



**ENERGIE SAMEN NOORD-HOLLAND**

**Aan:** Gedeputeerde Staten van Noord-Holland  
**CC:** Provinciale Staten van Noord-Holland, ambtelijk apparaat

**Afzender:** Bestuur Energie Samen Noord-Holland  
**Contact:** manuel.den.hollander@energiesamennoordholland.nl

**Betreft:** **Position Paper | Zonneladder en zonneparken op landbouwgronden**

Datum: 1 februari 2024

Geacht college van Gedeputeerde Staten van de Provincie Noord-Holland,

De kamerbrief van het demissionair kabinet over 'aangescherpte voorkeursvolgorde zon' (26 oktober 2023) heeft veel stof doen opwaaien. [Energie Samen Noord-Holland \(ESNH\), de koepel van energiegemeenschappen in Noord-Holland](#), heeft het onderwerp én de mogelijke implicaties van die brief diepgravend onderzocht. De kamerbrief legt in feite een 'nee, tenzij' op voor zonnepanelen op landbouwgronden, daar waar het voorheen 'ja, mits' was. Daarnaast mikt de brief op verhoogde inzet voor zonnepanelen op daken en 'overige terreinen'. Tegelijk wordt vastgehouden aan de klimaatdoelen, zoals die van de Regionale Energie Strategieën (RES 2030) en verder.

ESNH vreest dat de kamerbrief 'aangescherpte voorkeursvolgorde zon' ervoor zorgt dat de doelen van de RES en de verdere energietransitie niet behaald worden. We merken nu al dat lokale overheden en provincie pas op de plaats maken bij het voortvarend faciliteren van RES-zoekgebieden. Dit terwijl het RES-proces vanuit het Klimaatakkoord van 2019 juist een versnelling teweeg moest brengen in grootschalige duurzame opwek. Onze achterban van energiegemeenschappen moet opnieuw aanzien dat veel projecten en projectideeën voor schone opwek met lokale zeggenschap waarschijnlijk niet door kunnen gaan.

De positie van ESNH is dat er absoluut ruimte moet blijven voor zonneparken op landbouwgronden. Laat boeren die dat willen, samen met de energiegemeenschappen (tijdelijke) zonneparken ontwikkelen die mooi ingepast zijn, de biodiversiteit verbeteren en bewoners in de omgeving ten goede komen. Zodat de nodige versnelling in de energietransitie niet in gevaar komt.

ESNH stelt:

1. De provincie Noord-Holland hoeft de eigen verordening niet aan te passen als het gaat om de zonneladder en de brief 'aangescherpte voorkeursvolgorde zon'. De zonneladder is voldoende geborgd in huidig beleid.
2. De bijlage van de kamerbrief (genaamd 'bestuurlijke verankering') biedt de provincie ruimte om in gesprek te gaan met het rijk over de achtergronden en interpretaties van de 'aangescherpte voorkeursvolgorde'. Waarbij argumenten uit de bijlage van onderhavig position paper gebruikt kunnen worden.
3. De kamerbrief geeft prima aanleiding om met intensivering van gezamenlijke krachten te komen tot meer zonnepanelen op daken en 'overige terreinen'. Het is daarbij wenselijk om de energiegemeenschappen en participatie van onderop (bewoners en bedrijven) onderdeel te laten zijn van die intensivering. ESNH is meer dan genegen dit verder te helpen uitwerken.

4. Er kan indien wenselijk aanvullend onderzoek gedaan worden naar hoe veel zon op landbouwgrond nodig is voor klimaatdoelen, per RES-deelregio of per gemeente. Zodat het rijk de 'zonneladder' nog meer geborgd acht.
5. Wat betreft de zonneladder moet duidelijk en expliciet worden dat de ladder niet uitgaat van een volgorde in tijd. Bijvoorbeeld e erst zonnepanelen op alle daken en daarn  pas zonnepanelen op gronden is een onmogelijke en onwenselijke vereiste die de klimaatdoelen verder uit het zicht brengt.
6. Ten slotte: indien de provincie t och overgaat tot aanpassing van de verordening om een 'nee, tenzij' voor landbouwgronden explicieter te maken, dan vraagt ESNH met klem om  ok 'coöperatieve ontwikkeling met minimaal 50% lokaal eigendom' op te nemen als uitzonderingsregel.

Voor nadere toelichting zie **Bijlage**.

Contact over dit onderwerp: [manuel.den.hollander@energiesamennoordholland.nl](mailto:manuel.den.hollander@energiesamennoordholland.nl)

## BIJLAGE: UITKOMSTEN ONDERZOEK ZONNELADDER EN KAMERBRIEF 'AANGESCHERPTE VOORKEURSVOLGORDE ZON'

### Constateringen

- A. Op 26 oktober jongstleden verscheen de kamerbrief over 'aangescherpte voorkeursvolgorde zon'. De kamerbrief legt uit dat het rijk, provincies (IPO), gemeenten (VNG) en waterschappen (UvW) afspraken gemaakt om strikte beperkingen te leggen op het ontwikkelen van zonneparken op landbouwgrond. De regels zijn zo stringent, en de uitzonderingsregels zo krap, dat sprake is van een bijna complete nationale ban op zonnepanelen op landbouwgronden.
- B. Zonder zon op vooral landbouwgrond halen we de doelen van 2030 (en daarna) niet om tot een klimaatneutrale provincie te komen. Dat blijkt keer op keer uit onderzoeken en berekeningen, vanaf het Klimaatakkoord in 2019 tot recentere berekeningen vanuit de Regionale Energie Strategieën. [De RES-monitor in Noord-Holland](#) stelt dat er een schep bij op moet om doelen te halen, en 'dat betekent meer zonneparken en zonnepanelen op daken'. Zonder landbouwgrond (zo'n 60% van het totaal areaal!) raken de doelen uit zicht.
- C. De kamerbrief lijkt invloed te hebben op het beleid van de provincie. De provincie overweegt op dit moment aanpassingen van de provinciale verordening om te kunnen voldoen aan de in de kamerbrief gestelde eisen.
- D. De categorische ban houdt een gemiste kans in om lokaal energiegemeenschappen via zeggenschap en participatie mee te laten profiteren van positieve projecten in de energietransitie. Daarnaast is de ban slecht voor boeren die een zonnepark op hun land willen voor broodnodig inkomen. Ten slotte is het een gemiste kans om via meervoudig ruimtegebruik de biodiversiteit op landbouwgronden te verbeteren en bij te dragen aan klimaatbestendigheid en recreatie op de terreinen.

### De kamerbrief: achtergrond, feiten en onduidelijkheden

Als ESNH willen we graag weten hoe dit stringente plan in de kamerbrief ontstaan is, wat de achtergronden ervan zijn, wat de doelen zijn en welke implicaties van de afspraken in de brief kunnen zijn. Wij hebben deze informatie niet op één plek kunnen vinden. Terwijl we denken dat het onderwerp te belangrijk is voor de zo urgente en breed gewenste energietransitie, om niet alle achtergrondinformatie op een rij te hebben, om op basis daarvan een goed gesprek aan te gaan en goede keuzes te kunnen maken. Omdat niet alle informatie direct voorhanden was, hebben we zelf onderzoek gedaan. Hieronder de uitkomsten daarvan in het kort.

#### ***Kamerbrief 'Tweede zonnebrief over ontwikkeling zonne-energie'.***

Een belangrijke stap richting de kamerbrief van 26 oktober was de eerdere kamerbrief '[Tweede zonnebrief over ontwikkeling zonne-energie](#)', van 6 juli 2023, oftewel de 'zonnebrief'. Hierin wordt het belang van de zogenoemde 'zonneladder' genoemd, die een voorkeursvolgorde aangeeft voor de ontwikkeling van zonnepanelen op gebouwen en gronden. De zonneladder is ontstaan en verder uitgewerkt in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Heel belangrijk hierbij is dat in de NOVI staat dat de zonneladder een voorkeursvolgorde weergeeft, maar geen volgtijdelijkheid inhoudt. Oftewel, voorkeur 1 hoeft niet 'afgerond' te zijn, voordat gestart mag worden met voorkeur 2. Feitelijk stelt de zonneladder op deze manier voor zon op landbouwgrond: 'ja, mits het nodig is en voldoet aan de regels van ruimtelijke ordening'.

Actie op alle fronten is een belangrijke voorwaarde voor een goed verloop van de energietransitie. Deze enorme opgave kan simpelweg niet worden ingevuld met enkel opwekking van duurzame energie op daken en onbenut terrein binnen het stedelijk gebied, zelfs niet in combinatie met windenergie. Het is dus van belang dat we vol inzetten op voorkeur 1 (zon op dak), maar niet wachten met ontwikkeling van zonnevelden buiten de daken om.

### **De kamerbrief over 'aangescherpte voorkeursvolgorde zon'**

De essentie van de [kamerbrief over 'aangescherpte voorkeursvolgorde zon'](#) ligt in het beperken van zon op landbouwgrond en op natuurgrond, als invulling van de genoemde zonneladder. In de brief schrijft demissionair minister De Jong dat het rijk, provincies (IPO), gemeenten (VNG) en waterschappen (UvW) afspraken gemaakt hebben over multifunctioneel gebruik van locaties voor de opwekking van zonne-energie. De overheden hebben afgesproken meer in te zetten op zonne-energie op:

1. Onderbenutte daken en gevels,
2. Binnenstedelijke terreinen en objecten,
3. In landelijk gebied gelegen terreinen en objecten,
4. En wanneer aangetoond kan worden dat voorgaande opties niet mogelijk zijn op natuur- en landbouwgrond, *maar dan alleen* bij een combinatie van een zonnepark met een 'substantiële' agrarische functie (AgriPV), op gronden in transitie of die minder geschikt zijn voor landbouwgrond, of als 'betekenisvol' bijdraagt aan het verminderen van netcongestie.

Per saldo zou dit een bijna totale ban voor zonnepanelen op landbouwgrond betekenen. De kamerbrief van 26 oktober houdt wel vast aan de doelen van 2030 (RES) en verder. Maar de brief verzuimt te melden dat het niet zo goed gaat met het halen van deze doelen, zo stelt onder meer het [Nationaal Programma RES](#). De brief laat eveneens onvermeld dat de drie uitzonderingsregels in de praktijk zeer weinig tot geen projecten zullen opleveren. De businesscase voor AgriPV is immers (zonder enorme financiële injecties) non-existent, 'gronden in transitie' zijn praktisch onvindbaar, en een zonnepark dat 'betekenisvol bijdraagt aan het verminderen van netcongestie' bestaat tot nu toe nog niet.

Het is evident dat met het uitsluiten van zon op landbouwgrond er veel minder duurzame energie geproduceerd zal worden. En toch ligt deze brief er.

### **Onduidelijk doel**

De reden voor het verbod blijft in de brief vaag. Er staat:

*"Aanleiding voor de wens tot aanscherping van de voorkeursvolgorde zon zijn de ruimtelijke implicaties van de sterk stijgende vraag naar duurzaam opgewekte elektriciteit als gevolg van de bevolkingsgroei en de energietransitie."*

Wat hiermee bedoeld wordt is onduidelijk. Terwijl vele – vaak nog potentiële – initiatieven hierdoor geraakt worden, alleen al in onze provincie. Enkele vragen doemen op. Wat is er mis met individuele boeren die ervoor kiezen om tijdelijk (!) op een deel van hun land panelen te plaatsen? Waarbij via energiegemeenschappen de omgeving de landschappelijke inpassing bepaalt en (mede-)eigenaar van het park wordt met de vruchten van dien? Is men bang dat de voedselvoorziening in het gedrang komt? Wel, in de jaren onderzoek die RES-organisaties en deskundigen hebben gedaan, blijkt dat voor 'zon op land' slechts een fractie van de totale landbouwgronden nodig is om doelen te bereiken. Voedselvoorziening komt niet in het geding.

Vindt men het uitzicht op zonneparken lelijk? Nieuwe parken worden nu volgens de [gedragscode zon op land](#) standaard aangelegd met een grote betrokkenheid en waarde voor omwonenden en met een aantoonbare toename van de natuur. Niet voor niets hebben de partijen achter de gedragscode zich al vóór het uitkomen van de brief [hard uitgesproken](#) tegen de zwaar restrictieve voornemens. Daaronder waren naast commerciële ontwikkelaars ook Vogelbescherming, de Nederlandse Vereniging van Omwonenden NLVOW en de landelijke energiecoöperatiekoepel Energie Samen.

Voor wat betreft de energiegemeenschappen van Energie Samen Noord-Holland geldt dat we graag nog een stap verder gaan wat betreft zeggenschap en financiële participatie van de lokale omgeving, en wat betreft landschappelijke inpassing en meervoudig ruimtegebruik met bijvoorbeeld versterking van biodiversiteit,

klimaatadaptatie en recreatie. Daarvan hebben we al enkele (zij het prille) voorbeelden waarover we met u graag in gesprek gaan.

### **Laat lokaal lokaal**

Tot nu toe maken gemeenten lokaal de afweging over een zonnepark, waarbij ook de provincie Noord-Holland bepaalde eisen stelt aan locatie, omvang, inpassing en opstelling van zonneparken, zie de [Omgevingsverordening NH2020](#). Daarnaast kent de provincie allerlei subsidies voor onder meer energiebesparing, zon op parkeerterreinen en duurzame warmte-opwek. Ten slotte is het zo dat binnen de RES-doelen zon op grote daken al het leeuwendeel van de nog in te vullen opgave zullen moeten dekken; in Noord-Holland Noord is dat bijvoorbeeld maar liefst 68%, versus 25% voor zon op land. RES-regio's, overheden en energiegemeenschappen proberen alle zeilen bij te zetten om te kijken wat lokaal past én op realistische wijze het halen van klimaatdoelen dichterbij brengt.

De lokale en regionale afwegingen, kijkend naar het landschap en met zeggenschap van omwonenden - wordt met de zonnebrief rigoureuus aan de kant geschoven. Per gemeente zijn er andere behoeftes en wensen en niet ieder plan voor een zonnepark is gelijk. Deze ongenueanceerde maar ook onduidelijke regelgeving in de kamerbrief brengt het halen van onze klimaatdoelen in gevaar. En brengt zo maatschappelijke schade teweeg.

### **Oplossingsrichtingen van ESNH**

We vragen de provincie om twee oplossingsrichting tegelijk te bewandelen, te weten: 1) De provincie wijzigt de verordening niet en gaat in gesprek met het rijk over de (interpretaties van de) kamerbrief over 'aangescherpte voorkeursvolgorde zon'; 2) De provincie probeert in de geest van de zonneladder het rijk comfort te bieden qua voorkeursvolgorde zon, bijvoorbeeld door intensivering van de inzet op daken en 'overige terreinen' en door per RES-deelregio en/of gemeente extra onderzoek te doen naar hoe redelijkerwijs de klimaatdoelen te bereiken met of zonder landbouwgrond. Zonder vertraging in de (potentiële) projecten. Hieronder een toelichting van de oplossingsrichtingen.

#### **Oplossingrichting 1: Bijlage 'bestuurlijke verankering' biedt ruimte**

De kamerbrief lijkt invloed te hebben op het beleid van de provincie. De provincie overweegt op dit moment aanpassingen van de provinciale verordening om te kunnen voldoen aan de in de kamerbrief gestelde eisen. In [de bijlage van de kamerbrief over 'aangescherpte voorkeursvolgorde zon'](#) zijn de afspraken tussen de overheden genoemd. Punt 8 van de lijst geeft ruimte voor onze eerste oproep aan gedeputeerde staten van Noord-Holland:

"8. Partijen onderkennen dat het goede gesprek over de voorkeursvolgorde zon op land helpt. In dat kader spreken partijen af om minimaal jaarlijks het gesprek met elkaar aan te gaan welke ontwikkelingen zich voordoen bij de voorkeursvolgorde zon op land, waarbij dilemma's besproken worden, gekeken wordt of de onder 4 genoemde bepalingen nog passend zijn en of de gemaakte afspraken leiden tot realisatie van de gestelde doelen. Dit vindt voor de eerste keer voor 1 juli 2024 plaats. Alle partijen zijn in gelijke mate verantwoordelijk voor dit overleg, waarbij het initiatief ligt bij NPRES."

Wij vragen de provincie om de verordening niet aan te passen, om zich hard te maken richting het rijk voor de verordening zoals deze is, en om stevige vraagtekens te zetten bij de stringente houding van de brief, bijvoorbeeld op basis van hierboven genoemde argumenten. Mocht de provincie desondanks overwegen om beleid aan te passen en alleen via uitzonderingsregels zon op landbouwgrond toe te staan, dan stellen we het volgende voor. Laat het in dat geval dan minimaal een positieve uitzondering zijn als een zonnepark coöperatief ontwikkeld wordt met maximale aandacht voor planmatige en financiële participatie van de omgeving. Energie Samen Noord-Holland is zeker genegen om hierbij samen op te trekken met de provincie.

## **Oplossingsrichting 2:**

Als we de kamerbrief lezen zijn we wel verheugd te vernemen dat overheden hebben afgesproken meer in te zetten op zonne-energie op (a) onderbenutte daken en gevels, (b) binnenstedelijke terreinen en objecten, en (c) landelijk gelegen terreinen en objecten. Dit biedt enig perspectief voor het halen van doelen, die steeds nog naar boven bijgesteld worden (onder meer vanwege elektrificatie van vervoer en warmte). We staan achter verhoogde inzet, en we nemen als energiegemeenschappen absoluut onze verantwoordelijkheid en rol:

Ad (a) We hebben in Noord-Holland inmiddels honderden grote daken helpen vullen met zonnepanelen, en daar gaan we volle kracht mee door. Zie onder meer ons project 'Duizend daken plan', waarin we samen met ondernemers en gemeenten proberen grote stappen te zetten op dit gebied.

Ad (b) Ook op binnenstedelijke terreinen willen we graag inspelen. Bij het identificeren en gebruikmaken van dit soort terreinen en objecten hebben we wel de hulp van overheden nodig. Zodat we ook daar projecten kunnen realiseren met minimaal 50% lokaal eigendom.

Ad (c) Ook voor landelijk gelegen terreinen geldt dat we graag in gezamenlijkheid geschikte locaties identificeren, zodat we vervolgens mooie participatieve projecten kunnen opzetten waar de lokale omgeving van profiteert.

We pleiten hierbij voor nog meer inzet van provincie en gemeenten, en geïntensiveerde samenwerking met de lokale en regionale energiegemeenschappen, die altijd ondersteund kunnen worden door ESNH. We nemen aan dat deze intensivering comfort verhogend kan werken voor het rijk als deelinvoering van 'verscherpte voorkeursvolgorde zon'.

Voor beide oplossingsrichtingen, en uiteraard ook over de probleemstelling, gaan we graag in gesprek met de provincie.

## **Adviezen ter conclusie**

Volgens onderzoek van Energie Samen Noord-Holland is het onmogelijk om de energietransitie goed en op tijd vorm te geven zonder (voor een klein deel, en tijdelijk) gebruik te maken van landbouwgronden. ESNH verneemt het graag als de analyse niet compleet genoeg is.

ESNH hoopt en adviseert dat de provincie Noord-Holland, juist om de afgesproken klimaatdoelen te halen, in gesprek gaat met IPO en het rijk. Dit om ruimte te behouden als het gaat om de 'voorkeursvolgorde zon' uit de kamerbrief van 26 oktober jongstleden.

Parallel wil ESNH graag samen met de overheden zorgen voor overzichten van realistische opwekkansen per gemeente. Waarbij dus in eerste instantie alle opwek opgeteld wordt die – realistisch gezien – bij kan dragen tot de opwekdoelen van 2030 en verder. Dit lijkt sowieso nuttig en kan het rijk hopelijk comfort geven als het gaat om de voorkeursvolgorde.

Voor de gemeenten waarin het onderzoek uitwijst dat de genoemde multifunctionele opties niet voldoende optellen, kan ESNH zorgen voor projecten zon op land binnen de RES-zoekgebieden 1.0 en 2.0. Waarbij uiteraard de regels blijven gelden in provinciale verordening en gemeentelijk beleid als het gaat om zonneparken (50% lokaal eigendom, participatie, landschappelijke inpassing etc.). De projecten kunnen uitgevoerd worden door lokale energiegemeenschappen, ondersteund door kennis en projectleiders van ESNH. Waarbij eventueel samengewerkt kan worden met commerciële ontwikkelaars.

Als dit het rijk en de provincie comfort geeft, kunnen deze onderdelen opgenomen worden in een komende provinciale verordening.

Provincie en andere overheden leggen wat ESNH betreft in een brief uit, ondersteund door de energiegemeenschappen, waarom welke keuzes zijn gemaakt. Deze brief kan gedeeld worden met het rijk en met verder iedereen die het wil lezen.

Parallel hieraan verhogen genoemde partijen (overheden en energiegemeenschappen/ESNH) hun inspanningen om op genoemde plekken (de 'multifunctionele opties') zoveel mogelijk zonnepanelen te krijgen. Het is goed voor het draagvlak als dit vergrote pakket aan intenties en maatregelen beschreven wordt en overal lokaal gedeeld wordt, via gemeentelijke kanalen en de energiegemeenschappen.