

Vergaderjaar 2018–2019

34 682

Nationale Omgevingsvisie

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 augustus 2019

Op 2 oktober 2018 en 28 mei 2019 heeft uw Kamer de moties van het lid Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 204 en Kamerstuk 34 682, nr. 25) aangenomen (Handelingen II 2018/19, nr. 7, item 20). Met deze brief informeer ik u, mede namens de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), hoe het kabinet invulling geeft aan deze moties.

1. Moties hebben een breed proces van samenwerking tot stand gebracht

Met de motie van het lid Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 204) spreekt uw Kamer de zorg uit over zonneparken omdat deze ertoe kunnen leiden dat landbouwgrond verdwijnt en deze negatieve gevolgen kunnen hebben voor kwetsbare natuur en bodemleven. Mede vanuit die overweging verzoekt uw Kamer het kabinet 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 (RES'en), zodat primair onbenutte daken en terreinen worden benut en landbouw en natuur zo veel mogelijk worden ontzien. Uw Kamer verzoekt ons hierbij de landbouwsector, de zonne-energiesector en netbeheerders te betrekken. Tevens verzoekt uw Kamer deze sturingsinstrumenten voor ruimtelijke inpassing en participatie conform de systematiek van de Omgevingswet te verankeren in rijksbeleid (bijvoorbeeld de NOVI) en waar nodig ook regelingen aan te passen die belemmerend werken, zodat daken beter kunnen worden benut voor het opwekken van zonne-energie, en zo nodig hier ook met decentrale overheden afspraken over te maken.

In aanvulling hierop wordt het kabinet met de gewijzigde motie van het lid Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 34 682, nr. 25) verzocht om er met decentrale overheden voor te zorgen dat de op handen zijnde zonneladder niet alleen wordt toegepast tijdens het RES-proces, maar ook in aanloop naar de RES

wordt toegepast bij nieuwe vergunningsaanvragen voor zonneparken op natuur- en landbouwgronden, en na te gaan wat de nationale effecten op landschap, natuur en landbouwgronden zijn van alle gezamenlijke RES'en.

Het kabinet waardeert het zeer dat dat met deze moties aandacht is gevraagd voor het belang van een goede ruimtelijke inpassing. Vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit en de zorgen van mensen over de impact van de energietransitie op hun leefomgeving, is het belangrijk dat beschikbare ruimte op daken en andere terreinen zoals snelwegen en vuilnisbelten, maximaal worden benut. Het kabinet waardeert ook het proces dat de moties teweeg hebben gebracht. De eerste motie heeft geleid tot een goed gesprek met een afvaardiging van de in de motie genoemde partijen. Dit gesprek vond plaats met het IPO namens de provincies, de VNG namens de gemeenten, de LTO namens de agrarische sector, Netbeheer Nederland namens de netbeheerders, de Natuur en Milieufederaties, Holland Solar en de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie (NVDE). Alle partijen onderschrijven het doel van de motie (het ontzien van landbouw en natuur) en hebben gezamenlijk verkend wat ervoor nodig is om dit voor elkaar te krijgen. Ter ondersteuning van bovengenoemd proces heeft een extern bureau (Bureau Bosch & Van Rijn) met de bijgevoegde rapportage het huidige ruimtelijk beleid voor de ruimtelijke inpassing zon-PV in kaart gebracht (zie bijlage 1)¹. Ter aanvulling hierop heeft Wageningen University en Research (WUR) met de bijgevoegde literatuurstudie de kansen en effecten beschreven van zon-pv op landbouw, natuur en het bodemleven en de relatie met landschap en beleving (zie bijlage 2)².

De sector voor zonnepanelen ontwikkelt zich snel. Daardoor kunnen deze panelen steeds grootschaliger worden toegepast. Op die manier levert deze sector een waardevolle bijdrage aan het kosteneffectief realiseren van de klimaatdoelstellingen van het kabinet. Tegelijk vereist grootschaligere toepassing dat er voldoende waarborgen zijn voor het behoud van ruimtelijke kwaliteit. Gezamenlijk zijn we met deze partijen gekomen tot een brede mix van maatregelen zowel voor de overheid als de sector. Voor de overheid gaat het hierbij om een combinatie van (nationaal, provinciaal en gemeentelijk) ruimtelijk beleid, financiële instrumenten en overige regelgeving die niet alleen bijdraagt aan het ontzien van landbouw en natuur maar ook aan het stimuleren van latente daken en het slim combineren van functies.

2. Feiten, cijfers, bevindingen

Ontwikkeling in cijfers

Uit cijfers van RVO.nl (april, 2019) blijkt dat het totaal aantal zonneparken (beschikt in de SDE+ en gerealiseerd) ruim 300 bedraagt. Uit de aanvragen van de afgelopen voorjaarsronde blijkt dat er in totaal voor 0,7 GW aan grondgebonden systemen en 2,1 GW aan gebouwgebonden systemen is aangevraagd. De projecten uit deze ronde moeten nog wel op technische en financiële haalbaarheid worden beoordeeld maar laten – gemeten naar opgesteld vermogen – een verhouding zien van 73% gebouw- en 27% grondgebonden. Deze verhouding is over de verschillende jaren behoorlijk constant. Als hier de specifieke regelingen voor kleinschalig zon-PV (saldering, postcoderoos) in beschouwing worden genomen, is het aandeel grondgebonden zonneparken naar verwachting lager.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Uit onderstaande tabel van het CBS (april, 2019) blijkt dat de relatieve groei van zonneparken als nieuw fenomeen sterker is dan die van zon op dak. Tegelijk is in de tabel terug te zien dat hoeveelheid opgesteld vermogen zon-PV op daken tussen 2017 en 2018 is gegroeid met 1.156 MW en het opgesteld vermogen aan zonneparken op land met 346 MW. Hiermee komt het aandeel zonneparken op land op ruim 10% van totaal opgesteld vermogen aan zon-PV.

	Totaal (MW)	Zonneparken (op land)	Daken bedrijven	Daken woningen
2017	2911	98	1131	1682
2018	4414	444	1662	2307

Analyse huidig ruimtelijk beleid

Bureau Bosch & Van Rijn heeft gekeken of provincies beleid hebben voor de ruimtelijke inpassing van zon-PV, hoe dit beleid eruit ziet en hoe dit beleid doorwerkt in de praktijk.

Vrijwel alle provincies hebben ruimtelijk beleid voor zon-PV, dit beleid is (recent) vastgesteld of wordt op korte termijn vastgesteld. Hierbij is wel sprake van onderlinge verschillen. Vrijwel alle provincies sluiten natuurgebieden en andere waardevolle gebieden uit. Daar waar dat niet het geval is, moeten zonnenvelden voldoen aan de geldende beschermings- en instandhoudingsdoelen. Deze leiden er volgens de onderzoekers toe dat er vanuit de markt weinig initiatieven zijn om zon-PV te realiseren in natuurgebieden. Tot slot hebben de meeste provincies een voorkeur voor zonneparken op restgronden.

Uit de analyse van Bosch & Van Rijn blijkt dat met het huidige beleid weinig ruimtelijke beperkingen worden opgeworpen voor zon-PV op daken en onbenutte terreinen. Voor het plaatsen van zon-PV op landbouwgronden blijken meer ruimtelijke beperkingen te gelden. Deze volgen met name uit landschappelijke inpassingsvereisten omdat de landbouwgronden zich bevinden in het buitengebied. Specifieke landbouwkundige waarden spelen hierbij geen rol, mede omdat dit lastig toetsbaar is. In dit verband merkt men op dat indien vanuit de markt gekozen wordt voor zon-PV op landbouwgronden, de keuze naar verwachting eerder zal vallen op minder waardevolle agrarische gronden omdat hier een lagere opstalvergoeding geldt, wellicht met uitzondering van locaties die direct naast een trafostation liggen. Bosch & Van Rijn doen in hun rapport enkele suggesties waarmee het onderwerp «landbouwkundige waarde» beter toepasbaar kan worden gemaakt voor het komen tot ruimtelijke afwegingen.

Het provinciaal beleid geeft in bijna alle gevallen (toetsende/restrictieve) kaders mee, die gemeenten in acht moeten nemen bij het toetsen van individuele projectaanvragen. Voor gemeenten die worden overspoeld met aanvragen vanuit de markt werken dergelijke kades goed voor het (tijdelijke) niet in behandeling nemen van de aanvragen. De onderzoekers merken op dat het uiteraard in alle gevallen beter is om gemeentelijk beleid op te stellen voor grondgebonden zonneparken. De beoogde doorwerking van provinciaal beleid naar dit gemeentelijk beleid is niet in alle gevallen even helder. Gemeenten hebben in dat geval geen duidelijke provinciale kaders om de wenselijkheid van zon-PV goed af te kunnen wegen en dienen dat zelf lokaal in te vullen.

In relatie tot de motie constateert men dat «het vigerende provinciale beleid de landbouwgronden en natuurgebieden goed beschermt». Zonder aanvullend stimuleringsbeleid voor zon op dak gaat dit aandeel echter volgens Bosch & Van Rijn «niet sneller groeien». Het bureau spreekt zich niet expliciet uit over de vorm van een nationaal afwegingskader of zonneladder. Het proces voor de totstandkoming van de RES'en biedt volgens de onderzoekers een mooie kans om meer proactief op te sturen voor kaders die zon op dak stimuleren en natuur- en landbouwgronden beschermen.

Effecten op landbouw en natuur

De WUR stelt dat zonnevelden voor stoppende boeren en akkerbouwers een verleidelijk alternatief of aanvulling op de bedrijfsvoering kan zijn. Voor melkveehouders is zon-PV op open grond minder aantrekkelijk, omdat grondoppervlakte belangrijk is voor het aantal dieren dat gehouden kan worden. Als boeren hun landbouwgrond ter beschikking stellen voor zon-PV heeft dat wel als consequentie dat de ontwikkelingsruimte voor blijvende bedrijven wordt beperkt. Bosch & Van Rijn heeft uitgerekend wat de ruimtevraag naar zon-PV theoretisch kan betekenen voor het aandeel landbouwgrond. In 2030 zou maximaal 0,7% van de gronden die nu een landbouwbestemming hebben benut worden voor zonneparken. Hierbij geldt de aanname dat de doelstelling voor hernieuwbare elektriciteit op land voor 50% ingevuld wordt met zon-PV en deze zon-PV geheel op landbouwgrond zou landen. In de praktijk zal het aandeel landbouwgrond dat benut wordt voor zon-PV naar verwachting lager uitvallen, omdat ook een deel van de projecten dakgebonden systemen betreft (zie cijfers SDE+).

De WUR heeft gekeken naar wat er in de literatuur bekend is over de effecten van zonnepanelen op flora, zoogdieren, vogels, insecten en andere ongewervelden, amfibieën en reptielen en aquatische organismen. Daaruit komt een beeld naar voren dat in het algemeen veel van deze diersoorten lijken voor te komen in zonneweides en er geen direct negatief effect is. Voor sommige soortgroepen, zoals weidevogels die vooral open terreinen prefereren, zullen zonneparken echter minder aantrekkelijk zijn.

In antwoord op vragen van uw Kamer over het bericht dat windmolens medeoorzaak zijn van insectensterfte (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 2816, ontvangen 27 mei 2019) is door mijn collega van LNV toegezegd dat bij de beantwoording van de motie Dik-Faber nader zal worden ingegaan op de positieve en negatieve gevolgen voor zonneparken op insecten. De WUR geeft aan dat de aanwezigheid van zonneparken voor hommels en vlinders weinig verschil maakt in soortenrijkdom, maar wel positief is voor de aantallen per oppervlakte van deze insecten. Voor sprinkhanen en krekels zijn de beschaduwde stukken minder aantrekkelijk, maar vanwege het microklimaat zijn de stroken waar wel zon komt juist wel aantrekkelijk. Voor watergerelateerde insecten blijken zonneparken zo aantrekkelijk dat ze worden geprefereerd boven de niet bedekte watervlaktes.

Uiteindelijk werken ze zo als val. Hoewel de effecten op populatieniveau niet bekend zijn, lijkt het verstandig hier rekening mee te houden door panelen op land in de buurt van water zoveel mogelijk te vermijden of met gerichte maatregelen de aantrekkingskracht van panelen zelf te vermindern.

De onderzoekers van de WUR zien volop mogelijkheden voor het verhogen van de biodiversiteit bij zonneparken. De beste kansen zijn er voor vegetatie, insecten en een aantal vogelsoorten. De praktijk is echter dat het verbeteren van biodiversiteit in veel gevallen nog weinig aandacht heeft en dat de inrichting van het zonnepark en het beheer van groot belang zijn voor het realiseren van natuurwaarden. Cruciaal voor een combinatie zonnepark en biodiversiteit is dat er voldoende licht en water op de bodem blijft komen. De WUR constateert een kennisleemte over het effect van zonneparken op bodemkwaliteit en bodemleven. De voornaamste zorg is dat minder licht en een andere verdeling van het water via minder planten(wortels) zullen leiden tot minder bodemleven, lagere organische stofgehalten en een afname van de bodemvruchtbaarheid. Dit is met name van belang als de grond later weer voor landbouw gebruikt zou worden.

De WUR stelt dat zonnepanelen op het water zeker kansrijk zijn en dat deze toepassing minder nadelen heeft (verlies landbouwgrond, beleving landschap) dan zonnepanelen op land. Er zijn diverse mogelijkheden om bij zonnepanelen op water constructies aan te brengen die de biodiversiteit kunnen verhogen. Hierbij hebben constructies die het water niet volledig afdekken van licht, ecologisch gezien de voorkeur. Dit zou nader onderzocht kunnen worden. Bij grootschalige projecten met zonnepanelen op water zal het effect op de voedselbeschikbaarheid voor watervogels onderzocht moeten worden.

Qua belevingswaarde van een landschap verwachten de onderzoekers dat deze af zal nemen door het realiseren van een zonnepark, waarbij meespeelt hoe het huidige landschap gewaardeerd wordt. De onderzoekers zien goede mogelijkheden voor mitigerende maatregelen, zoals een strook dichte vegetatie rondom het park dat het park aan het zicht onttrekt.

3. Beleidsconclusies in de vorm van bijgesteld ruimtelijk beleid

Zorgvuldig omgaan met landbouw en natuur

Het kabinet acht het vanuit het oogpunt van voedselzekerheid, biodiversiteit, landschap en cultuurhistorie van belang dat zorgvuldig wordt omgegaan met landbouwgronden en natuur. Tegelijk staat het kabinet voor de opgave om op kosteneffectieve wijze een CO₂-reductie te realiseren van tenminste 49% in 2030. Het kabinet constateert dat zonneparken hier een waardevolle bijdrage aan kunnen leveren en dat slimme aanleg van zonneparken samen kan gaan met het verbetering van de biodiversiteit en ontzien van natuur- en landbouwgronden. Projecten voor zon-PV kunnen onderdeel uitmaken van het verdienmodel van boeren. Tegelijkertijd kunnen deze ook de ontwikkeling van de landbouw in een gebied in de weg staan, bijvoorbeeld als door de keuze voor zonneweiden de omslag naar kringlooplandbouw in het gebied belemmerd wordt. Tegelijk wil het kabinet het gebruik van landbouw en natuurgronden niet als zodanig uitsluiten mits projecten binnen de huidige kaders kunnen worden ingepast. Bij de huidige kaders voor projecten in landbouwgebieden wordt gedacht aan landschappelijke inpassingsvereisten en voor natuur aan het vigerende natuurbeleid. Zoals uit de onderzoeksresultaten blijkt, leidt dat beleid er in de praktijk al toe dat op bepaalde locaties extra inpassingsmaatregelen worden genomen of dat projecten in het geheel niet worden of kunnen worden gerealiseerd.

Voorkeursvolgorde die doorwerkt naar de Regionale Energiestrategieën

Ruimtelijk beleid van overheden is cruciaal voor het ontzien van landbouw en natuur. Uit het onderzoek van Bosch & Van Rijn blijkt dat vrijwel alle provincies ruimtelijk beleid voeren in de geest van de motie. Ook dit juicht het kabinet toe. Wel constateert het kabinet, samen met de andere betrokken partijen, dat dit ruimtelijk beleid in veel provincies vrij recent is geëffectueerd. Doorwerking naar initiatieven voor zonneparken is dan ook pas vrij recent tot stand gekomen.

Het komend jaar starten gemeenten en provincies met het opstellen van Regionale Energiestrategieën. Op basis hiervan zullen nieuwe beleidskeuzes en afwegingen gemaakt worden, gericht op het ruimtelijk inpassen van 35 TWh hernieuwbare energie op land in 2030. Deze opgave is techniekneutraal, wat er in de praktijk op neerkomt dat deze opgave zal worden ingevuld met windmolens of zon-PV-systemen. In het kader van de RES'en wordt momenteel regionaal verkend hoe deze opgave met ruimtelijke kwaliteit kan worden ingepast en kan worden verbonden aan andere ruimtelijke opgaven in de betreffende regio, zoals natuur en landbouw. Hierbij zal bij de RES'en gebruik kunnen worden gemaakt van ruimtelijk ontwerpers en landschapsarchitecten om daarmee de afwegingen en de consequenties inzichtelijk te maken. De uitkomsten van het RES-proces worden door de verantwoordelijke gemeentes en provincies vastgelegd in hun eigen omgevingsvisies, -plannen en verordeningen. Gelijktijdig brengen voorlopende gemeentes hun eigen kennis en ervaring mee in de RES.

Het kabinet acht het van belang dat gemeenten en provincies een integrale afweging maken in het licht van de motie. Het kabinet is daarom met het IPO, de VNG en genoemde maatschappelijke organisaties een voorkeursvolgorde overeengekomen, die voorziet in het ontzien van landbouw- en natuurgronden en het stimuleren van zon op daken. Deze voorkeursvolgorde zal in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) worden opgenomen, die provincies en gemeenten kunnen benutten om af te wegen waar zon-PV het beste kan worden ingepast.

Omschrijving van de voorkeursvolgorde

De afwegingprincipes van de NOVI³ leiden tot een voorkeur voor zonnepanelen op daken en gevels van gebouwen. Het inpassen op daken en gevels draagt niet alleen bij aan het combineren van functies. Omdat hier al sprake is van bebouwing zal het introduceren van zonnepanelen op deze plekken doorgaans minder invloed hebben op de kenmerken of identiteit van een gebied⁴. Vanuit diezelfde principes hebben daarna onbenutte terreinen in bebouwd gebied de voorkeur. Om aan de gestelde energiedoelen te voldoen, kan blijken dat ook locaties in het landelijk gebied nodig zijn. Ook in dat geval gaat de voorkeur uit naar het zoeken van slimme functiecombinaties. Hoewel natuur- en landbouwgebieden daarbij niet volledig worden uitgesloten, ligt de voorkeur bij gronden met een andere primaire functie dan landbouw of natuur, zoals waterzuiveringsinstallaties, vuilnisbelten, binnenwateren of bermen van spoor- en autowegen.

³ Combineren boven enkelvoudig; 2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal; 3. Afwentelen voorkomen.

⁴ Dit verschilt per locatie. In historische stads- en dorpskernen wordt hier doorgaans ook al rekening mee gehouden vanuit het belang van erfgoed.

Deze voorkeursvolgorde houdt geen volgtijdelijkheid in. Na het verkennen van mogelijkheden voor het toepassen van zon-PV kan gestart worden met het gelijktijdig benutten van gekozen mogelijkheden.

Doorwerking van de voorkeursvolgorde

In het kader van het RES-proces monitoren Rijk, provincies en gemeenten op welke wijze deze voorkeursvolgorde is toegepast en wat de nationale effecten zijn op landschap, natuur- en landbouwgronden. Zij vragen het PBL om hierop te reflecteren en rapporteren hierover terug naar gemeenteraden en provinciale staten. Ook mijn collega van BZK zal hierover na oplevering van de concept-RES'en rapporteren aan uw Kamer. Hiermee geeft het kabinet invulling aan de gewijzigde motie van het lid Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 34 682, nr. 25). In lijn met diezelfde motie spraken mijn collega van BZK en ik met het IPO en de VNG af dat de provincies en gemeenten -vooruitlopend op de totstandkoming van de RES'en- vergunningsaanvragen voor nieuwe zonneparken op natuur- en landbouwgronden gaan toetsen aan deze voorkeursvolgorde, of een vergelijkbaar door decentrale overheden vastgesteld afwegingskader.

Met deze gezamenlijke aanpak kiest het kabinet ervoor om de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke afweging bij het inpassen van zon-PV niet van de decentrale overheden over te gaan nemen, door een dwingend kader voor te gaan schrijven, zoals bij de ladder voor duurzame verstedelijking. Het kabinet is van mening dat de decentrale invulling van het ruimtelijk beleid van groot belang is voor de regio's om zelf af te wegen waar en op welke wijze de benodigde hernieuwbare elektriciteit op een zorgvuldige wijze en met oog voor het landschap, landbouwkundige en natuurwaarden kan worden ingepast. Zij zijn immers als beste in staat om te bepalen hoe deze inpassing past in het toekomstperspectief voor het eigen gebied. Bovendien zou een dwingende invulling voor zon-PV vanuit de rijksoverheid leiden tot ongewenste juridificering van het ruimtelijke proces zonder dat dit bijdraagt aan een kwalitatief betere afweging. De verwachting is dat gemeenten en provincies met deze voorkeursvolgorde meer sturingsinstrumenten hebben om de landbouw- en natuurgronden zoveel mogelijk te kunnen ontzien. Het kabinet roept provincies en gemeenten daarom op hier regie te nemen door het formuleren van heldere ruimtelijke kaders. Overigens begrijpt het kabinet dat alle provincies momenteel zelf al bezien of hun beleid, tegen de achtergrond van deze moties en de snelle ontwikkelingen op het gebied van de zonneparken, verdere aanvulling behoeft. Ook gemeenten zijn hier al mee bezig.

Het kabinet constateert dat gemeenten en provincies geholpen kunnen zijn bij meer handvatten voor het betrekken van landbouwkundige waarde van landbouwgronden bij het al dan niet plaatsen van zonneweiden op landbouwgronden in gebieden met hoge landbouwkundige waarde. Aanleiding is o.a. de conclusie van Bosch & Van Rijn dat de landbouwkundige waarde van gronden lastig toetsbaar is. Dit terwijl voor de ontwikkeling van de landbouw⁵ een dergelijk criterium onderdeel hoort te zijn van de afweging. De Minister van LNV gaat de komende maanden samen met de decentrale overheden, natuurorganisaties, energie- en landbouwsector na wat ervoor nodig is om deze afweging beter dan nu te kunnen maken.

⁵ LNV visie «Waardevol en verbonden» (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 72 publicatie 5 oktober 2018) en Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 76, 17 juni 2019).

In dit verband wijst het kabinet op de «constructieve zonneladder» die de Natuur- en Milieufederaties mede naar aanleiding van de motie Dik-Faber ontwikkeld hebben. De constructieve zonneladder beschrijft hoe gemeenten en provincies samen met de gemeenschap stapsgewijs lokaal beleid kunnen ontwikkelen voor een goede inpassing van zonne-energie. Daarnaast werkt de sector via de branchevereniging Holland Solar zelf aan een gedragscode voor het ontwikkelen van zonnevelden. Uitgangspunt is dat samen met de omgeving over de vormgeving van zonnevelden wordt nagedacht, dat zonnevelden per saldo een verbetering voor het gebied betekenen. Zo werkt de sector aan voorschriften en leidraden om natuurwaarden in een gebied te kunnen versterken. De sector ziet hiervoor mogelijke maatregelen als natuurlijke omheining (heggen) en ruimte tussen panelen inclusief het benodigde beheer. Een ander uitgangspunt is dat parken zo worden ingericht dat er geen onomkeerbare ontwikkeling plaatsvindt. Met andere woorden het oorspronkelijke grondgebruik moet indien gewenst na het zonnepark weer mogelijk zijn; beleidsmatig en fysiek. Kortom de sector voelt zich hier (inclusief de daarmee samenhangende kosten) verantwoordelijk voor en gaat op dit moment na in welke vorm dit laatste het beste kan worden vastgelegd.

Het kabinet wijst erop dat de gedragscode van de sector zelf een nuttig hulpmiddel kan zijn voor het vormgeven van participatie, in aanvulling op de daaraan bij of krachtens de Omgevingswet gestelde eisen. Indien er sprake is van zonneparken van 50 MW of groter geldt dat het Rijk de projectprocedure uit de Omgevingswet moet toepassen waarvoor in het Omgevingsbesluit nadere regels⁶ zijn gesteld over participatie in een vroegtijdig stadium van de voorbereiding van het project. Verder wijst het kabinet op de Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten waarin sectoren, overheden en maatschappelijke organisaties op dit moment werken aan een handreiking hoe participatie bij duurzame energieprojecten het beste vorm kan krijgen. De zonne-energiesector is hier actief bij betrokken. De samenwerking met lokale energiecoöperaties biedt volgens het kabinet goede mogelijkheden om het lokaal eigenaarschap van projecten verder te verbeteren. Dit sluit goed aan op de ambitie in het ontwerp-Klimaatakkoord om de omgeving en marktpartijen gelijkwaardig samen te laten werken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit vertaalt zich in een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven). Het streven voor de eigendomsverhouding is een algemeen streven voor 2030.

Kosten, aansluit- en transportmogelijkheden betrekken in ruimtelijke afweging

Een belangrijke overweging in de motie is de beschikbaarheid van netcapaciteit. Het kabinet zet in op het actief betrekken van de netbeheerders bij keuzes voor opweklocaties zodat mogelijkheden voor aansluiting en transport hierbij worden meegewogen. Omdat zonneparken relatief snel kunnen worden gebouwd, lukt het netbeheerders niet om het elektriciteitsnet tijdig aan te passen. Dit leidt ertoe dat sommige ontwikkelaars de beschikbaarheid van stations met voldoende netcapaciteit meewegen bij het zoeken naar geschikte opweklocaties. In de praktijk blijkt dat indien er een station met voldoende capaciteit is gevonden, ontwikkelaars -vanuit kostenoverwegingen- zoeken naar potentiële opweklocaties die daarbij in de buurt liggen.

⁶ Hiermee is uitwerking gegeven aan de leden vier en vijf van artikel 5.47 van de wet, die bij amendement van de leden Dik-Faber en Mulder (Kamerstuk 33 962, nr. 163) zijn toegevoegd.

Een locatie voor zon-PV dichtbij een aansluiting heeft vanuit ruimtelijke kwaliteit niet in alle gevallen de voorkeur. Bijvoorbeeld als daardoor beslag wordt gelegd op waardevolle natuur of landbouwgrond. Dit is een andere reden om meer proactief te zoeken naar geschikte locaties voor zon-PV waarbij dan tegelijk de mogelijkheden voor een netaansluiting worden beschouwd. Om die reden werken de netbeheerders actief mee bij de totstandkoming van de RES'en. Hierbij wordt gezien hoe de netbeheerders de mogelijkheid kan worden geboden om meer proactief te investeren in uitbreiding van het net en onnodige netinvesteringen te voorkomen met behulp van slimme oplossingen. Met mijn brief aan uw Kamer van 28 juni 2019 (Kamerstuk 30 196, nr. 669) ga ik dieper in op de maatregelen die een bijdrage leveren aan het terugdringen van het gebrek aan transportcapaciteit.

Tevens wijst het kabinet op de inzet van deelnemende partijen in het ontwerp-Klimaatakkoord om de komende jaren een kostprijsreductie te realiseren voor hernieuwbare elektriciteit en de integrale kosten voor het energiesysteem zo laag mogelijk te houden (Kamerstuk 32 813, nr. 342). Het doel hierbij is dat na 2025 hernieuwbare elektriciteit concurrerend wordt met de marktwaarde van de geproduceerde elektriciteit en goed inpasbaar is in het energiesysteem. Hiervoor is een kostenreductiepad opgesteld met teruglopende kosten per jaar die het uitgangspunt vormen voor de tarieven in de SDE++. Ter ondersteuning wordt er een kostenafwegingskader opgesteld dat helpt om binnen de RES'en tot kosteneffectieve afwegingen te komen.

Door de aansluitmogelijkheden en het kostenafwegingskader expliciet te betrekken bij de wens om ruimtelijk kwaliteit te behouden en landbouw en natuur zoveel mogelijk te ontzien, wordt de regio in staat gesteld deze belangen breder tegen elkaar af te wegen voordat hierin keuzes worden gemaakt.

4. Beleidsconclusies – Versnellen zon-PV op latente daken en onbenutte terreinen

Zoals aangegeven kan het ruimtelijk beleid niet los worden gezien van stimulerend of belemmerend beleid voor zon-PV op dak of onbenutte terreinen. Ook voor het versnellen van zon-PV op daken en onbenutte terreinen is gezocht naar een set aan maatregelen waarmee latente daken en onbenutte terreinen maximaal worden benut, in lijn met de eerste motie Dik-Faber.

Financiële instrumenten

Het kabinet geeft met de saldering, postcoderoos, SDE+, SDE++ en EIA financiële stimulansen om dakgebonden toepassing van zon-PV te bevorderen.

SDE+

De SDE+ is op dit moment het belangrijkste instrument voor de stimulering van de productie van hernieuwbare energie. Binnen deze SDE+ geldt vanaf 2019 dat de grotere zon-PV-systemen een hoger basisbedrag krijgen voor daksystemen dan voor grondgebonden systemen. Daksystemen ontvangen volgens deze systematiek dus een hoger subsidiebedrag. Dit is bewust gedaan omdat gebleken is dat systemen op dak gemiddeld genomen een hogere kostprijs hebben dan grondgebonden systemen. Op deze manier wordt dit verschil ondervangen en kunnen initiatiefnemers met dak-systemen een vergelijkbaar rendement behalen als bij grondgebonden systemen. Ook is er bij het bepalen van de

kostprijs van veldopstellingen geen rekening gehouden met eventueel te betalen grondvergoedingen.

Hiernaast wordt op grond van het regeerakkoord de SDE+ vanaf 2020 verbreed naar de SDE++ (Kamerstuk 31 239, nr. 300). In de systematiek van de SDE++ zal in de rangschikking van de CO₂-reducerende technieken gecorrigeerd worden voor eigen verbruik. Hiermee verbetert de relatieve rangschikking van systemen met eigen verbruik ten opzichte van systemen zonder eigen verbruik. In de praktijk zullen daksystemen daarmee eerder in aanmerking komen voor subsidie dan op grond van de SDE+ 2019. Het kabinet hecht eraan dat zon-PV kan worden toegepast op parkeerdaken en andere grote overkappingen en zal bij het verder vormgeven van de SDE++ onderzoeken of het nodig is de regeling hiervoor te verbeteren.

Salderingsregeling, de postcoderoosregeling en de EIA.

Het aantal zonnepanelen bij huishoudens is mede dankzij de salderingsregeling de afgelopen jaren sterk gegroeid. Ondanks de stapsgewijze afbouw van de salderingsregeling vanaf 1 januari 2023 (Kamerstuk 31 239, nr. 299), is de verwachting dat de terugverdientijd voor huishoudens die al zonnepanelen hebben of deze kabinetsperiode nog investeren in zonnepanelen, gemiddeld circa 7 jaar zal blijven. Voor investeringen in zonnepanelen die na deze kabinetsperiode worden gedaan, is de verwachting op basis van de huidige inzichten, dat de terugverdientijd iets kan oplopen boven de 7 jaar. Uit de evaluatie van de salderingsregeling uit 2016 is onder andere gebleken dat men bereid is te investeren in zonnepanelen als de terugverdientijd tussen circa 5 en 9 jaar is. Om die reden verwacht het kabinet dat er een stevige stimulans voor huishoudens blijft om zonnepanelen op het eigen dak te leggen.

De regeling voor de Energie Investeringsaftrek (EIA) geeft bedrijven fiscaal voordeel als ze investeren in technieken die bijdragen aan besparing en duurzame opwek van energie. Bij duidelijk omschreven investeringen die een forse energiebesparing opleveren, kunnen bedrijven 45% van de investeringskosten aftrekken van de winstbelasting. Dat kan bovenop de gebruikelijke afschrijving. Hierin wordt de eis opgenomen dat alleen investeringen in zon-PV op daken -en dus niet op (landbouw)grond- kunnen worden afgetrokken van de winst.

Onderzoek en innovatie

Omdat de zon-PV sector zich sterk ontwikkelt, ziet het kabinet goede mogelijkheden om met kennisontwikkeling en innovatie bij te dragen aan zorgvuldige ruimtelijke inpassing en het vinden van creatieve oplossingen voor de toepassing van zon-PV op daken en andere vormen van meervoudig ruimtegebruik. In het programma Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+) is dit jaar voor het eerst specifiek budget vrijgemaakt voor innovaties waarbij aandacht voor draagvlak, landschappelijke waarden en het optimaal benutten van de beschikbare ruimte centraal staan. De DEI+ is een investeringssubsidie van maximaal € 6 miljoen per project voor pilot- en demonstratieprojecten waarbij innovatieve producten, uitvoeringsvormen en diensten ontwikkeld worden. Aanvullend wordt momenteel via de Topsector Energie bezien in hoeverre er meer onderzoek nodig is naar negatieve en positieve ecologische effecten van zon op land en water. Zo is de Topsector Energie recent gestart met een onderzoeksprogramma, als onderdeel van de uitwerking van het Meerjarig Missiegedreven Innovatieprogramma voor hernieuwbare energieproductie op land. Het gaat in dit programma om de effecten van zonneparken op land op de bodem en natuurwaarden, de

mogelijkheden om negatieve effecten niet alleen te mitigeren maar juist de positieve ecologische effecten te versterken. Hier vindt samenwerking op plaats met het nationaal consortium Zon in landschap en landbouw wat dit onderwerp ook nadrukkelijk op de agenda heeft staan. In dit nationaal consortium werkt een veelheid aan partijen uit het platinum vierkant (bedrijfsleven, kennisinstellingen, overheden en maatschappelijke organisaties/ngo's) samen aan de opgave om zonneparken een positieve impact te laten hebben op het landschap en in de landbouw.

Bouwregelgeving

Op dit moment gelden beperkte mogelijkheden om toepassing van zon-PV op daken af te dwingen. De Minister van BZK zal daarvoor een wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl – opvolger van het Bouwbesluit 2012 onder de Omgevingswet) in procedure brengen waarmee gemeenten conform de motie meer mogelijkheden krijgen om het duurzaam gebruik van daken na de lokale afweging ook richting burgers en bedrijven af te dwingen. Het voornemen is om gemeenten in het Bbl de bevoegdheid te geven via een zogenoemde maatwerkregel in het omgevingsplan te eisen dat nieuwe gebouwen die niet al onder de voorgenomen BENG-eisen vallen, zoals onverwarmde industriehallen, hun dak moeten gebruiken voor duurzame opwek van energie of klimaatadaptatie. De gemeente kan hierbij gebiedsgericht differentiëren. De reden dat deze mogelijkheid zich niet richt op nieuwe gebouwen die al onder de voorgenomen BENG-eisen vallen, is dat die BENG-eisen al verplichten tot een minimaal aandeel hernieuwbare energie.

Ook voor bestaande gebouwen worden de mogelijkheden voor gemeenten in het Bbl verruimd om zon op daken te stimuleren. Bij bestaande daken bestaat grotere noodzaak voor individueel maatwerk. Soms zal duurzaam gebruik van een bestaand dak alleen haalbaar zijn als hier financiële mogelijkheden, zoals een subsidie, tegenover staan of wordt aangesloten bij een natuurlijk vervangingsmoment, zoals renovatie. Daarom is er voor de bestaande bouw gekozen voor zogenoemde maatwerkvoorschriften. Een dergelijk voorschrift landt in een maatwerkbesluit en moet altijd in het individuele geval door het bevoegd gezag gemotiveerd worden.

Met het aanpassen van de bouwregelgeving creëert het kabinet nieuwe bevoegdheden voor gemeenten. Het kabinet roept gemeenten ook op om hier actief gebruik van te maken zodat waar mogelijk elk dak wordt benut als zonnedak.

Rijksvastgoed

Met de inzet van het eigen vastgoed (gebouwen en gronden) wil het Rijk een bijdrage leveren aan de ruimtevraag van hernieuwbare elektriciteit en daarmee aan het ontzien van landbouw- en natuurgronden voor de toepassing van zon-PV. Het Rijk zoekt daarvoor naar slimme functiecombinaties waarmee de opwek van duurzame energie kan worden gecombineerd met de huidige functie waar gebouwen en gronden voor worden ingezet. Het Ministerie van EZK heeft aan Rijkswaterstaat, het Rijksvastgoedbedrijf en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland de opdracht gegeven voor het Pilotprogramma hernieuwbare energie op Rijks- (waterstaats)gronden. Het doel van dit programma is om te leren hoe dit door middel van tendering het beste vorm gegeven kan worden. De eerste pilots zijn reeds gestart en betreffen allen zon-pv. Met de beantwoording van de door uw Kamer aangenomen motie van het lid Mulder c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 297) zal ik uw Kamer na de zomer de verdere aanpak schetsen die het kabinet hierbij voor ogen heeft.

Versneld benutten latente daken door derde partijen

In veel gevallen is de potentie van daken groter dan de elektriciteitsbehoefte van de betreffende dakeigenaar. Om de volledige potentie van daken te benutten kunnen derde partijen de mogelijkheid krijgen om op deze daken zon-PV projecten te exploiteren. Op dit moment zijn hiervoor al diverse partijen in de markt actief die opstalovereenkomsten sluiten met dakeigenaren.

Een kansrijke maatregel voor het versnellen van zon op dak is om in de regio vraag en aanbod naar daken voor de opwek van zonne-energie bijeen te brengen en te bundelen. In het proces om tot beantwoording van deze moties te komen, geven provincies aan veel heil in deze maatregel te zien. Sommige provincies en gemeenten vervullen hier al een actieve rol in. Een mooi voorbeeld hiervan is de «Dakenbank033» waarmee op initiatief van de gemeente Amersfoort en de lokale energiecoöperatie dakeigenaren en ontwikkelaars met elkaar in verbinding worden gebracht.

Ook bij het opstellen van contracten komen meerdere praktische belemmeringen kijken. Wie iets aan een pand verandert, moet dat met de hypotheekverlener bespreken. Want een verandering kan consequenties hebben voor de waarde van het pand. Ook speelt bijvoorbeeld de vraag of een exploitant voor onderhoud het recht heeft om het dak te betreden. In het kader van de Green Deal Financiering hebben partijen met elkaar een modelakte ontwikkeld «Model Opstalrecht Zonnestroomsysteem (dakproject)» waarmee het opstellen van contracten met dakeigenaren voor het opstalrecht is vergemakkelijkt. In deze modelakte worden veel vragen en belemmeringen (zoals natrekking en het opruimen van panelen) die spelen bij zonnepanelen van derde partijen op grote daken ondervangen.

De modelakte maakt het mogelijk duidelijke afspraken te maken tussen de eigenaar van de panelen en de eigenaar van het gebouw over zaken als eventuele aansprakelijkheid, overdracht en faillissement. Inmiddels wordt actief van deze modelakte gebruik gemaakt. Deze akte is op dit moment nog niet geschikt voor leaseconstructies waarbij de zonnepanelen niet in eigendom blijven van de zonnepanelenondernemer en/of bedrijven die op erfpachtgrond staan. Omdat in zulke gevallen sprake is van extra complexiteit, bestaat het risico dat projecten trager of helemaal niet van de grond komen. Om die reden heeft het Ministerie van EZK de Nederlandse Vereniging van Banken gevraagd de modelakte uit te breiden zodat hiervan ook gebruik kan worden gemaakt indien er sprake is van lease of erfpacht. De uitbreiding van deze modelakte is bijna afgerond. Naar verwachting zal het daarmee makkelijker worden om snel tot realisatie te komen van projecten in lease- of erfpachtsituaties.

5. Conclusies en monitoring

Het kabinet heeft de verwachting dat de genoemde maatregelen leiden tot het beter benutten van daken en onbenutte terreinen en zoveel mogelijk ontzien van landbouw en natuur. Het kabinet zal ook monitoren of de maatregelen dit beoogde effect hebben. Indien dit effect onvoldoende blijkt te zijn, zal worden gekeken wat hiervan de oorzaken zijn en of deze kunnen worden weggenomen. Deze monitoring zal worden gekoppeld aan het nog vast te stellen Klimaatakkoord en aan de monitoring van de Novi.

Met een inzet op aangescherpt ruimtelijk beleid en het wegnemen van belemmeringen voor de versnelde toepassing van zon op daken, zet het kabinet in op het maximaal ontzien van landbouw- en natuurgroonden en

stimuleren van zon op dak. Het kabinet is het lid Dik-Faber erkentelijk voor het in gang zetten van een brede coalitie die dit mogelijk maakt en ziet dit als een steun om nu al aan de slag te gaan met het realiseren van de klimaatambities.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes