

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Datum 24 maart 2021
Betreft Beantwoording van vragen over het bericht 'Stop met zonneparken en
leg zonnepanelen op daken'

Geachte Voorzitter,

Op 19 februari 2021 zijn vragen gesteld door het lid Dik-Faber (ChristenUnie) over het bericht 'Stop met zonneparken en leg zonnepanelen op daken' (kenmerk 2021Z03457). Hierbij stuur ik u, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de antwoorden.

B. van 't Wout
Minister van Economische Zaken en Klimaat

2021Z03457

1.

Bent u bekend met het bericht 'Stop met zonneparken en leg zonnepanelen op daken'? 1)

Antwoord

Ja.

2.

Klopt het dat er in afgelopen en komende jaren 28 vierkante kilometer aan zonneparken wordt aangelegd?

Antwoord

Ik heb geen inzicht in de exacte hectares aan zonnenvelden die zijn voorzien. Omdat zonnepanelen steeds efficiënter worden, zal er de komende jaren steeds minder ruimte nodig zijn om dezelfde hoeveelheid energie op te wekken. Bij de inrichting van een zonnenveld wordt echter steeds vaker gekozen om ruimte te laten voor natuur of agrarisch gebruik, waarmee de totale oppervlakte van het zonnepark juist weer groter wordt. Ik heb wel zicht op wat er in de SDE is beschikt maar nog niet gerealiseerd. Op 1 januari 2021 was dit 3.576 MW aan zon-PV in veldopstellingen, aangevuld met 7.217 MW aan zon-PV in dakopstellingen.

3.

Klopt het dat er op slechts tien procent van de bedrijfsdaken in Nederland zonnepanelen liggen?

Antwoord

Begin 2021 was ca. 12% van de bedrijfsdaken met een oppervlakte van 1000 m² of meer voorzien van zonnepanelen¹. De zon-op-dakprojecten die al wel een SDE-beschikking hebben, maar nog niet zijn gerealiseerd, zitten nog niet in dit cijfer. Het beeld is dat na de voorjaarsronde in 2020 voor ca. 28% van de bedrijfsdaken een SDE-beschikking was. De aanvragen in de najaarsronde van 2020 worden op dit moment nog beoordeeld. Met ingang van de najaarsronde 2020 geldt de SDE++¹, waarin systemen met eigen verbruik – zoals zon op dak – eerder in aanmerking komen voor subsidie dan systemen zonder eigen gebruik, zoals zon op veld. Hiermee is de verwachting dat het relatieve aandeel zon op dak in de SDE nog verder zal stijgen.

4.

Hoe ziet u deze ontwikkelingen in het licht van de motie van het lid Dik-Faber c.s. over de zonneladder (Kamerstuk 32 813, nr. 204), die stelt dat er bij de inpassing van zonne-energie, gebruik moet worden gemaakt van een nationaal afwegingskader, zodat primair onbenutte daken en terreinen worden benut en landbouw en natuur zoveel mogelijk worden ontzien? Deelt u de conclusie dat er op dit moment dus niet gehandeld wordt naar deze zonneladder?

¹ Zie hiervoor ook de Benchmark Zon op Bedrijfsdaken 2021 van Over Morgen:
<https://benchmarkzon.overmorgen.nl/>

Antwoord

Op dit moment geldt dat het overgrote deel van de in de SDE ondersteunde projecten zon-op-dakprojecten betreft. De verwachting is dat de zonneladder tot een nog betere benutting van de daken leidt. Met ingang van de najaarsronde 2020 is het subsidiebeleid hier ook op aangepast (zie ook het antwoord op vraag 7). De zonneladder is tegelijkertijd relatief nieuw. Parken die al staan of nu worden opgeleverd, waren al in ontwikkeling voordat de zonneladder werd opgenomen in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Conform de NOVI dient deze voorkeursvolgorde door provincies en gemeenten te worden gebruikt om af te wegen waar zon-PV het beste kan worden ingepast. Dit proces vindt nu plaats bij het opstellen van de Regionale Energiestrategieën (RES).

Het beeld uit de concept-RES is dat er op dit moment grotendeels wel wordt gehandeld naar de zonneladder. De RES zet namelijk stevig in op zon-PV op daken, langs infrastructuur en op onbenutte restgronden. Wanneer in de RES'en (landbouw)gronden als zoekgebied worden aangewezen, gaat het om zonneparken tot 10 hectare.

5.

Deelt u de mening van de vragensteller dat het, met de schaarse ruimte die Nederland kent, van het grootste belang is dat er zuinig wordt omgegaan met ons landschap en onze landbouwgrond? Deelt u de mening dat het derhalve heel logisch is om eerst daken te gebruiken voor zonnepanelen en pas in laatste instantie weilanden en groen gebied?

Antwoord

Ik deel dat er zuinig omgegaan moet worden met ons landschap en onze landbouwgrond, met de nuancering dat de zonneladder wel een volgordelijkheid in de afweging inhoudt, maar niet in de uitvoering. Het gaat erom dat men in de afweging eerst serieus kijkt naar de mogelijkheden van daken, daarna naar restgronden/multifunctionele terreinen en daarna naar weilanden en groen gebied. Uit die afweging kan echter blijken dat er niet voldoende daken geschikt zijn voor het realiseren van de lokale of regionale klimaatambities, waardoor men kan concluderen dat het ook nodig is om gronden in te zetten, eventueel ook weilanden en groen gebied. De zonneladder sluit locaties daarom niet op voorhand uit, maar geeft een helder afwegingskader waarmee regionaal eerst andere mogelijkheden worden onderzocht, voordat wordt gekeken naar landbouw- of natuurgonden.

6.

Bent u bereid om het advies van Rijksadviseur Veldhuis op te volgen en bij het vormgeven van de energietransitie eerst vol in te zetten op zonnepanelen op daken?

Antwoord

Ik ben het eens met de Rijksadviseur dat het wenselijk is om stevig in te zetten op zon op dak en dat doe ik ook. Aanvullend zet ik ook in op het benutten van de ruimte langs infrastructuur, bijvoorbeeld met het programma Opwek Energie op Rijksgonden (Kamerstuk 32 813, nr. 630). Echter, zoals aangegeven in het

antwoord op vraag 5, kan het in een gebied – na een zorgvuldige afweging – blijken dat zon-PV ook op andere gronden nodig is om de gestelde klimaatdoelen te halen. Dit blijft primair een regionale afweging in de RES'en. De SDE sluit hierop aan. Daarom ben ik niet voornemens om, zoals de Rijksadviseur aanbeveelt, het subsidiebeleid te wijzigen.

Ik vind het wel van belang dat we goed in de gaten houden hoe de zonneladder in de praktijk wordt toegepast. Net als voor de concept-RES zal het PBL daarom een analyse maken van de RES 1.0 en zal uw Kamer eind dit jaar worden geïnformeerd over hoe de gehanteerde regionale invulling van de zonneladder zich verhoudt tot de voorkeursvolgorde zoals vastgelegd in de NOVI.

7.

Deelt u de opvatting dat de huidige SDE+-toekenningsvoorwaarden de verkeerde economische prikkel geven, door het zetten van zonneparken op weilanden economisch aantrekkelijker te maken dan het investeren in zon op dak?

Antwoord

Nee, ik deel deze opvatting niet. Zoals eerder aangegeven (Kamerstuk 31 239, nr. 312), geldt in de SDE++ dat de relatieve rangschikking van systemen met eigen verbruik is verbeterd ten opzichte van systemen zonder eigen verbruik. Dakgebonden systemen komen daardoor eerder voor subsidie in aanmerking dan grondgebonden systemen. Met het huidige beleid zijn zonneparken op weilanden dus niet economisch aantrekkelijker dan zon-op-dak.

8.

Welke actie gaat u ondernemen om deze verkeerde prikkel weg te nemen en het plaatsen van zonnepanelen aantrekkelijker te maken voor investeerders en energiecoöperaties?

9.

Bent u bereid het bouwbesluit aan te passen zodat alle nieuwe bedrijfsgebouwen en maatschappelijk vastgoed een dakconstructie hebben die geschikt is voor een groen dak en/of zonnepanelen?

Antwoord 8 en 9

Naast de verbeterde rangschikking in de SDE++ wordt zon op dak op diverse manieren gestimuleerd. Zo dient nieuwbouw per 1 januari 2021 te voldoen aan de eisen voor bijna energie-neutrale gebouwen (BENG). Hieronder valt een minimaal aandeel hernieuwbare energie. Om richting energieneutraliteit te komen, zal in de praktijk vaak zon op dak worden toegepast voor het benodigde aandeel hernieuwbare energie.

Voor nieuwe gebouwen die buiten de BENG vallen, zoals industriegebouwen, en voor bestaande gebouwen zonder zon-PV heeft de minister van BZK een wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl – opvolger van het Bouwbesluit 2012 onder de Omgevingswet) in consultatie gebracht. Hiermee krijgen gemeenten de bevoegdheid om maatwerk toe te passen, waarmee kan worden bepaald dat een dak duurzaam moet worden gebruikt voor de opwek van

hernieuwbare energie (met zon-PV) of klimaatadaptatie (bijvoorbeeld een groen dak). De gemeente kan hierbij gebiedsgericht differentiëren. De reden om hier voor lokaal maatwerk te kiezen en niet voor een generieke eis, is om deze keuze samen te laten gaan met lokale wensen en regionaal ruimtelijk beleid. Dit voorstel zal later dit voorjaar worden voorgehangen bij uw Kamer.

Met de BENG-eisen voor nieuwbouw en de voorgenomen wijziging in het Bbl wordt naar verwachting het grootste deel van het nieuw te bouwen dakoppervlak in Nederland voorzien van zon-PV voor in ieder geval het eigen verbruik en is de constructie dus per definitie hiervoor geschikt.

De minister van BZK en ik zijn voorts voornemens om – voor de zomer – samen met de sector in beeld te brengen of het huidige wettelijk kader, met bovengenoemde wijziging van het Bbl, voldoende prikkels bevat voor volledige benutting van nieuwe en bestaande daken, dus verder dan de eigen energiebehoefte van het onderliggende gebouw, en in hoeverre hier nog aanvullende kansen liggen (bijvoorbeeld ook voor energiecoöperaties). Hierbij zal ook worden gekeken naar andere wettelijke kaders, zoals regelgeving in het energiedomein.

10.

Hebben gemeenten volgens u voldoende ruimtelijke instrumenten in handen om te regelen dat zonnepanelen vooral op daken worden gelegd en pas in laatste instantie op weilanden? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord

Ja. Decentrale overheden staan zelf aan de lat voor hun Omgevingsvisies, waarin – in samenhang met de RES – kan worden opgenomen waar de opwek van hernieuwbare energie voorzien wordt. Daarvoor geldt de NOVI – en dus de zonneladder – in principe als kader. Soms worden aanvullende keuzes gemaakt, waarbij enkele provincies bijvoorbeeld zon op landbouwgrond (tijdelijk) uitsluiten. Ik ben van mening dat dit het resultaat kan zijn van een regionale afweging en die respecteer ik, mits de afgesproken klimaatdoelen worden gerealiseerd. De onder vraag 8/9 genoemde wijzigingen van het Bbl betreft een bevoegdheid waarmee gemeenten met maatwerk verplichtingen kunnen stellen aan daken. In de praktijk kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan een ‘dakenplan’ in de RES, waarbij de RES-partners gezamenlijk uitzoeken voor welke daken dit proportioneel zou zijn en hier vervolgens over in gesprek gaan om het plan te realiseren.

1) NOS, 18 februari 2021, 'Stop met zonneparken en leg zonnepanelen op daken'. (<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2369275-stop-met-zonneparken-en-leg-zonnepanelen-op-daken.html>)