

Status	Datum vergadering Gedeputeerde Staten	Eindtermijn
Openbaar	23 september 2025	n.v.t.

Onderwerp

Onderzoek naar juridisch afdwingbaar schrappen van zonne-energie op landbouw- en natuurgronden

Advies

1. Vast te stellen de GS-brief 'Onderzoek naar juridisch afdwingbaar schrappen van zonne-energie op landbouw- en natuurgronden' te verzenden aan de Provinciale Staten'.
2. Vast te stellen de publiekssamenvatting inzake 'Onderzoek naar juridisch afdwingbaar schrappen van zonne-energie op landbouw- en natuurgronden'.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies

Bijlagen

1. GS-brief aan Provinciale Staten betreffende onderzoek naar juridisch afdwingbaar schrappen van zonne-energie op landbouw- en natuurgronden.

1. Toelichting voor het College

Dit voorstel is opgesteld naar aanleiding van een amendement dat op 18 december 2024 door de Provinciale Staten (PS) is aangenomen. Het amendement verzoekt om bij de Herziening van het Omgevingsbeleid 2025 te onderzoeken of het juridisch afdwingbaar schrappen van hernieuwde opwek van zonne-energie op landbouw- en natuurgronden mogelijk is. De keuze om dit juridisch afdwingbaar te willen maken komt voort uit de wens om meer regie te voeren op provinciaal niveau, met het oog op het beschermen van ruimtelijke kwaliteit, het open landschap en natuurwaarden.

Het doel van het besluit is om te verkennen of de provincie gebruik kan maken van haar bevoegdheid om zonne-energie op landbouw- en natuurgronden te verbieden of te beperken via regels in de Omgevingsverordening. Dit moet gebeuren binnen de wettelijke kaders van de Omgevingswet, in het bijzonder het subsidiariteitsbeginsel, dat bepaalt dat provinciale regelgeving alleen mogelijk is als gemeenten het betreffende belang niet doeltreffend of doelmatig kunnen behartigen. Daarbij moeten Gedeputeerde Staten (GS) dus zorgvuldig motiveren waarom een provinciaal belang in het geding is, zoals het behoud van het open landschap, dat niet voldoende door gemeenten kan worden beschermd. Ook moeten zij onderbouwen waarom lichtere instrumenten, zoals samenwerking of programmatische afspraken, onvoldoende effect sorteren.

GS moeten bij hun besluitvorming diverse overwegingen meenemen. Allereerst is er de juridische toets aan het subsidiariteitsbeginsel, waarbij aangetoond moet worden dat er sprake is van een overstijgend belang dat provinciaal ingrijpen rechtvaardigt. Vervolgens moeten zij een proportionaliteitsafweging maken: is het juridisch afdwingbaar schrappen van zonne-energie het minst ingrijpende middel om het beoogde doel te bereiken? Alternatieven moeten eerst serieus zijn overwogen en pas wanneer deze onvoldoende blijken, is regelgeving via de Omgevingsverordening verdedigbaar. Tegelijkertijd moeten de GS oog hebben voor de consequenties van zo'n besluit, met name voor de uitvoering van de Regionale Energiestrategieën (RES'en) en afspraken die in dat kader gemaakt zijn. Veel RES'en rekenen op zon op veld, al dan niet op landbouwgrond, als belangrijk onderdeel van de energiemix. Wanneer dit wegvalt, ontstaat een gat in de ambitie voor duurzame opwekcapaciteit, dat waarschijnlijk moet worden opgevuld met extra windenergie. Dat brengt niet alleen technische, maar ook maatschappelijke en ruimtelijke uitdagingen met zich mee.

Het voorstel past in beginsel binnen het bestaande beleid van GS, voor zover het gericht is op het zorgvuldig afwegen van belangen bij de ruimtelijke inpassing van duurzame energie. Ook sluit het aan bij de kaders die door de PS zijn gesteld via de Routekaart RES-elektriciteit en eerdere beleidsuitgangspunten rondom zon op land. Wel betekent het een mogelijke koerswijziging in de uitvoering van de energietransitie, waarbij GS zorgvuldig zullen moeten onderbouwen hoe dit past binnen het bredere streven naar een haalbare en maatschappelijk gedragen energiemix.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag exclusief BTW	: € 0,00
Programma	: Ambitie 3 - Schone energie voor iedereen
Financiële risico's	: Er zijn geen financiële risico's.

Juridisch kader

Het besluit om juridisch afdwingbaar hernieuwde opwek van zonne-energie op landbouw- en natuurgronden te schrappen via de Omgevingsverordening kan aanzienlijke juridische gevolgen hebben. Allereerst beperkt dit besluit de mogelijkheden van gemeenten, initiatiefnemers en marktpartijen om zonneparken te ontwikkelen op gronden die in eerdere regelingen of plannen als potentieel geschikt waren aangemerkt. Dit kan leiden tot bezwaar- en beroepsprocedures, met name wanneer lopende initiatieven geraakt worden of wanneer vergunningen in voorbereiding zijn. Daarnaast kunnen belanghebbenden aanvoeren dat het provinciale ingrijpen disproportioneel is of onvoldoende gemotiveerd, met het risico dat deze besluiten ook door de rechter kunnen worden vernietigd als de provincie onvoldoende aantoont dat is voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel en/of de proportionaliteitseis.

De juridische risico's zijn dus reëel, vooral als de onderbouwing van het provinciaal belang en het falen van alternatieve (lichtere) instrumenten onvoldoende stevig is. Verder is er een risico op claims van initiatiefnemers die kosten hebben gemaakt op basis van bestaande beleidsruimte. Hoewel deze claims juridisch niet altijd kansrijk zijn, kunnen ze leiden tot reputatieschade of extra bestuurlijke druk.

2. Voorafgaande besluitvorming

Op 18 december 2024 is in de Provinciale Staten een amendement aangenomen of er bij het vaststellen van de herziening van het Omgevingsbeleid 2025, onderzocht kan worden wat de mogelijkheid is tot het juridisch afdwingbaar schrappen van hernieuwde opwek van zonne-energie op landbouw en natuurgronden. Vanwege dit amendement is dit onderzoek gedaan en wordt het nu aan Provinciale Staten aangeboden.

3. Proces

Maatschappelijk roept het voorstel mogelijk hernieuwde discussies op over de verdeling van lusten en lasten van de energietransitie. De verschuiving richting windenergie, als gevolg van het wegvallen van zon op land, kan bovendien lokaal tot verhoogde weerstand leiden, met name in gebieden waar het draagvlak al kwetsbaar is.

Ten behoeve van PS wordt de GS-brief ter kennisname aangeboden aan de Provinciale Staten, waarmee uitvoering wordt gegeven aan het in december aangenomen amendement.

4. Participatie en rolneming

Binnen de RES werken de provincie, gemeenten en waterschappen samen met maatschappelijke partners om de RES-doelstellingen voor 2030 te realiseren. Verder worden er geen stappen ondernomen voor participatie.

5. Communicatiestrategie

Een communicatiestrategie is niet noodzakelijk, aangezien verdere afhandeling onderzoek onderdeel is van de Herziening van het Omgevingsbeleid en daar een plek in krijgt.