

- over mogelijkheden van meervoudig ruimtegebruik is nog veel onbekend voorgesteld wordt om in 2-3 pilots hier nader onderzoek naar te doen. Naar de haalbaarheid. Doordat de besluitvorming over het afwegingskader wordt gekoppeld aan de besluitvorming over de Actualisatie van de PRV (spoor 2) ontstaat ook ruimte om de komende maanden hier nader invulling aan te geven.
- *Optioneel: een uitzondering hierop zijn braakliggende terreinen (bedrijventerreinen, woningbouw en kantoren) waarvoor het bestemmingsplan onherroepelijk is. Deze terreinen kunnen wel in aanmerking komen voor het opwekken van zonne-energie indien voldaan wordt aan vereisten in de PRV en de postcoderoos wordt toegepast. Betreffende gronden blijven staan als reserve voor bedrijvigheid en/of wonen en worden niet gecompenseerd. Dit heeft voor- en nadelen. Voorgesteld wordt om deze optie nader te onderzoeken in een van de pilots.*
- met de toevoeging van een aparte regeling in de PRV specifiek gericht op zonne-energie in combinatie met de Ladder voor Duurzame Verstedelijking, het aantonen van nut-noodzaak, de ruimtelijke kwaliteitseisen en artikel 3.1.6. bro zijn er voldoende handvatten in de SV en PRV om op de toepassing van zonne-energie binnen en buiten BSG te kunnen handhaven/toetsen.

#### 4. Samenvatting

Deze notitie bevat het concept Ruimtelijk afwegingskader zonne-energie als antwoord op motie M28.2014 zoals op 23 juni 2014 is aangenomen door Provinciale Staten (PS). Dit afwegingskader loopt vooruit op de verkenning naar de ruimtelijk economische effecten van de energietransitie die naar verwachting in december wordt geagendeerd voor Gedeputeerde Staten (GS). Het ruimtelijk afwegingskader moet duidelijkheid geven aan gemeenten en initiatiefnemers voor zonne-energie wat de provincie visie is voor de toepassing van zonne-energie.

Belangrijk criterium dat is gebruikt bij de opzet van het afwegingskader is wat de veranderingen zijn ten opzichte van het moment dat het Koersdocument Duurzame Energie 2012-2015 is vastgesteld, waarin zonne-energie als speerpunt is benoemd, en in hoeverre dit bepalend is om hier nu urgentie aan te geven en wijzigingen in het beleid aan te brengen. Wat in ieder geval opvalt ten opzichte van 2012 is:

- een toename van het aantal initiatieven voor het opwekken van zonne-energie (op daken en zonne-akkers).
- in september 2013 is het Nationaal Energieakkoord (NEA) afgesloten waarin ambities zijn opgenomen voor energiebesparing, energieopwekking en CO<sub>2</sub> reductie.
- een toename van financieringsmogelijkheden (mede door NEA) en huidig gunstig financieel klimaat (lage rente).
- uit recente monitoring blijkt dat doelstellingen uit het NEA niet worden gehaald.
- gemeenten zijn via VNG mede ondertekenaar van het NEA en politiek-bestuurlijke drang om meest duurzame gemeente te zijn.
- actualisatie van de PRV in spoor 2 waarin beleidswijzigingen omtrent zonne-energie kunnen worden meegenomen.
- Prioriteit ligt bij energiebesparing want energiebesparing zorgt voor ruimtebesparing.

Rekening houdend met bovenstaande is het afwegingskader als volgt opgebouwd:

- prioriteit blijft bij zonne-energie binnen BSG omdat uit verkenningen blijkt dat er in theorie meer dan voldoende ruimte op bestaande daken beschikbaar is en daarnaast ook restruimtes binnen BSG beschikbaar zijn om een bijdrage te leveren aan de provinciale duurzaamheidsopgave. De zonne-atlas zoals afgelopen zomer gelanceerd biedt hierbij hulp.
- indien op basis van de nieuwe regeling in de PRV specifiek voor zonne-energie kan worden aangetoond dat zonne-energie niet mogelijk is binnen BSG dan is zonne-energie buiten BSG alleen mogelijk als sprake is van meervoudig ruimtegebruik en/of functies kunnen worden gecombineerd. Het opwekken van zonne-energie is niet mogelijk op gronden met hoge natuur en landschapswaarden of gronden met een hoge cultuurhistorische waarde.

- toepassing van zonne-energie binnen het (agrarisch) bouwperceel 'op de grond' is denkbaar maar gaat ten koste van overige agrarische bouwruimte. De verwachting is dat dit geen grote toepassing zal vinden. Het vermogen moet zijn gericht op de eigen behoefte. Dit is ook van toepassing bij recreatiebedrijven.
- het opwekken van zonne-energie is niet mogelijk in gebieden met:
  - hoge natuur- of landschapswaarden zoals Natuurnetwerken (NNN), weidevogelleefgebied en bufferzones (met uitzondering van die delen van bufferzones die onderdeel zijn van grote bedrijventerreinen)
  - gronden met een hoge cultuurhistorische waarde (aardkundig monument of aardkundig waardevol gebied).
- toepassing van zonne-energie bij moderne, droge of natte infrastructuur (wegen, spoorwegen, kanalen, dijklichamen vliegveld) van Rijk, provincie, gemeente, het waterschap, of een railbeheerder is in principe mogelijk onder voorwaarde van een goede landschappelijke inpassing (op maat), dit niet ten koste gaat van de veiligheid en andere functies (natuur, recreatie) gekoppeld aan deze infrastructuur niet in het geding komen. Dat geldt ook voor plaatsing op terreinen die een andere bestaande (nuts-)functie hebben. Wel is toestemming van de eigenaar en/of beheerder nodig. Omdat over de toepassing nog weinig bekend is wordt voorgesteld om hier pilots voor te starten.
- gronden die in het verleden zijn aangekocht voor werken en/of wonen en waarvoor nog geen bestemmingsplan is vastgesteld komen niet in aanmerking voor het opwekken van zonne-energie.
- voor de ruimtelijke inpassing van zonne-energie buiten BSG moet altijd een inrichtingsplan worden opgesteld.

### Voorstel 3: 2-3 pilots over meervoudig ruimtegebruik

In het kader van meervoudig ruimtegebruik wordt voorgesteld om 2-3 pilots te starten aangezien hier de nodige kansen liggen en de mogelijkheden nog onvoldoende zijn verkend en onderzocht. Nadruk ligt bij moderne, droge en natte infrastructuur (wegen, spoorwegen, dijken, vliegveld, zeehavens). Een ander aandachtspunt die onderdeel uitmaakt van de pilots is de aansluiting op het elektriciteitsnetwerk zeker bij grootschalige locaties voor zonne-energie.

Het totale oppervlakte moderne, droge en natte infrastructuur in Noord-Holland is groot en vanuit meervoudig ruimtegebruik (een van de pijlers in de SV) is het wenselijk deze te benutten waar technisch en landschappelijk mogelijk. Doel van de pilots is om meer inzicht te krijgen in de (on)mogelijkheden om zodoende een bijdrage te leveren aan innovatieve oplossingen. De rol van de provincie hierbij is vooral faciliterend en stimulerend door partijen met elkaar in contact te brengen.

3. voldoende rekening dient te worden gehouden met de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten van het landschap. Initiatieven moeten altijd zijn voorzien van een inrichtingsplan.
4. regionale afstemming<sup>2</sup>.

#### Voorstel 2: uitgangspunten voor opstellen van nadere regels in PRV

##### *Binnen BSG*

- zonne-energie op bestaande daken kan verder worden gestimuleerd, bij het Rijk blijven nog financiële middelen onbenut.
- Toepassing van zonne-energie op bestaande daken is niet altijd eenvoudig vanwege juridische, technische en financiële regels en/of beperkingen. Verdere kennisontwikkeling en -uitwisseling kunnen ertoe bijdragen om meer kansen op bestaande daken te benutten.
- naast de opwekking van duurzame energie moet er meer aandacht komen voor energiebesparing in bestaande bouw (energiebesparing zorgt voor ruimtebesparing).
- *Optioneel: braakliggende terreinen (bedrijventerreinen, woningbouw en kantoren) waarvoor het bestemmingsplan onherroepelijk is. Deze kunnen wel in aanmerking komen voor het opwekken van zonne-energie indien voldaan wordt aan vereisten in de PRV en de postcoderoos wordt toegepast. Betreffende gronden blijven staan als reserve voor bedrijvigheid en/of wonen en worden niet elders gecompenseerd. Deze optie heeft voor- en nadelen. Belangrijkste voordeel is dat gezien de grote hoeveelheid braakliggend terrein dat beschikbaar is er extra ruimte bijkomt voor zonne-energie. Belangrijkste nadelen zijn dat de druk om binnen BSG op bestaande daken zonne-energie toe te passen afneemt en gezien de grote hoeveelheid braakliggend terrein dat beschikbaar is dit een negatief effect heeft op de ruimtelijke kwaliteit. Het feit dat de eigenaren van gronden enige financiële compensatie ontvangen voor renteverliezen wordt niet als voor- of nadeel gezien.*
- naast daken kunnen ook open plekken worden benut waarbij waardevolle open plekken moeten worden behouden.

##### *Buiten BSG*

- toepassing van zonne-energie is niet toegestaan tenzij gronden ongeschikt zijn voor andere functies ( er mag geen concurrentie zijn met de land- en tuinbouw) en mits locatie een positief effect heeft op het omliggende landschap. Concurrentie met andere functies is uitgesloten.
- toepassing van zonne-energie op daken van boerderijen, met name de stallen en schuren, en andere bedrijfsfuncties in het buitengebied hebben de voorkeur.

---

<sup>2</sup> Net zoals bij woningbouw, afstemmen met buurgemeenten binnen regio. Niet twee velden naast elkaar. Uitwerken hoe afstemming plaatsvindt waarbij RAP's als voorbeeld kunnen dienen.

### 3. Naar een ruimtelijk beleid voor zonne-energie

Op dit moment is er nog onvoldoende beeld van de ruimtelijke impact van zonne-akkers. De voorkeur gaat, op basis van vigerende afwegingen, uit naar locaties met mogelijkheden van meervoudig ruimtegebruik en/of waar functies kunnen worden gecombineerd (bijvoorbeeld bij droge of natte infrastructuur). Met betrokken partijen (Rijk, Waterschappen) is over de haalbaarheid nog niet gesproken. Ook naar de inpassing van zonne-akkers moet zorgvuldig worden gekeken. Moeten de zonnepanelen wel of niet in het zicht? Dat kan verschillend zijn binnen of buiten BSG. Door middel van *pilots* kunnen deze aspecten nader worden onderzocht en uitgewerkt. Pilots kunnen helpen om duidelijke regels te kunnen formuleren.

Vanuit duurzaam ruimtegebruik en om de kwaliteit van het landelijk gebied te waarborgen ligt de nadruk voor het opwekken van zonne-energie binnen BSG. In theorie is er meer dan voldoende dakoppervlakte in NH beschikbaar om ook in Noord-Holland in 2050 15% van de totale duurzame energieopwekking uit zonne-energie te halen. Echter, gezien recente initiatieven en ambities van gemeenten moet de ontwikkeling van zonne-energie ruimtelijk worden begeleid. Dit om wildgroei te voorkomen en het draagvlak voor zonne-energie hoog te houden. De algemene redeneerlijn is en blijft dat nut-noodzaak moet worden aangetoond (artikel 14 lid 2 van de PRV), voldaan moet worden aan ruimtelijke kwaliteitseisen (Artikel 14 lid 4 van de PRV +inrichtingsplan), de ladder voor duurzame verstedelijking<sup>1</sup> moet worden toegepast (actuele regionale behoefte en geen ruimte binnen BSG) en initiatief voor zonne-energie moet voldoen aan artikel 3.1.6. van de bro.

#### Voorstel 1: proces

Op dit moment is de Ladder voor Duurzame Verstedelijking ontoereikend, met name omdat het aantonen van nut en noodzaak niet goed mogelijk is. De noodzaak hangt immers af van het (politieke) besluit om een streefdatum of een streefcijfer te hangen aan de energietransitie. Op onderstaande punten 2 tot en met 4 kan op dit moment wel worden gestuurd via de volgende stappen:

1. Nut-noodzaak moet worden aangetoond (binnen en buiten BSG).
2. aangetoond dient te worden dat de beoogde ontwikkeling niet door herstructurering, intensiveren, combineren of transformeren binnen BSG kan worden gerealiseerd. Dit betekent dat:
  - a. binnen BSG gaat voor buiten BSG.
  - b. op het dak gaat voor op het land.
  - c. beschermingsgebieden zijn uitgesloten.
  - d. Combinatie van functies heeft de voorkeur.

---

<sup>1</sup> dit betekent dat na nut en noodzaak moet worden aangetoond dat er regionaal binnen BSG geen dak voorhanden is dat kan worden gehuurd

Sinds deze zomer kan iedereen in Noord-Holland zien of op het dak van zijn/haar huis zonnepanelen kunnen worden gerealiseerd, wat de kosten zijn en hoe dit kan worden gerealiseerd. Deze informatie kan worden gevonden op de website zonne-atlas. Op dit moment kan nog niet worden gemeten welk effect de zonne-atlas heeft.

De ambities uit het Koersdocument Duurzame Energie 2012-2015 zijn nog niet vertaald naar de SV en PRV. De SV en de PRV maken zonne-akkers niet (on)mogelijk. Als een gemeente met een goede onderbouwing komt op nut-noodzaak en er sprake is van een goede ruimtelijke inpassing dan kan een zonne-akker binnen en buiten bestaand bebouwd (en ook in kwetsbare gebieden als Natuurnetwerk/NNN en de bufferzones) op dit moment moeilijk worden tegengehouden.

In het Uitvoeringsprogramma Structuurvisie (UVP) is het project 'Verkenning naar de ruimtelijk-economische effecten van de energietransitie opgenomen. De urgentie voor deze inmiddels lopende verkenningen wordt groter na het afsluiten van het NEA.

### *Gemeentelijk beleid*

De meeste Noord-Hollandse gemeenten hebben algemene doelstellingen op het gebied van duurzame energie en/of duurzaamheid (vooral streefdatum om energieneutraal te zijn). Het ontbreekt nog aan een ruimtelijke vertaling. Dit betekent dat het merendeel van de bestemmingsplannen in Noord-Holland het opwekken van zonne-energie in de vorm van zonne-akkers niet mogelijk maakt.

## 2. Uitgangssituatie

### *Nationaal beleid*

Buiten het NEA, het besluit ruimtelijke ordening (bro, artikel 3.1.6) en de Ladder voor duurzame Verstedelijking van het Ministerie van I&M is er geen specifiek ruimtelijk beleid voor zonne-energie op nationaal niveau. Wel is er beleid voor de financiering van projecten rondom zonne-energie. In het NEA zijn geen kwantitatieve afspraken gemaakt over de toepassing van zonne-energie. Wel is bekend dat zonne-energie potentieel ca. 15% van de energie levert in 2050.

Om te komen tot een zorgvuldige afweging van het ruimtegebruik wordt in een apart artikel in de PRV een specifieke 'Ladder' voor zonne-energie ontwikkeld (vergelijk met de Ladder voor Duurzame Verstedelijking). In de PRV worden de volgende stappen doorlopen:

1. nut-noodzaak moet worden aangetoond.
2. aangetoond dient te worden dat de beoogde ontwikkeling niet door herstructurering, intensiveren, combineren of transformeren binnen BBG kan worden gerealiseerd.
3. voldoende rekening dient te worden gehouden met de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten van het landschap.
4. regionale afstemming.

Uit recent gepubliceerde rapporten 'De Balans voor de Leefomgeving' en 'De Nationale Energieverkenning' blijkt dat de ambities uit het NEA vooralsnog niet worden gehaald. Om de ambities uit het NEA te halen wordt door het Rijk vooral ingezet op Windenergie (op land en op zee) door hier concrete afspraken over te maken met betrokken partijen. De provincies gaan over de ruimtelijke inpassing van windmolens op land. Over andere duurzame energievoorzieningen zijn geen concrete afspraken gemaakt en deze worden vooral gestimuleerd door aantrekkelijke financieringsmogelijkheden (subsidies, salderen, postcoderoos). Provincies gaan in veel mindere mate over de investeringen die partijen bereid zijn te doen.

### *Provinciaal beleid*

Noord-Holland is in Nederland de provincie met het meeste aantal zonuren en kent een relatief sterke zoninstraling. Het Koersdocument Duurzame Energie 2012-2015 stelt dat er hierdoor kansen zijn voor de kleinschalige opwekking van zonne-energie voor elektriciteit en/of warmte. Gezien de financiële mogelijkheden is bij de vaststelling van het Koersdocument Duurzame Energie 2012-2015 gekozen voor het stimuleren van burgers om te investeren in zonne-energie en niet bij bedrijven. Op dit moment kan niet worden gesteld dat er een toename is van het aantal initiatieven voor grootschalige opwekking van zonne-energie. Het is moeilijk om voorspellingen te doen over de toepassing van zonne-energie. Vooralsnog blijven de financiële (on)mogelijkheden bepalend voor de haalbaarheid van grootschalige toepassing van zonne-energie.

- Initiatieven van gemeenten op braakliggende terreinen waar mogelijk in de toekomst woningbouw plaatsvindt, zoals bij de gemeente Koggenland.
- Initiatieven van ontwikkelaars om strategische reserves voor bedrijventerrein en/of kantoren te gebruiken zoals in de gemeenten Haarlemmermeer, Langedijk, Den Helder en Purmerend
- Initiatieven van energiecorporaties (groep burgers), zoals op Texel, in Hoorn en Bergen.

In de nieuwe PRV (spoor 2) wordt een specifiek artikel over zonne-energie opgenomen. In eventuele procedures naar aanleiding van ingediende initiatieven kan vooruit worden gelopen op de aankomende wijziging.

Inmiddels loopt een integrale verkenning naar de ruimtelijke impact van de energietransitie. Dit beleidskader loopt daar vanwege de geschetste urgentie wat op vooruit, maar zal daar op een later moment mee samengevoegd worden.

#### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op bestaand beleid op nationaal en provinciaal niveau en wordt ingegaan op relevante feiten en ontwikkelingen die van belang zijn voor het ontwikkelen van het beleid. In hoofdstuk 3 wordt het nieuwe beleid uitgewerkt en wat dit betekent voor provinciale rol. Hoofdstuk 4 bevat een voorstel voor aanpassing van de PRV.



Op 23 juni 2014 is door PS daarnaast een aanvullende motie aangenomen (M28.2014).

M28.2014

8



AANGENOMEN

Provinciale Staten van Noord-Holland, in vergadering bijeen op 23 juni 2014, te Haarlem, ter behandeling van de voordracht Kaderbrief 2015;

constaterende dat:

- in 2012 een motie is aangenomen ter onderzoek van zonnepanelen onder andere rond start- en landingsbanen;
- de PRV uitgebreid ingaat op Windturbines;
- de PRV geen ruimtelijk beleid voor zonne-akkers bevat;

overwegende dat:

- zonne-akkers een bijdrage kunnen leveren aan de duurzame energiedoelen van de provincie;
- zonne-akkers een ruimtelijke impact hebben;

van mening dat:

- met zonne-akkers meerdere doelen te behalen zijn, zoals vliegveiligheid en duurzame energie;

gehoord de discussie,

verzoeken het College van Gedeputeerde Staten:

- een voorstel uit te werken hoe zonne-akkers ingepast kunnen worden in de PRV;
- een lijst op te stellen waar zonne-akkers kansrijk zijn;

en gaan over tot de orde van de dag.

In Noord-Holland is sinds dit jaar een trend zichtbaar dat door gemeenten, ondernemers en burgers steeds meer initiatieven voor de toepassing van zonne-akkers worden ontwikkeld (zie bijlage 1). Een trend die ook landelijk wordt gesignaleerd in het Solar trendrapport 2014. De redenen hiervoor zijn, of zouden kunnen zijn:

- gunstige prijs-kwaliteit van zonnepanelen.
- technische vooruitgang van producten.
- meer financieringsmogelijkheden (postcoderegeling, SDE+).
- gemeenten die wat moeten met in het verleden aangekochte gronden.
- toegenomen energie-ambities en/of bewustwording die het afsluiten van het NEA teweeg hebben gebracht.
- een nieuwe lichter wethouders na de verkiezingen van 2014, die ambitieus is wat betreft de gemeentelijke positie in de duurzaamheidsrangorde van gemeenten.

De initiatieven voor zonne-akkers in Noord-Holland zijn te verdelen in de volgende categorieën:

# Naar een ruimtelijk afwegingskader voor zonne-energie

## - CONCEPT -

### 1. Inleiding

Deze notitie bevat het concept Ruimtelijk afwegingskader zonne-energie als antwoord op motie M28.2014 zoals op 23 juni 2014 is aangenomen door Provinciale Staten (PS). Dit afwegingskader loopt vooruit op de verkenning naar de ruimtelijk economische effecten van de energietransitie die naar verwachting in december wordt geagendeerd voor Gedeputeerde Staten (GS). Het ruimtelijk afwegingskader moet duidelijkheid geven aan gemeenten en initiatiefnemers voor zonne-energie wat de provincie visie is voor de toepassing van zonne-energie.

#### 1.1 Aanleiding

Op 6 september 2013 is door zo'n 40 maatschappelijke organisaties het Nationale Energieakkoord (NEA) getekend. Hierin zijn afspraken gemaakt over energiebesparing, schone technologie en klimaatbeleid. Uitvoering van de afspraken moet resulteren in een betaalbare en schone energievoorziening, werkgelegenheid en kansen voor Nederland in de schone technologiemarkten. Afgesproken is dat Nederland in 2050 volledig energieneutraal is en er per saldo geen uitstoot van CO<sub>2</sub> plaatsvindt. In het NEA is afgesproken dat het aandeel hernieuwbare energie in 2020 14% bedraagt en in 2023 in totaal 16%. Daarnaast is in het NEA afgesproken dat één van de rollen voor provincies en gemeenten bij het uitvoeren van dit akkoord is: het ruimtelijk mogelijk maken van hernieuwbare energieproductie en het benutten van kansen die de energietransitie schept om bij te dragen aan een duurzame ruimtelijke-economische ontwikkeling. Gedeputeerde Staten (GS) hebben het Interprovinciaal Overleg (IPO) gemachtigd om de finale onderhandelingen te doen en het NEA te tekenen.

#### 1.2 Doel

In deze notitie wordt een nadere invulling gegeven aan specifiek het afwegingskader zonne-energie. De provinciale rol wordt niet alleen bepaald vanuit de doelstellingen in het NEA en het Koersdocument Duurzame Energie 2012-2015, maar ook vanuit de drie pijlers in de Structuurvisie Noord-Holland 2040 (SV). Hiermee wordt sturing gegeven aan verstedelijking en bedrijvigheid buiten Bestaand Stedelijk Gebied (BSG). De SV en de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) maken zonne-energie nu niet onmogelijk, maar verbinden hier ook geen verdere eisen aan. Met dit afwegingskader worden die eisen ingevuld.

#### 1.3 Achtergrond

De provincie Noord-Holland heeft in tegenstelling tot Wind op Land (taakstelling Rijk van 685,5 MW) bij zonne-energie geen kwantitatieve doelstelling in MW zonne-energie. Zonne-energie is wel door PS in 2012 door een amendement (A9-5) als vierde speerpunt toegevoegd aan het Koersdocument Duurzame Energie.