

Beleidskader - Kleinschalige grond- en veldopstelling van zonnepanelen voor eigen gebruik

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De laatste jaren worden er steeds meer zonnepanelen geplaatst. Vaak worden de zonnepanelen op daken geplaatst. In sommige gevallen is realisatie van zonnepanelen op daken niet mogelijk, vanwege de constructie van het dak, schaduwwerking van bomen of door de monumentale/karakteristieke status van het pand, waarbij de zonnepanelen afbreuk kunnen doen aan de karakteristieke waarde van het pand en/of de betreffende omgeving.

In deze gevallen kan het voorkomen dat initiatiefnemer de zonnepanelen in grondopstellingen of veldopstellingen wil plaatsen. In bepaalde gevallen kan dit vergunningsvrij op basis van het Besluit omgevingsrecht.

Op basis van de geldende bestemmingsplannen is het plaatsen van zonnepanelen in grond- of veldopstellingen niet mogelijk. Om het op dit moment mogelijk te maken, dient een bestemmingsplans- of een omgevingsvergunningprocedure worden doorlopen, met bijkomende kosten en proceduretijd. Dit is voor particulieren vaak een reden om geen grond- of veldopstellingen te realiseren. Dit is ook een reden om dit beleidskader op te stellen, waarmee de plaatsing juridisch wordt vereenvoudigd.

De gemeente Oldebroek wil het plaatsen van zonnepanelen in grond- of veldopstellingen voor deze gevallen stimuleren. Het gaat om kleinschalige opstellingen van zonnepanelen voor eigen gebruik. Het stimuleren hiervan draagt bij aan de ambitie van de gemeente om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn. De gemeente verbindt hier randvoorwaarden aan zodat duidelijk is waar en op welke wijze het plaatsen van de grond- of veldopstellingen mogelijk is.

Deze regelgeving over zonnepanelen in grond- en veldopstellingen zal (juridisch) worden vertaald in een paraplubestemmingsplan.

1.2 Begripsbepaling

In dit beleidskader komen bepaalde begrippen meermaals voor. De belangrijkste begrippen staan hierna weergegeven.

- *Achtererfgebied: Het deel van het bouwperceel dat is gelegen op 1 meter achter de voorgevelrooilijn van het hoofdgebouw;*
- *Bouwperceel: Een aaneengesloten stuk grond, waarop ingevolge de regels een zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten;*
- *Hoofdgebouw: Gebouw, of gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van een perceel en, indien meer gebouwen op het perceel aanwezig zijn, gelet op die bestemming het belangrijkste is;*
- *Grondopstelling: Het opstellen van zonnepanelen binnen een bouwperceel;*

- *Veldopstelling: Het opstellen van zonnepanelen buiten een bouwperceel;*
- *Voorgevelrooilijn: de evenwijdig aan de as van de weg gelegen lijn, welke, zoveel mogelijk aansluit aan de ligging van de voorgevels van de bestaande bebouwing;*

1.3 Doel en uitwerking in het paraplubestemmingsplan

Het doel van deze beleidsregels is duidelijkheid geven onder welke voorwaarden het plaatsen van zonnepanelen in grond- of veldopstellingen (niet zijnde de vergunningsvrije opties) mogelijk is.

Dit beleidskader vormt het uitgangspunt voor het nog op te stellen paraplubestemmingsplan. In het paraplubestemmingsplan wordt in de algemene gebruiksregels een bepaling opgenomen die grond- en veldopstellingen, met inachtneming van de hiervoor genoemde voorwaarden, in alle in de gemeente Oldebroek geldende bestemmingsplannen, mogelijk maakt.

Hierdoor wordt het juridisch eenvoudiger om zonnepanelen in veldopstelling op gewenste plekken mogelijk te maken. Dit zorgt voor een reducering van de legeskosten (er is immers enkel een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen noodzakelijk, zie ook hoofdstuk 5) en voor duidelijke mogelijkheden voor het plaatsen van zonnepanelen voor eigen gebruik.

2. Beleid

2.1 Provinciaal, regionaal en lokaal beleid

De ambitie om klimaatneutraal te zijn in 2050 is vastgelegd in de Routekaart Klimaat Neutraal Oldebroek (maart, 2017) en sluit onder andere aan bij de ambities zoals vastgelegd in de Regionale routekaart naar klimaatneutraal van de (voormalige) regio Noord-Veluwe, het Gelders Energieakkoord – welke Oldebroek heeft medeondertekend in 2015 – en de Omgevingsvisie Gelderland van de provincie Gelderland. Deze ambitie is inmiddels ook verankerd in de Omgevingsvisie van de gemeente Oldebroek, die op 13 december 2018 is vastgesteld.

In de bestuursovereenkomst 2018-2022 gemeente Oldebroek is aangegeven dat de gemeente verdere uitvoering geeft aan het uitvoeringsprogramma Klimaat Neutraal Oldebroek 2050. Belangrijk hierbij is dat iedereen in Oldebroek meedoet om de energietransitie te kunnen laten slagen. Daarom wil de gemeente inzetten op het stimuleren en faciliteren van initiatieven. Met dit beleidskader wordt hieraan invulling gegeven.

2.2 Bestaand planologisch kader

Op basis van de geldende regelgeving is het plaatsen van zonnepanelen in bepaalde situaties al mogelijk. Wanneer zonnepanelen op het dak worden geplaatst, zijn ze in bijna alle gevallen vergunningsvrij.

Ook in de vorm van grondopstellingen, kunnen zonnepanelen vergunningsvrij worden geplaatst, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan: ze dienen bedoeld te zijn voor de agrarische bedrijfsvoering, in het achtererfgebied te liggen, binnen het bouwvlak/bestemmingsvlak te worden geplaatst en niet hoger te zijn dan 2 meter (Wabo artikel 2.12, eerste lid, onder a in combinatie met Bor bijlage 2 artikel 3 lid 6 sub b).

Het plaatsen van zonnepanelen buiten het bouwperceel of binnen het bouwperceel van een niet-agrarische functie is niet vergunningsvrij.

3. Voorwaarden en toetsingskader

3.1 Voorwaarden

Aan het plaatsen van zonnepanelen in grond- of veldopstellingen zijn voorwaarden verbonden. Ze kunnen niet zondermeer worden toegestaan. Allereerst moet worden aangetoond dat er geen andere opties mogelijk zijn. Er dient daarnaast rekening te worden gehouden met de aanwezige landschappelijke waarden en de agrarische en toeristische sector, alsook met natuurbelangen en het wonen op het platteland. Om deze reden is er voor gekozen om enkele regels te stellen. Hierna zijn deze regels weergegeven:

- Zonnepanelen op het dak verdienen altijd de voorkeur ten opzichte van grond- en veldopstellingen. Alleen wanneer is aangetoond dat de daken niet geschikt zijn, kan worden gedacht aan grond- of veldopstellingen. Dit kan een locatie zowel binnen als buiten de bebouwde kom zijn.
- Grondopstellingen verdienen altijd de voorkeur ten opzichte van veldopstellingen. Enkel wanneer is aangetoond dat het redelijkerwijs niet mogelijk is om een grondopstelling te realiseren, kan worden gedacht aan een veldopstelling.
- Veldopstellingen dienen aan te sluiten op het bouwperceel. Daarnaast mogen ze enkel aan de achterzijde van het bouwperceel worden gerealiseerd. Op deze wijze blijft de ruimtelijke impact beperkt. Wanneer de opstellingen achter het bouwperceel liggen, is het zicht vanaf de openbare weg namelijk beperkt.

Veldopstellingen zijn niet toegestaan binnen de verschillende bestemmingen 'Natuur'. Binnen de verschillende bestemmingen 'Natuur' geldt namelijk dat deze gebieden zijn aangemerkt als GNN dan wel Natura 2000-gebied. Deze gebieden genieten een strikt beschermingsregime. Binnen de bestemming 'Water' geldt dat de plaatsing van zonnepanelen mogelijk is, mits afstemming wordt gezocht met het waterschap Vallei en Veluwe. Wanneer een opstelling grenst aan een waterlichaam, is deze afstemming nodig.

3.2 Toetsingskader

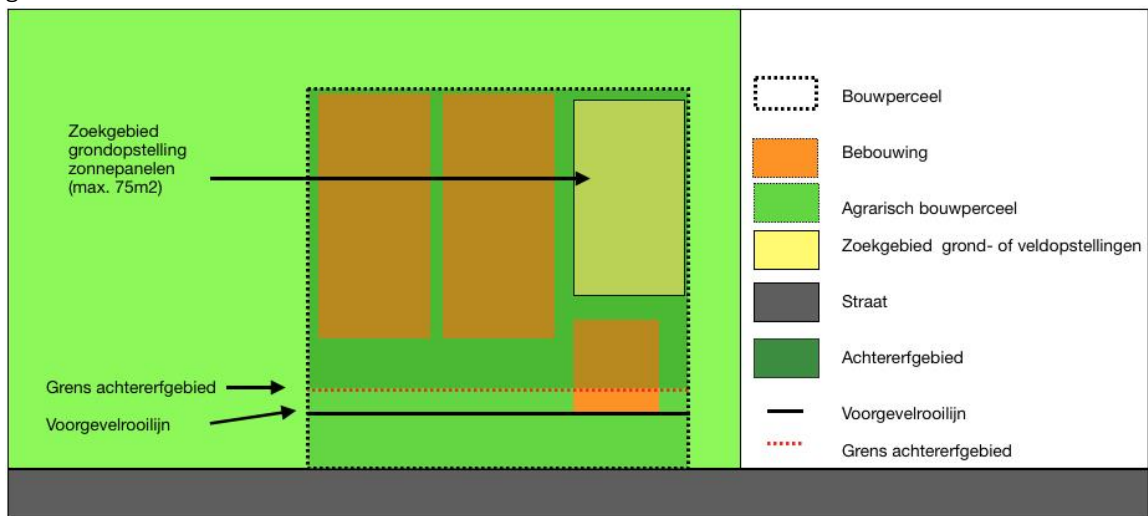
De genoemde voorwaarden leiden tot een soort beslisboom, waaruit blijkt wanneer een grond- of veldopstelling mogelijk is. Voor beide gevallen gelden toetsingscriteria. Hierna wordt op deze criteria ingegaan. Wanneer aan de criteria kan worden voldaan, zijn de grond- en veldopstellingen planologisch toegestaan. Er is dan enkel een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig.

(1) De zonnepanelen liggen op, deels op, of sluiten direct aan op het bouwperceel, in het achtererfgebied.

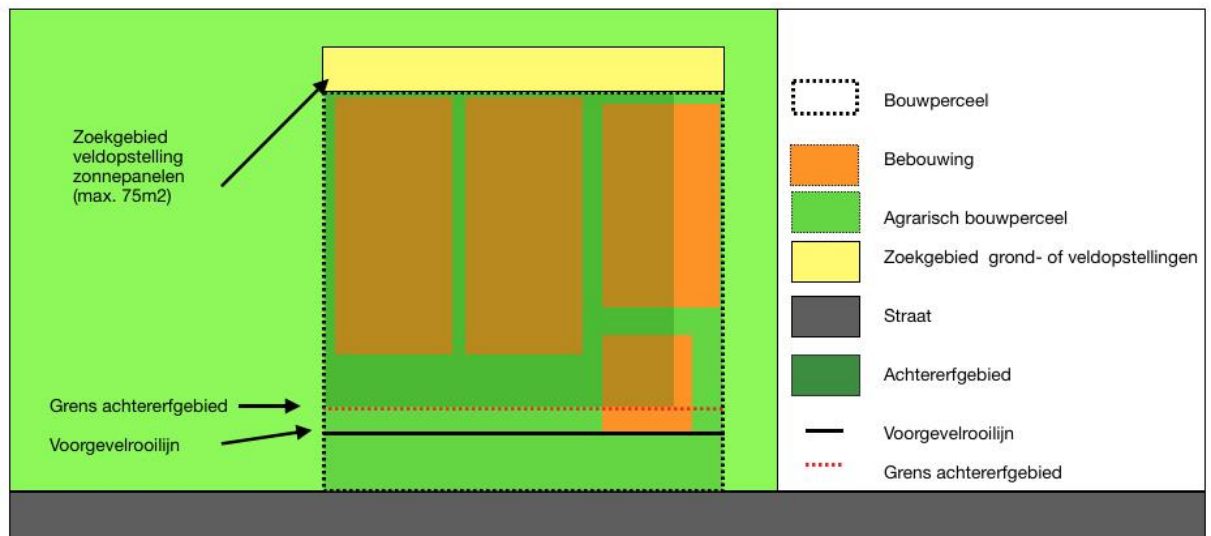
Toelichting: Realisatie van zonnepanelen op het bouwperceel, in het achtererfgebied, geniet altijd de voorkeur ten opzichte van een veldopstelling. Wanneer de zonnepanelen niet op het bouwperceel gerealiseerd kunnen worden, dienen ze direct aan te sluiten aan het bouwperceel, zodat wordt voorkomen dat de zonnepanelen in 'losse opstellingen' verspreid in het landelijk gebied komen te staan. Wel blijft ten aanzien van grondopstellingen de voorwaarde van het plaatsen in het achtererfgebied gewaarborgd, aangezien de ruimtelijke impact van zonnepanelen in het voorerf niet wenselijk is. Bij veldopstellingen bestaat er formeel geen achtererfgebied. In dit geval geldt dat deze enkel mogelijk zijn aan de achterzijde van het bouwperceel.

In afbeelding 1 en 2 zijn de situaties visueel weergegeven. Afbeelding 1 geeft weer op welke wijze een grondopstelling kan worden gerealiseerd (wanneer er binnen het bouwperceel

voldoende ruimte is). Afbeelding 2 geeft weer hoe een veldopstelling kan worden gerealiseerd.



Afbeelding 1: situering grondopstelling zonnepanelen



Afbeelding 2: Situering veldopstelling zonnepanelen

(2) De maximale hoogte van zonnepanelen vanaf het maaiveld bedraagt 2 meter.

Toelichting: De voorkeur is om de zonnepanelen verdiept of half verdiept aan te leggen in het maaiveld. De realisatie van zonnepanelen hoger dan 2 meter is niet wenselijk gezien het te verwachten negatief effect op de omgeving en het landschap. De hoogte van 2 meter is overgenomen van het Bor (Besluit omgevingsrecht), vergunningvrij zijn zonnepanelen immers ook tot een hoogte van 2 meter mogelijk.

(3) De maximale oppervlakte per perceel bedraagt 75 m².

Toelichting: De maximale oppervlakte van 75 m² per perceel aan zonnepanelen per perceel is aangehouden om de kleinschaligheid van de veldopstellingen te bewaren. De veldopstellingen zijn tenslotte bedoeld voor eigen gebruik. Tegelijkertijd wordt met deze grootte ook rekening gehouden met de verwachting dat - vanwege de energietransitie - het elektriciteitsgebruik in de toekomst toeneemt (en het verbruik van fossiele brandstoffen afneemt c.q. stopt). Een oppervlakte van 75 m² aan zonnepanelen is voldoende groot om in deze toekomstige elektriciteitsbehoefte te voorzien.

Door het opnemen van een maximum oppervlakte, wordt voorkomen dat de impact op het landschap te groot is.

(4) De zonnepanelen worden landschappelijk ingepast.

Toelichting: Door middel van de in paragraaf 3.1 genoemde voorwaarden is deze inkadering geborgd, gezien de locaties van grond- en veldopstellingen nadrukkelijk zijn afgewogen. Een extra landschappelijke inpassing kan bijvoorbeeld zijn een groene omzoming met inheemse beplanting en/of een halfverdiepte opstelling;

(5) De betreffende gronden en de aangrenzende percelen worden niet belemmerd in hun mogelijkheden.

Bodem en archeologie

Een opstelling voor zonnepanelen gaat in het algemeen niet diep in de grond, meestal enkele tientallen centimeters. Toch is het van belang te kijken naar de gevolgen voor de bodem. Een initiatief mag geen onevenredige afbreuk doen aan de aspecten van archeologie, bodemkwaliteit en aardkundige waarden. Aangezien de oppervlakte maximaal 75 m² bedraagt, geldt er in bepaalde gevallen een archeologische onderzoeksplicht op basis van de archeologische dubbelbestemmingen. Dit zijn echter weinig gevallen, aangezien voor het merendeel van de gronden een onderzoeksplicht geldt bij bodemingrepen groter dan 100 m². Daarnaast dient een eventuele archeologische vondst te worden gemeld.

Cultuurhistorie

Een initiatief kan gevolgen hebben voor de waardevolle historische bebouwing in de omgeving of voor beeldbepalende gebieden. Het initiatief mag hier geen onevenredige afbreuk aan doen.

Ecologie

Een opstelling van zonnepanelen mag geen significante negatieve effecten met zich meebrengen voor de daar aanwezige ecologische waarden. In bepaalde gevallen kan een ecologisch onderzoek worden gevraagd. Dit kan voorkomen bij situaties waarbij de opstelling ligt in een gebied met hoge ecologische waarden (denk aan weidevogelgebieden en natuurgebieden). Of er een ecologisch onderzoek nodig is, dient per situatie te worden getoetst. Dit is een vorm van maatwerk.

Externe veiligheid

Vanuit de zonnepanelen zelf gaat geen gevaar voor derden uit in de zin van het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Wel bepaalt dit Besluit dat er - vanwege de veiligheid en het snel toegang hebben tot de leiding - niet gebouwd mag worden rondom de leidingen. In de bestemmingsplannen zijn de gasleidingen opgenomen via de dubbelbestemming Leiding – Gas. In de regels is bepaald dat er geen bouwwerken mogen komen in de opgenomen zones.

Planschade

De uitstraling van zonnepanelen heeft invloed op de directe omgeving. In beginsel wordt het initiatief adequaat landschappelijk ingepast. Desondanks kan het zijn dat er planschade optreedt, bijvoorbeeld vanwege een verandering in uitzicht of waarde van een woning door ander naastgelegen gebruik. Deze eventuele planschade dient voor rekening en risico van een initiatiefnemer te komen, en kan via een overeenkomst geborgd worden. Eventuele planschade hoeft geen belemmering te zijn voor het verlenen van toestemming voor een plan, omdat dit de economische uitvoerbaarheid niet in de weg staat. Hoofdstuk 6 van de Wet ruimtelijke ordening kent een eigen regeling voor planschade.

Schittering

De kleurstelling van de zonnepanelen beïnvloedt mede de gevolgen voor de omgeving en het opnamevermogen van de panelen. Ook kan dit van invloed zijn op eventuele schittering of lichthinder voor derden. Aangetoond moet worden of er sprake is van schittering, zodat we kunnen afwegen of het initiatief aanvaardbaar is voor de omgeving. Overigens is de verwachting dat de schittering zal meevallen, omdat het voor het opwekken van energie van belang is dat er zo min mogelijk weerkaatsing van het zonlicht is. Daarnaast zal door de landschappelijke inpassing (afscherpende werking) schittering worden beperkt.

Water

De gevolgen voor de waterhuishouding moeten onderzocht worden. Door de zonnepanelen komt er verhard oppervlak bij. Er mag geen wateroverlast komen door een initiatief. In de praktijk zal dit waarschijnlijk meevallen, aangezien het water in de meeste gevallen tussen de panelen door in de grond zal kunnen infiltreren. Daarnaast houdt het waterschap vaak een objectvrije zone langs watergangen aan. In deze zone mogen geen zonnepanelen komen.

4 Stroomschema

4.1 Stroomschema

In de bijlage van dit beleidskader is een stroomschema opgenomen waarmee initiatiefnemers vraagsgewijs duidelijk krijgen of ze zonnepanelen in grond- of veldopstelling mogen realiseren. Daarnaast geeft het stroomschema inzicht in de te volgen procedure.

4.2 Bij recht toegestaan

Voor de gevallen die niet vergunningsvrij te realiseren zijn, is het mogelijk om bij recht het gebruik toe te staan. In deze gevallen hoeft enkel de bouwactiviteit te worden vergund. Aan het bij recht toestaan zijn de reeds genoemde voorwaarden van het toetsingskader (Hoofdstuk 3) verbonden:

1. De zonnepanelen liggen op, deels op, of sluiten direct aan op het bouwperceel, in het achtererfgebied;
2. De maximale hoogte van de zonnepanelen bedraagt 2 meter;
3. De maximale oppervlakte van de grond- of veldopstelling per perceel bedraagt 75 m²;
4. De zonnepanelen worden landschappelijk ingepast;
5. Het betreffend perceel en de aangrenzende percelen worden niet belemmerd in hun mogelijkheden als gevolg van de zonnepanelen.

Deze voorwaarden worden als toetsingskader opgenomen in het paraplubestemmingsplan.

Bijlage

1. Stroomschema mogelijkheden zonnepanelen in het agrarisch veld

5 Financiën

Het is voor inwoners momenteel een (financiële) drempel om een omgevingsvergunning aan te vragen voor het plaatsen van zonnepanelen op locaties waar dit nu niet mogelijk is. Om de kosten te reduceren, wordt het gebruik van zonnepanelen bij recht in vele gevallen toegestaan. Daardoor resteert enkel de kosten voor de bouwactiviteiten. Hierna wordt ingegaan op de kosten in de huidige en nieuwe situatie, waardoor het verschil in kosten inzichtelijk is gemaakt. De kosten zijn gebaseerd op de gemeentelijke legesverordening van 2019.

Kostenoverzicht huidige situatie

Activiteit	Kosten in 2019
Vooroverleg/beoordeling conceptaanvraag (principeverzoek)	€ 100,- + 20% van de som van de verschuldigde leges van de andere activiteiten (bouwactiviteit + binnenplanse afwijking)
Aanvraag Omgevingsvergunning	€ 100,-
Planologisch strijdig gebruik (kleine afwijking) ¹	€ 443,10,-
Aanlegactiviteiten (wanneer (deels) gelegen buiten het bouwperceel)	€ 483,00,-
Activiteiten monumenten (slopen verstoren, wijzigen, gebruiken, ontsieren) (indien van toepassing)	€ 488,50,-
Bouwactiviteit	2.50% bouwkosten met een minimum van € 252,80

Kostenoverzicht in de nieuwe situatie

Activiteit	Kosten in 2019
Aanvraag Omgevingsvergunning	€ 100,-
Aanlegactiviteiten (wanneer (deels) gelegen buiten het bouwperceel)	€ 483,00,-
Activiteiten monumenten (slopen verstoren, wijzigen, gebruiken, ontsieren) (indien van toepassing)	€ 488,50,-
Bouwactiviteit	2.50% bouwkosten met een minimum van € 252,80

In de nieuwe situatie zijn de kosten minimaal € 352,80 (afhankelijk van de bouwkosten, activiteit monument en ligging binnen of buiten het bouwperceel). In de oude situatie zijn de kosten minimaal € 895,90 (afhankelijk van de bouwkosten, activiteit monument en ligging binnen of buiten het bouwperceel). Voor burgers betekent dit een besparing van minimaal € 543,10.

¹ Wanneer de gewenste oppervlakte groter is dan 50 m², dan geldt de uitgebreide procedure, waarvoor de kosten in de huidige situatie € 8.404,10 bedragen. In deze gevallen is de verlaging in kosten in de nieuwe situatie nog groter

Wanneer mogen zonnepanelen geplaatst worden in een grond- of veldopstelling?

