

Beleid grondgebonden zonnepanelen

1 Inhoud

Samenvatting	2
1 Aanleiding nieuw beleid	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doel.....	4
1.3 Voorbereidingsproces	4
1.4 Bereik.....	4
2 Bestaand ruimtelijk kader.....	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Landelijk beleid	5
2.3 Provinciaal beleid	5
2.4 Beleid gemeente Midden-Drenthe	7
3 Nieuw beleid	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Beleidsdoelen	8
3.3 Categorieën initiatieven	9
3.4 Panelen in bepaalde gebieden.....	10
4 Toetsingsaspecten.....	12
4.1 Inleiding	12
4.2 Toetsingscriteria	12
5 Planologische procedure	17
5.1 Inleiding	17
5.2 Omgevingsvergunning of bestemmingsplan	17
5.3 Procedure initiatief.....	17
5.4 Overleg met en bevoegdheid van de provincie Drenthe	17
5.5 Leges	18
5.6 Planschade	19
5.7 MER.....	19

Samenvatting

Aanleiding beleid

Het opwekken van energie met zonnepanelen wordt steeds meer toegepast. De gemeente wil graag het gebruik van duurzame energie in de gemeente stimuleren en ziet in zonnepanelen een goede invulling van dit streven. Daarnaast zijn er ook in Midden-Drenthe concrete verzoeken om realisatie van (grootschaliger) zonnepanelen ingediend. Op dit moment zijn er in Midden-Drenthe alleen planologische mogelijkheden voor zonnepanelen voor het eigen gebruik die op het dak of binnen een bouwblok van bijvoorbeeld een woning gerealiseerd worden. Voor andere vormen van zonnepanelen is planologisch geen ruimte. Dit geeft de noodzaak tot een heroverweging van het beleid. Voorliggend beleid is het resultaat van een onderzoeksfase naar de (on)mogelijkheden voor realisatie van zonnepanelen.

Bereik beleid

Dit beleid gaat alleen over de grondgebonden panelen. De panelen die op gebouwen geplaatst worden vallen hierbuiten, omdat men zonnepanelen op daken vanwege landelijke regels meestal vergunningvrij kan plaatsen. Het aantal zonnepanelen is daarbij niet relevant, het beleid omvat zowel de kleinschaliger initiatieven voor grondgebonden zonnepanelen, zoals panelen in de tuin bij een particulier of een agrariër, als ook de grootschaliger initiatieven. We spreken dan ook van zonnepanelen en niet meer alleen van zonne-akkers.

Doel beleid

Door beleid op te stellen ontstaat er duidelijkheid over de mogelijkheden voor het realiseren van grondgebonden zonnepanelen. Zo kan de gemeente initiatieven duidelijk en eenduidig behandelen. Het definitieve beleid zal door de gemeenteraad vastgesteld worden.

Bestaand ruimtelijk kader

Op basis van landelijke regels kan een deel van de zonnepanelen vergunningvrij gebouwd worden.

Het provinciaal beleid voorziet in een zonne-ladder waar aanvragen voor grondgebonden zonnepanelen aan getoetst worden. De strekking ervan is dat binnen bestaand stedelijk gebied de gemeente kan beslissen over grondgebonden zonnepanelen, en buiten dat gebied wil de provincie onder voorwaarden meewerken aan initiatieven. De provincie nodigt mensen uit om in gesprek met hen te gaan over de (on)mogelijkheden.

Het gemeentelijk beleid in de bestemmingsplannen geeft alleen ruimte voor het bouwen van zonnepanelen voor eigen gebruik binnen een bouwblok van bijvoorbeeld een woning. Gelet op de ontwikkelingen in de maatschappij en de concrete initiatieven voor toepassing van zonnepanelen in Midden-Drenthe heeft de gemeente dit bestaande beleid heroverwogen.

Nieuw beleid

Het beleid grondgebonden zonnepanelen maakt onderscheid in twee categorieën initiatieven, gebaseerd op de locatie van het initiatief. De twee categorieën zijn

1. Locaties waar nu al bouwmogelijkheden zijn,
2. Locaties waar nu geen bouwmogelijkheden zijn.

Elk initiatief, in beide categorieën, toetsen we in het kader van een goede ruimtelijke ordening aan criteria om te komen tot een goede afweging. We willen ruimte geven voor initiatieven voor zonnepanelen om zo kansen te bieden voor het duurzaam opwekken van energie. In gebieden met een bepaalde extra waarde willen we geen zonnepanelen toestaan, tenzij men aantoont dat er een duidelijke meerwaarde of een bijdrage aan een maatschappelijk doel is. Het betreft dan bijvoorbeeld natuurgebieden of de essen. Als we medewerking verlenen gaat dat via een uitgebreide omgevingsvergunning.

1 Aanleiding nieuw beleid

1.1 Aanleiding

Het opwekken van energie met zonnepanelen wordt steeds meer toegepast. De gemeente wil graag het gebruik van duurzame energie in de gemeente stimuleren en ziet in zonnepanelen een goede invulling van dit streven. Daarnaast zijn er ook in Midden-Drenthe concrete verzoeken om realisatie van (grootschaliger) zonnepanelen ingediend. Op dit moment zijn er in Midden-Drenthe alleen planologische mogelijkheden voor zonnepanelen voor het eigen gebruik die op het dak of binnen een bouwblok van bijvoorbeeld een woning gerealiseerd worden. Voor andere vormen van zonnepanelen is planologisch geen ruimte. Dit geeft de noodzaak tot een heroverweging van het beleid. Voorliggend beleid is het resultaat van een onderzoeksfase naar de (on)mogelijkheden voor realisatie van zonnepanelen.

1.2 Doel

Door beleid op te stellen ontstaat er duidelijkheid over de mogelijkheden voor het realiseren van grondgebonden zonnepanelen. Zo kan de gemeente initiatieven duidelijk en eenduidig behandelen. Het definitieve beleid zal door de gemeenteraad vastgesteld worden.

1.3 Voorbereidingsproces

Als voorbereiding op de beleidsvorming hebben we een nota van uitgangspunten opgesteld. Deze hebben we ter inzage gelegd en we hebben een inloopavond voor een ieder en een informatieavond voor genodigden gehouden. De resultaten van deze overleg- en inspraakmogelijkheid hebben we samengevat in een nota inspraak en overleg. Daarbij hebben we onze reactie aangegeven en twee vervolgsenario's geformuleerd. De commissie Ruimte en Groen heeft in juni 2016 de scenario's opiniërend besproken. De conclusies van deze bespreking hebben we betrokken bij het opstellen van het ontwerp beleid.

Vanaf september 2016 heeft het ontwerp beleid zes weken ter inzage gelegen. Een ieder kon hierover een zienswijze indienen. Ook hebben we vooroverlegpartners gevraagd te reageren op het ontwerp beleid. In september 2016 heeft de commissie Ruimte en Groen opiniërend gesproken over het ontwerp beleid. De uitkomsten van deze bespreking en de inspraak- en overlegreacties op het ontwerp beleid zijn meegenomen bij het opstellen van het definitieve beleid.

1.4 Bereik

Dit beleid gaat alleen over de grondgebonden panelen. De panelen die op gebouwen geplaatst worden vallen hierbuiten, omdat men zonnepanelen op daken vanwege landelijke regels meestal vergunningvrij kan plaatsen. Het aantal zonnepanelen is daarbij niet relevant, het beleid omvat zowel de kleinschaliger initiatieven voor grondgebonden zonnepanelen, zoals panelen in de tuin bij een particulier of een agrariër, als ook de grootschaliger initiatieven. We spreken dan ook van zonnepanelen en niet meer alleen van zonne-akkers.

Voordat we een initiatief voor grondgebonden plaatsing behandelen, moet de initiatiefnemer aantonen dat plaatsing op een van zijn gebouwen niet mogelijk is, dan wel dat de daken al benut zijn.

2 Bestaand ruimtelijk kader

2.1 Inleiding

Wat is op dit moment het ruimtelijk kader waarmee men bij initiatieven voor plaatsen van zonnepanelen rekening dient te houden? Dit hoofdstuk geeft een globale weergave van deze kaders. Het beleid van het rijk, de provincie en de gemeente beschrijven we.

2.2 Landelijk beleid

Landelijke wet- en regelgeving, met name de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor), maakt dat zonnepanelen op daken onder voorwaarden vergunningvrij te plaatsen zijn. Op monumenten en bij een beschermd stads- en dorpsgezicht, zoals Orvelte, is plaatsing in het algemeen niet bij recht mogelijk.

Daarnaast zijn er diverse subsidiestromen in het leven geroepen om het opwekken van zonne-energie te stimuleren. Denk daarbij aan de Stimuleringsregeling duurzame energieproductie SDE+ of de Regeling Verlaagd tarief oftewel postcoderoos, waarbij kortingen op de elektriciteitsprijs mogelijk zijn.

2.3 Provinciaal beleid

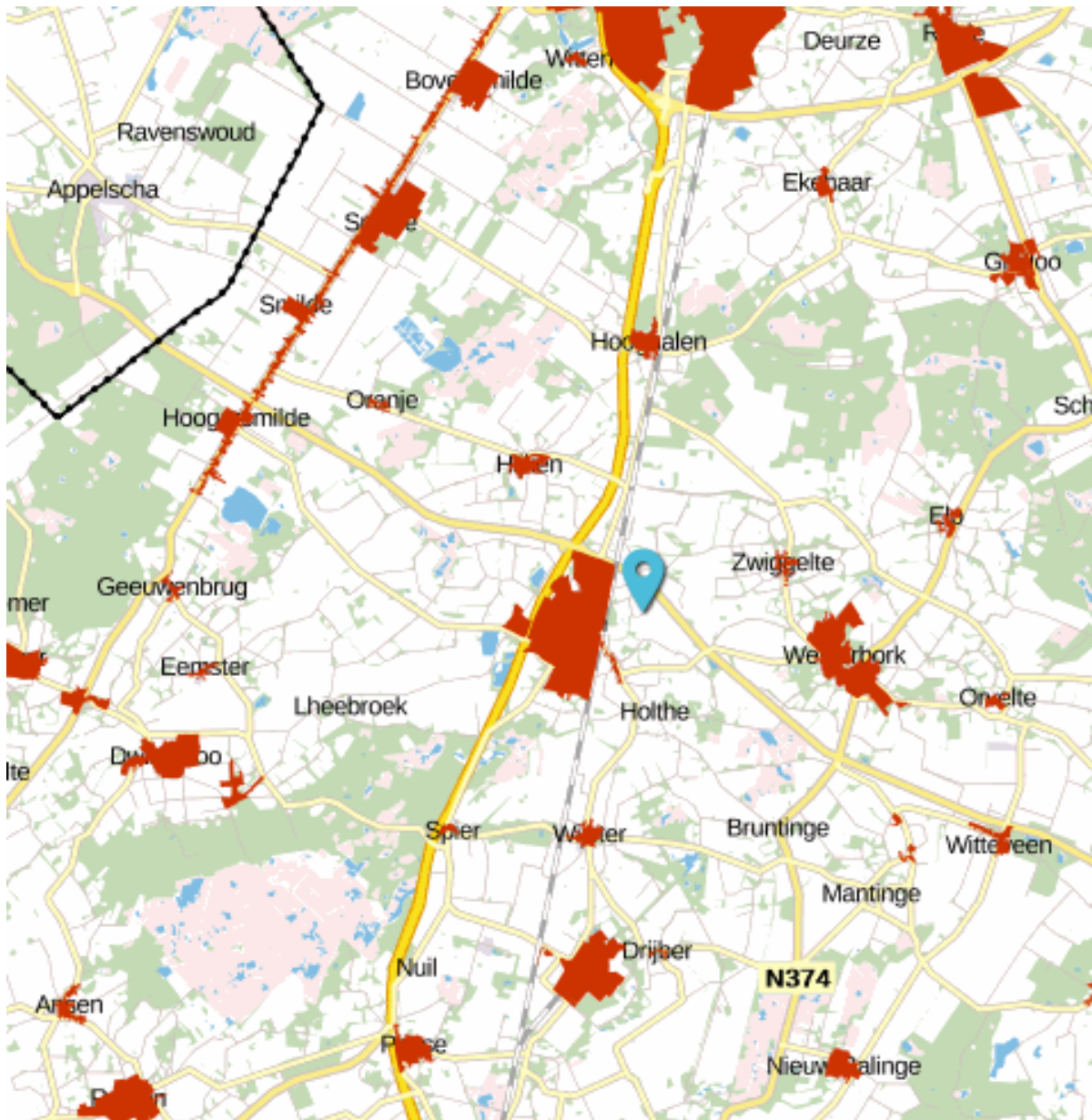
De provincie Drenthe heeft haar ruimtelijk beleid verwoord in de Provinciale Omgevingsverordening (POV) en de omgevingsvisie. Het provinciaal beleid voorziet in een zonne-ladder waar aanvragen voor grondgebonden zonnepanelen aan getoetst worden. De strekking ervan is dat binnen bestaand stedelijk gebied de gemeente kan beslissen over grondgebonden zonnepanelen, en buiten dat gebied wil de provincie onder voorwaarden meewerken aan initiatieven.

De provincie heeft onderscheid gemaakt in gebieden binnen en buiten het Bestaand Stedelijk Gebied, kortweg BSG. De definitie ervan is: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur;

De BSG is opgenomen in de tekst van de POV en op een aparte kaartlaag die hoort bij de POV. Voor de beeldvorming is hieronder een uitsnede van deze kaart voor het grondgebied van de gemeente Midden-Drenthe opgenomen. Op ruimtelijkeplannen.nl is de kaart integraal te raadplegen en kan een ieder in- en uitzoomen.

Ten aanzien van zonnepanelen, of realisatie van grootschaliger toepassing van zonnepanelen, heeft de provincie aangegeven dat zij alleen met de gemeente wil meedenken en beslissen over initiatieven buiten het BSG. De gemeente heeft de vrijheid gekregen om binnen het BSG een afweging te maken.

In beide gevallen is de gemeente het bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen. De provincie heeft de bij deze procedure horende gebruikelijke instrumenten om invloed uit te oefenen op het proces.



Afbeelding 1: Overzicht BSG voor Midden-Drenthe (in rood is BSG opgenomen)

Voor gebieden binnen het bestaand stedelijk gebied geeft de provincie de ruimte aan de gemeente om te beslissen over initiatieven van zonnepanelen. Als het gaat om gebieden buiten het stedelijk gebied, moet er sprake zijn van

1. Bij voorkeur breed maatschappelijk gedragen (veelal lokale) initiatieven in de vorm van relatief kleinschalige akkers op of aan de randen van woon- of (afroning van) werklocaties, of van
2. initiatieven met een iconische uitstraling.

Bovendien geldt dat

1. het initiatief in goede ruimtelijke verhouding staat met de bebouwde omgeving,
2. er een balans gezocht wordt tussen de productie en afname van zonnestroom in de omgeving, oftewel waarbij het opwekken van stroom direct kan worden gekoppeld aan eindgebruikers, en
3. er aandacht is voor de ruimtelijke fysieke context met aandacht voor een samenhangend ontwerp, meerwaarde voor het gebied en de inrichting van de

randen. Een landschappelijke en stedenbouwkundige inpassing op dit punt is wenselijk.

Kan een initiatief niet aan deze voorwaarden voldoen, maar is er sprake van een initiatief met meerwaarde voor een gebied dan nodigt de provincie initiatiefnemers en de gemeente uit om samen met de provincie te kijken naar de mogelijkheden.

2.4 Beleid gemeente Midden-Drenthe

Structuurvisie Midden-Drenthe

De structuurvisie spreekt niet expliciet over duurzame energie of zonne-akkers.

Bestemmingsplannen

In de bestemmingsplannen legt de gemeente vast hoe gronden en opstallen gebruikt mogen worden, welke bebouwing toegestaan is en welke werken uitgevoerd kunnen worden. In de meeste bestemmingsplannen is het toegestaan om zonnepanelen op het dak van een woning of bedrijfsgebouw te plaatsen. Ook is het mogelijk om op het als zodanig bestemde erf bij een (bedrijfs)woning op de grond zonnepanelen voor eigen gebruik te plaatsen. Zijn de panelen niet voor eigen gebruik, maar voor de levering aan het energienet, dan zijn deze niet passend in het bestemmingsplan. Dit is bijvoorbeeld ook het geval op een bedrijventerrein waar men zonnepanelen wil plaatsen en de opgewekte energie niet gebruikt zal worden door het bedrijf dat ter plekke gevestigd is. Ook als iemand panelen wil plaatsen buiten het erf of bouwblok en daarmee in bijvoorbeeld een agrarische bestemming terecht komt, is het gebruik van de panelen niet passend in het bestemmingsplan.

De meeste, zo niet alle initiatieven die binnen voorliggend beleid vallen, passen niet in het betreffende bestemmingsplan. De gemeente dient dan ook af te wegen of medewerking gewenst is. Dit kan middels een uitgebreide omgevingsvergunning of een wijziging van het bestemmingsplan. In hoofdstuk 5 lichten we toe waarom we kiezen voor de omgevingsvergunning.

3 Nieuw beleid

3.1 Inleiding

Nu het realiseren van een zonne-akker niet past binnen het huidige planologische beleid is een afweging nodig over de wenselijkheid van zonne-akkers en onder welke voorwaarden deze wenselijk zouden zijn. In dit hoofdstuk geven we onze nieuwe beleidslijn aan.

Midden-Drenthe kenmerkt zich als een plattelandsgemeente. Er zijn enkele hoofdkernen en een twintigtal kleinere dorpskernen. Ruimte voor grondgebonden zonnepanelen moet gezocht worden binnen de kernen, op een bedrijventerrein dat aansluit bij een kern of in het buitengebied.

De meeste bedrijventerreinen liggen binnen of aansluitend aan een van de hoofdkernen en zijn nagenoeg benut. Er liggen kansen voor het plaatsen van zonnepanelen op daken. Mocht dit niet lukken dan is er op de beperkt aanwezige vrije kavels fysiek gezien nog ruimte voor kleinschaliger initiatieven voor zonnepanelen. Het ETP-MERA en VAM terrein in Wijster is wat dat betreft anders. Dit gebied is solitair gelegen in het gebied ten zuiden van Wijster en als energie transitie park bedoeld en bestemd als bedrijventerrein. Er is nog voldoende ruimte, zo'n 60 ha, voor het vestigen van afval-gelieerde bedrijven en fysiek gezien ook voor het plaatsen van zonnepanelen.

Als er buiten de kernen en bedrijventerreinen een locatie gezocht zou moeten worden, dan komt het buitengebied in beeld. Daarbij moeten we rekening houden met de aanwezige landschappelijke waarden en de agrarische en toeristische sector, alsook met natuurbelangen en het wonen op het platteland. Dit dwingt ons tot het maken van een zorgvuldige afweging van belangen.

In andere Drentse gemeenten zijn initiatieven voor zonnepanelen ontstaan op veelal iconische locaties. Voorbeelden hiervan zijn het vliegveld in Eelde of het TT-terrein in Assen. Daarnaast zijn er in de gemeente Emmen grootschalige kassencomplexen gepland maar nog niet benut en wordt daar de mogelijkheid geboden voor zonnepanelen. Elders in het land is sprake van een pauzelandchap dat benut kan worden voor zonnepanelen: locaties waar woningbouwprojecten gepland stonden die geen doorgang zullen vinden en een zonnepanelenproject een tijdelijke invulling kan vormen. In Midden-Drenthe kennen we geen van voorgaande voorbeelden. Toch willen we open staan voor ideeën voor het opwekken van duurzame energie.

3.2 Beleidsdoelen

We willen graag het opwekken van duurzame energie in de vorm van zonnepanelen stimuleren. Ook merken we dat er vanuit het realiseren van duurzame energie via zonnepanelen positieve economische gevolgen ontstaan. Dit juichen we toe, alhoewel we de keuze hoe de betrokken gronden en opstallen gebruikt worden, bijvoorbeeld als agrarische grond of grond voor zonnepanelen, bij de initiatiefnemer laten. Tegelijk beseffen we ons dat er meer belangen spelen, zoals een goed woon- en leefklimaat voor onze inwoners en bedrijven. We willen deze beleidsdoelen allen zorgvuldig afwegen.

3.3 Categorieën initiatieven

Om dit mogelijk te maken staan we open voor initiatieven, maar willen we die wel toetsen aan een goede ruimtelijke ordening. Elk initiatief bekijken we daarom op een aantal criteria. In gebieden met een bepaalde extra waarde willen we geen zonnepanelen toestaan, tenzij men aantoont dat er een duidelijke meerwaarde of een bijdrage aan een maatschappelijk doel is. Het betreft dan bijvoorbeeld natuurgebieden of de essen. Duidelijke meerwaarde kan bijvoorbeeld ook optreden in het geval

- er binnen een natuurgebied een initiatief aangevraagd wordt waarmee we ook compensatie voor de natuur realiseren.
- Er ter compensatie van het wijzigen van het landschap een waterberging gecreëerd wordt die zorgt voor een verbetering in de waterhuishouding in een gebied.
- Er een initiatief door een dorp wordt aangevraagd en dit zorgt voor (meer) zelfvoorzienendheid van het dorp wat energiebehoefte betreft. Het kan dan op landschappelijk niveau minder aantrekkelijk zijn, maar als het dorp hiermee gediend is, willen we dit initiatief toch overwegen.
- Andere initiatieven met kansen om door dat initiatief meerdere doelen te combineren waardoor je een eventueel 'nee' tegen dat initiatief toch kan omzetten in een 'ja'. Het geeft de ruimte om in gesprek met initiatiefnemers te komen.

Op basis van de locatie van een initiatief onderscheiden we twee categorieën initiatieven:

1. Locaties waar nu al in algemene zin bouwmogelijkheden zijn,
2. Locaties waar nu geen bouwmogelijkheden zijn.

Ad 1. Algemene bouwmogelijkheden aanwezig

We staan positief tegenover initiatieven voor zonnepanelen als deze zijn gelegen op plekken waar in algemene zin nu ook bouwmogelijkheden zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om locaties

- a. binnen een bouwblok van een woning of individueel bedrijf,
- b. binnen een bouwblok op niet benutte grond van een als zodanig bestemd bedrijventerrein.

Binnen categorie 1a. gaat het om locaties waar bouwmogelijkheden zijn omdat er een bouwblok aanwezig is. Dit kunnen locaties in de dorpskernen zijn als ook erbuiten. Hier zijn nu ook bouwwerken geen gebouw zijnde, en veelal zelfs gebouwen toegestaan. Dit zijn gebouwen ten behoeve van die bestemming. De impact van zonnepanelen, die bouwwerken geen gebouw zijnde zijn, is in het algemeen geringer dan bij gebouwen het geval is. Het is dan ook aanvaardbaar om binnen de bestaande bouwblokken zonnepanelen toe te staan.

Voorwaarde is wel dat de zonnepanelen gebruikt worden door de eigenaar/gebruiker van het perceel en ten dienste staat van het hoofdgebruik op het perceel. Voordeel hiervan is dat plaatsing mogelijk past in het bestemmingsplan en er geen extra planologische procedure nodig is. Wel zal zorgvuldig gekeken worden naar de opzet van het initiatief. Zo willen we dat de zonnepanelen zoveel mogelijk geclusterd worden rond de bestaande bebouwing.

De omvang van een bouwblok van een woning en niet-agrarische bedrijfsbestemming is overigens beperkt, waardoor de invloed op de omgeving relatief gering zal zijn. Bij een agrarische bedrijfsbestemming is deze weliswaar ruimer, maximaal 2 ha, maar doordat dit bouwblok ook voor bedrijfsgebouwen en overige bouwwerken geen gebouw zijnde gebruikt zal worden, zal de oppervlakte die voor zonnepanelen gebruikt zal worden ondergeschikt en aanvaardbaar zijn.

Wat we ook willen toestaan is dat een lokaal gedragen gezamenlijk initiatief op een erf van derden komt als er geen gemeenschappelijke grond beschikbaar is, bijvoorbeeld bij een initiatief van een lokale energie coöperatie.

Binnen categorie 1b, willen we mogelijkheden bieden zonnepanelen te bouwen op onbenutte bedrijventerreinen. Dit zijn gronden die feitelijk al een bedrijfsbestemming hebben, maar nog niet ingevuld zijn zoals delen van het ETP/MERA terrein in Wijster, of een ander bedrijventerrein zoals Dambroeken in Beilen. Hier zijn bedrijfsgebouwen en bouwwerken geen gebouwen ten behoeve van een bedrijf mogelijk. Het realiseren van zonnepanelen zal, net als in de eerste categorie, planologisch minder ingrijpend zijn, terwijl op deze manier onbenutte grond toch benut kan worden.

Ad 2. Geen bouw mogelijkheden aanwezig

De locaties die niet onder categorie 1 vallen vormen deze tweede categorie. Dit kan een locatie binnen als ook buiten een dorpskern zijn. Hierbinnen vallen ook initiatieven die gestoeld zijn op het combineren van zonnepanelen met bestaande functies op locaties waar geen gebouwen of bouwwerken mogelijk zijn.

3.4 Panelen in bepaalde gebieden

In gebieden met een bepaalde extra waarde willen we geen zonnepanelen toestaan, tenzij men aantoont dat er een duidelijke meerwaarde of een bijdrage aan een maatschappelijk doel is. Voor alle initiatieven geldt een extra motiveringsplicht als een initiatief is gelegen ter plekke van gronden die planologisch bestemd zijn als:

1. Agrarische met waarden - 3 of 4 (dit zijn de klein- en grootschalige beekdalen),
2. Es,
3. Natuurgebied,
4. Waarde – Archeologie 1 (dit zijn de terreinen met archeologische vondsten),
5. Waarde – Grasland.

Duidelijke meerwaarde kan bijvoorbeeld ook optreden in het geval

- er binnen een natuurgebied een initiatief aangevraagd wordt waarmee we ook compensatie voor de natuur realiseren.
- Er ter compensatie van het wijzigen van het landschap een waterberging gecreëerd wordt die zorgt voor een verbetering in de waterhuishouding in een gebied.
- Er een initiatief door een dorp wordt aangevraagd en dit zorgt voor (meer) zelfvoorzienendheid van het dorp wat energiebehoefte betreft. Het kan dan op landschappelijk niveau minder aantrekkelijk zijn, maar als het dorp hiermee gediend is, willen we dit initiatief toch overwegen.
- Andere initiatieven met kansen om door dat initiatief meerdere doelen te combineren waardoor je een eventueel 'nee' tegen dat initiatief toch kan omzetten in een 'ja'. Het geeft de ruimte om in gesprek met initiatiefnemers te komen.

Als voorbeeld de es. Een es is veelal gelegen rondom een dorpskern. Het kan zijn dat een dorp gronden aansluitend aan de dorpskern zoekt voor een initiatief voor zonnepanelen, omdat er in het dorp geen geschikte daken of onbebouwde gronden zijn. Als alle beschikbare alternatieve gronden gelegen zijn op een es, en we essen op voorhand uitsluiten, zou dat betekenen dat dat dorp geen grondgebonden zonnepanelen kan plaatsen. Op dat moment is het toch nuttig om te onderzoeken of er binnen de aanduiding es een gebied geschikt is of kan worden gemaakt voor deze tijdelijke functie van zonnepanelen. We

kijken dan niet alleen naar de functie en waarde van de es, maar ook naar die van het duurzaam opwekken van energie.

Deze vijf gebieden nemen we mee in de toetsingscriteria in hoofdstuk 4.

4 Toetsingsaspecten

4.1 Inleiding

Voor elk initiatief geldt dat er sprake moet zijn van een goede ruimtelijke ordening. Het gaat om initiatieven in beiden categorieën uit hoofdstuk 3, dus zowel de locaties waar nu al enige bebouwing mogelijk is als daar waar dat niet het geval is. We toetsen, zoals gebruikelijk bij het afwijken van het bestemmingsplan, de goede ruimtelijke ordening aan criteria om te komen tot een goede afweging. In een ruimtelijke onderbouwing bij een aanvraag omgevingsvergunning moet een initiatiefnemer de toetsingscriteria zorgvuldig motiveren. Zo kunnen we een goede afweging maken over de wenselijkheid van het initiatief en zorgen we voor een goede balans tussen het duurzaam opwekken van energie en andere belangen. In dit hoofdstuk benoemen we de criteria.

4.2 Toetsingscriteria

We gaan elk initiatief beoordelen aan een aantal criteria. Het gaat om de onderstaande aspecten:

1. Beleid provincie

Een initiatief toetsen we aan het provinciaal beleid zoals dat in hoofdstuk 2.3 verwoord is. Onze voorkeur gaat ernaar uit dat we samen met elke initiatiefnemer een gesprek met de provincie houden over de inpasbaarheid in dat beleid.

2. Bodem

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. Voor locaties waar archeologische vondsten gevonden zijn, dit zijn de Waarde – Archeologie 1 gebieden, en voor het archeologische rijksmonument ten noorden van Orvelte, geldt dat er geen zonnepanelen kunnen komen, tenzij een initiatiefnemer aantoont dat er geen nadelige gevolgen voor de archeologie zijn.

3. Bouwen

Het bouwen van zonnepanelen op de grond is niet omgevingsvergunningvrij. Ook in het geval er een hekwerk gebouwd wordt ter beveiliging van de zonnepanelen is dat vergunningplichtig.

4. 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.

5. Externe veiligheid

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

Daarnaast is vanwege rijksbelangen een reserveringszone opgenomen voor mogelijke toekomstige leidingen. Dit is vastgelegd in de aanduiding 'vrijwaringszone – buisleidingenstraat'. Hiervoor geldt dezelfde bescherming als bij de aanwezige gasleidingen.

6. Flora en fauna

Een initiatief kan gevolgen hebben voor de flora en fauna. Daarom moet men dit aspect onderzoeken. Er mogen geen onevenredige nadelige effecten optreden.

7. Geluid

De door de zonnepanelen opgewekte zonne-energie wordt geschikt gemaakt voor aansluiting op het energienet. Dit gaat met enig geluid gepaard en vindt plaats in een transformatorgebouw. Omvormers maken geen geluid. Alleen wanneer er zonne-energie opgewekt wordt is dit geluid te horen, oftewel overdag. Voor de nachtrust zal de geluidemissie niet relevant zijn en dit zal dan ook nauwelijks voor overlast zorgen.

Om zorgvuldig rekening te houden met belangen van derden moet het transformatorgebouw op een redelijke afstand tot geluidsgevoelige objecten, zoals een woning, gesitueerd worden. In het algemeen houden we een afstand van 30 tot 50 meter van het transformatorgebouw tot derden aan. Omdat het veelal gaat om grotere oppervlakten, is deze afstand altijd in te passen en zullen derden geen geluidsoverlast hoeven te ervaren. Ervaringscijfers wijzen uit dat een transformator maximaal zo'n 30 dB geluid produceert. Dit komt overeen met het gemiddelde spreekgeluid. Vergeleken met diverse bouwmogelijkheden van bedrijven en bijbehorende toegelaten geluidsniveaus is dit zeer laag.

De norm van 30 tot 50 meter is als volgt bepaald. Binnen de ruimtelijke ordening werken we met een minimale afstandsnorm. Deze standaardnormen zijn opgenomen in de handreiking Bedrijven en milieuzonering (VNG) en worden in het algemeen als uitgangspunt toegepast. Er worden daarbij standaard situaties gebruikt, bijvoorbeeld van een type inrichting of bedrijfsvorm, die vervolgens zorgen voor een ervaringscijfer van optredend geluid. Bij dat geluid is dan bepaald welke afstand minimaal moet worden aangehouden tot geluidsgevoelige objecten, zoals een woning wil er sprake zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

In het geval van zonneparken is er op dit moment geen standaard opgenomen in de handreiking, omdat het hier gaat om een relatief nieuwe inrichting. Wel kunnen we, op advies van de RUD, de activiteit vergelijken met elektriciteitsdistributiebedrijven van, in dit geval, < 10 MVA (Mega Volt Ampere). De grens van 10 MVA ligt bij een gebruik van 2.500 zonnepanelen per hectare op ongeveer 20 ha zonnepanelen. Dan valt deze activiteit in milieucategorie 2. Dit betekent dat voor het aspect geluid 30 meter afstand als richtafstand dient te worden gehouden van woningen. Bij grotere initiatieven, dus die vanaf 20 ha, kunnen we aansluiten bij elektriciteitsdistributiebedrijven met een transformatorvermogen tussen de 10 en 100 MVA. Daarbij is de minimale afstandsnorm 50 meter. Nu een zonnepanelenopstelling geen inrichting in de zin van de Wet milieubeheer is, gelden er vanuit die wet geen geluidsnormen.

Als er een initiatief komt, moet men aantonen dat er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

8. Landschappelijke inpassing

Een initiatief voor het plaatsen van zonnepanelen heeft in meer of mindere mate een industriële uitstraling. Daarmee heeft het ook gevolgen voor het omliggende landschap. Men moet aantonen op welke wijze er sprake is van een zorgvuldige inpassing in de omgeving of het landschap. Dit geldt voor initiatieven in de kernen maar ook in het buitengebied. Overigens hoeft dat niet altijd te betekenen dat men de zonnepanelen verstopt of landschappelijk inpakt, het kan ook juist beter zijn om de panelen uitdrukkelijk te laten zien. Ook is de wijze van beveiliging van het initiatief van belang voor het landschap, zoals door een hekwerk of een brede sloot.

We vragen een landschappelijk inpassingsplan of inrichtingsplan dat een goede inpassing laat zien. Het realiseren van dit plan zal als voorwaardelijke verplichting bij een omgevingsvergunning opgesteld worden. Ook vragen we bij bepaalde locaties extra aandacht voor de omgeving of het landschap, zoals bij de essen en waardevolle graslanden.

De landschappelijke inpassing van de zonnepanelen moet aansluiten bij de schaal en het karakter van de bestaande omgeving. Hierbij is maatwerk noodzakelijk. Een ontwikkeling in een kleinschalig landschap met opgaande beplanting bijvoorbeeld vraagt om een andere landschappelijke inpassing dan een ontwikkeling in een grootschalig open landschap. Bestaande landschappelijke structuren zoals bijvoorbeeld opgaande beplanting en sloten zijn hierbij leidend.

9. Meervoudig ruimtegebruik

Zonnepanelen staan, afhankelijk van de uitvoering, veelal op enige hoogte van de grond en meestal is er ruimte tussen de rijen panelen. Waar mogelijk kan men de grond dubbel gebruiken. Of en hoe dit gebeurt, moet men inzichtelijk maken.

10. Milieuhinderlijke bedrijfsactiviteiten

Een initiatief mag geen onevenredige belemmering van nabij gelegen functies veroorzaken, zoals bij andere inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer. Ook moet er voldoende afstand gehouden worden tot ander gebruik, zoals een woning van derden. De handreiking Bedrijven en milieuzonering van de VNG geeft een richtlijnen van 30 meter van het geluid producerende onderdeel van een initiatief tot gevoelige objecten vanwege geluid. Deze afstand dient aangehouden te worden, tenzij gemotiveerd kan worden dat dit minder kan zijn.

11. Natuurgebieden

In Midden-Drenthe zijn een aantal Natura2000 gebieden aanwezig. Ook is er veel grond als natuur in gebruik en in het bestemmingsplan als natuur bestemd. We zijn terughoudend om in deze gebieden zonnepanelen toe te staan, omdat er gevolgen voor de instandhoudingsdoeleinden van natuurgebieden of voor diersoorten kan ontstaan. Een initiatief moet aantoonbaar een duidelijke meerwaarde hebben willen we meewerken aan een dergelijk initiatief.

12. Planschade

De min of meer industriële uitstraling van zonnepanelen heeft invloed op de directe omgeving. We gaan ervan uit dat het initiatief goed ingepast wordt in de bebouwde omgeving of landschap. 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.

13. Schittering

Bij het opstellen van zonnepanelen kan sprake zijn van reflectie of schittering van het zonlicht. Aangetoond moet worden of er sprake is van hinder door schittering, zodat we kunnen afwegen of het aanvaardbaar is voor de omgeving. Overigens is het voor de opwekking van energie van belang dat er zo min mogelijk weerkaatsing van het zonlicht is. De initiatiefnemer zal er dan ook zelf al voor willen zorgen dat er zo min mogelijk lichtverlies oftewel schittering, optreedt.

Uit onderzoek van meerdere initiatieven is gebleken dat door de opstellingshoek van de panelen, door de coating op de panelen en door de landschappelijke inpassing, de schittering of reflectie die kan zorgen voor overlast voor omwonenden of weggebruikers nabij de panelen minimaal is. Praktijkvoorbeelden van onderzoek hierover zijn te vinden in de onderzoeken voor een initiatief langs de A1 in de gemeente Eemnes, voor het initiatief op het vliegveld Eelde, en uit een Duits onderzoek naar schittering.

Een vaste norm in lumen is daarbij niet eenduidig te geven, omdat dit per initiatief verschillend kan zijn en afhankelijk is van de individuele kenmerken van het initiatief en de omgeving.

We verwachten dat overlast door schittering of reflectie van de zonnepanelen minimaal zal zijn. Dit zal evenwel per initiatief onderzocht en onderbouwd moeten worden.

14. Verkeer

Er zal naar verwachting weinig hinder van verkeer optreden, alleen voor de aanleg, beheer en verwijdering zal verkeer nodig zijn. We verwachten dat dit geen problemen oplevert, maar dit punt zal evenwel gemotiveerd moeten worden.

15. 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. Daarnaast houdt het waterschap vaak een objectvrije zone langs watergangen aan, hier mogen geen zonnepanelen komen.

Voor de beekdalen geldt dat er extra aandacht voor de waterhuishouding is. Deze gebieden bieden op zich wel kansen voor initiatieven, maar men moet nadrukkelijk met het waterschap overleggen over de (on)mogelijkheden binnen dit kwetsbare landschap.

16. Welstand

Op het moment dat een initiatiefnemer zich met een initiatief of principeverzoek bij de gemeente meldt, zal er een maatwerkgesprek volgen. In dit gesprek zullen op voorhand alle aspecten uit paragraaf 4.2 benoemd worden. Zowel de landschappelijke en ruimtelijke inpasbaarheid als een beoordeling van het verzoek op materiaalgebruik, plaats en verhouding tot de directe omgeving, oftewel een welstandstoetsing, zal genoemd worden. Het is niet zo dat deze welstandstoetsing pas gemaakt wordt nadat alle andere facetten in kunnen en kruiken zijn. Hierdoor zal de welstandsadvisering zeker een rol spelen en noodzakelijk zijn om het totaalbeeld compleet te krijgen.

17. Kabels en leidingen

Een opstelling voor zonnepanelen gaat zoals gesteld, in het algemeen niet diep in de grond, meestal enkele tientallen centimeters. Toch is het van belang rekening te houden met de aanwezige kabels en leidingen om deze niet te beschadigen. Zo heeft de opstelling van zonnepanelen gevolgen voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid van onder- of bovengrondse kabels en leidingen. We willen ook rekening houden met de veiligheid voor de kabels en leidingen, schaduwwerking, de hoogte van bouwwerken onder, boven of nabij de kabels en leidingen. Een initiatief mag geen onevenredige afbreuk doen aan de belangen van de aanwezige kabels en leidingen. Elk initiatief dient hier dan ook aan getoetst te worden. In het geval er in de nabijheid van kabels en leidingen, van onder meer Tennet, een initiatief gerealiseerd wordt, dient van tevoren met Tennet of andere netbeheerders overlegd te worden. Dit biedt ook kansen om tijdig af te stemmen met de opnamecapaciteit van het net. Een indicatie van de belemmerde strook die we daarbij aanhouden zijn als volgt:

1. Voor bovengrondse hoogspanningsleidingen: totaal 50 meter per verbinding (25 meter ter weerszijden).
2. Voor ondergrondse kabels: dit is afhankelijk van het aantal kabels en de onderlinge afstand tussen de kabels. Als minimale breedte geldt 3,00 meter gerekend vanuit de buitenste hoogspanningskabels.

18. Overige aspecten

Voor zover er nog aspecten hier niet genoemd zijn, dient een initiatiefnemer ook deze aspecten te motiveren in de ruimtelijke onderbouwing bij het initiatief.

5 Planologische procedure

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we kort in op de keuze die we maken om de initiatieven voor grondgebonden zonnepanelen mogelijk te maken middels een uitgebreide omgevingsvergunning. Ook leggen we kort de procedure uit voor initiatieven om medewerking aan zonnepanelen, hoe de procedure van een initiatief is inclusief het overleg met de provincie, hoe we omgaan met inning van leges, eventuele planschadekosten en de m.e.r. toetsing.

5.2 Omgevingsvergunning of bestemmingsplan

In paragraaf 2.4 hebben we aangegeven dat veel initiatieven niet in het bestemmingsplan passen. De gemeente dient een afweging te maken of het wenselijk is om aan een initiatief mee te werken. Meewerken kan op twee manieren:

1. door het doorlopen van een uitgebreide omgevingsvergunning of
2. door een wijziging van het bestemmingsplan.

Voor dit onderwerp hebben we er voor gekozen om een omgevingsvergunning te verlenen, zodat de onderliggende bestemming na verwijdering van de zonnepanelen nog steeds geldt. We maken gebruik van de uitgebreide omgevingsvergunning zoals die genoemd is in artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). We kiezen voor de vergunning omdat er bij zonnepanelen sprake is van tijdelijke bouwwerken en gebruik: gemiddeld zullen de zonnepanelen na 15 tot 20 jaar technisch afgeschreven zijn. Op het moment dat de panelen verwijderd zijn is het oorspronkelijke gebruik van de gronden nog steeds mogelijk.

Daarnaast maken we ook binnen deze vergunningprocedure een afweging van alle belangen en is er ruimte voor het indienen van zienswijzen en/of beroep over een initiatief.

5.3 Procedure initiatief

Als een initiatiefnemer zich bij de gemeente meldt, gaan we graag met hem of haar op basis van een principeverzoek in overleg. We vragen daarbij een motivatie van het verzoek tot medewerking en gaan in goed overleg met de provincie en aanvrager onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor het realiseren van het initiatief.

Nadat we een principe-uitspraak doen dient de initiatiefnemer een aanvraag omgevingsvergunning in en kan de formele vergunningprocedure doorlopen worden. Dit duurt meestal minstens een half jaar, afhankelijk van eventueel ingediende zienswijzen en beroepschriften. We leggen daarbij juridisch vast hoe een initiatief landschappelijk ingepast wordt. Als de omgevingsvergunning verleend is kan een initiatiefnemer indien van toepassing SDE+ subsidie aanvragen. De vergunning hoeft hiervoor nog niet onherroepelijk te zijn.

5.4 Overleg met en bevoegdheid van de provincie Drenthe

In hoeverre de provincie de mogelijkheid heeft om initiatieven die niet passen in haar beleid maar die we wel willen vergunnen, tegen te houden, leggen we hieronder uit.

Vooroverleg

Het voorliggende beleid hebben we in nauwe afstemming met de provincie Drenthe opgesteld. Daarom verwachten we dat het beleid past binnen het provinciaal beleid, maar dit zal in de praktijk moeten blijken. Over initiatieven binnen het stedelijk gebied kan de gemeente zelfstandig beslissen, de provincie laat de gemeente hierin vrij. Over elk initiatief buiten het bestaand stedelijk gebied wil de provincie wel meebeslissen. We onderzoeken de haalbaarheid in goed overleg met de aanvrager en de provincie. We leggen initiatieven in die gebieden dan ook het liefst al in de fase van een principeverzoek, dus vroegtijdig voor aan de provincie. Als dit leidt tot een positief principebesluit zal een formeel vervolg komen.

Zienswijze

Zoals we in paragraaf 5.2 hebben uitgelegd, kiezen we voor de weg van de uitgebreide omgevingsvergunning. In deze procedure krijgt (ook) de provincie de gelegenheid een zienswijze in te dienen over de ontwerp beschikking mocht ze het niet eens zijn met de concept beschikking.

Reactieve aanwijzing

Als we evengoed de vergunning willen gaan afgeven, heeft de provincie op grond van artikel 3.13 Wabo de gelegenheid gemotiveerd een aanwijzing te geven over de voorgenomen beschikking, voordat deze afgegeven wordt. Dit houdt in dat de beschikking niet in werking zal treden. Tegen de aanwijzing staat beroep bij de Raad van State open. In zoverre heeft de provincie het laatste woord over de vergunning. Dit is overigens hetzelfde als gekozen wordt voor een bestemmingsplanprocedure.

5.5 Leges

Een toestemming voor het realiseren van zonnepanelen geven we met een (uitgebreide) omgevingsvergunning. Voor het in behandeling nemen van een omgevingsvergunning zijn leges verschuldigd. De hoogte van de leges is afhankelijk van de bouw- en/of aanlegkosten van het project en de van toepassing zijnde procedure. We heffen en innen 100% van de leges bij het besluit over de aanvraag omgevingsvergunning. Mocht een project niet doorgaan, om wat voor reden dan ook, bijvoorbeeld omdat er geen subsidie komt, dan kan een vergunninghouder op verzoek 25% van de leges terugkrijgen bij intrekking van de vergunning. Dit verzoek moet men dan wel binnen 6 maanden na vergunningverlening indienen. Deze regeling geldt ook voor alle andere omgevingsvergunningen die om wat voor reden dan ook niet doorgaan. Dit is geregeld in de legesverordening.

We willen het opwekken van duurzame energie door grondgebonden zonnepanelen in onze gemeente stimuleren. We willen de drempel voor het indienen van initiatieven verlagen. Een betalingsregeling voor het gedeeltelijk pas bij toekenning van de SDE+ subsidie betalen van de legeskosten is daarom in het ontwerp beleid opgenomen. Gebleken is echter dat hiermee de verplichting tot het betalen van de leges niet kan vervallen, maar alleen uitgesteld wordt. Ook al zou een initiatief geen subsidie ontvangen, dan nog moeten bij een betalingsregeling de leges betaald worden en dat kan remmend werken bij het indienen van initiatieven.

Daarom onderzoeken we op korte termijn buiten dit beleidskader om of we een regeling kunnen treffen voor aanvragen omgevingsvergunningen voor grondgebonden zonnepanelen die afhankelijk zijn van SDE+ subsidie. Tot die tijd sluiten we aan bij de standaard manier van het heffen van leges en, bij intrekking van de vergunning, gedeeltelijk terugbetalen van

leges, zoals die nu in de legesverordening is opgenomen en voor alle aanvragen om omgevingsvergunningen geldt. Een en ander zoals hierboven omschreven.

5.6 Planschade

Op het moment dat een uitgebreide omgevingsprocedure vergund is kan er planschade ontstaan, bijvoorbeeld omdat er een planologische verslechtering optreedt voor nabijgelegen woningen. Deze planschade dient de gemeente te betalen, tenzij een overeenkomst met een initiatiefnemer gesloten wordt waarin is bepaald dat de initiatiefnemer de kosten voor zijn/haar rekening neemt. In Midden-Drenthe is het gebruikelijk dat we een dergelijke planschadeovereenkomst sluiten en dat we daarmee de kosten op de aanvrager van een omgevingsvergunning afwentelen.

5.7 MER

In bijlage C en D van het Besluit m.e.r. is aangegeven welke activiteiten in het kader van een uitgebreide omgevingsvergunning planm.e.r.-plichtig, projectm.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn. Voor deze activiteiten zijn in het Besluit m.e.r. drempelwaarden opgenomen welke de gemeente dient te toetsen. Daarnaast dient de gemeente bij de betreffende activiteiten die niet aan de bijbehorende drempelwaarden voldoen, na te gaan of sprake kan zijn van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, gelet op de omstandigheden als bedoeld in bijlage III van de EEG-richtlijn milieueffectbeoordeling. Deze omstandigheden zijn de kenmerken van de projecten, de plaats van de projecten en de kenmerken van de potentiële effecten. Realisatie van projecten met zonne-energie worden niet in het Besluit milieu-effectrapportage genoemd. In de meeste gevallen blijft de omvang van een initiatief, en daarmee de eventuele veranderingsinvloed van een initiatief op het landschap, onder de drempel-waarde van 125 ha voor landinrichtings-projecten uit het Besluit m.e.r. Ook zijn de te verwachten effecten op het milieu gering.

Voor zowel de in omvang kleinere als grotere initiatieven hoeft naar verwachting dan ook geen milieu effect rapportage (m.e.r.) opgesteld te worden.

