

Memo van vragen en antwoorden over de provinciale regeling Zonneparken in Landelijk gebied

Met dit document worden context over en nadere toelichting op de gewijzigde provinciale regeling voor Zonneparken in Landelijk gebied gegeven, die geldt vanaf 1 januari 2025.

De wijziging

Waar is de regelwijziging te vinden?

In de meest recente wijziging van de omgevingsverordening zijn naar aanleiding van de aanscherpte voorkeursvolgorde voor zon artikel 5.54 en artikel 10.12 gewijzigd.

Deze regeling is te vinden onder:

<https://www.ruimtelijkeplannen.nl/view?planidn=NL.IMRO.9930.Ovrwijregels1-va0>

Er is ook een geconsolideerde versie van de omgevingsverordening met daarin de gewijzigde regeling:

<https://www.brabant.nl/onderwerpen/omgevingsbeleid/omgevingsverordening-noord-brabant/>

Waarom is de provinciale regeling voor zonneparken in het landelijk gebied gewijzigd?

De wijziging van de regeling voor Zonneparken in Landelijk gebied, zoals opgenomen in de Omgevingsverordening, is het gevolg van de bestuurlijke afspraken die tussen het rijk en onder meer IPO en VNG gemaakt zijn over de aangescherpte voorkeursvolgorde van zonneparken. Deze afspraken staan in de Kamerbrief, ook wel de tweede Zonnebrief genoemd, van 26 oktober 2023. De bestuurlijke afspraken hebben onder meer betrekking op meer sturing geven aan de invulling van trede 4 van de NOVI zonneladder, zonneparken op landbouw- en natuurgronden, door het opnemen van uitzonderingsgronden. Onderdeel van de afspraken is ook dat de nieuwe regeling niet geldt voor plannen die in vergevorderde staat van participatie waren.

Afgesproken dat provincies hun Verordening moeten aanpassen naar aanleiding van de bestuurlijke afspraken. Per 1 januari 2025 is de regeling Zonneparken in Landelijk gebied aangepast in de provinciale Omgevingsverordening naar aanleiding van de afspraken die zijn vastgelegd in de Zonnebrief.

Wat is er gewijzigd aan de provinciale regeling voor Zonneparken in Landelijk gebied?

De wijziging van de provinciale regeling heeft betrekking op lid 2, de plaatsingsmogelijkheden van zonneparken in landelijk gebied (trede 4 van de NOVI ladder). Waar eerder, goed afgewogen en onderbouwd, zonneparken in landelijk gebied wel mogelijk waren, is nu bepaald dat in principe zonneparken in landelijk gebied niet meer mogelijk zijn tenzij er sprake is van een van de uitzonderingsgronden die zijn opgenomen in de nieuwe regeling (zie vanaf pagina 4 in dit stuk).

De vereiste om eerst de zonneladder te doorlopen om de behoefte aan zonneparken in landelijk gebied te kunnen onderbouwen, is geen nieuw beleid en blijft nog steeds van toepassing.

Voor welke zonneparken geldt de nieuwe regeling (niet)?

De nieuwe regeling geldt in principe voor alle zonneparken gelegen in landelijk gebied, zowel binnen als buiten RES-zoekgebieden voor zon. Echter, in de zonnebrief van 26 oktober 2023 staat dat *'projecten waarvan de participatietrajecten al in een vergevorderd stadium zijn en niet (helemaal) conform de aangescherpte voorkeursvolgorde zon zijn vormgegeven, doorgang kunnen vinden.'* De provincie is van mening dat zonneparken die, aantoonbaar al in een

vergevorderd stadium waren op het moment dat de ontwerp TAM-Omgevingsverordening - regelwijziging 1 in procedure is gebracht (31 mei 2024), vóór 1 juli 2025 zijn of kunnen worden vergund. Voor deze gevallen is er een overgangsregeling opgenomen (art. 10.12) in de Omgevingsverordening. Deze houdt in dat voor initiatieven waarvan voor 1 juli 2025 een vergunning is verleend, het recht van toepassing zoals dat gold op 1 januari 2024.

Zonneparken waarvoor na 1 juli 2025 vergunning worden verleend, worden getoetst aan de nieuwe regeling.

Is er uitstel mogelijk van de termijn van 1 juli 2025?

Wanneer gemeentelijke besluitvorming voor 1 juli 2025 niet gehaald wordt, kunnen Gedeputeerde Staten, op verzoek van het gemeentebestuur, voor een concreet initiatief de termijn verlengen als het naar hun oordeel voldoende is aangetoond dat besluitvorming voor 1 juli 2025 niet mogelijk was. Gedeputeerde Staten kunnen de termijn eenmalig verlengen tot 1 januari 2026.

Het gaat hierbij om plannen die aantoonbaar al in een vergevorderd stadium waren, zie hierboven, maar waarover besluitvorming voor 1 juli 2025 (net) niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat een onderzoek onverhoopt langere tijd in beslag neemt. Het gaat nadrukkelijk niet om plannen die pas in een laat stadium zijn ontwikkeld en daardoor niet aan de gestelde termijn kunnen voldoen.

Het verlenen van uitstel van de termijn tot 1 januari 2026 door Gedeputeerde Staten houdt niet in dat het plan voldoet aan de voorwaarden die worden gesteld aan een zonnepark op die specifieke locatie in de Omgevingsverordening. Inhoudelijk toetsing hiervan dient dan nog plaats te vinden.

De regeling Zonneparken in Landelijk gebied

Hieronder worden lid 1 en 2 van de regeling Zonneparken in Landelijk gebied (art. 5.54 omgevingsverordening Noord-Brabant geconsolideerde versie per 01-01-2025) per lid toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op veelgestelde vragen over de regeling.

NB Bij onduidelijkheid of multi-interpretabel invullen van de toelichting geldt in principe dat de regeling en de bijbehorende toelichting in de Omgevingsverordening altijd leidend zijn.

Art 5.54, lid 1

1. Een omgevingsplan ter plaatse van Landelijk gebied kan de ontwikkeling van een zonnepark mogelijk maken om te voldoen aan de doelstellingen voor het opwekken van duurzame energie als uit onderzoek blijkt dat de aanleg van een zonnepark noodzakelijk is omdat in onvoldoende mate voorzien kan worden in de behoefte aan duurzame energie door:

- a. de ontwikkeling van andere vormen van duurzame energie; en*
- b. het opwekken van zonne-energie op daken en gevels of gronden binnen bestaand ruimtebeslag als bedoeld in artikel 5.4.*

Wat wordt gevraagd bij lid 1?

Lid 1 is gericht op het toepassen en doorlopen van de zonneladder. De provinciale zonneladder is gebaseerd op de NOVI-zonneladder (zie onderstaande blauwe kader). De zonneladder benoemt de voorkeursvolgorde voor het plaatsen van zonnepanelen en het doorlopen van de zonneladder houdt in dat in eerste instantie de (gemeentelijke of regionale) behoefte aan grondgebonden zonneparken in landelijk gebied onderbouwd en gemotiveerd moet worden. Hiervoor moet de potentie van andere duurzame energiebronnen, zoals windenergie en voor de mogelijkheden voor zon op daken en gevels, in stedelijk gebied en op meervoudig ruimtegebruikslocaties, zoals vloeivelden, stortplaatsen, wegbermen, overhoeken, e.d. in beeld worden gebracht. De zonneladder is een manier om te onderbouwen hoeveel vermogen en oppervlakte aan grondgebonden zonneparken in het landelijk gebied nodig zijn om de opgave duurzame opwek te halen.

De zonneladder is in 2020 als nationaal beleid vastgelegd in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). De zonneladder vraagt van betrokken partijen om eerst te kijken naar de mogelijkheden van zonnepanelen op daken en gevels (trede 1), op gronden binnen bestaand stedelijk gebied (trede 2) en gronden buiten bestaand stedelijk gebied zoals weg- en spoorbermen, water, zuiveringsinstallaties of stortplaatsen (trede 3). Installaties voor zonnepanelen op landbouw- en natuurgronden vallen in trede 4.

Wat wordt bedoeld met Landelijk gebied?

Artikel 5.54 heeft betrekking op de nieuwvestiging van zonneparken in landelijk gebied. Landelijk gebied is als zodanig begrensd in de omgevingsverordening en bestaat onder meer uit agrarische gronden al dan niet met waarden zoals ecologische of cultuurhistorische waarden, restgronden, wegbermen, stortplaatsen (niet ecologisch) oppervlaktewater. Voor zonnepanelen op daken in landelijk gebied geldt de regeling niet. Ook zonnepanelen binnen bestaand ruimtebeslag vallen niet onder de regeling (op pagina 6 wordt ingegaan op wat bestaand ruimtebeslag inhoudt).

Vanaf welke oppervlakte wordt er gesproken van een zonnepark?

De regeling geldt voor alle zonopstellingen in landelijk gebied (met uitzondering van die binnen bestaand ruimtebeslag), ongeacht of het om enkele panelen, kleinschalige of grootschalige opstellingen gaat.

Wat is bestaand ruimtebeslag?

In artikel 5.4 van de Omgevingsverordening is bestaand ruimtebeslag gedefinieerd als de aanduiding Stedelijk gebied, de aanduiding Bebouwd gebied of als er sprake is van een bestaand bouwperceel. Met 'bouwperceel' wordt bedoeld een aaneengesloten virtueel of aangeduid vlak, waarop functioneel bij elkaar behorende bebouwing en voorzieningen worden geconcentreerd, en dat bestaat uit een bouwvlak, waarbinnen de gebouwen zijn toegelaten, met de direct daaraan grenzende gronden waar ook bouwwerken geen gebouwen zijnde en vergunningvrije bouwwerken zijn toegestaan. Onder een 'bestaand bouwperceel' wordt verstaan: 'een bouwperceel waarbinnen het geldende omgevingsplan het bouwen van gebouwen en bijbehorende bouwwerken met een gezamenlijke oppervlakte van meer dan 100 m² toestaat'

Moeten eerst alle daken benut zijn voordat zonne-energie in het landelijk gebied gerealiseerd mag worden?

De provinciale zonneladder gaat niet uit van volgtijdelijkheid bij de realisatie van zonne-energie. Dat houdt in dat niet eerst op alle potentieel geschikte daken zon gerealiseerd moet zijn voordat er zonneparken in landelijk gebied gerealiseerd kunnen worden.

Art 5.54, lid 2

1. *Bij gebleken noodzaak is de ontwikkeling van een zonnepark alleen mogelijk in een of meer van de volgende gevallen:*
 - a. *er is sprake van meervoudig ruimtegebruik als bedoeld in artikel 5.8 doordat het zonnepark in combinatie met of ten dienste van een andere functie wordt ontwikkeld;*
 - b. *het zonnepark wordt gerealiseerd op gronden die niet landbouwkundig in gebruik zijn of waarvan beleidsmatig is vastgelegd dat het landbouwkundig gebruik wordt beëindigd; of*
 - c. *het zonnepark draagt bij aan de vermindering van netcongestie of zorgt voor vergroting van een efficiënter netwerkgebruik en wordt aansluitend op bestaand ruimtebeslag als bedoeld in artikel 5.4 of in combinatie met windturbines ontwikkeld.*

Wat is gebleken noodzaak?

De gebleken noodzaak volgt uit het toepassen van de zonneladder. Door het in beeld brengen van de opgave, het gebruikmaken van andere duurzame energiebronnen voor het invullen van deze opgave en het in beeld brengen van de potentie voor zon op trede 1, 2 en 3 van de NOVI

zonneladder, kan worden onderbouwd hoeveel vermogen aan zonneparken nodig is in landelijk gebied voor het behalen van de opgave.

Wat zijn de uitzonderingsgronden voor zonneparken in landelijk gebied?

Op basis van bestuurlijke afspraken over de aanscherping van het zonbeleid, zoals hierboven beschreven, zijn zonneparken op landbouwgronden in principe niet meer mogelijk. De Omgevingsverordening kent geen gebiedsaanduiding landbouwgronden maar wel landelijk gebied. Dit omvat alle gebieden die niet zijn aangeduid als Stedelijk gebied en Natuurnetwerk dus landbouwgronden maar bijvoorbeeld ook oppervlaktewater en wegbermen.

Er zijn 3 uitzonderingsgronden opgenomen in de regeling op basis waarvan zonneparken in landelijk gebied (onder voorwaarden) mogelijk zijn:

- a) *zonnepark als meervoudig ruimtegebruik;*
- b) *zonnepark op transitiegronden;*
- c) *zonnepark dat bijdraagt aan het verminderen van netcongestie of ervoor zorgt dat het netwerk efficiënter wordt gebruikt.*

Hieronder worden deze uitzonderingsgronden uitgebreider beschreven.

Ad a) zonnepark als meervoudig ruimtegebruik;

Onder meervoudig ruimtegebruik wordt verstaan dat een zonnepark wordt gerealiseerd op gronden waarbij het huidige grondgebruik of functie gehandhaafd blijft. De nieuwvestiging van een zonnepark kan in combinatie met of ten dienste van het bestaande functie, zoals agrarisch (zon boven teelt bijvoorbeeld), wegberm/geluidswal, stortplaats, oppervlaktewater ontwikkeld worden maar mag nooit ten koste gaan van de huidige functie.

Waarom hanteert de provincie Noord-Brabant ‘meervoudig ruimtegebruik’ in plaats van ‘agri-pv’ zoals in de Zonbrief is benoemd?

De regeling ziet toe op de realisatie van zonneparken in landelijk gebied en heeft daarmee betrekking op gronden die in zowel trede 3 als trede 4 van de NOVI-zonneladder voorkomen. Voorbeelden van gronden in trede 3 zijn hierboven genoemd, bijvoorbeeld wegbermen, stortplaatsen etc. Agrarische gronden vallen in trede 4. Bij de nieuwvestiging van zonneparken op agrarische gronden moet er sprake zijn van agri-pv, wat ook een voorbeeld van meervoudig ruimtegebruik is.

Wat wordt bedoeld met agri-pv?

Agri-pv houdt in dat de gronden die als zonnepark worden gebruikt ten dienste moet blijven staan van de hoofdfunctie agrarisch. Een voorbeeld hiervan is zonnepanelen boven teelten. Een combinatie van zon met beweiding is ook denkbaar maar dan met zon-pv altijd als medegebruik. Gras, al dan niet met enkele grazers, onder een monofunctioneel zonnepark beschouwen we in principe niet als agri-pv. Een initiatief waarbij een zonnepark en agrarisch gebruik naast elkaar bestaan, bijv. op 1/3 van het perceel staat een (monofunctioneel) zonnepark en 2/3 is nog agrarisch in gebruik is, zien wij ook niet als agri-pv.

Naar de mogelijkheden voor agri-pv wordt veel onderzoek gedaan, onder meer door de WUR. Over concrete voorbeelden van agri-pv gaan wij graag vroegtijdig in gesprek met gemeenten om gezamenlijk te kijken naar de mogelijkheden.

Ad b) zonnepark op transitiegronden

Gronden die in de toekomst een andere functie krijgen en waarbij het huidige agrarische grondgebruik op termijn verdwijnt, kunnen in de tussentijd benut worden voor de opwek van

zonne-energie. Over het algemeen betreft het hier gronden die direct aansluitend aan stedelijk gebied of natuurnetwerk zijn gelegen. Het kan ook gaan om gronden die minder of ongeschikt worden voor een landbouwfunctie door verzilting, vernatting of bodemdaling.

Na afloop van de gebruikperiode van het zonnepark wordt het zonnepark verwijderd en krijgt het gebied zijn definitieve functie.

Bij zonneparken op transitiegronden, waar in de toekomst natuur ontwikkeld wordt, moet extra aandacht worden besteed aan bestaande en toekomstige waarden door de specifieke inrichting van het zonnepark. De voorwaarde voor het natuurexclusief ontwikkelen van zonneparken vanuit de SDE++ (zie ook pagina 8) kan hier mede invulling aan geven. Ook met de uitwerking van kwaliteitsverbetering van het landschap/landschappelijke inpassing dient rekening worden gehouden met de (te ontwikkelen) waarden in het gebied.

Dat er sprake is van transitiegronden moet specifiek in gemeentelijk ruimtelijk beleid worden geborgd.

Hoe moet transitiegrond geborgd worden?

Binnen de omgevingswet bestaan er verschillende instrumenten waarmee de transitie van gronden vastgelegd kan worden. Van belang is dat een instrument zelfbindend is voor de gemeente en dat daarin is vastgelegd dat na de gebruikperiode van de grond voor een zonnepark, de gronden een nieuwe/andere functie krijgen. Denkbare instrumenten hiervoor zijn bijvoorbeeld een omgevingsplan die de onderliggende bestemming wijzigt, de verwerking in de gemeentelijke omgevingsvisie of het vastleggen van/in een ontwikkelingsrichting voor een gebied. De provincie schrijft wel voor dat maar niet hoe de transitie in gemeentelijk beleid moet worden vastgelegd.

Ad c) zonnepark dat bijdraagt aan het verminderen van netcongestie of ervoor zorgt dat het netwerk efficiënter wordt gebruikt.

Bij deze uitzonderingsgrond is een zonnepark in landelijk gebied toegestaan wanneer dit een bijdrage aan de vermindering van netcongestie of netneutraal aansluiten tot gevolg heeft. Het gaat hierbij om slimme oplossingen waarbij de netbeheerder ook eisen stelt aan veiligheid (in verband met overstroom of spanningspieken) en betrouwbaarheid (stabiliteit van lokale en regionale elektriciteitsnet). Er is daarom altijd afstemming nodig met de netbeheerder. Vanuit het oogpunt van zorgvuldig ruimtegebruik en het principe van vraag en aanbod zo dicht mogelijk bij elkaar brengen, is bepaald dat een zonnepark moet aansluiten op bestaand ruimtebeslag of in combinatie met windturbines wordt ontwikkeld.

Wat wordt verstaan onder vermindering van netcongestie of netneutraal aansluiten?

Door de slimme oplossingen ruimtelijk te clusteren met bestaande functies kunnen opwek en afname op korte afstand gecombineerd worden, wat naast ruimtelijke- en landschappelijke kwaliteit ook bijdraagt aan een efficiënter netwerkgebruik.

Er is sprake van efficiënter netwerkgebruik of vermindering van netcongestie bij:

- Cable pooling, waarbij een zonnepark en een windpark gebruik maken van een gedeelde aansluiting;
- Zonprojecten met een directe aansluiting of een directe lijn op een afnemer (bijvoorbeeld op een bedrijventerrein);
- Energiehubs die het zonnepark integreren met meerdere afnemers;
- Zonneparken in combinatie met een elektriciteitsopslagsysteem (EOS) waarbij tevens sprake is van een capaciteitsbeperkend contract (CBC).

Dit is een limitatief aantal mogelijkheden wat wil zeggen dat het alleen kan in deze situaties en dat er geen andere situaties denkbaar zijn waarvoor deze uitzonderingscategorie kan gelden.

Is een zonnepark dat bijdraagt aan het verminderen van netcongestie of ervoor zorgt dat het netwerk efficiënter wordt gebruikt altijd aanvaardbaar?

Nee. Voor alle ruimtelijke ontwikkelingen in landelijk gebied, en dus ook voor zonneparken, gelden basisprincipes voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 5.1.2 Omgevingsverordening). Daarnaast moet de ontwikkeling zich verhouden tot mogelijk aanwezige gebiedswaarden. Op pagina 8 van dit document staat een korte nadere toelichting hiervan.

Wat wordt bedoeld met aansluitend op bestaand ruimtebeslag ?

Een zonnepark dient direct fysiek aan te sluiten aan bestaand ruimtebeslag en niet op (enige) afstand van'. Reden hiervoor is om de aanleg van zonneparken 'midden' in landelijk gebied te voorkomen. Vanuit het principe zorgvuldig ruimtegebruik (zie hieronder op pagina 8 bij basisprincipes), ruimtelijke kwaliteit, concentratie van functies en het tegengaan van verrommeling van het landschap is dit van provinciaal belang.

Overige vragen

Vanaf wanneer geldt de 25-jaarstermijn?

Vanwege het tijdelijke karakter van zelfstandige opstellingen voor zonne-energie, zowel gezien vanuit de snelheid in technologische ontwikkelingen en innovaties als vanuit een gangbare gebruikstermijn van zonnepanelen, is de ontwikkeling van een zonnepark uitsluitend mogelijk met een regeling voor tijdelijk gebruik van 25 jaar. In lid 3 van art. 5.54 is dan ook als voorwaarde opgenomen dat geborgd wordt dat het zonnepark tijdelijk, voor ten hoogste 25 jaar, wordt toegelaten. De gemeente bepaalt zelf op welk objectief moment de 25-jaarstermijn begint te lopen.

Moet de kwaliteitsverbetering van het landschap ook na 25 jaar worden verwijderd?

Na afloop van de 25-jaarstermijn moeten de zonnepanelen en de daarbij behorende voorzieningen worden verwijderd. Dit houdt in dat de situatie van voor de ontwikkeling op de locatie wordt hersteld. Bij de ontwikkeling van een zonnepark wordt voorzien in een investering in het landschap (art 5.11 van de Omgevingswet, zie ook op pagina 8), waaronder landschappelijke inpassing. Omdat hierbij, bij voorkeur, wordt geïnvesteerd in de versterking van bestaande en ontwikkeling van nieuwe landschappelijke/ecologische structuren en waarden in het gebied, is het wenselijk dat deze elementen na de termijn van 25 jaar gehandhaafd blijven. Het is evenwel aan de gemeente om hierover te beslissen.

Zijn er ook zonneparken mogelijk in Natuur Netwerk?

Nee. De Omgevingsverordening kent een systematiek waarbij Landelijk gebied en Natuur Netwerk naast elkaar begrensd zijn. De regeling voor zonneparken geldt alleen voor nieuwvestiging in Landelijk gebied. Nieuwvestiging van zonneparken in Natuur Netwerk Brabant en Nederland is uitgesloten. Dit geldt ook voor nog niet gerealiseerde delen van het Natuur Netwerk.

Valt natuurinclusiviteit ook onder de uitzonderingsgrond meervoudig ruimtegebruik?

Nee. Natuurinclusiviteit kan bijdragen aan specifieke gebiedsdoelen, aan acceptatie van een zonnepark en kan invulling geven aan de voorwaarde voor kwaliteitsverbetering van het landschap maar maakt geen onderdeel uit van de regeling voor Zonneparken in landelijk gebied zoals is opgenomen in de Omgevingsverordening.

De voorwaarde van natuurinclusiviteit bij zonneparken komt uit de landelijke subsidieregeling SDE++.

Is artikel 5.54 Zonneparken in Landelijk gebied de enige regeling die van toepassing is op de nieuwvestiging van zonneparken?

Nee. Voor elke ruimtelijke ontwikkeling in landelijk gebied, dus ook zonneparken, gelden ***basisprincipes voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties***. In paragraaf 5.1.2 van de omgevingsverordening zijn deze principes opgenomen. Concreet betreft het hier de zorgplicht voor een goede omgevingskwaliteit (art. 5.7), waarbij toepassing gegeven dient te worden aan de principes: zorgvuldig ruimtegebruik (art. 5.8), lagenbenadering (art 5.9) en meerwaardecreatie (art. 5.10).

Daarnaast kunnen, afhankelijk van de locatie, voorwaarden gelden, zoals in gebieden met waarden, zoals cultuurhistorische, groenblauwe en aardkundige. De ontwikkeling dient altijd bij te dragen aan e behoud, herstel en ontwikkeling van de aanwezige waarden.

Bij elke ontwikkeling in het landelijk gebied moet in het plan tevens worden voorzien in een bijdrage voor kwaliteitsverbetering van het landschap (art 5.11). Om invulling te geven aan deze regeling zijn tussen gemeenten en provincie afspraken gemaakt in de regionale afsprakenkaders kwaliteitsverbetering van het landschap.

Andere vragen?

Mocht u een andere vraag hebben over de regeling Zonneparken in landelijk gebied die hierboven niet beantwoord is dan kunt u contact opnemen met de provinciale planoloog omgevingskwaliteit die bij uw gemeente betrokken is of met de coördinator wind -en zonne-energie en planoloog bij de provincie Noord-Brabant, Frederieke Grube: fgrube@brabant.nl