Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres postbus 20011 2500 EA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den haag
postbus 20011
2500 EA

Kenmerk
2023-0000629635

Uw kenmerk

Bijlage
1

Datum 26 oktober 2023

Betreft Aangescherpte voorkeursvolgorde zon

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de minister voor Klimaat en Energie (K&E), over de uitkomsten van de overleggen tussen Rijk, Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Unie van Waterschappen (UvW) en Netbeheer Nederland (NBNL) (hierna: de koepels) over het juridisch verankeren van de aangescherpte voorkeursvolgorde zon zoals toegezegd in de zonnebrief van 6 juli 2023 (Kamerstuk 32 813, nr. 1218).

Aanleiding voor de wens tot aanscherping van de voorkeursvolgorde zon zijn de ruimtelijke implicaties van de sterk stijgende vraag naar duurzaam opgewekte elektriciteit als gevolg van de bevolkingsgroei en de energietransitie. Op weg naar 2030 hebben Rijk en medeoverheden zich uitgesproken om het RES-bod waar te maken, dat blijft onveranderd met de aanscherping van de voorkeursvolgorde zon. Om de klimaatdoelstellingen voor 2050 te halen is het behalen van het RES-bod en verdere uitbreiding van duurzame opwek van energie nodig, onder andere met zonnepanelen. Tegelijkertijd is de hoeveelheid ruimte een gegeven terwijl de transities alleen maar om meer ruimte vragen. Nederland moet kiezen waar en hoe we ruimte bieden aan duurzame opwek via zon-PV om ervoor te zorgen dat de huidige zekerheden – zoals voldoende voedsel, schoon drinkwater en energie – ook voor toekomstige generaties blijven bestaan. Hierbij blijven de klimaatdoelstellingen overeind en zetten we in op lokale initiatieven voor multifunctioneel zon-PV die bijdragen aan meer zon-PV op plaatsen waar dit samen kan gaan met andere functies.

Om dit te bewerkstelligen streven we naar meervoudig grondgebruik, waarbij we de vrije ruimte op daken, gevels en andere plekken binnen en buiten bebouwd gebied (zoals parkeerplaatsen, langs weg- en spoorinfrastructuur, geluidschermen, stortplaatsen etc.) benutten voor zonnepanelen. Dit kunnen we doen door de vrije ruimte, waar zonnepanelen technisch en betaalbaar samen kunnen gaan met de bestaande of nieuwe functie (het zgn. meervoudig grondgebruik, ook wel multifunctioneel gebruik genoemd), te gebruiken en daarmee de landbouw- en natuurgronden vrij te houden voor de andere ruimtelijke opgaven.

Door de toenemende krapte op het elektriciteitsnet hebben steeds meer gebieden in Nederland te maken met netcongestie. De groei van opwek met zonnepanelen hangt daarmee samen. Voor structurele versterking van het elektriciteitsnet investeren netbeheerders volgend jaar 6 miljard euro, en vanaf 2025 8 miljard euro om het net te verzwaren en uit te breiden. Daarnaast werkt de minister voor K&E nauw samen met de netbeheerders, medeoverheden en kennisinstellingen via het

Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN) (Kamerstuk 29023, nr. 443) en heeft het kabinet op 18 oktober 2023 een pakket extra maatregelen (Kamerstuk 29023, nr.451) gepresenteerd om de krapte op het net aan te pakken. Daarnaast faciliteren partijen binnen het LAN zon-PV-projecten in combinatie met opslag, andere soorten opwek van elektriciteit of nabijgelegen grote stroomgebruikers. Op die manier worden ze slim ingepast in het elektriciteitsnet met zo min mogelijk extra belasting op de beschikbare netcapaciteit.

Ten aanzien van zonnevelden was de markt in het verleden leidend en ontbrak sturend ruimtelijk beleid door de overheden. Mede als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen hebben medeoverheden in de afgelopen jaren meer ingezet op een zorgvuldige ruimtelijke afweging en multifunctioneel ruimtegebruik. Nu zetten Rijk en medeoverheden samen de volgende stap door in bestuurlijke afspraken de voorkeursvolgorde zon uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) aan te scherpen. In deze brief worden de gemaakte bestuurlijke afspraken kort weergegeven. De volledige bestuurlijke afspraken staan in de bijlage bij deze brief.

Bestuurlijke afspraken
Rijk en de koepels dragen de aangescherpte voorkeursvolgorde zon uit met volgordelijkheid in de vier treden. Hierbij wordt eerst gekeken naar de mogelijkheid van zonnepanelen op daken en gevels (trede 1) en op gronden binnen en buiten bestaand bebouwd gebied (trede 2 en 3) en, als deze 3 treden onvoldoende mogelijkheden bieden, naar zonnepanelen op landbouw- en natuurgronden (trede 4) onder de hieronder genoemde voorwaarden.

Het gebruik van landbouw[1] - en natuurgronden voor zonnepanelen is in principe ongewenst. Om die reden hebben de provincies in hun verordeningen de voorkeursvolgorde zon of een vertaling daarvan vastgelegd, waarbij trede 4 niet gebruikt zal worden tenzij het gaat om de volgende uitzonderingsmogelijkheden:

A. Agri-PV: 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-werk-bestemming, recreatie of overgang naar natuur of gronden die minder geschikt worden voor een landbouwfunctie door verzilting, vernatting of bodemdaling. Zon-PV 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).

Noodzakelijke voorwaarden voor elk zon-PV-project dat gerealiseerd wordt zijn dat ze:
a. landschappelijk goed vormgegeven en ingepast zullen worden en
b. het inpasbaar is in het energienetwerk.
Bovendien streven partijen er naar dat alle zon-op-land projecten voldoen aan het

[1] 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.

streven van 50% participatie van omwonenden en kan rekenen op voldoende draagvlak, zoals genoemd in het Klimaatakkoord.

Zoals gezegd zullen de 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.

Bijna alle regio's hebben in hun 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 aangescherpte voorkeursvolgorde zon zijn vormgegeven, kunnen doorgang vinden. Daar waar slechts sprake is van zoekgebieden en waar nog geen serieus vervolg aan is gegeven, geldt de aangescherpte voorkeursvolgorde zon.

Vervolgstappen
Met deze afspraken hebben het Rijk en de koepels concrete stappen gezet om de aangescherpte voorkeursvolgorde zon in de praktijk te brengen en juridisch te verankeren in de provinciale verordeningen. Een belangrijk gevolg van deze afspraken is dat zonnepanelen op natuurgronden ongewenst zijn.

Met deze aanpak is gekozen om afspraken te maken met medeoverheden, waardoor het opstellen van een instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) voor de voorkeursvolgorde zon niet nodig is nu de provincies hebben toegezegd hun eigen verordeningen, waar nodig, aan te passen aan de gemaakte afspraken. Hierbij zal rekening gehouden worden met initiatieven die nu al in een vergevorderd stadium zijn om te voorkomen dat lopende lokale initiatieven stilvallen.

In januari 2024 zal bekeken worden of de verordeningen voldoen aan de gemaakte afspraken. Indien nodig zal aanpassing van de provinciale verordening volgen om deze in lijn te brengen met de gemaakte afspraken. In de volgende zonnebrief zal uw Kamer hierover geïnformeerd worden. Ook blijven het Rijk en de medeoverheden binnen het Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën (NP RES) met elkaar in gesprek over de ontwikkelingen en effecten in relatie tot de gemaakte afspraken en het delen van goede voorbeelden[2].

Stimuleren en faciliteren zon-PV op trede 1, 2 en 3
Rijk en medeoverheden zijn zich ervan bewust dat de bestuurlijke afspraken extra druk kunnen leggen op het realiseren van het RES-bod, terwijl partijen zich daar ook aan verbonden hebben. Het vinden van voldoende geschikte locaties voor zonnepanelen blijft een uitdaging. In de contourennotitie Nota Ruimte van 6 oktober 2023 (kamerstuk 29435 nr. 264) wordt ook opgeroepen tot bundeling van functies. Dit geldt ook voor het toepassen van zon-PV, gelet op de schaarse ruimte in Nederland en de groeiende vraag naar duurzame energie. Ten einde de doelstellingen blijvend te kunnen realiseren zet het Rijk zich in om het gebruik van de treden 1, 2 en 3 te inspireren, faciliteren en stimuleren. Hieronder volgt een kort overzicht van de inspanningen vanuit het Rijk. Veel inspanningen zijn reeds

[2] Zie bijvoorbeeld: Wageningen Solar Research Programme - WUR en Agrivoltaics - WUR, https://www.tno.nl/nl/duurzaam/hernieuwbare-elektriciteit/zonne-energie-veiligheid/zonnepanelen-wegen/ en https://ce.nl/wp-content/uploads/2023/04/CE-Delft_220389_Inspiratiegids_nieuwe_ruimte_voor_de_zon_Def.pdf

vermeld in de zonnebrief van 6 juli 2023 (Kamerstuk 32 813, nr. 1218). Hiermee wil het Rijk blijven inzetten op het realiseren van opwek van hernieuwbare elektriciteit middels zon-PV in afstemming met bestaande of nieuwe ruimtelijke functies en inpassing op het elektriciteitsnet.

De aangekondigde aanpassing van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) waarbij gemeenten de mogelijkheid krijgen om eigenaren van bestaande utiliteitsgebouwen met een gebruiksoppervlakte > 250 m^2 te verplichten om de (volledige) dakpotentie te benutten voor de opwek van zonne-energie en de juridische verkenning tot verdergaande verplichting van zon op daken en zonneparkeren lopen door zoals toegelicht in de zonnebrief van 6 juli 2023. Ook blijft het Rijk zich inzetten voor meer zon-PV op water en monumenten via onderzoek en op Rijksvastgoed via het programma Opwek Energie op Rijksvastgoed (OER). Binnen het NP RES werken Rijk en de koepels samen aan het ondersteunen en versnellen van de realisatie van zon-PV via de helpdesk Zonopwek[3], handreikingen en (online) sprintsessies.

Voor de stimulering van zon-PV[4] geldt de SDE++ als het voornaamste stimuleringsinstrument voor grootverbruikaansluitingen. De salderingsregeling is op dit moment nog 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. Dit alles in het licht van de nog altijd aantrekkelijke investering die zonnepanelen zijn. Onderstaand tabel geeft overzicht van bestaande subsidievormen die van toepassing zijn op het stimuleren van zon-PV, zoals beschreven door RVO[5]:

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	'Wegstrepen' ofwel terugleververgoeding voor opgewekte elektriciteit die particulieren ontvangen bij het terug leveren van elektriciteit aan het net.

[3] Helpdesk Zonopwek | Helpdesk Zonopwek

[4] Het in de bestuurlijke afspraken genoemde aantrekkelijker pakket bevat de in deze alinea en in onderstaande tabel genoemde maatregelen. Rijk en medeoverheden blijven in gesprek om te bezien of op termijn extra maatregelen nodig zijn.

[5] https://www.rvo.nl/onderwerpen/zonne-energie/subsidies-regelingen#rvo-subsidies-en-regelingen

	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, klimaataanpassing en veiligheidsbeleving kunnen extra subsidie aanvragen (10%).
Subsidies energie-innovatie (Topsector Energie)	Subsidie voor ondernemers, wetenschappers en onderzoeksinstellingen 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 CO2-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 CO2-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.

Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Zoals gezegd zal in de zonnebrief van 2024 de voortgang gemeld worden op de gemaakte afspraken en de genoemde maatregelen om te sturen op meer zon-PV op trede 1, 2 en 3.

Kenmerk
2023-0000629635

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hugo de Jonge