

Verkenning instructieregels voorkeursvolgorde zonnepanelen en dubbelgebruik

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



trocon | *Troelstra Consulting*

Den Haag, 30 april 2022

Onderzoek:

Verkenning instructieregels voorkeursvolgorde en dubbelgebruik zonnepanelen

Opdrachtgever:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bestuur, Ruimte en Wonen

Ruimte en Leefomgeving

Datum:

30 april 2022

Auteur:

Jelle H. Troelstra



trocon | Troelstra Consulting

Van Trigtstraat 60

2597 XA Den Haag

www.trocon.nl

+ 31 6 5351 6835

jelle.h.troelstra@trocon.nl

KvK-nummer: 08121675

Inhoudsopgave

0. Inleiding	4
1. Aanleiding	5
2. Betrokkenen	13
3. Probleem	14
4. Doel	16
5. Overheidsinterventie	17
6. Instrument	19
7. Gevolgen	22
8. Proeve van instructieregels	22
8.1 Juridische context – de Ow	22
8.2 Te maken keuzen bij de inzet van instructieregels	23
8.3 Beleidsuitgangspunten en motieven/oogmerk	24
8.4 Type besluiten/te instrueren bestuursorgaan	25
8.5 Doorwerkingsconstructie en afwegingsruimte	26
8.6 Termijn, overgangsrecht en eerbiedigende werking	27
8.7 Mogelijke formulering instructieregels	28
8.8 Relatie met andere wet- en regelgevingstrajecten	29
9. Resumé en conclusies	30
9.1 Conclusies	30
9.2 Achterliggende constatering	31
BIJLAGEN	35
a. Leden begeleidingscommissie	35
b. Relevante artikelen uit de Omgevingswet	35
c. Model II: Startnotitie nieuwe algemene maatregel van bestuur	37

0. Inleiding

Vraagstelling

De ruimtedruk in Nederland is groot. Multifunctioneel ruimtegebruik wordt daarom als een belangrijke manier gezien om te werken aan de grote opgaven op het gebied van energie, klimaat, landbouw e.d. Zo wil het Rijk dat meer zonnepanelen¹ gerealiseerd worden op daken en gevels van gebouwen en op objecten en gronden waar dubbelgebruik² mogelijk is. Tegelijkertijd wil het Rijk gronden voor landbouw en natuur waar zonnepanelen niet gewenst zijn ontzien. Om dit te bereiken is voor besluitvorming op lokaal niveau een voorkeursvolgorde geformuleerd waarbij ruimte voor de aanleg van zonnepanelen eerst wordt gezocht op bestaande en nieuwe daken, en op objecten en gronden zonder eigen energieverbruik. Het gaat dan onder meer om woningen bedrijfsgebouwen, waterzuiveringsinstallaties, vuilnisbelten, binnenwateren, bermen, grindgaten, onbenutte restgronden of areaal in beheer bij het Rijk. Deze uitgangspunten zijn door het Rijk beleidsmatig vastgelegd.³ Het is primair aan gemeenten om in hun besluitvorming omtrent ruimtelijke ontwikkelingen de voorkeursvolgorde toe te passen. De vraag leeft of het Rijk juridisch moet stimuleren de plaatsing van zonnepanelen op de gewenste locaties snel en in voldoende mate tot stand te brengen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wil daarom weten hoe het Rijk met het instrumentarium van de Omgevingswet kan sturen op daadwerkelijke toepassing de voorkeursvolgorde. Het ministerie is vooral geïnteresseerd in de eventuele mogelijkheden zijn om met instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving gemeenten te stimuleren ruimte te vinden. Deze rapportage bevat de resultaten van een verkenning naar de mogelijkheden.

Resultaat

Concreet moet de verkenning leiden tot inzicht in de mogelijkheden voor en aandachtspunten bij juridisering van de voorkeursvolgorde op grond van de Ow aan de hand van een voorstel voor instructieregels in het Bkl. Dit voorstel moet worden gezien als een proeve om te verkennen wat er bij eventuele juridisering komt kijken.⁴

Vertrekpunt en aanpak

Het gaat dus primair om de mogelijkheden voor rijksregie onder het regime van de Omgevingswet (Ow), inclusief daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). De nadruk ligt op de mogelijkheden van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), maar er wordt ook aandacht besteed aan de het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Een eerste verkenning wees in de richting van instructieregels in het Bkl als kansrijke manier om de gewenste regie vorm te geven.⁵ Het Integraal Afwegingskader (IAK) om te beoordelen of dit het meest geëigende instrument is, is echter nog niet toegepast. Deze verkenning volgt daarom - voor zover nu mogelijk⁶ - de zeven stappen uit het IAK. De IAK-aanpak komt in de hoofdstukindeling van deze rapportage tot

Vragen Integraal Afwegingskader:

1. Wat is de aanleiding?
2. Wie zijn betrokken?
3. Wat is het probleem?
4. Wat is het doel?
5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?
6. Wat is het beste instrument?
7. Wat zijn de gevolgen?

¹ In beleidsdocumenten worden zonnepanelen vaak aangeduid als zon-PV. Het gaat om de techniek waarbij zonnepanelen met fotovoltaïsche technologie stroom opwekken waarbij zonlicht wordt omgezet in elektriciteit.

² De term 'dubbelgebruik' is een niet-gedefinieerd begrip. Soms wordt ook gesproken van multifunctioneel (ruimte)gebruik of functiecombinaties. Het gaat hier om beleidsmatige begrippen. In de NOVI wordt gesproken van het 'combineren van functies' als wordt gesproken over 'de voorkeur voor zonnepanelen op daken en gevels van gebouwen' (blz 87). In deze verkenning wordt de term 'dubbelgebruik' gehanteerd. Zie verder de constatering in hoofdstuk 3.

³ Nationale Omgevingsvisie (NOVI), blz 87-88 en de Uitvoeringsagenda NOVI 2021-2024, blz 11.

⁴ In een besluit van het managementteam van de directie Ruimte en Leefomgeving (MT RenL) bij het ministerie van BZK in november 2021 wordt dit als kansrijke mogelijkheid voorgesteld. Dit besluit was aanleiding voor de in deze rapportage weergegeven verkenning, waarbij uitwerking in het Bkl in deze moet worden gezien als een methode om de mogelijkheden van juridisering van de voorkeursvolgorde/dubbelgebruik te onderzoeken.

⁵ Deze ambtelijke verkenning was de basis voor de het in het vorige voetnoot genoemde MT-besluit.

⁶ Gelet op de beschikbare tijd voor deze verkenning worden niet alle IAK-vragen nu even diepgaand beantwoord. Vraag 7 wordt niet beantwoord. Als wordt besloten instructieregels te gaan stellen, zullen alsnog alle IAK-vragen volledig moeten worden beantwoord.

uitdrukking. De rapportage wordt afgesloten met een proeve voor mogelijke instructieregels in het Bkl en aanbevelingen. Aan de hand van deze proeve is beschouwd wat de mogelijkheden zijn, welke overwegingen daarbij spelen en wat aandachtspunten zijn. De formele toetsen die bij de voorbereiding moeten worden uitgevoerd vallen buiten de scope van deze verkenning. Als wordt besloten het proces om tot regelgeving te komen daadwerkelijk in gang te zetten, moeten deze alsnog worden uitgevoerd.

Voor de verkenning zijn voornamelijk bestaande nota's, verslagen en rapporten gebruikt. De verkenning is begeleid door een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van de ministeries van BZK (opdrachtgever), EZK en LNV (zie bijlage a). De proeve van instructieregels is ontwikkeld in samenspraak met deskundigen van het ministerie van BZK.

De Omgevingswet

De verkenning richt zich op de mogelijkheden voor rijksregie, uitgaande van het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht zoals dat met de invoering van de Omgevingswet en de bijbehorende wet- en regelgeving gaat gelden. Het nieuwe stelsel heeft een aantal kenmerken die bepalen in welke gevallen regie gerechtvaardigd is en hoe deze vervolgens in het nieuwe stelsel kan worden uitgewerkt. De systematiek en opbouw van de Ow zijn daarmee uitgangspunt voor de verkenning. Deze komen onder meer tot uitdrukking komt in de artikelen 1.2 (reikwijdte Ow), 1.3 (maatschappelijke doelen Ow), 1.4 (verhouding tot andere wetgeving), 2.3 (subsidiariteitsbeginsel) en 2.24 (grondslag algemene instructieregels Rijk).⁷ Ook speelt het IAK in dit verband een rol. De keuze voor wet- en regelgeving kan immers niet worden gemaakt nadat is overwogen dat regulering door het Rijk op z'n plaats is. De verkenning is daarom mede opgebouwd aan de hand van de vragen uit het IAK die bij de voorbereiding van wetgevingsproducten moeten worden beantwoord alvorens de keuze voor regelgeving kan worden gemaakt. Ook is de standaard "Handleiding startnotitie nieuwe wetgevingsproducten"⁸ gebruikt.

De primaire scope van de verkenning is: de mogelijkheden voor 'ruimtelijke' sturing met de Ow door het Rijk ter bevordering van zonnepanelen op 'latente' daken en op onbenutte terreinen als het gaat om nieuwe ontwikkelingen (inclusief grootschalige renovatie). Daarmee komen instructieregels in het Bkl in beeld. Het gaat dan primair om de *locatie* waarop zonnepanelen mogelijk is, niet om eisen aan het gebouw onafhankelijk van de ruimtelijke context van dat gebouw. Het gaat ook om eisen om bedrijfsmatige activiteiten te mogen uitvoeren. Dergelijke aspecten worden geregeld in het Bbl en in het Bal. Het Bbl zet in op zonnepanelen voor eigen gebruik van een gebouw en het Bal op het procesgebonden gebruik van bepaalde activiteiten in dat gebouw (en dus niet op 'extra' zonnepanelen voor algemeen gebruik).

1. Aanleiding

IAK-vraag: Wat is de aanleiding van de wens om voor meer rijksregie om dubbelgebruik te bevorderen en de toepassing van de voorkeursvolgorde te bevorderen? Wat is de concrete bron (beleidsnota's, overleggen, onderzoek, regeerakkoord, toezeggingen aan de Tweede Kamer, e.d.)?

De wens tot 'dubbelgebruik' en toepassing van de voorkeursvolgorde is over een langere periode politiek en beleidsmatig aan de orde geweest. In chronologische volgorde kan dit als volgt worden samengevat.

- **Moties Dik-Faber c.s:** Op 2 oktober 2018 en 28 mei 2019 heeft de Tweede Kamer twee moties van Dik-Faber c.s aangenomen.⁹ De eerste motie gaat over de zorg over zonneparken omdat deze ertoe kunnen leiden dat landbouwgrond verdwijnt en negatieve gevolgen kunnen hebben voor kwetsbare natuur en bodemleven. Verzocht is om een zogenoemde 'zonneladder' op te stellen voor de inpassing van zonne-energie zodat primair onbenutte daken en terreinen worden benut en landbouw en natuur zoveel mogelijk worden ontzien.¹⁰ In aanvulling hierop wordt met de tweede motie verzocht om er met decentrale overheden voor te zorgen dat de op handen

⁷ De tekst van deze artikelen is in bijlage b opgenomen.

⁸ Deze handleiding (laatste update juni 2020) wordt binnen het ministerie van BZK wordt gebruikt bij de voorbereiding van wetgevingsproducten. Hierin zijn ook de vragen uit het IAK opgenomen.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 204 en Kamerstukken II 2018/19, 34682, nr. 20.

¹⁰ Zie de aangenomen motie van 2 oktober 2018: Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 204.

zijnde zonneladder niet alleen wordt toegepast tijdens het Regionale Energiestrategieën-proces, maar ook in aanloop naar de Regionale Energiestrategieën (RES'en) wordt toegepast bij nieuwe vergunningsaanvragen voor zonneparken op natuur- en landbouwgronden, en na te gaan wat de nationale effecten zijn van alle gezamenlijke RES'en.

- Het klimaatakkoord: Op 28 juni 2019 heeft het kabinet het klimaatakkoord gepubliceerd. Dit akkoord is de Nederlandse uitwerking van de internationale klimaatafspraken van Parijs (2015). In het klimaatakkoord is afgesproken de CO₂-uitstoot sterk te verminderen: in 2030 met de helft ten opzichte van 1990. Eén van de afspraken is dat 30 energieregio's in Nederland onderzoeken waar en hoe het best duurzame elektriciteit op land (wind en zon) kan worden opgewekt. Het akkoord bevat voor decentrale productie van hernieuwbare elektriciteit een doelstelling van ten minste 35 terawattuur in 2030 uit windenergie en grootschalige installaties zonnepanelen op land en water (niet op zee). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen grootschalige installaties voor zonne-energie (van meer dan 15 kilowatt vermogen) en kleinschalige installaties (van 15 kilowatt vermogen of minder). De reden voor dit onderscheid is dat het beleidsinstrument waarmee het Rijk het behalen van de doelstelling mogelijk maakt (SDE+) zich met subsidies alleen richt op de grootschalige installaties voor zonnepanelen en niet op de kleinschalige installaties. De elektriciteitsproductie van grootschalige installaties telt daarom wel mee voor het behalen van de doelstelling in het Klimaatakkoord en die van kleinschalige installaties niet. Voor de bijdrage uit kleinschalige installaties is een autonome groei verondersteld tot een productie van 7 terawattuur in 2030.

NB Uit de doorrekening van het PBL in verband met de miljoenennota 2022 (rapport van 28 oktober 2021) blijkt dat zelfs met de voorgenomen extra 6,8 miljard euro energie- en klimaatdoelen (nog) niet gehaald worden.

- Brief Minister van Economische Zaken en Klimaat d.d. 23 augustus 2019 in reactie op de moties Dik-Faber c.s.: Op 23 augustus 2019 reageerde de voormalige Minister van EZK per brief op beide moties van Dik-Faber c.s.. In de brief kondigde de minister onder meer de opname van de 'voorkeursvolgorde zon-PV' in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en afspraken daarover met decentrale overheden aan.¹¹ Op dat moment zocht het kabinet overigens nog geen rijksregie met instructieregels vanuit de gedachte dat op regionaal niveau het best kan worden bepaald hoe de voorkeursvolgorde kon worden toegepast.¹² Verder werd in de brief aangegeven dat het kabinet inzet op het actief betrekken van de netbeheerders bij keuzes voor opweklocaties zodat - gelet op de beschikbare netcapaciteit - mogelijkheden voor aansluiting en transport hierbij worden meegenomen. Daarbij wordt als zorgpunt genoemd dat als een locatie voor zonnepanelen dichtbij een aansluiting ligt, deze vaak de voorkeur heeft, maar dit niet vanuit de ruimtelijke kwaliteit niet altijd de beste oplossing is, bijvoorbeeld als daardoor beslag wordt gelegd op waardevolle natuur of landbouwgrond.¹³ Ook wordt in de brief aangegeven dat het kabinet inzet op een mix van maatregelen ter versnelling van zonnepanelen op daken of onbenutte terreinen. Hierbij gaat het om:
 - financiële instrumenten (SDE+ en salderingsregeling etc.);¹⁴
 - onderzoek en innovatie;
 - bouwregelgeving (waarbij aangekondigd wordt dat het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt verruimd);

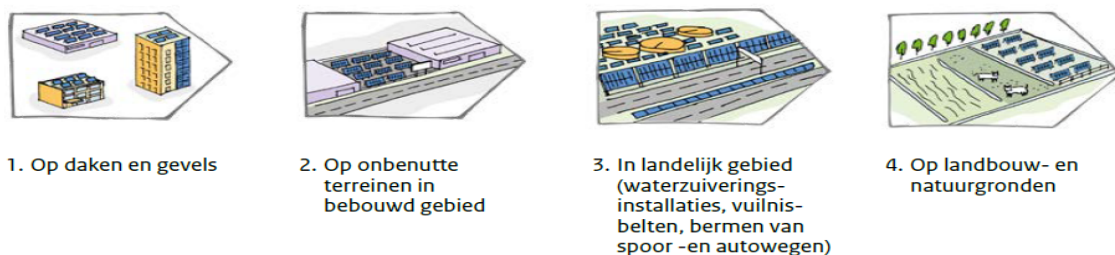
¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 34682, nr. 29.

¹² Zie blz. 7 van de brief (Kamerstukken II 2018/19, 34682, nr. 29).

¹³ In de brief van 28 juni 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 30196, nr. 669) gaat de Minister dieper in op de maatregelen die een bijdrage leveren aan het terugdringen van het gebrek aan transportcapaciteit. Ook wordt verwezen naar een brief in verband met kosten voor het energiesysteem (Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 342).

¹⁴ In antwoord op vragen van de leden Stoffer en Bisschop (beide SGP) aan de Minister van EZK en LNV over het opkopen van zonneparken door buitenlandse investeerders (TK 2020/21, Aangangs 2216) d.d. 31 maart 2021: "Voor grootverbruikersaansluitingen wordt in de SDE++ al de voorkeur gegeven aan zon op dak boven zon op veld, waarover uw Kamer is geïnformeerd middels de brief van 17 februari 2020 (Kamerstuk 31 239, nr. 312). Hierin is duidelijkheid gegeven over de ranking in de SDE++, waarbij zon op dak een lagere subsidiebehoefte heeft dan zon op veld en dus eerder in aanmerking komt voor subsidie. Voor kleinverbruikersaansluitingen is in de meest recente ISDE-ronde € 100 miljoen vrijgemaakt voor zon-PV op daken en kleine windmolens, zoals aangekondigd en toegelicht middels de brief van 24 juni 2020 (Kamerstuk 32 813, nr. 563)."

- rijksvastgoed;¹⁵
 - versneld benutten latente daken door derde partijen.
- Hiermee verwachtte het kabinet dat daken en onbenutte terreinen beter worden ingezet voor zonnepanelen en dat landbouw en natuur zoveel mogelijk wordt ontzien. De monitoring van de effecten loopt via de NOVI.¹⁶ Overigens wordt ook de voortgang van de RES'en door het PBL gemonitord (zie de passage over de Monitor RES 1.0 verderop in dit hoofdstuk).
- De Nationale Omgevingsvisie (11 september 2020): De NOVI zet in op het versterken van de omgevingskwaliteit. Plannen moeten met oog voor natuur, gezondheid, milieu en duurzaamheid worden gemaakt. De NOVI kent vier prioriteiten, waaronder 'Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie' en een aantal beleidskeuzen. Centraal staan verder drie afwegingsprincipes en diverse voorkeursvolgordes, waaronder de voorkeursvolgorde voor zon-PV. De drie afwegingsprincipes zijn: 1) combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies, 2) kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal, en 3) afwentelen wordt voorkomen. De voorkeursvolgorde zon-PV – mede opgenomen in reactie op de aangenomen moties van Dik-Faber c.s. – sluit aan bij de afwegingsprincipes van de NOVI. Deze moet voorkomen dat zonnepanelen op (vruchtbare) landbouw- en natuurgrond worden geplaatst als dat niet nodig is.¹⁷ De gedachte is dat de voorkeur voor het plaatsen van zonnepanelen op daken en gevels van gebouwen niet alleen bijdraagt aan het combineren van functies, maar de plaatsing van zonnepanelen op deze bestaande bebouwing doorgaans ook minder invloed hebben op de kenmerken of identiteit van het gebied. Om aan de gestelde energiedoelen te voldoen, kan het nodig zijn toch locaties in het landelijk gebied te benutten. Ook in dat geval gaat de voorkeur uit naar het zoeken van slimme functiecombinaties.¹⁸ In zo'n geval ligt de voorkeur bij gronden met een andere primaire functie dan landbouw of natuur, zoals waterzuiveringsinstallaties, vuilnisbelten, binnenwateren of areaal in beheer bij het Rijk, waaronder waar mogelijk bermen van spoor- en autowegen. De voorkeursvolgorde is in de Uitvoeringsagenda NOVI 2021-2024 vastgelegd, inclusief onderstaande figuur.¹⁹



Figuur 2: Voorkeursvolgorde zon-PV

De voorkeursvolgorde is een beleidsmatig afwegingskader dat in principe zelfbindend is voor het Rijk.²⁰ Daadwerkelijke effectuering vindt op lokaal niveau plaats bij besluitvorming over projecten. De beleidsuitgangspunten werken niet juridisch bindend door naar ruimtelijke regels en plannen van provincie en gemeenten. Wel is er een zekere beleidsmatige doorwerking naar decentrale overheden. Provincies en gemeenten moeten goed kunnen uitleggen waarom ze in eigen regels en beleid een ander beleid voeren of bijvoorbeeld toestaan waarom in een bepaald

¹⁵ Zie ook de brief van de Minister van EZK van 30 oktober 2020, Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 612 over het Pilotprogramma hernieuwbare energie op Rijks(waterstaats)gronden, het Programma Zon Op Dak (ZOD) en het Programma Opwek van Energie op Rijksvastgoed (OER).

¹⁶ In de monitor 2020 constateert het PBL dat grootschalig zon-op-veld (60%) iets sterker is toegenomen dan kleinschalig zon-op-dak (38%).

¹⁷ NOVI, blz. 87 en 88.

¹⁸ Meervoudig ruimtegebruik is ook één van de afwegingsprincipes in de NOVI ("combineren boven enkelvoudig") en zie verder de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer d.d. 24 juni 2020, Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 563 over zon-PV op maatschappelijk vastgoed.

¹⁹ Uitvoeringsagenda NOVI 2021-2024, blz 11.

²⁰ Omgevingsvisies zijn überhaupt beleidsdocumenten die primair alleen het vaststellende bestuursorgaan binden. Voor juridische doorwerking van omgevingsvisies van het Rijk of een provincie zijn andere instrumenten uit de Ow beschikbaar.

geval zonnepanelen op landbouw- of natuurgronden wél nodig zijn. De voorkeursvolgorde houdt geen volgtijdelijkheid in.²¹ Na het verkennen van mogelijkheden voor het toepassen van zonnepanelen kan worden begonnen met het gelijktijdig benutten van gekozen mogelijkheden. De afwegingprincipes van de nationale omgevingsvisie (NOVI) leiden tot een voorkeur voor zonnepanelen (fotovoltaïsche energie, PV) op daken (alle vormen van dubbel ruimtegebruik, dus behalve letterlijk op daken, ook aan gevels, in waterbassins, op parkeerplaatsen, in geluidschermen en op stortplaatsen e.d.) van gebouwen en bouwwerken.²²

- RES: Met het oog op de uitvoering van het klimaatakkoord is Nationaal Programma RES (NP RES) in het leven geroepen. Het NP RES ondersteunt 30 energieregio's bij het maken van de RES'en bijvoorbeeld door kennis te ontwikkelen en delen, procesondersteuning te bieden en een lerende community te faciliteren. De voorkeursvolgorde is – mede naar aanleiding van de motie Dik-Faber – als één van de drie voorkeursvolgordes voor energietransitie opgenomen in de Handreiking Regionale Energie Strategie die aan de RES-regio's werd meegegeven (Handreiking RES 2.0).
- De Werkgroep Zon op Daken – NP RES (januari 2021): De Werkgroep Zon op daken²³ adviseerde op 29 januari 2021 een duidelijk standpunt in te nemen over de voorkeursvolgorde zon en daarnaar te handelen in alle aspecten van het Rijksbeleid (BZK, EZK, Financiën). Daarbij is het noodzakelijk om te voorzien in de randvoorwaarden voor het tot uitvoer brengen, onder andere om de benodigde investeringen daarvoor vrij te maken. De Werkgroep adviseert een mix van instrumenten.
De werkgroep doet de volgende 10 aanbevelingen:
 1. Intensiveer de communicatie en kennisdeling
 2. Geef als overheden het goede voorbeeld
 3. Zorg per RES-regio voor een uitvoeringsstrategie zon op daken
 4. Investeer in een gebiedsgerichte, integrale aanpak gericht op ontzorging
 5. Optimaliseer bestaande regelgeving om zon op dak meer te stimuleren
 6. Beschouw daken als maatschappelijke ruimte en kies de beste 'bestemming'
 7. Voorkom bijkomende kosten die de businesscase (te ver) verslechteren
 8. Zorg voor tijdelijke subsidiëring van kostenverhogende aspecten
 9. Stimuleer technische en systeeminnovaties die tot nieuwe oplossingen leiden
 10. Werk enkele zaken verder uit in fase 2

Samenvatting relevante adviespunten van de Werkgroep Zon op Daken – NP RES:

- Ad 5: De werkgroep constateert dat de ruimtelijke doorzettingsmacht van overheden omtrent zon-PV op bestaande en nieuwe daken onvoldoende is. Zij adviseert om het energiegebruik van de gebruikers in het gebouw mee te nemen in de regelgeving over energiegebruik van het gebouw en ervoor te zorgen dat alle bouwwerken zon-pv ready worden gebouwd. De werkgroep geeft hierbij de volgende toelichting. In de regelgeving over energiegebruik van gebouwen wordt enkel gekeken naar het energiegebruik van het gebouw zelf (verwarming, ventilatie, liften, etc.). Het energiegebruik van de gebruikers (consumentenelektronica, computers en servers, productieprocessen) wordt niet meegenomen. De werkgroep adviseert om te onderzoeken of dit in de regelgeving meegenomen kan worden in de vorm van een gemiddelde per vierkante meter gekoppeld aan de functie van het gebouw. Hierbij dient goede afstemming op andere regelgeving plaats te vinden en rekening gehouden te worden met complexe situaties, bijvoorbeeld waarin gebouweigenaar en gebouwgebruiker niet dezelfde zijn. Bij woningdaken is dit alleen een knelpunt bij nieuwbouw. Bij bestaande bouw houden particulieren bij installatie van pv al

²¹ NOVI, blz. 88.

²² Naast een voorkeursvolgorde zon-PV bevat de Uitvoeringsagenda NOVI een voorkeur voor grootschalige clustering van de productie van duurzame energie (door windmolens, eventueel in combinatie met zonnevelden) die boven spreiding gaat en een voorkeur voor energiebesparing, warmtenetten en ander gebruik van bestaande gasleidingen.

²³ De onafhankelijke 'Werkgroep zon op daken' onder voorzitterschap van Anne-Marie Spierings heeft nadere knelpuntenanalyse gemaakt en oplossingsrichtingen ontwikkeld voor de door de RES-regio's ervaren knelpunten omtrent (de gewenste versnelling van) zon op daken. De werkgroep bestond uit deskundigen vanuit enkele RES-regio's, departementen, koepels, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Advies: https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/kansen+en+knelpunten/downloads_getfilem.aspx?id=1277437&forcedownload=true

rekening met het gezinsgebruik.

Verder adviseert de werkgroep om alle bouwwerken solar-ready te laten bouwen. Het gaat hierbij om constructieve sterkte, waarbij zowel het gewicht van de panelen als de wind- en stormbestendige bevestiging relevante factoren zijn. De regelgeving dient ook rekening te houden met innovaties zoals lichtgewicht zonnepanelen en het integreren van zonnepanelen in dakpannen of dakleer.

- Ad 6: De werkgroep adviseert regelgeving te ontwikkelen waarmee wordt gestimuleerd of in specifieke gevallen wordt verplicht dat daken een (maatschappelijke) dubbelfunctie krijgen en waarbij de dakeigenaar ruimte heeft om eigen keuzes te maken voor de gewenste dubbelfunctie. De werkgroep geeft hierbij het volgende aan. "Relevante dubbelfuncties zijn bijvoorbeeld daktuin/-terras, energie-opwekking (niet alleen zon-pv, maar ook zonthermisch of windenergie), klimaatadaptatie (groen dak voor waterretentie of wit dak tegen hittestress) en biodiversiteit (bijvoorbeeld nest- en schuilgelegenheid voor vleermuizen, vogels en insecten). Uitwerking is nodig, bijvoorbeeld als het gaat om een volledige lijst relevante dubbelfuncties, mogelijke en wenselijke combinaties van dubbelfuncties (zoals groen dak met zon-PV), welk instrumentarium het meest geëigend is en de vraag welke overheid of overheden de bevoegdheid krijgen om dubbelfuncties te stimuleren dan wel te verplichten. Een nationaal generieke verplichting voor zon op daken vindt de werkgroep niet wenselijk, niet voor bestaande bouw en niet voor nieuwbouw. Enerzijds zou hiermee voorbij worden gegaan aan het belang van andere relevante dubbelfuncties van daken. Anderzijds zijn er diverse situaties denkbaar waarin zon op daken (op dat moment) geen gewenste oplossing is, bijvoorbeeld bij een lokaal zware overbelasting van het netwerk of indien zonnepanelen het blussen van brand kunnen compliceren in risicovolle situaties zoals bij opslag van gevaarlijke stoffen. De werkgroep acht het wel zinvol om gemeenten de mogelijkheid te geven om gebiedsgericht (bij nieuwbouw) of objectgericht (bij bestaande bouw) een verplichting op te leggen zoals opgenomen in de voorgenomen wijziging van het Bbl die per 1 juli 2022 in zou moeten gaan."

Het Opdrachtgevend Beraad RES (1 april 2021): het OGB heeft naar aanleiding van het bovenstaand advies van de werkgroep onder meer voorgesteld een interbestuurlijke taskforce voorkeursvolgorde zon in te stellen gericht op: 1) het bij elkaar brengen van de verschillende overheidsinitiatieven rond zon op daken, 2) kennisuitwisseling en kennisvoorziening richting de regio's, en 3) een integrale gebiedsgerichte aanpak van vraagstukken rondom netcapaciteit, benutting en opslag van pieken in zonnestroom en de resterende knelpunten omtrent zon op daken (zoals de terugkomende belemmeringen rond de verzekeraarbaarheid van zonnepanelen), 4) een aanpak waarin per bedrijventerrein, wijk of gebied bedrijven/vastgoedeigenaren worden gefaciliteerd in het proces om tot (energetische) verduurzaming te komen.²⁴

- Beantwoording nieuwe vragen Dik-Faber op 24 maart 2021: De voormalige Minister van EZK heeft op 24 maart 2021 op nieuwe vragen van Dik-Faber over zonneparken geantwoord dat het beeld uit de RES'en is dat stevig zal worden ingezet op zonnepanelen op daken, langs infrastructuur²⁵ en op onbenutte restgronden.²⁶ Wel gaf de Minister van EZK aan dat als uit de afweging in verband met de 'zonneladder' blijkt dat er niet voldoende daken geschikt zijn, men kan concluderen dat het ook nodig is om gronden in te zetten, eventueel ook weilanden en groen gebied. De 'zonneladder' sluit locaties op voorhand niet uit, maar geeft een helder afwegingskader waarmee regionaal eerst andere mogelijkheden worden onderzocht, voordat wordt gekeken naar landbouw- of natuurgroonden. Ook wordt aangekondigd dat het PBL een analyse maakt van de RES 1.0 over hoe de gehanteerde regionale invulling van de zonneladder zich verhoudt tot de voorkeursvolgorde zoals vastgelegd in de NOVI (inmiddels gereed, zie verderop in dit hoofdstuk).²⁷
- Bestuurlijke afspraken d.d. 31 maart 2021: Rijk, IPO, UvW en VNG hebben samenwerkingsafspraken gemaakt over de uitvoering van de NOVI en het gebruik van diverse

²⁴ Zie link op de site van NP RES (Besluitvorming Werkgroep zon op daken): <https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/kansen+en+knelpunten/1886094.aspx>

²⁵ Hiertoe dient ook het Programma Opwek Energie op Rijksgroonden.

²⁶ Kamerstukken II 2020/21, handelingen 2127.

²⁷ Inmiddels gepubliceerd: Monitor Concept-RES – Een analyse van de concept-regionale Energie Strategieën, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag 2021. Er is inmiddels ook een Monitor RES 1.0, zie verderop in dit hoofdstuk.

voorkeursvolgorden, inclusief die voor zonnepanelen.²⁸ Daarmee hebben (de koepels van) decentrale overheden zich aan de afwegingsprincipes en de voorkeursvolgorde gecommitteerd.

- De Stuurgroep leefomgeving (24 augustus 2021): Naar aanleiding van een verzoek van de voormalige staatssecretaris van BZK om regie te nemen op onder meer de voorkeursvolgorde zon-PV heeft de stuurgroep besloten via een werkgroep te verkennen of er extra acties nodig zijn voor juridische versterking van de voorkeursvolgorde zon-PV (aanvullend op de acties die al binnen NP-RES zijn ingezet naar aanleiding van het advies van de Werkgroep Zon op Dak). Dit speelde onder meer naar aanleiding van casussen over de realisatie van drie zonneparken langs de IJsselmeerdijken (gezamenlijk oppervlak 180 ha.) waarbij de gemeente Noordoostpolder het Rijksvastgoedbedrijf om het in gebruik geven van agrarische rijksgronden verzocht.
- Monitor Zon-PV in 2021 in Nederland van de Rijksdienst voor Ondernemen Nederland (peildatum 31/12/2020): In september 2021 heeft de RVO een statusrapport zon-pv per 31 december 2020 uitgebracht waarin staat dat et aandeel van de totale zon-pv elektriciteitsproductie in het totale elektriciteitsgebruik van Nederland in 2020 is toegenomen tot ca. 7,3%. Eind 2020 stond er volgens deze monitor in Nederland 10.717 MW (10,7 GW) aan operationeel vermogen te verdelen in ruim 6,1 GW grootschalig zon-pv en 4,6 GW kleinschalig zon-pv.²⁹
- Monitor RES 1.0 van het PBL (december 2021)³⁰: Op verzoek van het ministerie van EZK volgt het PBL de ontwikkeling van de RES. Begin 2021 publiceerde het PBL de monitor van wat toen nog concept-RES'en waren. In juli 2021 presenteerden de regio's de RES 1.0. In de Monitor RES 1.0 analyseert het PBL de plannen van de regio's, en de veranderingen ten opzichte van de concept-RES. Hierin constateert het PBL dat zonnepanelen op velden en daken toeneemt en dat Regio's de voorkeursvolgorde voor het plaatsen van zonnepanelen (volgens de 'zonneladder'; zie ook paragraaf 3.3.3) ter harte nemen, maar zoeken vaak nog naar manieren om daarmee rekening te kunnen houden (zie onderstaand).

Zon-pv op velden en op daken neemt toe

Voor de bijdrage aan de doelstelling van 35 TWh tellen in de RES grootschalige zon-pv-installaties, dat wil zeggen met een vermogen van minimaal 15 kilowatt. Het gaat dan om installaties op grote daken (zoals stallen, bedrijfsgebouwen) of om opstellingen in het veld. Vooral die veldopstellingen hebben een ruimtelijke impact. Regio's nemen de voorkeursvolgorde voor het plaatsen van zonnepanelen (volgens de 'zonneladder'; zie ook paragraaf 3.3.3) ter harte, maar zoeken vaak nog naar manieren om daarmee rekening te kunnen houden. Nationaal is de trend dat er steeds meer grootschalige zon-pv op daken bijkomt ten opzichte van zonneparken op land. Er zijn op basis van het regiobod en wat er per regio in de pijplijn zit echter nog onvoldoende openbare gegevens voorhanden om een trend per regio te kunnen aangeven. In hun RES 1.0 hebben bijna alle regio's wel het aandeel in hun bod voor grootschalige zon-pv uitgesplitst in zon-pv op daken en op velden (zie ook tabel 2.3 in hoofdstuk 2). In het totaalbod is het aandeel grootschalige zon-pv op daken ongeveer 12,6 TWh (~ 13.250 megawatt) en ongeveer 11,6 TWh (~ 11.200 megawatt) op velden. Overigens is circa 2,1 TWh (~ 2.210 megawatt) van het totaalbod nog niet

²⁸ In de samenwerkingsafspraken staat onder meer: Als gezamenlijke overheden spreken we af dat we de opgaven doelmatig en doeltreffend aanpakken gebaseerd op de beleidsmatige keuzes in de gemeentelijke, provinciale en nationale omgevingsvisies rekening houdend met onderstaande afwegingsprincipes en voorkeursvolgordes uit de NOVI, die door het kabinet is vastgesteld. De drie afwegingsprincipes uit de NOVI: 1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies; 2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal; 3. Afwentelen wordt voorkomen. De in de NOVI aangegeven voorkeursvolgordes: voor energie (besparen, wind, zon, warmte), voor verstedelijking, voor grootschalige logistieke functies (distributiecentra) en datacentra, voor regionaal waterbeheer.

Naast al bestuurlijk afgesproken voorkeursvolgordes als: voorkomen van overstromingen, preventie - beperken van gevolgen van overstromen door een waterrobuuste ruimtelijke inrichting - crisisbeheersing (voor meerlaagsveiligheid), vasthouden-bergen-afvoeren (voor wateroverlast), schoonhouden, scheiden, zuiveren (voor waterkwaliteit). De voorkeursvolgordes in de NOVI ondersteunen en versterken met hun ordenende werking de samenhangende afwegingen tussen beleid, regelgeving en besluitvorming, waarbij gemotiveerd kan worden afgeweken van de voorkeursvolgordes. Bij toepassen van de voorkeursvolgordes is het van belang aandacht te hebben voor het juiste schaalniveau. Sommige voorkeursvolgordes werken effectiever op een landelijk schaalniveau, andere beter op het regionale schaalniveau. Dit draagt bij aan de juiste locatiekeuzes, waar vooral gemeenten en in mindere mate provincies het voortouw hebben, in het stelsel van de Ow.

²⁹ Monitor Zon-pv in Nederland, RVO, september 2021.

³⁰ Monitor RES 1.0 – Een analyse van de regionale energiestrategieën, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag 2021.

uitgesplitst in zon-pv op daken of velden, waardoor het beeld dat zon-pv op daken toeneemt dus nog niet kan worden gestaafd. Het staand vermogen van grootschalige zon-pv op velden is toegenomen, van circa 530 megawatt in 2018 tot ongeveer 1.950 megawatt in 2020, op daken nam dit in dezelfde periode toe van ongeveer 1.600 tot circa 4.200 megawatt. Bij de pijplijnprojecten voor zon-pv zien we een verdere toename van het aandeel zon-pv op daken (circa 8.200 megawatt) ten opzichte van zon-pv op velden (5.200 megawatt). We verwachten dat er gemiddeld voor Nederland 45 tot 65 procent van het vermogen van alle pijplijnprojecten voor grootschalige zon-pv zal worden gerealiseerd. Welk deel van de 463 pijplijnprojecten op velden en welk deel van de 15.158 pijplijnprojecten op daken zal worden gerealiseerd en in welke regio is nog niet met voldoende zekerheid vast te stellen. Hierbij speelt de schaarste op het netwerk een belangrijke rol, maar ook andere factoren zijn van belang.

Uit: Monitor RES 1.0, blz. 53-54.

- Coalitieakkoord 2021³¹: Hierin staat onder meer (als het gaat om zonnepanelen en het vrijhouden van gronden in het buitengebied): *"Gezien de schaarse beschikbare ruimte zetten we vooral in op grootschalige installatie van zonnepanelen op daken, inclusief normering. Zonnepanelen op land staan we alleen toe, als multifunctioneel gebruik van dat land mogelijk is, bijvoorbeeld op rijksgronden."* (blz 8). Ook uitspraken van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening³² in de Tweede Kamer bouwen hierop voort. De term 'normering' uit bovenstaand citaat wijst mogelijk op meer rijksregie dan eerder in de bovengenoemde brief van de Minister van EZK naar aanleiding van de moties Dik-Faber van 23 augustus 2019 aan de Tweede Kamer werd gezonden. Normering kan verschillende dingen betekenen en juridische gezien verschillende verschijningsvormen aannemen. In het coalitieakkoord is verder aangegeven dat het kabinet per gebied inzichtelijk gaat maken wat het perspectief van de landbouw is. Bij LNV wordt ter invulling daarvan onder meer gewerkt aan verschillende transitiepaden voor de landbouw en het belang van landbouwgrond daarbij. Hier speelt ook de vraag wanneer landbouwgronden gevrijwaard moeten worden van andere functies als zonnepanelen en waar eventueel zonnepanelen al dan niet als een vorm van dubbelgebruik kan worden overwogen. De Minister voor Natuur en Stikstof heeft overigens op 1 april 2022 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over de Hoofdpijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het bredere stikstofbeleid, waarin ook over een gebiedsgerichte aanpak en nationale regie wordt gesproken.³³ De concrete link tussen het gebiedsgerichte beleid en de voorkeursvolgorde is nog niet gelegd.
- Handreiking RES 2.0: Op 7 december 2021 is voor de 30 energieregio's de Handreiking RES 2.0 gepubliceerd. Deze bestaat uit een basisdocument en 15 werkbladen, waaronder een die ingaat op de (juridische) mogelijkheden om zonnepanelen op daken en andere objecten te

³¹ 'Omzien naar elkaar, vooruitzien naar de toekomst', Coalitieakkoord 2021-2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021.

³² In het hoofdpijnendebat van 27 jan. 2022 zei de minister van VRO hierover in de Tweede Kamer: "...er is een verkenning gestart om invulling te geven aan de gevraagde normering: op welke gronden zou je het wel willen en op welke gronden niet? Dat zou kunnen leiden tot een aanpassing van het Besluit activiteiten leefomgeving of het Besluit kwaliteit leefomgeving, twee besluiten onder de Ow. Dat betekent ook dat er heel goed wordt gekeken naar de randvoorwaarden, zoals de netinpassing. De resultaten van die verkenning komen voor zomer 2022 naar de Tweede Kamer."

³³ In deze brief staat onder meer: *"De gebiedsgerichte aanpak houdt in dat we per gebied bepalen wat de opgave is. De kenmerken van een gebied, in het bijzonder bodem en water, zijn in dit proces sturende factoren. Vanuit de landelijke doelen stelt het Rijk in samenwerking met provincies aanvullende regionale, bindende doelen vast op de vier eerder genoemde opgaven, waaraan beiden zich committeren. Het is essentieel dat opgeteld de landelijke doelen worden behaald. Via ruimtelijke keuzes op basis van onder meer water en bodem geven Rijk en medeoverheden kaders en randvoorwaarden aan wat er lokaal moet gebeuren. Dat gaat bijvoorbeeld om overgangsgebieden landbouw-natuur, het beheer van grond- en oppervlaktewater op de hoge zandgronden, de zoetwaterbeschikbaarheid in laag Nederland, de vernatting van veenweidegebieden en over de integrerende rol van 10 procent groenblauwe dooradering met landschapselementen voor de noodzakelijke verbinding van natuur, landgebruik en water. Ten behoeve van de natuurwaarden van de Natura 2000-gebieden is de inzet om overgangsgebieden rond Natura 2000 te realiseren waarbij de opgaven voor natuur, stikstofreductie, klimaat, water en verduurzaming landbouw gelijktijdig kunnen worden aangepakt. Rijk en provincies maken op basis van de doelen afspraken over de bijbehorende maatregelen en middelen."*

realiseren.³⁴ Deze is bedoeld om RES'en en decentrale overheden te helpen hun ambities voor duurzame energie uit te werken teneinde energiedoelstellingen te behalen.

- **Omgevingswet:** Op het moment dat de Ow met de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving in werking treedt, kan gebruik worden gemaakt van de instrumenten die het nieuwe stelsel biedt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de beleidsinstrumenten omgevingsvisies en programma's, algemene regels van provincies (omgevingsverordening) en gemeenten (omgevingsplan), projectbesluiten, omgevingsvergunningen, omgevingswaarden en de mogelijkheid tot het stellen van instructieregels.
Het stelsel kent vier algemene maatregelen van bestuur. Het Bbl stelt samen met het Bal algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Het Bkl bevat instructieregels onder meer voor het omgevingsplan (hoofdstuk 5 Bkl). Op het gebied van de energietransitie zijn er nog geen instructieregels in het Bkl opgenomen. Het Omgevingsbesluit bevat procedurele regels over de verschillende instrumenten van de Omgevingswet.
Relevant voor zonnepanelen op daken zijn het Bbl en het Bal. Het Bbl zet (indirect) in op zonnepanelen voor eigen gebruik van een gebouw en het Bal op het procesgebonden gebruik van bepaalde activiteiten in dat gebouw. Het gaat dan niet om 'extra' zonnepanelen voor gebruik voor derden of algemeen gebruik.
- **Mogelijke aanpassing Bbl:** In het Bbl staan algemene rijksregels over de (technische) kwaliteit en het gebruik van bouwwerken. Er is voorgesteld het Bbl aan te passen³⁵. De voorgestelde aanpassing van het Bbl is ingegeven door de gedachte dat zuinig ruimtegebruik door middel van zon op daken moet worden verkozen boven zonneweides en -akkers en dat het misschien mogelijk is om met extra rijksregels meer regie hierop én op het tevens bewerkstellingen van het beter benutten van daken en objecten te voeren.³⁶ Er worden extra maatwerk mogelijkheden voor gemeenten geïntroduceerd waarmee eisen gesteld kunnen worden aan de manier waarop daken van bestaande en nieuwbouw op industrie functies en overige gebruiksfuncties gebruikt worden. Het gaat hierbij om die nieuwe gebouwen, zoals distributiecentra en opslagloodsen die niet aan de landelijke energieprestatie-eisen hoeven te voldoen en waar dus ook niet verplicht aan hernieuwbare opwek wordt gedaan. Het komt erop neer dat gemeenten op grond van de mogelijkheid krijgen om in het omgevingsplan een regel op te nemen over het gebruik van het dak (of een deel daarvan) voor het opwekken van hernieuwbare energie. Een maatwerkregel die verplicht tot gebruiken van het dak voor het opwekken van hernieuwbare energie mag niet vereisen dat er meer hernieuwbare energie wordt opgewekt dan allen voor het eigen gebruik. Alleen op vrijwillige basis van de eigenaar van een bouwwerk, kan ook energie worden opgewekt door derden.
- **Bal:** In het Bal staan regels voor milieubelastende activiteiten. Voor deze categorie activiteiten kunnen in bepaalde gevallen nadere regels worden gesteld in het omgevingsplan met het oog op een duurzame CO₂-arme energievoorziening (maatwerkregels). In paragraaf 5.4.1 van het Bal zijn regels opgenomen over het nemen van energiebesparende maatregelen. Bedrijven die milieubelastende activiteiten verrichten en eigenaren van utiliteitsbouw die per jaar 50.000 kWh of meer aan elektriciteit of 25.000 m³ of meer aardgasequivalenten verbruiken moeten nu alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar treffen. Daaronder wordt ook verstaan maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie ter plaatse tot ten hoogste het eigen energiegebruik.

³⁴ Juridische tip voor de gemeentelijke regulering van "zon op dak"- Opwek door zon in bestemmingsplannen onder de Wet ruimtelijke ordening en de opmaat naar de Omgevingswet, een verdere verdieping van het werkblad zon op dak, versie november 2021 (zie website Nationaal Programma RES).

³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 33118, 200.

³⁶ Op grond van het Bbl kan een gemeente de opwekking van hernieuwbare energie afdwingen op specifieke gebouwen en tot maximaal het eigen gebruik van het gebouw.

- Mogelijke aanpassing Bbl en Bal in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor milieubelastende bedrijfsprocessen die utiliteitsgebouwen: Op dit moment zijn wijzigingen van zowel het Bal als het Bbl in procedure.³⁷ In het Bal wordt de energiebesparingsplicht geactualiseerd voor milieubelastende bedrijfsprocessen die plaatsvinden in en buiten gebouwen. In het Bbl wordt de energiebesparingsplicht geactualiseerd voor utiliteitsgebouwen. Dat zijn alle bestaande gebouwen die niet voor bewoning gebruikt worden. De actualisatie houdt in dat in beide AMvB's de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen wordt verbreed naar de verplichting tot het treffen van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Het motief voor deze wijzigingen is zowel gelegen in CO₂-reductie als in het bevorderen van het opwekken van hernieuwbare energie in lijn met de afspraken uit het Klimaatakkoord en de voorschriften uit Europese regelgeving.

2. Betrokkenen

IAK-vraag: *Wie zijn de groepen, organisaties, en instanties die een belang hebben bij de rijksregie of voor wie het gevolgen heeft?*

- Ministerie van BZK: De stelselverantwoordelijkheid voor de Ow is belegd bij het Ministerie van BZK dat ook eerstverantwoordelijk is voor de NOVI, het ruimtelijke beleid en het bouwbeleid (de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening). De eerste verantwoordelijkheid voor de eventuele aanpassingen van het Bkl of het Bbl ligt bij dit ministerie.
- Ministerie van EZK: Het ministerie van EZK is verantwoordelijk voor het beleid voor klimaat en energie en uit dien hoofde verantwoordelijk voor het behalen van de doelen uit het Klimaatakkoord en onder meer de voorbereiding van de zogenoemde 'zonnebrief' aan de Tweede Kamer.
- Ministerie van LNV: Als verantwoordelijk ministerie voor landbouw en natuur wordt binnen het ministerie van LNV gebiedsgericht beleid voor de transitiepaden van landbouw en landbouwgronden voorbereid, dat relevant kan zijn voor de ruimte die al dan niet worden geboden voor zonnepanelen op gronden voor landbouw en natuur.
- Koepels (VNG en IPO): De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) spelen een rol als vertegenwoordigers van de decentrale overheden bij afspraken met het Rijk. De koepels zijn dan ook een belangrijke partij bij het bestuursakkoord over de bestuurlijke afspraken van 31 maart 2021 en zijn gesprekspartner van het Rijk in het kader van de uitvoering van de NOVI.
- NP RES: In het kader van het Klimaatakkoord 2019 hebben VNG, IPO en UvW afgesproken te gaan zorgen voor de opwekking van 35TWh duurzame energie in 2030. NP RES ondersteunt de 30 energie regio's (samenwerkingsverbanden tussen provincies gemeente en waterschappen) bij de realisatie van ambities voor duurzame energie. Het NP RES doet dit door het ontwikkelen en uitwisselen van kennis, procesondersteuning (bij besluitvorming, participatie e.d.), data ondersteuning (analyses, rekenmethodieken, e.d.) en het oplossen van knelpunten. Door de RES'en zijn wat betreft de ontwikkelingsmogelijkheden van zonnepanelen en multifunctioneel

³⁷ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/energiebesparingsplichtbbl> en <https://www.internetconsultatie.nl/energiebesparingsplichtbbl>. In de Nota van Toelichting (NvT) bij de wijziging van het Bbl (voetnoot 8) en die van het Bal (voetnoot 7) wordt verwezen naar de zonneladder: "Dit is in overeenstemming met de uitgangspunten van de Zonneladder 2019, zie beantwoording moties Dik Faber over een zonneladder als nationaal afwegingskader bij inpassing van zonne-energie, dd. 23 augustus 2019. KST 2018-2019, 34 682 en 32 813 Nr. 29." In de NvT bij het Bbl staat: "Bij het bereiken van opbrengsten van energie gaat het om het rendement van hernieuwbare energie op of aan de gebruiksfunctie⁷. Voorbeelden hiervan zijn zonnepanelen en windturbines. Het resultaat van toekomstige energie is verplicht tot ten hoogste het energiegebruik. Hiermee wordt voorkomen dat degene die de milieubelastende activiteit verricht, verplicht wordt tot het leveren van energie aan derden. De verplichting vanuit het Bbl geldt als het energiegebruik vooral gebouwgebonden is en vanuit het Bal als het energiegebruik vooral procesgebonden is. Bovendien worden zonnepanelen verplicht op daken en op ongebruikte oppervlakken in de gebouwde omgeving. Zo wordt concurrentie met grond voor de natuur en landbouw voorkomen⁸. De normadressaat voor het verkrijgen van ontvangen energie is de eigenaar van het bouwwerk van degene die uit anderen hoofde machtigingen is tot het treffen van voorzieningen aan het gebouw (artikel 3.3 Bbl)."

ruimtegebruik diverse knelpunten naar voren gebracht. Dit heeft onder meer geleid tot de advisering door de Werkgroep Zon op Dak' (zie passage hierover in hoofdstuk 1 van deze rapportage),

- Het NP RES vloeit voort uit het klimaatakkoord 2019 en ondersteunt regio's bij het maken van de RES'en bijvoorbeeld als het gaat om het ontwikkelen en uitwisselen van kennis, procesondersteuning (bij besluitvorming, participatie e.d.), data ondersteuning (analyses, rekenmethodieken etc.). Dit heeft ook betrekking op de ontwikkelingsmogelijkheden van zonnepanelen en multifunctioneel ruimtegebruik.
- Provincies: Provincies dragen op het bovengemeentelijke en (inter)regionale niveau een verbindende en regisserende verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving, rekening houdend met de primaire verantwoordelijkheid van gemeenten. Van betekenis daarbij is of bepaalde onderwerpen van door een provincie van provinciaal belang worden geacht. Veel provincies hebben beleid voor zonnepanelen en multifunctioneel ruimtegebruik en hebben (vormen van) zonneladders in provinciaal beleid of regelgeving vastgelegd. Uit recent onderzoek³⁸ blijkt overigens dat provincies veelal zon-beleid hebben (een vorm van multifunctioneel ruimtegebruik wordt in nagenoeg alle provinciale omgevingsvisies en/of -verordeningen benoemd) en dat de noodzaak voor aanvullende rijkskaders niet direct aanwezig is (waarbij dit onderzoek vooral is toegespitst op de voorkeursvolgorde en multifunctioneel ruimtegebruik op land). In dat rapport wordt ook geconstateerd dat vier van de tien provincies aangeven weinig te (kunnen) sturen op multifunctioneel ruimtegebruik bij projecten voor zon-pv op land. Er staat dat multifunctioneel ruimtegebruik weliswaar is benoemd als aandachts- of uitgangspunt voor het eigen (of gemeentelijk) beleid, maar dat het soms lastig blijkt toe te passen voor beoordeling van vergunningaanvragen voor individuele projecten, bijvoorbeeld omdat het niet is geïnstrumenteerd.³⁹
- Gemeenten: Als het gaat om de ruimtelijke ontwikkeling waarbij onder meer de afweging tussen onder meer wonen, werken, milieu, natuur, water, economie een rol speelt, zijn gemeenten primair verantwoordelijk. Zij zorgen voor de 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (via het omgevingsplan) en de besluitvorming over de toelating van activiteiten op hun grondgebied. Gemeenten kunnen beleid maken en regels stellen om zonnepanelen op of aan bouwwerken, objecten en restgronden te bevorderen. Eventuele instructieregels van het Rijk met betrekking tot de voorkeursvolgorde voor zonnepanelen zijn van invloed op de weging van gemeentelijke besluiten.
- Vastgoedbeheerders Rijk, provincies en gemeenten: krijgen te maken met de aanleg zonnepanelen op hun vastgoed (al dan niet verplicht).
- Burgers en bedrijven: burgers en bedrijven krijgen te maken met de ruimtelijke regulering van de mogelijkheden zonnepanelen aan te leggen. Er bestaat belangstelling voor zonnepanelen op daken, zeker voor eigen gebruik. In sommige gevallen worden ze daarbij door gemeenten of energiecoöperaties ondersteund of gestimuleerd.

3. Probleem

IAK-vraag: *Wat is het probleem dat de gewenste rijksregie als het gaat om dubbelgebruik en de voorkeursvolgorde moet oplossen, voor wie en waarom?*

Het probleem waar deze rapportage zich op richt kent de volgende elkaar deels overlappende aspecten:

- Ruimte vraag: Het centrale probleem in het kader van deze rapportage is een van de deelproblemen binnen de energietransitie die uiteindelijk tot het halen van de klimaatdoelen moet leiden. Het gaat in essentie om het vinden van (fysieke en juridische) ruimte voor zonnepanelen, in een situatie waar de ruimtedruk überhaupt groot is en multifunctioneel

³⁸ Onderzoek decentrale beleidskaders zon-pv – multifunctioneel ruimtegebruik en voorkeursvolgorde, Bosch & Van Rijn, Utrecht 30 maart 2022 (in opdracht van het ministerie van EZK).

³⁹ Een dergelijke constatering wordt ook gedaan in de Monitor RES 1.0 van het PBL, zie hoofdstuk 1 van deze verkenning.

ruimtegebruik als een mogelijkheid wordt gezien om de ruimtevraag van onder meer de energietransitie het hoofd te kunnen bieden. In dit geval gaat het dus specifiek om het vinden van ruimte voor zonnepanelen, primair anders dan op gronden in het buitengebied (teneinde landbouw- en natuurgronden te ontzien). Overigens wordt bijvoorbeeld om de gevolgen van klimaatverandering het hoofd te bieden dezelfde ruimte ook nodig geacht voor de aanleg van groene daken.

- Voorkeursvolgorde: Daarbij moet worden bereikt dat de voorkeursvolgorde voor zonnepanelen (zon-PV) door gemeenten worden toegepast. Dit houdt dus in: zon-PV op daken en gevels van gebouwen, dan op onbenutte terreinen in bebouwd gebied en indien nodig op locaties in het landelijk gebied (zo mogelijk ook gecombineerd met andere functies). De voorkeursvolgorde houdt geen volgtijdelijkheid in. Op dit moment is nog niet duidelijk aan te geven of gemeenten de voorkeursvolgorde al dan niet voldoende (gaan) toepassen.
- Zelfbindendheid rijksbeleid: De relevante doelen en beleidsuitgangspunten (zoals klimaatdoelen en met name afwegingsprincipes, dubbelgebruik en de voorkeursvolgorde uit de NOVI) zijn vooral zelfbindend voor het Rijk. Decentrale overheden hebben zich wel via bestuurlijke afspraken aan deze uitgangspunten gecommitteerd. Gemeenten zijn - gelet op hun positie in het omgevingsrecht - primair verantwoordelijk om via het omgevingsplan de aanleg van zonnepanelen op en aan bouwwerken, andere objecten en restgronden te realiseren dan wel af te dwingen, zowel bij besluitvorming over initiatieven als door het stellen van regels in het omgevingsplan. Eventuele instructieregels sturen in deze gemeentelijke bevoegdheid.
- Beperkte juridische rijkssturing in Ow: De nu voorziene regels in en op grond van de Ow bieden weliswaar mogelijkheden om zonnepanelen op een aan bouwwerken etc. af te dwingen, maar deze mogelijkheden zijn begrensd:
 - regulering met het Bbl: alleen voor eigen gebruik van bouwwerken, behorend bij de functie van het bouwwerk (bouwwerkgebonden);
 - regulering met het Bal: alleen voor eigen processen, d.w.z. eigen activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving (procesgebonden);
 - regulering met het Bkl: is in principe mogelijk, maar op het gebied van de energietransitie zijn nog geen instructieregels in het Bkl opgenomen;
 - andere rijksinstrumenten (zoals omgevingswaarden) zijn in verband met de voorkeursvolgorde en de inzet op zonnepanelen nog niet overwogen. Wel maakt de voorkeursvolgorde deel uit van de in hoofdstuk 1 genoemde bestuurlijke afspraken tussen rijk en decentrale overheden van 31 maart 2021.
- Druk op energietransitie: De grote politieke en bestuurlijke aandacht voor klimaatverandering en de energietransitie (recentelijk versterkt door de gevolgen van de oorlog in Oekraïne), en de weerstand tegen windmolens en velden met zonnepanelen leidt tot de roep om meer regie om gemeenten met juridische instrumenten te stimuleren om de plaatsing van zonnepanelen in lijn met de voorkeursvolgorde daadwerkelijk via het omgevingsplan te realiseren, al is het maar als onderdeel van een samenstel van (andere) maatregelen en instrumenten.

Als wordt gekeken naar het Ow-instrumentarium spelen de volgende aandachtspunten:

- Combinatie van functies: Wat opvalt is dat diverse termen worden gebruikt om het hierboven bedoelde ruimteprobleem en het beoogde doel te duiden: 'functiecombinaties', 'multifunctioneel ruimtegebruik', 'dubbelgebruik', e.d. Het gaat hier niet om gedefinieerde (juridische) begrippen, maar vooral om de beleidsmatige wens om gronden (in het buitengebied) niet uitsluitend te gebruiken voor de opwekking van zonne-energie. Overigens wordt de term 'functie' in het kader van de Ow wel gebruikt, bijvoorbeeld als het gaat om 'toedelen van functies aan locaties' (in het kader van het omgevingsplan). In de Memorie van Toelichting bij de Ow staat dat het begrip 'functie' in de Ow een algemene betekenis heeft.⁴⁰ Het duidt op 'het gebruiksdoel dat of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft'. Een functietoekenning heeft daarbij twee essentiële kenmerken: functiemarkers en

⁴⁰ Zie paragraaf 4.3.3 Toedelen van functies aan locaties op blz 137 van de Memorie van Toelichting bij de ow – Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3.

locatiekenmerken. In het kader van deze verkenning speelt de vraag wanneer nu wel of niet sprake is van dubbelgebruik, functiecombinatie dan wel multifunctioneel ruimtegebruik en of bij de plaatsing van zonnepanelen op woningen voor eigen energiegebruik hiervan wel sprake is. De vraag kan gesteld worden of een dergelijk begrip voorbehouden zou moeten worden aan energieopwekking voor derden op gebouwen en gronden met een andere functie. Betoogd kan immers worden dat een voorziening op het dak van een bouwwerk die ondersteunend is aan het gebruik van dat bouwwerk niet is aan te merken als een tweede functie, multifunctioneel ruimtegebruik of dubbelgebruik. Het gaat hier echter niet om juridische begrippen (die noodzakelijkerwijs verbonden zijn met het begrip uit de Ow), maar om beleidsmatige begrippen die niet eenduidig zijn gedefinieerd (zie ook paragraaf 8.4 waarin de betekenis van het omgevingsplan wordt beschreven).

- Primair eigen energiegebruik of gebruik primair voor anderen: Het nu voorziene instrumentarium in/op grond van de Ow lijkt zich vooral te richten op het eigen- (bouwwerken, Bbl) dan wel procesgebonden (activiteiten, Bal) gebruik. Dit is, vanuit het Klimaatakkoord, vooral ingezet op energiebesparing en CO₂-reductie in de gebouwde omgeving en minder vanuit de opgave voor opwekking van duurzame energie.
- Bestaande en nieuwe situaties: De aanwezigheid of het gebruik van bouwwerken of gronden die op het moment van inwerkingtreding van de Ow zijn toegestaan worden in deze rapportage 'bestaande situaties' genoemd. Gebruik waarvoor een besluit van het bevoegd gezag nodig is, wordt een nieuwe situatie genoemd. Geredeneerd vanuit de ruimtebehoefte voor zonnepanelen zijn beide situaties van belang om in die behoefte te voorzien.
- Afdwingbaarheid: De vraag is niet alleen in hoeverre 'dubbelgebruik' (via instructieregels) juridisch mogelijk kan worden gemaakt in het omgevingsplan, maar ook in hoeverre het daadwerkelijk realiseren van zonnepanelen op bouwwerken, restgronden, e.d. kan worden afgedwongen, mede gegeven de eigendomspositie van de eigenaar (zie ook paragraaf 8.4 Type besluiten/te instrueren bestuursorgaan). Een gebod dat niet gericht is op het beperken van de gevolgen van de activiteiten van de eigenaar, maar op het bieden van ruimte voor activiteiten door anderen, is in het recht geen nieuw verschijnsel maar dit werd tot dusver zeer beperkt ingezet (bijvoorbeeld gedoogplichten voor werken van algemeen belang⁴¹ en openbare wandelpaden op gronden van private eigenaren).

4. Doel

IAK-vraag: Wat is het doel van de rijksregie – wat is de gewenste situatie?

De wens tot meer Rijksregie wordt ingegeven door de behoefte aan de aanleg van meer zonnepanelen op daken (ook voor energieopwekking voor derden), objecten, restgronden e.d.. Dit moet ertoe leiden dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de ruimte voor de aanleg van zonnepanelen (efficiënt ruimtegebruik door 'dubbelgebruik' in met name in de gebouwde omgeving). Achterliggende doelstelling is:

- de realisatie doelstellingen klimaatakkoord;
- het vrijhouden gronden voor landbouw en natuur;
- efficiënt ruimtegebruik in algemene zin.

Deze doelen gaan niet noodzakelijkerwijs samen. Gebruik van daken, restgronden etc. voor zonnepanelen leidt niet automatisch tot het ontzien van gronden voor landbouw en natuur en vice versa. Het gaat hier dus om verschillende oogmerken (relevant voor het formuleren van instructieregels), waarbij efficiënt ruimtegebruik wellicht eerder als een middel kan worden gezien.

⁴¹ De Ow kent gedoogplichten van rechtswege (afdeling 10.2) en bij beschikking op te leggen gedoogplichten voor een werk van algemeen belang (afdeling 10.3). De mogelijkheden om 'dubbelgebruik' via een gedoogplicht te realiseren is in het kader van deze verkenning niet onderzocht.

De doelstellingen zijn vastgelegd in onder meer het klimaatakkoord, de NOVI (inclusief de daarbij behorende uitvoeringsagenda), het Coalitieakkoord 2021 en in de bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en decentrale overheden.

5. Overheidsinterventie

IAK-vraag: Welk publiek belang is in het geding? Is er een overheidstaak aan de orde, is er marktfalen of is gedragsverandering nodig?

Overheidszorg voor de leefomgeving en subsidiariteit

Artikel 21 van de Grondwet draagt de overheid op om te zorgen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Deze zorg is een gezamenlijke taak van alle bestuursorganen. Hoofdstuk 2 van de Ow bevat algemene bepalingen over de behartiging van die taak en bepalingen over de organisatie van de overheidstaken, waarbij taken en bevoegdheden aan de verschillende bestuursorganen worden toegedeeld (zie ook bijlage b, artikel 2.1 Ow).

Uitgangspunt bij de toedeling van taken is subsidiariteit. Dat houdt in algemene zin in dat hogere instanties niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden behartigd. Gemeenten spelen de hoofdrol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving: ze zorgen voor de openbare ruimte, ze delen de schaarse ruimte toe aan maatschappelijke functies en zijn het bevoegd gezag voor veruit de meeste activiteiten van burgers en bedrijven.

Mocht een hoger bestuursorgaan juridisch willen sturen, dan kan dat alleen als dat vereist is met het oog op een provinciaal of nationaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of als dat nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden of de naleving van een internationaal-rechtelijke verplichting. Voor de op grond van de Ow verplichte uitvoering van bevoegdheden of taken is deze afweging al op het niveau van de formele wet gemaakt. De regeling van taken en bevoegdheden in de Ow is gebaseerd op de huidige taakverdeling in de fysieke leefomgeving.

Overigens bevat artikel 1.3 Ow als onderdeel van de doelen van de wet: "met het oog op duurzame ontwikkeling". Dit betekent dat de inzet van instrumenten van de Ow ook in het perspectief van een duurzame ontwikkeling moet worden gezien. Dit geldt dus ook als gemeenten in het omgevingsplan 'functies aan locaties op een evenwichtige wijze toedelen'.

Conclusies omtrent het in het geding zijnde publieke belang:

→ De aanleg van zonnepanelen en besluitvorming daaromtrent valt binnen de scope van de Ow en is daarom onderdeel van de (algemene) overheidszorg voor de fysieke leefomgeving. Hier is dus een overheidstaak aan de orde waarvoor gemeenten primair verantwoordelijk zijn. Deze taak past ook bij de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de toedeling van functies aan locaties en besluitvorming daarover in concrete gevallen (bijvoorbeeld bij de verlening van een omgevingsvergunning). Internationaalrechtelijke verplichtingen die hier (indirect) spelen zijn het Kyoto-protocol (1997) en het Klimaatakkoord van Parijs (2015).

Nationaal belang, doelmatigheid en doeltreffendheid

Regelstelling op grond van een nationaal belang is alleen aan de orde als decentrale overheden dat belang niet doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen. Uiteindelijk is dat een politieke afweging door het Rijk, waarbij het subsidiariteitsbeginsel leidend is. Op grond van de Ow moet het betreffende bestuursorgaan motiveren of sprake is van een nationaal belang bij de toepassing van de wettelijke bevoegdheid waarbij de criteria uit artikel 2.3 Ow (zie bijlage b) in acht moeten worden genomen ("met het oog op een nationaal belang en ..."). De aanwezigheid van een dergelijk belang kan blijken uit het voornemen van het Rijk tot het realiseren van bepaalde ontwikkelingen – en daarmee uit te voeren projecten – dat is aangekondigd in een beleidsnota, omgevingsvisie of programma. Ook op andere wijzen kan blijken van een nationaal of provinciaal belang. Dit is niet nader ingevuld in de Ow. Ook is goed voorstelbaar dat de aanwezigheid van het nationaal belang voor het eerst wordt vastgesteld in het kader van de motivering van het besluit

waarbij de criteria uit artikel 2.3 in acht moeten worden genomen (dus bij het stellen van de instructieregels).

Verder geldt dat niet alleen sprake moet zijn van een nationaal belang, maar ook dat gemotiveerd moet worden dat het belang *"niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd."* Als met andere middelen het rijksbeleid doelmatig en doeltreffend geëffectueerd kan worden, dan is het stellen van instructieregels in het algemeen niet gewenst. Indien wordt gekozen voor instructieregels voor de doorwerking van beleid, dan gelden steeds de principes van subsidiariteit en proportionaliteit. Afhankelijk van de sturingsfilosofie kan in de instructieregels in meer of mindere mate beslissingsruimte⁴² aan de normadressaat worden gelaten. Mocht voor de motivering van de inzet worden verwezen naar bijvoorbeeld een omgevingsvisie (i.c. de NOVI) of een programma, dan kan deze verwijzing alleen als motivering van de toepassing van artikel 2.3 dienen als die visie of dat programma een afweging over subsidiariteit en proportionaliteit bevat, die de inzet van de betreffende bevoegdheid rechtvaardigt.⁴³ Daar er in de NOVI geen sprake is van het centraliseren van taken en bevoegdheden (het betreft een zelfbindend beleidsdocument), zijn er in de NOVI geen overwegingen over subsidiariteit of proportionaliteit opgenomen. Dat betekent dat het Rijk bij de motivering van een besluit tot meer Rijksregie alsnog moet wegen en motiveren waarom het doelmatiger en doeltreffender is om dit belang te behartigen met de inzet van die instructieregels. Aard en schaalniveau van de problematiek en de gewenste interventie evenals de vereiste deskundigheid en ervaring zijn hier van belang.⁴⁴ Overigens kennen provincies vaak een eigen 'zonneladder' die via de provinciale verordening juridisch wel doorwerkt naar ruimtelijke plannen en besluiten van gemeenten. Veelal is dit verbonden aan een eis om draagvlak te creëren. Bovendien is bestuurlijk afgesproken met VNG en IPO om de voorkeursvolgorde zonnepanelen te gebruiken.⁴⁵

Conclusies omtrent nationaal belang:

→ Om na te gaan of er sprake is van een nationaal belang, kan worden gekeken naar de aandacht die op nationaal niveau wordt besteed aan vraagstukken over zonnepanelen, het vrijhouden van landbouw- en natuurgronden, de omgevingskwaliteit, de realisatie van klimaatdoelen uit het klimaatakkoord en het coalitieakkoord 2021. Op verschillende manieren komt die aandacht tot uiting. Dan gaat het niet alleen om de aandacht in de Tweede Kamer (en de reactie van het kabinet daarop), maar ook de inzet van het Rijk in het NP RES en de gemaakte keuzen en gestelde prioriteiten in de NOVI. Wat de nationale belangen zijn wordt in de NOVI expliciet geduid. Er is feitelijk sprake van een dynamisch proces waarbij Rijk, decentrale overheden en andere stakeholders gezamenlijk doelen vastleggen en uitwerken.

Centraal in de NOVI staan 21 geïdentificeerde nationale belangen, waaronder nationaal belang 11: *Realiseren van een betrouwbare, betaalbare en veilige energievoorziening, die in 2050 CO₂-arm is, en de daarvoor benodigde hoofdinfrastructuur; vier prioriteiten: 1. Ruimte maken voor klimaatadaptatie en energietransitie, 2. Duurzaam economisch groeipotentieel, 3. Sterke en gezonde steden en regio's, 4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied; en beleidskeuzen waaronder beleidskeuze 1.4: *We realiseren de opgave van duurzame energie met oog voor de kwaliteit van de omgeving en combineren deze zo veel mogelijk met andere functies.* De voorkeursvolgorde voor zonnepanelen is uitgewerkt onder prioriteit 1). Bij de uitvoering van de NOVI zijn ook afwegingsprincipes meegegeven die relevant zijn voor de gewenste combinaties van functies (1. Combineer, daar waar mogelijk, de opgave in het landelijk gebied maximaal met andere opgaven; 2. Sluit bij inpassing van de opgaven in het landelijk gebied aan bij de kenmerken*

⁴² Beslissingsruimte is de overkoepelende term voor beleidsruimte en beoordelingsruimte. Sinds 2017 spreekt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet meer van 'beleidsvrijheid' en 'beoordelingsvrijheid', maar van 'beleidsruimte' en 'beoordelingsruimte'. Als er 'gebonden beoordelingsruimte' is, wordt niet meer van beoordelingsruimte gesproken maar blijkt dit uit de (volle) toets. Zie ook *Jaarverslag Raad van State*, Den Haag: 2017, p. 61.

⁴³ Dit komt wellicht ook doordat de inzet van het Rijk in de NP RES nog niet is uitgewerkt met het (beleids) instrumentarium van de Ow, die immers nog niet in werking is getreden. Na inwerkingtreding zal wellicht de koppeling met het beleidsinstrumentarium van de Ow (waaronder de NOVI) beter worden gelegd.

⁴⁴ Deze criteria sluiten aan bij artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 115, tweede lid, van de Provinciewet.

⁴⁵ Samenwerkingsafspraken tussen Rijk, IPO, UvW en VNG d.d. 31 maart 2021.

van het gebied;3. Voorkom afwenteling naar tijd en plaats.). Daarbij is ook aangegeven dat de zonneladder ingezet wordt en de benutting van landbouwgrond en natuur voor de energieopwekking wordt beperkt.

De NOVI bevat geen overwegingen ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit en ook de doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet expliciet overwogen. De NOVI is echter zelfbindend voor het Rijk. Het centraliseren van bepaalde taken of bevoegdheden is hier niet aan de orde. Wel is er een zekere beleidsmatige doorwerking naar decentrale overheden. Provincies en gemeenten moeten goed kunnen uitleggen waarom ze in eigen regels en beleid een ander beleid voeren of bijvoorbeeld toestaan waarom in een bepaald geval zonnepanelen op landbouw- of natuurgebieden wél nodig zijn.

De voorkeursvolgorde en het gewenste dubbelgebruik zijn beleidsuitgangspunten, die uitgaan van de aangegeven nationale belangen. In die kan worden gesteld dat de voorkeursvolgorde en de wens tot dubbelgebruik ten minste één nationaal belang dient (nr 11) en dat er dus een nationaal belang aan de orde is.

Conclusies omtrent doelmatigheid en doeltreffendheid:

De doelmatigheid (efficiency) en doeltreffendheid (effectiviteit) zijn niet expliciet overwogen in de NOVI of in ander verband, daar de inzet van juridisch instrumentarium nog niet expliciet werd overwogen.⁴⁶ Of de inzet van instructieregels gepast is hangt af van de mate waarin gemeenten zelf al (zullen gaan) zorgdragen voor voldoende zonnepanelen op de conform het rijksbeleid gewenste plekken. De noodzaak is minder als dit over het geheel genomen het geval is, waar recent onderzoek op lijkt te wijzen (zie hoofdstuk 2 van deze verkenning waar het gaat om de positie van de provincies). Instructieregels zijn wel te overwegen om te bereiken dat de voorkeursvolgorde en het gewenste dubbelgebruik in alle gemeenten gelijkelijk in hun besluitvorming omtrent omgevingsplannen worden overwogen.

6. Instrument

IAK-vraag: *Wat is het beste instrument? Er worden zeven soorten instrumenten in het IAK onderscheiden: steun en kennis (bv bestuurlijk overleg), financiële sturing (bv subsidie), sociale sturing (bv benchmarking), zelfregulering (bv convenant), uitvoeringssturing (bv beleidsregel, toezicht), decentralisatie en naleving en handhaving. Bij de keuze wordt gelet op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en doelmatigheid.*

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat diverse instrumenten zijn ingezet op de voorkeursvolgorde voor zonnepanelen en het gewenste dubbelgebruik te bevorderen. Het gaat echter niet om rijksinstrumenten die voor een harde juridische doorwerking zorgen naar besluitvorming bij gemeenten. De tot nu toe ingezette instrumenten zijn in de hoofdstukken 1 en 5 beschreven (waaronder bestuurlijke afspraken Rijk-decentrale overheden, stimulering via de RES, vastlegging in de NOVI en de inzet van subsidies in het kader van SDE++). De beleidsuitgangspunten zijn nog relatief jong (NOVI: september 2020, de samenwerkingsafspraken: 31 maart 2021, RES'en: medio 2021), waarmee het op dit moment lastig is aan te geven of rijkssturing met de inzet van juridische instrumenten nodig is. Wel heeft het in hoofdstuk 1 genoemde advies van de Werkgroep Zon op Dak heeft een aantal knelpunten geïdentificeerd waarop actie is ondernomen. In het eerder genoemde onderzoek⁴⁷ (zie hoofdstuk 2) wordt geconstateerd dat provincies zon-beleid hebben, zij het dat dit niet altijd toepasbaar is voor toetsing van losse projecten.

Als wordt gedacht aan instrumenten met een sterkere juridische sturing, dan zouden deze zich

⁴⁶ In de Uitvoeringsagenda NOVI 2021-2024 staat wel het volgende (blz. 76): - Gemeenten krijgen via het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) de bevoegdheid om het duurzaam gebruik van daken van gebouwen die niet al onder de landelijke energiepresentatie-eisen vallen te verplichten. - Het Rijk zorgt waar nodig binnen het Nationaal Programma Regionale Energie Strategie (NP RES) voor aanpassing van het instrumentarium. - De minister geeft in het Bbl gemeenten de bevoegdheid om in het omgevingsplan te eisen dat nieuwe gebouwen die niet al onder de voorgenomen BENG-eisen vallen, zoals onverwarmde industrie- hallen, hun dak moeten gebruiken voor duurzame opwek van energie of klimaatadaptatie. De gemeente kan hierbij gebiedsgericht differentiëren.

⁴⁷ Onderzoek decentrale beleidskaders zon-pv – multifunctioneel ruimtegebruik en voorkeursvolgorde, Bosch & Van Rijn, Utrecht 30 maart 2022, blz 26 en blz 32.

vooral moeten richten op lokale besluitvorming. Dit moet dan leiden tot meer zonnepanelen op daken van gebouwen en op andere objecten en restgronden worden, ook voor de opwekking van energie voor derden. Uitgaande van de systematiek van de Ow en de daarop gebaseerde AMvB's wordt snel gekeken naar de mogelijkheid instructieregels in het Bkl op te nemen.

Relevant blijft de vraag of alle maatregelen die thans al genomen zijn of nog genomen worden (waaronder subsidies, fondsen, kennisdeling, ontzorgen door gemeenten van burgers en bedrijven etc.) al voldoende bijdragen aan de doelstelling. Verder wordt de noodzaak of wenselijkheid dan wel effectiviteit van de inzet van instructieregels beperkt door bijvoorbeeld:

- andere rijkswet- en regelgeving: Bbl, Bal (oogmerk, zie art. 4.3, eerste lid, Ow), Gaswet en Elektriciteitswet;
- provinciale regelgeving (omgevingsverordening) – het kan hier bijvoorbeeld gaan om eigen 'zonneladders of regels ter bescherming van het landschap'⁴⁸;
- eigendomsrechten (onderscheid bestaande en nieuwe situaties);
- capaciteit op het elektriciteitsnet;
- gebrek aan (gekwalificeerde) installateurs;
- verzekeraarbaarheid van zonnepanelen.⁴⁹

Er is dus sprake van een instrumentenmix (met zowel Ow-instrumenten als andere soms 'buitenwettelijke' instrumenten). Bij de problematiek rondom zon-PV zal altijd een instrumentenmix nodig zijn, waarbij nu de vraag aan de orde is of de inzet van bijvoorbeeld instructieregels in het Bkl een passend sluitstuk kan zijn.

Overigens kunnen over het algemeen genomen kunnen regels uit het Bkl en regels uit het Bbl en Bal goed naast elkaar bestaan.

Instrument 'instructieregels' in het Bkl

Instructieregels komen aan de orde als een verantwoordelijkheid van het Rijk of een provincie moet leiden tot sturing aan of beperkingen voor andere bestuursorganen. Verticale doorwerking van beleid gebeurt door toepassing van juridische instrumenten, zoals instructieregels. Uitgangspunt van de Ow is dat beleid (in omgevingsvisies en programma's) en 'normstelling' in formele zin van elkaar gescheiden zijn. Het Rijk en de provincies kunnen bij AMvB respectievelijk omgevingsverordening instructieregels geven over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten of over de uitoefening van taken door andere overheden. Dit is een vorm van 'normstelling'. Het gaat op grond van de Ow daarbij bijvoorbeeld om de regels voor de doorwerking van nationale ruimtelijke belangen rond de hoofdinfrastructuur, de hoofdwatervaten, militaire functies en erfgoederen van uitzonderlijke en universele waarde (werelderfgoederen). Andere voorbeelden zijn de regelgeving voor geluid en veiligheid rond luchthavens en de regels over de provinciale taken op het gebied van zwembaden. Ook kunnen het Rijk en de provincies via een instructie over de uitoefening van een taak of bevoegdheid een beperking of verplichting opleggen aan een of enkele andere bestuursorganen als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (in het omgevingsplan, zie paragraaf 8.4) of voor een samenhangend en doelmatig waterbeheer. Toepassing van de bevoegdheid in andere, niet in de wet genoemde, gevallen vereist motivering aan de hand van criteria die in de wet worden genoemd (artikel 2.25 Ow). In het geval van een dwingend sturing van gemeenten bij de toepassing van zonnepanelen zou het gaan om sturing van gemeenten als zij besluiten over gebouwen en andere objecten waarop de aanleg van zonnepanelen mogelijk is door toepassing van de voorkeursvolgorde. In hoofdstuk 8 wordt verder ingegaan op de mogelijkheden van instructieregels.

Algemene regels

De Ow kent de mogelijkheid om direct werkende regels voor bouwwerken en activiteiten in de fysieke leefomgeving te stellen. In het Bbl staan algemene rijksregels over de (technische) kwaliteit en het gebruik van bouwwerken. In het Bal staan regels voor milieubelastende activiteiten. Relevant voor zonnepanelen op daken zijn het Bbl en het Bal. Het Bbl zet (indirect) in

⁴⁸ Dit punt verdient nadere aandacht. Sommige provincies hebben eigen regels om zon-PV op gebouwen of objecten te bevorderen. De vraag is in hoeverre dit volstaat en er behoefte bestaat aan landelijke (uniforme) regels.

⁴⁹ De laatste twee punten werken vooral vertragend.

op zonnepanelen voor eigen gebruik van een gebouw en het Bal op het procesgebonden gebruik van bepaalde activiteiten in dat gebouw. Het gaat dan niet om 'extra' zonnepanelen voor gebruik voor derden of algemeen gebruik. Aan het eind van hoofdstuk 1 is reeds ingegaan op eventuele (voorgenomen) mogelijkheden voor algemene regels voor zonnepanelen voor eigeengebruik (Bbl) of procesgebonden gebruik (Bal). In paragraaf 8.1 wordt verder op de mogelijkheden van algemene regels ingegaan.

Omgevingswaarde

Met een omgevingswaarde kan het Rijk (of de gemeente, provincie) voor een bepaald onderwerp of aspect de kwaliteit vastleggen die ze voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze kwaliteit moet objectief vast te stellen en meetbaar zijn en bindt alleen de overheid zelf. Voorbeelden zijn waarden voor de luchtkwaliteit of de waterkwaliteit. Als een overheid een omgevingswaarde heeft vastgesteld, dan moet regelmatig worden gemeten en beoordeeld of aan die waarde wordt voldaan (artikel 20.1 Omgevingswet, monitoringsplicht). Wordt de waarde niet gehaald of dreigt niet te worden gehaald, dan moet de overheid een zogenoemd programma bij (dreigende) overschrijding vaststellen waarin de acties staan om de omgevingswaarde alsnog te halen. Uitgangspunt is dat gemeenten (of waterschappen) verantwoordelijk zijn voor het opstellen van een programma bij dreigende overschrijding van de omgevingswaarde, ook als het Rijk of de provincie die waarde heeft vastgesteld. Juridisch-technisch gezien is een omgevingswaarde wellicht een mogelijkheid van het Rijk in de Ow om dubbelgebruik te bevorderen. Een omgevingswaarde heeft echter alleen zin als een objectief meetbare norm is te formuleren en als het bestuursorgaan dat voor de toepassing ervan aan de lat staat (in dit geval de gemeente) het in z'n macht heeft om op het bereiken van de waarde te sturen. In dit geval betekent het bijvoorbeeld dat gemeenten de bevoegdheid moeten hebben om de aanleg van zonnepanelen op daken en andere objecten en restgronden af te dwingen. Een andere belangrijke overweging is of een landelijke waarde nuttig is of dat gelet op specifieke lokale afwegingsmogelijkheden wenselijk zijn. In het laatste geval ligt een omgevingswaarde minder voor de hand. Het rijk kan op grond van de Ow een gemeenten overigens niet dwingen een omgevingswaarde te stellen. Wel kan het Rijk zelf een omgevingswaarde vaststellen die door gemeenten worden toegepast.

Conclusie omgevingswaarde: De mogelijkheden van het Rijk om met een omgevingswaarde te sturen op het gewenste dubbelgebruik vraag nader onderzoek. Het gaat dan bijvoorbeeld over de vraag of objectieve een norm denkbaar is die generiek stuurt en tegelijkertijd rekening houdt met lokale omstandigheden.

Ow-programma

In programma's staan maatregelen voor de ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming, beheer en behoud van de fysieke van de leefomgeving (artikel 3.5 Ow). Die maatregelen kunnen van alles zijn, bijvoorbeeld financieel, fysiek, juridisch, betrekking hebben op communicatie, etc. Daar waar de omgevingsvisie strategisch en integraal van karakter is, zijn programma's thematisch dan wel (multi)sectoraal en uitvoeringsgericht van aard. Programma's kunnen worden opgesteld door ministers, gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur van een waterschap en het college van burgemeester en wethouders. Programma's zijn net als omgevingsvisies zelfbindend, maar kunnen wel overheden, burgers en bedrijven stimuleren om die maatregelen te treffen die helpen om de doelstellingen te halen. Voor bepaalde onderwerpen zijn programma's verplicht. De verplichte programma's volgen tot dusver uit EU-recht. Dat is op het gebied van de energietransitie nog niet aan de orde.⁵⁰ Het is altijd mogelijk om vrijwillig een programma maken, ook als het bijvoorbeeld gaat over de bevordering van de aanleg van zonnepanelen in lijn met de voorkeursvolgorde. Daarbij moet dan wel worden bekeken in hoeverre dat passend is gelet op de RES'en.

⁵⁰ Er is gesuggereerd om de transitievisie warmte een verplicht programma te laten zijn op grond van de Ow. Dit volgt niet direct uit EU-regelgeving. Of er een dergelijke verplichting komt moet nog worden besloten.

7. Gevolgen

IAK-vraag: Wat zijn de gevolgen (en ongewenste neveneffecten) voor burgers, bedrijven en overheid? Nieuwe regelgeving beoogt bepaalde effecten te sorteren in de samenleving. Er kunnen ook ongewenste neveneffecten optreden. Er kunnen gevolgen zijn voor schillende burgers, bedrijven en de overheid zelf. Ook kunnen er gevolgen optreden op specifieke onderwerpen, zoals ICT, milieu, etc.

Het in het IAK gevraagde onderzoek naar gevolgen valt buiten de scope van dit onderzoek. Er kan worden gedacht aan een toename van administratieve lasten voor gemeenten, bijvoorbeeld door onderzoeken die moeten worden uitgevoerd ten behoeve van de motivering van besluiten omtrent initiatieven kunnen motiveren. Voordat het proces van totstandkoming van nieuwe regelgeving wordt ingezet (bijvoorbeeld door opname van instructieregels in het Bkl) zal dit onderzoek alsnog moeten plaatsvinden.

8. Proeve van instructieregels

8.1 Juridische context – de Ow

Dit onderzoek gaat uit van de situatie dat de Ow in werking is getreden en dat dus de inzet van het instrumentarium van de Ow aan de orde is. De Ow bevat zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels⁵¹, algemene rijksregels⁵², de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Daarnaast zijn er nog een aantal aanvullende instrumenten, zoals de omgevingswaarde. Overigens zijn er ook nog andere buitenwettelijke instrumenten (niet-Ow), zoals subsidies, bestuurlijke afspraken, de inzet van communicatiemiddelen, educatie, etc. De Ow gaat uit van een scheiding van beleid en normstelling waardoor beleidsdocumenten (omgevingsvisies en programma's) uitsluitend het vaststellend bestuursorgaan binden. Voor de juridische doorwerking zijn de volgende juridische instrumenten geschikt:

1. algemene rijksregels (in Bbl of Bal), waarbij een uniforme norm wordt vastgesteld voor alle gevallen. Dit biedt weliswaar een gelijk speelveld en gelijk beschermingsniveau, maar het laat weinig eigen sturingsmogelijkheden aan gemeenten (tenzij een ruimte mate van maatwerkmogelijkheden wordt voorzien).
2. instructieregels (in Bkl) voor het omgevingsplan. Instructieregels zijn de normen en bijbehorende regels die gelden voor bestuursorganen wanneer zij programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen, maatwerkvoorschriften en projectbesluiten vaststellen of bijzondere bevoegdheden uitoefenen. Dit laat de verantwoordelijkheid en de beslisruimte bij gemeenten en biedt - afhankelijk van de inhoud van de regel - in enige mate ruimte voor lokale belangenafweging.

De grondslag voor het stellen van algemene regels is opgenomen in artikel 4.3 Ow. Deze lijkt ontoereikend voor het stellen van regels zonnepanelen op of aan bouwwerken, objecten e.d. bijvoorbeeld als zou worden gesteld dat op enig moment alle bouwwerken, objecten e.d. ruimte moeten bieden aan zonnepanelen. Algemene rijksregels in het Bbl of het Bal moeten op grond van artikel 4.3 Ow gaan over potentiële gevolgen van de activiteit voor de fysieke leefomgeving. Verder moeten zij gelet op de artikelen 4.21 en 4.22 Ow gesteld worden met het oog op de voor die activiteit toepasselijke oogmerken. Daaronder valt niet de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dus als de gevolgen van het gebruik van het bouwwerk of de milieubelastende activiteit tot nul zijn gereduceerd, kan niet aan de hand van artikel 4.3 Ow met het oog op de optimale benutting van ruimte worden geëist dat er zonnepanelen op het dak worden gelegd.

⁵¹ Omgevingsplan, waterschapsverordening en provinciale omgevingsverordening).

⁵² Opgenomen in het Omgevingsbesluit (Ob), Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Bkl.

De grondslag voor het stellen van instructieregels is opgenomen in artikel 2.24, eerste lid, Ow. Voor de eventuele inzet van instructieregels ter bevordering van dubbelgebruik en zonnepanelen is met name doorwerking naar het gemeentelijke omgevingsplan relevant. Op grond daarvan worden vergunningen verleend voor gebouwen, objecten en gronden waar potentieel dubbelgebruik mogelijk is.

Conclusie algemene regels vs instructieregels: In het kader van dit onderzoek wordt vooral gekeken naar de inzet van instructieregels. De inzet van algemene regels (naast de algemene regels die al in het Bbl en Bal zijn gesteld) lijkt – gelet op de hierboven aangegeven wettelijke beperkingen – niet voor de hand te liggen. Los daarvan zouden algemene regels een zwaardere inbreuk betekenen op het uitgangspunt dat besluitvorming op decentraal niveau plaatsvindt (inclusief de daarbij behorende afwegingsruimte). Instructieregels laten de bevoegdheid bij de decentrale overheid, zij het dat ik in meerdere of mindere mate wordt gestuurd op de afweging van die overheid. De juridische doorwerking van beleidsdoelen via een instructieregel maakt het beleidsdoel ook (meer) afdwingbaar en toetsbaar door de bestuursrechter.

8.2 Te maken keuzen bij de inzet van instructieregels

Als over de formulering van instructieregels wordt nagedacht zijn, een aantal keuzen dan wel overwegingen aan de orde:

- a. Beleidsuitgangspunten: Welke beleidsopgaven en -uitgangspunten liggen aan de voorkeursvolgorde ten grondslag en wat is het primaire oogmerk? (efficiënt ruimtegebruik door functiecombinaties, stimuleren zonnepanelen, tegengaan klimaatverandering, bereiken klimaatdoelen e.d.) Welk 'nationaal belang' is aan de orde?
- b. Motieven/oogmerk: Wat zijn de motieven/oogmerken voor eventuele instructieregels, zoals bedoeld in met name art. 2.1, derde lid, Ow (zie bijlage b)? Deze bepalen mede scope van de geïnstrueerde afweging en de plek van de regels in het Bkl (in afdeling 5.1 Bkl) en maken duidelijk waarop de taak/bevoegdheid betrekking heeft. Hier ligt ook een relatie met trajecten die binnen de ministeries van LNV en EZK lopen als het gaat om de transitie van landbouwgronden en bevordering van duurzame energie/zonnepanelen.
- c. Type besluiten: Op welk type besluiten/in welke gevallen is Rijksregie gewenst en kan bijvoorbeeld worden geïnstrueerd? (omgevingsplan/provinciale verordening voor zover er functies aan locaties worden toegewezen/buitenplanse omgevingsplanactiviteit en projectbesluit⁵³).
- d. Normadressaat: Welke bestuursorganen moeten worden geïnstrueerd (Raad/B&W en Staten/GS)? Dit hangt af van op welk instrument wordt geïnstrueerd.
- e. Doorwerkingsconstructie: Welke basistype instructieregels is het meest passend? Het kan gaan om een van de volgende drie basistypen: "betrekken bij", "rekening houden met" en "in acht nemen".⁵⁴ Hier speelt ook de vraag wat het karakter van de 'norm' wordt (open of gesloten).
- f. Afwegingsruimte: Welke (afwegings)ruimte moet het bestuursorgaan hebben bij het besluit waarop wordt geïnstrueerd?⁵⁵ En is er behoefte aan bijvoorbeeld getrapte instructieregels (instructie op regulering in provinciale omgevingsverordening met het oog op omgevingsplannen)?
- g. Toepassingsbereik: Op welke bouwwerken en gronden (activiteiten) zouden eventuele instructieregels van toepassing moeten zijn? Hoe specifiek de regels, hoe concreter moet worden aangegeven op welke activiteiten de regels van toepassing zijn. Bij een open geformuleerde regel (betrekken van een belang) kan dat worden overgelaten aan eigen beleid van het bestuursorgaan dat de regel uitvoert.

⁵³ In het Bkl wordt ervan uitgegaan dat regels over het omgevingsplan ook gelden voor projectbesluiten van provincies en waterschappen en projectbesluiten van het Rijk.

⁵⁴ Zie paragraaf 3.1 van de Handreiking Bkl.

⁵⁵ Zie paragraaf 3.5 van de Handreiking Bkl.

- h. Termijn/overgangsrecht/eeerbiedigende werking: Wordt er een termijn verbonden worden aan de instructieregel (wanneer omgevingsplan aangepast moet zijn) en wat is de wijze waarop met bestaande en met nieuwe situaties wordt omgegaan?
- i. Uitvoeringsplicht gebouweigenaar: In hoeverre kan de aanleg van zonnepanelen afgedwongen worden op bestaande gebouwen en onbenutte terreinen waarvan de eigenaar de opgewekte elektriciteit niet zelf kan benutten?

8.3 Beleidsuitgangspunten en motieven/oogmerk

Bij het opstellen van instructieregels voor de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten moet zo nauwkeurig mogelijk worden aangegeven op welke taken of bevoegdheden deze betrekking hebben. Daarbij kan worden gekeken naar de motieven of het oogmerk van de op te stellen instructieregels. In artikel 2.1, derde lid, Ow (zie onderstaand) staat welke dit kunnen zijn. Het oogmerk is van belang voor de motivering van de inzet en voor de plaats van de instructieregels in het Bkl. De achterliggende beleidsuitspraken over de wens om regels te stellen zijn een indicatie over welke onderwerpen het gaat en daarmee bepalend voor het oogmerk. In het geval van de voorkeursvolgorde en de wens tot dubbelgebruik spelen beleidsdoelen en -uitgangspunten op verschillende niveaus (zie hoofdstuk 3 van deze rapportage). Indien het zowel gaat om klimaatdoelen, het vrijhouden van gronden voor landbouw en natuur en het bevorderen van dubbelgebruik dan zijn meerdere onderwerpen aan de orde (artikel 2.1, derde lid, onder e, g, h, i, en k). De systematiek van het Bkl brengt met zich mee dat een instructieregel naast het oogmerk 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (artikel 2.1, derde lid, onder k) een ander oogmerk uit artikel 2.1 Ow, derde lid, heeft waarvan er één kan worden gekozen. Verder is het van belang om (naar aanleiding van de constatering in hoofdstuk 4 van deze verkenning) bij de formulering van instructieregels te onderscheiden dat het gaat om het gebruik van daken, restgronden etc. voor zonnepanelen of het ontzien van gronden voor landbouw en natuur. Het één leidt immers niet automatisch tot het ander (en vice versa).

Conclusie oogmerken: Het oogmerk 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' is sowieso aan de orde, zeker ook gelet op de wens tot zorgvuldig ruimtegebruik en 'dubbelgebruik'. Dat kan gespecificeerd worden in 'het vrijhouden van grond voor landbouw en natuur' en 'zorgvuldig' ruimtegebruik. Het tweede oogmerk uit artikel 2.1 Ow zou – gelet op de redenen voor de aanleg van zonnepanelen - 'het tegengaan van klimaatverandering' kunnen zijn (artikel 2.1, derde lid, onder i), zeker als het gaat om zorgvuldig ruimtegebruik (dubbelgebruik). Het onderscheid tussen het vrijhouden van landbouw- en natuurgronden enerzijds en gebruik van ruimte op en aan bouwwerken, objecten etc. is bij de formulering van instructieregels van belang.

Artikel 2.1 Ow, derde lid:

3. Bij de op grond van deze wet gestelde regels kan de toepassing van het eerste en tweede lid worden uitgewerkt of begrensd. Deze uitwerking of begrenzing kan in ieder geval betrekking hebben op:
- a. het waarborgen van de veiligheid,
 - b. het beschermen van de gezondheid,
 - c. het beschermen van het milieu,
 - d. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening,
 - e. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden,
 - f. het behoud van cultureel erfgoed,
 - g. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed,
 - h. de natuurbescherming,
 - i. het tegengaan van klimaatverandering,
 - j. de kwaliteit van bouwwerken,
 - k. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
 - l. het behouden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten, m. het beheer van infrastructuur,
 - n. het beheer van watersystemen,

- o. het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen,
- p. het beheer van natuurlijke hulpbronnen,
- q. het beheer van natuurgebieden,
- r. het gebruik van bouwwerken,
- s. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.

8.4 Type besluiten/te instrueren bestuursorgaan

De eventuele instructieregels hebben betrekking op gemeentelijke besluitvorming in het kader van het omgevingsplan. Een gemeente kan daarin dus regels stellen over activiteiten die gevolgen hebben, of kunnen hebben, voor de fysieke leefomgeving (artikel 4.1, eerste lid, Ow). Zo bepaalt een gemeente welke activiteiten mogelijk zijn en welke voorwaarde daarvoor gelden (voor zover er geen provinciale of rijksregels aan de orde zijn). Bij de inwerkingtreding van de Ow heeft elke gemeente één omgevingsplan voor het grondgebied van die gemeente.

In haar omgevingsplan hoeft een gemeente niet specifiek te bepalen wat er in welk gebied komt. Ze kan voor een ontwikkelingsgebied kiezen voor een algemenere beschrijving met randvoorwaarden. Zij zorgt dat de regels in het omgevingsplan samen leiden tot 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (artikel 4.2, Ow). Een gemeente kan algemene regels in het omgevingsplan ordenen door gebruik te maken van gebieds-, locatie- of functieaanduidingen. Feitelijk gaat het om de duiding van een werkingsgebied waar bepaalde regels voor bepaalde activiteiten gelden. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties blijkt uit de mate waarop deze werkingsgebieden voor bepaalde regels zo op elkaar zijn afgestemd (en dus een bepaalde kwaliteit van de fysieke leefomgeving oplevert). Voorbeelden van dergelijke aanduidingen zijn een stiltegebied, grondwaterbeschermingsgebied, bedrijventerrein of archeologisch waardevol gebied, maar ook wonen, detailhandel, kantoor, dienstverlening, bedrijven, verkeer of natuur. Als het gaat om het creëren van ruimte voor zonnepanelen door functiecombinaties op bouwwerken, onbenutte terreinen, e.d., kan een gemeente in een omgevingsplan bijvoorbeeld werkingsgebieden definiëren voor bijvoorbeeld energiewinning op daken, parkeerterreinen, onbenutte terreinen (zie ook paragraaf 8.6). De mogelijkheden die gemeenten worden beschreven in de Staalkaart energietransitie gebouwde omgeving die onlangs door de VNG is ontwikkeld.⁵⁶

Vanuit gemeentelijk perspectief speelt bij invoering van de Ow de vraag of bestaande situaties (in meer of mindere mate) geëerbiedigd moeten worden. Als een gemeente in het omgevingsplan voor bestaande situaties zonnepanelen wil via het omgevingsplan wil bevorderen, dan moet zij zich rekenschap geven van de gevolgen daarvan voor de eigenaar van een bouwwerk, zeker als het gaat om energielevering voor derden. In dergelijke gevallen wordt immers getreden in het eigendomsrecht van de eigenaar. Hoe ingrijpender de inbreuk op het eigendomsrecht is, hoe zwaarder de motivering van het overheidsbesluit moet zijn, waarbij ook schadevergoedingen een rol speelt aan degenen op wiens eigendom inbreuk wordt gedaan. Het Europees verdrag van de Rechten van de Mens stelt begrensd de mogelijkheden in te breken op het eigendomsrecht.⁵⁷ Bovendien is het de vraag wat het bevoegd gezag kan doen als een eigenaar ondanks een regel de zonnepanelen niet aanlegt.⁵⁸

In bepaalde gevallen regelt het Rijk of de provincie al geheel of gedeeltelijk activiteiten. Voor die activiteiten kan de gemeente alleen regels stellen over onderwerpen die niet door Rijk of provincie gereguleerd worden. Soms krijgen gemeenten daarbij mogelijkheden voor maatwerk. En zoals

⁵⁶ De VNG heeft diverse staalkaarten laten ontwikkelen, waaronder deze staalkaart over energietransitie in de gebouwde omgeving. Zie de website van de VNG: <https://vng.nl/artikelen/staalkaarten-omgevingsplan>.

⁵⁷ Het eigendomsrecht is opgenomen in artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Op grond hiervan, en van jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zijn een aantal voorwaarden af te leiden waaraan moet zijn voldaan: de inbreuk moet bij wet voorzien zijn, de maatregelen moeten een legitiem doel dienen en de maatregelen moeten proportioneel zijn.

⁵⁸ Bijvoorbeeld de onteigening van eigendom om zonnepanelen op een dak te realiseren lijkt niet proportioneel.

eerder beschreven geven Rijk of provincie soms aan gemeenten via instructieregels mee hoe een bepaalde belangenafweging bij besluiten over activiteiten moeten worden gewogen.

De volgende gemeentelijke besluiten kunnen aan de orde zijn:

- een besluit tot aanpassing van een omgevingsplan (al dan niet op aanvraag van een initiatiefnemer);
- een besluit op een aanvraag van een initiatiefnemer voor een activiteit die in strijd is met de regels uit het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteit).

Het kan hierbij gaan om de besluitvorming over de ontwikkeling van een bepaalde activiteit (bijvoorbeeld wonen) of om een besluit tot het al of niet mogelijk maken van zonnepanelen op een bepaalde locatie.

8.5 Doorwerkingsconstructie en afwegingsruimte

Voor de instructieregels voor juridische doorwerking kent het Bkl drie basistypen: 'betrekken bij', 'rekening houden met' en 'in acht nemen'. Het eerste basistype laat de afwegingsruimte in feite ongemoeid en stuurt alleen op de zorgvuldige voorbereiding van het besluit. Het tweede type stuurt inhoudelijk op de belangenafweging zonder dwingend te zijn. Het derde type stuurt dwingend op de uitoefening van de belangenafweging. Instructieregels van type 2 ('rekening houden met') en 3 ('in acht nemen') beïnvloeden de uitkomst van de besluitvorming inhoudelijk. Deze regels beperken de afwegingsruimte van het bestuursorgaan in meer of mindere mate. De mate van binding voor het bestuursorgaan tot wie ze zijn gericht loopt als het ware op: bij basistype 3 is sprake van de sterkste binding. In het eerste geval heeft een gemeenten dus beslissingsvrijheid en in het derde geval niet.⁵⁹ Hierbij moet worden opgemerkt dat de uiteindelijke afwegingsruimte voor het bestuursorgaan is niet alleen afhankelijk van het type instructieregel zoals hiervoor bedoeld, maar ook van de aard van de norm waaraan de instructieregel is gekoppeld. De afwegingsruimte voor het bestuursorgaan verschilt al naar gelang de instructieregel is gekoppeld aan een open norm of juist aan een duidelijk, concreet criterium. Zo geeft een instructieregel van basistype 2 ('rekening houden met') die gekoppeld is aan een duidelijk, concreet criterium, een ander soort afwegingsruimte dan eenzelfde regel die is gekoppeld aan een open norm.

Een instructieregel met de formulering '**betrekken bij**' wordt gebruikt om voor te schrijven dat (verwachtingen over) feiten of feitelijke ontwikkelingen moeten worden meegenomen bij de besluitvorming. Een dergelijke instructieregel is een concretisering van de eis van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten (artikel 3:2 Awb): bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Een instructieregel van het type 'betrekken bij' betekent dat het bestuursorgaan zich bij de voorbereiding van het besluit rekenschap moet geven van de in die regel aangeduide elementen.

Instructieregels met de formulering '**rekening houden met**' gaat het niet zozeer om elementen die omwille van een zorgvuldige voorbereiding bij de besluitvorming moeten worden meegenomen, maar om inhoudelijke sturing op de door het bestuursorgaan uit te voeren belangenafweging. De formulering betekent dat het bestuursorgaan beslissingsruimte heeft. Andere belangen dan het belang dat wordt gediend met de instructieregel kunnen de doorslag geven. Het bestuursorgaan moet daar dan wel goede redenen voor hebben en dit moet deugdelijk worden gemotiveerd (artikel 3:46 e.v. Awb).

Instructieregels met de formulering '**in acht nemen**' voorzien in een harde, dwingende doorwerking. Het bestuursorgaan moet zich bij de uitoefening van de bevoegdheid aan de gestelde regel houden. In sommige gevallen kan ook voor een alternatieve redactie worden gekozen, wanneer 'in acht nemen' in de betrokken instructieregel technisch gezien niet goed kan worden gebruikt. Voorbeelden hiervan zijn formuleringen als 'bevat ...', 'voldoet aan ...' en 'wordt alleen verleend als is voldaan aan ...'. Al deze instructieregels sturen dwingend op de uitkomst van de belangenafweging.

⁵⁹ Zie ook paragraaf 3.1 van de Handreiking Bkl.

Het gaat er in het kader van deze verkenning om dat gemeenten de voorkeursvolgorde toepassen en het daarmee verband houdende 'dubbelgebruik' zo veel mogelijk bevorderen. Dat komt tot uitdrukking in gemeentelijke besluiten omtrent het omgevingsplan. Deze moeten goed gemotiveerd worden genomen. Als het van belang wordt geacht om - afhankelijk van de lokale omstandigheden - gemotiveerd van een instructieregel te kunnen afwijken, ligt type 3 ('in acht nemen') niet voor de hand, tenzij er sprake is van een open norm. Typen 1 en 2 lijken dan het meest geschikt, waarbij bij type 2 ('rekening houden met') sterker stuur op de gemeentelijke belangenafweging dan type 1 ('betrekken bij'). Type 2 laat aan gemeenten beslissingsruimte om - zij het goed gemotiveerd - andere belangen zwaarder te laten wegen. Dat is van belang omdat lokale omstandigheden kunnen verschillen en bijvoorbeeld ook andere vormen van dubbelgebruik (bijvoorbeeld groene daken tegen klimaatverandering) aan de orde kunnen zijn. Type 3 ('in acht nemen') laat in beginsel - tenzij heel open geformuleerd - geen afwegingsruimte en kan daarmee locatiespecifieke keuzen bemoeilijken. De uiteindelijke keuze voor een doorwerkingsconstructie zal echter afhangen van de specifieke formulering van die regel. Daarbij zal men zich ook rekenschap moeten geven van de wijze waarop gemeenten invulling kunnen geven aan de instructieregel. De gemeente heeft een breed palet aan soorten regels die zij kan opnemen in het omgevingsplan. Dit varieert van een absoluut verbod en algemene regels tot het opnemen van een vergunningstelsel waarbij binnen het kader van de instructieregel beoordelingsregels in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.⁶⁰ De mate van dwingendheid van de instructieregel heeft hierop invloed. Zo lijkt een type 3-regel nauwelijks ruimte te laten voor een vergunningstelsel waarbij een afweging gemaakt kan worden tussen het algemeen belang en het initiatief gemaakt kan worden.

In paragraaf 8.7 is een vingeroefening opgenomen van mogelijke instructieregels, waarbij de formulering 'rekening houden met' en 'betrekken bij' is gebruikt.

8.6 Termijn, overgangsrecht en eerbiedigende werking

Instructieregels kunnen in principe op twee manieren doorwerken naar gemeentelijke besluitvorming:

- Een instructieregel kan de gemeentelijke beleidsruimte beperken bij het nemen van nieuwe besluiten omtrent het omgevingsplan (nieuwe situaties). Dergelijke regels gelden vanaf het moment van inwerkingtreding van de instructieregel voor elke wijziging van het omgevingsplan of besluit over een activiteit. In andere gevallen volgt uit het toepassingsbereik dat de instructieregel niet geldt voor bestaande (legale) situaties, omdat de instructieregel 'eerbiedigende werking' heeft.
- Een instructieregel kan een wijziging van het omgevingsplan eisen. In dit geval gaat het om instructieregels waarmee het omgevingsplan in overeenstemming moet worden gebracht. In dergelijke gevallen is vaak een implementatietermijn nodig.

Bij de formulering van instructieregels voor de voorkeursvolgorde en de wens tot dubbelgebruik moet dus worden bekeken wanneer en voor welke situatie deze moeten gaan gelden. Hierbij is het eerdergenoemde onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties van belang. Bestaande situaties zijn die situaties waar op het moment van de inwerkingtreding van de Ow bouwwerken of het gebruik van bouwwerken of gronden zijn toegestaan. Als echter na inwerkingtreding van de Ow hiervoor een besluit van het bevoegd gezag nodig is, dan is sprake van een nieuwe situatie. Het juridisch afdwingen van de plaatsing van zonnepanelen op bestaande bouwwerken en (rest)gronden voor de energieopwekking voor derden is lastig, omdat daar getreden wordt in het eigendomsrecht van de eigenaar. Zoals ook in paragraaf 8.4 gesteld, hoe ingrijpender de inbreuk op het eigendomsrecht is, hoe zwaarder de motivering van het overheidsbesluit moet zijn (waarbij ook schadevergoedingen een rol speelt aan degenen op wiens eigendom inbreuk wordt gedaan).

⁶⁰ Zie ook het casco voor het omgevingsplan van de VNG: <https://vng.nl/publicaties/het-casco-voor-het-omgevingsplan>.

Daarmee is ook het in generieke zin instrueren op deze situatie lastig.

De Ow kent in hoofdstuk 10 overigens nog de mogelijkheid om gedoogplichten op te leggen, maar de mogelijkheden daartoe zijn beperkt tot bepaalde situaties en de aanleg van zonnepanelen hoort daar niet bij. Om dit voor 'dubbelgebruik' mogelijk te maken zou de Ow gewijzigd moeten worden. De eventuele mogelijkheden hiertoe zijn in het kader van deze verkenning niet bekeken.

Het juridisch afdwingen van zonnepanelen op nieuwe gebouwen en gronden waarop nieuwe activiteiten gaan plaatsvinden is eenvoudiger. Dit kan bij de besluitvorming over het toestaan van de nieuwe activiteit worden betrokken. Immers, er is een toetsmoment door het bevoegd gezag (gemeente) en daaraan kunnen voorwaarden worden gekoppeld. Hierop kan eenvoudig door het Rijk geïnstrueerd worden. De Handreiking Bkl gaat dieper op de termijn waarop instructieregels kunnen gelden en de eerbiedigende werking in.⁶¹

8.7 Mogelijke formulering instructieregels

Deze paragraaf bevat enkele vingeroefeningen voor instructieregels om te verkennen hoe deze eruit zouden kunnen zien. Dergelijke instructieregels zouden in afdeling 5.1 van het Bkl opgenomen kunnen worden. In die afdeling staan de instructieregels gericht op het evenwichtig toedelen van functies aan locaties, waarbij voor elk specifiek onderwerp een aparte paragraaf is opgenomen. Voor de voorkeursvolgorde en de wens tot dubbelgebruik zou een aparte paragraaf kunnen worden gecreëerd, waarbij in aparte artikelen wordt gestuurd op het gebruik van daken en gevels van bouwwerken en van andere objecten, restgronden etc., en op het ontzien van gronden voor landbouw en natuur. Het gaat immers om verschillende oogmerken die niet noodzakelijkerwijs met elkaar in lijn zijn. In de onderstaande voorbeelden 1, 2 en 3 gaan over het vrijhouden van gronden voor landbouw en natuur en voorbeeld 4 over het gebruik van ruimte op en aan bouwwerken, andere objecten, restgronden e.d. Het gaat hier om voorbeelden, niet om een compleet overzicht van de mogelijkheden. Bovendien kan in deze voorbeelden met het type doorwerkingsconstructie worden gevarieerd (typen 1 en 2).

Voorbeeld 1

Artikel 5.x (zorgvuldig ruimtegebruik in verband met de plaatsing van zonnepanelen)

In een omgevingsplan wordt zodanig rekening gehouden met het opwekken van hernieuwbare energie met gebruikmaking van zonnepanelen, dat zoveel mogelijk ruimte wordt vrijgehouden voor landbouw en natuur.

Voorbeeld 1 is een algemeen geformuleerde instructieregel, gericht op het vrijhouden van gronden voor landbouw en natuur. Dit voorbeeld is geïnspireerd op artikel 5.37 Bkl over de weging van het waterbelang. In de toelichting op een dergelijk artikel kan uitgebreid op de voorkeursvolgorde worden ingegaan en bijvoorbeeld worden verwezen naar bijvoorbeeld de staalkaart 'Energietransitie gebouwde omgeving' van de VNG. Eventueel kan nog worden toegevoegd dat het niet alleen gaat om energieopwekking voor eigengebruik (Bbl) of procesgebonden gebruik (Bal), maar ook voor derden.

Voorbeeld 2

Artikel 5.x (behoud van natuur en landbouwgrond)

Voor zover een omgevingsplan voorziet in het opwekken van hernieuwbare energie met gebruikmaking van zonnepanelen, wordt het belang van de instandhouding van natuur en landbouwgronden bij het omgevingsplan betrokken.

Voorbeeld 2 is ook een vrij algemeen geformuleerde instructieregel gebaseerd op artikel 5.161b van het Bkl over het behoud van landelijke fiets- en wandelroutes. In tegenstelling tot voorbeeld 1 wordt in dit voorbeeld geen gebruik gemaakt van de doorwerkingsconstructietype 2 ('rekening houden met') maar van type 1 ('betrekken bij'). Als meer inhoudelijke sturing wenselijk wordt

⁶¹ Zie paragraaf 7.3 van de Handreiking Bkl.

geacht, kan een andere doorwerkingsconstructie worden gebruikt. Ook hier kan het achterliggende beleid in de toelichting op het artikel uiteen worden gezet, waarbij tevens wordt verwezen naar de staalkaart.

Voorbeeld 3

Artikel 5.x (zorgvuldig ruimtegebruik en voorkeursvolgorde zonnepanelen)

Voor zover een omgevingsplan voorziet in het opwekken van hernieuwbare energie [voor derden] met gebruikmaking van zonnepanelen, wordt met het oog op [zorgvuldig ruimtegebruik en] het vrijhouden van gronden voor landbouw en natuur rekening gehouden met het zoveel mogelijk benutten van onbenutte ruimte op en aan bouwwerken en andere objecten en op terreinen.

Voorbeeld 3 is een variant van voorbeeld 2 waar naast het vrijhouden van gronden voor landbouw en natuur een oogmerk is toegevoegd: zorgvuldig ruimtegebruik. Gelet op de eerdere constatering om deze oogmerken in aparte instructieregels op te nemen, kan het oogmerk worden beperkt tot zorgvuldig ruimtegebruik en kan een andere instructieregel worden geformuleerd met het oog op het vrijhouden van gronden voor landbouw en natuur. Verder is in voorbeeld 3 expliciet vermeld dat het om energieopwekking voor derden gaat. Ook in de toelichting op dit artikel zal op de bedoeling en de beleidsachtergrond van de voorkeursvolgorde ingegaan moeten worden. Zo zou kunnen worden ingegaan op de mogelijkheden van dubbelgebruik, ook op gronden voor landbouw. Aandachtspunt hier zijn de onderzoekslasten. Als iemand het een initiatief komt om zonnepanelen in een wei aan te leggen, dan kan het veel onderzoek vergen om aan te tonen dat ruimte op en aan bouwwerken, andere objecten en gronden e.d. niet afdoende benut is.

Voorbeeld 4

Artikel 5.x (zorgvuldig ruimtegebruik en voorkeursvolgorde zonnepanelen)

- 1. Dit artikel is van toepassing op de ontwikkeling van activiteiten⁶² die [in combinatie potentieel] ruimte kunnen bieden aan zonnepanelen waarmee elektriciteit wordt opgewekt voor derden.*
- 2. Voor zover een omgevingsplan voorziet in de in het eerste lid genoemde ontwikkeling, wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van klimaatverandering in het omgevingsplan rekening gehouden met de behoefte aan de aanleg van zonnepanelen.*

Dit voorbeeld is geïnspireerd op artikel 5.129g van het Bkl (zorgvuldig ruimtegebruik en tegengaan leegstand) waarin de ladder voor duurzame verstedelijking is vastgelegd. Het eerste lid bepaalt het toepassingsbereik. Deze is zo geformuleerd dat de regels alleen betrekking hebben op nieuwe ontwikkelingen die potentieel ruimte kunnen bieden aan zonnepanelen. Aandachtspunt is of deze formulering ('activiteiten') het beoogde dubbelgebruik zoals bedoeld in de NOVI omvat.⁶³ Het begrip 'activiteiten' moet hier dan zo worden begrepen dat het bijvoorbeeld ook gaat om bouwwerken en objecten die voor een ander doel dan energieopwekking worden gerealiseerd (zoals woningen, bedrijfsgebouwen, geluidsschermen).⁶⁴ Dat zou in de toelichting duidelijk moeten worden uiteengezet, onder verwijzing naar het rijksbeleid. In het tweede lid wordt bepaald dat rekening moet worden gehouden met de behoefte aan zonnepanelen, waarbij de oogmerken zijn aangegeven: zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van klimaatverandering. De nadruk in dit voorbeeld ligt op dubbelgebruik, wat in de toelichting verder kan worden uitgelegd.

8.8 Relatie met andere wet- en regelgevingstrajecten

Voor de energietransitie zijn met name de Elektriciteitswet, de Gaswet en Warmtewet relevant. Zie voor (in procedure zijnde) wetgeving in verband met de afspraken in het Klimaatakkoord het

⁶² Wellicht in plaats van 'ontwikkeling van activiteiten' spreken van 'ontwikkelingen'. Het kan dan gaan om ruimtelijke ontwikkelingen zoals het bouwen van woningen, bedrijfsgebouwen en geluidsschermen, etc.

⁶³ Zie ook de passages over het begrip functie en combinatie van functies in hoofdstuk 3 en paragraaf 8.4 van deze rapportage.

⁶⁴ De term 'activiteiten' sluit aan bij de terminologie in de staalkaarten van de VNG voor het omgevingsplan zoals bedoeld in de Ow. Eventueel zou ook van (ruimtelijke) ontwikkelingen kunnen worden gesproken.

wetgevingsprogramma in bijlage 2 van de Klimaatnota 2021 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/10/28/bijlage-2-tot-en-met-7-bij-de-klimaatnota-2021>). Er ligt geen directe relatie met de voorkeursvolgorde voor zonnepanelen.

Verder zijn de trajecten tot aanpassing van het Bbl en het Bal van belang (zie beschrijving in hoofdstuk 1 van deze rapportage).

9. Resumé en conclusies

9.1 Conclusies

Deze verkenning beschrijft de juridische mogelijkheden van het Rijk om met de Ow de toepassing van de voorkeursvolgorde voor zon-PV en dubbelgebruik te stimuleren. Deze sturing zou zich moeten richten op gemeenten die met hun bevoegdheden omtrent het omgevingsplan de voorkeursvolgorde kunnen toepassen. De focus in de rapportage ligt op de vraag of instructieregels in het Bkl soelaas kunnen bieden.

Samengevat kunnen de volgende constatering worden gedaan:

- Waar voorheen het Rijk terughoudender was om bijvoorbeeld met instructieregels te treden in bevoegdheden van gemeenten (zoals blijkt uit de beantwoording van de Moties Dik Faber), wordt de urgentie van de energietransitie nu zodanig gevoeld dat rijkssturing op de agenda is gekomen. Dat komt onder meer in het Coalitieakkoord 2021 tot uitdrukking.
- Onder meer via de RES'en wordt breed ingezet op de energietransitie. Op grond hiervan kan worden gezegd dat de wens en de noodzaak van de aanleg van zonnepanelen breed worden gedeeld evenals de wens om zonnepanelen zoveel mogelijk op en aan bouwwerken en op restgronden te realiseren. Hetzelfde geldt voor de wens om gronden voor landbouw en natuur te ontzien.
- Aan een aantal voorwaarden om instructieregels te kunnen formuleren wordt voldaan. Er kan worden gemotiveerd dat sprake is van een nationaal belang. Het is duidelijk wie en op welk type besluiten geïnstrueerd kan worden, wat de oogmerken van instructieregels kunnen zijn en wat en op welke situaties de instructieregels van toepassing zijn (toepassingsbereik).
- Punt van aandacht is 'doelmatigheid' en 'doeltreffendheid' van eventuele instructieregels. De beleidsdocumenten (met name de NOVI) geven weliswaar de beleidsmatige wens duidelijk weer, maar gaan wat betreft de voorkeursvolgorde beperkt in op de inzet van het Ow-instrumentarium. Bovendien is de noodzaak van instructieregels gelet op inzet van decentrale overheden op multifunctioneel ruimtegebruik en de voorkeursvolgorde nog niet duidelijk. De bestuurlijke afspraken tussen Rijk en decentrale overheden over de uitvoering van de NOVI zijn het belangrijkste instrument voor doorwerking van het NOVI-beleid. Decentrale overheden hebben zelf ook beleid en regelgeving op het gebied van zonnepanelen dat vaak lijkt op het NOVI-beleid. Op grond van deze verkenning kan geen inzicht worden geboden in de mate waarin in aanvulling hierop de inzet van instructieregels tot meer zonnepanelen op de gewenste plekken leidt.
- Een ander aandachtspunt is de mogelijkheid om met instructieregels te sturen op 'bestaande situaties' waar potentieel veel ruimte is voor zonnepanelen. Het is lastig om instructieregels daarop te richten in verband met de bescherming van het eigendomsrecht (al is die niet absoluut).
- In deze verkenning is niet gekeken naar mogelijke gevolgen van instructieregels voor bijvoorbeeld de administratieve lasten. Gedacht kan worden aan de kosten voor onderzoek dat nodig is voor de motivering van gemeentelijke besluiten.
- Een door het Rijk te stellen omgevingswaarde biedt wellicht ook mogelijkheden om te sturen op meer zonnepanelen op en aan bouwwerken, objecten en op restgronden. Van een omgevingswaarde gaat een stimulans uit richting gemeenten om allerlei instrumenten in te zetten (waardoor het bijvoorbeeld het onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties minder pregnant is). Nader bekeken zou moeten worden of een objectieve norm te ontwikkelen

is die goed gemonitord kan worden. In dit kader zou ook bekeken moeten worden op welke wijze gemeenten daadwerkelijk kunnen sturen op het behalen van een omgevingswaarde.

- De problematiek rondom de energietransitie kent vele facetten (technisch, financieel, organisatorisch, juridisch, e.d.) en ook de ontwikkeling van zonnepanelen kent aandachtspunten (capaciteit op het elektriciteitsnet, voldoende (gekwificeerde) installateurs, verzekeraarbaarheid van zonnepanelen e.d.). Er is dus een mix van maatregelen en instrumenten nodig om deze het hoofd te bieden. In dit verband spelen de RES'en een belangrijke rol.

De vraag of instructieregels een passende aanvulling zijn op de inzet die nu al wordt gepleegd is niet eenvoudig te beantwoorden (vanuit het oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit). Twee vragen spelen een rol: 1. is rijksregie gewenst? - en 2. zijn instructieregels een goed instrument daarvoor? Voor beide vragen geldt dat moet worden overwogen of de voorkeursvolgorde en het gewenste dubbelgebruik nu al voldoende door decentrale overheden (met name gemeenten) worden toegepast, of dat versnelling dan wel extra ruimte voor zonnepanelen kan worden gerealiseerd. Om die vraag goed te beantwoorden is zicht nodig op de beschikbare ruimte voor zonnepanelen (op en aan bouwwerken, objecten, etc.) en op de huidige toepassing van het NOVI-beleid door decentrale overheden. Nader onderzoek en overleg met decentrale overheden kan dit beeld geven, zeker ook omdat uit onderzoek blijkt dat de praktische toepassing problematisch kan zijn. In dit verband is ook de onlangs door de VNG opgestelde Staalkaart 'Energietransitie gebouwde omgeving' relevant; hierin staat hoe gemeenten hun bevoegdheden in het kader van het omgevingsplan kunnen toepassen om zonnepanelen in de gebouwde omgeving te bevorderen. Dit kan een belangrijke hulp voor gemeenten zijn.

Los hiervan is het een politieke keuze of het Rijk sowieso meer regie wil nemen en daartoe instructieregels wil vaststellen. Het kan worden gezien als een maatregel om de huidige praktijk te versterken. Belangrijk aandachtspunt daarbij zijn mogelijke administratieve lasten die de toepassing van een instructieregels voor gemeenten met zich mee kan brengen, waaronder onderzoekslasten. Dat vraagt – zoals in hoofdstuk 7 gesteld – nader onderzoek (zoals dat altijd nodig is bij de voorbereiding van regelgeving). Een overweging om instructieregels sowieso in te zetten is om ervoor te zorgen dat gemeenten gelijkmatig inzetten op de voorkeursvolgorde en dubbelgebruik (en dus in het hele land naar ruimte voor zonnepanelen op deze manier wordt gezocht). Daarom wordt geadviseerd om met decentrale overheden de eventuele inzet van instructieregels te bespreken, mede in het licht de toepassing van de voorkeursvolgorde en dubbelgebruik in de praktijk en de potentiële ruimte voor zonnepanelen.

Verder wordt geadviseerd te verkennen in hoeverre een werkbare en effectieve (rijks)omgevingswaarde (objectieve) norm is te formuleren (bijvoorbeeld mate waarin zonnepanelen op en aan bouwwerken en objecten zijn aangebracht). Voordeel van een omgevingswaarde is dat het gemeenten kan stimuleren een mix aan maatregelen in te zetten om ruimte op of aan bouwwerken en objecten etc. te vinden.

9.2 Achterliggende constatering

Aan de hand van de aspecten in paragraaf 8.2 met betrekking tot de formulering van instructieregels wordt het volgende geconstateerd.

Beleidsuitgangspunten/achterliggend probleem

- a. Nationaal belang: Als het gaat om de voorkeursvolgorde en de wens tot dubbelgebruik kan - om instructieregels te kunnen stellen - afdoende worden onderbouwd dat er sprake is van een nationaal belang. Dit kan worden gemotiveerd vanuit het rijksbeleid (NOVI) en het Coalitieakkoord.
- b. Ruimteprobleem: Uitgaande van de voorkeursvolgorde en de wens tot dubbelgebruik kan het achterliggende probleem vooral worden gezien als een ruimteprobleem. Door het als ruimteprobleem te positioneren wordt de ruimte op en aan bouwwerken, op restgronden e.d. – ongeacht wie de eigenaar is – in principe gezien als potentiële ruimte voor de oplossing van maatschappelijke opgaven, in dit geval voor zonnepanelen.

De stimulering van zonnepanelen voor op bouwwerken voor eigen- of procesgebonden gebruik wordt al gereguleerd via het Bbl en het Bal. Instructieregels in het Bkl zouden vooral betrekking hebben op energieopwekking voor derden.

Het verplicht aanvaarden van zonnepanelen 'op je dak' voor de energieopwekking door en/of voor derden wordt getreden in eigendomsrechten van de eigenaren van de betreffende bouwwerken, zeker in bestaande situaties (zie ook de paragrafen 8.4 en 8.6). Op vrijwillige basis is veel mogelijk en bij nieuwe initiatieven en ontwikkelingen kan energieopwekking voor derden worden betrokken. In bestaande situaties zijn de mogelijkheden daartoe zijn begrensd.

- c. Concurrerende claims en lokale omstandigheden: De ruimte op daken is niet alleen van belang voor zonnepanelen, maar ook voor groene daken in verband met het tegengaan van de gevolgen van klimaatverandering. Het kan in voorkomende gevallen gaan om concurrerende ruimteclaims, waarbij de keuze afhankelijk kan zijn lokale (fysische) omstandigheden. Andere lokale overwegingen kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met de beschikbare capaciteit op het elektriciteitsnet. Eventuele instructieregels zouden daarom ruimte moeten laten om lokale afwegingen te maken.

Type besluiten en normadressaat

- d. Omgevingsplan: De eventuele instructieregels hebben betrekking op gemeentelijke besluitvorming in het kader van het omgevingsplan, zowel als het gaat om regulering in het omgevingsplan als om besluitvorming over vergunningplichtige activiteiten. Eventuele instructieregels zijn dus gericht op gemeenten en op besluitvorming omtrent het omgevingsplan.

Motieven/oogmerken

- e. Twee invalshoeken: Uitgaande van de beleidsmatig vastgelegde voorkeursvolgorde en wens tot dubbelgebruik spelen twee verschillende vragen:

- Hoe kan zoveel mogelijk ruimte voor zonnepanelen worden gevonden op en aan bouwwerken, etc.?
- Hoe kunnen grond voor landbouw en natuur kunnen worden ontzien, zodat het huidige gebruik niet verloren gaat?

Daarmee verschillende belangen gediend: het belang van energietransitie (i.v.m. klimaatverandering) en de belangen van landbouw en natuur. Instructieregels vragen om duidelijke en scherpe motieven/oogmerken, de oogmerken voor eventuele instructieregels moeten vanuit genoemde belangen worden gedacht. Het gaat hier dus om verschillende oogmerken die elk om een eigen instructieregel vragen.

Toepassingsbereik

- f. Te instrueren activiteiten of initiatieven: Het toepassingsbereik wordt bepaald door het type activiteiten waarover in het kader van het omgevingsplan door gemeenten wordt besloten. Het gaat enerzijds om het opwekkingen van energie met zonnepanelen en anderzijds om activiteiten die met energieopwekking door zonnepanelen kunnen worden gecombineerd (door deze aan te leggen op en aan bouwwerken op andere objecten of restgronden waar dubbelgebruik mogelijk is, zoals waterzuiveringsinstallaties, vuilnisbelten, binnenwateren of areaal in beheer bij het Rijk, maar bijvoorbeeld ook op geluidsschermen, in bermen, grindgaten en op onbenutte restgronden).

Voor de formulering van instructieregels is het lastig om uitputtend te zijn bij het benoemen mogelijke activiteiten waar dubbelgebruik mogelijk is. Het is daarom wellicht beter een algemene omschrijving op te nemen (zoals 'op en aan bouwwerken, andere objecten en onbenutte gronden' of 'activiteiten' in algemene zin), waarbij in de Nota van Toelichting kan worden beschreven wat hieronder kan vallen.

Doorwerkingsconstructie en afwegingsruimte

- g. Sturing op afwegingsruimte: Als het gaat om de voorkeursvolgorde voor zonnepanelen, dan is het van belang gemeenten ruimte te laten om meerdere belangen te wegen. Afhankelijk van de lokale omstandigheden kan dan gemotiveerd van een instructieregel worden afgeweken. Daarmee lijkt type 3 ('in acht nemen') niet voor de hand liggend (tenzij er sprake is van een

open norm). Het gaat erom dat gemeenten de voorkeursvolgorde zoveel mogelijk toepassen, het daarmee verband houdende 'dubbelgebruik' zo veel mogelijk bevorderen en in dat kader goed gemotiveerde besluiten nemen. Typen 1 en 2 lijken dan het meest geschikt, waarbij bij type 2 ('rekening houden met') sterker stuur op de gemeentelijke belangenafweging dan type 1 ('betrekken bij'). Type 3 ('in acht nemen') laat in beginsel - tenzij heel open geformuleerd - geen afwegingsruimte en kan daarmee locatiespecifieke keuzen bemoeilijken. De keuze voor een doorwerkingsconstructie zal echter afhangen van de specifieke formulering van die regel.

Overgangsrecht/eerbiedigende werking (bestaande en nieuwe situaties)

- h. Het juridisch afdwingen door gemeenten van zonnepanelen op bestaande bouwwerken en (rest)gronden is lastig, daar het treedt in het eigendomsrecht van de eigenaar. Daarmee is ook het instrueren op deze situatie lastig. Dit zou betekenen dat bestaande situaties in de instructieregels gerespecteerd worden (eerbiedigende werking). Door te werken met een termijn in een instructieregel kan in principe worden ingegrepen op bestaande situaties, maar dan wordt getreden in de gemeentelijke autonomie en het eigendomsrecht van rechthebbenden van gebouwen en gronden. Het juridisch afdwingen van zonnepanelen op nieuwe gebouwen en gronden waarop nieuwe activiteiten gaan plaatsvinden en dus instrueren van gemeenten is eenvoudiger. Immers, er is een toetsmoment door het bevoegd gezag (gemeente) en daaraan kunnen voorwaarden worden gekoppeld.



Den Haag, 30 april 2022

BIJLAGEN

- a. Leden begeleidingscommissie
- b. Relevante artikelen uit de Omgevingswet
- c. Model II: Startnotitie nieuwe algemene maatregel van bestuur

a. Leden begeleidingscommissie

- J.J. E van Reijn, ministerie van BZK
- G.A.M. Fenten, ministerie van BZK, Nationaal programma RES
- M.W. Smid, ministerie van BZK
- J.W. Broers, ministerie van BZK,
- M.F. Sanders, ministerie van BZK
- E. Scharphof, ministerie van BZK
- D.F. Huitink, ministerie van EZK
- R.M. van den Bos, ministerie van LNV
- M. Engelberts, deskundige
- S.M. van Velsen, deskundige
- J.H. Troelstra, adviseur, auteur, trocon

b. Relevante artikelen uit de Omgevingswet

Artikel 2.1 (uitoefening taken en bevoegdheden)

1. Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld.
2. Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.
3. Bij de op grond van deze wet gestelde regels kan de toepassing van het eerste en tweede lid worden uitgewerkt of begrensd. Deze uitwerking of begrenzing kan in ieder geval betrekking hebben op:
 - a. het waarborgen van de veiligheid,
 - b. het beschermen van de gezondheid,
 - c. het beschermen van het milieu,
 - d. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening,
 - e. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden,
 - f. het behoud van cultureel erfgoed,
 - g. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed,
 - h. de natuurbescherming,
 - i. het tegengaan van klimaatverandering,
 - j. de kwaliteit van bouwwerken,
 - k. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
 - l. het behoeven van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten, m. het beheer van infrastructuur,
 - n. het beheer van watersystemen,
 - o. het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen,
 - p. het beheer van natuurlijke hulpbronnen,
 - q. het beheer van natuurgebieden,
 - r. het gebruik van bouwwerken,
 - s. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.
4. Onverminderd het derde lid wordt bij het stellen van regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid.

Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)

1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.
2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
 - a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
 - b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

3. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
 - a. met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of
 - b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
4. Bestuursorganen van het Rijk oefenen ook de taken en bevoegdheden uit voor het niet provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied.

Artikel 2.24 (grondslag algemene instructieregels Rijk)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, regels worden gesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur of in deze wet vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.
2. In afwijking van het eerste lid kunnen de regels bij ministeriële regeling worden gesteld als deze inhouden:
 - a. de aanwijzing of begrenzing van een locatie of anderszins de geometrische begrenzing of concretisering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarop de regel ziet, of
 - b. uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften.
3. Regels als bedoeld in het eerste en tweede lid kunnen ook betrekking hebben op de uitoefening van de taak, bedoeld in artikel 2.19, derde lid, onder b, door de beheerder, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet.

Artikel 2.25 (inhoud instructieregels Rijk)

1. Regels op grond van artikel 2.24 kunnen alleen worden gesteld over:
 - a. de inhoud of motivering van:
 - 1°. een programma als bedoeld in paragraaf 3.2.2, artikel 3.14a of paragraaf 3.2.4,
 - 2°. een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening,
 - 3°. een maatwerkvoorschrift,
 - 4°. een projectbesluit,
 - 5°. een besluit tot het buiten toepassing laten van regels als bedoeld in artikel 5.53, derde of vierde lid,
 - 6°. een legger, met inbegrip van een technisch beheerregister, of peilbesluit als bedoeld in artikel 2.39 of 2.41,
 - 7°. een calamiteitenplan als bedoeld in artikel 19.14,
 - 8°. een monitoringsprogramma als bedoeld in artikel 2.20, vierde lid,
 - 9°. een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, of 2.15, tweede lid, of een besluit tot vaststelling van geluidwerende maatregelen als bedoeld in artikel 2.43,
 - 10°. een besluit tot aanwijzing van natuurgebieden als bedoeld in artikel 2.44,
 - 11°. een besluit tot erkenning op grond van artikel 4.32, tweede lid, onder a,
 - 12°. een plan als bedoeld in artikel 16.53c,
 - 13°. een handeling of besluit als bedoeld in artikel 2.46, eerste of derde lid,
 - b. de uitoefening van een taak als bedoeld in paragraaf 2.4.1, de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.44, eerste tot en met vierde lid, 2.38 of 2.45 of het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 3.10, tweede lid, onder b, onder 2°.
2. De regels kunnen dienen ter uitvoering van een programma van Onze Minister die het aangaat als bedoeld in paragraaf 3.2.4.
3. Regels over de inhoud of motivering van een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening kunnen alleen worden gesteld over:
 - a. de uitoefening van taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1, waaronder regels over op te nemen of opgenomen omgevingswaarden, omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4,
 - b. in een omgevingsplan of omgevingsverordening opgenomen andere dan onder a bedoelde omgevingswaarden,
 - c. op te nemen of opgenomen regels:
 - 1°. in een omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.22, 5.19, eerste lid, 5.34, derde lid, onder c, onder 1°, 8.1, vierde lid, of 8.2, vierde lid,
 - 2°. in een omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid,
 - 3°. in een omgevingsplan over bouwactiviteiten,
 - 4°. in een omgevingsplan als bedoeld in artikel 16.55, vierde lid,
 - 5°. als bedoeld in artikel 4.6,
 - 6°. over monitoring als bedoeld in de artikelen 20.1 en 20.2 en gegevensverzameling als bedoeld in artikel 20.6.
4. Bij de regels kan een termijn worden gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de regels.
5. Bij de regels wordt bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de regels kan worden afgeweken als de toepassing van de regels niet toereikend is voor, of in de weg staat aan, het bereiken van de doelen van de wet.
6. Onverminderd het derde lid, onder c, kunnen de regels over een omgevingsverordening inhouden dat bij die verordening:
 - a. afwijkende regels kunnen worden gesteld,
 - b. nadere regels worden of kunnen worden gesteld.

c. Model II: Startnotitie nieuwe algemene maatregel van bestuur

Werktitel amvb:

.....

1. Vragen inzake het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving⁶⁵

Probleemanalyse

a. Wat is de aanleiding en waaruit blijkt dat de beslissing is genomen om een amvb te maken? Noem de concrete bron (bv. besluit bewindspersoon, regeerakkoord, EU-implementatie, toezegging Tweede Kamer) en de bijbehorende documenten (bv. een verslag van een overleg en de beleidsnota op basis waarvan de bewindspersoon in dat overleg heeft besloten, of beleidsnota's die bij een regeerakkoord of toezegging aan de Tweede Kamer een rol hebben gespeeld)).

.....
.....

b. Wie zijn betrokkenen? Betrokkenen kunnen in kaart worden gebracht door een krachtenveldanalyse; het gaat hierbij om het precies benoemen van groepen, organisaties en instanties die een belang hebben bij de amvb of voor wie de amvb gevolgen heeft.

.....
.....

c. Wat is het probleem waarvoor de amvb een oplossing moet bieden? Wat is het probleem, voor wie en waarom?

.....
.....

d. Wat is het doel van de amvb? De wenselijke situatie benoemen.

.....
.....

e. Wat rechtvaardigt de overheidsinterventie? Welk publiek belang is in het geding? Waarom moet de overheid ingrijpen?

.....
.....

Instrumentkeuze

f. Welke instrumenten zijn gekozen en waarom?

We onderscheiden 7 soorten instrumenten in het IAK: steun en kennis (bv bestuurlijk overleg), financiële sturing (bv subsidie), sociale sturing (bv benchmarking), zelfregulering (bv convenant), uitvoeringssturing (bv beleidsregel, toezicht), decentralisatie en naleving en handhaving. Bij de keuze wordt gelet op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en doelmatigheid.

.....
.....

Gevolgenbeoordeling

g. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu⁶⁶

.....
.....

2. Heeft de amvb inhoudelijke of procedurele relaties met andere wetgevingsproducten of is het daarvan afhankelijk? Geef aan welke wetgevingsproducten het betreft en welke relaties of afhankelijkheden er zijn.

⁶⁵ Zie voor een uitleg over het IAK: www.kcwj.nl.

⁶⁶ Indien er gevolgen zijn op het terrein van administratieve lasten voor burgers en bedrijven, moeten die worden gekwantificeerd. Hiervoor moet een factsheet worden bijgevoegd. Wet- en regelgeving wordt getoetst op de gevolgen voor de administratieve lasten door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Bij BZK is er een regeldrukcoördinator (Coen Boot) die afstemming met ATR faciliteert.

3. De amvb betreft:

☐
☐
☐

politieke prioriteit
beleidsprioriteit
anders

4. Zijn er formele of politieke 'deadlines' aan de orde? Bv. implementatietermijn EU-richtlijn, toezegging aan de Tweede Kamer.

5. Indicatieve planning

Processtap	Toelichting ⁶⁷	Geplande/uiteerste datum afronding processtap <i>Cursief is aangegeven van hoeveel tijd doorgaans moet worden uitgegaan per stap</i>
Vaststellen startnotitie		2 weken
Opstellen conceptregeling met toelichting (incl. intradep. afstemming)	Geef aan welke directies en medewerkers bij BZK betrokken zijn of worden.	
Interdep. afstemming	Geef aan <u>of</u> , en zo ja <u>welke</u> departementen <u>formeel</u> (medeondertekening) of <u>informeel</u> betrokken zijn of worden.	
Overleg Curaçao, Sint Maarten en Aruba ⁶⁸	Alleen van toepassing bij Rijksregelgeving	
Consultatie medeoverheden en adviesaanvraag advies-organen	Geef aan <u>welke</u> belangenorganisaties of adviesorganen betrokken <u>zullen</u> of <u>moeten</u> worden.	3 maanden
Overleg met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba ⁶⁹	Alleen van toepassing in geval van (mede) gelding in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba	
CZW-wetgevingstoets		2 weken
JZW-wetgevingstoets (min. van Justitie en Veiligheid)	Kruis aan welke procedure van toepassing is: ⁷⁰ ☐ ^A ☐ ^B ☐ ^C	4 weken ⁷¹
Behandeling in ambtelijk voorportaal	Geef aan welk voorportaal.	3,5 week
Behandeling in onderraad	Geef aan welke onderraad.	2 weken
Behandeling ministerraad		halve week
Notificatie Europese Commissie/WTO-notificatie ⁷²	Alleen van toepassing bij technische voorschriften.	3 maanden ⁷³
Adviesaanvraag Afdeling advisering Raad van State	Geef aan of het vragen van spoedadvies nodig lijkt.	2,5 maand
Opstellen nader rapport		2 weken
Ondertekening		1 week ⁷⁴
Bekendmaking in het Staatsblad	Houd rekening met het VVM-systeem. ⁷⁵	2 weken

⁶⁷ Eventueel in te vullen met: 'niet van toepassing'.

⁶⁸ Deze regel mag weggelaten worden indien niet van toepassing.

⁶⁹ Deze regel mag weggelaten worden indien niet van toepassing.

⁷⁰ Zie de handleiding van de CZW-wetgevingstoets voor een nadere toelichting op de wetgevingstoetsing door JZW en de categorisering van voorstellen.

⁷¹ Voor amvb's die vallen onder procedure A vindt (in beginsel) geen JZW-toets plaats. Ook deze amvb's dienen echter aangeleverd te worden bij JZW (zie de handleiding van de CZW-wetgevingstoets voor een toelichting op de procedure en de geldende termijnen).

⁷² Deze regel mag weggelaten worden indien niet van toepassing.

⁷³ In bepaalde gevallen kan de stand-stiltermijn bij notificatie van technische voorschriften bij de Europese Commissie worden verlengd tot 6 maanden.

⁷⁴ Indien het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State een zogenaamd zwaar dictum heeft (dictum C of D), dan zal de aangepaste concept-amvb met toelichting en nader rapport eerst ter instemming aan de ministerraad moeten worden voorgelegd alvorens het ter ondertekening kan worden voorgelegd aan de bewindslieden en de Koning.

⁷⁵ Het systeem van Vaste VeranderMomenten ('VVM-systeem') houdt het volgende in: een AMvB mag slechts op twee momenten per jaar in werking treden: 1 januari of 1 juli. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan hiervan worden afgeweken wat gemotiveerd moet zijn in de nota van toelichting (zie de Brief van de Minister van Justitie en de Staatssecretarissen van Financiën, van Economische Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de

Processtap	Toelichting ⁶⁷	Geplande/uiteerste datum afronding processtap <i>Cursief is aangegeven van hoeveel tijd doorgaans moet worden uitgegaan per stap</i>
Inwerkingtreding	Geef het aan als: - voor de inwerkingtreding een koninklijk besluit nodig zal zijn ofwel de inwerkingtreding is gekoppeld aan inwerkingtreding van een wet; - als van het VVM-systeem wordt afgeweken; - als van de minimuminvoeringstermijn wordt afgeweken. ⁷⁶	1 dag ⁷⁷

6. Zijn er factoren die een risico (kunnen) vormen voor de planning? *Bv. nog openstaande (complexe) beleidsvragen, complexe juridische vraagstukken, toetsing aan constitutionele, Europeesrechtelijke of internationaalrechtelijke juridische kaders, mogelijke weerstand bij uitvoerders of handhavers, verwachte politieke of maatschappelijke weerstand, mogelijke financiële problemen of technische vertragingen.*

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 11 december 2009, Kamerstukken II 2009/10, 29515, nr. 309).

⁷⁶ Er is sprake van een minimale invoeringstermijn van twee maanden (zie ook Aanwijzing 4.17). Dit betekent publicatie in het Staatsblad twee maanden voor inwerkingtreding (dus op 1 november of 1 mei). Voor regelingen die direct relevant zijn voor medeoverheden geldt een beginseltermijn van drie maanden tussen bekendmaking en inwerkingtreding.

⁷⁷ Reken bij inwerkingtreding bij KB een maand extra.