

Beleid kleinschalige grond- en veldopstellingen van zonnepanelen voor eigen gebruik

Het college van burgemeester en wethouders van Altena;

overwegende,

- Onder voorwaarden zonnepanelen op grond voor eigen gebruik en op eigen terrein tot maximaal 350 m² te kunnen realiseren.

BESLUIT

Vast te stellen het navolgende:

“Beleid kleinschalige grond- en veldopstellingen van zonnepanelen voor eigen gebruik”

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2046 wil de gemeente Altena CO₂ neutraal zijn. Dat bereiken wij door te isoleren, door slim om te gaan met de energie die we gebruiken én zelf duurzame energie op te wekken. Zonnepanelen zijn hier erg geschikt voor.

Op 22 juni 2021 heeft de gemeenteraad van Altena het ‘Zonnekader Altena’ vastgesteld. Dit beleid bevat regels bedoeld voor grootschalige grondgebonden zonneparken met een omvang van meerdere hectares. Deze zonneparken worden over het algemeen door ontwikkelaars gerealiseerd waarbij sprake is van een groot verbruikaansluiting en waarvan de opgewekte elektriciteit wordt verkocht via het elektriciteitsnet.

Naast de grootschalige grondgebonden zonneparken zijn er veel particulieren of ondernemers die ook willen voorzien in hun eigen energiebehoefte en ook graag willen verduurzamen. Op daken zijn vaak mogelijkheden om voor eigen gebruik zonnepanelen te plaatsen. Maar soms kunnen, om verschillende redenen, zonnepanelen niet op daken neergelegd worden. Denk bijvoorbeeld aan de constructie van het dak, schaduwwerking van (waardevolle) bomen of het monumentale karakter van een pand. Dan zijn grond- of veldopstellingen (verder: zonnevelden) gewenst. In bepaalde gevallen past dit binnen het omgevingsplan, maar er zijn ook gevallen (vaak vanwege omvang of gewenste situering/locatie) waarbij afwijken van het omgevingsplan nodig is.

1.2 Doel en reikwijdte

De gemeente wil ook het plaatsen van zonnepanelen in een kleinschalige grond- of veldopstelling mogelijk maken. Dit draagt namelijk bij aan de verduurzaming van het totale gemeentelijke stroomverbruik. Tegelijk wil de gemeente landschappelijke waarden en ruimtelijke kwaliteit beschermen. Grond- of veldopstellingen hebben invloed op het landschap en de omgeving.

Met dit beleid wordt een afwegingskader geboden om kleinschalige initiatieven, die niet passen binnen de vergunningsvrije activiteiten en het omgevingsplan, te kunnen beoordelen. *Een kleinschalig zonneveld is een grond- of veldopstelling voor zonnepanelen van maximaal 350 m².* Dit afwegingskader bevat dan ook voorwaarden waar een kleinschalig zonneveld voor eigen gebruik aan moet voldoen.

Dit beleid is van toepassing op kleinschalige zonnevelden voor eigen gebruik met een gemaximeerde omvang van 350 m² én enkel wanneer er sprake is van een kleinverbruik aansluiting. Deze maatvoering is exclusief eventuele landschappelijke inpassing. Door de koppeling aan het eigen energieverbruik is de verwachting dat deze omvang van een kleinschalig zonneveld, ook voor veel kleine en middelgrote bedrijven voldoende is om in het eigen energieverbruik te kunnen voorzien.

3. Algemene uitgangspunten geldend voor alle zonne- initiatieven

‘Ja, mits’ als uitgangspunt

Op 1 januari 2024 trad de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet vraagt om een andere manier van werken. Van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’, verlaging van de regeldruk en daarmee een herschikking van regels. Het uitgangspunt van deze nieuwe manier van werken wordt toegepast in dit beleidskader. Kleinschalige zonnevelden worden gestimuleerd, mits wordt voldaan aan de voorwaarden in dit beleid.

Korte procedure is uitgangspunt

De korte procedure is het uitgangspunt in de Omgevingswet. De beslistermijn voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is normaliter maximaal 8 weken. Daarna is er nog bezwaar en beroep mogelijk. De beslistermijn kan 1 maal met maximaal 6 weken worden verlengd. Voor alle aanvragen moet onder de Omgevingswet advies worden gevraagd aan de provincie Noord-Brabant. De gemeente hoeft geen adviesverzoek in te dienen als er vooroverleg is gevoerd en een verslag is opgesteld. Een kennisgeving van het besluit dient verstuurd te worden naar de Gedeputeerde Staten.

2. Voorwaarden en afwegingskader

Aan het realiseren van een kleinschalig zonneveld zijn voorwaarden verbonden. Ze kunnen niet zondermeer en overall worden toegestaan. Allereerst moet worden aangetoond dat er geen andere opties mogelijk zijn (voorkeursvolgorde). En de zonnevelden zijn enkel voor eigen gebruik bedoeld. Er dient daarnaast rekening te worden gehouden met de aanwezige landschappelijke waarden en de agrarische en toeristische sector, alsook met natuurbelangen en andere belangen van derden (bijvoorbeeld wonen). Om deze reden is ervoor gekozen om enkele voorwaarden te stellen. Hierna zijn deze voorwaarden weergegeven en nader toegelicht:

2.1 Eigen gebruik

De omvang van het kleinschalige zonneveld wordt (mede) bepaald door de benodigde energie voor eigen gebruik. Een initiatiefnemer moet aantonen hoeveel energie hij verbruikt of dient aannemelijk te maken dat het kleinschalige zonneveld gebruikt zal worden voor eigen gebruik (dit kan bijvoorbeeld via energierekeningen) in relatie tot het rendement van het aangevraagde zonneveld (energetische noodzaak). Daarbij moeten zonnepanelen die eventueel elders op het eigen perceel op daken aanwezig zijn ook meegenomen worden. Om meer inzicht te krijgen in de (toekomstig) benodigde energievraag is in bijlage 1 is een berekening opgenomen voor het gemiddeld verbruik van één huishouden.

2.2 Voorkeursvolgorde

Met het oog op zorgvuldig ruimtegebruik is het wenselijk dat zonnepanelen zoveel mogelijk worden gecombineerd met andere functies. Daarbij gaat de voorkeur in eerste instantie uit naar bebouwing. Een veel gebruikt instrument in Nederland is de zonneladder. In de context van dit beleid bevat de zonneladder de volgende voorkeursvolgorde:

1. Benutten van daken/dakvlakken;
2. Gebruiken van vrije ruimte op eigen percelen binnen een bouwvlak;
3. Gebruiken van vrije ruimte op eigen percelen buiten een bouwvlak, maar binnen (bijbehorende) functietoedeling (voorheen bestemmingsvlak);
4. Gebruiken van vrije ruimte op eigen percelen buiten de (bijbehorende) functie (voorheen bestemming).

Een initiatiefnemer moet bij zijn aanvraag aannemelijk maken waarom hij geen zonnepanelen kan plaatsen binnen de voorgaande categorieën. Als een initiatiefnemer bijvoorbeeld een kleinschalig zonneveld wil aanvragen buiten de (bijbehorende) functietoedeling van het eigen perceel (trede 4), zal de initiatiefnemer moeten aangeven, waarom er geen of onvoldoende mogelijkheden zijn om zonnepanelen te plaatsen binnen trede 1 tot en met 3.

2.3 Ruimtelijke impact en omvang (voorwaarden)

De ruimtelijke impact van zonnevelden in stedelijk gebied of in het buitengebied kan verschillen. Dat heeft tot gevolg dat, naast de in paragraaf 2.1 en 2.2 genoemde voorwaarden, er soms andere voorwaarden gesteld worden in het buitengebied dan in het stedelijk gebied. Ook de beoogde plaatsing en locatie van een kleinschalig zonneveld op het perceel kan ertoe leiden dat er andere voorwaarden gelden. Binnen het bouwvlak een zonneveld realiseren heeft een andere ruimtelijke impact dan buiten de (bijbehorende) functietoedeling. Zonnepanelen dienen te allen tijde zo dicht mogelijk bij bestaande bebouwing te worden gerealiseerd. In de volgende paragrafen worden de verschillende voorwaarden uiteengezet. Waar sprake is van overlap van een initiatief in meerdere categorieën, gelden per gebied de gestelde voorwaarden.

2.3.1 Voorwaarden plaatsing binnen bouwvlak

Binnen een bouwvlak mogen al diverse gebouwen en 'bouwwerken geen gebouwen zijnde' worden gerealiseerd. De ruimtelijke impact van het plaatsen van een kleinschalig zonneveld, zowel in het stedelijk gebied als in het buitengebied, is dan ook in beginsel kleiner als ze binnen het bouwvlak worden geplaatst. Het bouwvlak bevat al bouwmogelijkheden en voor het zonneveld worden geen nieuwe bouwmogelijkheden gecreëerd.

Een kleinschalig zonneveld, dat binnen het bouwvlak in het stedelijk gebied of in het buitengebied wordt geplaatst moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

1. Een kleinschalig zonneveld mag niet voor de voorgevel van het hoofdgebouw of voor de voorgevel van naastgelegen hoofdgebouwen worden geplaatst;
2. De bouwhoogte bedraagt maximaal 1,20 meter (gemeten vanaf het maaiveld);
3. Maximaal 50% van het onbebouwde perceel binnen de functietoedeling (voorheen bestemmingsvlak) in het achtererfgebied mag worden bebouwd met een kleinschalig zonneveld tot een maximum van 350 m².

2.3.2 Voorwaarden plaatsing buiten bouwvlak, maar binnen (bijbehorende) functietoedeling

Buiten een bouwvlak zijn de bouw mogelijkheden vaak beperkter. De ruimtelijke impact van het plaatsen van een kleinschalig zonneveld binnen dit gebied is dan ook groter dan het plaatsen binnen het bouwvlak. De voorwaarden genoemd onder 2.3.1 zijn van toepassing en worden aangevuld met de volgende voorwaarden:

4. De naastgelegen percelen, die in eigendom zijn van derden mogen niet in hun gebruiksmogelijkheden worden beperkt;

Is het kleinschalig zonneveld groter dan 50 m² én gelegen in het buitengebied, dan gelden ook de volgende voorwaarden:

5. Het kleinschalig zonneveld dient aan het zicht te worden onttrokken door het planten van streekeigen bomen en/of struiken rondom dat zonneveld (landschappelijke inpassing).

2.3.3 Voorwaarden plaatsing buiten (bijbehorende) functietoedeling

Buiten een functietoedeling (voorheen bestemmingsvlak) zijn er vaak geen bouw mogelijkheden ten behoeve van bouwwerken voor een andere activiteit. In het stedelijk gebied is de impact van het realiseren van een kleinschalig zonneveld buiten de eigen (bijbehorende) functietoedeling vaak groot, maar in het buitengebied is dat vaak nog groter. In het buitengebied hebben gebieden vaak (hoofdzakelijk) agrarische functies en mag er enkel kleinschalig of tijdelijk gebouwd worden ten behoeve van deze agrarische activiteiten (denk bijvoorbeeld aan tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen).

Vanwege de ruimtelijke impact van het bouwen buiten de eigen (bijbehorende) functietoedeling (voorheen

bestemmingsvlak) gelden daarom de volgende voorwaarden:

1. Een kleinschalig zonneveld mag niet voor de voorgevel van het hoofdgebouw of de voorgevel van naastgelegen hoofdgebouwen worden geplaatst;
2. De bouwhoogte bedraagt maximaal 1,20 meter (gemeten vanaf maaiveld), tenzij vanwege de aanwezige landschappelijke of cultuurhistorische waarden (denk bijvoorbeeld aan het open karakter van het landschap of aan bepaalde cultuurhistorische zichtlijnen) een lagere bouwhoogte gewenst is;
3. Het kleinschalige zonneveld moet zo veel mogelijk grenzen aan de bijbehorende functietoedeling, op een zo efficiënt mogelijke wijze met een zo laag mogelijke impact op de omgeving, in het kader van zuinig ruimtegebruik. Op welke exacte locatie het zonneveld wordt gerealiseerd, dient per situatie te worden getoetst. Dit is een vorm van maatwerk.

Is het kleinschalig zonneveld groter dan 50 m² én gelegen in het buitengebied dan gelden ook de volgende voorwaarden:

4. Bij de keuze van de plaatsing en situering moet aangesloten worden bij het landschapstype en de aanwezige landschapselementen. Het kleinschalig zonneveld leidt niet tot een aantasting van de bestaande aanwezige kernkwaliteiten van het landschap en landschapselementen (zoals een heg, houtwal of een talud);
5. Het kleinschalige zonneveld moet zorgvuldig landschappelijk ingepast worden, passend binnen het gebied, waarbij gebruik gemaakt wordt van streekeigen beplanting;

2.4 Overige ruimtelijke afwegingen en voorwaarden

Naast de voorwaarden die gesteld zijn in paragraaf 2.3 dient de realisatie van een kleinschalig zonneveld altijd te voldoen aan een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' zoals bedoeld in de Omgevingswet en gelden er algemene voorwaarden waaraan voldaan moet worden.

Verkeersveiligheid

De situering van een kleinschalig zonneveld mag de verkeersveiligheid niet in het geding brengen. Kruispunten moeten bijvoorbeeld overzichtelijk blijven.

Geen nadelige beperking van de bruikbaarheid van omliggende percelen

Een kleinschalig zonneveld mag geen beperking opleveren voor de bruikbaarheid van omliggende percelen.

Schitteringen en reflecties

In het verlengde van de verkeersveiligheid en de bruikbaarheid van omliggende percelen, mogen de schitteringen/reflecties door een kleinschalig zonneveld geen onevenredige hinder veroorzaken. De kleurstelling van de zonnepanelen beïnvloedt mede de gevolgen voor de omgeving en het opnamevermogen van de zonnepanelen. In voorkomende gevallen kan gevraagd worden om vooraf aan te tonen dat er geen sprake is van hinderlijke schittering.

Er kunnen eventueel nadere eisen (vergunningvoorschriften) gesteld worden die ervoor zorgdragen dat de schittering van het kleinschalig zonneveld richting de omgeving zoveel als mogelijk wordt voorkomen. Indien er sprake is van een verplichte landschappelijke inpassing dient aangegeven te worden op welke wijze de inpassing ervoor zorgt dat nadelige schittering wordt weggenomen.

Overige ruimtelijke aspecten

Tot slot geldt dat er geen nadelige gevolgen voor overige ruimtelijke aspecten mogen optreden. Hieronder wordt ingegaan op die overige ruimtelijke aspecten.

Bodem en archeologie

Een kleinschalig zonneveld gaat in de meeste gevallen niet diep de grond in. 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. Om de bodemkwaliteit te behouden zijn toetreding van lucht, licht en water essentieel. Hoe meer onbedekte ruimte, hoe meer licht en water de bodem bereikt en des te beter voor het bodem- en watersysteem. De laatste beschikbare kennis duidt op een verhouding van 2/3 - 1/3 als juiste maatvoering: 2/3 bedekking met panelen en 1/3 van de grond tussen de rijen panelen vrijhouden. De initiatiefnemer moet aannemelijk maken dat het bodemleven minstens in stand wordt gehouden.

Voor archeologie geldt dat er gekeken moet worden of er sprake is van een archeologische onderzoeksverplichting op basis van de geldende archeologische waarden zoals opgenomen in het omgevingsplan. Daarnaast geldt voor archeologie natuurlijk altijd dat, als er een archeologische vondst wordt gedaan, dit gemeld moet worden.

Cultuurhistorie

Ook al is een kleinschalig zonneveld niet gelegen in een gebied waarbinnen de cultuurhistorische waarden beschermd zijn, kunnen er in de omgeving van het zonneveld wel cultuurhistorisch waardevolle of beeldbepalende gebouwen/ landschappen aanwezig zijn. Een initiatief moet inzicht geven in de wijze waarop er rekening is gehouden met de aanwezige cultuurhistorische waarden in de omgeving. Er wordt momenteel gewerkt aan een Digitale Kwaliteitsatlas waarin de cultuurhistorische waarden binnen de gemeente Altena zijn opgenomen. Wanneer deze atlas is vastgesteld kan deze gebruikt worden om na te gaan welke cultuurhistorische waarden er aanwezig zijn. Wanneer er waarden aanwezig zijn kan er advies worden ingewonnen van de Commissie Omgevingskwaliteit Altena 2022.

Ecologie

Een kleinschalig zonneveld 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 activiteiten leefomgeving. Wel bepaalt dit Besluit dat er - vanwege de veiligheid en het snel toegang hebben tot de leiding - niet gebouwd mag worden rondom bepaalde leidingen. Uitgangspunt is dat er geen bouwwerken mogen worden gerealiseerd in deze zones. Indien plaatsing van een kleinschalig zonneveld binnen deze zones toch de voorkeur heeft, zal de leidingbeheerder akkoord moeten geven.

Ontploffbare oorlogsresten

Na de tweede wereldoorlog zijn binnen de gemeente ontploffbare oorlogsresten achtergebleven. Wanneer er zonnepanelen worden geplaatst in een risicovol gebied en er wordt dieper dan 30 cm in de grond gegraven dan dient er een LEI (Locatiegebonden Explosieven Inventarisatie) uitgevoerd te worden. Op basis daarvan moet er mogelijk aanvullend onderzoek worden uitgevoerd.

Kabels en leidingen

Kabels en leidingen moeten te allen tijde bereikbaar zijn voor netbeheerders. Indien plaatsing van een kleinschalig zonneveld in de directe nabijheid van kabels en leidingen toch de voorkeur heeft, zal de leidingbeheerder akkoord moeten geven.

Water

Door het plaatsen van zonnepanelen komt er verhard oppervlak bij. Er mag geen wateroverlast ontstaan door een initiatief. Dit moet worden aangetoond met een berekening van de benodigde waterberging. In de praktijk zal dit mogelijk meevallen, omdat 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.

Landschappelijke inpassing

Zonnevelden groter dan 50 m² in het buitengebied zijn alleen mogelijk met een zorgvuldige landschappelijke inpassing. Hiermee bedoelen we dat het zonneveld opgenomen wordt in het landschap, waarbij gebruik gemaakt wordt van streekeigen beplanting. Er vindt zo min mogelijk aantasting van gebiedswaarden plaats en de biodiversiteit wordt niet aangetast. Door bijvoorbeeld het gebruik van sloten, riet en grondwallekes kan een zonneveld in veel gevallen op een waardevolle landschappelijke manier in het landschap worden geplaatst. Aspecten waar aandacht aan besteed moet worden zijn in ieder geval:

- De kleurstelling van het zonneveld. Felle kleuren van panelen of installatie passen niet in het landschap.
- Het hekwerk rondom een zonneveld. We gaan er van uit dat het niet noodzakelijk is een hek te plaatsen, omdat de panelen binnen het erf komen. Als een hek aantoonbaar noodzakelijk is, dan geven we de voorkeur aan een hek met een natuurlijke en landschappelijke uitstraling. Dit hekwerk moet een open karakter hebben om met name kleine dieren de mogelijkheid te geven om zich te kunnen verplaatsen. Dit is belangrijk voor het behoud van de biodiversiteit van het gebied. Een goed voorbeeld is een hekwerk van houten palen in combinatie met schapengaas of een schapenhek.

Een onderbouwing bij het initiatief dient in te gaan op alle ruimtelijk relevante aspecten en dient inzichtelijk te maken in hoeverre die aspecten een rol spelen én in hoeverre er rekening is gehouden en op welke wijze bij het initiatief voor een kleinschalig zonneveld.

2.5 Uitgesloten gebieden of gebieden met extra voorwaarden

Omdat de opgave om energieneutraal te worden groot is, worden er zo min mogelijk locaties uitgesloten, maar er is wel een voorkeur. De locaties die 'hard' uitgesloten worden zijn locaties waar andere waarden en belangen dusdanig aanwezig zijn dat een kleinschalig zonneveld niet passend is in deze omgeving.

Uitgesloten gebieden

- Natura 2000-gebieden;
- Natuurnetwerk Brabant;
- Gebieden die beschermd zijn als rijksmonument;
- Uiterwaarden.

Binnen deze gebieden wordt geen medewerking verleend aan kleinschalige zonnevelden.

Minder wenselijke gebieden

- Waardevolle landschappen;
- Weidevogelgebieden;
- Vruchtbare en productieve landbouwgronden;
- Nieuwe Hollandse Waterlinie (beschermd als UNESCO Werelderfgoed);
- Verboden cirkels rondom forten (zie Digitale Kwaliteitsatlas in Nedbrowser);
- Onbebouwde percelen binnen historische linten.

Binnen deze gebieden wordt kritisch gekeken naar of de realisatie van een kleinschalig zonneveld passend is bij de aanwezige waarden. Als er besloten wordt dat er toch medewerking verleend wordt aan een kleinschalig zonneveld in deze gebieden, zullen er mogelijk aanvullende voorwaarden gesteld worden (nadere eisen en vergunningvoorschriften) passend bij en ter bescherming van deze gebieden.

2.6 Nadeelcompensatie

De uitstraling van zonnepanelen heeft invloed op de directe omgeving. Een initiatief buiten het eigen bestemmingsvlak of buiten het bouwvlak (mits groter dan 50 m²), wordt landschappelijk ingepast. Desondanks kan het zijn dat er schade optreedt, bijvoorbeeld vanwege een verandering in uitzicht of waarde van een woning door ander naastgelegen gebruik. De eventuele nadeelcompensatie dient voor rekening en risico van een initiatiefnemer te komen en dit zal via een met de initiatiefnemer te sluiten overeenkomst worden geborgd. Eventuele nadeelcompensatie hoeft geen belemmering te zijn voor

het verlenen van toestemming voor een plan, omdat dit de economische uitvoerbaarheid niet in de weg staat. Artikel 15.1 Omgevingswet kent een eigen regeling voor schade.

3. Tot slot

Dit beleid geeft inzicht in welke voorwaarden er gelden voor de realisatie van een kleinschalig zonnenveld. Elk initiatief is uniek. In deze beleidslijn is gezocht naar een balans tussen enerzijds de harde spelregels en anderzijds ruimte bieden aan de initiatiefnemer, om een plan te ontwikkelen. Het college komt de bevoegdheid toe om in afwijking van het bovenstaande maatwerk toe te passen. Om maatwerk in de belangenafweging mogelijk te maken kan worden afgeweken van dit beleid (mits onderbouwd wordt dat een strikte toepassing van de voorwaarde(n) uit het beleid zich onevenredig verhoudt (of verhouden) tot de te beschermen waarden.

3.1 Inwerkingtreding

Het beleid wordt aangehaald als: 'Beleid kleinschalige grond- en veldopstellingen van zonnepanelen voor eigen gebruik'.

Dit beleid wordt openbaar bekendgemaakt in het digitale gemeenteblad van Altena en treedt in werking met ingang van de dag volgende op die van de openbare bekendmaking. Ook is het beleid terug te vinden op de website van de gemeente.

3.2 Ondertekening

Aldus besloten in de collegevergadering van de gemeente Altena, gehouden op 27 augustus 2024.

*de gemeentesecretaris,
P.J.E. Breukers*

*de burgemeester,
drs. E.B.A. Lichtenberg MCM*