

# Voorgenomen ruimtelijk beleid zonne-energie

Op 6 september 2023 hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel besloten tot een wijziging van het ruimtelijk beleid voor zonne-energie. Dit beleid heeft de status van voorgenomen beleid en treedt in werking op 12 oktober 2023.

Het voorgenomen beleid werken we uit in de Handreiking zonnevelden en de nieuwe Omgevingsvisie.

Dit document beschrijft het voorgenomen ruimtelijk beleid voor zonne-energie met de volgende inhoud:

- de aanleiding voor deze beleidswijziging;
- het beoogde effect;
- de provinciale verantwoordelijkheid bij de realisatie van het zonne-beleid;
- de hoofdlijnen van het voorgenomen beleid;
- de implementatie van het beleid;
- participatie
- het vervolgproces.

## Aanleiding

Om het onderscheid tussen de bebouwde stads- en dorpsomgeving en de onbebouwde groene omgeving scherp te houden, hanteert de provincie sinds jaar en dag de principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen stedelijke functies, zoals woningen, bedrijfsterreinen en voorzieningen die in principe een plek moeten krijgen binnen of aansluitend aan het bestaand bebouwd gebied van steden en dorpen, en functies die aan het buitengebied gebonden zijn, zoals agrarische bedrijven, natuurgebieden en verblijfsrecreatie.

In Overijssel werd de opwekking van elektriciteit door middel van zonnepanelen, vanaf het moment dat deze beschikbaar kwamen voor commerciële toepassingen, als een stedelijke functie gezien.

Om de energietransitie te versnellen besloot de provincie Overijssel in 2017 om tijdelijk ruimte te bieden in de Groene Omgeving voor de plaatsing van zonnepanelen in een veldopstelling. Door een wijziging van de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening werd het mogelijk zonneparken voor de duur van maximaal 25 jaar in de Groene Omgeving toe te staan, als de realisatie van het betreffende initiatief gepaard ging met een extra impuls in de ruimtelijke kwaliteit.

In 2020 is het provinciale ruimtelijk beleid voor zonne-energie aangescherpt en is de voorkeursvolgorde (zonneladder) opgenomen in de handreiking zonnevelden.

Ook de netbeheerders zijn steeds kritischer over de totstandkoming van grote zonneparken, veelal op grote afstand van steden en bedrijfslocaties. Dat houdt verband met het feit dat het elektriciteitsnet op die plekken vaak niet is toegesneden en zonneparken op een inefficiënte manier gebruik maken van de capaciteit van het elektriciteitsnet. Zij roepen op om duurzame elektriciteit zoveel mogelijk op te wekken op locaties, waar veel vraag naar elektriciteit is, meer daken te gebruiken voor het leggen van zonnepanelen en meer in te zetten op de productie van windenergie.

De directe aanleiding voor de herijking van het zonnebeleid is drieledig, te weten:

- In het coalitieakkoord 'Schouder aan schouder' voor de collegeperiode 2023-2027 staat dat de zonneladder wordt geactualiseerd, dat op de toepassing ervan strikter zal worden gestuurd en dat de provincie geen grote zonneparken op landbouwgrond meer wil.
- De Minister voor Klimaat en Energie stuurde op 6 juli een brief naar de Tweede Kamer. Daarin staat dat het kabinet in de toekomst landbouw- en natuurgronden bij de aanleg van zonnevelden waar mogelijk wenst te ontzien. Daarmee beoogt het Rijk bij te dragen aan een efficiënt ruimtegebruik en behoud van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
- 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 zal het doel van 1,3 TWh hernieuwbare opwek met zon kunnen worden bereikt. Het is dan ook niet nodig en ongewenst dat er nieuwe plannen komen voor zonneparken op landbouw- of natuurgronden.

Tegen deze achtergrond is het niet nodig en ongewenst dat er nog meer zonneparken op landbouw- of natuurgronden verrijzen.

## Beoogd effect

Efficiënt gebruik van de schaarse ruimte en landbouwgrond en natuur waar mogelijk te ontzien bij de aanleg van zonnevelden.

## Provinciale verantwoordelijkheid

Binnen de RES-regio's werken de decentrale overheden met hun maatschappelijke partners op basis van gelijkwaardigheid -maar ook met respect voor elkaars taken, rollen en verantwoordelijkheden- samen. Bij de productie van zonne-energie betekent dit dat:

- gemeenten bevoegd zijn omgevingsvergunningen af te geven voor de aanleg van zonnevelden en
- de provincie bevoegd is daarvoor ruimtelijke kaders vast te stellen.

Het huidige provinciale beleid voor het opwekken van zonne-energie vindt zijn basis in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening en is verder uitgewerkt in de Handreiking zonnevelden.

## Hoofdlijn van het voorgenomen beleid

Het huidige provinciale beleid voor zonne-energie bevat een voorkeursvolgorde (zonneladder) voor het plaatsen van zonnepanelen. 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 reestruimte: 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.

Binnen het nieuwe beleid is de realisatie van zonneprojecten met toepassing van de tweede en derde trede van de zonneladder niet meer toegestaan. Van deze regel zonderen we uit:

- a) Initiatieven langs hoofdinfrastructuur.
- b) Boven bestaande verhardingen (parkeerterreinen).
- c) Op water, zoals inmiddels is gerealiseerd op de Bomhofsplas en de Sekdoornseplas in Zwolle.
- d) Kleinschalige installaties voor eigen gebruik.

Aan het besluit om juist voor deze categorieën van gevallen een uitzondering te maken binnen het beleid, liggen de volgende overwegingen ten grondslag:

- Voor de eerste drie categorieën van gevallen geldt dat ze voorzien in verschillende vormen van dubbel gebruik van grond en dus getuigen van efficiënt grondgebruik. 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, sluizen en Defensierterreinen);
- Op locaties waar elektriciteit wordt gebruikt, staat in de meeste gevallen een gebouw. En het dak is dan de meest voor de hand liggende plek om zonnepanelen te plaatsen. Er bestaan echter situaties waarin de eigenaar van een gebouw graag wenst te voorzien in zijn eigen energiebehoefte, maar legitieme redenen heeft om het dak daarvoor niet te gebruiken. Het dak ligt bijvoorbeeld gedurende een groot deel van de dag in de schaduw, het gebouw wordt onverzekerbaar, of zonnepanelen doen afbreuk aan de cultuurhistorische waarde van het gebouw. Voor die situaties is de laatste uitzonderingsgrond bedoeld.

## **Implementatie van het voorgenomen beleid per 12 oktober 2023**

Projecten voor de aanleg van een zonneveld doorlopen normaal gesproken de volgende fasen:

### **Verkenningfase**

De eigenaren worden gepolst (als zij niet zelf initiatiefnemer zijn), de gemeente wordt gevraagd om een principebesluit en bij de netbeheerder wordt geïnformeerd naar de mogelijkheden om het project aan te sluiten op het net.

### **Planvoorbereidingsfase**

De initiatiefnemer treedt in overleg met de omgeving en probeert met de informatie die hij daarbij vergaart tot een uitvoerbaar project te komen. Ten behoeve van dit plan wordt er een ruimtelijke onderbouwing opgesteld.

### **Vergunningsfase**

De initiatiefnemer vraagt de omgevingsvergunning aan.

### **Realisatiefase**

De initiatiefnemer vraagt subsidie, verzoekt om een aansluiting op het elektriciteitsnet en gaat over tot de realisatie van het project.

Het voorgenomen beleid samen met het genomen voorbereidingsbesluit (PS23-000819) werkt voor vergunningsaanvragen voor zonneparken die zijn ingediend vanaf 12 oktober 2023.

Alle aanvragen voor projecten die voor 12 oktober 2023 zijn ingediend kunnen door gemeente verder in behandeling genomen worden en - indien ze aan alle vereisten voldoen - vergund worden.

Voor aanvragen voor vergunningen in trede 1 van de handreiking zonnevelden geldt het voorbereidingsbesluit niet. Deze aanvragen kunnen in behandeling worden genomen. Het voorbereidingsbesluit treft ook aanvragen die kunnen vallen onder de uitzonderingen van het voorgenomen beleid. De aanhoudingsplicht geldt niet voor initiatieven waarvoor wij vaststellen dat ze passen binnen de nieuwe instructieregels die in voorbereiding zijn.

## **Overgangsregeling**

In het definitieve zonbeleid komt een overgangsregeling waarbij we rekening houden met de verschillende fasen waarin een project zich bevindt.

## **Participatie**

Voor de nadere uitwerking van het voorgenomen beleid doorlopen wij, vanaf het moment dat het voorbereidingsbesluit in werking is getreden, een consultatieronde met gemeenten. Hiermee kunnen we de consequenties van het voorgenomen beleid in beeld krijgen ter voorbereiding van de besluitvorming in uw Staten over de aanpassing van de Omgevingsverordening.

## **Vervolgproces**

Het nieuwe ruimtelijke beleid voor de productie van zonne-energie krijgt een plek in de nieuwe Omgevingsvisie, de nieuwe Omgevingsverordening en de Handreiking zonnevelden.