

HERIJKING BELEID ZONNEPARKEN LANDELIJK GEBIED

November 2018

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Onderzoeksvragen	5
1.3 Onderzoekverantwoording	6
1.4 Leeswijzer	6
2 Beleidsreconstructie	8
2.1 De beleidsnota: noodzaak voor zonneparken in het bredere perspectief	8
2.2 De ruimtelijke spelregels voor Zon in het landelijk gebied	9
2.3 Tussentijdse wijzigingen	10
2.4 Kaartbeelden	11
2.5 Beperkte kennis en ervaring	11
3 Zonnepark-ontwikkelingen in Noord-Holland	13
3.1 Gerealiseerd	13
3.2 In de pijplijn	13
4 Reflectie op het provinciaal ruimtelijk beleid	16
4.1 Zonneparken in het bredere energie-perspectief	16
4.2 Artikel 32a PRV: Uitsluitingsgebieden, tijdelijkheid en nadere regels	23
4.3 GS-Uitvoeringsregeling: locatie, omvang en inpassing	27
5 Conclusies en aanbevelingen	34
Bijlage I	Wijzigingsvoorstel Uitvoeringsregeling
Bijlage II	<i>Preview brochure “Kwaliteitsimpuls Zonneparken”</i>
Bijlage III	Chronologisch overzicht beleidsvoorbereiding 2016
Bijlage IV	Gemeentelijke enquête
Bijlage V	Ruimtelijke kwaliteitsanalyse
Bijlage VI	Publicatie ‘Literatuurstudie en formulering richtlijnen voor een ecologische inrichting van zonneparken in de provincies Groningen en Noord-Holland’, WUR, RUG en Werkgroep Akkervogels (nov 2018)

Managementsamenvatting

Aanleiding voor dit rapport

- Sinds 27 juni 2016 beschikt de provincie Noord-Holland over ruimtelijk beleid voor zonne-energie in het landelijk gebied. Het beleid is vastgelegd in de beleidsnota [Perspectief voor Zon in Noord-Holland](#) en juridisch bestendigd in artikel 32a van de Provinciale Ruimtelijke Verordening ([PRV](#)) en de bijbehorende [Uitvoeringsregeling](#).
- Bij de vaststelling van het beleid is besloten na 2 jaar te evalueren. Voor u ligt het resultaat van deze evaluatie. We spreken niet over een “evaluatie”, maar over een “herijking”, nu de wereld van de zonne-energie nog volop in ontwikkeling is. De herijking resulteert in een beleidsadvies aan het provinciaal bestuur.

Opzet en werkwijze

- Ten behoeve van deze herijking is in beeld gebracht welke concrete resultaten de afgelopen twee jaar zijn geboekt, hoe er door onze partners wordt gekeken naar de provinciale spelregels en welke relevante ontwikkelingen zich sinds de vaststelling van het beleid hebben voorgedaan
- Hiertoe is geput uit de grote hoeveelheid adviezen, rapporten, beleidsdocumenten, gesprekken en kennissessies die de afgelopen twee jaar hebben plaatsgevonden en zijn verschenen. Aanvullend is een enquête uitgevoerd onder alle Noord-Hollandse gemeenten en zijn thematafels georganiseerd. Ook is er een ruimtelijke kwaliteitsanalyse uitgevoerd.

Beleidsadvies

Zonneparken in het bredere energie-perspectief:

- Om de energietransitie-doelstellingen te behalen is in Noord-Holland een belangrijke rol weggelegd voor zonne-energie en daarmee ook voor het provinciaal beleid daaromtrent. Met oog op het aanstaande Klimaatakkoord en de bijbehorende Regionale Energiestrategieën (RES) is het van belang dat regio's vooruit kunnen met het provinciaal beleid voor “zon”. Dit zal voldoende perspectief en ruimte moeten bieden.
- Het denken over zonne-energie in landelijk gebied, de insteek van deze herijking, kan niet los worden gezien van de aanzienlijke mogelijkheden in binnenstedelijk gebied en via nutfuncties (o.a. water, infrastructuur). Hoewel de hoeveelheid zonnestroom hier gestaag toeneemt, resteert er nog altijd een aanzienlijk potentieel.
- Via diverse activiteiten en beleidsinstrumenten zet de provincie Noord-Holland in op het verzilveren van dit potentieel. Gelet op de stand van zaken en de toenemende druk op de energie-opgave verdient het echter aanbeveling te zoeken naar aanvullende versnellingsinstrumenten. Daarbij verdienen in ieder geval ‘zon op water’ en ‘zon langs infra’ bijzondere aandacht, gelet op de provinciale sturingsmogelijkheden en het energetisch potentieel aldaar. Maar ook daar waar de provinciale rol minder direct is, zoals rond bestaande daken, kunnen aanvullende samenwerkingen en arrangementen verkend worden. Onder meer in het kader van de Regionale Energiestrategieën (RES).
- Ondanks de grote potentie in het binnenstedelijk gebied en via nutsfuncties blijven zonneparken in het open landelijk gebied, in ieder geval op korte en middellange termijn, noodzakelijk om de

energietransitie-doelen te behalen. Volgtijdelijkheid tussen binnenstedelijk gebied en landelijk gebied moet nog altijd worden afgewezen.

t.a.v. artikel 32a Provinciale Ruimtelijke Verordening:

- De kaderstellende rol die de provincie neemt met artikel 32a PRV wordt, over het algemeen, door onze partners gewaardeerd en sluit ook aan bij de uitgangspunten uit de Omgevingsvisie NH2050 die momenteel ter besluitvorming voor ligt. Het gaat dan om het uitsluiten van kwetsbare gebieden, het waarborgen van tijdelijkheid en het initiëren van locatie- en inpassingscriteria.
- In het kader van de aanstaande Omgevingsverordening wordt gewerkt aan een nieuwe, integrale verordening. Hierbij wordt onder meer een vereenvoudiging van de provinciale beschermingsregimes verkend. Eventuele nieuwe inzichten uit het onderzoek naar de mogelijkheden voor duurzame energie in de Stelling van Amsterdam / Nieuwe Hollandse Waterlinie kunnen hier ook worden meegenomen.

t.a.v. de GS-uitvoeringsregeling:

- De spelregels rond locatie, omvang en inpassing van zonneparken vormen nog altijd een belangrijke waarborg voor de provinciale belangen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, bodem, ecologie, landbouw en energie-infrastructuur.
- Er is echter een aantal aanvullende inzichten op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, bodem & ecologie en maatschappelijke meekoppelkansen dat een plaats verdient binnen het provinciaal ruimtelijk beleid. Deze inzichten kunnen juridisch worden verankerd in de Uitvoeringsregeling (zie bijlage I). Aanvullend kan een brochure “Kwaliteitsimpuls Zonneparken” worden opgesteld als inspiratiedocument met voorbeelden (zie bijlage V).
- Voorts kunnen de spelregels rond locatie, omvang en inpassing onder omstandigheden te rigide uitpakken. Zo kunnen de hoogte-eis (max. 1,50 m) en de locatie- en omvangeisen in de weg staan aan plannen met weldegelijk goede ruimtelijke kwaliteit of anderszins ruimtelijke meerwaarde, bijvoorbeeld op het gebied van ecologie, klimaatadaptatie of landbouw. De regeling voor “stimuleringsgebieden” voorziet in een nuttige maatwerkmogelijkheid, maar deze is nu alleen geschikt voor initiatieven groter dan 25 hectare.
- Geadviseerd wordt enerzijds een afwijkmogelijk op te nemen voor de hoogte-eis en anderzijds de “stimuleringsgebieden”-regeling te verbreden tot een meer algemene maatwerkvoorziening, gebaseerd op het uitgangspunt ‘meerwaarde voor de fysieke leefomgeving’. Hiermee wordt ook de nodige extra ruimte geboden aan zonnepark-ontwikkelingen, mits zij een bijdrage leveren aan de Noord-Hollandse ruimtelijke belangen. In bijlage I is een voorstel opgenomen, mede geïnspireerd op het ruimtelijk beleid van collega-provincies.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds juni 2016 beschikt de provincie Noord-Holland over ruimtelijk beleid voor zonne-energie in het landelijk gebied. Gedreven door het grote aantal maatschappelijke initiatieven, het Nationaal Energieakkoord 2013, Provinciale Staten-motie nr. 28.2014 en de afspraken uit het Coalitieakkoord 2015-2019 “Ruimte voor groei” is de provincie met dit beleid ruimte gaan bieden aan opstellingen voor zonne-energie in de ‘groene’ ruimte, de zogenaamde zonneparken. Het beleid hangt samen met de in mei 2016 vastgestelde Beleidsagenda Energietransitie 2016-2020, waarin de provinciale rol in de energietransitie is beschreven alsmede de ambities op de verschillende thema’s. Het ruimtelijk beleid voor zonne-energie is vastgelegd in de beleidsnota “Perspectief voor Zon in Noord-Holland” en juridisch bestendigd middels het nieuwe artikel 32a van de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) en de bijbehorende Uitvoeringsregeling.

Bij de vaststelling van het beleid in 2016 is toegezegd na 2 jaar te evalueren.¹ Onderhavig rapport is daar het gevolg van. Omdat tal van innovaties en ontwikkelingen met bijbehorende inzichten ten tijde van vaststelling van het provinciaal beleid nog niet bekend waren, is besloten het provinciaal beleid niet alleen te evalueren, maar vanuit een breder perspectief ook te ‘herijken’.

1.2 Onderzoeksvragen

Deze herijking draait enerzijds om evaluatie, de praktijkervaringen met het beleid tot nu toe, en anderzijds om actualisatie, de aanvullende inzichten en ontwikkelingen sinds de vaststelling van het beleid. Zowel binnen het evaluatiedeel als het actualisatiedeel kunnen een aantal onderzoeksvragen worden onderscheiden:

I. Hoe werkt het ruimtelijk beleid voor opstellingen voor zonne-energie in de praktijk?

- a) Hoeveel zonneparken en zonnepark-initiatieven kent Noord-Holland? Hoeveel initiatieven zijn er kansrijk en hoeveel vallen er af en wat is daarvan de reden?
- b) Hoe scoren de Noord-Hollandse zonneparken op ruimtelijke kwaliteit?
- c) In hoeverre zijn gemeenten bekend met onze provinciale spelregels?
- d) Hoe beoordelen gemeenten de beleidsdoelen en de ruimtelijke spelregels?
- e) Welke knelpunten en belemmeringen van het beleid ervaren gemeenten en welke verbeteringen zijn er volgens hen mogelijk?

II. Welke relevante inzichten en ontwikkelingen hebben zich sinds de vaststelling van het beleid voorgedaan?

- a) Hebben zich relevante ontwikkelingen voorgedaan op het ruimte- & energiebeleid van provincie en Rijk?
- b) Hebben zich relevante ontwikkelingen of inzichten voorgedaan als het gaat om landbouw-, natuur-, bodem- en watereffecten?
- c) Hebben zich relevante ontwikkelingen of inzichten voorgedaan als het gaat om de mogelijkheden voor zonneparken binnen de verschillende natuur- en landschapsbeschermingsgebieden?

¹ Vergadering Provinciale Staten 26 juni 2016.

- d) Hebben zich relevante ontwikkelingen of inzichten voorgedaan als het gaat om de effecten van zonne-energie ontwikkelingen op de netinfrastructuur en vice versa?

1.3 Onderzoekverantwoording

Bij het vinden van de antwoorden op deze onderzoeksvragen is een aantal methoden en technieken gehanteerd:

Bureaustudie

Deze herijking baseert zich voor een groot deel op de grote hoeveelheid kennis die de afgelopen twee jaar is opgedaan. Vanuit planadvisering en vanuit beleidsadvisering in het kader van de Beleidsagenda Energietransitie en het thema Energie & Ruimte is de provincie de afgelopen jaren betrokken geweest bij diverse zonnepark-initiatieven en kennissessie over dit thema. Deze herijking borduurt voort op de hieruit voortgekomen inzichten alsook de adviezen van de Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit (ARK) en de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (ARO). Verder is geput uit tal van bestaande rapporten, publicaties en beleidsdocumenten.

Enquête

Om de bevindingen uit de bureaustudie te verifiëren en om de Noord-Hollandse gemeenten uit te vragen over het provinciale beleid is een enquête uitgevoerd. Deze enquête is uitgezet onder de ambtelijke contactpersonen van alle Noord-Hollandse gemeenten. De enquête vraagt naar de gemeentelijke ontwikkelingen, de perceptie van het provinciaal beleid en de thema's en vraagstukken die gemeenten relevant achten. Een uitgebreid verslag van deze enquête is opgenomen in bijlage IV.

Interviews en thematafels

Over een aantal onderwerpen zijn verdiepende gesprekken gevoerd met experts en belangenorganisaties. Zo is gesproken met de LTO en Greenport Noord-Holland Noord over het thema 'landbouw', met TenneT en Alliander over het thema 'energie-infrastructuur' en met diverse stakeholders rond het thema 'bodem en ecologie'. Ook is er verdiepend gesproken met een aantal individuele gemeenten, alsmede met diverse zon-ondernemers.

Ruimtelijke kwaliteitsanalyse

Tot slot is er een ruimtelijke kwaliteitsanalyse uitgevoerd (zie bijlage V). Steekproefsgewijs zijn een zestal Noord-Hollandse zonneparken door collega's van het ontwerpteam beoordeeld op ruimtelijke kwaliteit en conformiteit aan de ruimtelijke spelregels. Doel is de impact van het huidige beleid in beeld te brengen en suggesties te doen voor eventuele verbeterpunten.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport beschrijft de uitkomsten van het uitgevoerde onderzoek. Hoofdstuk 2 start met een beleidsreconstructie. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de zonnepark-ontwikkelingen beschreven die zich in Noord-Holland hebben voorgedaan. Het gaat dan zowel om de gerealiseerde parken als de initiatieven die nog 'in de pijplijn' zitten. Hoofdstuk 4 bevat de daadwerkelijke reflectie op de provinciale ruimtelijke spelregels. Per beleidsonderdeel (het bredere perspectief - verordening - uitvoeringsregeling) worden de belangrijkste evaluatiepunten en inzichten op een rij gezet en wordt afgewogen in hoeverre er beleidswijzingen nodig zijn. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5).

In bijlage I en II zijn een concrete uitwerking van de beleidsaanbevelingen opgenomen. Het gaat om een wijzigingsvoorstel voor de Uitvoeringsregeling en de concept-brochure “Kwaliteitsimpuls Zonneparken”. Voorts zijn in de bijlagen een aantal meer uitgebreide onderzoeksverslagen opgenomen. Bijlage III bevat een schematisch overzicht van de beleidsvoorbereiding zoals die in 2016 heeft plaatsgevonden, bijlage VI bevat het verslag van de uitgevoerde enquête, bijlage V bevat de uitgevoerde ruimtelijke kwaliteitsanalyse en bijlage VI bevat het in opdracht van de provincies Groningen en Noord-Holland uitgevoerde onderzoek naar de bodem- en ecologie-effecten van zonneparken.

2 Beleidsreconstructie

In dit hoofdstuk wordt het vigerende provinciaal ruimtelijk beleid voor opstellingen voor zonne-energie sinds 2016 samengevat en toegelicht. Er gelden drie relevante beleidsdocumenten:

- I. Beleidsnota Perspectief voor de zon in Noord-Holland
- II. Provinciale Ruimtelijke Verordening
- III. Uitvoeringsregeling zonne-energie in landelijk gebied

2.1 De beleidsnota: noodzaak voor zonneparken in het bredere perspectief

In de beleidsnota “Perspectief voor zon in Noord-Holland”² is de context geschetst waarbinnen het specifieke ruimtelijk beleid voor zonneparken in het landelijk gebied een plaats heeft. De provincie Noord-Holland streeft naar energieneutraliteit in 2050 en zet daartoe in op een brede mix aan duurzame energiemodaliteiten. Via de Beleidsagenda Energietransitie³ wordt ingezet op maximale energiebesparing, het slim benutten van warmte en koude en het duurzaam invullen van de resterende energiebehoefte. Alle duurzame energie-opties worden vanuit de eigen merites beoordeeld op mogelijke inzetbaarheid, waarbij onder meer economische efficiëntie en ruimtelijke impact belangrijke criteria vormen. Zonne-energie, dat wil zeggen zonnestroom⁴ en zonnewarmte⁵, wordt beschouwd als bijzonder kansrijk, nu deze modaliteit niet alleen goed scoort op energetisch en economisch rendement, maar ook uiteenlopende ruimtelijke toepassingsmogelijkheden kent.

In de beleidsnota “Perspectief voor zon in Noord-Holland” zijn deze ruimtelijke toepassingsmogelijkheden voor zonne-energie nader gespecificeerd. In totaal worden er zes bouwstenen onderscheiden waar zonne-energie kan worden toegepast. Het gaat om daken van bestaande en toekomstige bebouwing, het slim combineren met nutsfuncties en infrastructuur en het benutten van de zogenaamde ‘wachtlandschappen’ (zie figuur 1). De capaciteit van het open landschap vormt de laatste bouwsteen.

Bouwsteen	Toelichting
1 Bestaande daken BBG	Daken van woningen, bedrijven, kantoren, maatschappelijke voorzieningen.
2 Combineren van functies	Onder meer parkeerplaatsen, (voormalige) stortplaatsen en restruimtes.
3 Toekomstig BBG	Nieuwbouw-daken; toekomstige woningen, bedrijven, kantoren en maatschappelijke voorzieningen
4 ‘Wachtlandschappen’	Bouwlocaties voor woningen, bedrijven, kantoren en maatschappelijke voorzieningen met een onherroepelijk bestemmingsplan die ‘on hold’ zijn gezet of volgens de prognoses pas op termijn ingevuld worden.
5 Buiten BBG: Nutsfuncties	Weginfra, kanalen, waterwinning, vuilstorten.
6 Buiten BBG: Open landschap	

[^] *Figuur 1: Ruimtelijke bouwstenen voor zonne-energie (bron: Beleidsnota Perspectief voor zon in Noord-Holland, juni 2016)*

In de beleidsnota wordt op basis van berekeningen geconstateerd dat het uiteindelijke cumulatieve aandeel zonne-energie in de bouwstenen 1 t/m 5 op de lange termijn maximaal ca. 9% van de totale energiebehoefte kan bedragen. Hiermee is er binnen het bestaand stedelijk gebied en op

² Bijlage bij de vaststelling van de ruimtelijke spelregels voor zon tijdens de PS-vergadering op 27 juni 2016.

³ Beleidsagenda Energietransitie 2016-202 (kenmerk: 771696/771698), via: [Beleidsagenda Energietransitie](#).

⁴ Ook wel: zonnepanelen of zon-PV (PhotoVoltaics).

⁵ Ook wel: zonnecollectoren of zonneboilers.

nutsfuncties, in ieder geval op korte en middellange termijn, onvoldoende beschikbare ruimte om in de energietransitie-doelen te kunnen voorzien. Dit inzicht vormt de centrale aanleiding om ruimte te bieden aan opstellingen voor zonne-energie in bouwsteen 6: het open landschap. Het maximaal benutten van de mogelijkheden voor zonne-energie in het bestaand stedelijke gebied blijft overigens onverminderd het uitgangspunt.

2.2 De ruimtelijke spelregels voor Zon in het landelijk gebied

Nu er in het binnenstedelijk gebied en op nutsfuncties onvoldoende ruimte is om aan de energietransitie-doelen te voldoen, wordt er in Noord-Holland beleidsmatig een zekere ruimte gecreëerd voor zonneparken in het landelijk gebied. De ruimtelijke spelregels hiervoor zijn geregeld in artikel 32a van de Provinciaal Ruimtelijke Verordening⁶ (PRV) en de Uitvoeringsregeling “opstellingen voor zonne-energie in het landelijk gebied.”⁷ Artikel 32a PRV bevat de kernbepalingen. De Uitvoeringsregeling maakt gebruik van de in artikel 32a geregelde delegatiebevoegdheid om nadere regels te stellen over locatie, omvang en inpassing. Beide regelingen tezamen vormen de juridische vertaling van de ruimtelijke spelregels voor zonne-opstellingen in Noord-Holland.

Provincie kaderstellend, gemeenten uitvoerend

De Noord-Hollandse gemeenten hebben een centrale rol gekregen bij het beoordelen en goedkeuren van concrete initiatieven voor zonneparken. Voor de benodigde vergunningen is de gemeente aangewezen als het bevoegd gezag. Reden is dat de lokale kennis en draagvlak het best door de gemeenten kan worden ingezet en beoordeeld. De provincie heeft bewust geen concrete taakstelling en ambitie op het gebied van zonne-energie bepaald. Ook zijn er in Noord-Holland op voorhand geen specifieke zonne-energie-gebieden aangewezen. In die zin heeft de provincie een kaderstellende, maar passieve rol. Deze kaderstellende rol staat in het teken van het beschermen van kwetsbare gebieden, het waarborgen van een goede landschappelijke inpassing en het beschermen van ecologische-, landbouw- en waterbelangen. Verder schrijft de provincie voor dat zonneparken enkel mogelijk kunnen worden gemaakt in de vorm van tijdelijke functies. De provincie neemt wel een meer actieve rol als het gaat om het stimuleren van de ruimtelijke kwaliteit van zonneparken.

Drie regimes

Vanuit haar kaderstellende rol heeft de provincie drie verschillende regimes benoemd waar elk andere regels gelden voor zonneparken: provinciaal beschermd gebied, overig landelijk gebied en stimuleringsgebieden (zie figuur 2).

Bouwsteen	Categorie	Type gebieden	Provinciaal beleid	Waar
6a	Bescherm gebied	NNN, N2000, weidevogelleefgebied, UNESCO, bufferzones	Beschermen	Op bebouwing binnen bouwvlak
6b	Landelijk gebied	Landbouwareaal buiten beschermde gebieden	Geleiden	Op bebouwing binnen bouwvlak, alsook: Grenzend aan stedelijk gebied Tijdelijke voorziening
6c	Stimuleringsgebieden	Nader te bepalen	Samenwerken	Nader te bepalen

[^] Figuur 2: Provinciale regimes voor zonne-energie in landelijk gebied (bron: Beleidsnota Perspectief voor zon in Noord-Holland, juni 2016)

⁶ Vastgesteld door Provinciale Staten op 27 juni 2016.

⁷ Laatste wijziging door Gedeputeerde Staten op 31 oktober 2017, via: [Uitvoeringsregeling](#).

Provinciaal beschermd gebied – uitsluiten

Opstellingen voor zonne-energie zijn niet toegestaan in de volgende gebieden, omdat hun effecten strijdig worden geacht met de hier te beschermen provinciale doelen:

- Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie vanwege de UNESCO waarden;
- Weidevogelleefgebieden vanwege het weidevogelbelang;
- Het Natuur Netwerk vanwege de natuurbelangen;
- In de Bufferzones rond Amsterdam vanwege de verstedelijkingsdruk, het landschap en de recreatie.

Overig landelijk gebied – geleiden

Voor het overige landelijk gebied geldt dat zonneparken wel zijn toegestaan. Er geldt hier wel een aantal spelregels rond locatie, omvang en inpassing.

I. Locatie en omvang

Opstellingen voor zonne-energie zijn aansluitend op en staan in verhouding tot bestaande stedelijke functies in de omgeving. Dit borgt dat zonneparken aan de rand van de bestaande bebouwing, dicht bij de energiebehoefte, worden gerealiseerd. Doel is tevens de karakteristieke openheid van het landschap te behouden en de economische (agrarische) structuur van het landelijk gebied zo min mogelijk aan te tasten. Als stelregel geldt dat hoe meer het initiatief aansluit op stedelijk gebied en/of bovenlokale infrastructuur, hoe groter de maximaal toegestane omvang. Als bovenlokale infrastructuur worden beschouwd Rijks-, Provinciale- en spoorwegen.

II. Inpassing

Opstellingen voor zonne-energie in het landelijk gebied dienen net als andere ontwikkelingen te voldoen aan de provinciale eisen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. Dit zijn de uitgangspunten zoals die per landschapstype zijn omschreven in de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie 2018, aangevuld met een aantal specifieke ruimtelijke eisen voor opstellingen voor zonne-energie. Deze aanvullende eisen hebben betrekking op aspecten als behoud van de openheid van het landschap, afstand houden tot gevoelige bestemmingen, ecologie en water.

Stimuleringsgebieden - samenwerken

In de beleidsnota 'Perspectief voor Zon in Noord-Holland' is de optie opengehouden dat er op bepaalde locaties redenen kunnen zijn om van de vastgestelde ruimtelijke spelregels voor zonne-opstellingen af te wijken en parken groter dan 25 hectare mogelijk te maken. Het gaat om gebieden met een grote ruimtelijke dynamiek nabij bijvoorbeeld green- en mainports (zoals de Haarlemmermeer en de Wieringermeer), waar meer grootschalige zonne-opstellingen passen in het regionale ruimtelijke- en energetische verhaal. Een verzoek tot stimuleringsgebied wordt aangedragen door de betrokken gemeente, inclusief een onderbouwing van lokaal draagvlak.

2.3 Tussentijdse wijzigingen

Op 31 oktober 2017 hebben Gedeputeerde Staten een wijziging van de Uitvoeringsregeling vastgesteld. Middels deze wijziging zijn "dorpslinten" expliciet aangewezen als relevante stedelijke

structuur waarop aansluitend, vergelijkbaar met het bestaand stedelijk gebied (BSG), ruimte is voor opstellingen voor zonne-energie. Verder is met deze wijziging de locatie Groene Hoek, Hoofddorp (gemeente Haarlemmermeer) aangewezen als eerste stimuleringsgebied.

2.4 Kaartbeelden

De ruimtelijke spelregels voor opstellingen voor zonne-energie in het landelijk gebied kunnen voor een deel op kaart worden weergegeven. Zo zijn ten eerste de gebieden waar zonneparken op voorhand zijn uitgesloten op kaart weergegeven (zie figuur 3). Ten tweede is de spelregel dat een zonnepark altijd dient te grenzen aan Bestaand Stedelijk Gebied (BSG) op kaart verbeeld (zie figuur 4). Deze tweede kaart is nadrukkelijk indicatief. Het is aan gemeenten om te bepalen waar de grens van het bestaand stedelijk gebied precies ligt.

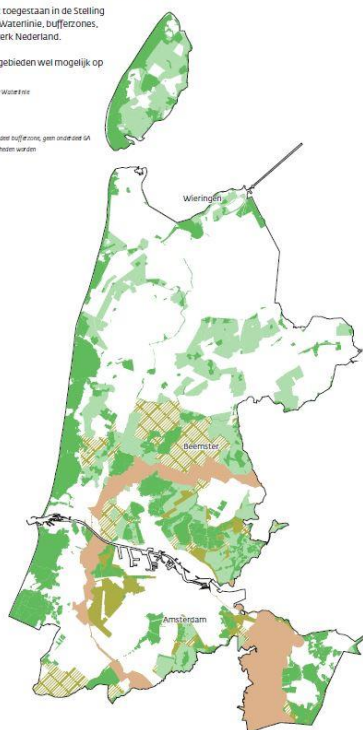
III Bouwsteen 6A - Uitsluitingsgebieden

Opstellingen voor zonne-energie zijn niet toegestaan in de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie, bufferzones, Weidevogelgebieden en Natuur Netwerk Nederland.

Opwekking van zonne-energie is in deze gebieden wel mogelijk op daken van bebouwing.

GA (NIE) SCC Stelling van Amsterdam/Nieuwe Hollandse Waterlinie
GA (NIE) Weidevogelgebieden (WVG)
GA (NIE) Natuur Netwerk Nederland (NNE)
GA (NIE) Bufferzones

Voorzorgs Nationaal Landschap, tot september 2015, onderaan bufferzones, geen enkel deel GA
Gebieden waar een draagvlak voor zonneparken mogelijk is, maar waar geen rechten aan worden ontleend. Mei 2016, Provincie Noord-Holland



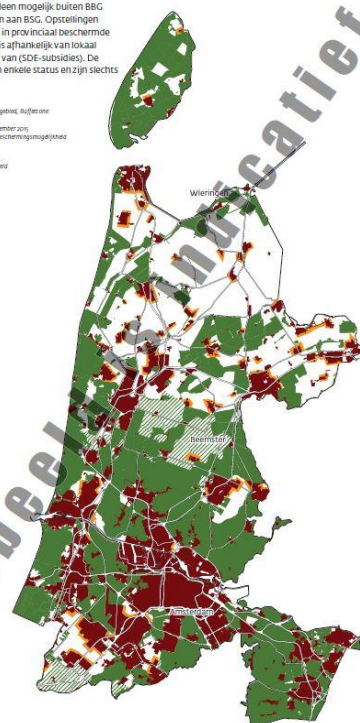
* Dit kaartbeeld is indicatief en een interpretatie van het voorgestelde beleidskader voor zon. Hier kunnen geen rechten aan worden ontleend. Mei 2016, Provincie Noord-Holland

^ Figuur 3: Kaartverbeelding uitsluitingsgebieden

IV - Bouwsteen 6B: Stadsranden

Opstellingen voor zonne-energie zijn alleen mogelijk buiten BSG indien ze aan één of meer zijden grenzen aan BSG. Opstellingen buiten BSG zijn daarnaast niet mogelijk in provinciaal beschermde regimes. De realisatie van opstellingen is afhankelijk van lokale initiatief, draagvlak en beschikbaarheid van (SDE-subsidies). De weergegeven stadsranden hebben geen enkele status en zijn slechts een verbeelding.

Bestaand stedelijk gebied
Gebied beschermd door Rijk, Unesco, Werelderfgoedgebied, bufferzone
Gebied voorzorgs Nationaal Landschap, tot september 2015, beschermde of Nationaal Landschap, waarde en beschermingsmogelijkheid in verband met de waarde van het gebied
Stadsranden die grenzen aan beschermd gebied
De verbeelding van stadsranden dient niet te worden ontleend



* Dit kaartbeeld is indicatief en een interpretatie van het voorgestelde beleidskader voor zon. Hier kunnen geen rechten aan worden ontleend. Mei 2016, Provincie Noord-Holland

^ Figuur 4: Kaartverbeelding aansluiting BSG

2.5 Beperkte kennis en ervaring

Het is voor dit beleidsonderwerp relevant te constateren dat er in 2016 in Noord-Holland en in Nederland nog nauwelijks zonneparken waren gerealiseerd. Kennis en ervaring rond relevante aspecten als maatschappelijk draagvlak en de impact op de bodem en omgeving waren er nog niet of nauwelijks. Het beleid is bovendien tot stand gekomen vóór de grote ontwikkeling op het gebied van zonnepark-innovaties die recent zichtbaar is.

Totstandkoming beleid in 2016 (zie ook bijlage III)

Het provinciaal beleid voor zon is in een relatief kort tijdsbestek van 9 maanden tot stand gekomen. In een kort maar intensief traject heeft de provincie door middel van werkconferenties en interviews het gesprek gezocht met de relevante partners als gemeenten, initiatiefnemers, maatschappelijke organisaties en deskundigen. Dit proces was bedoeld om kennis te bundelen, taken en rollen te verduidelijken en draagvlak voor het provinciaal beleid te creëren. In oktober 2015 zijn de werkzaamheden gestart. In juni 2016 werd het beleid door PS vastgesteld.

3 Zonnepark-ontwikkelingen in Noord-Holland

3.1 Gerealiseerd

In Noord-Holland zijn op moment van schrijven 10 grondgebonden zonneparken gerealiseerd (zie figuur 5). In totaal gaat het om een oppervlak van ca. 68 hectare, waar tezamen een vermogen van ca. 52 megawatt (MW) aan zonne-energie staat.

Hét zonnepark bestaat niet

In deze inventarisatie zitten alle zonneparken die voldoen aan het criterium uit de Provinciale Ruimtelijke Verordening: *“Een samenstel van bouwwerken op het maaiveld, ten behoeve van het opwekken van elektriciteit of warmte door het opvangen van de straling van de zon”*.⁸ In de praktijk zijn dit lang niet enkel de welbekende opstellingen op agrarische percelen. In lijn met de doelstellingen uit het beleid worden er ook grondgebonden zon-opstellingen gerealiseerd via meervoudig ruimtegebruik. Zo zijn er zonneparken op de terreinen van de rioolwaterzuiveringsinstallaties Eversteikoog en Geestemerambacht, is er een zonne-opstelling gerealiseerd op de afvalstort Boekelermeer en is er een drijvend zonnepark gerealiseerd op het terrein van golfbaan De Texelse. Ander voorbeeld is Solar Campus Purmerend, waar een tijdelijk zonnepark is opgericht op braakliggende delen van de bedrijventerrein-ontwikkeling Baanstee-Noord.

3.2 In de pijplijn

Minstens zo interessant zijn de ontwikkelingen die nog ‘in de pijplijn’ zitten. Nu zonneparken een relatief nieuwe ontwikkeling zijn, bevindt het merendeel van de zonnepark-initiatieven zich nog in de totstandkomingsfase.

Tussen rijp en groen

Het realiseren van zonneparken kent een zekere doorlooptijd. Technische aspecten, zoals de netaansluiting, dienen onderzocht te worden. Vervolgens dient de vergunningprocedure te worden doorlopen, eventueel inclusief politieke besluitvorming. Daarna is er veelal de SDE+-subsidieprocedure en een aanbestedingstraject. Tot slot is er de realisatiefase. Gemeenten, grondeigenaars en de netbeheerders geven aan veelvuldig benaderd te worden met ideeën voor zonneparken. Gedreven door groene idealen en de gunstige SDE+-regeling zijn diverse partijen druk met het plannen van nieuwe parken, van kleine lokale energie-coöperaties tot grote internationale investeerders. De SDE+-subsidie draagt bij aan een positieve business case, in veel gevallen aanmerkelijk positiever dan de opbrengsten uit agrarisch gebruik op hetzelfde perceel.⁹ Het merendeel van de initiatieven strand echter in één van bovengenoemde fases. Vooral de vergunningprocedure en de aansluiting op het elektriciteitsnetwerk vormen belangrijke drempels. Bij het eerste gaat het om de ruimtelijke regels die provincie en gemeenten stellen. Een deel van de initiatieven is niet passend binnen de provinciale spelregels,¹⁰ een ander deel stuit af op het gemeentelijk ruimtelijk beleid. De tweede hindernis, de netaansluiting, raakt vooral aan de business

⁸ Artikel 2 onder hh Provinciale Ruimtelijke Verordening.

⁹ Publicatie: Hocks et al., ‘Ruimte in het klimaatakkoord’, 10 juli 2018, via: [link](#).

¹⁰ Zie hoofdstuk 4 en het op 13 oktober 2017 aan Provinciale Staten gezonden ‘Overzicht grondgebonden opstellingen voor zonne-energie Noord-Holland’ (kenmerk: 1001436/1001437), via [brief](#) en [bijlage](#).

case van initiatieven. Hoe verder het park gelegen is van het elektriciteitsnet, hoe (substantieel) hoger de aansluitkosten en hoe groter de kans op een onrendabele exploitatie.

Inventarisatie kansrijke plannen

Op basis van de verleende SDE+-beschikkingen, de uitkomsten van de gemeentelijke enquête en onze contacten met gemeenten over ruimtelijke plannen kan een meer reële inschatting worden gemaakt van het aantal zonnepark-initiatieven dat daadwerkelijk kansrijk is. Er zijn momenteel SDE+-beschikkingen verleend voor nog eens 5 extra zonneparken, met bij elkaar opgeteld een vermogen van ca. 31 megawatt (ca. 40 hectare), zie figuur 5. Inventarisatie bij gemeenten van kansrijke projecten die nog géén SDE+-subsidie hebben aangevraagd of beschikt hebben gekregen levert op dat het gaat om nog zeker 15 extra zonnepark-initiatieven die kansrijk zijn, bij elkaar opgeteld ca. 205 hectare, goed voor circa 125 - 190 megawatt. In deze categorie zitten, bij wijze van voorbeeld, het initiatief van de provincie Noord-Holland en gemeente Koggenland voor zonnepark Jaagweg (de voormalige locatie Distriport),¹¹ maar bijvoorbeeld ook de initiatieven voor de zonneparken Heldair en Kooypunt in de gemeente Den Helder. Nu deze categorie initiatieven nog in de totstandkomingsfase zit en sommige initiatieven nog niet openbaar zijn, is het niet wenselijk deze initiatieven al op kaart te weergeven. Het gaat overigens niet enkel om zon-PV-systemen (elektriciteit), er zitten ook initiatieven bij voor zonthermie-panelen (warmte).

✓ *Figuur 5: Overzicht grondgebonden zon-initiatieven in Noord-Holland (oktober 2018)*

Zonnepark-initiatieven Noord-Holland (okt 2018)			
	Aantal	Totaal oppervlak (ha.)	Totaal vermogen (MW)
<i>Gerealiseerd</i>	10	ca. 68	ca. 52
<i>SDE+-beschikt, nog niet gerealiseerd</i>	10	ca. 45	ca. 34
<i>Kansrijke plannen, maar nog zonder SDE+-beschikking</i>	17	ca. 210	ca. 130 - 195

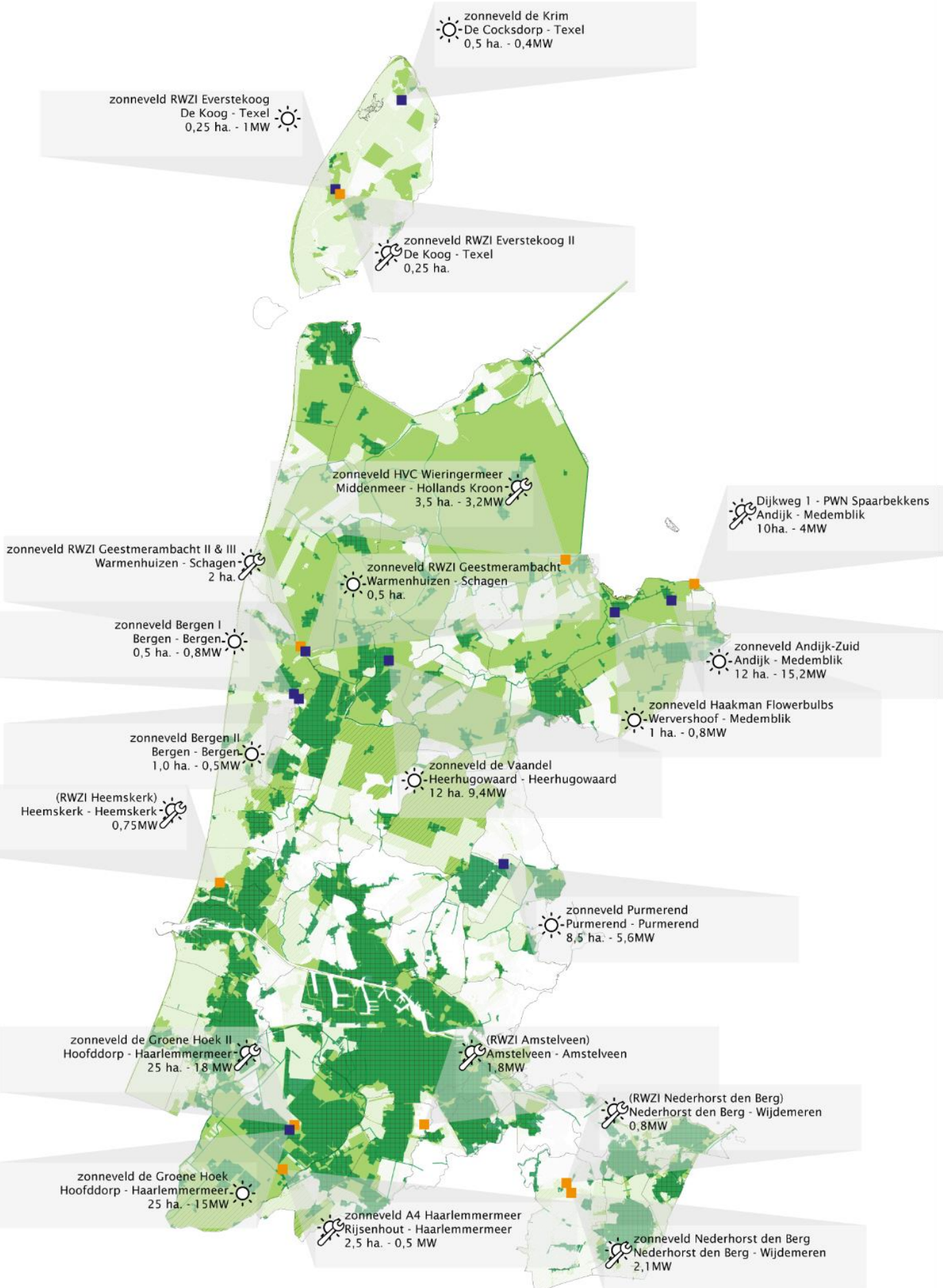
Monitoring

Om de gerealiseerde en geplande zonneparken in beeld te krijgen dienen nu verschillende bronnen te worden geraadpleegd. Omdat elk van deze bronnen zijn eigen inzicht kent en gepaard gaat met een zekere onnauwkeurigheid is het van belang ze steeds met elkaar te vergelijken.¹² Er vindt nog geen structurele, systematische inventarisatie plaats van de planvoorbereiding en -realisatie als het gaat om grondgebonden zonneparken. Dit vormt een gemis. In het kader van de monitor “Staat van de energietransitie Noord-Holland” wordt gewerkt aan een meer inzichtelijke inventarisatie van de zonnepark-ontwikkelingen in Noord-Holland.

✓ *Figuur 6: Gerealiseerde en SDE+-beschikte zonneparken in Noord-Holland (okt 2018)*

¹¹ PS-brief ‘Beleidsvoornemen distriport’, 16-11-2017 (kenmerk: 820831/984628), via: [link](#).

¹² Zoals: de [Nationale Klimaatmonitor](#) gebaseerd op cijfers van het CBS, de website www.zonopkaart.nl, het periodieke overzicht met SDE+-beschikkingen, de provinciale en gemeentelijke overzichten van actuele ruimtelijke plannen.



4 Reflectie op het provinciaal ruimtelijk beleid

4.1 Zonneparken in het bredere energie-perspectief

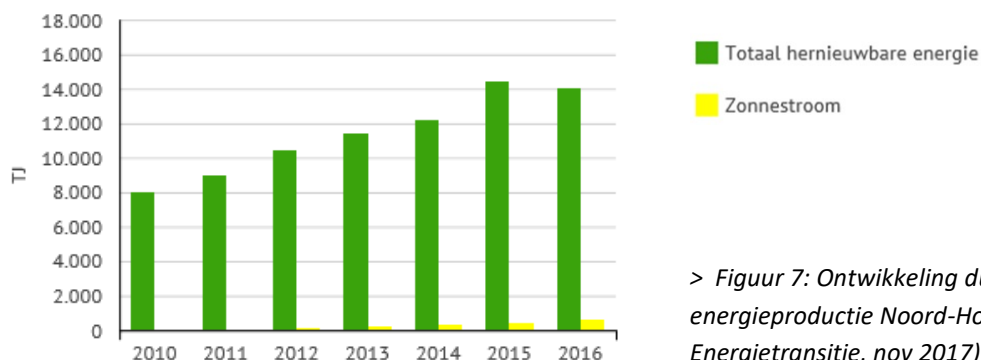
De beleidsnota 'Perspectief voor zon in Noord-Holland' schetst de context waarbinnen het ruimtelijk beleid voor zonneparken een plaats heeft. Noord-Holland streeft naar energieneutraliteit in 2050 en zet daartoe in op een brede mix aan duurzame energiemodaliteiten. Zonne-energie wordt in dit kader gezien als bijzonder kansrijk. Uitgangspunt is in ieder geval het maximaal benutten van het binnenstedelijk gebied. Nu de ruimte hier echter beperkt is wordt, onder voorwaarden, ook ruimte geboden aan zonneparken landelijk gebied.

Inleidend

Zoals uiteengezet in de beleidsnota, hangen de ruimtelijke spelregels voor zon in landelijk gebied nauw samen met het bredere 'energie en ruimte'-beleid van de provincie. In het kader van deze herijking is dan ook beschouwd welke relevante ontwikkelingen zich de afgelopen twee jaar op dit vlak hebben voorgedaan en in hoeverre beleidsaanpassingen wenselijk zijn. De bevindingen worden hieronder beschreven.

Staat van de energietransitie Noord-Holland

Het belang en de complexiteit van de energietransitie is twee jaar na het opstellen van het ruimtelijk beleid voor zonne-energie nog altijd evident. De provincie Noord-Holland streeft naar energieneutraliteit in 2050 en een zo groot mogelijke bijdrage aan de nationale energie-doelstellingen voor 2020 (14% hernieuwbare energie) en 2023 (16% hernieuwbare energie).¹³ Uit de Nationale Klimaatmonitor kan wel een stijgende lijn worden geconcludeerd als het gaat om hernieuwbare energieproductie.¹⁴ Deze productie is in de periode 2010-2016 met ruim 60% toegenomen. De grootste bijdrage komt nog altijd van wind op land en energie uit biomassa. Zonne-energie komt echter op een goede derde plaats en vertoont bovendien, samen met geothermie, de snelste stijging.



> *Figuur 7: Ontwikkeling duurzame energieproductie Noord-Holland (bron: Staat van de Energietransitie, nov 2017)*

Omgevingsvisie NH2050

Op 19 november 2018 wordt het eindconcept van de Omgevingsvisie NH2050 "balans tussen groei en leefbaarheid" besproken in de Provinciale Staten ten behoeve van vaststelling. De Omgevingsvisie

¹³ Beleidsagenda Energietransitie 2016-202 (kenmerk: 771696/771698), via: [Beleidsagenda Energietransitie](#).

¹⁴ Publicatie 'Staat van de energietransitie', november 2017, ECN Beleidsstudies (kenmerk: 101 3723/1 046734), via [PS-brief](#) en [bijlage](#).

volgt de Structuurvisie Noord-Holland 2040 op als strategische langetermijnvisie op de ruimte. Een heel aantal uitgangspunten van het provinciaal ruimtelijk beleid blijven overeind, maar er zijn ook een aantal belangrijke accentverschuivingen die in het kader van deze herijking aandacht verdienen. In ieder geval is de energietransitie aangemerkt als prioritaire ontwikkeling; het energievraagstuk als één van de belangrijkste opgaven de komende tijd. De Omgevingsvisie gaat uit van de zogenoemde 'regionale optimale energiemixen'. Een energiemix die past bij het landschap, de gebiedskwaliteiten en de economische kansen van de regio. Het draagvermogen van het landschap, als hoeder van het vestigingsklimaat en woon- en leefmilieu in de metropool, is daarbij bepalend. In de Omgevingsvisie wordt verder benadrukt dat het niet enkel gaat om de opwekking van duurzame energie zelf, maar zeker ook om de uitbreiding en aanpassing van de infrastructuur die nodig is om deze op een effectieve manier te verdelen. Eén van de manieren om dit te optimaliseren is door vraag en aanbod zoveel mogelijk bij elkaar te brengen. Voorts stelt de Omgevingsvisie dat de transitie naar duurzame energie een adaptief karakter moet hebben, om steeds ruimte te kunnen bieden aan slimmere, betere nieuwe technieken.

De uitgangspunten uit de Omgevingsvisie krijgen verder vorm door een vertaling in concrete uitvoeringsinstrumenten. Het provinciaal ruimtelijk beleid voor zonne-energie vormt één van deze instrumenten. Binnen deze herijking worden de accentverschuivingen uit de Omgevingsvisie dan ook meegewogen. Tweede relevant instrument om uitvoering te geven aan de uitgangspunten uit de Omgevingsvisie vormen de Regionale Energiestrategieën.

Regionale Energiestrategieën (RES)

Provincies, gemeenten en waterschappen ondertekenen volgens planning begin 2019 het Klimaatakkoord en hebben afgesproken gezamenlijk Regionale Energiestrategieën (RES) op te stellen als uitwerking daarvan. In de Regionale Energiestrategieën wordt een 'bod' opgesteld voor 2030, met een doorkijk naar 2050, op basis van onderhandelingen in en met de regio. Gezamenlijk moeten alle RES'en optellen tot een landelijk bepaalde energieproductie. Indien dit niet genoeg is volgt een tweede ronde en indien nodig escalatie. De focus van de RES ligt op de verduurzaming van de gebouwde omgeving en het faciliteren van grootschalige opwek van elektriciteit op land. In het Klimaatakkoord zullen decentrale overheden een numerieke ambitie voor duurzame grootschalige opwek ondertekenen, die over heel Nederland zal moeten worden gerealiseerd in 2030. Hoewel deze opwek 'techniekneutraal' mag worden ingevuld zal het grootste deel vanwege de termijn (2030) moeten worden gerealiseerd door middel van 'bewezen' technieken als zon-PV-opstellingen en windmolens.

De ambitie voor Noord-Holland is één RES voor Noord-Holland Noord en één RES voor het zuidelijk deel (MRA minus Flevoland). De onderhandelingen en afwegingen rond duurzame opwek van elektriciteit zullen per RES verschillen, maar hebben wel behoefte aan provinciale ruimtelijke kaders in de vorm van beleid voor onder andere zon. De bedoeling is dat de afspraken en ambities die in de RES'en worden vastgelegd na vaststelling vanaf 2020 zullen worden verankerd en gefaciliteerd in het beleid van de ondertekenende overheden, waaronder dus ook de provincie.

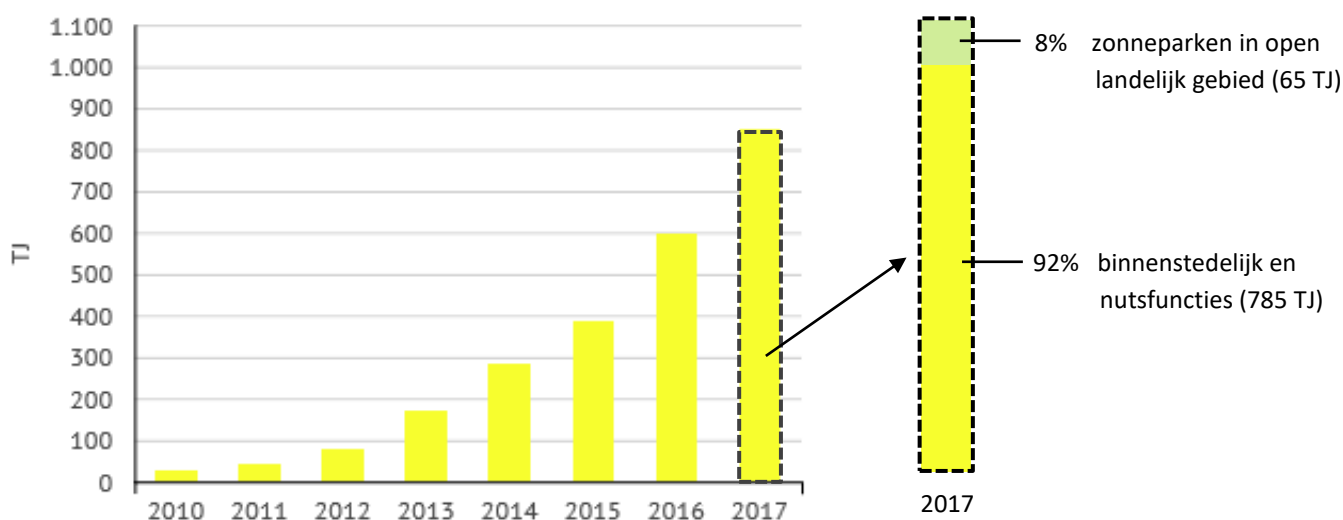
Met oog hierop is het van belang dat het ruimtelijk beleid voor zonne-energie 'RES-proof' wordt en uitgangspunten en spelregels bevat waar zowel de provincie als de partners uit de regio's mee vooruit kunnen. Het provinciaal beleid voor zonne-energie zal voldoende ruimte en perspectief moeten bieden om de opgave in te kunnen vullen. In deze herijking is dan ook bijzondere aandacht

voor de vraag of het provinciaal ruimtelijk beleid regio's voldoende perspectief biedt om ideeën en voorstellen rond zonne-energie uit te werken. Ondertussen is dit geen absolute eis. Gelet op de potentie en het behoud van draagvlak zullen wind en zon slechts gedeeltelijk kunnen voorzien in het bod per RES.

Ontwikkelingen zonne-energie binnenstedelijk gebied

In de beleidsnota "Perspectief voor zon in Noord-Holland" zijn zes bouwstenen benoemd voor de toepassing van zonne-energie. De eerste vijf bouwstenen in binnenstedelijk gebied en op nutsfuncties, de capaciteit van het open landschap vormt de zesde en laatste bouwsteen. De bouwstenen 1 t/m 5 kunnen volgens een ambtelijke verkenning uit 2016 op termijn in circa 9% van de toekomstige energiebehoefte voorzien. Vanuit de Beleidsagenda Energietransitie 2016-2020 wordt ingezet op het stimuleren van zonne-energie in deze bouwstenen. Zo stelt de provincie de Zonatlas beschikbaar, is er de regeling 'Asbest eraf, zonnepanelen erop' en ondersteunen we de Stichting Schooldakrevolutie. Maar er is meer dan de beleidsagenda. Vanuit de rol van eigenaar, kennismakelaar en via het provinciaal ruimtelijk beleid wordt tevens ingezet op zonne-energie op en langs infrastructuur,¹⁵ zonnepanelen op daken¹⁶ en zonne-energie op stortlocaties en slibdepots.

Uit de Nationale Klimaatmonitor¹⁷ kan worden afgeleid dat de hoeveelheid zonne-energie in binnenstedelijk gebied en via nutsfuncties gestaag toeneemt. Bezien vanaf 2010 groeit de hoeveelheid zonnestroom gemiddeld met ruim 40% per jaar. De totale hoeveelheid zonne-energie in Noord-Holland bedroeg op 31 december 2017 850 Terajoule (zie figuur 8). Het merendeel hiervan, circa 92%, wordt opgewekt in de bouwstenen 1 t/m 5 (binnenstedelijk en nutsfuncties), de overige 8% in de vorm van zonneparken in het open landelijk gebied (ca. 65 Terajoule).



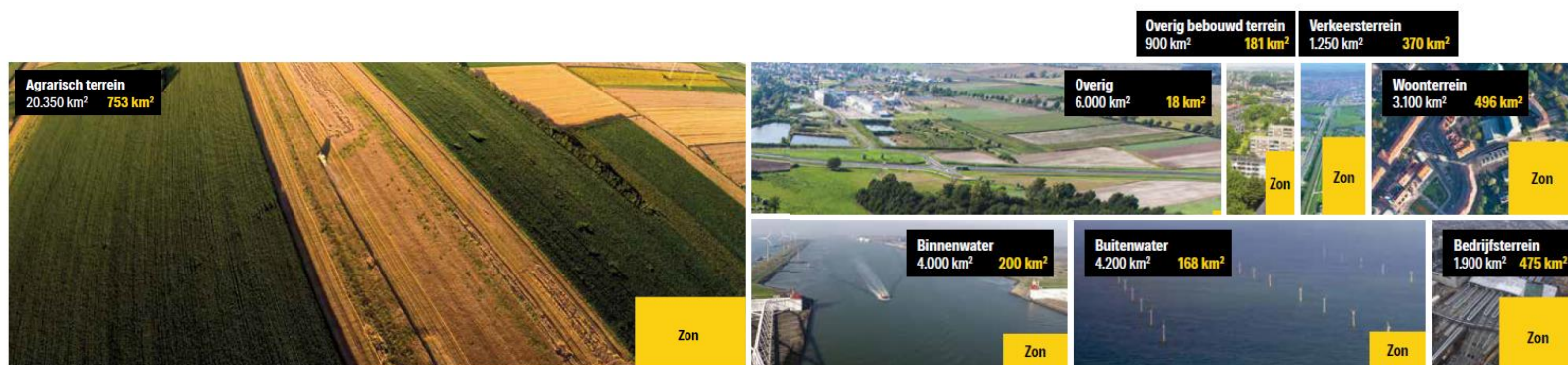
^ Figuur 8: zonnestroom-ontwikkeling provincie Noord-Holland in TeraJoule (bron: Nationale Klimaatmonitor, jaarlijks overzicht SDE+-regeling)

¹⁵ o.a. doorontwikkeling SolaRoad (N232 als testlocatie zwaar verkeer), zonnecellen geleiderails N194 Heerhugowaard ([link](#)), projecten Zon A7 en Afsluitdijk i.s.m. Rijkswaterstaat, verkenning opwekking eigen areaal N-wegen PNH.

¹⁶ o.a. de regeling Herstructurering en Intelligent Ruimtegebruik Bedrijventerreinen (HIRB) en het woonbeleid.

¹⁷ <https://klimaatmonitor.databank.nl>.

Niettegenstaande deze groeicijfers, resteert er nog altijd een aanzienlijk potentieel voor zonne-energie in niet-landelijk gebied. Van het berekende potentieel binnen de bouwstenen 1 t/m 5 was eind 2017 pas 4% verzilverd.¹⁸ De groei, kortom, kan zich nog een heel eind doorzetten. In ieder geval zijn er nog veel daken van woningen en commercieel vastgoed leeg en klaar om benut te worden voor zonne-energie.¹⁹ Maar de afgelopen twee jaar is ook de toepassing van zonne-energie binnen de bouwsteen 5, de zogenaamde “nutsfuncties”, verder tot ontwikkeling gekomen. Waar er in 2016 nog vooral pioniers bezig waren in deze bouwsteen, heeft een aantal zon-toepassingen zich inmiddels in de praktijk bewezen (economisch, technisch en beleidsmatig). Het ‘zoekgebied’ voor zonne-energie bestaat anno 2018 uit veel meer locaties in de fysieke leefomgeving dan enkel daken en het open landelijk gebied (zie figuur 9).

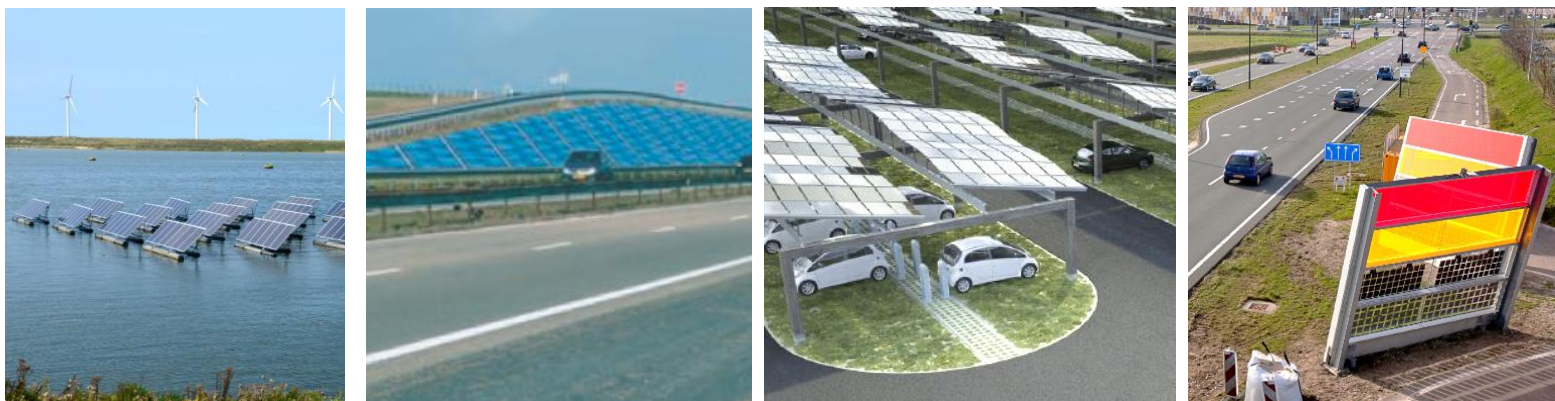


^ Figuur 9: Verbeelding potentie zonne-energie in de fysieke ruimte; zon op agrarische grond als één van de vele toepassingsmogelijkheden. Toelichting: bruto grondoppervlakken i.c.m. theoretisch netto potentieel voor zonne-energie, nog geen rekening houdend met eventuele beleidsmatige belemmeringen (Bron: TKI Urban Energy i.s.m. Nationaal Solar Trendrapport).

Bouwsteen 5, “nutsfuncties”, is vanuit provinciaal perspectief interessant omdat hier invloedsmogelijkheden liggen vanuit de rol als eigenaar en vanuit een beleidsmatige kant. In deze bouwsteen gaat het bijvoorbeeld om verder gaande toepassingen voor zonne-energie in de openbare ruimte, op water en langs infrastructuur. Ten aanzien van infrastructuur zijn toepassingen tot ontwikkeling gekomen waarbij zonne-energie wordt geïntegreerd in wegobjecten (zoals: zon-geluidsscherm, zon-geleiderails, zie ook figuur 10) en in de weg zelf. Maar ook de toepassing van grondgebonden zonne-energie langs infrastructuur (bermen, taluds, klaverbladen) wordt inmiddels door een aantal overheden toegepast, met Rijkswaterstaat als één van de voorlopers. Ook de opmars van het concept ‘zon op water’ verdient bijzondere vermelding. Deze innovatieve techniek heeft zich de afgelopen jaren snel ontwikkeld, ook als gevolg van de inzet van het Nationaal Consortium Zon op Water waar de provincie Noord-Holland in participeert. Verwachting is dat op korte termijn de eerste grootschalige pilots kunnen worden gestart. Gezien het grote potentiële toepassingsgebied, ligt er een groot energetische potentie voor deze zonne-energie-modaliteit, ook in Noord-Holland. In Andijk (gemeente Medemblik) wordt momenteel een van de eerste grootschalige toepassingen van ‘zon op water’ voorbereid in de spaarbekkens van PWN.

¹⁸ Bron: <https://klimaatmonitor.databank.nl>.

¹⁹ Zie het Nationaal Solar Trendrapport 2018, via: [link](#).



[^] *Figuur 10: v.l.n.r.: Testopstelling i.h.k.v. het Nationaal Consortium Zon op Water (Slufter, Maasvlakte), impressie zonnepanelen afsluitdijk (Rijkswaterstaat), artist impression zon-parking (Bergen, Noord-Holland), Heijmans Solar Noise Barrier (Den Bosch).*²⁰

Aanvullende beleidsinzet op zon in niet-landelijk gebied

Gezien de grote resterende potentie verdient het aanbeveling als provincie te zoeken naar kansen om intensiever in te sturen op de versnelling van zonne-energie in het niet-landelijk gebied (binnenstedelijk en nutsfuncties). Hier liggen kansen om een stevige bijdrage te leveren aan de energietransitie-doelstellingen, ook met oog op het aanstaande Klimaatakkoord en RES'en. Dit komt ook tegemoet aan de maatschappelijke waarschuwing om met het toelaten van zonneparken in landelijk gebied niet de aandacht voor het binnenstedelijk gebied te laten verslappen.²¹ Uiteraard moet deze beleidsinzet wel passen bij de provinciale rol. Deze herijking van de spelregels voor zonneparken is niet de plek om uitgebreide aanbevelingen te doen voor stimuleringsinstrumenten voor de bouwstenen 1 t/m 5. Wel kunnen er een aantal kansen worden benoemd waar de provincie een versnelling kan forceren (zie figuur 11).

Deze kansen zijn er in ieder geval daar waar de provincie vanuit de rol als eigenaar of beleidsregisseur kan sturen. Zo kan de provincie vanuit haar eigenaarsrol intensiever inzetten op zonne-energie op en langs eigen wegareaal. Uit de reeds uitgevoerde verkenningen blijkt een duidelijke potentie aldaar. De provincie heeft veel grond langs de provinciale infrastructuur die zij kan inzetten voor zonne-energie-opwekking, zoals Rijkswaterstaat dat doet bij de A7 Den Oever – Purmerend. Voorts kan de toepassing van zonne-energie op geluidschermen, geleiderails en kunstwerken worden meegenomen in de aanbestedingen van provinciale infrastructuur. Het is nu opportuun deze verkenningen om te zetten in concrete acties. De verdere doorontwikkeling van zonnewegen en bijbehorend schaalvoordeel bieden mogelijkheden.

Voor zon op water zijn er sturingsmogelijkheden via het water- en ruimte-beleid. Deze beleidsvelden kunnen zoveel mogelijk worden ingezet om de weg vrij te maken voor 'zon op water'-initiatieven.

²⁰ Bron: presentaties gegeven tijdens [Praktijkconferentie Zonne-energie provincie Noord-Holland](#) (oktober 2017).

²¹ Dit signaal komt bijvoorbeeld naar voren in de gesprekken en enquête rond deze herijking (bijlage II), alsook in een aantal zienswijzen op de ontwerpversie van de Omgevingsvisie NH2050 (zie de Nota van Beantwoording Omgevingsvisie 2050 via: [link](#)). Ook de recente Tweede Kamer-motie, waarmee de regering wordt verzocht om te komen tot een "zonneladder" die kan worden ingezet om zon in binnenstedelijk gebied te versnellen ten faveure van zonneparken in landelijk gebied, past in deze lijn. Zie: TK motie Dik-Faber (CU) inzake opstellen zonneladder in samenspraak met decentrale overheden, 27 sept 2018, via [link](#).

Ook voor zon op water geldt dat daarmee in potentie een grote bijdrage kan worden geleverd aan de energie-ambities. Op korte termijn gaat dit vraagstuk in ieder geval spelen in het kader van de Agenda IJsselmeergebied 2050 die momenteel wordt voorbereid. In dit traject worden keuzes gemaakt voor de toekomst van dit gebied, onder andere op het gebied van energietransitie. Drijvende zonne-energie-‘eilanden’ vormen één van de mogelijkheden. Gezien zijn potentie verdient het aanbeveling deze mogelijkheid constructief te verkennen.²²

Ook op locaties waar minder direct provinciaal eigenaarschap of ruimtelijk beleid aan de orde is kan gekozen worden voor aanvullende beleidsarrangementen om versnelling te bewerkstelligen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het versnellen van zonne-energie op bedrijfsdaken. Daar loopt de zonne-energie-ontwikkeling nog achter, als gevolg van diverse institutionele en financiële redenen. Onder meer in het kader van de Regionale Energiestrategieën kan, samen met de relevante partners, verkend worden of hier effectieve aanvullende sturingsinstrumenten mogelijk zijn.

✓ *Figuur 11: vigerende en kansrijke beleidsinzet provincie Noord-Holland op zonne-energie in binnenstedelijk gebied en nutsfuncties*

Zon op Infra 	SolaRoad
	Samenwerking in Rijkswaterstaat-trajecten: A7, Afsluitdijk
	Opwekking op infra-areaal PNH: - In objecten (zonnegeluidsscherm, zon-geleidenrails)
	- Inzet areaal voor grondgebonden zon (bermen, taluds, knooppunten)
Zon op water 	Nationaal Consortium Zon op Water
	Samenwerkingsprogramma De Nieuwe Afsluitdijk
	Inzet op 'zon op water' via het ruimte- en waterbeleid, o.a. Gebiedsagenda IJsselmeer
Zon op woningen 	Regionale Actieprogramma's Wonen (RAPS)
	Afspraken woningbouwcorporaties
	Zonatlas (www.zonatlas.nl)
Zon op maatschappelijk en commercieel vastgoed 	HIRB-regeling bedrijventerreinen
	Regeling Asbest er af, zon er op
	Aanvullende arrangementen voor versnelling of de 'lastige' daken?
Overig	Samenwerking zon op afvalstorten en slibdepots
	Samenwerking zon-parkeerplaatsen

 Huidige beleidsinstrumenten PNH rond zon in binnenstedelijk gebied en nutsfuncties

 Kansen voor extra beleidsinzet

²² Een aanzet daartoe wordt ook gedaan in de eindconcept Omgevingsvisie NH2050, pagina 26.

Ontwikkelingen Rijksbeleid

De ruimtelijke regie op zonneparken in landelijk gebied laat het Rijk grotendeels over aan de decentrale overheden. Toch is er een tweetal Rijksinstrumenten met belangrijke invloed: de Rijkscoördinatieregeling en de SDE+-regeling.

Rijkscoördinatieregeling

Op grond van de Rijkscoördinatieregeling (RCR) uit de Elektriciteitswet²³ is de minister formeel bevoegd gezag voor zonneparken groter dan 50 MW. Wel kan de bevoegdheid tot ruimtelijke inpassing worden overgedragen aan provincie of gemeente, indien de Rijkscoördinatieregeling niet tot wezenlijke versnelling van het project leidt. De minister heeft aangegeven dat per situatie beoordeeld zal moeten worden welk bestuursniveau het meest geschikt is voor de betreffende projecten.²⁴ Inmiddels zijn er twee RCR-meldingen geweest voor zonnepark-initiatieven in Noord-Holland. In beide gevallen wordt daarover momenteel goed overleg gevoerd tussen Rijk, provincie en gemeente. Inzet is om de ruimtelijke regie op het niveau van de provincie en gemeente te houden. De provincie is ook in gesprek met het ministerie van EZK over hoe structureel op een goede manier kan worden omgegaan met deze bepaling uit de Elektriciteitswet.

SDE+-regeling

De financiële regelingen van het Rijk vormen nog altijd één van de belangrijkste drijvers achter de ontwikkeling en het welslagen van duurzame energie-initiatieven. Naast de Salderingsregeling voor eigen verbruik zijn er de SDE+-regeling en Postcoderoos-regeling voor de meer grootschalige zonne-energie-projecten, zoals de meeste zonneparken. De SDE+-regeling wordt in de praktijk verreweg het meest gebruikt. Kabinetsbeleid is dat de SDE+-subsidiereregeling voorlopig blijft functioneren, maar voor de langere termijn (>2025) wordt verkend of kan worden gewerkt aan meer subsidie-loze hernieuwbare elektriciteitsopwekking.²⁵ Voorts zal de regeling de komende jaren worden verbreed, zodat meer duurzame energie-sectoren er een beroep op kunnen doen. De wijze waarop SDE+-regeling is ingericht heeft wel een zekere invloed op de verschijningsvorm van zonne-energie. De regeling is gebaseerd op het principe '(economisch) efficiënte duurzame energie eerst'. De subsidiepot, die nagenoeg altijd overvraagd is, wordt in fases opgesteld waarbij de meest rendabele initiatieven voor gaan. Hoewel dit onderwerp van discussie is, is de SDE+-regeling tot op heden 'blind' voor andere kwaliteiten dan economische efficiëntie. Hoewel de provincie voorstander is van het sturen op efficiënte energiemodaliteiten, is het wel van belang ruimtelijke kwaliteit en andere ruimtelijke belangen niet ondergeschikt te laten raken. Niet enkel te kijken naar individuele business cases, maar ook naar de lange termijn toegevoegde waarde aan landschap, beleving en vestigingsklimaat. Het blijft dan ook van belang dat de provincie via aanvullend ruimtelijk beleid voorziet in deze waarborg en kwaliteitsimpuls.

²³ Artikel 3.35 Wro in samenhang met artikel 9b aanhef en eerste lid, onder b Elektriciteitswet 1998.

²⁴ Zie Kamerstukken 31.239, nrs 254 en 289.

²⁵ Kabinetsappreciatie voorstel voor hoofdlijnen van een Klimaatakkoord, 5 oktober 2018 (kenmerk: DGETM / 18254798), via: [link](#).

4.2 Artikel 32a PRV: Uitsluitingsgebieden, tijdelijkheid en nadere regels

Met artikel 32a van de Provinciale Ruimtelijke Verordening is Noord-Holland ruimte gaan bieden aan zonneparken in landelijk gebied. De provincie kiest voor een kaderstellende rol: zonneparken zijn te allen tijde een **tijdelijke functie**, er wordt een aantal **kwetsbare gebieden** uitgesloten en er is een Uitvoeringsregeling waarmee **aanvullende regels** rond locatie, omvang en inpassing worden gesteld. Het is aan gemeenten om binnen deze kaders te acteren. De provincie heeft geen taakstelling of ambitie op het gebied van zonneparken.

Inleidend

Artikel 32a PRV vormt de basis onder het provinciaal ruimtelijk beleid voor zonneparken. In dit hoofdstuk wordt beschouwd hoe de hier voorgeschreven regels uitpassen in de praktijk uitpakken, of zich twee jaar na de totstandkoming van dit artikel nieuwe inzichten hebben voorgedaan en of er wijzigingen in het artikel wenselijk zijn.

Tijdelijkheid

De provincie Noord-Holland beschouwt zonneparken in landelijk gebied als tijdelijke functie, die aan het einde van de levensduur moet worden opgeruimd en waarna het gebruikte oppervlak weer zijn oorspronkelijke bestemming hervindt. Dit voorkomt dat de locaties verworden tot permanente verstedelijking en houdt de mogelijkheid open om op termijn ruimte te bieden aan nieuwe, slimmere energietechnieken. Ook in de Omgevingsvisie NH2050 komt het streven naar een adaptieve energiestrategie nadrukkelijk terug. Het zoveel mogelijk (kunnen) inspelen op nieuwe energietechnieken vormt een centraal uitgangspunt.

In de praktijk leefden er bij gemeenten vragen over de precieze grondslag en te volgen procedure rond de voorgeschreven vergunningverlening op grond van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° of 3° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In juni 2017 is samen met advocatenkantoor Pels Rijcken de memo 'Systematiek vergunningverlening tijdelijke omgevingsvergunning voor afwijking' opgesteld, welke is verspreid onder de ambtelijke contactpersonen.²⁶ Inmiddels is deze wijze van vergunningverlening beproefd en werkbaar. Ook diverse andere provincies beschouwen zonneparken als tijdelijke functie en werken met vergelijkbare constructies.

Kruimelgevallenregeling

In april 2018 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) dat een zonnepark kan worden vergund met een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan van ten hoogste 10 jaar, ook als op voorhand duidelijk is dat het de bedoeling is dat het zonnepark er langer dan 10 jaar zal staan. Het betreft een vergunningverlening op basis van de zogenaamde "kruimelgevallenregeling" van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

²⁶ Memo 'Systematiek vergunningverlening tijdelijke omgevingsvergunning voor afwijking van bestemmingsplan of beheersverordening' (juni 2017), bijlage bij schriftelijke vragen nr. 67-2018 van dhr. Bruggeman (SP) inzake toetsing tijdelijke omgevingsvergunning, via [beantwoording schriftelijke vragen](#) en [bijlage](#).

(Wabo), waarvoor een vereenvoudigde procedure geldt.²⁷ De waarborgen uit artikel 32a PRV zijn op deze wijze van vergunningverlening onverminderd van toepassing, zo volgt uit artikel 3 PRV. Overigens is de verwachting dat nauwelijks gebruik zal worden gemaakt van deze vereenvoudigde procedure. Ten eerste zullen initiatiefnemers over het algemeen voor de hele projectduur (terugverdientijd) zekerheid willen hebben. Een vergunning voor een termijn van slechts 10 jaar staat namelijk in de weg aan verlening van SDE+-subsidie, waarvoor een garantie van langere looptijd is vereist.

Uitsluitingsgebieden natuur en landschap

Op grond van artikel 32a PRV zijn een aantal gebieden uitgesloten van zonneparken in landelijk gebied vanwege hun natuur- en/of landschapsbelangen. Het gaat om het Natuurnetwerk Nederland en de natuurverbindingen, de Weidevogelleefgebieden, de Bufferzones en de Stelling van Amsterdam en Nieuwe Hollandse Waterlinie. Rond de laatste drie regimes is een aantal ontwikkelingen vermeldingswaardig.

Weidevogelleefgebieden

Sinds de vaststelling van het ruimtelijk beleid voor zonneparken hebben zich twee casussen voorgedaan waarbij de provincie de vraag kreeg voorgelegd of toch niet meer ruimte kon worden geboden aan concrete initiatieven in Weidevogelleefgebied. Ook in de gemeentelijke enquête zien we deze wens bij een aantal gemeenten terug. Het toestaan van dergelijke ontwikkelingen blijft echter strijdig met de hier beschermde belangen. Zo wordt ook bevestigd in het onderzoek dat in het najaar van 2018 in opdracht van de provincies Groningen en Noord-Holland door Wageningen Environmental Research, Rijksuniversiteit Groningen en het Kenniscentrum Akkervogels is uitgevoerd naar de bodem- en ecologie-effecten van zonneparken. Niet alleen zorgt het toestaan van zonneparken in Weidevogelleefgebied er voor dat het potentieel leefgebied voor weidevogels in oppervlak afneemt, ook zorgen de verhoogde elementen (de panelen, het hekwerk) voor een verstorend effect in de omgeving. Vanwege de lange termijn doelstellingen waarmee de Weidevogelleefgebieden zijn aangewezen is ook compensatie geen optie. Zonneparken kunnen wel samengaan met andere vogelsoorten, zoals bepaalde akkervogels, en kunnen daarop zelfs een positief effect bewerkstelligen. Zie over dit onderzoek uitgebreid: paragraaf 4.3 en bijlage VI bij dit rapport.

Bufferzones

Bij de vaststelling van het provinciaal ruimtelijk beleid voor zonneparken, tijdens de Provinciale Staten-vergadering op 27 juni 2016, werd de motie “maatwerk voor zonne-energie in bufferzones” aangenomen. Met deze motie werden Gedeputeerde Staten verzocht nader te onderzoeken in hoeverre en onder welke voorwaarden er toch kansen liggen voor zonneparken in de Bufferzones. Verzocht werd in eerste instantie te kijken naar de Bufferzone Haarlemmermeer, om het onderzoek eventueel te vervolgen in andere Bufferzones. In februari 2017 zijn de uitkomsten van dit onderzoek verschenen.²⁸ Een verdieping van het Bufferzone-beleid, aan de hand van de belangen van de

²⁷ Artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2 Wabo in samenhang met artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor).

²⁸ PS-brief ‘Uitkomsten onderzoek motie 31 “maatwerk voor zonne-energie in bufferzones”’, d.d. 13-02-2017 (kenmerk: 8886132/903777), via [brief](#).

energietransitie, leiden tot de conclusie dat grondgebonden zonne-opstellingen niet samengaan met de belangen die samenhangen met het Bufferzone-beleid, ook niet onder aanvullende voorwaarden. Zonneparken hebben, ook in zorgvuldig ingepaste vorm, een onvermijdelijke impact op het open en oorspronkelijke landschap dat in deze gebieden juist wordt beschermd. Het toestaan van zonneparken wordt niet passend bevonden bij de zorgvuldige afweging die de provincie in haar ruimtelijk beleid tracht te maken. Het toestaan van deze specifieke verstedelijkingsvorm zou bovendien een ongewenste opening betekenen in het tegenhouden van de verstedelijkingsdruk.

Stelling van Amsterdam / Nieuwe Hollandse Waterlinie

Sinds de vaststelling van het ruimtelijk beleid voor zon heeft zich één casus voorgedaan waarbij een gemeente verzocht om meer ontwikkelruimte voor zonneparken in het Stelling van Amsterdam-gebied. Uit de gemeentelijk enquête blijkt dat ook andere gemeenten mogelijkheden zien in dit gebied. Ook door de collega's die zich bezig houden met het SvA/NHW-beleid zelf wordt de vraag gesteld hoe in de toekomst moet worden omgegaan met de energietransitie in dit gebied. Hoe gaan we in een gebied met een grote cultuurhistorische waarde, zoals UNESCO werelderfgoed Stelling van Amsterdam en de Hollandse Nieuwe Waterlinie, om met de energietransitie, welke eveneens grote maatschappelijke belangen met zich meebrengt? Om deze vraag te beantwoorden is in samenwerking tussen de provincies Utrecht, Gelderland, Noord-Brabant en Noord-Holland opdracht verleend voor een Heritage Impact Assessment (HIA) op het thema "energietransitie". Zowel de beperkingen als de ontwikkelkansen voor opwekking van duurzame energie wordt in kaart gebracht. Beoogd resultaat is een brede, praktische handleiding voor kwaliteitsbeoordeling van ruimtelijke inpassingen van mogelijke energieopwekking op het gebied van wind, zon, biomassa en geothermie. De opdracht wordt eind 2018 opgeleverd. Vervolgens kan worden beoordeeld of er naar aanleiding van deze inzichten een beleidsverruiming mogelijk is. Zo ja, dan zal dat vragen om een wijziging van het huidige artikel 32a PRV. Deze eventuele wijziging kan plaatsvinden in het kader van de aanstaande Omgevingsverordening.

Omgevingsverordening & vereenvoudiging landschappelijke regimes

De provincie Noord-Holland werkt richting een integrale Omgevingsverordening. Deze "Omgevingsverordening NH1.0" vervangt de 20 bestaande Noord-Hollandse verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Met de Omgevingsverordening NH1.0 wordt een start gemaakt met het vertalen van de in de Omgevingsvisie NH2050 vastgelegde uitgangspunten in juridische regels. Er wordt naar gestreefd de Omgevingsverordening binnen een jaar na de vaststelling van de Omgevingsvisie NH2050 ter besluitvorming voor te leggen aan Provinciale Staten.

Ten aanzien van het huidige artikel 32a PRV is vooral van belang dat de nieuwe Omgevingsverordening NH1.0 een vereenvoudiging moet bewerkstelligen in de planologische beschermingsregimes. Doel is de huidige natuur- en landschapsregimes samen te voegen, op basis van de kernkwaliteiten van deze landschappen. Hiermee verdwijnen de beschermingsregimes uit het huidige artikel 32a PRV. Bij het formuleren van de kernkwaliteiten zal de ruimte voor duurzame energie die daarmee ontstaat in ogenschouw worden genomen en worden afgestemd op het beleid daaromtrent. In ieder geval zullen de uitkomsten van de Heritage Impact Assessment (Stelling van Amsterdam & Nieuwe Hollandse Waterlinie, zie hiervoor) worden meegenomen. Mocht uit deze HIA extra ruimte volgen voor zonne-opstellingen in deze gebieden, dan zal deze extra ruimte in de Omgevingsverordening worden verankerd.

Verhouding PRV & Uitvoeringsregeling

Op grond van het zesde lid van artikel 32a PRV zijn Gedeputeerde Staten aangewezen om nadere regels te stellen in de vorm van een uitvoeringsregeling inzake locatie, omvang en inpassing van zonneparken. In dit geval gaat het om de uitvoeringsregeling 'opstellingen voor zonne-energie in landelijk gebied' (zie paragraaf 4.3). Voor deze juridische constructie is gekozen omwille van de relatief nieuwe ruimtelijke functie die zonneparken zijn, met nog veel onbekende aspecten als inpassings- en ontwerpmogelijkheden alsook draagvlak. De gedachte was dat het wenselijk kan zijn relatief snel de ruimtelijke spelregels bij te kunnen stellen indien er een discrepantie blijkt tussen beleidsregels en praktische toepassing. Het gaat niet zozeer om het bijstellen van de uitgangpunten die zijn vastgelegd in de beleidsnota, maar vooral om het bewerkstelligen van een in de praktijk werkbare uitwerking hiervan. Hoewel het aantal wijzigingen beperkt is gebleven heeft het nut van deze constructie zich bewezen in oktober 2017 toen "dorpslinten" zijn toegevoegd als relevante verstedelijkingsstructuur.²⁹ In deze wijziging is ook de locatie Groene Hoek aangewezen als stimuleringsgebied, waarmee op deze plek een meer grootschalig zonnepark mogelijk is gemaakt (uitgebreid: paragraaf 4.3). Voorgenomen wijzigingen in de GS-uitvoeringsregeling zijn steeds besproken met de Provinciale Staten-commissies. In het kader van deze herijking worden opnieuw een aantal nieuwe wijzigingen in de Uitvoeringsregeling voorgesteld, om de spelregels beter toe te spitsen op de gewenste beleidspraktijk.

²⁹ Wijziging 'uitvoeringsregeling opstellingen voor zonne-energie' t.a.v. dorpslinten en stimuleringsgebieden, 31 oktober 2017, via [wijzigingsbesluit](#) en [PS-brief](#).

4.3 GS-Uitvoeringsregeling: locatie, omvang en inpassing

De 'Uitvoeringsregeling opstellingen voor zonne-energie' geeft de regels rond de **locatie** en **omvang** van zonneparken. Zo sluiten zonneparken aan op- en staan ze in verhouding tot de stedelijke functies in de omgeving. Verder worden **inpassingsvoorwaarden** gesteld die zien op landschappelijke openheid, afstand tot gevoelige bestemmingen en een hydro- en ecologische inpassing.

Inleidend

De spelregels rond de locatie, omvang en inpassing van zonneparken beogen een aantal ruimtelijke belangen te borgen, van landschappelijke kwaliteit tot biodiversiteit. Op een aantal thema's zijn er sinds 2016 aanvullende inzichten geweest, op grond waarvan de spelregels herijking verdienen. Deze worden langsgelopen. Verder is de effectiviteit van deze spelregels tegen het licht gehouden, aan de hand praktijkervaringen bij gemeenten. Ook daarvan doet dit hoofdstuk verslag.

Bodem, water & ecologie

Bij de totstandkoming van het ruimtelijk beleid voor zonne-energie werd geconstateerd dat zonneparken mogelijk negatieve effecten kunnen sorteren als het gaat om bodemkwaliteit, biodiversiteit en waterrobuustheid. Aangezien bruikbare onderzoeken en kennis tot dan toe ontbraken is gekozen voor een systeem van waarborgen in het provinciaal ruimtelijk beleid. Namelijk het uitsluiten van natuurbeschermingsgebieden in artikel 32a PRV (Weidevogelleefgebieden, Natuurnetwerk Nederland en natuurverbindingen) en het stellen van inpassingsvoorwaarden in de Uitvoeringsregeling (o.a. geen bodemverharding, faunavriendelijke terreinafscherming).

Aanvullende inzichten

Inmiddels is er meer onderzoek gedaan op dit thema, op basis waarvan de waarborgen uit het beleid kunnen worden getoetst en aangescherpt. In mei 2018 verscheen een in opdracht van het ministerie van EZK uitgevoerde literatuurstudie en *expert judgement* over de effecten van verschillende duurzame energie-modaliteiten op (kwetsbare) soorten.³⁰ De nadruk ligt in dit onderzoek op windenergie, maar ook over zonne-energie worden een aantal interessante conclusies getrokken. Ter aanvulling op dit rapport hebben de provincies Groningen en Noord-Holland gezamenlijk opdracht gegeven aan Wageningen Environmental Research (WUR), Rijksuniversiteit Groningen (RUG) en het Kenniscentrum Akkervogels om de resultaten uit deze Rijksstudie verder uit te diepen, aan te vullen op het thema 'bodem' en om te zetten in concrete beleidsaanbevelingen. In november is het eindrapport opgeleverd, dat als waardevolle input dient voor deze herijking. Het rapport is bijgevoegd in bijlage VI.

Het beeld dat uit de onderzoeken naar voren komt is genuanceerd. Inderdaad kunnen zonneparken de ecosysteemdiensten van de bodem aantasten. Dit hangt samen met de verwachte afname van organische stof in de bodem als gevolg van de afname van licht- en neerslaginval. Ook kunnen bepaalde diersoorten hinder ondervinden. Zoals reeds in paragraaf 4.2 beschreven geldt dit in ieder geval voor de meeste weidevogelsoorten, maar er moet ook worden gedacht aan kleine zoogdieren (indien de hekwerken niet passeerbaar zijn) of waterinsecten (in geval van zonne-opstellingen nabij

³⁰ Buijn et al., *Kwetsbare soorten voor energie-infrastructuur in Nederland*, Wageningen University & Research: mei 2018, via <https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-353338353632>.

water). Echter, de precieze effecten op bodem en ecologie hangen sterk af van de bodemkundige en ecologische karakteristieken van de locatie én van de wijze waarop het park wordt ingepast. Zo is bepalend hoeveel ruimte er wordt gelaten tussen de panelen, op welke wijze de opstellingen in de grond zijn verankerd, wat voor begroeiing er is tussen en onder de panelen, hoe het perceel wordt beheerd en wat voor randen en hekwerken er zijn toegepast. Bij de inpassing van zonneparken kunnen bevorderende functies worden toegevoegd, zoals extensief beheer en ecologische randen, waarmee zoveel mogelijk positieve effecten op ecologie en bodem worden bewerkstelligd. Hoofddregel is dat zonneparken in kwalitatief minder goede gebieden een stimulans kunnen vormen voor de bodemkwaliteit en ecologische gesteldheid, terwijl ze in kwalitatief waardevolle gebieden hier juist eerder afbreuk aan zullen doen. Zonneparken in natuur- en weidevogelleefgebieden worden, in ieder geval vanuit bodem en ecologie gezien, dan ook afgeraden. Terwijl zonneparken op minder hoogwaardige locaties juist bevorderend kunnen werken.

Handvatten voor zonneparken met aandacht voor bodem en ecologie

In het onderzoek van de WUR, de RUG en het Kenniscentrum Akkervogels is, op basis van de onderzoeksresultaten en in samenspraak met ecologen van beide provincies, een lijst samengesteld met concrete aanbevelingen als het gaat om het realiseren van zonneparken met aandacht voor bodem en ecologie. De aanbevelingen zien op (1) de locatiekeuze, waarbij het met name draait om de mogelijkheden voor zonneparken in natuurgebieden, (2) de gewassen en het beheer onder, tussen en rondom de panelen, (3) het hekwerk, (4) de configuratie van de panelen, (5) het rekening houden met bijzondere habitats en (6) aandachtspunten voor tijdens de aanleg. Essentieel is dat een ecologische aanleg te allen tijde maatwerk is en de gebiedsspecifieke omstandigheden in acht moeten worden genomen. De aanbevelingen geven dan ook veelal geen absolute normen, maar aandachtspunten die projectspecifiek moeten worden ingevuld.

Aan de hand van deze bodem- en ecologie-aanbevelingen kunnen de huidige inpassingsspelregels (“geen bodemverharding” en “faunavriendelijke terreinafscherming”) nader worden ingekleurd. In bijlage 1 is een voorstel opgenomen voor de aangescherpte Uitvoeringsregeling. Aanvullend kan een brochure “Kwaliteitsimpuls Zonneparken” worden opgesteld, als inspiratiedocument voor ontwikkelaars en gemeenten als het gaat om de ecologische en landschappelijke inpassing van zonneparken. In bijlage 2 is een eerste concept opgenomen voor de brochure “Kwaliteitsimpuls Zonneparken”.

Monitoring

Eén van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek van de WUR, de RUG en de Werkgroep Akkervogels is dat er aanvullend monitoringsonderzoek gewenst is. Uit de (beperkte hoeveelheid) eerder uitgevoerde studies en een *expert judgement* kunnen weliswaar aanbevelingen worden gedestilleerd, de precieze effecten daarvan in de praktijk zijn nog grotendeels onbekend. Er wordt dan ook de aanbeveling gedaan om deze effecten te gaan monitoren. In het onderzoek worden aanzetten gedaan hoe dit monitoringsonderzoek kan worden vormgegeven.

Dit monitoringsonderzoek is niet iets voor enkel de provincies Groningen en Noord-Holland, maar kan worden opgepakt in samenwerking met andere partijen. Bij diverse overheden, kennisinstellingen en marktpartijen leeft namelijk eenzelfde kennisvraag. Bovendien bevordert samenwerking de slagkracht en het aantal casussen waar gemonitord kan worden. De provincie participeert reeds in het ‘Consortium Zon in Landschap en Landbouw’. Doel van dit consortium is te

komen tot aanbevelingen rond een juiste inpassing van zonneparken, onder meer gelet op de thema's bodem en ecologie. In het kader van dit consortium zal ook het aspect 'monitoring' verder worden uitgewerkt.

Netinfrastructuur

De nabijheid van voldoende netinfrastructuur vormt nog altijd één van de doorslaggevende elementen voor een succesvolle totstandkoming van een zonnepark. Hoe groter de afstand tot het elektriciteitsnet, hoe hoger de netaansluitingskosten voor de initiatiefnemer. Dit vraagt om slimme locatiekeuzes. Slimme locatiekeuzes dragen ook bij aan het zoveel mogelijk voorkomen van dure maatschappelijke investeringen in het netwerk, zoals het verzwaren van kabels en het aanleggen van nieuwe stations. Ingrepen die, zoals ook in de Omgevingsvisie NH2050 wordt benadrukt, ook de nodige ruimtelijke impact met zich meebrengen. En niet te vergeten tijdsvertraging, zoals in de provincies Groningen en Drenthe duidelijk zichtbaar is.³¹

Vanuit de netbeheerders (Liander, TenneT) is er in algemene zin waardering voor de keuze van de provincie om zonneparken zoveel mogelijk te laten aansluiten op het stedelijke functies. Dit is immers, grosso modo, het gebied waar de netinfrastructuur reeds ligt en voorkomt nieuwe investeringen in het netwerk. Aanvullend geven de netbeheerders nog een aantal adviezen mee. In ieder geval wordt gewezen op de waarde van het concept 'cable pooling', waarbij een zonnepark wordt gekoppeld op de aansluiting van een windpark of windmolen, vanuit de gedachte dat de zon bijna nooit volop schijnt als het hard waait en vice versa. Als gevolg van het provinciaal beleid is de combinatie tussen Wind en Zon niet altijd mogelijk. Veel windparken sluiten immers niet aan op het bestaand stedelijk gebied. Het verdient aanbeveling meer ruimte te bieden voor deze mogelijkheid. Niet zozeer als algemene uitzonderingscategorie, er moet immers ook rekening worden gehouden met concurrerende ruimtelijke belangen. Maar wel als één van de aspecten die kan worden meegewogen in een maatwerkoplossing (hoofdstuk 5).

De overige aanbevelingen van de netbeheerders vragen niet zozeer om een wijziging in de spelregels, maar gaan vooral over een integrale, op samenwerking gebaseerde aanpak, waarbij tijdig wordt afgestemd. Dit vraagt om strategisch maatwerk op lokaal of regionaal niveau: het matchen van vraag en aanbod, het optimaal benutten van het elektriciteitsnetwerk en bundelen van investeringen. De Regionale Energiestrategieën (RES) vormen het traject bij uitstek voor een dergelijke verkenning. Met de netbeheerders is afgesproken dat zij hun wensen en knelpunten agenderen in de RES'en, zodat hier ruimtelijke scenario's voor de spreiding van energie-opwek op gebaseerd kunnen worden.

³¹ <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/194027/Wiebes-Klimaatakkoord-krijgt-afspraken-over-uitbreiding-netcapaciteit>

Illustratie: zonnepanelen Bukdijk, Marken

In samenwerking tussen de gemeente Waterland en de coöperatie “zon op Marken” worden momenteel de mogelijkheden verkend voor zonnepanelen op de Bukdijk bij Marken. Het plan bestaat uit het plaatsen van circa 8.600 zonnepanelen op de laatste 772 meter van dit doodlopende dijklichaam. Hoewel de provincie vanuit ruimtelijk oogpunt voorstander is van het benutten van een dergelijke nutsfunctie voor zonnepanelen, vormt vooral de aansluiting op het elektriciteitsnet hier een uitdaging. De casus vormt hiermee een illustrerend geval waarbij het van belang is goed samen te werken tussen initiatiefnemer, overheden en netbeheerders om een oplossing te verkennen.



> *Figuur 12: Bukdijk vanuit de lucht gezien, ten noorden van Marken*

Landbouw

Landbouworganisaties toonden zich de afgelopen twee jaar meermaals kritisch over het benutten van landbouwgrond voor zonne-energie.³² Men wijst op het concurrerend ruimtebeslag van zonneparken ten opzichte van de agrarische sector en de gevolgen daarvan voor de regionale landbouwstructuur, die toch al te maken heeft met een grote en toenemende gronddruk. Het opwekken van zonne-energie in binnenstedelijk gebied of via meervoudig ruimtegebruik heeft voor deze organisaties dan ook de voorkeur.

Landbouw-overwegingen spelen binnen de beleidsafwegingen van de provincie Noord-Holland een sturende rol. Voor het landelijk gebied gelden een aantal spelregels om een wildgroei aan zonneparken te voorkomen. Zo wordt er gestuurd op de totstandkoming van zonneparken aangrenzend aan het bestaand stedelijk gebied: daar waar binnenstedelijk onvoldoende ruimte is om in de energiebehoefte te voorzien en daar ook waar de netinfrastructuur aanwezig is.

Ondertussen is, gelet op energietransitie-doelen, een verdere toename van het aantal zonneparken op agrarische gronden onvermijdelijk. Wel kan zoveel mogelijk worden ingezet op gunstige inpassing c.q. locaties. Zo volgt de provincie met interesse het onderzoekstraject dat wordt uitgevoerd onder regie van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), waarin wordt gewerkt aan zonneparken met optimaal behoud van de agrarische functie (zie figuur 13). In de provincie Noord-Holland zijn inmiddels twee initiatiefnemers bekend die hiermee willen gaan experimenteren. Het valt aan te bevelen in de spelregels ruimte in te bouwen voor dergelijke zonnepark-innovaties waarbij landbouw en zonne-energie samengaan, ook al passen zij niet binnen de reguliere regels (bijvoorbeeld: te hoog of niet aansluitend op BSG). Voorts verdient het aanbeveling maatwerk mogelijk te maken voor zonneparken op locaties met een relatief lage agrarische waarde, door dit

³² o.a.: <https://www.ltonoord.nl/provincie/regio-west/regio-west/nieuws/2018/04/30/statement-zonne-energie-en-landelijk-gebied-van-lto-noord-en-greenport-noord-holland-noord>

één van de doorslaggevende elementen te maken binnen de categorie stimuleringsgebieden. Tot slot kan de landbouwsector zelf ook een bijdrage leveren aan de totstandkoming van zonne-energie in het binnenstedelijk gebied, namelijk door in te zetten op de mogelijkheden op eigen agrarisch vastgoed en elders op het erf. De gesproken landbouworganisaties staan op dit punt ook open voor een nauwere samenwerking met de provincie.

Figuur 13: Voorbeelden combineren zonne-energie-installaties met landbouwgebruik (bron: [Prijsvraag RVO](#)) >



Ruimtelijke kwaliteit

Ten behoeve van deze herijking is een ruimtelijke kwaliteitsanalyse uitgevoerd (zie bijlage V). Steekproefsgewijs zijn een zevental Noord-Hollandse zonneparken beoordeeld, met het doel de impact van de huidige spelregels in beeld te brengen en te beschouwen in hoeverre deze de gewenste ruimtelijke kwaliteit tweeweg brengen. De ruimtelijke kwaliteitsanalyse fungeert hiermee als aanleiding en naslagwerk om het beleid te verbeteren.

Belangrijkste conclusie van de ruimtelijke kwaliteitsanalyse is dat er in Noord-Holland kansen worden gemist om zonneparken zo goed mogelijk te laten landen in het landschap. Zo is zichtbaar dat een aantal inpassingsvoorwaarden uit de Uitvoeringsregeling, zoals een “streekeigen inpassing”, in de praktijk slechts beperkt tot uitvoering komen. De randen en hekwerken vertonen grote gelijkenissen en zijn vanuit ruimtelijke kwaliteit gezien tamelijk conservatief en beperkt aangepast op de gebiedspecifieke eigenschappen. Vervolgens valt een aantal aanvullende ruimtelijke kwaliteitsaanbevelingen te benoemen, die nu niet wordt voorgeschreven in de Uitvoeringsregeling of de Leidraad voor Landschap en Cultuurhistorie 2018. Het gaat om aanbevelingen die samenhangen met de specifieke verschijningsvorm van zonneparken. Zo spelen er een aantal technische elementen mee die beeldbepalend zijn (transformatoren, omvormers, entrees). Het is van belang deze goed mee te nemen in het ruimtelijk ontwerp. Ander voorbeeld is dat zonneparken de neiging hebben een enkel vlak te vormen. Smalle openingen in het veld ten behoeve van het ruimtelijk beeld zijn onvoldoende om het veld te doen splitsen in kleinere structuren. Het hanteren van bredere openingen of opgaande elementen is aan te bevelen. Tot slot oppert de ruimtelijke kwaliteitsanalyse meer maatwerk mogelijk te maken voor zonneparken die feitelijk niet binnen de hoogte, ligging of omvangscriteria past, maar wel gepaard gaat met ruimtelijke kwaliteit. In de ruimtelijke kwaliteitsanalyse wordt voorts de aanbeveling gedaan om ‘goede voorbeelden’ te ondersteunen of een podium te geven om zo navolging te stimuleren.



Figuur 13: technische elementen kunnen beeldbepalend zijn, integraal meenemen in het ontwerp (foto: Solar Campus Purmerend)



Figuur 14: Bewust aangebrachte vrije ruimtes tussen kavels kunnen op ooghoogte wegvallen (foto: zonnepark Groene Hoek)

Gemeenten: vraag naar meer maatwerk

In het provinciale beleid voor zonneparken is een centrale uitvoerende rol toebedacht aan de gemeenten. In het kader van deze herijking is daarom een enquête uitgezet onder alle Noord-Hollandse gemeenten, welke uiteindelijk door 37 gemeenten is ingevuld. Belangrijkste uitkomst die naar voren komt uit de gemeentelijk enquête ten aanzien van de spelregels rond locatie, omvang en inpassing is een duidelijke (bijna unanieme) roep om meer maatwerk (zie uitgebreid: bijlage IV).

Breed gevoeld knelpunt is dat de generieke provinciale spelregels zich soms niet goed verhouden tot de lokale en specifieke omstandigheden. Gemeenten geven aan dat er initiatieven zijn die goed scoren op ruimtelijke kwaliteit en/of andere ruimtelijke belangen, maar die qua locatie, omvang of hoogte niet binnen het provinciaal beleid passen. Deze eisen zijn vooraf bepaald en gelden voor de gehele provincie. Men heeft echter behoefte aan een systeem waarbij de afwegingen zoveel mogelijk lokaal kunnen plaatsvinden. De voorgeschreven aansluiting op BSG, omvangcategorieën (5 – 10 – 25 hectare) en hoogte (max. 1,50 meter) worden door diverse gemeenten als niet-effectief bestempeld. Het verdient volgens de ondervraagde gemeenten aanbeveling meer maatwerk mogelijk te maken en daartoe worden een aantal concrete aanbevelingen gedaan (uitgebreid: bijlage IV, par. 6). Zo zijn er gemeenten die opperen het aantal spelregels te verminderen, zijn er gemeenten die de suggestie doen harde spelregels te vervangen door ontwerpprincipes en wordt het voorstel gedaan om een bredere afwijkingsmogelijkheid op te nemen.

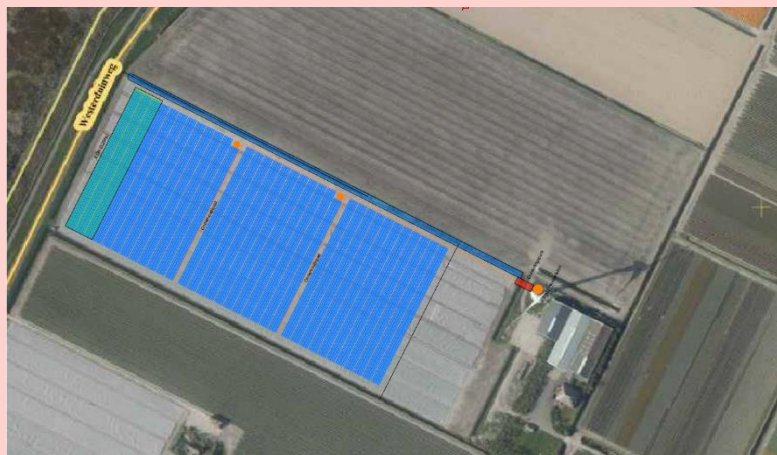
Stimuleringsgebieden

Het provinciaal beleid kent wel de mogelijkheid van de zogenaamde “stimuleringsgebieden”. Dit zijn locaties waar van de ruimtelijke spelregels kan worden afgeweken en parken groter dan 25 hectare mogelijk kunnen worden gemaakt. De regeling is bedoeld voor gebieden met een grote ruimtelijke dynamiek nabij bijvoorbeeld green- en mainports, waar meer grootschalige zonne-opstellingen passen in het regionale ruimtelijke- en energetische verhaal.

Deze mogelijkheid geldt echter enkel voor initiatieven groter dan 25 hectare. Er is geen maatwerk mogelijk voor kleine zonneparken, terwijl dit in de praktijk wel wenselijk is. Bovendien, voor initiatieven die wel groter zijn dan 25 hectare geldt dat de huidige beleidsdoelstelling scherper kan worden geformuleerd, om zo de juiste initiatieven uit te nodigen. Aangevuld kan worden wat wordt bedoeld met “passend in het regionale ruimtelijke- en energetische verhaal” om initiatiefnemers meer handvatten te bieden welke ontwikkelingen de provincie hiermee voor ogen heeft.

Illustratie: Zonnepark Belkmerweg, Sint Maartensvlotbrug

In de gemeente Schagen is een initiatief voor een zonnepark van 3 hectare tussen het agrarische bedrijf aan de Belkmerweg 67 en de locatie van Energieonderzoek Centrum Nederland Petten (ECN). In een samenwerking tussen initiatiefnemer Zwanendal Zon en ECN wil men op 10% van het terrein experimenteren met proefopstellingen ten behoeve van meervoudig ruimtegebruik (het combineren



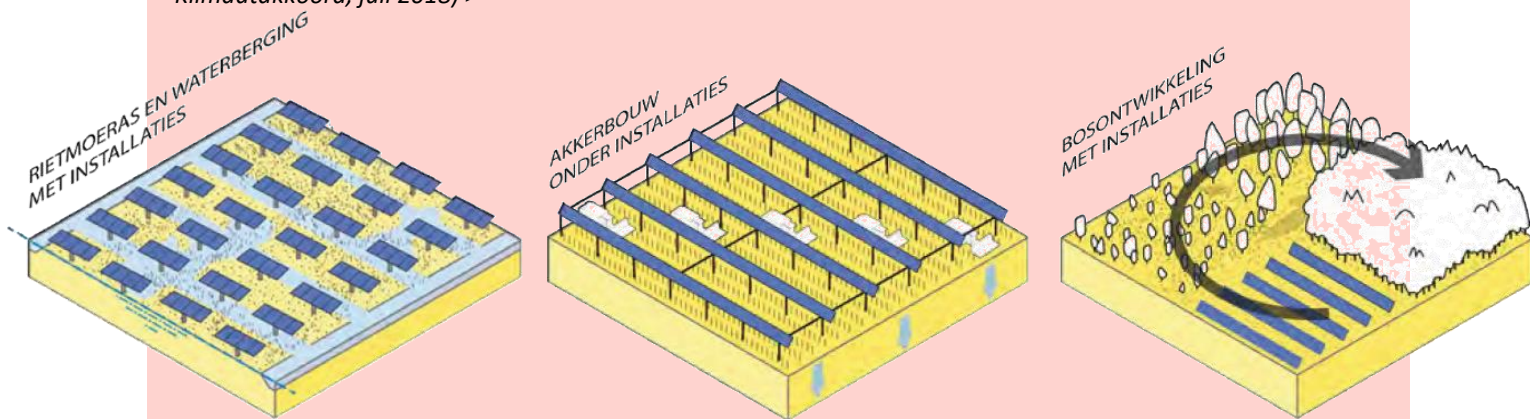
van teelt en zonnepanelen). Dit vraagt om ander typen opstellingen, met een hogere hoogte dan de voorgeschreven 1,50 meter. Dit is conform het huidige beleid niet mogelijk.

> *Figuur 15: het plangebied, met aan de westkant het gedeelte waar ECN wil experimenteren met meervoudig ruimtegebruik (het groene vlak).*

Illustratie: Zonneparken meekoppelen met maatschappelijke opgaven

Het besef groeit dat zonneparken zouden kunnen bijdragen aan maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. Dit kan door zonneparken 'in natura' te koppelen aan doelen op het gebied van bijvoorbeeld ecologie, landbouw, klimaatadaptie of recreatie. Zo kunnen zonne-opstellingen worden gecombineerd met waterberging, een recreatieve functie of worden ingezet als middel om bodemdaling tegen te gaan. Ook is het mogelijk om zonneparken te combineren met (extensief) ecologisch of agrarisch medegebruik. De investeringsimpuls rond zonneparken wordt zo 'gevangen' voor bredere maatschappelijke belangen. Het is van belang dat de ruimtelijke spelregels open staan voor kansrijke en waardevolle initiatieven en deze niet belemmeren. In de huidige situatie kan dit wel het geval zijn, bijvoorbeeld wanneer een initiatief niet (of onvoldoende) aansluit op bestaand stedelijk gebied of niet voldoet aan de hoogte-norm van 1,50 meter.

Figuur 16: Voorbeelden van meekoppelkansen rond zonneparken (bron: publicatie Ruimte in het Klimaatakkoord, juli 2018) >



5 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk vat de belangrijkste conclusies van deze herijking samen. Deze conclusies gaan vergezeld van concrete beleidsaanbevelingen aan het provinciaal bestuur.

Zonneparken in het bredere energie-perspectief

Om de energietransitie-doelstellingen te behalen is in Noord-Holland een belangrijke rol weggelegd voor zonne-energie. En daarmee ook voor het provinciaal beleid daaromtrent. Met oog op het aanstaande Klimaatakkoord en de bijbehorende Regionale Energiestrategieën (RES) is het van belang dat regio's vooruit kunnen met het provinciaal beleid voor "zon". Dit zal voldoende perspectief en ruimte moeten bieden.

Het ruimtelijk beleid van de provincie Noord-Holland maakt een onderscheid tussen zonne-energie in het landelijk gebied en zonne-energie in binnenstedelijk gebied & nutsfuncties. Het denken over zonne-energie in landelijk gebied, de insteek van deze herijking, kan niet los worden gezien van de aanzienlijke mogelijkheden in binnenstedelijk gebied en via nutsfuncties (o.a. water, infrastructuur). Hoewel de hoeveelheid zonnestroom daar gestaag toeneemt, resteert er nog altijd een aanzienlijk potentieel (circa 96% van de in 2016 berekende potentie). Via diverse activiteiten en beleidsinstrumenten zet de provincie Noord-Holland in op het verzilveren van dit potentieel. Gelet op de stand van zaken en de toenemende druk op de energie-opgave verdient het echter aanbeveling te zoeken naar aanvullende versnellingsinstrumenten.

In ieder geval verdienen 'zon op water' en 'zon langs infra' daarbij bijzondere aandacht. Niet alleen vanwege de provinciale sturingsmogelijkheden aldaar, maar ook vanwege het energetisch potentieel dat hier te behalen valt. Denk bijvoorbeeld aan de aanmerkelijke kansen voor zonne-energie in het Marker- en IJsselmeergebied, een mogelijkheid die zich in het kader van de Gebiedsagenda IJsselmeer aandient. Ander voorbeeld zijn de mogelijkheden voor intensieve inzet op zonne-energie via het infra-areaal van de provincie Noord-Holland. Via de directie Beheer & Uitvoering worden de mogelijkheden reeds verkend, maar er kunnen verdere stappen worden gezet richting concrete uitvoering. Ook daar waar de provinciale rol minder direct is, zoals rond bestaande daken, kan het opportuun zijn te komen tot aanvullende beleidsinstrumenten. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een versnellingsinstrument voor de zogenaamde 'middelgrote bedrijfsdaken', die tot op heden achterblijven in de zonne-energie-ontwikkeling. Onder meer de Regionale Energiestrategieën (RES) lenen zich om nieuwe samenwerkingen en arrangementen te verkennen.

Ondanks de grote potentie in het binnenstedelijk gebied en via nutsfuncties blijven zonneparken in het open landelijk gebied, in ieder geval op korte en middellange termijn, noodzakelijk om de energietransitie-doelen te behalen. Volgtijdelijkheid tussen binnenstedelijk gebied en landelijk gebied moet nog altijd worden afgewezen.

t.a.v. artikel 32a Provinciale Ruimtelijke Verordening

De kaderstellende rol die de provincie neemt met artikel 32a PRV wordt, over het algemeen, door onze partners gewaardeerd en sluit ook aan bij de uitgangspunten uit de Omgevingsvisie NH2050 die momenteel ter besluitvorming voor ligt. Het gaat dan om het uitsluiten van kwetsbare gebieden, het waarborgen van tijdelijkheid en het initiëren van locatie- en inpassingscriteria. Geadviseerd wordt dan ook om dit artikel in zijn huidige vorm te behouden. In het kader van de aanstaande Omgevingsverordening zal worden gewerkt aan een nieuwe, integrale verordening. Hierbij wordt

onder meer een vereenvoudiging van de provinciale beschermingsregimes verkend. Eventuele nieuwe inzichten uit het onderzoek naar de mogelijkheden voor duurzame energie in de Stelling van Amsterdam / Nieuwe Hollandse Waterlinie kunnen hier ook worden meegenomen.

t.a.v. de GS-Uitvoeringsregeling

De spelregels rond locatie, omvang en inpassing van zonneparken vormen nog altijd een belangrijke waarborg voor de provinciale belangen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, bodem, ecologie, landbouw en energie-infrastructuur. Er is echter een aantal aanvullende inzichten dat een plaats verdient binnen het provinciaal ruimtelijk beleid om parken met zoveel mogelijk kwaliteit te bewerkstelligen. Het gaat om extra criteria rond ruimtelijke kwaliteit (bovenop de uitgangspunten uit de Leidraad voor Landschap en Cultuurhistorie), aanvullende criteria voor de inpassing van zonneparken met aandacht voor bodem en ecologie en ten slotte het inspelen op de mogelijkheid om zonneparken te combineren met andere ruimtelijke opgaven (“meekoppelkansen”). Advies is de Uitvoeringsregeling op deze inzichten aan te scherpen. In bijlage I is een voorstel opgenomen voor de wijziging van de Uitvoeringsregeling op deze punten. Tevens kan een brochure “Kwaliteitsimpuls Zonneparken” worden opgesteld, een inspiratiedocument voor ontwikkelaars en gemeenten met goede voorbeelden (zie bijlage V voor een eerste *preview*).

Voorts kunnen de spelregels rond locatie, omvang en inpassing onder omstandigheden te rigide uitpakken. Zo kunnen de hoogte-eis (max. 1,50 m) en de locatie- en omvangeisen in de weg staan aan plannen met weldegelijk goede ruimtelijke kwaliteit of anderszins ruimtelijke meerwaarde, bijvoorbeeld op het gebied van ecologie, klimaatadaptatie of landbouw. De regeling voor “stimuleringsgebieden” voorziet in een nuttige maatwerkmogelijkheid, maar deze is nu alleen geschikt voor initiatieven groter dan 25 hectare.

Geadviseerd wordt om ten eerste een ruimere afwijkmogelijkheid op te nemen voor de hoogte-eis van 1,50 meter. In ieder geval kan in artikel 3 lid 1 worden gewijzigd dat niet het maaiveld van het perceel bepalend is, maar het maaiveld van de omgeving. Hiermee wordt beter aangesloten bij het doel van dit artikel, namelijk het behouden van openheid vanuit de omgeving. In artikel 3 lid 2 kan vervolgens worden toegevoegd dat van de hoogte-eis kan worden afgeweken indien dit bijdraagt aan ruimtelijke kwaliteit of anderszins ruimtelijke meerwaarde oplevert. In de Toelichting kan worden geschetst aan wat voor initiatieven wordt gedacht, maar het is van belang hier gemeenten ook de nodige beleidsruimte te gunnen.

Ten tweede wordt geadviseerd de “stimuleringsgebieden”-regeling te verbreden tot een meer algemene maatwerkvoorziening, gebaseerd op het uitgangspunt ‘meerwaarde voor de fysieke leefomgeving’. Hiermee wordt ook de nodige extra ruimte geboden aan zonnepark-ontwikkelingen, mits zij een bijdrage leveren aan de Noord-Hollandse ruimtelijke belangen. Het aanwijzen van Stimuleringsgebieden blijft een GS-bevoegdheid, waarmee verzoeken te allen tijde aan Gedeputeerde Staten moeten worden voorgelegd ter beoordeling. In bijlage I is een voorstel opgenomen, mede geïnspireerd op het ruimtelijk beleid van collega-provincies.

Colofon

Uitgave

Provincie Noord-Holland
Postbus 123 | 2000 MD Haarlem
Tel.: 023 514 31 43 | Fax: 023 514 40 40
www.noord-holland.nl
post@noord-holland.nl

Eindredactie

Provincie Noord-Holland | directie beleid
Sector Onderzoek & Informatie i.s.m. programma Transitie Energie en Grondstoffen

Gesproken partijen

Speciale dank aan de partijen die input en reactie hebben geleverd t.b.v. dit product:
TenneT, Liander, LTO Noord, Greenport NHN, PWN, HHNK, WUR Wageningen,
RIVM, ECN part of TNO, RVO, ministerie van EZK, collega-provincies en diverse
initiatiefnemers, zon-ondernemers en Noord-Hollandse gemeenten

Haarlem, november 2018