeenten die netcapaciteit hebben opgenomen in hun beleidskader.
Limburg	Nee. Netinpassing is wel een belangrijk aspect, vanwege de haalbaarheid van de financiële business case en vanwege het kunnen inpassen van de opgewekte energie door de netwerkbeheerder(s).
Noord-Brabant	Ja, gemeenten moeten bij het opstellen van de visie, afstemmen met de netwerkbeheerder (Enexis) en, vanuit de verplichting van een goede ruimtelijke ordening, met omliggende gemeenten.  Vanuit de provincie en de gemeenten die betrokken zijn bij de PIP-A16 wordt nu, in samenspraak met Enexis, dit probleem geagendeerd en een voorzet gemaakt op basis van welke afspraken gemeenten onderling tot een verdeling van de schaarse aansluitcapaciteit kunnen komen.  Vanuit de provincie gaan we dit punt, via de RES-en, de komende tijd agenderen bij andere regio's/gebieden om daar ook tot dit soort afspraken te komen.
Noord-Holland	Nee, in de lopende herijking zal hier meer aandacht aan worden besteed.
Overijssel	Nee.
Utrecht	Nee. Met onze netbeheerder en een aantal gemeenten zijn we wel een onderzoek gestart hoe we de netinpassing kunnen aanpassen, dat we zonnevelden realiseren op locaties die voor provincie en gemeenten het meest voor de hand liggen.
Zeeland	Ja, netbeheerder wordt door Provincie en gemeenten bij alle projecten betrokken. Dit is een constructief overleg.
Zuid-Holland	Beperkt. Aanknopingspunten zijn enerzijds wellicht ons uitgangspunt om energie daar op te wekken waar het gebruikt wordt, en anderzijds de categorie combinatie wind en zon.



**Conclusie:**

- In zeven provincies speelt de netaansluiting geen rol in het provinciaal beleid.
- Nagenoeg alle provincies signaleren de netaansluiting als één van de belangrijkste uitdagingen voor zonne-energie. Verschillende provincies onderhouden overlegstructuren met netbeheerders hier omtrent en/of voeren onderzoek uit.
- In sommige provinciaal beleid is netaansluiting opgenomen. Dit is veelal een resultante van de netbeheerder vroegtijdig raadplegen in een proces en zowel gemeenten als initiatiefnemers hier ook toe verplichten. Anderzijds via aanknopingspunten als *energie opwekken daar waar het gebruik wordt* of combinatie van wind en zon (aansluitvoordelen).

### Vraag 9 (b)

Hoe werkt het beleids- of toetsingskader in de praktijk? Welke ervaringen kunt u beschrijven, welke lessen heeft u kunnen leren en welke uitdagingen ziet u in uw provincie?

Provincie	Antwoord
Drenthe	<p>Om te kunnen komen tot gecombineerde/geïntegreerde ontwikkeling van zonneparken vergt van de provincie een proactieve houding. Dat doen we o.a. door:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Nauw samenwerken met de Drentse gemeenten, initiatiefnemers en andere betrokken stakeholders.</li><li>• Veel te investeren in de voorkant van planvormingsprocessen en bij kansrijke ontwikkelingen actief deel te nemen aan de planontwikkeling. De rolinvulling van de provincie is maatwerk: daar waar de meeste toegevoegde waarde ligt.</li><li>• Coördinatie op het bij elkaar brengen van belangen – zowel extern als intern – bijvoorbeeld middels faciliteren van gebiedsgerichte aanpakken.</li></ul>
Flevoland	<p>Te vroeg om de ervaringen uit de praktijk te kunnen beschrijven.</p>
Fryslân	<ul style="list-style-type: none"><li>• Geconcludeerd kan worden dat het provinciaal beleid ten aanzien van zonnevelden de ontwikkeling van zonnevelden niet belemmert en leidt tot het gewenste resultaat.</li><li>• Voor de lange termijn ambitie voor een energieneutraal Fryslân in 2050 is te verwachten dat er grootschalige zonnevelden in het buitengebied nodig zijn. Hierbij is provinciale regie nodig om wildgroei te voorkomen. Dit alles in goed overleg met gemeenten. De keuze voor grootschalige zonnevelden in het buitengebied zou echter een beleidswijziging zijn waarvoor nadere besluitvorming nodig is.</li><li>• Het blijft nodig om zonne-energie op dak te stimuleren om de totale ambitie van 1300 MWp in 2025 zonne-energie te halen.</li><li>• Het belang om in de provincie in te spelen op netcapaciteit en energieopslag is van groot belang om de ambities voor zonne-energie te kunnen halen. De provincie kan hier een coördinerende rol in vervullen.</li><li>• Wat betreft kennis- en ervaringuitwisseling ten aanzien van zonne-energie is het van belang om de provinciale inzet te continueren en te intensiveren. Het is wenselijk om conform de lijn uit het Koersdocument daarbij nadrukkelijker een regiefunctie uit te dragen. Dit zowel in de richting van gemeenten, als ook naar initiatiefnemers.</li></ul>
Gelderland	<ul style="list-style-type: none"><li>• In het algemeen geeft het 'vrije' provinciale beleid m.b.t zonneparken gemeenten en ontwikkelaars voldoende kader om initiatieven op te pakken. Gelderland kent een aantal goede voorbeelden van grondgebonden zonneparken.</li><li>• Lokaal eigenaarschap en bijvoorbeeld de combinatie met andere beleidsdoelen zoals vergroting/behoud van biodiversiteit is een onderwerp waarvan we denken dat dit meer aandacht zal gaan krijgen/nodig hebben.</li><li>• Inzicht in effecten van zonneparken op bodem/biodiversiteit is gewenst.</li></ul>
Groningen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Buitengebied: Ons huidige beleid is gericht op ontwikkelingen in en aan het stedelijke gebied en geeft hier richtlijnen voor in de vorm van een handreiking. Zonneparken los in het buitengebied zijn mogelijk door middel van een gebiedsvisie, maar worden in principe uitgesloten en betreft dit in beginsel uitzonderingsgevallen. In de praktijk zien we steeds meer initiatieven in deze categorie.</li><li>• Netinpassing: Geconcludeerd kan worden dat het huidige beleid en hoe gebiedsvisies worden opgesteld niet leidt tot een situatie waarbij netbeheerders tijdig een aansluiting kunnen faciliteren en daarnaast kan leiden tot hoge maatschappelijke kosten om het net uit te breiden naar locaties ver van het bestaande net. De netbeheerders vragen om een hardere afbakening van gebieden waar met grote zekerheid zonneparken komen. Om verdere ambities te kunnen halen zal netinpassing en de netverzwaring een integraal deel moeten zijn van het beleid.</li><li>• Overige thema's: die zich in toenemende mate voordoen en die niet zijn uitgewerkt in het beleid en wel van belang zijn: participatie, ecologie, landbouwgrond, leefbaarheid &amp; woonkwaliteit.</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendensen: Bij het zoeken naar geschikte locaties voor zonneparken word veel gekeken naar koppelkansen, zoals in gebieden waar veenoxidatie plaatsvindt, bij windmolenparken en langs snelwegen.</li> </ul>
Limburg	De uitdaging voor de Provincie is dat wij z.s.m. een bestuurlijk vastgesteld beleids- en toetsingskader opstellen, en dan in samenspraak met de stakeholders. Gemeenten en andere partijen vragen daar om. Inhoudelijk zijn de meningen verdeeld over wat/waar met grondgebonden zonPV wel/niet zou moeten kunnen. De handreiking (zie bijlage) zou voor ons een startpunt kunnen zijn, aangevuld met een landschappelijk onderbouwde kaart met uitsluitings- of voorkeursgebieden.
Noord-Brabant	Het beleidskader is op zich duidelijk, maar een aantal gemeenten geeft aan wel behoefte te hebben aan kennis en informatie (zie ook antwoord m.b.t. ondersteuning bij vraag 2). We merken wel dat, op basis van de opgestelde visies, Enexis pas op dat moment een investeringsafweging/-besluit gaat maken.
Noord-Holland	Op dit moment wordt een ambtelijke herijking aan het bestuur voorgelegd. Hieruit zullen een aantal kleinere wijzigingen aan met name de uitvoeringsregels volgen. Daarnaast wordt geconstateerd dat op daken en binnenstedelijk realiseren van zon op dit moment niet actief wordt gestimuleerd. De verwachting is dat hier het komende jaar instrumenten voor zullen worden ontwikkeld.
Overijssel	Op dit moment wordt de Kwaliteitsimpuls Zonnevelden gemonitord.
Utrecht	Doordat de provincie Utrecht redelijk abstracte formuleringen gebruikt in de verordening, en de meeste gemeenten ook nog geen beleid hebben geformuleerd, komen de gemeenten praktisch altijd langs bij de provincie als er een initiatief ligt voor een zonneveld of als ze beleid willen ontwikkelen. Samen met de diverse beleidsterreinen beoordelen we het concrete project en onderzoeken we welke belangen er worden geschaad. Als provincie zitten we dus bij gemeenten aan tafel om gezamenlijk naar de beste oplossingen en randvoorwaarden te zoeken.
Zeeland	Dit beleid is vastgesteld in september 2018 en werkt tot nu toe goed. Het blijkt dat samenwerking tussen en binnen de overheid, netbeheer etc heel belangrijk is voor sturing en realisatie.
Zuid-Holland	Tot op heden is het merendeel van de aanvragen door ons afgewezen. De meeste grondgebonden zonneparken die nu gerealiseerd zijn of worden vallen onder de categorie experimenten. Deze vorm van toetsing is arbeidsintensief, maar het maatwerk garandeert wel zorgvuldige afweging en aandacht voor inpassing. Gemeenten kunnen op dat vlak ook meer in positie komen, en ook meer zelf hun positie bepalen. Zij moeten zorgen voor meer 'passende' initiatieven en niet louter met markt initiatieven meebewegen.

**Conclusie:**

- Gemeenten hebben een kennisbehoefte (kennisuitwisseling).
- Zonne-energie op dak stimuleren blijft noodzakelijk/moet toenemen.
- Afstemming netcapaciteit is grote uitdaging. Moet integraal onderdeel worden van beleid.
- Inzichten op ecologie en bodemkwaliteit gewenst.
- Uitdaging voor provincie zonder vastgesteld beleid is z.sm. vastgestelde kaders te hebben.
- Verschillende provincies evalueren en herijken het eigen beleid.
- Veel maatwerk bij toetsing van initiatieven.

### Vraag 10

Heeft u nog andere relevante opmerkingen of inzichten ten aanzien het provinciale zonbeleid die hiervoor niet aan de orde zijn geweest?

Provincie	Antwoord
Drenthe	<p>In de 'oude' Omgevingsvisie en -verordening (2014) stond een 'zonneladder' opgenomen. In de praktijk hebben we gezien dat de Zonneladder ons, vooral bij grootschalige ontwikkelingen, nauwelijks sturingsmogelijkheden heeft gegeven. Daarnaast hebben we bij de revisie van de Omgevingsvisie gezien dat voor het behalen van de energie-opgave (veel) meer ruimte nodig is dan de daken en de ruimte binnen bestaand stedelijk gebied ons bieden. Ook zien we een verschil in ontwikkelingssnelheid tussen zon op daken en grootschalige zonne-parken, gezien de kleinschaligheid en de vele dakeigenaars.</p> <p>Daarom hebben we besloten de Zonneladder uit de visie en verordening te halen.</p>
Flevoland	-
Fryslân	-
Gelderland	-
Groningen	-
Limburg	Belangrijk: geen volgtijdelijke ladder, maar een zonne-waaier, waarbij elk deel zijn eigen set aan randvoorwaarden en toetsingscriteria heeft.
Noord-Brabant	-
Noord-Holland	<p>Voorafgaand aan het huidige beleidskader is een zonnebeleid voorgesteld op basis van de zonneladder, dat wil zeggen dat er een volgordelijkheid zou ontstaan vergelijkbaar met de ladder voor duurzame verstedelijking. Dit is destijds door PS verworpen.</p> <p>In Noord-Holland zijn grondgebonden opstellingen toegestaan nadat is geconstateerd dat benutten van daken en meervoudig ruimtegebruik op de korte en middellange termijn onvoldoende tempo en massa opleverde om een substantiële bijdrage te kunnen leveren aan de verduurzaming van de energievoorziening.</p> <p>Het beleid in Noord-Holland legt de nadruk niet zozeer op benutten van daken als wel als het benutten van ruimte voor zon binnenstedelijk, in lijn met de verordening die uitgaat van 'bestaand stedelijk gebied'.</p>
Overijssel	<p>In de Handreiking Kwaliteitsimpuls Zonnevelden is de Overijsselse zonneladder geïntroduceerd (pagina 8):</p> <p>Trede 1: in bestaand bebouwd gebied op daken, dan wel in bestaand bebouwd gebied op bedrijventerreinen en braakliggende gronden, dan wel in de Groene Omgeving op bestaande bouwvlakken</p> <p>Trede 2: aanvullend in de Groene Omgeving, niet zijnde natuur.</p> <p>Zonneparken in de Groene Omgeving zijn vooralsnog nodig om de energiedoelstellingen binnen de afgesproken termijnen te halen. Zie ook Statenvoorstel uitvoeringsprogramma Nieuwe Energie Overijssel.</p>
Utrecht	<p>Als provincie spreken we in onze PRS uit dat we natuurlijk een voorkeur hebben voor zon-op-dak. Echter hebben we als provincie geen instrumenten om te sturen dat de zonnepanelen op bestaande daken worden gerealiseerd. Hiervoor zijn we dus afhankelijk van instrumenten die het Rijk ontwikkeld.</p> <p>Natuurlijk moeten we de potentie van de daken benutten, maar we weten dat dat niet genoeg gaat zijn. We willen voorkomen dat we eerst gaan afwachten tot alle daken vol liggen en dan een inhaalslag moeten maken. We vinden dus een ladder eerder een rem op de energietransitie dan dat die hier aan bijdraagt.</p> <p>Ook zijn veel effecten nog onduidelijk. Zoals de effecten op bodem, water en biomassa.</p>

	Daarnaast is niet alle landelijk gebied hetzij enerzijds landbouw /natuur of anderzijds (terminologie motie) onbenut terrein. Er zijn ook nuances daartussen, bijvoorbeeld waar de landbouw minder duidelijke of moeilijke toekomst heeft, bijvoorbeeld de veenweidegebieden, of gebieden op termijn bestemd voor ander gebruik. Een strategische inzet van gronden doet meer recht aan de toekomst van ieder belang dan een standaard ladder.
Zeeland	-
Zuid-Holland	Een zonneladder werkt in onze ogen niet, maatwerk blijft altijd geboden en realisatie moet (uiteindelijk) zowel op dak als op grond (tegelijkertijd) gerealiseerd worden. Regie moet wel meer bij de overheid komen, bijvoorbeeld middels de Regionale Energie Strategie.

**Conclusie:**

- Provincies concluderen dat voor het behalen van de energieopgave (veel) meer ruimte nodig is dan de daken en de ruimte binnen bestaand stedelijk gebied.
- Ook ontwikkelingssnelheid tussen zon op daken en grootschalige zonne-parken, gezien de kleinschaligheid en de vele dakeigenaars.
- Provincies missen instrumenten op te sturen dat zonnepalen op (bestaande) daken worden gerealiseerd.
- Een volgtijdelijke zonneladder werkt beperkend en is niet gewenst. Eerder een rem op de energietransitie dan dat die hier aan bijdraagt. Suggestie voor zonnewaaiers.
- Veel effecten van grootschalige zon nog onduidelijk. Zoals de effecten op bodem, ecologie etc.







**Bosch & van Rijn**  
experts in renewable energy

Groenmarktstraat 56  
3521 AV Utrecht  
[www.boschenvanrijn.nl](http://www.boschenvanrijn.nl)

