

Duurzame energie, zonne-energie

Regels voor zonnepanelen op daken, op de grond en zonnepanelen in beschermde dorpsgezichten en op rijks- en gemeentelijke monumenten

Inleiding

Duurzame energie is energie waarover de mensheid voor onbepaalde tijd kan beschikken en waarbij, door het gebruik ervan, het leefmilieu en de mogelijkheden voor toekomstige generaties niet worden benadeeld. Vormen van duurzame energie zijn bijvoorbeeld zonne-energie, windenergie en aardwarmte. Deze notitie gaat over de eerste vorm, zonne-energie.

De gemeente Oldambt wil een duurzame gemeente zijn en actief bijdragen aan een schonere en gezondere leefomgeving. De weg naar energiezuinig c.q. energieneutraal wonen is ingezet. Vanuit de gemeente wordt deze ontwikkeling gefaciliteerd. Doelstelling is onder andere dat de CO₂-emissie in 2020 met 30% is verminderd ten opzichte van 1990. En een toename van het aandeel van hernieuwbare energieopwekking (nu vier procent) naar veertien procent in 2020.

Samenvatting:

In deze beleidsnotitie worden vuistregels gegeven zodat zonnepanelen op een zorgvuldige wijze met respect voor het Oldambster landschap en de Oldambster bebouwingskarakteristieken geplaatst kunnen worden. Deel één geeft de mogelijkheden voor het realiseren van zonnepanelen op daken en voor grondopstellingen wanneer het niet mogelijk is om zonnepanelen op daken te plaatsen. Deel twee van deze notitie geeft richtlijnen voor het plaatsen van zonnepanelen in beschermde dorpsgezichten en op rijks- en gemeentelijke monumenten.

Zonne-energie

Zonne-energie is energie geproduceerd door het zonlicht. In het algemeen heeft het de voorkeur zonnepanelen op daken te plaatsen. Daarmee wordt de buitenruimte het minst belast. De initiatiefnemer moet in de eerste plaats onderzoeken of plaatsing van zonnepanelen op daken van gebouwen of op daken van bouwwerken (overkappingen zonder wanden) zowel binnen als buiten de bebouwde kom, mogelijk is alvorens over te gaan tot plaatsing op de grond. Voor plaatsing van zonnepanelen op daken geldt dat het initiatief in het vergunningsvrij¹ is. Voor zonnepanelen in beschermde dorpsgezichten of op een monument geldt dat eerst naar een grondopstelling gekeken moet worden (daarover gaat deel twee van deze notitie).

Provinciale omgevingsvisie

De provincie heeft in de ontwerp omgevingsverordening regels opgenomen voor zonne-energie (artikel 2.44). In deze regels worden ruimtelijke randvoorwaarden gesteld. Het beleid van de provincie biedt een redelijk strak kader om initiatieven van opstellingen van zonnepanelen aan te toetsen. Toch blijft er voor gemeenten vooral binnen de bebouwde kommen beleidsvrijheid over. Daarvoor worden in deze notitie de kaders aangegeven.

Door de provincie Groningen is de omgevingsvisie en omgevingsverordening in juni 2016 vastgesteld. Daarin zijn regels opgenomen voor installaties voor opwekking van zonne-energie. Artikel 2.42 zegt het volgende:

¹ Artikel 2.6 Bijlage II Besluit omgevingsrecht.

2.42.1

Zonneparken

1. Een bestemmingsplan voorziet niet in de plaatsing van installaties voor de opwekking van zonne-energie.
2. In afwijking van het onder 1 bepaalde, kunnen burgemeester en wethouders bij omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3, jo. Artikel 2.23, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, afwijken van een bestemmingsplan of beheersverordening voor het plaatsen van installaties voor de opwekking van zonne-energie voor een periode van maximaal 30 jaar:
 - a. binnen het stedelijk gebied;
 - b. aansluitend aan het stedelijke gebied, als de omvang van het stedelijk gebied kleiner is dan 10.000 m² en de maatwerkmethode is toegepast onder begeleiding van een onafhankelijke, of een bij de gemeente werkzame deskundige op het gebied van stedenbouw en landschapsarchitectuur;
 - b. binnen of aansluitend aan het stedelijk gebied – of op of aansluitend aan een bouwvlak in het buitengebied – als de omvang van het zonnepark niet groter is dan 10.000 m² en de bouwvlak op maatmethode is toegepast;
 - c. aansluitend aan het stedelijk gebied, als de omvang van het zonnepark groter is dan 10.000 m² en de maatwerkmethode is toegepast onder begeleiding van een bij de provincie werkzame deskundige op het gebied van stedenbouw en landschapsarchitectuur;
 - d. aansluitend aan een bouwvlak in het buitengebied, mits ondergeschikt aan de aan het perceel toegekende hoofdfunctie, en de maatwerkmethode is toegepast onder begeleiding van een bij de provincie werkzame deskundige op het gebied van stedenbouw en landschapsarchitectuur;
 - e. op door Gedeputeerde Staten, op basis van een gemeentelijke, integrale gebiedsvisie aangewezen locaties.
3. Aan de omvang, situering, en inrichting van het zonnepark als bedoeld in het tweede lid dient een inrichtingsplan ten grondslag te liggen, waarbij in ieder geval rekening is gehouden met achtereenvolgens:
 - a. de historisch gegroeide landschapsstructuur;
 - b. de afstand tot andere ruimtelijke elementen;
 - c. een evenwichtige ordening en in de omgeving passende maatvoering en vormgeving van de voorzieningen voor de opwekking van zonne-energie.
4. De ruimtelijke onderbouwing van de omgevingsvergunning als bedoeld in het tweede lid, biedt inzicht in de mogelijkheid voor omwonenden om te participeren in de ontwikkeling en opbrengst van het zonnepark.
5. De in het tweede lid opgenomen afwijkmogelijkheid is niet van toepassing voor zover het bestemmingsplan betrekking heeft op het op kaart 6 aangegeven 'NNN-beheergebieden; NNN-natuurgebieden', 'NNN-natuur aanpassingsgebied' het 'Zoekgebied robuuste verbindingszone' of de 'bos- en natuurgebieden buiten het Natuurnetwerk Nederland'.

Bestemmingsplan

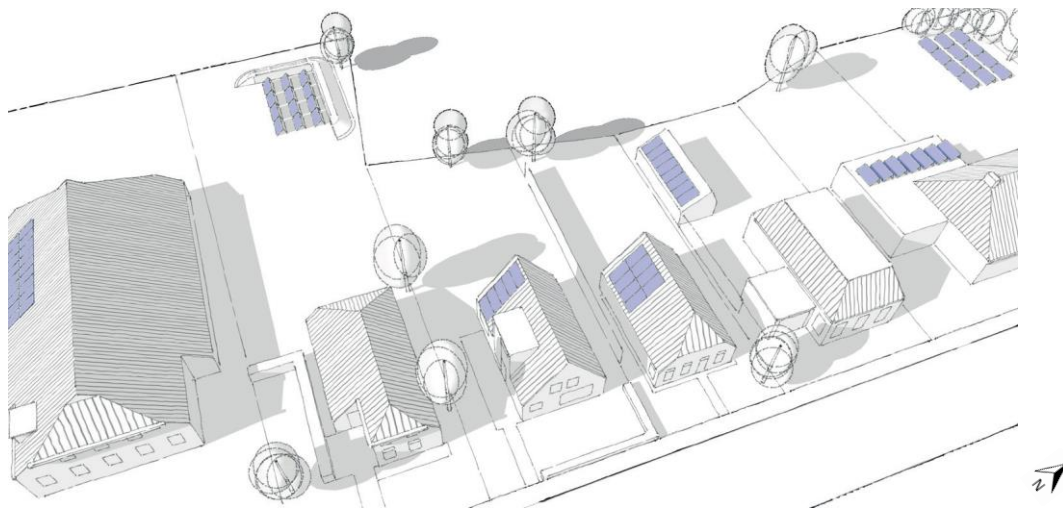
De bestemmingsplannen die door de gemeenteraad zijn vastgesteld zeggen niets over zonne-energie. Bedrijfsmatige opwekking van zonne-energie is op dit moment in onze gemeente niet mogelijk. Zonne-energie opwekken mag alleen voor eigen gebruik en beperkte teruglevering aan het net is mogelijk. De landelijke wetgeving heeft bepaald dat zonnepanelen op daken veelal vergunningsvrij geplaatst kunnen worden. Let op: dit beleid geldt alleen voor niet-monumenten en voor percelen die niet in een beschermd dorpsgezicht liggen. Grondopstellingen van zonnepanelen zijn niet vergunningsvrij.

Deel 1: Beleid

1. Voorkeur: op daken, vergunningsvrij

Het heeft de voorkeur zonnepanelen op daken te plaatsen, om daarmee zo weinig mogelijk tuin of landschap qua oppervlak te verstedelijken. De initiatiefnemer moet in de eerste plaats onderzoeken of plaatsing van zonnepanelen op daken van gebouwen of op daken van bouwwerken (overkappingen zonder wanden) zowel binnen als buiten de bebouwde kom, mogelijk is.

Voor plaatsing op daken geldt dat het initiatief in het algemeen vergunningsvrij is. Libau² heeft een brochure opgesteld met tips voor een zorgvuldige inpassing van zonnepanelen (Ruimte voor zon).



2. Geen dakopstelling mogelijk dan grondopstelling binnen woonbestemming voor eigen gebruik

In sommige gevallen is het niet mogelijk zonnepanelen op daken te plaatsen. Dan behoort een grondopstelling tot de mogelijkheden. Omdat de bestemmingsplannen op dit moment niets zeggen over grondopstellingen van zonnepanelen is dit niet toegestaan. Via een ontheffing van het bestemmingsplan kan een tijdelijke vergunning worden verleend voor maximaal 30 jaar. Aan de volgende voorwaarden moet worden voldaan:

- binnen of aansluitend aan het stedelijke gebied – of op of aansluitend aan een bouwvlak in het buitengebied – als de omvang van het zonnepark niet groter is dan 200 m²;
- er is een landschappelijk inpassingsplan / tuinplan bij de plannen gevoegd;
- van een bouwperceel bij een woning, mag de woning en bijgebouwen meegerekend, maximaal 50% worden gebruikt voor het plaatsen van zonnepanelen.



"Scherm zonnepanelen van de omgeving af door beplanting of taluds toe te passen"

De kwalitatieve criteria waarop het inpassingsplan / tuinplan door de gemeente zal worden beoordeeld zijn als volgt:

- de linten in de gemeente Oldambt hebben door hun geschiedenis en opbouw een belangrijke ruimtelijke waarde. Zonnepanelen mogen deze waarde niet aantasten;

² De Provinciale Groningen Welstands- en Monumentenzorg

- de bedoeling is dat de achtertuinen niet teveel versteend worden. De oude perceelgrenzen met de zijburen en met het landschap dienen daarom zoveel mogelijk als groene elementen zichtbaar te blijven en zoveel mogelijk te blijven bestaan uit groen;
- respecteer het verkavelingspatroon, de vorm van de opstelling van de zonnepanelen is langwerpig in de linten, geleed en volgen de verkavelingsstructuur van de omgeving;
- omkader de opstelling van de zonnepanelen met elementen die bij de tuin en het landschap passen. Scherm panelen met beplanting of een walletje van de omgeving af;
- de maximale hoogte van de zonnepanelen (gemeten vanaf de grond) is 1.50 meter.
- maat en schaal van de zonnenveldjes zijn ondergeschikt aan het totale erf;
- de zonnepanelen worden verdeeld in een beperkt aantal rechthoekige eenheden (maximaal drie) die passen bij de structuur van het lint zoals de historische korrelmaat van de bebouwing;
- de zonnepanelen blijven ruimtelijk ondergeschikt aan de tuin waarin de panelen worden geplaatst.
- er wordt afstand gehouden tot de perceelgrenzen zodat 'verstening' van de achtertuinen beperkt blijft.



PRINCIPEVOORBEELD
MAXIMAAL LAADVERMOGEN ACHTERTUINEN VOOR ZONNEPANELEN

0 20 40 m 1:2000
Rij. Ziel Gemeente Oldambt 23-8-2016

3. Grondopstelling binnen (agrarische) bedrijfskavel voor eigen gebruik

(Agrarische) bedrijven hebben voor eigen gebruik meer energie nodig dan een woonhuis. (Agrarische) bedrijven kunnen energie ten behoeve van hun bedrijf opwekken door het plaatsen van zonnepanelen. Plaatsing op daken van (agrarische) bedrijfspanden heeft de voorkeur. Als dat niet mogelijk is, is een grondopstelling mogelijk. Dan moet voldaan worden aan de eerdergenoemde door de provincie opgestelde voorwaarden. Dus op of aansluitend aan het bouwblok, alleen voor eigen gebruik. Omdat per (agrarisch) bedrijf het eigen gebruik wisselt, wordt dit per geval beoordeeld aan de hand van door de initiatiefnemer aangeleverde stukken. Via een tijdelijke ontheffing kan medewerking aan een dergelijk verzoek worden verleend. Hiervoor geldt de maatwerkmethode. Bij installaties voor zonnepanelen tot 10.000 m² gelden de volgende voorwaarden.

- binnen het stedelijk gebied;

- aansluitend aan het stedelijke gebied als de omvang van het zonnepark kleiner is dan 10.000 m² en de maatwerkmethode is toegepast onder begeleiding van een onafhankelijke of een bij de gemeente werkzame deskundige van het gebied van stedenbouw en landschapsarchitectuur;
- er is een landschappelijk inpassingsplan / tuinplan bij de plannen gevoegd;
- van een bouwperceel bij een (agraris) bedrijf, mag het bedrijf en bijgebouwen meegerekend, maximaal 50% worden gebruikt voor het plaatsen van zonnepanelen;

De kwalitatieve criteria waarop het tuinplan / inpassingsplan door de gemeente zal worden beoordeeld zijn de volgende:

- de linten in de gemeente Oldambt hebben door hun geschiedenis en opbouw een belangrijke ruimtelijke waarde. Zonnepanelen mogen deze waarde niet aantasten;
- de bedoeling is dat de achtertuinen niet teveel versteend worden. De oude perceelgrenzen met de zijburen en met het landschap dienen daarom zoveel mogelijk als groene elementen zichtbaar te blijven en zoveel mogelijk te blijven bestaan uit groen;
- respecteer het verkavelingspatroon, de vorm van de opstelling van de zonnepanelen is langwerpig in de linten, geleed, en volgen de verkavelingsstructuur van de omgeving;
- omkader de opstelling van zonnepanelen met elementen die bij de tuin en het landschap passen. Scherm panelen met beplanting of een walletje van de omgeving af;
- de maximale hoogte van de zonnepanelen (gemeten vanaf de grond) is 1.50 meter. Uitzondering: gemotiveerd mag de hoogte maximaal twee meter bedragen;
- maat en schaal van de zonnepanelen zijn ondergeschikt aan het totale erf;
- de zonnepanelen worden verdeeld in een beperkt aantal rechthoekige eenheden (maximaal drie) die passen bij de structuur van het lint zoals de historische korrelmaat van de bebouwing;
- de zonnepanelen blijven ruimtelijk ondergeschikt aan de tuin waarin de panelen worden geplaatst.

4. Grondopstelling binnen of direct aansluitend aan stedelijk gebied; niet alleen voor eigen gebruik

Onder stedelijk gebied wordt verstaan het gebied dat geen deel uitmaakt van het op kaart één aangeduide buitengebied. Deze kaart is afgeleid van de kaart opgesteld door de provincie Groningen en die gevoegd is bij de omgevingsverordening van de provincie Groningen.

Een opstelling van zonnepanelen tot 200 m² is passend binnen een woonbestemming. Een oppervlakte van meer dan 200 m² wordt gezien als bedrijfsmatig gebruik en is veelal in strijd met het bestemmingsplan. Percelen zullen veelal bestemd zijn voor 'wonen' of 'agraris'. Een zonnepark groter dan 200 m² past niet binnen deze bestemming. Voor een dergelijk gebruik moet het bestemmingsplan de mogelijkheden bieden. Er kan een tijdelijke ontheffing worden verleend van het bestemmingsplan.

Ook hier dient aan de volgende voorwaarden te worden voldaan voordat een ontheffing van het bestemmingsplan verleend kan worden zoals weergegeven in het provinciaal kader op bladzijde één:

- binnen of aansluitend aan het stedelijk gebied – of op of aansluitend aan een bouwvlak in het buitengebied – als de omvang van het zonnepark niet groter is dan 10.000 m² en de maatwerkmethode is toegepast;
- er moet een inrichtingsplan ten grondslag liggen aan het initiatief, waarbij in ieder geval rekening is gehouden met achtereenvolgens: de historisch gegroeide landschapsstructuur, de afstand tot andere ruimtelijke elementen en een evenwichtige ordening en in de omgeving passende maatvoering en vormgeving van de voorzieningen voor de opwekking van zonne-energie.
- er wordt inzicht geboden in de mogelijkheden voor omwonenden om te participeren in de ontwikkeling en opbrengst van het zonnepark;
- de beoogde locatie voor het zonnepark maakt geen onderdeel uit van het 'Natuurnetwerk Nederland', of het 'zoekgebied robuuste verbindingzone' of de 'bos- en natuurgebieden buiten het Natuurnetwerk Nederland' (zie kaart in de provinciale omgevingsverordening);

5. Grondopstelling in het buitengebied groter dan 10.000 m²

Een grondopstelling in het buitengebied groter dan 10.000 m² moet volgens de provinciale omgevingsverordening via de maatwerk methode onder begeleiding van een bij de provincie

werkzame deskundige op het gebied van stedenbouw en landschapsarchitectuur. Ook vanuit de gemeente zullen we bij verzoeken om een dergelijk groot zonnepark kijken naar de geschiktheid van de locatie. Het door de raad vastgestelde ruimtelijk ontwikkelingsperspectief (2013) vormt daarvoor mede het toetsingskader. Per geval zal een verzoek voor een groter zonnepark dan 10.000 m² beoordeeld worden. In de omgevingsvisie zal dit onderwerp nader worden uitgewerkt.

Deel 2: Zonnepanelen binnen een beschermd dorpsgezicht, rijks- en gemeentelijke monumenten.

Inleiding

Voor panden in een beschermd dorpsgezicht³ en op rijks- en gemeentelijke monumenten is het plaatsen van zonnepanelen niet vergunningsvrij. Steeds meer eigenaren en huurders van gebouwen wekken hun energie op met de zon. Om een juiste balans te vinden tussen de wensen van eigenaren (vanuit het individuele maar soms ook ideële belang) en het openbare belang (behoud van monumenten / beschermde dorpsgezichten), maar ook het grote maatschappelijke belang van de productie van duurzame energie, zijn deze richtlijnen opgesteld. De belangrijkste voorwaarde hiervoor is dat de installatie vanuit het openbaar gebied niet of nauwelijks zichtbaar is.

Bij panden gelegen in een beschermd dorpsgezicht en rijks- en gemeentelijke monumenten weegt de zichtbaarheid van de panden vanuit de openbare ruimte en de inpassing ervan aan de architectuur van het pand zwaarder dan de optimale plaatsing van de panelen. Mogelijk kan dit tot gevolg hebben dat het rendement ervan minder hoog is omdat deze niet optimaal op de zon zijn georiënteerd.

In de gemeente Oldambt zijn er drie beschermde dorpsgezichten: Oostwold / Midwolda, Bad Nieuweschans en Nieuw Beerta. Dit zijn beschermde gezichten met elk een eigen karakter. De beschrijving van deze beschermde gezichten is vastgelegd in de bestemmingsplannen die ter plaatse gelden en de besluiten tot de aanwijzing van deze beschermde dorpsgezichten. Daarnaast heeft de gemeente 197 rijksmonumenten (exclusief vijf complexonderdelen) en één gemeentelijk monument.

Richtlijnen

1. Voorkeur gaat uit naar plaatsing op de grond, op het achtererf. Daarvoor gelden de richtlijnen zoals aangegeven in het eerste deel van dit beleid (bladzijde 3 en 4).
2. Indien plaatsing op de grond niet mogelijk is, wordt gekeken naar een dak opstelling. In beginsel niet op of aan het hoofdgebouw, plaatsing op een ondergeschikt plat dak of bijgebouw heeft de voorkeur boven plaatsing op een schuin dakvlak van de hoofdkap. Is dit niet mogelijk dan moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan;
 - a. Zonnepanelen worden niet geplaatst op het dakvlak dat is gekeerd naar het openbaar gebied;
 - b. Zonnepanelen zijn niet / zo min mogelijk zichtbaar vanuit het openbare gebied (straatniveau);
 - c. Het plaatsen van zonnepanelen op daken met een bijzondere vorm, zoals ronde, veelhoekige, spitse, bolle en holle vormen, is niet toegestaan;
 - d. Bij de plaatsing van de zonnepanelen is een goede ordening / schikking van belang; De panelen mogen slechts een klein deel van het schuine dak bedekken. Alle elementen op een dak (dakramen, dakkapellen, schoorstenen of zonnepanelen) moeten een ondergeschikte rol spelen op het dak (niet meer dan 50% van het dakvlak);
 - e. De zonnepanelen worden op de onderste helft van het dak geplaatst;
 - f. De zonnepanelen worden geplaatst richting de achtergevel bij zijdakvlakken (bij boerderijen in ieder geval niet op het woonhuisgedeelte, maar op het schuurgedeelte);
 - g. De zonnepanelen worden uitgelijnd uit met de (de onderkant van) dakkapellen, dakramen en dergelijke. Aan de zijkanten van het dakvlak moet minimaal één dakpanrij zichtbaar blijven;
 - h. De panelen worden geplaatst in een rechthoekig blok, zonder verspringen;
 - i. De kleurstelling van de elementen dient passend te zijn bij het materiaal van de dakbedekking, zo min mogelijk reflectie. De voorkant van de panelen moet een egale kleur hebben, dus zonder wit rasterpatroon tussen de zonnepanelen;
 - j. Voor randen rondom de collector of het paneel wordt gekozen voor dezelfde terughoudende kleur. Ook andere zichtbare onderdelen zoals kabels, leidingen of bevestigingsmiddelen, mogen niet afwijken in glans en kleur;
 - k. Met zonnepanelen op daken van een bijzonder materiaal zoals riet, zink, koper zeldzame typen dakpannen en leien wordt terughoudend omgegaan.

³ Artikel 4a.2 Bijlage II Besluit omgevingsrecht

3. Bij nieuwbouw worden zonnepanelen in het vlak van het dak geplaatst, verzonken tussen de pannen of dakbedekking, als onderdeel van het ontwerp;
4. Algemene voorwaarden voor het toepassen van zonnepanelen op het dak zijn:
 - a. binnen het dakvlak;
 - b. direct op het dakvlak;
 - c. hellingshoek gelijk aan hellingshoek dakvlak (uitgezonderd: plat dak);
 - d. onopvallende randafwerking
5. Het plaatsen van zonnepanelen mag niet tot gevolg hebben dat (hinderlijke) bomen worden gekapt of drastisch worden gesnoeid. Het uitgangspunt is dat bestaande bomen worden behouden.
6. De zonnepanelen moeten later eenvoudig verwijderd of vervangen kunnen worden zonder blijvende schade aan de materialen en constructies van het pand.
7. Afwijken van de richtlijnen
 - a. Van de richtlijnen kan worden afgeweken in bijzondere gevallen (bijzonder bouwwerk, kwaliteit van het ontwerp of van innovatieve oplossingen, bijzonderheden in energiehuishouding, bijzondere ligging en dergelijke);
 - b. Van de richtlijnen kan worden afgeweken als er donkere zonnepanelen worden toegepast die geïntegreerd zijn in de dakbedekking zelf of niet reflecterende zonnepanelen die aaneensluitend worden gemonteerd. Deze mogen op het gehele dakvlak worden gelegd (met uitzondering van het voorhuis) als de oorspronkelijke dakbedekking al verdwenen zijn en er nu golfplaten op liggen;
 - c. In het geval dat asbestdaken worden vervangen door zonnepanelen kan ook van de richtlijnen worden afgeweken;
 - c. De aanvrager dient het plan goed te onderbouwen;
 - d. Burgemeester en wethouders dienen de afwijking van de bestaande criteria voldoende te motiveren.

8. Handhaving

De gemeente heeft een beginselplicht om handhavend op te treden bij strijdige situaties. Dit is wettelijk vastgelegd en is gebaseerd op het algemeen belang dat gediend is met handhaving. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van ons worden gevraagd, dit niet te doen. Dit kan bijvoorbeeld als er concreet zicht op legalisering bestaat. Ook kan er vanaf worden gezien als handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Er is daarom altijd sprake van een belangenafweging of handhavend op getreden moet worden.

Het wettelijk kader van de handhaving

In artikel 125 van de Gemeentewet is aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid gegeven om handhavend op te treden via de last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en de bestuurlijke boete.

In artikel 5.17 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt aan het college van burgemeester en wethouders ook de bevoegdheid gegeven om bestuursrechtelijk op te treden. Zij mogen een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom gericht op naleving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wet.

Volgens artikel 5:21 Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt onder een last onder bestuursdwang verstaan, een herstelsanctie inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

In artikel 5:32 lid 1 van de Awb wordt bepaald dat een bestuursorgaan dat bevoegd is tot het toepassen van een last onder bestuursdwang in plaats daarvan een last onder dwangsom kan opleggen.

Artikel 5:31 d van de Awb geeft aan dat een last onder dwangsom een sanctie is die inhoudt een verzoek tot beëindiging van een overtreding en een verplichting tot betaling van een geldsom als dit verzoek niet wordt uitgevoerd.

