

# Handreiking toepassing trede 4 zonneladder

Een handelingsperspectief voor  
gemeenten



**AT OSBORNE**

# Handreiking toepassing trede 4 zonneladder

Een handelingsperspectief voor gemeenten

Jacco Karens, Eefje Remijn en Nour-Eddine Schoemaker

juli 2025



**AT OSBORNE**

## Inhoudsopgave

|                                                    |           |
|----------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Inleiding</b>                                | <b>3</b>  |
| 1.1 Waaron deze handreiking?                       | 3         |
| 1.2 Voor wie?                                      | 3         |
| 1.3 Hoe maakten we deze handreiking?               | 3         |
| 1.4 Leeswijzer                                     | 3         |
| <b>2. De zonneladder</b>                           | <b>4</b>  |
| <b>3. Juridisch speelveld zonneladder</b>          | <b>5</b>  |
| 3.1 Rijksbeleid                                    | 5         |
| 3.2 Regionale Energie Strategie                    | 5         |
| 3.3 Trede 4 in de provinciale omgevingsverordening | 6         |
| 3.4 Gemeentelijk beleid                            | 7         |
| <b>4. De zonneladder in de praktijk</b>            | <b>8</b>  |
| 4.1 Instructieregels                               | 8         |
| 4.2 Jurisprudentie                                 | 9         |
| 4.3 Actuele data                                   | 12        |
| 4.4 Aanvullende argumenten                         | 14        |
| <b>5. Conclusies en advies</b>                     | <b>16</b> |

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| <b>6. Stappenschema trede 4</b> | <b>17</b> |
| <b>7. Bronnen</b>               | <b>18</b> |

## 1. Inleiding

### 1.1 Waarom deze handreiking?

Zonne-energie wordt in de toekomst één van onze grootste bronnen van energie. Nu al leggen we zonnepanelen op daken, geluidswallen en langs wegen, maar ook op natuur- en agrarische gronden. Zorgvuldige afweging van andere belangen zoals zorgvuldig ruimtegebruik is daarbij noodzakelijk. Voor die afweging wordt “de zonneladder” (zie Hoofdstuk 2) met een voorkeursvolgorde gehanteerd. Het gebruik van natuur- en agrarische gronden voor zonne-energie (trede 4) is in beginsel ongewenst (nee, tenzij), maar blijft mogelijk wanneer hiervoor een voldoende onderbouwde motivering wordt gegeven. Gemeenten vinden het echter lastig te onderbouwen wanneer zij trede 4 van de zonneladder toch kunnen inzetten. Deze handreiking helpt een gemeente een besluit (zoals een omgevingsvergunning of wijziging omgevingsplan) op dit punt te onderbouwen.

### 1.2 Voor wie?

Deze handreiking is bedoeld voor alle gemeenten in Nederland. Vergunningverleners of plantoetsers kunnen met deze handreiking beter afwegen of een initiatief voor een zonnepark op natuur of agrarische gronden kansrijk en vergunbaar is.

### 1.3 Hoe maakten we deze handreiking?

In een bureaustudie zijn de instructieregels over de voorkeursvolgorde van alle 12 provinciale omgevingsverordeningen inzichtelijk gemaakt en geanalyseerd. Tevens is een jurisprudentie-onderzoek uitgevoerd met betrekking tot uitspraken over zonneparken die zijn toegelaten op locaties die onder trede 4 van de zonneladder vallen. Aan de hand hiervan is geanalyseerd welke belangen en argumenten door bestuursorganen en rechters relevant worden geacht bij de motivering van deze besluiten. In gesprekken met twee gemeenten is verder inzichtelijk gemaakt tegen welke belemmeringen zij aanlopen bij toepassing van de zonneladder. Met experts van de Provincie Noord-Holland zijn de instructieregels over de zonneladder in de provinciale omgevingsverordening en de beschikbare data over gerealiseerde zon-PV en potentiële locaties besproken. Tot slot is in een botsproefsessie aan de hand van een initiatief voor een zonnepark deze handreiking getoetst op uitvoerbaarheid.

### 1.4 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 gaan we kort in op de totstandkoming en context van de zonneladder. In Hoofdstuk 3 bespreken we het juridisch speelveld, waarbij we specifiek ingaan op de afwegingsruimte van de gemeente. In Hoofdstuk 4 komen de praktijkervaringen aan bod en bespreken we de jurisprudentie waarin de zonneladder een rol speelde. In Hoofdstuk 5 zijn conclusies getrokken en wordt een advies gegeven. In Hoofdstuk 6 staat tot slot een processchema.



## 2. De zonneladder

In 2050 wil Nederland alleen nog duurzame energie gebruiken. Zonne-energie is goedkoop en vrij gemakkelijk op te wekken. Daarom moet dit één van de belangrijkste bronnen van elektriciteit binnen ons toekomstig energiesysteem worden.

### *Voorkeursvolgorde zon*

In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) zijn afwegingsprincipes voor ruimtegebruik opgenomen, waaronder ook een voorkeursvolgorde voor zonne-energie. De in de NOVI opgenomen voorkeursvolgorde werd in de praktijk al toegepast als beleidskader, maar was nog niet juridisch geborgd en daardoor niet afdwingbaar. De zonneladder gaat uit van een zorgvuldige ruimtelijke afweging en multifunctioneel ruimtegebruik. Dit komt tot uitdrukking in de vier treden:

**Trede 1:** Zonne-energie op daken en gevels

**Trede 2:** Zonne-energie op terreinen en objecten binnen bebouwd gebied

**Trede 3:** Zonne-energie op terreinen en objecten in landelijk gebied

**Trede 4:** Zonne-energie op landbouw- en natuurgronden

Voor elk van de treden geldt dat het zon-PV-project moet worden ingepast in het landschap én het elektriciteitsnetwerk. Zon-PV op landbouw- en natuurgronden is in principe ongewenst.

### *Lopende projecten met een vergevorderd participatieproces*

Projecten in een RES-gebied, waarvan het participatieproces al in een vergevorderd stadium is en die niet (helemaal) aan de zonneladder voldoen, kunnen doorgang vinden. Provincies kunnen zelf in hun omgevingsverordening bepalen wanneer sprake is van een ‘vergevorderd participatieproces’ en zo bepalen dat trede 4 niet van toepassing is op een lopend project.

#### **Trede 4 : “nee, tenzij”**

Zonneparken zijn op landbouw- en natuurgronden in principe ongewenst, tenzij het gaat om de volgende uitzonderingen:

1. Agri-PV: combinatie van een substantiële agrarische functie met een zonnepark.
2. Transitiegronden: landbouwgronden die op basis van bestuurlijk bindende afspraken in transitie zijn, bijvoorbeeld gronden die een andere bestemming krijgen.
3. Aanleg van een zonnepark levert een betekenisvolle bijdrage aan de vermindering van de netcongestie of zorgt voor vergroting van een efficiënter netwerk gebruik (netneutraal).

## 3. Juridisch speelveld zonneladder

### 3.1 Rijksbeleid

Hoewel de Omgevingswet de positie van gemeenten borgt volgens het principe “decentraal, tenzij”, kunnen het Rijk en provincies bindende instructieregels vaststellen. Het Rijk geeft in de Nationale Omgevingsvisie de voorkeursvolgorde voor zon aan. Deze voorkeursvolgorde is niet vastgelegd in een instructieregel van het Rijk. Provincies vonden dit niet wenselijk vanwege de specifieke vraagstukken die spelen binnen de verschillende provincies.

Maatwerk per provincie werd gewenst geacht. Bestuurlijk is daarom afgesproken dat provincies de zonneladder in hun provinciale omgevingsverordeningen vastleggen. Hierbij is besloten dat de eerste drie treden van de zonneladder worden gestimuleerd door gericht beleid. Het gebruik van landbouw- en natuurgronden is in principe ongewenst, tenzij het gaat om:

- **AGRI-PV**

Hierbij wordt een zonnepark (ook wel aangeduid als zonneveld of zonneweide) gecombineerd met een substantiële agrarische functie. Hierbij valt te denken aan het plaatsen van (transparante) zonnepanelen boven landbouwgewassen.

- **Landbouwgronden in transitie**

Indien landbouwgrond in de toekomst een andere functie krijgt, kan de oprichting van een tijdelijk zonnepark financieel bijdragen aan deze transitie. Een zonnepark mag hiervoor maximaal 30 jaar worden opgericht.

- **Vermindering netcongestie**

Een zonnepark draagt bij aan de vermindering van netcongestie of zorgt voor een efficiënter gebruik van het elektriciteitsnetwerk.

Verder is bestuurlijk afgesproken dat voor elk project noodzakelijk is dat:

- het landschappelijk inpasbaar is;
- het inpasbaar in het energienetwerk is;
- er gestreefd wordt naar 50 procent participatie van omwonenden; en
- er voldoende draagkracht voor is.

De meeste provincies hebben de voorkeursvolgorde voor zon al vertaald naar een instructieregel in hun omgevingsverordening of zijn hiermee bezig. Er zijn ook provincies die ervoor hebben gekozen helemaal geen ruimte (meer) te bieden aan een zonnepark op landbouw of natuurgronden. Hoe dwingender de instructieregel, hoe meer een gemeente wordt beperkt in haar beleidsruimte over de toepassing van trede 4 van de zonneladder.

### 3.2 Regionale Energie Strategie

In 30 regio's wordt samengewerkt aan een Regionale Energiestrategie (RES). De 30 RES-regio's hebben een gezamenlijk doel om in 2030 55 TWh op te wekken.

In een RES-regio worden de keuzes gemaakt voor duurzame elektriciteit. Keuzes over op welke locatie energie wordt opgewekt en hoeveel. Ook de keuze of het zonne-energie of windenergie betreft of een combinatie hiervan.

Gemeenteraden, Provinciale Staten en het Algemeen Bestuur van de

waterschappen stellen de RES vast. Dit zijn bestuurlijke afspraken waar een gemeenteraad zich aan dient te houden. De afspraken zijn echter niet publiekrechtelijk (door een derde) afdwingbaar.

### 3.3 Trede 4 in de provinciale omgevingsverordening

Het Rijk en de koepelorganisaties IPO, VNG en UvW hebben bestuurlijke afspraken gemaakt over het juridisch verankeren van de voorkeursvolgorde zon<sup>1</sup>. Afgesproken is dat provincies de aangescherpte zonneladder vertalen in hun provinciale verordening met een instructieregel. Dat betekent dat toepassing van de voorkeursvolgorde wordt voorgeschreven aan gemeenten die met een omgevingsplanwijziging of een omgevingsvergunning een zonnepark toelaten op een locatie.

#### Verschillende varianten van de instructieregel

Een provincie kan op verschillende manieren de zonneladder juridisch borgen in een instructieregel in de omgevingsverordening. De provincie kan zelf invulling geven aan in welke gevallen sprake is van een uitzonderingsgrond voor toepassing van trede 4. Zij kan ook beleidsruimte bij de gemeente als bevoegd gezag leggen om zelf te concretiseren wanneer daarvan sprake is. Er zijn in beginsel vier varianten voor provincies om de instructieregel te formuleren (met veel, in eniger mate of geen afwegingsruimte voor gemeenten om eigen afwegingen te maken):

1. Eén op één overnemen van de uitzonderingsgronden uit de bestuurlijke afspraken.
  - De gemeente motiveert de uitzonderingsgrond zelf en heeft *veel afwegingsruimte*.
2. Uitzonderingsgrond met voorbeelden in de toelichting of nader uitwerking in beleidsregels.
  - De gemeente motiveert de uitzonderingsgrond en heeft *afwegingsruimte*. De provincie geeft met de voorbeelden wel richting aan die afwegingsruimte of vult deze al nader in met beleidsregels.
3. Uitzonderingsgrond met limitatieve randvoorwaarden.
  - De gemeente motiveert de uitzonderingsgrond, maar heeft *weinig afwegingsruimte*. De provincie vult met de randvoorwaarden in de instructieregel al in onder welke voorwaarden de uitzonderingsgrond toegepast kan worden.
4. Uitzonderingsgrond geldt op aangewezen locaties.
  - De gemeente motiveert de uitzonderingsgrond, maar heeft *geen afwegingsruimte*, omdat de provincie al de locatie heeft aangewezen waar de uitzonderingsgrond geldt. Deze variant is in de praktijk echter niet goed denkbaar omdat bij het vooraf aanwijzen van locaties veel specifieke informatie en kennis wordt verondersteld.

---

<sup>1</sup> [27657405.Kamerbrief - Zonnebrief.pdf](#) en [Kamerbrief over aangescherpte voorkeursvolgorde zon.pdf](#)



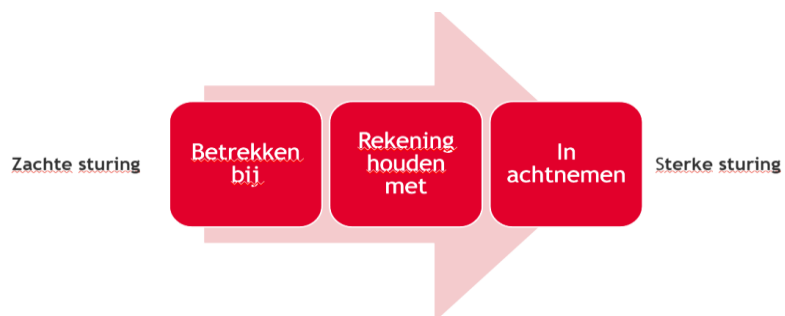
Figuur 1 verschillende wijzen van sturing bij trede 4

### Formulering instructieregel

Ook de formulering van de instructieregel zelf is van belang. De Omgevingswet onderscheidt in principe drie typen instructieregels, te weten:

- ‘betrekken bij’,
- ‘rekening houden met’ en
- ‘in acht nemen’.

De laatste formulering is het meest dwingend en geeft de gemeente geen afwegingsruimte. Bij de andere twee is dat in meer of mindere mate wel het geval.



Figuur 2 wijze van sturen formulering instructieregel

## 3.4 Gemeentelijk beleid

Het doorlopen van de treden van de ‘zonneladder’ is aan de gemeente als bevoegd gezag voor het verlenen van planologische toestemming voor het realiseren van een concreet initiatief. Een gemeente motiveert bij wijziging van het omgevingsplan of een aanvraag om een omgevingsvergunning (voor een uiteenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)) waarom de aangevraagde opstelling voor zonne-energie wel of niet is toegestaan. Afhankelijk van de afwegingsruimte die de instructieregel van de provincie biedt, is ook gemeentelijk beleid over opwek van zonne-energie of toepassing van de zonneladder van belang. Dit gemeentelijk beleid geldt dan aanvullend op de instructieregel. Een voorbeeld is het [afwegingskader grootschalige duurzame energie buitengebied Best 2024](#).



Figuur 3 Juridisch speelveld zonneladder

## 4. De zonneladder in de praktijk

### 4.1 Instructieregels

Zoals we al in het vorige hoofdstuk aangaven, is bestuurlijk afgesproken dat de provincies de aangescherpte zonneladder juridische borgen in hun omgevingsverordening. Verder blijkt ook dat provincies op verschillende manieren de zonneladder vertalen naar een regel in de omgevingsverordening. Dat betekent dat een gemeente in de ene provincie meer afwegingsruimte heeft dan in de andere. En dus ook dat de motivering van toepassing van trede 4 van de zonneladder per provincie mogelijk anders wordt ingestoken.

*Provincie Noord-Holland* heeft de aangescherpte zonneladder één op één overgenomen uit de bestuurlijke afspraken. Voor trede 4 geldt het “nee, tenzij” principe. De uitzonderingsmogelijkheden staan in artikel 6.39b van de verordening opgesomd. Daarbij stelt de provincie een aantal extra voorwaarden. Een goede landschappelijke inpassing en aansluiting op bestaande functies zijn randvoorwaardelijk. Buiten het werkingsgebied Landelijk gebied is het aan gemeenten om te bepalen of opstellingen voor zonne-energie worden toegestaan. Gedeputeerde Staten hebben hiervoor nadere regels gesteld over de locatieafweging en zorgvuldige ruimtelijke inpassing.

*Provincie Overijssel* heeft ook het “nee, tenzij” principe in haar omgevingsverordening opgenomen. Overijssel heeft daar nog als voorwaarden aan toegevoegd dat de zon-PV tijdelijk zijn (max 25 jaar), een ‘maatschappelijke meerwaarde’ onderbouwd moet worden en eist een landschappelijke kwaliteitsinvestering. In de toelichting wordt richting gegeven aan de motivering door criteria te geven aan de hand waarvan de maatschappelijke meerwaarde onderbouwd kan worden. Voor de toepassing van de aangescherpte regeling voor zonnevelden wordt een Handreiking opgesteld voor gemeenten en initiatiefnemers.

## 4.2 Jurisprudentie

Jurisprudentie die beschikbaar is over toepassing van de zonneladder dateert van voor de bestuurlijke afspraken en de vertaling daarvan in provinciale omgevingsverordeningen. De hoofdlijnen van die jurisprudentie gelden ook in de nieuwe situatie met de aangescherpte zonneladder die juridisch is geborgd in de provinciale omgevingsverordening. Het is echter nog niet helemaal duidelijk in hoeverre de bestuursrechter anders om gaat met de motivering van besluiten waarop de provinciale instructieregels van toepassing zijn. In principe hebben instructieregels een dwingend doorwerking dan beleid (waar de zonneladder voorheen vaak geborgd was), omdat Rijks- of provinciaal beleid de gemeente niet bindt bij het verlenen van vergunningen. Wel moet de gemeente daarmee rekening houden en daar zo nodig gemotiveerd vanaf wijken. Tegelijkertijd volgt uit het vorige hoofdstuk dat het maar net afhangt van de formulering van de instructieregel hoeveel ruimte er is om een eigen afweging te maken per besluit over een zonnepark. Dat betekent dat ook als de voorkeursvolgorde in instructieregels is vastgelegd, gemeenten een eigen afweging kunnen maken om zon op landbouw- of natuurgrond toe te staan.

Uit de jurisprudentie (zie bijlage) blijkt dat de zonneladder wordt gezien als een voorkeursvolgorde. De zonneladder is geen strikte toets waarbij iedere trede volledig doorlopen moet worden en moet worden beoordeeld of de mogelijkheden voor zonne-energie in trede 1 t/m 3 afzonderlijk zijn afgewogen. Wel moeten de treden aantoonbaar zijn afgewogen en moet deugdelijk worden gemotiveerd waarom voor trede 4 is gekozen. Dat betekent bijvoorbeeld dat het bevoegd gezag bij het verlenen van een zonnepark op landbouw of

natuurgrondgrond niet hoeft te bewijzen dat alle dakpotentie in de gemeente al benut is, alvorens vergunning te verlenen.

Wel dient met concrete gegevens te worden onderbouwd waarom voor dat zonnepark niet al in trede 1 t/m 3 een oplossing kan worden gevonden. Daaruit volgt dat naar mate gekozen wordt voor zon-PV op landbouw of natuurgrond, strengere eisen aan de motivering van dat besluit worden gesteld.

### Overwegingen motivering trede 4

Uit de jurisprudentie is af te leiden dat aan de volgende voorwaarden een onderbouwing in ieder geval dient te voldoen.

### Relevant beleid

Toepassing van trede 4 van de zonneladder moet zorgvuldig onderbouwd worden aan de hand van relevante beleidskaders, zoals de Regionale Energiestrategie (RES), de NOVI of gemeentelijke actieplannen voor duurzame energie. Het feit dat een zonnepark een aantoonbare bijdrage aan de doelen uit de Regionale Energiestrategie (RES), een gemeentelijke duurzaamheidsagenda of een actieplan levert, is juridisch relevant.

Het is echter niet voldoende om enkel te stellen dat uitsluitend trede 1 t/m 3 onvoldoende zijn om doelstellingen uit de RES te behalen. Bijvoorbeeld als geen enkel inzicht gegeven wordt in het maximaal te verwachten aandeel van deze tredes in relatie tot de doelstellingen of behoefte uit de RES.



### Actuele cijfers

Het bevoegd gezag hoeft niet te bewijzen dat alle potentie van daken, objecten etc. al benut is, alvorens een vergunning te verlenen voor een zonnepark op landbouw- of natuurgrond. Wel dient met concrete gegevens onderbouwd te worden waarom de hogere treden onvoldoende zijn voor het realiseren van de energieopgave. Van belang is dat actuele gegevens worden overgelegd over de inspanningen die de gemeente levert om treden 1, 2 en 3 van de zonneladder te benutten. Dit kan onder meer door informatie aan te leveren over:

- beschikbaar dakpotentieel;
- informatie over lopende projecten;
- mogelijke alternatieven, en
- eventuele belemmeringen binnen bestaand stedelijk gebied.

Algemene potentiecijfers of verwijzingen naar andere plannen of verschillen in grondprijzen volstaan niet zonder verifieerbare, actuele data. Wel kan de gemeente aan haar aannames over dakpotentieel bijvoorbeeld met CBS-gegevens, de ZonAtlas of RES-dashboard) ten grondslag leggen (zie Hoofdstuk 5). In algemene zin geldt dat als vaststaat dat als alle daken binnen de gemeente van zon-PV worden voorzien, en dit onvoldoende is om de gestelde RES-doelstelling te behalen, toepassing van trede 4 mogelijk is.

---

<sup>2</sup> Volgens een data-expert die voor dit onderzoek is geraadpleegd, ligt dat gemiddelde rond de 40%.

### Benutting daken (trede 1)

Zon op dak speelt een belangrijke rol in de energietransitie, maar het is de vraag of de autonome groei daarvan voldoende is om de RES-doelen voor 2030 te realiseren. Ook bij een ruime benutting van beschikbare dakoppervlakken is niet vanzelfsprekend dat daarmee doelstelling wordt gehaald. In de praktijk lijkt slechts een deel van het beschikbare dakoppervlak daadwerkelijk te worden benut voor zon-PV, mogelijk doordat gebruikers het aantal panelen afstemmen op hun eigen energiebehoefte.<sup>2</sup> Bovendien kunnen overheden zon op dak niet verplichten, maar alleen stimuleren.<sup>3</sup> Weliswaar kan aan de hand van concreet beleid zon-op-dak worden gestimuleerd, maar de realisatie ervan is afhankelijk van het initiatief van de gebouweigenaar. Daarbij speelt ook een rol dat voor verhuurders van bedrijfspanden de investering in zonnepanelen vaak niet aantrekkelijk is, omdat de baten vooral ten goede komen van de huurders. Dit zogenaamde “split-incentive” kan van belang zijn bij het onderbouwen van aannames over de mate waarin zon-PV op bedrijfspanden in verhuur van de grond komt.

<sup>3</sup> Voor bedrijven geldt op grond van het BAL een energiebesparingsplicht, die indirect kan leiden tot de installatie van zonnepanelen.

De gemeente mag zich verder beperken tot haar eigen gemeentegrenzen bij de beoordeling van beschikbaar dak oppervlakte. Ze hoeft dus niet te onderbouwen dat er op korte termijn wel of geen voldoende beschikbare dakoppervlakte in de gehele provincie is om via zon op dak de doelstellingen voor verduurzaming te behalen.

Het college kan al deze aspecten betrekken in haar afweging om te beoordelen dat zon-PV op landbouwgrond noodzakelijk is in het licht van hernieuwbare energiedoelstellingen.

### **Benutting andere gronden (treden 2 en 3)**

Met betrekking tot gronden in of net buiten de bebouwde kom, is het volgende van belang. Het is onvoldoende als het bevoegd gezag in zijn algemeenheid stelt dat niet kan worden voorzien in zon-PV op basis van trede 1 t/m 3, omdat in het stedelijk gebied andere plannen voor de betreffende gronden zijn. Ook het argument dat het verschil in grondprijzen (een andere functie in lucratiever voor de grondeigenaar) maakt dat deze gronden niet beschikbaar zijn, is onvoldoende. Dit zal concreter moeten worden onderbouwd aan de hand van actuele en casus-specifieke afwegingen.

### **Schaarse ruimte**

Restgronden zijn schaars. Daarbij kan meewegen dat geschikte locaties beperkt zijn, bijvoorbeeld door Natura 2000-gebieden of bosgebied. Uit een milieueffectrapportage (indien sprake is van een Natura-2000 gebied) kan bijvoorbeeld blijken dat de gekozen locatie als meest geschikt naar voren komt.

### 4.3 Actuele data

Uit de jurisprudentie blijkt dat het betrekken van actuele data bij de belangenafweging cruciaal is voor een goede onderbouwing van de keuze om trede 4 van de zonneladder toe te passen. Een RES-dashboard is hierbij bijvoorbeeld een belangrijk hulpmiddel. Dit dashboard helpt gemeenten om

#### *RES-dashboard Noord-Holland & RES-viewer*

De RES-viewer van de Provincie Noord-Holland is een interactieve kaart met bijbehorende datatools. Het dashboard biedt een helder overzicht van de oorspronkelijke basiskaart met zoekgebieden, aangevuld met lagen over onder meer vogeltrek, landbouw, natuur en de omgevingsverordening. Zo blijven uiteindelijk alleen die plekken over waar zon- of windprojecten nog mogelijk zijn. Met verschillende kleuren zijn deze locaties zichtbaar gemaakt. Het RES-dashboard biedt, op basis van de informatie in de RES-viewer, per regio inzicht in de voortgang van zonne- en windenergieprojecten. Gemeenten vullen de kaart zelf aan met initiatieven in verschillende stadia, waarna deze gegevens automatisch per deelregio worden opgeteld en vergeleken met het gezamenlijke RES-bod. Zo is zichtbaar hoeveel duurzame energie al is gerealiseerd, wat er nog in ontwikkeling is, en in hoeverre de (regionale) RES-doelstellingen worden gehaald. Het dashboard koppelt daarnaast CBS-data over zon op daken, waardoor duidelijk wordt hoeveel zonne-energie daadwerkelijk wordt opgewekt en hoe snel dit groeit.

onderbouwd te motiveren waarom uitbreiding naar trede 4 van de zonneladder soms onvermijdelijk is om de RES-doelstellingen te behalen.

Vergelijkbare informatie is te vinden op de website van de Klimaatmonitor, waarin een overzicht wordt geboden van het theoretisch en kansrijk potentieel voor zon-PV per RES-regio. De tool toont tevens de regionale doelstellingen, de projecten die in de pijplijn zitten, en de hoeveelheid zon-PV die reeds wordt gerealiseerd.

#### *Landelijke RES-dataportaal*

In het RES-dataportaal kan men – naar verwachting vanaf het najaar van 2025 – straks in één oogopslag zien hoeveel duurzame energie in elke regio al is gerealiseerd, welke projecten (zon- en windparken) nog in ontwikkeling zijn en hoe ver de regio staat ten opzichte van de RES-doelstellingen. Het RES-dataportaal heeft een bottom-up opbouw, waarbij lokale gegevens op gemeentelijk niveau worden verzameld en gevisualiseerd. De data zijn uitgesplitst per project en per gebiedsvlak (polygoon) naar opgesteld vermogen, vollasturen en het aandeel lokaal eigendom, met aanvullende details over de SDE-subsidie en de gehanteerde voorkeursvolgorde voor zon. Voor zon-op-dak worden na publicatie van de CBS-cijfers via het RVO deze toegevoegd aan het dataportaal. Gemeenten kunnen daarnaast vormvrij beleidsinformatie aanleveren. Alle gegevens kunnen één-op-één worden geëxporteerd of vergeleken met eigen data in het dataportaal.

*Let op: [De RES-doelstellingen](#) zijn vastgesteld op het niveau van de RES-regio en geven geen specifiek beeld van de opgave per gemeente. Bij het gebruik van het*

[RES-dashboard](#), [de Klimaatmonitor](#) of het RES-dataportaal is het daarom van belang om te beseffen dat deze regionale inzichten niet automatisch vertaald kunnen worden naar het gemeentelijk niveau.

#### *Openbare databronnen*

Er zijn ook andere manieren om aan relevante data te komen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van openbare bronnen zoals Zonnedakje. Met behulp van beeldherkenning en luchtfoto's is nauwkeurig in kaart gebracht waar reeds zon-PV zijn geplaatst en waar nog potentieel ligt. AI-algoritmes detecteren bestaande panelen, terwijl aanvullende algoritmes parkeerplaatsen in beeld brengen. Door deze inzichten te combineren met openbare data, ontstaat een actueel en gedetailleerd overzicht van panden en parkeerlocaties in Nederland. De applicatie toont per locatie de mate van realisatie, het technisch potentieel en de aanwezigheid van SDE-subsidie. Bovendien ontsluit [Zonnedakje](#), data van onder andere CBS en RVO, waarmee ook de voortgang en beleidsdoelen op gebiedsniveau kunnen worden gemonitord. Hiermee kan op inzichtelijke wijze worden onderbouwd in hoeverre het potentieel op daken en parkeerplaatsen is benut, alvorens over te gaan tot het gebruik van landbouw- of natuurgebieden.

Naast de eerder genoemde tool zijn er ook andere datatools beschikbaar, zoals [Zonatlas](#) en [ZonInzicht](#), die aanvullend geraadpleegd kunnen worden voor een beter inzicht in het potentieel van zonne-energie op daken.

#### *Combineren van regionale en lokale data voor een onderbouwde keuze*

Twee typen databronnen vullen elkaar goed aan bij het verkrijgen van inzicht in de benutting van zon-PV. Regionale tools, zoals het RES-dashboard en de Klimaatmonitor, bieden informatie over de voortgang op het niveau van de gehele RES-regio: hoeveel zon-PV is er al gerealiseerd en welk deel van de gezamenlijke opgave resteert nog. Lokale instrumenten, zoals Zonatlas en Zonnedakje, geven juist inzicht in het potentieel op individuele daken en percelen binnen de gemeentegrenzen. Door deze regionale en lokale inzichten met elkaar te combineren, kan zichtbaar worden dat zelfs een ambitieus gebruik van daken en restgronden binnen de gemeentegrenzen mogelijk onvoldoende is om de regionale doelstellingen te halen. In dat geval ontstaat op basis van actuele cijfers een objectieve onderbouwing voor het overwegen van zonneparken op locaties die onder trede 4 van de zonneladder vallen.

Overigens kunnen deze data ook als bouwsteen dienen als meerdere vergunningaanvragen tegelijkertijd of kortere tijd na elkaar spelen. De gemeente hoeft dan niet opnieuw data in beeld te brengen maar hoeft alleen te motiveren dat de verzamelde data nog actueel zijn.

#### *Stimuleringsmaatregelen*

Behalve cijfermatige monitoring op basis van een RES-dashboard, Klimaatmonitor, [Zonnedakje](#), [Zonatlas](#) en [ZonInzicht](#) kunnen ook op gemeentelijke beleidsmaatregelen voor zonne-energie mogelijk input geven. Als een gemeente eigen maatregelen neemt (subsidies, ondersteuning etc.) om zon-op-dak te stimuleren, dan kunnen daar mogelijk ook gegevens aan worden ontleend over de verwachte groei van zon-op-dak. Bijvoorbeeld omdat de

gemeente beter in kaart heeft op welke plaatsen concrete initiatieven mogelijk (in ontwikkeling) zijn.

#### Rol initiatiefnemer

Gelet op de rol van data bij de motivering van een besluit om een concreet project op landbouwgrond toe te staan ligt het voor de hand dat de gemeente deze data verzameld en in beeld brengt en vervolgens betreft in haar belangenafweging. Het is echter mogelijk dat ook van de initiatiefnemer wordt verlangd om deze data (voor zover ze openbaar zijn) aan te dragen bij de aanvraag, bijvoorbeeld als tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer afspraken zijn gemaakt over het aandragen van een ruimtelijke onderbouwing.

## 4.4 Aanvullende argumenten

Om aan te tonen dat zon-PV op landbouwgrond toelaatbaar is binnen de voorkeursvolgorde kunnen ook andere afwegingen of argumenten een rol spelen binnen trede 1 t/m 3.

#### Behalen RES doelstelling

Allereerst is de realisatie van verduurzamingsdoelstellingen in algemene zin, en de RES-doelstellingen meer specifiek, een dusdanig grote en omvangrijke opgave dat het noodzakelijk is om op verschillende sporen tegelijk in te zetten. De gemeente kan bijvoorbeeld aantonen welke potentie er is voor zon-PV op daken en gronden en hoe dat wordt ondersteund. Tegelijkertijd kan ze ook aangeven dat zon-PV op daken en gronden binnen en buiten de bebouwde kom onvoldoende is om de doelstellingen te behalen. Het is daarom zinvol om zoveel

mogelijk de concrete stappen te beschrijven die de gemeente zet om in de vorm van projecten en regelingen gericht op het stimuleren van bedrijven, inwoners, organisaties en verenigingen zon binnen trede 1 t/m 3 te stimuleren. Houd er bij de motivering van het besluit rekening mee dat de RES-doelstellingen op regionaal, niet op gemeentelijk niveau worden gesteld; maak daarom expliciet dat de beoordeling plaatsvindt in het licht van de doelstelling voor de hele RES-regio (met in achtneming van de deilverantwoordelijkheid van de betreffende gemeente binnen die regio).

#### Eigendom gemeente

Eveneens van belang kan zijn in hoeverre de gemeente zelf al bezig is haar eigen vastgoedportefeuille te verduurzamen door het plaatsen van zonnepanelen. Uit de jurisprudentie volgt geen verplichting om dit af te wegen maar aangezien de gemeente zelf directe invloed heeft op de groei van het aantal zonnepanelen op daken van haar eigen vastgoed is het wel denkbaar dat dit in de afweging meegenomen kan worden.

#### Belemmeringen

Daarnaast kan een inventarisatie worden gegeven van gronden en bermen binnen en buiten de bebouwde kom. Denk aan gronden langs wegen en spoorlijnen, maar ook bijvoorbeeld voormalige stortplaatsen of restruimten op bedrijventerreinen.

Daarbij kan worden aangegeven in hoeverre grondeigenaren hebben laten weten geen zon-PV op zijn terrein wil plaatsen. Aan de hand daarvan kan het bevoegd gezag bij de afweging aangeven dat een aantal mogelijke locaties binnen en

buiten de bebouwde kom in overweging is genomen (trede 2 en 3), maar dat deze locaties om uiteenlopende redenen (nog) niet inzetbaar zijn of gewoonweg niet voorhanden zijn. Daarbij mag ook een rol spelen dat om politiek-bestuurlijke redenen gronden die mogelijk wel geschikt zijn voor andere ruimtelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw, zijn gereserveerd. Dat kan bijvoorbeeld ook blijken uit sectoraal beleid, zoals een woon-, bedrijventerreinen- of recreatievisie.

## 5. Conclusies en advies

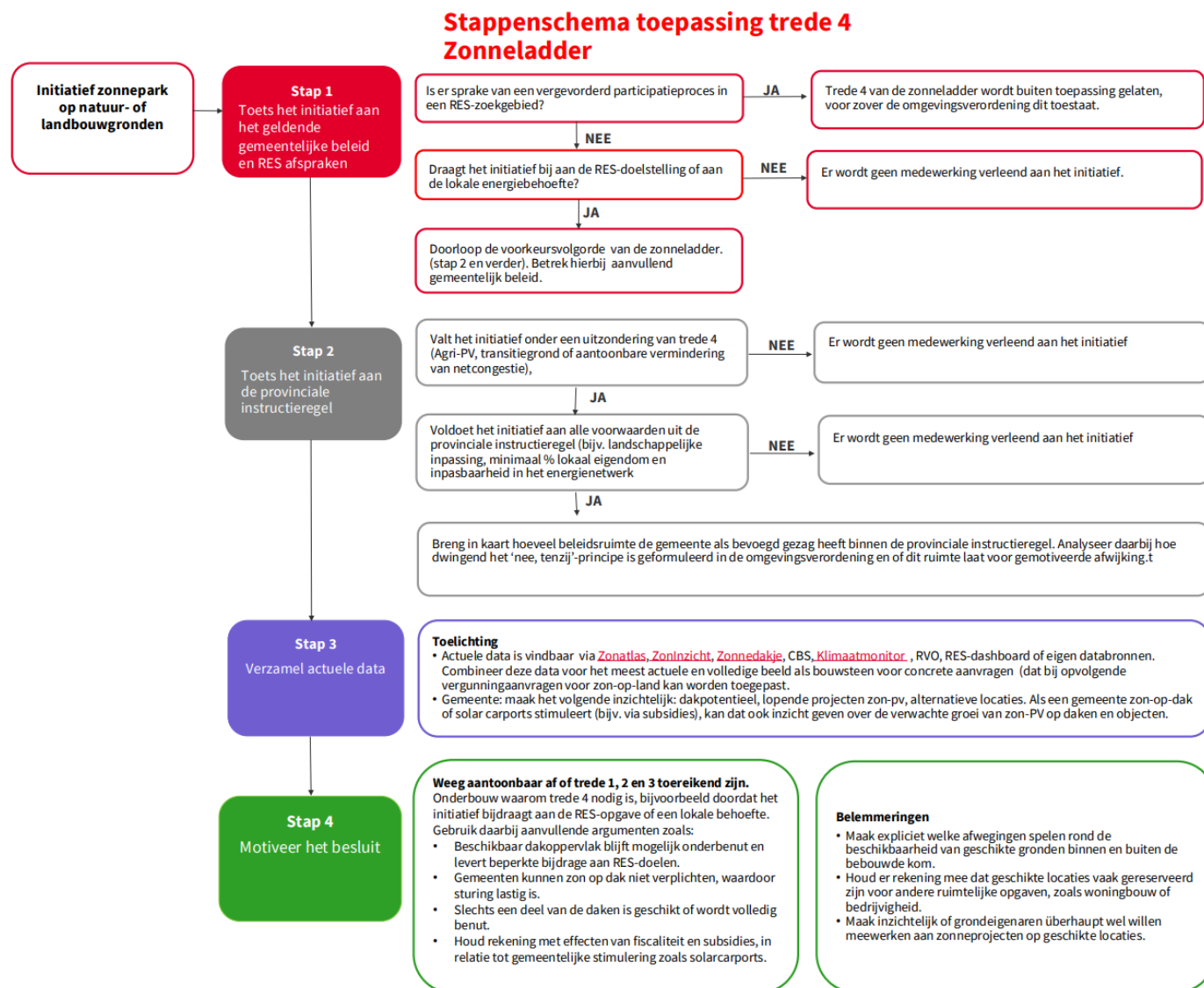
De aangescherpte zonneladder is op verschillende manieren juridische geborgd in de provinciale omgevingsverordeningen. Dat betekent dat de afwegingsruimte voor een gemeente ook per provincie kan verschillen. Hoewel in iedere provincie het principe “nee, tenzij” voor landbouw en natuurgronden geldt, heeft een gemeente in de ene provincie meer afwegingsruimte dan in de andere. Een gemeente kan bovendien aanvullend ook nog beleid (of beleidsregels) hebben vastgesteld over invulling van die afwegingsruimte.

Er is nog weinig jurisprudentie over de zonneladder en dan met name over de aangescherpte zonneladder met het “nee, tenzij principe” voor trede 4. We kunnen uit de uitspraken die recent zijn gedaan echter wel afleiden dat een motivering gebaseerd op relevant beleid, actuele data over beschikbaar dakpotentieel, over lopende zon-PV projecten, alternatieven en eventuele belemmeringen binnen bestaand stedelijk gebied tot een juridisch houdbaar besluit leidt.

Wij adviseren een gemeente bij toepassing van trede 4 van de zonneladder daarom met name:

- Het besluit te motiveren op basis van in ieder geval de RES-afspraken en indien van toepassing gemeentelijk beleid.
- Gebruik te maken van actuele data, zoals bijvoorbeeld die van het RES dashboard of de Klimaatmonitor, en deze data waar mogelijk te combineren om een zo actueel en volledig beeld te hebben.
- Aan de hand van data het volgende inzichtelijk te maken: dakpotentieel, lopende projecten zon-PV en alternatieve locaties.
- Gericht gemeentelijke stimuleringsmaatregelen, zoals subsidie voor zon op dak, te betrekken omdat deze nader inzicht geven in de verwachte groei.
- In de motivering van het besluit ook in te gaan op de dakpotentie en de gemiddelde benutting daarvan (die in praktijk veel lager is dan de dakpotentie zelf).
- Concreet te omschrijven welke projecten en regelingen de gemeente inzet om zon binnen trede 1 t/m 3 te stimuleren bij bedrijven, inwoners en organisaties.
- Aanvullende argumenten te benoemen als:
  - mogelijke locaties zijn onderzocht, maar blijken om praktische redenen (zoals eigendom of geschiktheid) niet inzetbaar;
  - de bereidwilligheid van grondeigenaren om zonnepanelen op hun grond te plaatsen;
  - het feit dat (binnenstedelijke) gronden bewust gereserveerd worden voor andere ruimtelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw of infrastructuur.

## 6. Stappenschema trede 4



## 7. Bronnen

### *Jurisprudentie*

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5417, (gemeente Bergen)  
Rechtbank Gelderland 21 maart 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:2200, (gemeente Buren)  
Rechtbank Noord-Nederland 9 januari 2024 ECLI:NL:RBNNE:2024:60, (gemeente Hoogeveen)  
Rechtbank Midden-Nederland 22 maart 2024 ECLI:NL:RBMNE:2024:1801, (gemeente De Bilt)  
Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1290, (gemeente Hilvarenbeek)  
Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3624, (gemeente Goirle)  
Rechtbank Limburg, 2 februari 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:490, (gemeente Peel en Maas)  
Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 16 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:141, (gemeente Hengelo)  
Rechtbank Gelderland 20 november 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:8039, (gemeente Ede)

### *Data*

[Regionale klimaatmonitor | Klimaatmonitor](#)

[ZonInzicht: zonnestroom per gemeente in beeld – Economisch Bureau Amsterdam](#)

[Zonatlas Dakcheck - Hoe geschikt is jouw dak voor zonnepanelen?](#)

[Zonnedakje](#)

[RES Dashboard NH](#)

© 2025, AT Osborne  
juni 2025

**AT Osborne**  
Postbus 168  
3740 AD Baarn  
(035) 543 43 43

[www.atosborne.nl](http://www.atosborne.nl)

