

Eindconcept toelichting  
Omgevingsregeling  
Noord-Holland 2020

---

## Inhoud

Inleiding .....	3
Natuur- en landschapscompensatie.....	4
Algemeen.....	4
Artikelsgewijze toelichting .....	5
Regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen .....	11
Ladder voor duurzame verstedelijking .....	11
De essentie van de regeling .....	11
‘Ladderproof’ .....	11
Geen instemming door Gedeputeerde Staten.....	12
Handreiking .....	12
Artikelsgewijze toelichting .....	12
Windenergie .....	16
Algemeen.....	16
Artikelsgewijs .....	16
Zonne-energie .....	18
Algemeen.....	18
Artikelsgewijze toelichting .....	18
Stimuleringsgebied zonne-energie Groene Hoek .....	22
Voorschriften toetsen op veiligheid en leidraden voor het ontwerpen en verbeteren van regionale waterkeringen .....	23
Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling .....	24

# Inleiding

De Omgevingsregeling PNH 2020 bundelt en harmoniseert de regels uit bestaande provinciale uitvoeringsregelingen en bouwt voort op de systematiek van de Omgevingsverordening PNH 2020 (hierna; de omgevingsverordening). Hiermee draagt de regeling bij aan de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van het provinciale omgevingsrecht. Daarnaast draagt de regeling bij aan een samenhangende benadering van de leefomgeving en aan snellere en betere besluitvorming. De omgevingsregeling bevat nadere regels met betrekking tot de uitvoering en indieningsvereisten behorende bij meldingen, ontheffingen en vergunningsaanvragen. Deze toelichting hoort bij de Omgevingsregeling.

# Natuur- en landschapscompensatie

## Algemeen

Afdeling 2.3 van de omgevingsregeling geeft aan hoe gecompenseerd moet worden als er aantasting is van het Natuurnetwerk Nederland (hierna; NNN) en de Natuurverbindingen. Voorheen werden deze aangeduid als de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en ecologische verbindingzones. Deze afdeling is ook van toepassing op de wijze van compensatie in geval van een aantasting van het Bijzonder provinciaal landschap (hierna; BPL). In de omgevingsverordening is aangegeven wanneer aantastingen toegestaan zijn en gecompenseerd moeten worden. De omgevingsregeling is dus een uitwerking van de omgevingsverordening.

Het compensatiebeginsel is vooral bedoeld om het NNN, de natuurverbindingen en het BPL tegen aantasting te beschermen. Eén van de hoofddoelstellingen van het provinciaal beleid is om de biodiversiteit in Noord-Holland niet verder achteruit te laten gaan en bij voorkeur te verbeteren. De aanleg en het behoud van het NNN, natuurverbindingen en habitat voor weidevogels binnen BPL dragen bij aan die doelstelling. Al deze gebieden zijn belangrijk om de biodiversiteit in Noord-Holland te behouden. Een andere hoofddoelstelling is het benoemen, behouden en waar mogelijk te versterken van de landschappen die aardkundig, ecologisch of cultuurhistorisch van bijzondere waarde zijn. De bescherming van de kernkwaliteiten in het BPL draagt bij aan deze doelstelling. Is een ingreep in deze gebieden vanuit andere belangen toch noodzakelijk, dan is in de omgevingsverordening opgenomen onder welke voorwaarden een ingreep toch kan plaatsvinden. Is de aantasting toelaatbaar dan is het de bedoeling om de compensatie zo effectief mogelijk in te zetten. Voor de verschillende categorieën natuur en landschap gelden verschillende vormen van compensatie. De compensatie en de afspraken hierover worden vastgelegd in het ruimtelijk plan dat gekoppeld is aan de ingreep en een compensatieplan en een compensatieovereenkomst tussen de initiatiefnemer en de provincie. In alle gevallen mag de compensatie uiteraard niet leiden tot aantasting van andere in de verordening ruimtelijk beschermde waarden.

Deze afdeling heeft drie doelen:

1. Concrete uitvoeringsregels voor natuur- en landschapscompensatie in Noord-Holland;
2. Gemeenten en initiatiefnemers duidelijk maken in welke situaties, op welke wijze zij het compensatiebeginsel moeten toepassen;
3. Aangeven op welke criteria Gedeputeerde Staten compensatieplichtige plannen en onderliggende documenten beoordelen.

### De koppeling tussen de uitvoeringsregels in afdeling 2.3 en de verordening

Een initiatiefnemer moet de natuur- of landschapswaarden die verloren gaan door een ruimtelijke ingreep op eigen kosten compenseren. Dit uitgangspunt noemen Gedeputeerde Staten het 'compensatiebeginsel'. De omgevingsverordening bepaalt of en onder welke voorwaarden een ingreep mag plaatsvinden. Deze afdeling geeft aan op welke manier de initiatiefnemer de compensatie vorm moet geven.

Het beschermingsregime voor het NNN heeft het Rijk vastgelegd in de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. In het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) heeft het Rijk de verplichting opgenomen voor de provincies om in de verordening regels op te nemen die ervoor zorgen dat de provincie het NNN planologisch beschermt. De ligging en begrenzing van het NNN, natuurverbindingen en BPL geven Gedeputeerde Staten weer in de kaarten die horen bij de verordening. Het NNN geldt volgens het Barro niet voor de Noordzee, de Waddenzee en het IJsselmeergebied (inclusief Markermeer en IJmeer) en de randmeren. Voor de Waddenzee en het IJsselmeergebied stelt het Barro eigen regels waarbij het Rijk bevoegd gezag is. Voor militaire terreinen geldt het compensatiebeginsel niet omdat ze geen onderdeel zijn van het NNN.

#### Wanneer is deze afdeling van toepassing?

Deze afdeling is van toepassing als sprake is van compensatie zoals bedoeld in artikel 6.38 en artikel 6.41 van de omgevingsverordening. Voordat kan worden overgegaan tot compensatie, moet eerst worden vastgesteld of de ingreep toelaatbaar is in het kader van het ruimtelijk beleid. Hiervoor geldt het afwegingskader van de omgevingsverordening bij ruimtelijk plannen of daaraan verwante plannen. Op provinciale inpassingsplannen, Rijksinpassingsplannen, Tracébesluiten en Dijkverzwarringsplannen is de omgevingsverordening niet van toepassing. Wel geldt dat het NNN [door het rijk] beschermd is en dat de genoemde plannen in compensatie dienen te voorzien. Bij de opstelling en beoordeling van de in die plannen voorziene compensatie betrekken Gedeputeerde Staten deze afdeling.

#### **Artikelsgewijze toelichting**

##### **Artikel 2.3.2**

Het uitgangspunt bij natuur- en landschapscompensatie is dat de schade die door ontwikkelingen plaatsvindt fysiek en het liefst in de nabijheid van de ontwikkeling wordt gecompenseerd.

De gemeenteraad dient de compensatie in het ruimtelijk plan vast te leggen (verbeelding en regels), in het geval van NNN met een passende natuur bestemming. Bij het ruimtelijk plan hoort het compensatieplan en de overeenkomst. De toelichting (of het compensatieplan) dient in te gaan op het grote openbaar belang dat de ontwikkeling rechtvaardigt, op de effecten van de ingreep op het NNN of het BPL. Hiermee maakt het ruimtelijk plan inzichtelijk wat verdwijnt en wat terugkomt.

In bepaalde situaties of bij aantastingen van NNN die kleiner zijn dan 0.5 ha en aan habitat voor weidevogels binnen BPL die kleiner zijn dan 5 ha, bestaat de mogelijkheid van financiële compensatie in plaats van fysieke compensatie. Fysieke compensatie over deze relatief kleine oppervlakten is niet kosteneffectief. Bij compensatie voor NNN-gebieden groter dan 0.5 ha en bij habitat voor weidevogels binnen BPL groter dan 5 ha is financiële compensatie alleen mogelijk als fysieke compensatie aantoonbaar niet mogelijk is. Financiële compensatie voor andere kernkwaliteiten dan habitat voor weidevogels is niet mogelijk. Reden daarvoor is dat bij deze kernkwaliteiten niet goed mogelijk is om een aantasting in financiële waarde uit te drukken.

Uitgangspunt bij de toepassing van financiële compensatie blijft dat uiteindelijk fysieke compensatie plaatsvindt, zij het door de provincie zelf. De financiële compensatie benutten Gedeputeerde Staten voor de realisatie van het NNN en het nemen van inrichtingsmaatregelen ten gunste van weidevogels. Via het Programma Natuurontwikkeling zullen Gedeputeerde Staten rapporteren over de besteding van de compensatiemiddelen.

Ook gedeeltelijke financiële compensatie is een optie, als fysieke compensatie niet voor 100% mogelijk blijkt, bijvoorbeeld als niet op tijd voldoende compensatiegrond gevonden kan worden. Bij de saldobenadering conform artikel 6.38, zesde lid, onderdeel b, van de omgevingsverordening is financiële compensatie niet mogelijk, omdat het hier per definitie gaat om fysieke maatregelen die alles bij elkaar een verbetering vormen voor het NNN.

Het zal niet altijd mogelijk blijken de compensatie te realiseren binnen hetzelfde ruimtelijk plan dat de ingreep regelt of binnen dezelfde gemeente waarin de ingreep plaatsvindt. Indien de compensatie in een andere gemeente plaatsvindt, dan moet er tenminste een besluit door B&W van de betreffende gemeente zijn over wanneer en in welk ruimtelijk plan de compensatie dan wél wordt vastgelegd. GS kunnen bestuurlijke druk uit oefenen om te voorkomen dat de besluitvorming in de gemeente waar de ingreep plaats vindt, vertraging oploopt.

### **Artikel 2.3.3**

Natuurwaarden die verloren gaan, moet de initiatiefnemer fysiek compenseren, door realisatie van vervangend areaal bij NNN of door het nemen van inrichtingsmaatregelen bij de natuurverbinding. Als vuistregel geldt dat de oppervlak van het compensatiegebied minimaal gelijk is aan het vernietigde oppervlak. Als een ingreep het NNN-gebied niet geheel vernietigt, maar – ondanks de afgesproken mitigerende maatregelen- verstoort of versnipperd, of de functionaliteit aantast, zal de compensatie moeten zorgen voor het opheffen van de effecten daarvan. In de praktijk betekent dat meestal ook realisatie van extra areaal NNN. De omvang van de compensatie verschilt, afhankelijk van de locatie en de ingreep. Het bepalen van de omvang van de compensatie is maatwerk. Per ingreep moet daarom de initiatiefnemer het specifieke effect onderzoeken.

De wezenlijke kenmerken en waarden zijn in elk gebied gedefinieerd als de in een gebied aanwezige natuurwaarden en tevens de potentiële natuurwaarden, de daarvoor vereiste bodem- en watercondities en de voor het gebied kenmerkende landschapsstructuur, aardkundige en belevingswaarden. Concreet betekent dit dat wij bij een ingreep in het NNN en natuurverbindingen beoordelen of sprake is van een significant effect op de wezenlijke kenmerken en waarden door:

- de toename van verstoring en het effect daarvan op de in een gebied aanwezige soorten. De verstoring kan bestaan uit verstoring door mensen of verkeer, verstoring door meer licht of verstoring door een toename van geluid;
- het effect dat de ingreep heeft op de bodem en watercondities, die belangrijk zijn voor het handhaven van de natuurkwaliteit. Hierbij kan gedacht worden aan invloed op het waterpeil, een toename van verzilting of verzoeting van het grondwater / oppervlaktewater, of een toename van de bemesting van de bodem;

- het directe effect dat de ingreep door oppervlaktebeslag heeft op het verdwijnen van de in het gebied aanwezige natuurwaarden; of
- het effect dat de ingreep heeft op de beleving van het landschap of op de aardkundige waarden.

Daarnaast wordt uiteraard beoordeeld of een effect optreedt op het oppervlak of de samenhang van het NNN of de natuurverbinding. Bij natuurverbindingen is dit een negatief effect wanneer door een ingreep een barrière voor dieren wordt opgeworpen om langs de natuurverbinding te reizen of als de barrièrewerking toeneemt. In het NNN is het effect vooral afhankelijk van de locatie van de ingreep en de grootte / breedte van het NNN op die plek.

De mate waarin een ingreep effect heeft op het NNN of natuurverbindingen hangt erg af van het gebied. Per gebied verschillen de wezenlijke kenmerken en waarden. Zo zal verstoring door verlichting of toename van recreatie in een bos een kleinere impact hebben dan in een open weidelandschap. Ook zijn bepaalde soorten gevoeliger voor verstoring dan andere. Daarom is maatwerk vereist. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het beschrijven van de actuele wezenlijke kenmerken en waarden op de locatie van de ingreep en het effect van de ingreep liggen bij de initiatiefnemer. Wij verwachten een eigen inschatting van de wezenlijke kenmerken en waarden op een locatie.

De beschrijvingen van de wezenlijke kenmerken en waarden moeten in ieder geval gebruikt worden bij de beschrijving van de effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN en de natuurverbindingen.

Bij natuurverbindingen geldt dat de werking van de natuurverbinding gelijk moet blijven of moet verbeteren. Het verdwijnen van stapstenen, rustplaatsen voor dieren langs natuurverbindingen, vergt compensatie in oppervlakte. Maar voor het overige gaat het vooral om het nemen van inrichtingsmaatregelen die het negatieve effect van de ingreep weer opheffen. Ook hier geldt dat geen algemene leidraad voor de omvang en de vorm van de compensatie kan worden gegeven, maar dat het afhankelijk is van de locatie en de mogelijkheden.

#### **Artikel 2.3.4**

Dit artikel ziet op compensatie bij een aantasting van het BPL. Het eerste lid heeft betrekking op de specifieke kernkwaliteit habitat voor weidevogels. De kernkwaliteit habitat voor weidevogels geldt voor omvangrijke aaneengesloten deelgebieden in het BPL die zich kenmerken door openheid en het ontbreken van verstoring. Bij bescherming van habitat voor weidevogels binnen BPL gaat het erom, om de openheid en de rust van het weidevogelleefgebied te handhaven. Het gaat daarbij niet alleen om de actuele waarde die een gebied heeft voor weidevogels, maar ook om de potentiële waarde die een gebied heeft. Dat kan betekenen dat op de locatie van de ingreep op dat moment geen weidevogels broeden of foerageren, maar dat er toch compensatie moet plaatsvinden.

Bij het bepalen van de te compenseren oppervlakte, gaat het om de extra verstoring die door de ingreep wordt veroorzaakt. Het gaat dus niet alleen om het verdwenen areaal door de ingreep, maar ook om de verstoring die daarvan uitgaat door geluid, licht, bebouwing etc.

Zie hiervoor het rapport “onderbouwing verstoringsafstanden werkplan weidevogels in Fryslân” (2011, A&W rapport 1624 / Alterra rapport 2184).

Compensatie van de kernkwaliteit habitat voor weidevogels kan bestaan uit inrichtingsmaatregelen of actief weidevogelbeheer omvatten voor een bedrag gelijk aan de kosten voor weidevogelbeheer voor een periode van 30 jaar. Compensatie voor activiteiten ter plaatse van de kernkwaliteit habitat voor weidevogels vindt plaats in een gebied waar ook de kernkwaliteit habitat voor weidevogels aanwezig is. In deze gebieden zijn de compensatiemaatregelen het meest effectief, omdat hier is aangetoond dat deze gebieden geschikt zijn voor weidevogels. De besteding van de middelen moet zinvol zijn. Om te voorkomen dat op een gebied beheer wordt vastgelegd voor een lange termijn, terwijl de omstandigheden kunnen veranderen kan in de overeenkomst een clausule worden opgenomen om de maatregelen te evalueren en tussentijds aan te passen.

Het tweede lid gaat over compensatie in het geval van een aantasting van een andere kernkwaliteit dan de kernkwaliteit habitat voor weidevogels. Uit artikel 2.3.2 volgt dat het bij deze kernkwaliteiten altijd gaat om fysieke compensatiemaatregelen. Financiële compensatie is niet toegestaan.

Aan de fysieke compensatie voor kernkwaliteiten niet zijnde habitat voor weidevogels worden de volgende eisen gesteld:

- a. De fysieke compensatie moet plaatsvinden binnen BPL en bij voorkeur binnen hetzelfde deelgebied als waar de aantasting plaatsvindt.

Hiervoor wordt gekozen omdat kernkwaliteiten binnen een BPL-deelgebied veelal nauw met elkaar samenhangen en samen de waarde van het deelgebied bepalen. Een aantasting van een kernkwaliteit is in principe dus een waardevermindering voor het BPL-deelgebied en kan daarom het best hierbinnen gecompenseerd worden. Als dat niet mogelijk is, kunnen de compenserende maatregelen elders in BPL (dus in een ander deelgebied) worden getroffen, het liefst zo nabij mogelijk.

- b. De fysieke compensatie moet leiden tot een landschapsverbetering die in kwaliteit en omvang proportioneel is ten opzichte van de aantasting van de kernkwaliteit.

Er is gekozen voor een proportionele compensatie omdat de kernkwaliteiten sterk in aard verschillen en ook niet altijd een meetbaar oppervlak betreffen. Gekozen is voor een breed begrip als “landschapsverbetering” om passende en creatieve of innovatieve oplossingen voor compensatie mogelijk te maken. Op voorhand is immers niet goed te bedenken waaraan de compensatie exact moet voldoen en waar het BPL-deelgebied het meest bij is gebaat. De wijze van compensatie betreft dus maatwerk en is steeds afhankelijk van de specifieke activiteit en de situatie ter plaatse. Het is dus mogelijk dat compensatie van een aangetaste kernkwaliteit wordt gerealiseerd in de versterking van een andere kernkwaliteit.

### **Artikel 2.3.5**

Het compensatieplan dient het gemeentebestuur bij het ruimtelijk plan te voegen. Het maakt deel uit van de toelichting op het ruimtelijk plan dat de ingreep vastlegt. Het opstellen van het compensatieplan is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Het



compensatieplan bevat een beschrijving van de ruimtelijke afweging, het verlies van waarden en de manier waarop de initiatiefnemer die compenseert. Uiteindelijk wordt het plan als bijlage bij de compensatieovereenkomst gevoegd, zodat de uitvoering van de compensatie geborgd is. De gemeenteraad mag het ruimtelijk plan inclusief het compensatieplan en de compensatieovereenkomst alleen vaststellen als het voldoet aan deze afdeling.

Om beoordeling en handhaving van het plan mogelijk te maken is het belangrijk dat de initiatiefnemer de te nemen maatregelen zo concreet mogelijk in het plan zet. Voor NNN valt daarbij te denken aan de verschillende te realiseren natuurbeheertypen en het oppervlak daarvan. Als natuurvriendelijke oevers een onderdeel zijn van de compensatie, gaat het ook om de specifieke helling van het talud etc. Daarnaast zijn begrippen met vage hoeveelheden, zoals “zoveel mogelijk” en het “merendeel”, ongewenst. Bij financiële compensatie is het van belang om de verloren waarden te kwantificeren, om de hoogte van de financiële compensatie te bepalen. De initiatiefnemer heeft de taak te zorgen voor het (laten) opstellen en tijdig (laten) uitvoeren van het compensatieplan. Hiertoe dient hij de benodigde informatie over de ingreep, de effecten, de voorgestelde compensatie en de kosten daarvan, te leveren. Gedeputeerde staten zullen het compensatieplan beoordelen aan de hand van deze afdeling. Als de provincie zelf initiatiefnemer is, dan dienen Gedeputeerde Staten een besluit te nemen waarin de compensatie wordt vastgelegd waarmee de uiterste datum van uitvoering en de kwaliteit kan worden geborgd.

Ditzelfde geldt voor de saldobenadering in het NNN, maar dan zal uit het compensatieplan eerder de samenhang van de verschillende maatregelen en de onderbouwing waarom deze activiteiten uiteindelijk een positief effect hebben op het NNN.

#### **Artikel 2.3.6**

In de compensatieovereenkomst staan de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen, evenals een financiële onderbouwing waaruit blijkt dat de realisatie van de compensatiemaatregelen, inclusief ontwikkelingsbeheer, is geborgd. Een format voor een compensatieovereenkomst is op te vragen bij de provincie. De uiterste termijn van realisatie wordt in de overeenkomst vastgelegd, met een boetebeding dat van toepassing is bij het niet tijdig uitvoeren van de maatregelen.

Mocht de initiatiefnemer zijn compensatieverplichtingen niet nakomen, dan neemt de provincie de uitvoering hierna over op kosten van de initiatiefnemer. Dit kan dan dezelfde vorm van compensatie zijn of gelijkwaardige compensatie elders, afhankelijk van wat de mogelijkheden zijn. Omdat de intensieve bestuurlijke relaties tussen overheden voldoende mogelijkheden bieden om nakoming van gemaakte afspraken te toetsen, kan een boetebeding achterwege blijven als het gaat om een overeenkomst tussen provincie en een andere overheid.

#### **Artikel 2.3.7**

Bij compensatie van NNN dient de initiatiefnemer te (laten) berekenen wat het vervangend aanleggen van het vernietigde natuurtype op dezelfde locatie zou kosten, uitgaande van de volgende posten:

<b>Maatregel</b>	<b>Toelichting</b>
Verwerving	Gemiddelde taxatieprijs op die locatie
Basisinrichting	Afhankelijk van het natuurtype en de benodigde maatregelen, te berekenen volgens de standaardkosten die ook in het Programma Natuurontwikkeling zijn opgenomen. I
Ontwikkelingsbeheer	Afhankelijk van het type dat wordt ontwikkeld. 5 jaar (bos: 10 jaar) reguliere beheerkosten voor het betreffende natuurtype, te berekenen volgens de normkosten van SNL (Subsidiestelsel Natuur en Landschapsbeheer). De subsidies die via het SNL beschikbaar zijn voor natuurbeheer zijn een percentage van de normkosten. Dit percentage wisselt jaarlijks en wordt door Gedeputeerde Staten vastgesteld.
Uitvoeringskosten	20% van het totaal (alleen bij financiële compensatie).

Bij compensatie van de kernkwaliteit voor weidevogels dient de initiatiefnemer te (laten) berekenen wat het vervangend aanleggen van het vernietigde gebied waarop de kernkwaliteit voor weidevogels van toepassing is op dezelfde locatie zou kosten, uitgaande van de volgende posten:

<b>Maatregel</b>	<b>Toelichting</b>
30 jaar beheer	De kosten voor een gemiddeld beheerregime bestaande uit een pakket weidevogelgrasland met rustperiode 1 april t/m 15 juni (zie <a href="http://www.bij.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/index-natuur-en-landschap/agrarische-natuurtypen">www.bij.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/index-natuur-en-landschap/agrarische-natuurtypen</a> )
Uitvoeringskosten	20% van het totaal (alleen bij financiële compensatie).

# Regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen

## Ladder voor duurzame verstedelijking

De regeling over de regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkeling is bedoeld als aanvulling op de Ladder voor duurzame verstedelijking (Ladder), zoals is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De provinciale aanvulling op de Ladder is gericht op het voeren van regionale afstemming over nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

De regionale afspraken betreffen nieuwe stedelijke ontwikkelingen van woningbouw, bedrijventerreinen en kantoorlocaties, detailhandel en overige stedelijke voorzieningen. Voor het borgen van het provinciale hoofdbelang van duurzaam ruimtegebruik worden aan de regionale afspraken via nadere regels inhoudelijke en procedurele voorwaarden gesteld. Deze regels zorgen er voor dat vooraf duidelijk is waaraan de regionale afspraken moeten voldoen.

Doel van deze afdeling van de omgevingsregeling.

De omgevingsregeling stelt eisen aan de regionale afstemming in de vorm van regionale afspraken. Het doel van het laten maken van regionale afspraken is dat gemeenten gezamenlijk werken aan een sterke(re) regio en dat wordt voorkomen dat gemeenten individueel een koers varen die de kracht van buurgemeenten en/of de regio niet ten goede komt of aantast.

## De essentie van de regeling

1) De te maken regionale afspraken voor woningbouw, bedrijventerreinen en kantoren en detailhandel moeten zijn gebaseerd op de regionale visies en waarbij deze visies moeten zijn gebaseerd op het provinciaal beleid en op de door de provincie vastgestelde prognoses en behoefte-ramingen.

2) De regionale afspraken moeten expliciet minimaal de instemming hebben van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de regio.

## 'Ladderproof'

Er staan geen regels in de omgevingsverordening over het aantonen van nut en noodzaak en het benutten van binnenstedelijke mogelijkheden. De regionale afspraken moeten wel nut en noodzaak aantonen en inzicht geven in de binnenstedelijke (on)mogelijkheden voordat uitleglocaties aan de orde kunnen komen. De regionale afspraken en de daaruit voortvloeiende ruimtelijk plannen moeten namelijk voldoen aan de wet (in casu met name het Besluit ruimtelijke ordening), dat wil zeggen 'Ladderproof' zijn.

Evenals de Ladder gaat de provincie uit van een 'ja, mits' voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Verantwoordelijkheid en afwegingsruimte ligt bij de regio. De gemeenten in de regio moeten het gezamenlijk eens worden over de gemeentegrens overschrijdende nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De verantwoordelijkheid en de afwegingsruimte liggen bij de regio. Dit is in lijn met de gedachte van de Omgevingswet, waarbij de verantwoordelijkheid zo decentraal mogelijk wordt belegd.

De regionale afspraken worden bij voorkeur op visie- en programmaniveau gemaakt, zodat wordt voorkomen dat pas in een laat planstadium, bijvoorbeeld bij het voorontwerp van een ruimtelijk plan duidelijk wordt of wordt voldaan aan de wetgeving.

## Geen instemming door Gedeputeerde Staten

Bij het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid en de afwegingsruimte binnen het ruimtelijk spoor bij de regio ligt, past geen expliciete goedkeuring van, of instemming met, de uitkomsten van het proces in een vorm van een afrondend besluit door Gedeputeerde Staten. De samenwerkende gemeenten zijn er zelf verantwoordelijk voor dat de regionale afspraken voldoen aan de inhoud en bedoelingen van het Bro, de omgevingsverordening en nadere regels. Gedeputeerde Staten gaan er vanuit dat gemeenten op een zorgvuldige manier de afspraken tot stand laten komen, daarbij de provinciale regels in acht nemen en rekening houden met het provinciale beleid. De betrokken gemeenten hebben hier ook belang bij, omdat afspraken die niet voldoen aan de omgevingsverordening of andere provinciale regelgeving leiden tot een afbreukrisico bij de projecten die worden gebaseerd op die afspraken. Gedeputeerde Staten willen de verantwoordelijkheid voor de afspraken ook bij de gemeenten laten en niet overnemen door het nemen van een instemmingsbesluit. Een dergelijke manier van werken past goed in het stelsel van de Omgevingswet. Het ontbreken van een juridisch besluit door Gedeputeerde Staten over de regionale afspraken betekent uiteraard niet dat Gedeputeerde Staten niet betrokken wil zijn op bestuurlijk en ambtelijk niveau bij de totstandkoming van de regionale afspraken. Gedeputeerde Staten gaan er vanuit dat dergelijk overleg wordt gevoerd en door de betrokken medeoverheden de waarde van deze beleidsafstemming en samenwerking wordt ingezien.

Aandachtspunt is de kenbaarheid van gemaakte afspraken, ook voor derden. Gedeputeerde Staten gaan ervan uit dat de gemeenten gemaakte regionale afspraken beschikbaar zullen stellen op hun websites. Bij ruimtelijk plannen waarbij gebruik wordt gemaakt van de regionale afspraken, zal in de toelichting ook inzicht moeten worden geboden in de inhoud en totstandkoming van deze afspraken.

Ook de betrokkenheid van burgers (ondernemers, omwonenden, belangengroepen) en de gemeenteraden is een belangrijk aspect bij het maken van de regionale afspraken. Dit is de verantwoordelijkheid van de betrokken colleges van burgemeester en wethouders, die hier door hun gemeenteraden zo nodig op kunnen worden aangesproken. De manier waarop deze betrokkenheid wordt vormgegeven, zal per situatie kunnen verschillen. Zonder deze betrokkenheid bestaat het risico dat de afspraken onvoldoende draagvlak hebben, hetgeen bijvoorbeeld bij de besluitvorming over concrete projecten tot discussies kan leiden.

## Handreiking

Ter bevordering van een goede toepassing van de Ladder en regionale afspraken is een Handreiking beschikbaar op de provinciale website.

## Artikelsgewijze toelichting

### Artikel 1.1.1 Begripsbepalingen

#### Regio

Bij de Ladder wordt onder de regio verstaan het 'marktgebied' of 'verzorgingsgebied' van de betreffende nieuwe stedelijke ontwikkeling. Voor het bepalen van de behoefte waarin een nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet is de marktregio van belang. De inhoudelijke onderbouwing van nieuwe stedelijke ontwikkelingen moet zich dus richten op het markt- of verzorgingsgebied.

De marktregio kan echter per stedelijke ontwikkeling verschillen. Om te voorkomen dat voor elk individueel ruimtelijk plan dat gemeentegrensoverschrijdende effecten heeft een overleg moet worden ingesteld tussen de betrokken gemeenten kunnen gemeenten al bestaande regionale overlegverbanden hiervoor benutten.

Bij de regio indeling is het vooral een zoeken van een balans tussen een goede inhoudelijk gerichte indeling van marktgebieden en het zoveel mogelijk aansluiten op efficiënte (bestaande) bestuurlijke overlegverbanden.

#### Regio- en provinciegrensoverschrijdende nieuwe stedelijke ontwikkelingen

Bij nieuwe stedelijk ontwikkelingen die de grens van een regio overschrijden heeft de provincie de rol van intermediair tussen de regio's. Dat geldt ook voor provinciegrensoverschrijdende nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

#### **Artikel 2.5.2 Woningbouw**

Het artikel is geformuleerd als een 'kunnen' bepaling, om aan te geven dat het maken van de regionale afspraken een verantwoordelijkheid is van de gemeenten in de regio zelf. Het maken van regionale afspraken is geen verplichting, maar dergelijke afspraken zijn wel nodig om nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

Regionale afspraken over woningbouw kunnen in meerdere documenten worden vastgelegd. In de praktijk ontwikkelen gemeenten in regioverband doorgaans de volgende producten die op elkaar aansluiten:

1. een regionale woonvisie voor 10 jaar met een doorkijk;
2. een regionaal woonakkoord als uitvoeringsagenda voor 5 jaar; en,
3. een regionale woningbouwprogrammering voor 5 tot 10 jaar met een methodiek om nieuwbouw en transformatieplannen af te wegen en een projectenlijst. De woningbouwprogrammering kan al dan niet onderdeel uitmaken van het woonakkoord. De producten worden indien gewenst tussentijds bijgesteld en zijn onderwerp van monitoring.

#### Regionale afspraken

De regionale afspraken hebben betrekking op woonakkoorden en de regionale woningbouwprogrammering.

#### Woonakkoorden

De regio's in Noord-Holland stellen als uitwerking van het provinciaal woonbeleid regionale woonakkoorden op. De woonakkoorden dienen in overeenstemming te zijn met de provinciale Omgevingsvisie en de uitgangspunten, speerpunten, richtinggevende principes van de provinciale Woonagenda.

In een woonakkoord tussen provincie en regio worden tenminste afspraken over potentiële bouwlocaties in landelijk gebied opgenomen, zodat gemeenten aan de voorkant duidelijkheid hebben of er provinciale ruimtelijke beschermingsregimes op de locatie aan de orde zijn. De betreffende locaties in landelijk gebied worden op een kaart aangegeven. Het opnemen van deze locaties in een woonakkoord gaat vooraf aan de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking, waarbij wordt getoetst of realisatie binnen bestaand stedelijk gebied mogelijk is.

### Programmering

De regionale woningbouwprogrammering blijft een regionaal-gemeentelijke verantwoordelijkheid en zien we als bijlage bij de te sluiten woonakkoorden. Dit deel van de 'regionale afspraken' wordt door de regio zelf vastgesteld en bevat afspraken over de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwprogrammering voor de komende 5 jaar met een doorkijk naar 10 jaar. Hierbij kan tevens worden afgesproken vanaf welke omvang binnenstedelijke woningbouwontwikkelingen in de betreffende Woonakkoord-regio regionaal afgestemd worden of alleen opgenomen in de programmering, zonder deze eerst regionaal af te stemmen. De programmering moet inzicht geven in de te ontwikkelen, transformeren en herstructureren locaties in kwantiteit, kwaliteit en tijdsfasering per gemeente (oftewel een projectenlijst).

### Prognoses

De regionale woningbouwprogrammering is gebaseerd op de regionale indicatieve woningbehoefte uit de door de provincie vastgestelde bevolkingsprognose. Er kan gemotiveerd worden afgeweken van de prognoses, als bijvoorbeeld de uitkomst van de monitoring daarvoor aanleiding geeft.

### **Artikel 2.5.3 Bedrijventerreinen en kantoorlocaties**

Het artikel is geformuleerd als een 'kunnen' bepaling, om aan te geven dat het maken van de regionale afspraken een verantwoordelijkheid is van de gemeenten in de regio zelf. Het maken van regionale afspraken is geen verplichting, maar dergelijke afspraken zijn wel nodig om nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. De markt van bedrijventerreinen en kantoorlocaties is een regionale markt. Daarom staat regionale samenwerking en afstemming centraal in het provinciaal bedrijventerreinen- en kantorenbeleid.

Hoewel in artikel 2.5.3 onderscheid wordt gemaakt in enerzijds regionale afspraken over ontwikkeling, transformatie en herstructurering en anderzijds het opstellen van een regionale visie, kunnen beide onderdelen samengevoegd zijn in één document.

Basis voor zowel de visie als de afspraken is de door provincie in samenwerking met gemeenten en bedrijfsleven opgestelde behoefteraming. Daarin worden vraag en aanbod aan bedrijventerreinen en kantoorlocaties in kaart gebracht. Daarbij gaat het niet alleen om omvang in hectaren, dan wel vloeroppervlakte, maar ook om kwalitatief te onderscheiden locaties die invulling geven aan de vraag van bepaalde marktsegmenten.

Transformatie biedt mogelijkheden om overaanbod aan bedrijventerreinen en kantorenlocaties te verminderen. Echter, voorkomen moet worden dat daardoor bedrijven in problemen komen doordat zij gedwongen worden zich te verplaatsen terwijl er voor deze bedrijven onvoldoende alternatieve vestigingsmogelijkheden zijn, dan wel dat er onvoldoende uitbreidingsmogelijkheden zijn. Regionale afstemming over transformatieplannen is dan ook essentieel.

De herstructurering van verouderde bedrijventerreinen en kantorenlocaties is een middel om efficiënter gebruik van bestaande terreinen te maken en de toekomstvastheid en kwaliteit van bedrijventerreinen te behouden. Daarom is het ook onderdeel van een regionaal bedrijventerreinen- en kantorenbeleid.

### **Artikel 2.5.4 Detailhandel**

Het artikel is geformuleerd als een 'kunnen' bepaling, om aan te geven dat het maken van de

regionale afspraken een verantwoordelijkheid is van de gemeenten in de regio zelf. Het maken van regionale afspraken is geen verplichting, maar dergelijke afspraken zijn wel nodig om nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

Bij detailhandel zijn de regionale afspraken gebaseerd op regionale detailhandelsvisies. Ruimtelijk plannen die voorzien in detailhandel met een regionale impact (> 1500 m<sup>2</sup>), evenals de regionale detailhandelsvisies, worden voorgelegd aan de regionale adviescommissie detailhandel (RAC). Er zijn twee RAC's ingesteld, het RAC Noord-Holland Noord en de Adviescommissie Detailhandel Zuid (ADZ).

In de ruimtelijk plannen moet worden toegelicht of advies van een RAC is ingewonnen en hoe dit advies luidde. De RAC brengt gevraagd en ongevraagd advies uit aan gedeputeerde staten.

De detailhandelsstructuur is één geheel en uitbreidingen kunnen niet los van elkaar worden gezien. Alle plannen groter dan 1.500 m<sup>2</sup> moeten worden afgestemd (lid 1b I) met uitzondering van plannen voor ontwikkelingen in winkelgebieden die reeds groter zijn dan 25.000 m<sup>2</sup> wvo (lid 1b II). Voor deze grote winkelcentra moeten detailhandelsplannen groter dan 3.000 m<sup>2</sup> voor advisering aan de regionale adviescommissies worden voorgelegd.

Deze grote winkelcentra zijn alle hoofdwinkelcentra, te weten de binnenstadcentra van Alkmaar, Amstelveen, Amsterdam, Beverwijk, Bussum, Den Helder, Haarlem, Heerhugowaard, Hilversum, Hoofddorp, Hoorn, Purmerend, Schagen en Zaandam en de grote ondersteunende centra welke ook groter zijn dan 25.000 m<sup>2</sup> wvo, te weten Amsterdam Buikslotermeerplein en Amsterdam Amsterdamse Poort.

De genoemde grootte van winkelplannen (1.500 m<sup>2</sup> en 3.000 m<sup>2</sup>) geldt voor de totale ontwikkeling in een winkelgebied (en dus niet per winkel) en voor een tijdsperiode van twee jaar. Deze periode is gekozen om te voorkomen dat grote plannen in kleinere delen worden opgeknipt om verplichte advisering te omzeilen.

#### **Artikel 2.5.5 Overige stedelijke voorzieningen**

In het bestuurlijk overleg Noord-Holland Noord hebben gedeputeerde staten op 31 augustus 2016 toegezegd dat de regio's zelf in de gelegenheid worden gesteld om werkafspraken te maken over de wijze van regionale afstemming bij 'overige stedelijke voorzieningen', zoals bijvoorbeeld een crematorium, bioscoop of theater. Het gaat hierbij dus om stedelijke voorzieningen, niet zijnde woningbouw, bedrijventerreinen, kantoorlocaties of detailhandel. Het artikel is geformuleerd als een 'kunnen' bepaling, om aan te geven dat het maken van de regionale afspraken een verantwoordelijkheid is van de gemeenten in de regio zelf. Het maken van regionale afspraken is geen verplichting, maar dergelijke afspraken zijn wel nodig om nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

# Windenergie

## Algemeen

Met de vaststelling van de omgevingsverordening NH2020 hebben gedeputeerde staten krachtens artikel 6.22 de mogelijkheid gekregen om nadere regels te stellen ten aanzien van:

- Het toetsingskader voor een omgevingsvergunning voor het bouwen of opschalen van windturbines in de herstructureringsgebieden binnen de MRA. Dit toetsingskader heeft onder andere betrekking op de ruimtelijke kwaliteitseis zoals bedoeld in sub g.
- de aanwijzing van windenergiegebieden in de MRA waarmee kan worden afgeweken van het verbod op het bouwen van windturbines
- Windturbines met een ashoogte van maximaal 15 meter.

## Artikelsgewijs

### **Artikel 2.6.1 Toepassingsbereik**

In dit artikel wordt aangegeven op grond van welk artikel in de Omgevingsverordening NH2020 deze nadere regels zijn opgesteld.

### **Artikel 2.6.2 windturbines binnen herstructureringsgebieden MRA**

Bij de ruimtelijke inpassing van windturbines als bedoeld in artikel 6.22, tweede lid, onder g, van de verordening kan het bevoegd gezag het Noord-Hollands perspectief op de Regionale Energiestrategieën (PS, februari 2020) betrekken. Het Noord-Hollands perspectief brengt het provinciale vertrekpunt in de RES in beeld. In dit document worden de provinciale uitgangspunten voor de RES beschreven die volgen uit vastgestelde of lopende beleidstrajecten. De uitgangspunten uit het Noord-Hollandse perspectief op de RES zijn uitgewerkt in leidende principes en ontwerpprincipes voor de opwekking van onder andere windenergie. De Leidraad Landschap en Cultuurhistorie wordt eveneens betrokken bij de ruimtelijke inpassing van windturbines wanneer deze ontwikkeling plaats vindt in het landelijk gebied. De ruimtelijke kwaliteitseisen ingeval van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in het landelijk gebied staan uiteengezet in artikel 6.54 van de verordening.

### **Artikel 2.6.3 windenergiegebieden binnen de MRA**

In dit artikel wordt nader ingegaan op de aanwijzing van een windenergiegebied als bedoeld in artikel 6.22 lid 4 van de verordening.

In het eerste lid wordt beschreven welke gegevens Gedeputeerde Staten nodig hebben voor het maken van een afweging ten aanzien van het aanwijzen van een windenergiegebied binnen de MRA. Voor een goede beoordeling van een verzoek is het van belang dat met behulp van kaartmateriaal wordt aangegeven waar het voorgenomen windenergiegebied is gesitueerd.

Bij een verzoek tot aanwijzing worden, zoals beschreven in het tweede lid onder sub b, bovendien alle relevante belangen in kaart gebracht. Het gaat hierbij om het belang van onder andere duurzame energie, woongenot van omwonenden, natuur, ruimtelijke kwaliteit



de energie infrastructuur en het belang van de luchtvaart. Het inzichtelijk maken van deze belangen wordt waar mogelijk gestaafd aan uitgangspunten zoals opgenomen in (lokaal) beleid. In sub b staan de onderwerpen die betrokken moeten worden bij de ruimtelijke onderbouwing voor het windenergiegebied.

Een participatiedocument behoort ook tot de gegevens die nodig zijn voor het in behandeling nemen van een verzoek tot aanwijzing van een windenergiegebied. Wij vinden participatie en acceptatie van groot belang voor de ruimtelijke inpassing en exploitatie van hernieuwbare energieopwekking. Om die reden vragen wij, de gemeente om een participatiedocument in te dienen waarin wordt beschreven hoe de belangen van direct betrokkenen bij het verzoek tot aanwijzing zijn gehoord en afgewogen. Momenteel worden ook de Regionale Energiestrategieën opgesteld waarin duidelijk wordt op welke plekken er draagvlak bestaat voor grootschalige energieopwekking. Echter, omdat deze wijziging in de verordening vooruit loopt op de uitkomst van de RES, is voor de aanwijzing van een windenergiegebied een verwijzing naar de participatie in de RES niet voldoende. Voor het verzoek om aanwijzing vragen wij een participatiedocument dat zoveel mogelijk aansluit op de huidige standaarden voor participatie. Voor het bepalen van de participatiestrategie kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van het document Kader voor het vormgeven van participatie bij duurzame energieprojecten (2019) wat is opgesteld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

In lid 2 staat nog een extra motiveringseis als het aan te wijzen windenergiegebied binnen een herstructureringsgebied ligt. In dat geval wordt gevraagd ook aan te geven waarom en van welke criteria als bedoeld in artikel 6.22, tweede lid, de wens bestaat om af te wijken.

Lid 3 bepaalt dat het verzoek tot aanwijzing van een windenergiegebied ter advisering wordt voorgelegd aan de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (ARO).

In lid 4 wordt beschreven dat Het *Noord-Hollands perspectief op de Regionale Energiestrategie* (februari 2020) kan worden betrokken bij de aanwijzing van een windenergiegebied. Het Noord-Hollands perspectief brengt het provinciale vertrekpunt in de RES in beeld. In dit document worden de provinciale uitgangspunten voor de RES beschreven die volgen uit vastgestelde of lopende beleidstrajecten. De uitgangspunten uit het Noord-Hollandse perspectief op de RES zijn uitgewerkt in leidende principes en ontwerpprincipes voor de opwekking van onder andere windenergie.

Lid 5 bepaalt dat de aanwijzing voor een windenergiegebied vervalt als niet binnen twee jaar een ruimtelijk plan is vastgesteld ten behoeve van de plaatsing van de windturbines.

# Zonne-energie

## Algemeen

De Provincie Noord-Holland heeft opstellingen voor zonne-energie in het landelijk gebied onder voorwaarden ruimtelijk mogelijk gemaakt in artikel 6.25 van de omgevingsverordening. Dit artikel bevat in het zesde lid een delegatiebepaling aan Gedeputeerde Staten om nadere regels te stellen over in ieder geval de locatie, omvang en inpassing van opstellingen voor zonne-energie. Gedeputeerde Staten hebben hieraan uitvoering gegeven met afdeling 2.7 van de omgevingsregeling. Beide regelingen tezamen vormen de ruimtelijke spelregels voor zonne-opstellingen in Noord-Holland.

## Artikelsgewijze toelichting

### Artikel 2.7.1

In dit artikel wordt het toepassingsbereik van afdeling 2.7 geregeld. Deze is alleen van toepassing op opstellingen voor zonne-energie in het landelijk gebied als bedoeld in het eerste lid van artikel 6.25 eerste lid, van de omgevingsverordening. De regeling is niet van toepassing op opstellingen voor zonne-energie in het kader van meervoudig ruimtegebruik als bedoeld in artikel 6.25 derde lid, van de omgevingsverordening, te weten opstellingen voor zonne-energie op gronden met een bestemming voor nutsvoorzieningen, niet zijnde leidingtracés voor gas, water of elektriciteit, of voor infrastructuur voor weg, spoor, water en vliegverkeer.

### Artikel 2.7.2

In dit artikel worden regels gesteld over de locatie en omvang van een opstelling voor zonne-energie. Doel is de karakteristieke openheid van het landschap te behouden, zoveel mogelijk aan te sluiten op de bestaande netinfrastructuur en de economische (agrarische) structuur van het landelijk gebied zo min mogelijk aan te tasten.

Een opstelling voor zonne-energie in het landelijk gebied is alleen toegestaan indien deze aan minimaal één zijde aansluit op bestaand stedelijk gebied of een dorpslint (lid 1). Onder bestaand stedelijk gebied wordt verstaan het bestaand stedelijk gebied als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Besluit ruimtelijke ordening.

Het tweede en derde lid bepalen de maximaal toegestane omvang van de opstelling. Enerzijds wordt die bepaald door het aantal zijden van de opstelling dat aansluitend is op bestaand stedelijk gebied of bovenlokale infrastructuur (een rijksweg, provinciale weg of spoorweg). Daarbij geldt dat hoe meer een locatie aansluit op bestaand stedelijk gebied of de hiervoor genoemde infrastructuur, hoe groter de omvang van de opstelling mag zijn (lid 2).

Van de in het tweede lid genoemde maximaal toegestane omvang kan met maximaal 10% worden afgeweken. Hierbij gaat het om afwijkingen die nodig zijn uit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit, zoals bijvoorbeeld veroorzaakt door afwijkende verkavelingspatronen of om te komen tot een betere aansluiting op de omgeving. De afwijkingsmogelijkheid dient dan om een betere landschappelijke inpassing te realiseren.

Anderzijds wordt in het derde lid de maximale omvang bepaald door de eisen van ruimtelijke kwaliteit als bedoeld in artikel 6.54 van de omgevingsverordening. Deze eisen kunnen de op grond van het tweede lid maximaal toegestane omvang beperken. Met andere woorden, het is mogelijk dat de opstelling vanwege de ruimtelijke kwaliteit minder hectare mag omvatten dan op grond van de aansluiting op bestaand stedelijk gebied en infrastructuur geldt. Ruimtelijke kwaliteitseisen kunnen er dus toe leiden dat de omvang van een opstelling voor zonne-energie met maximaal 10 % wordt verruimd dan wel dat de omvang wordt beperkt voor zover dat nodig is op grond van het bepaalde in artikel 6.54 van de omgevingsverordening.

Het vierde lid voorkomt dat na realisatie van een opstelling voor zonne-energie met de maximale oppervlakte als bedoeld in het tweede en derde lid, een nieuwe opstelling met de daarbij behorende maximale oppervlakte mogelijk kan worden gemaakt en op die manier de wenselijke maximale oppervlakte op een locatie wordt overschreden. Aansluiting op een reeds bestaande opstelling is wel toegestaan als met de bestaande opstelling de maximale oppervlakte nog niet is bereikt en deze wordt aangevuld tot de maximale oppervlakte als bedoeld in het tweede en derde lid. Een gefaseerde realisatie van een opstelling voor zonne-energie tot de maximaal toegestane oppervlakte is dus mogelijk.

### **Artikel 2.7.3**

In dit artikel worden eisen gesteld aan de inrichting van een opstelling voor zonne-energie. Het artikel heeft als doel de bestaande ruimtelijke en ecologische kwaliteiten van het landelijk gebied op de locatie te behouden en zo mogelijk te versterken. De eisen vormen een aanvulling op het gestelde in artikel 6.54 van de omgevingsverordening en de Leidraad voor Landschap en Cultuurhistorie 2018, specifiek voor opstellingen voor zonne-energie.

De hoogte-eis in het eerste lid is gesteld om te borgen dat een opstelling voor zonne-energie de openheid van het landschap ter plaatse niet onevenredig aantast. De technische inrichting van de locatie dient er in te voorzien dat de maximale hoogte van de opstellingen beperkt blijft tot maximaal 1 meter 50 gemeten vanaf het straatpeil van de omliggende openbare wegen. Het tweede lid regelt voor twee bijzondere situaties een afwijkmogelijkheid van deze hoogte-eis. Er kan worden afgeweken van de maximale hoogte als geregeld in het eerste lid, indien (a) een hogere hoogte ten goede komt aan de ruimtelijke kwaliteit of (b) een hogere hoogte een substantiële meerwaarde voor de fysieke leefomgeving oplevert. Bij de eerste afwijkmogelijkheid moet bijvoorbeeld worden gedacht aan ontwerpen waarbij hoogteverschillen bewust worden ingezet ten behoeve van de beleving. Bij de tweede afwijkmogelijkheid kan worden gedacht aan het koppelen van een opstelling voor zonne-energie aan andere opgaven in de fysieke leefomgeving, zoals op het gebied van landbouw (bijvoorbeeld het combineren van zonnepanelen met akkerbouw), biodiversiteit (bijvoorbeeld het combineren van zonnepanelen met natuurontwikkeling) of klimaatadaptatie (bijvoorbeeld het combineren van zonnepanelen met waterberging). Er dient in een omgevingsvergunning nadrukkelijk onderbouwd te worden waarom de hoogte-afwijking noodzakelijk is voor de beoogde functie en waarom deze een substantiële meerwaarde oplevert voor de fysieke leefomgeving. De inzet van grazers ten behoeve van het beheer van de opstelling bijvoorbeeld, vormt op zichzelf genomen onvoldoende 'substantiële meerwaarde voor de fysieke leefomgeving'.

In het derde lid zijn eisen opgenomen ten aanzien van het behoud van de bestaande bodemstructuur. Het is uit oogpunt van de bodemkwaliteit en waterhuishouding onwenselijk dat de ondergrond waarop de opstellingen worden gerealiseerd op enigerlei wijze wordt verhard of verdicht ten behoeve van bouw, ontsluiting, onderhoud of fundering daarvan. Voorts wordt de bodem zoveel mogelijk ecologisch ingericht en beheerd teneinde de bodemkwaliteit en biodiversiteit te bevorderen. Dat wil zeggen het waar mogelijk bedekken van de bodem met extensieve vegetatie zoals kruidenrijk grasland of braakvegetatie (afhankelijk van de lokale bodemomstandigheden en doelsoorten) in combinatie met een extensief beheer.

In het vierde lid zijn eisen opgenomen ten aanzien van de inrichting en het beheer van de terreinafscherming en rand van de opstelling van zonne-energie. Om de schade voor landschap en natuur tot een minimum te beperken en zo mogelijk positieve effecten te sorteren wordt als eis gesteld dat de terreinafscherming en rand van de zonne-energieopstelling zoveel mogelijk ecologisch worden ingericht en beheerd. Daarbij gaat het om het realiseren van een ecologische rand, aangepast op de lokale doelsoorten en ruimtelijke situatie (bijvoorbeeld met kruidenrijk grasland, braakvegetatie, struweel, hagen of sloten) en een passeerbaarheid van het hekwerk voor kleine zoogdieren, reptielen en amfibieën, maar ondoordringbaarheid voor grote predatoren.

Het vijfde lid ten slotte bepaalt dat er een afstand van minimaal 50 meter moet zijn tussen woonbebouwing en de rand van de opstelling voor zonne-energie, in het geval een locatie aan één of meer zijden aansluitend is op woonbebouwing. Deze eis dient om een acceptabele zichtafstand te garanderen ten behoeve van het woongenot.

#### **Artikel 2.7.4**

Artikel 6.25 van de omgevingsverordening is onverkort van toepassing. Dit betekent dat ook in een stimuleringsgebied zonne-opstellingen alleen via een omgevingsvergunning voor een periode van maximaal 25 jaar kunnen worden vergund.

Zoals in de beleidsnota 'Perspectief voor Zon in Noord-Holland' is aangekondigd, kunnen er op bepaalde locaties redenen zijn om van de locatie- en omvangregels uit artikel 2.7.2 af te wijken. Deze locaties worden stimuleringsgebieden zonne-energie genoemd. Het eerste lid beschrijft dat Gedeputeerde Staten de bevoegdheid hebben om deze gebieden aan te wijzen. De regels ten aanzien van de inpassing van de opstelling voor zonne-energie (artikel 2.7.3 van de omgevingsregeling) blijven van toepassing. Aangezien het gestelde in de Omgevingsverordening NH2020 zich richt op gemeentelijke bestemmings- of omgevingsplannen is het ook voor de aanwijzing van stimuleringsgebieden zonne-energie in beginsel aan een gemeente (college van burgemeester en wethouders) om een aanvraag in te dienen bij Gedeputeerde Staten voor de aanwijzing van een stimuleringsgebied. Gedeputeerde Staten leggen de locatie en de omvang van stimuleringsgebieden zonne-energie vast door geografische ligging van de locatie op te nemen in bijlage 1 bij deze omgevingsregeling. Dit gebeurt niet eerder dan nadat Provinciale Staten over dit voornemen zijn gehoord.

Het definiëren van stimuleringsgebieden is een vorm van maatwerk en gebeurt in overleg met de betrokken gemeente. In het derde lid wordt beschreven welke gegevens

Gedeputeerde Staten vragen voor het maken van een afweging ten aanzien van het aanwijzen van een stimuleringsgebied. Voor een goede beoordeling van een aanvraag is het ten eerste van belang dat met behulp van kaartmateriaal wordt aangegeven welk gebied aangewezen moet worden als stimuleringsgebied. Het is daarnaast van belang dat gemotiveerd wordt waarom wordt afgeweken van de locatie- en omvangregels zoals gesteld in artikel 2.7.2. uit de omgevingsregeling. In deze maatwerk-afweging moeten alle relevante gebiedsspecifieke ruimtelijke- en energiebelangen meegewogen worden. Voor gebiedsspecifieke ruimtelijke belangen speelt ruimtelijke kwaliteit een bepalende rol. Het gaat dan om de vraag of afwijkende opstellingen voor zonne-energie passend zijn bij het karakter van de betreffende locatie, gelet op de ambities en ontwikkelprincipes uit de Leidraad voor Landschap en Cultuurhistorie 2018. Bij energiebelangen wordt bedoeld de bijdrage aan de energietransitie, maar ook het energetisch rendement, innovativiteit en de (on)mogelijkheden t.a.v. het elektriciteitsnetwerk. Hierbij kan ook het traject van de Regionale Energiestrategieën (RES) worden betrokken. Naast de ruimtelijke- en energiebelangen kan een onderbouwing voor het aanwijzen van een stimuleringsgebied ook bestaan uit een toelichting op de wijze waarop de opstelling voor zonne-energie bij kan dragen aan opgaven in de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld op het gebied van landbouw, biodiversiteit of klimaatadaptatie.

Een participatiedocument behoort ook tot de gegevens die nodig zijn voor het in behandeling nemen van een verzoek tot aanwijzing van een stimuleringsgebied zonne-energie. Wij vinden participatie en acceptatie van groot belang voor de ruimtelijke inpassing en exploitatie van hernieuwbare energieopwekking. Om die reden vragen wij de gemeente om een participatiedocument waarin wordt beschreven hoe de belangen van directe betrokkenen tot dusver zijn gehoord en afgewogen. De uitgangspunten van het participatiedocument sluiten zoveel mogelijk aan op de huidige standaarden voor participatie. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van het [document](#). *Kader voor het vormgeven van participatie bij duurzame energieprojecten (2019)* wat is opgesteld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarnaast adviseren we om het participatiedocument zoveel mogelijk op te stellen aan de hand van de uitgangspunten van de Gedragscode Zon op Land. Op projectniveau kan financiële participatie wenselijk zijn voor het bevorderen van draagvlak: dit biedt burgers de mogelijkheid om ook financieel deel te nemen aan het project, of op een andere manier profijt te hebben van een tegemoetkoming. Voor bovenwettelijke financiële participatieopties kan de participatiewaaijer worden geraadpleegd die in het kader van het klimaatakkoord is opgesteld ([document](#)). Momenteel worden ook de Regionale Energiestrategieën opgesteld waarin duidelijk wordt op welke plekken er draagvlak bestaat voor grootschalige energieopwekking. Echter, op dit moment is dit nog onvoldoende concreet.

Het vierde lid voorziet in de mogelijkheid om het verzoek tot aanwijzing van een stimuleringsgebied voor te leggen aan de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling. De borging van landschapskwaliteit op (boven)regionaal niveau is een belangrijke kerntaak van de provincie. Het gaat wat betreft de provincie dus niet alleen om de ruimtelijke kwaliteit van de afzonderlijke plannen zelf, maar vooral over hoe deze bijdragen aan de kwaliteit van het landschap. De provincie zet meerdere instrumenten voor ruimtelijke kwaliteit in. De onafhankelijke Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (ARO) is er daar één van. Het kwaliteitsadvies van de ARO heeft de focus op concrete provinciale plannen buiten BSG;

daarnaast kan de ARO ook voorzien in advies over gemeentelijke plannen buiten BSG. In beide gevallen heeft het advies niet alleen betrekking op de ruimtelijke kwaliteit of inpassing van de plannen zelf, maar vooral ook de bijdrage hiervan aan de kwaliteit van het landschap is van belang.

In het vijfde lid worden verschillende documenten beschreven die betrokken kunnen worden bij de beoordeling van het verzoek tot aanwijzing van een stimuleringsgebied zonne-energie. Deze lijst is niet uitputtend; ook andere informatie dan de hier genoemde documenten kan indien van belang bij de afweging worden betrokken. Het Noord-Hollands perspectief op de Regionale Energiestrategie (februari 2020) brengt het provinciale vertrekpunt in de RES in beeld. In dit document worden de provinciale uitgangspunten voor de RES beschreven die volgen uit vastgestelde of lopende beleidstrajecten. De uitgangspunten uit het Noord-Hollandse perspectief op de RES zijn uitgewerkt in leidende principes en ontwerpprincipes voor de opwekking van onder andere zonne-energie. De Leidraad Landschap & Cultuurhistorie is geborgd in artikel 6.54 van de Omgevingsverordening NH2020 en biedt handvatten voor een zorgvuldige landschappelijke inpassing. In de brochure Kwaliteitsimpuls Zonneparken worden deze handvatten uitgewerkt en geïllustreerd aan de hand van voorbeelden. Daarnaast zullen Gedeputeerde Staten in de integrale afweging de regels die gelden op grond van de Omgevingsverordening NH2020, zoals de regels voor het Bijzonder Provinciaal Landschap, Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde en het Natuurnetwerk Nederland in acht nemen. Ook andere ruimtelijke relevante belangen zoals de circulaire economie, industrie of landbouw kunnen worden betrokken in de beoordeling. Tot slot kan ook het advies van de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (ARO) betrokken worden bij de beoordeling.

### **Stimuleringsgebied zonne-energie Groene Hoek**

Op 5 april 2017 heeft het college van de gemeente Haarlemmermeer per brief een verzoek tot stimuleringsgebied aangedragen voor de locatie "Groene Hoek". Het plan voor een zonnepark op de locatie Groene Hoek, Hoofddorp stamt al uit 2015. In maart 2016 heeft de gemeente omgevingsvergunning verleend voor een ontwikkeling van een zonnepark van 26,5 hectare in dit gebied. Op dat moment was er nog geen formeel provinciaal afwegingskader. Later is de wens ontstaan voor een uitbreiding tot 50 hectare. Groene Hoek ligt in het dynamische deel van de Haarlemmermeer, tussen Schiphol, Rijksweg A4 en Hoofddorp. Vanuit de gemeente Haarlemmermeer is er brede steun voor deze locatie. Onder andere vanwege haar geïsoleerde ligging ten opzichte van ander landelijk gebied; in dezen het gemeentelijk aangewezen agrarisch kerngebied van de Haarlemmermeer. Bovendien past dit initiatief binnen de lokale en regionale ambities voor duurzame energie. De wijze waarop het plan zal worden gerealiseerd voldoet verder - op de hoogte van de opstelling na - aan de randvoorwaarden die de provincie aan zonneparken stelt. Bovendien is het plan onderbouwd met een uitgebreid landschapsplan waarin een goede ruimtelijke inpassing in de omgeving is voorzien. De hoogte van 2 meter is strikt genomen strijdig met het beleid voor zon, maar de initiatiefnemer geeft in het landschapsplan overtuigend aan dat door de specifieke verlaagde ligging van het perceel ten opzichte van de omliggende wegen en bebouwing het met de hoogtebeperking bedoelde effect wél wordt gerealiseerd. Doordat het veld zo'n 40 cm onder straatniveau van de Rijnlanderweg ligt, blijft vanuit de woningen het zicht over het veld op ooghoogte behouden.

# Voorschriften toetsen op veiligheid en leidraden voor het ontwerpen en verbeteren van regionale waterkeringen

Ter uitvoering van artikel 5.3 van de omgevingsverordening dient door Gedeputeerde Staten nadere besluiten te worden genomen. Dat betreft besluiten tot a) het vaststellen van voorschriften voor de door het dagelijks bestuur te verrichten beoordeling van de veiligheid van regionale waterkeringen, b) het vaststellen van leidraden voor het ontwerp van regionale waterkeringen.

In de verordening zijn veiligheidsnormen vastgelegd voor de regionale keringen. Deze veiligheidsnormen dienen voor de dagelijkse praktijk geoperationaliseerd te worden. Dit geschiedt enerzijds in de vorm van een voorschrift voor de toetsing en anderzijds in de vorm van een technische leidraad voor het ontwerp en verbeteren van een regionale waterkering. Omdat het hierbij om een uitwerking van de veiligheidsnorm gaat, is de bevoegdheid tot vaststelling in handen van Gedeputeerde Staten gelegd.

In het kader van het Ontwikkelingsprogramma Regionale Waterkeringen (ORK) is onder leiding van de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) door de waterschappen en provincies gewerkt aan richtlijnen, handreikingen en leidraden voor het normeren, toetsen, ontwerpen & verbeteren en beheeren & onderhouden en het inspecteren van de regionale keringen. Deze producten zijn als publicatie beschikbaar via de website van STOWA, [www.stowa.nl](http://www.stowa.nl)

In 2008 is de eerste globale toetsronde afgerond door de waterschappen die vielen onder de oude "Verordening Waterkering West-Nederland". Op basis van de ervaringen die zijn opgedaan bij deze werkzaamheden is in opdracht van de provincies Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland een addendum op de bestaande "Leidraad Toetsen op waterveiligheid regionale keringen – katern boezemkaden" ontwikkeld en heeft er een verbetering plaatsgevonden van het rekenprogramma Promotor.

Het is van belang dat de toetsing van de actuele veiligheidssituatie door de beheerders op uniforme wijze tot stand komt. De gestelde regels hebben daarom het karakter van een bindend voorschrift. Afwijking hiervan is niet mogelijk. Dit betreft de in artikel 2.8.2 van de omgevingsregeling genoemde documenten en bijbehorende programmatuur.

Wat betreft het ontwerpen en verbeteren van de regionale keringen hebben de in artikel 2.8.3 genoemde documenten het karakter van een richtlijn. De nieuwe handreikingen geven een beeld van de mogelijkheden voor het ontwerpen en verbeteren van regionale keringen. Dat betreft de in artikel 2.8.3 genoemde handreikingen. Dat betekent dat de beheerder een bepaalde ruimte wordt gelaten om in verband met specifieke plaatselijke omstandigheden af te wijken. Een afwijking kan bijvoorbeeld wenselijk zijn om voor de langere termijn een optimum te realiseren tussen aanleg- en onderhoudskosten.

# Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling

De Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (hierna: ARO) is een onafhankelijk expertteam dat adviseert inzake de ruimtelijke kwaliteit van nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied, inclusief de locatieafweging en de ruimtelijke inpassing. De ARO is ingesteld door Gedeputeerde Staten. Colleges van burgemeester en wethouders, dagelijks besturen van waterschappen en Gedeputeerde Staten kunnen de ARO in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling (initiatieffase, planontwikkelingsfase) om advies vragen.

De ARO bestaat uit een extern, onafhankelijk voorzitter en externe, onafhankelijke leden. De leden van de ARO zijn deskundigen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit in de breedste zin van het woord. In ieder geval zijn deskundigen met kennis op een of meerdere van de volgende vakgebieden vertegenwoordigd: landschap, stedenbouw, cultuurhistorie, duurzaamheid, water, natuur/biodiversiteit, (plan)economie en landbouw.

Een advies van de ARO komt tot stand in een openbare bijeenkomst, waarbij de leden onderling en met een vertegenwoordiging van de aanvrager in gesprek gaan. De manier waarop, de locatie waar en de samenstelling waarin de ARO adviseert is flexibel en wordt afgestemd op de aard en complexiteit van de adviesvraag. Voorbeelden zijn een (plenaire) vergadering in Haarlem, een digitale bijeenkomst, een overleg in kleiner gezelschap bij een gemeente of een gesprek in combinatie met een locatiebezoek.

Met de ARO wil de provincie door het aanbieden van onafhankelijk en deskundig advies een extra impuls leveren aan de ruimtelijke kwaliteit van ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat er hierbij vooral om hoe deze ontwikkelingen kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het landschap. De Leidraad Landschap en Cultuurhistorie vormt hierbij een belangrijke richtlijn en inspiratiebron. De ervaring leert dat het effect van een advies groter kan zijn, als advisering in een vroegtijdig stadium van de planvorming plaatsvindt. Het advies van de ARO is gericht aan de aanvrager, een college van B&W, het dagelijks bestuur van een waterschap of Gedeputeerde Staten. Een ARO advies is onafhankelijk. Het is geen weergave van het standpunt van GS of PS en staat los van de formele bevoegdheden van de provincie.