

Provincie Overijssel
Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
www.overijssel.nl
postbus@overijssel.nl
KvK 51048329
IBAN NL45 RABO 0397 3411 21

Provinciale Staten van Overijssel

Inlichtingen bij

Telefoon +3138
@overijssel.nl

Datum	Kenmerk	Zaaknummer	Pagina	Bijlagen	Uw brief	Uw kenmerk
06.09.2023	D2023-09-001905	2023-048724	1 van 4			

Onderwerp: GEHEIM Brief PS voorgenomen zonbeleid en voorbereidingsbesluit

Geheimhouding opgeheven door PS op 11 oktober 2023

Toezending aan Provinciale Staten met oogmerk:
[X] ter informatie

Door de huidige stand van zaken zijn zonnevelden in de Groene Omgeving niet langer nodig.
Ter uitvoering van het Klimaatakkoord werken provincie en gemeenten in de regionale energiestrategie (RES) Twente en West-Overijssel aan de productie van 3,3 TWh hernieuwbare elektriciteit door zon en wind op land in 2030. Beide regio's gaan daarbij uit dat die energie voor 40 % met zonnepanelen wordt opgewekt en voor het overige met windturbines. Dat betekent 1,3 TWh opwek met zonnepanelen en 2,0 TWh met windturbines.

De opwek met elektriciteit met zon bestaat uit enerzijds 'zon op dak' en anderzijds 'zon op veld'. De huidige stand van zaken is als volgt:

Biedingen RES (GWh)	Zon op Veld	Zon op dak	Wind	Totaal
Overijssel	386	944	1996	3326

Dit betreft daadwerkelijk gerealiseerde projecten en projecten die in de pijplijn zitten en naar alle waarschijnlijkheid gerealiseerd zullen worden. Daarmee is het doel van 1,3 TWh hernieuwbare opwek met zon bereikt. Het is dan ook niet nodig en ongewenst dat er nieuwe plannen komen voor zonneparken op landbouw- of natuurgronden.

Provincie en Rijk willen landbouw- en natuurgronden ontzien bij aanleg zonnevelden

In het coalitieakkoord "Schouder aan schouder" (202302027) is over zonne-energie het volgende opgenomen:

Zonne-energie

We actualiseren de zonneladder en sturen aan op een striktere toepassing ervan. We willen geen grote zonneparken op landbouwgrond. Wel bieden we ruimte aan kleinschalige lokale initiatieven van grondeigenaren als aanvulling op hun verdienmodel. Daarbij willen we voorkomen dat er door koppeling van initiatieven alsnog grote zonneparken ontstaan.

Minister Jetten heeft in een kamerbrief (6 juli 2023, [zonnebrief 2023](#)) aangegeven grote waarde te

hechten aan het zo efficiënt mogelijk benutten van de schaarse ruimte met behoud van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Mede daarom wenst het kabinet landbouw- en natuurgronden bij de aanleg van zonnevelden waar mogelijk te ontzien. Het Rijk werkt aan een 'nee, tenzij-beleid', waarbij de voorwaarden tijdelijkheid en multifunctioneel gebruik in ieder geval zullen gelden. De minister wil het nieuwe beleid -al dan niet door middel van een Rijksinstructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving- voor 1 juli 2024 juridisch te verankeren in provinciale regels.

Vanuit een oogpunt van zuinig en efficiënt ruimtegebruik heeft het de voorkeur om zonnepanelen alleen toe te staan op gebouwen en onbenutte ruimtes binnen de gebouwde omgeving.

Ons beleid is gericht op een zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik. Vanuit die visie zijn stedelijke functies (zoals woningen en bedrijven) aangewezen op de bebouwde omgeving en staan we in het landelijk gebied alleen functies toe, die daar functioneel aan zijn gebonden. Dit zijn agrarische bedrijvigheid, natuur en recreatieve voorzieningen. Vanuit een oogpunt van zuinig en zorgvuldig grondgebruik heeft het altijd de voorkeur gehad om zonnepanelen te plaatsen op gebouwen of onbenutte locaties in de gebouwde omgeving.

Grote zonnevelden dragen bij aan problemen op het elektriciteitsnetwerk (netcongestie).

De netbeheerders in Nederland, waaronder Enexis in Overijssel, geven aan dat grootschalige zonneparken een groot beroep doen op het elektriciteitsnet bij het transporteren van de pieken in opgewekte zonnestroom. Dit is een voornaam oorzak van netcongestie en leidt tot forse maatschappelijke kosten. Mede daarom is afgesproken in de RES om de verhouding van 40% zon en 60% wind aan te houden.

Huidig beleid kent een voorkeursvolgorde en voorwaarden bij de plaatsing van zonnepanelen.

Het huidige provinciale beleid voor zonne-energie gaat uit van een voorkeursvolgorde ([zonneladder](#)) voor de plaatsing van zonnepanelen. De zonneladder gaat uit van zorgvuldig ruimtegebruik, koppeling van energievraag en aanbod, gebruikmaking van ruimtelijke meekoppelkansen en het ontzien van waardevolle gebieden, zoals beschreven in de Catalogus gebiedskenmerken Overijssel. De zonneladder telt drie treden:

Trede 1: Stimuleren van:

- de productie van zonne-energie op daken in bebouwd gebied: woningen, bedrijven, agrarische gebouwen, etc.
- gebruik van te bebouwen gebieden of bruikbare reëstruimte: ongebruikte gronden, bedrijventerreinen, boven parkeerterreinen en geluidswallen;
- kleine, goed ingepaste velden op agrarische erven (tot ca. 2 ha) en kleine, goed ingepaste zonnevelden van lokale initiatieven in stads- en dorpsranden (tot ca. 2 ha).

Trede 2: Combineren met:

- Gebiedsopgaven in stads- en dorpsranden en in de groene omgeving zoals klimaatmaatregelen (waterberging en tegengaan bodemdaling), extensivering van landbouw, herstel landschap en biodiversiteit, etc. Door verschillende opgaven onder, tussen en rond de panelen te realiseren wordt de ruimte multifunctioneel gebruikt.
- Gebiedsontwikkeling in de groene omgeving, waarbij zonnevelden aansluiten op andere gebiedsontwikkelingen of een energielandschap vormen.

Trede 3: Limiteren van:

- Monofunctionele zonnevelden op agrarische grond of op water, primair gericht op produceren van duurzame energie.

Aanscherping van de zonneladder en verankering daarvan in de Omgevingsverordening.

Door het schrappen van trede 2 en 3 van de zonneladder en het daarop aanpassen van de Omgevingsverordening, beperken we de mogelijkheden om zonne-installaties in de groene ruimte (zonnevelden) te realiseren. Hiermee geven we uitvoering aan zowel het coalitieakkoord als het voorgenomen Rijksbeleid.

We maken een uitzondering voor initiatieven langs hoofdinfrastructuur, op water, voor kleinschalig eigen gebruik en boven bestaande verhardingen (parkeerterreinen), mits in overeenstemming met de inpassingsprincipes voor grootschalige opwek van energie op land (volgens de huidige handreiking zonnevelden).

Het coalitieakkoord en het beleidsvoornemen van het kabinet om landbouw- en natuurgronden in de toekomst te ontzien bij de aanleg van zonnevelden, rechtvaardigen geen absoluut verbod. Zowel ons coalitieakkoord als de kamerbrief gaan uit van een 'nee, tenzij'-beleid. Op de regel dat we geen initiatieven meer gaan faciliteren binnen de treden 2 en 3 van de zonneladder, maken we de volgende uitzonderingen:

- a) Initiatieven langs hoofdinfrastructuur;
In Twente wordt vanaf 2021 gewerkt aan het project Duurzaamheidsroute A35. Wij hebben op verzoek van de deelnemende gemeenten besloten de bevoegd gezag rol voor de benodigde procedures op ons te nemen. Mochten er rondom andere hoofdinfrastructuur soortgelijke initiatieven worden ontplooid, dan zullen ook die worden gefaciliteerd (bijvoorbeeld in snelwegbermen, langs spoorlijnen, op baggerdepots, sluzen en Defensierreinen);
- b) Kleinschalige installaties voor eigen gebruik;
- c) Projecten boven bestaande verhardingen (parkeerterreinen);
- d) Projecten op water, zoals inmiddels gerealiseerd op de Bomhofsplas en de Sekdoornseplas in Zwolle.

We stimuleren zon op dak en innovaties in trede 1 van de handreiking zonnevelden.

We gaan onverkort door met het stimuleren van zon op dak door de versnellingsteams. Daarnaast stimuleren we innovatieve oplossingen voor zonne-energie, zoals zon op monumenten, de integratie van zonnepanelen in gevels, balkons en ramen, het gebruik van verticale zonnepanelen (en onderzoek naar Agri-PV). Hoewel verder onderzoek nodig is, zien we potentieel in deze technologieën om duurzame energie, landbouw en natuurbehoud te combineren, binnen de mogelijkheden van het aangescherpte zonnebeleid.

Ons doel is het tegengaan van ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen tussen het moment van bekendmaken voorgenomen beleid en verankering in de Omgevingsverordening.

Op het moment dat we aankondigen dat we met gemeenten en andere stakeholders in gesprek gaan over een aanscherping van het ruimtelijk beleid voor het opwekken van zonne-energie, kan die mededeling ongewenste gevolgen hebben. Het kan ertoe leiden dat ontwikkelaars van zonneparken gebruik maken van de mogelijkheid om nog snel een aanvraag om een omgevingsvergunning bij gemeenten in te dienen. Om dit tegen te gaan stellen wij u voor met het Statenvoorstel (PS23-000819) een voorbereidingsbesluit te nemen. Door een voorbereidingsbesluit moeten gemeenten aanvragen om een omgevingsvergunning aanhouden totdat de Provinciale Omgevingsverordening is aangepast.

Het voorbereidingsbesluit is een instrument om ongewenste ontwikkelingen (zonneparken) tegen te gaan.

Het voorbereidingsbesluit werkt voor vergunningsaanvragen voor zonneparken die zijn ingediend vanaf 12 oktober 2023. Alle aanvragen voor projecten die voor 12 oktober 2023 zijn ingediend kunnen gemeente verder in behandeling nemen en - indien ze aan alle vereisten voldoen - vergunnen. Voor aanvragen voor vergunningen in trede 1 van de handreiking zon geldt het voorbereidingsbesluit niet. Deze aanvragen kunnen in behandeling worden genomen. Het voorbereidingsbesluit treft ook aanvragen die vallen onder de uitzonderingen van het voorgenomen beleid. De aanhoudingsplicht kan doorbroken worden voor initiatieven waarvoor wij vaststellen dat ze passen binnen de nieuwe instructieregels die in voorbereiding zijn. Daarom stellen wij u in het Statenvoorstel voor de aanhoudingsplicht te doorbreken voor ontwikkelingen die passen binnen het voorgenomen beleid.

Volgens de wet verloopt het voorbereidingsbesluit binnen een half jaar.

Wanneer Provinciale Staten niet binnen een half jaar het nieuwe zonnebeleid in de Omgevingsverordening vastleggen dan gaat het huidige beleid weer gelden en moeten gemeenten de aangehouden aanvragen alsnog toetsen aan het huidige beleid. De komende maanden gebruiken wij om het voorgenomen beleid samen met gemeenten en partners verder uit te werken. Daarna doen wij u een voorstel voor aanpassing van de Omgevingsverordening, zodat u binnen de termijn van het voorbereidingsbesluit de Omgevingsverordening kunt aanpassen.

Tijdelijke geheimhouding van het voorgenomen beleid en een voorstel voor een voorbereidingsbesluit is een gebruikelijk juridisch instrumentarium dat overheden regelmatig inzetten.

Het voorgenomen beleid en een voorstel voor een voorbereidingsbesluit kent tijdelijk geheimhouding. Deze keuze lichten wij nader toe omdat dit voor ons een dilemma was. Wij hebben de wens tot een open bestuursstijl gewogen tegen het risico van extra zon op veld en daarom besloten om:

1. op alle documenten tijdelijk geheimhouding te leggen;
2. U voor te stellen een voorbereidingsbesluit te nemen om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen.

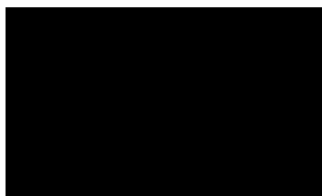
Onze bestuursstijl is open en uitlegbaar. Dat betekent dat wij in alle openheid en samen met partners ons beleid willen vormen en uitwerken. Het democratisch proces door de provinciale volksvertegenwoordigers in de Provinciale Staten dient in de basis ook altijd in de openbaarheid plaats te vinden. Wij willen bij voorkeur dit voorgenomen beleid in alle openheid aan u voorleggen en terughoudend zijn met geheimhouding.

Echter, het risico bestaat dat na een openbare aankondiging van dit voorgenomen beleid nieuwe aanvragen voor een vergunning kunnen worden ingediend op basis van het oude beleid. Tussen de aankondiging van het nieuwe beleid en het voorbereidingsbesluit is een termijn van 5 weken waarbinnen aanvragen op grond van het oude beleid kunnen worden ingediend en niet kunnen worden geweigerd op basis van de nieuwe beleidslijn. Dit kan leiden tot extra hectares zon op veld, die ongewenst zijn.

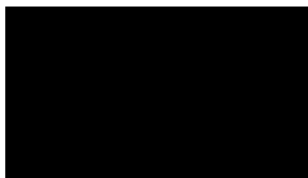
Participatie samenleving

Voor de nadere uitwerking van het voorgenomen beleid doorlopen wij, vanaf het moment dat het voorbereidingsbesluit in werking is getreden, een consultatieronde met gemeenten. Doordat we het beleid ter visie leggen kunnen inwoners en initiatiefnemers hun zienswijze op het voorgenomen beleid aan ons kenbaar maken. Hiermee krijgen we de consequenties van het voorgenomen beleid in beeld ter voorbereiding van de besluitvorming in uw Staten over de aanpassing van de Omgevingsverordening.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,



voorzitter, A.P. Heidema



secretaris, N. Versteeg