

Bestuurlijke verankering van voorkeursvolgorde zon

Aanleiding

Zoals in het Klimaatakkoord van 2019 is vastgelegd streeft Nederland naar vergroting van het aandeel hernieuwbare energie om daarmee bij te dragen aan de vermindering van de CO₂-uitstoot en het tegengaan van de klimaatverandering. Het accent ligt op dit moment op zonne-energie en windenergie. De aanwijzing van de kavels voor windenergie op zee draagt in belangrijke mate bij aan het kunnen voldoen aan de grote behoefte aan hernieuwbare energie. Toch is ook de opwek van zonne-energie en windenergie op land noodzakelijk om daarmee te kunnen voldoen aan de groeiende vraag naar duurzaam opgewekte elektriciteit. Het draagt bij aan het voldoen aan de totale vraag en het kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de netcongestie. Bovendien maakt het deel uit van het bod dat regio's hebben opgesteld in hun RES, de gezamenlijke afspraak tussen het Rijk en de medeoverheden in het klimaatakkoord. Duurzame opwek op land vraagt wel ruimte.

Tegelijkertijd weet Nederland zich geplaatst voor meer vraagstukken, die om ruimte vragen. Woningbouw, natuur, landbouw, energie, mobiliteit: alle grote vraagstukken doen een beroep op de schaarse en eindige ruimte in Nederland. Een zorgvuldige afweging van het gebruik van de beschikbare ruimte is voor een land als Nederland noodzakelijk. Daartoe wordt gezamenlijk gewerkt aan het leggen van de ruimtelijke puzzel en de uitvoering van het NPLG.

Ten aanzien van zon en wind was lange tijd de markt leidend en ontbrak een volledig uit gekristalliseerd ruimtelijk beleid ten aanzien van zon en wind door de overheden. Mede als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen nam de druk toe om wel in dit ruimtelijke beleid te voorzien. In het kader van een zorgvuldige ruimtelijke afweging is in de NOVI de zogeheten voorkeursvolgorde zon op land vastgelegd en zetten de provincies al in op multifunctioneel ruimtegebruik.

Treden NOVI voorkeursvolgorde zon:

1. Zonne-energie op daken en gevels
2. Zonne-energie op terreinen en objecten binnen bebouwd gebied
3. Zonne-energie op terreinen en objecten in het landelijk gebied
4. Zonne-energie op landbouw- en natuurgronden.

Stand van zaken

In de afgelopen jaren is ongeveer 1,2TWh zon op land gerealiseerd. Ongeveer 60% van deze gronden was in de vijf jaar daaraan voorafgaand planologisch als landbouwgrond bestemd. Al deze projecten zijn tot stand gekomen in een periode waarin de markt het initiatief had en overheden nog geen volledig uit gekristalliseerd ruimtelijk beleid ten aanzien van zon en wind hadden opgesteld. Daar is verandering in gekomen.

Zo hebben alle provincies een vertaling van de voorkeursvolgorde zon op land in hun provinciale verordeningen opgenomen, waarmee het juridisch bindend is vastgelegd.¹ Daarnaast hebben provincies en gemeenten via andere beleidsinstrumenten aanvullend beleid opgenomen ten aanzien zonne-energie op land.

In de afgelopen periode is de behoefte om de voorkeursvolgorde zon op land nauwkeuriger vast te leggen. Niet alleen vanuit ruimtelijke overwegingen, ook een meerderheid in de Tweede Kamer heeft zich hiervoor een voorstander betoond.

In het verlengde hiervan wensen partijen enkele afspraken met elkaar te maken over de voorkeursvolgorde zon op land.

Gemeenten, waterschappen, provincies en rijk spreken met elkaar het volgende af:

1. Partijen willen dat meer gebruik wordt gemaakt van treden 1, 2 en 3. In de recent verschenen zonnebrief van de minister van K&E werden al diverse maatregelen genoemd om het gebruik van deze treden te stimuleren. Nieuw in dat kader is het beleid voor zonneparkeren.
2. Met deze stimuleringsmaatregelen wordt een stap gezet om te voorkomen dat gebruik moet worden gemaakt van trede 4. Toch bepleiten partijen dat nog meer maatregelen getroffen moeten worden om het gebruik van de treden 1, 2 en 3 te bevorderen. In dat kader moet gedacht worden aan kennisvergroting, organisatievermogen en een aantrekkelijker pakket aan financiële Rijksinstrumenten zoals de SDE. Voor een eerste aanzet wordt verwezen naar de bijlage bij dit document.
3. Als we het hebben over landbouwgrond dan blijkt dat er ook gronden planologisch als landbouwgrond zijn bestemd, die in de praktijk niet meer als zodanig worden gebruikt. Indien gronden gedurende een ruime periode niet meer gebruikt worden als landbouwgrond, ondanks dat ze wel als zodanig zijn bestemd, dan vallen deze niet onder trede 4. Het gaat dan onder andere om gronden langs snelwegen of spoorwegen en andere restgronden.
4. Partijen menen dat het gebruik van landbouw- en natuurgronden voor zonne-energie in principe ongewenst is. Om die reden hebben de provincies in hun provinciale verordeningen de voorkeursvolgorde zon op land of een vertaling daarvan vastgelegd, waarbij trede 4 niet gebruikt zal worden tenzij het gaat om de volgende uitzonderingsmogelijkheden:
 - a. AgriPV: combinatie van een substantiële agrarische functie met een zonnepark;
 - b. landbouwgronden die op basis van bestuurlijk bindende afspraken in transitie zijn, bijvoorbeeld gronden die in de toekomst een andere bestemming krijgen zoals woon-werkbestemming, recreatie of overgang naar natuur of gronden die minder geschikt worden voor een landbouwfunctie door verzilting, vernatting of bodemdaling. Zonne-energie draagt financieel bij aan het mogelijk maken van de gebiedsgerichte opgaven voor een maximale periode (30 jaar), waarna de gebieden hun definitieve bestemming zullen krijgen.
 - c. als de aanleg van zonneparken op gronden betekenisvol bijdraagt aan de vermindering van de netcongestie of zorgt voor vergroting van een efficiënter netwerkgebruik (netneutraal).
5. Bijna alle regio's hebben in hun via participatie totstandgekomen en democratisch vastgestelde RES-bod 1.0 zon op landbouwgrond opgenomen. Daarin is een grote mate van verscheidenheid zichtbaar, evenals in het vervolg daarop. Projecten waarvan de participatietrajecten al in een vergevorderd stadium zijn en niet (helemaal) conform de afspraken onder 4 zijn vormgegeven, kunnen doorgang vinden. Daar waar slechts sprake is

¹ Voor sommige provincies geldt dat dit in hun nieuwe verordeningen is opgenomen. Deze treden in werking nadat de Omgevingswet is ingevoerd, hetgeen op 1 januari 2024 het geval zal zijn.

van zoekgebieden en waar nog geen serieus vervolg aan is gegeven, gelden de afspraken zoals vermeld onder 4.

6. Een noodzakelijke voorwaarde voor elk project dat op basis van de voorwaarden, zoals genoemd in punt 4 gerealiseerd wordt is dat ze
 - a. landschappelijk goed ingepast zullen worden
 - b. het inpasbaar is in het energienetwerk.Bovendien streven partijen er naar dat alle zon op land projecten voldoen aan de in het Klimaatakkoord genoemde streven van 50% participatie van omwonenden en kan rekenen op voldoende draagvlak.
7. Zoals gezegd zullen provincies deze inhoud in hun verordeningen juridisch bindend vastleggen. En wanneer na 1 januari 2024 blijkt dat dit niet voldoende is, zullen ze dat alsnog bij de eerstvolgende herziening van verordeningen doen.
8. Partijen onderkennen dat het goede gesprek over de voorkeursvolgorde zon op land helpt. In dat kader spreken partijen af om minimaal jaarlijks het gesprek met elkaar aan te gaan welke ontwikkelingen zich voordoen bij de voorkeursvolgorde zon op land, waarbij dilemma's besproken worden, gekeken wordt of de onder 4 genoemde bepalingen nog passend zijn en of de gemaakte afspraken leiden tot realisatie van de gestelde doelen. Dit vindt voor de eerste keer voor 1 juli 2024 plaats. Alle partijen zijn in gelijke mate verantwoordelijk voor dit overleg, waarbij het initiatief ligt bij NPRES.
9. Partijen leggen de uitkomsten van dit overleg vast en zenden een afschrift daarvan naar de Tweede Kamer.
10. Partijen zijn zich ervan bewust dat de bovengenoemde afspraken het aantal mogelijkheden om te voldoen aan de realisatie van de RES 1.0 en daarmee de vermindering van de CO₂-uitstoot zal beperken. Dat verplicht partijen om de mogelijkheden onder de treden 1, 2 en 3 aantrekkelijker te maken.

Bijlage 1: Overzicht maatregelen zon-PV

Onderstaand tabel geeft overzicht van bestaande subsidievormen die van toepassing zijn op het stimuleren van zon-PV, zoals beschreven door RVO²:

SDE++	Subsidie voor de opwek van grootschalig hernieuwbare energie voor ondernemers.
SCE (Subsidieregeling Cooperatieve Energieopwekking)	Subsidie voor de installatie van hernieuwbare elektriciteitsbronnen (zon-, wind, water-energie) voor energie coöperaties of vereniging van eigenaars (VvE).
SVVE (Subsidie voor de verduurzaming voor verenigingen van eigenaars (VvE's))	De SVVE vervangt de Subsidie Energiebesparing Eigen Huis (SEEH) en de Investeringssubsidie Duurzame Energie (ISDE) voor VvE's. De SVVE bestaat uit drie onderdelen waarvoor apart subsidie wordt aangevraagd; energieadvies, verduurzamingsmaatregelen en oplaadpunten advies.
Salderingsregeling	'Wegstrepent' ofwel terugleververgoeding voor opgewekte elektriciteit die particulieren ontvangen bij het terug leveren van elektriciteit aan het net. Particulieren krijgen net zo veel betaalt voor de stroom die wordt afgenomen van het energiebedrijf.
BTW 0%-tarief	Sinds 1 januari 2023 is het btw-tarief op zonnepanelen 0% waardoor particulieren geen btw betalen voor zonnepanelen op of bij de woning.
BOSA (Stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties)	Subsidie voor bouw en onderhoudskosten van sportaccommodaties en aanschaf van sportmaterialen. Activiteiten gericht op energiebesparing, toegankelijkheid, circulariteit, klimaatadaptatie en veiligheidsbeleving kunnen extra subsidie aanvragen (10%).
Subsidies energie-innovatie (Topsector Energie)	Subsidie voor ondernemers, wetenschappers en onderzoeksinstituten die werken aan innovaties die duurzaamheid en economische groei aan elkaar koppelen (onderzoek). Hier vallen o.a. de DEI+ (Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie) & HER+ (Hernieuwbare Energietransitie) onder.
MOOI (Missie gedreven Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie)	Subsidie voor partijen die in een consortium samenwerken aan complete, innovatieve oplossingen die bijdragen aan de klimaatdoelen. Regeling richt zich op projectontwikkeling voor elektriciteit, gebouwde omgeving en industrie. Innovatie focus.
EIA voor ondernemers (Energie-Investeringsaftrek)	(Fiscale) regeling voor ondernemers die, op basis van een investering in een bedrijfsmiddel leidt tot een mindering in CO ₂ -uitstoot, 45,5% van de investeringskosten kan aftrekken van de winst.
MIA/Vamil (Milieu Investeringsaftrek, en Willekeurige Afschrijving Milieu-Investeringen).	(Fiscale) regeling voor ondernemers die, op basis van een investering in een bedrijfsmiddel en technieken leidt tot een mindering in CO ₂ -uitstoot, kan oplopen tot 45% van het investeringsbedrag.
ISDE (Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing)	Investeringssubsidie voor woningeigenaren en zakelijke gebruikers (bedrijven, woningcorporaties, verenigingen, VvE's, overheden en particuliere verhuurders) voor het nemen van duurzame maatregelen in hun bestaande woning of bedrijfspand. In deze subsidieregeling zijn zonnepanelen tot eind 2023 beschikbaar.
Nationaal Warmtefonds	Lening voor aanschaf van zonnepanelen.

Voor de stimulering van zon-PV geldt de SDE++ als het voornaamste stimuleringsinstrument voor grootverbruikersaansluitingen. De salderingsregeling is het belangrijkste stimuleringsinstrument voor kleinverbruikers. Daarnaast zijn er ook nog lokale regelingen die zon (op dak) stimuleren. Daarnaast is er in het Klimaatfonds geld gereserveerd voor aanvullende inzet zon op daken en objecten (€222,5 mln.) en voor de tegemoetkoming huursector (samen met VRO en indien de salderingsregeling wordt afgeschaft (€100 mln.)). Deze maatregelen worden op dit moment nader uitgewerkt en de Kamer wordt hier eind dit jaar verder over geïnformeerd.

² <https://www.rvo.nl/onderwerpen/zonne-energie/subsidies-regelingen#rvo-subsidies-en-regelingen>