



Juridische tips voor gemeentelijke regulering van “zon op dak”

**Opwek door zon in bestemmingsplannen onder de Wet ruimtelijke ordening en de opmaat
naar de Omgevingswet, een verdere verdieping van het werkblad zon op dak**

versie november 2021

Inhoudsopgave

INLEIDING.....	3
VOORAF: RIJKS EN PROVINCIAAL BELEIDSKADER: VOORKEURSVOLGORDE ZON	4
VOORAF: REGIONALE KEUZES.....	5
MOGELIJKHEDEN VAN HET HUIDIG RECHT VOOR ZON	7
OPMAAT NAAR OMGEVINGSWET VOOR JURIDISCHE REGELS IN HET OMGEVINGSPLAN OVER ZON	11
BIJLAGE: RELEVANTE ONTWIKKELINGEN IN DE RECHTSPRAAK VAN NIEUW NAAR OUD:	18

Inleiding

Dit document laat zien dat gemeenten ook vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet, al wettelijke instrumenten hebben om via bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten de energietransitie te kunnen stimuleren. Los van de extra mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet biedt (experimenten om duurzame ontwikkeling te faciliteren).¹ De Omgevingswet breidt de huidige mogelijkheden uit. Met een goede voorbereiding kunnen beleidsuitgangspunten voor wijziging(en) van het omgevingsplan² nu al verankerd worden.³

Zie ook:

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/2021/03/29/informatieblad-duurzaam-gebruik-van-daken---zon-op-daken-en-groen-of-groen-blauwe-daken/informatieblad+duurzaam+gebruik+van+daken.pdf> en

<https://iplo.nl/thema/energietransitie/omgevingsplan-borgt-helpt-energietransitie/>

NB Meer lezen over de relatie met grondeigendomsinstrumenten? Zie: <https://iplo.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/omgevingswet-in-ontwikkeling/hoofdlijnen-aanvullingsspoor-grondeigendom/>

¹ Het is ten tijde van de totstandkoming van dit document (oktober 2021) nog mogelijk om een bestemmingsplan aan te melden voor een "bestemmingsplan verbrede reikwijdte" met het oog op duurzaamheid. Het plan kan dan regels bevatten over de gehele fysieke leefomgeving, dus ook over die duurzaamheid. Een discussie over de ruimtelijke relevantie van regels kan dan niet ontstaan. U kunt bellen met Monique Arnolds, ministerie van Binnenlandse Zaken (06-52595077). Ook kunt u via de helpdesk Chw contact opnemen en informeren of het zinvol is om te verzoeken een project aan te melden. Zie: <https://iplo.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/omgevingswet-in-ontwikkeling/crisis-herstelwet/chw-organisatie/>.

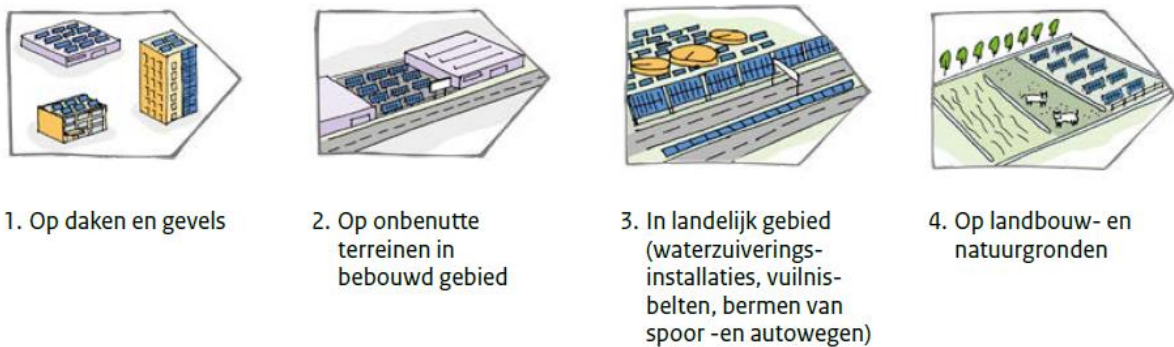
² Voor de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het bestemmingsplan zie:

<https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdlijnen/veranderingen-omgevingsplan/>

³ De (on)mogelijkheden van financiële participatie blijven in dit document achterwege. Het kan wel behulpzaam zijn om burgers te laten profiteren van duurzame opwek en zodoende draagvlak te creëren. Dit moet onderscheiden worden van andere vormen van participatie, zoals procesparticipatie (=het bieden van de mogelijkheid aan burgers en bedrijven tot betrokkenheid voorafgaande aan de officiële besluitvorming).

Vooraf: rijks en provinciaal beleidskader: voorkeursvolgorde zon-PV ('zonneladder')

In de nationale omgevingsvisie (NOVI) is voor zon op daken een voorkeursvolgorde vastgesteld. De afwegingprincipes van de NOVI leiden tot een voorkeur voor zonnepanelen (fotovoltaïsche energie, PV) op daken. Dit betreft alle vormen van dubbel ruimtegebruik, dus behalve letterlijk op daken, ook aan gevels, in waterbassins, op parkeerplaatsen, in geluidschermen en op stortplaatsen e.d. Deze voorkeursvolgorde is – mede naar aanleiding van de motie Dik-Faber⁴ - als één van de drie voorkeursvolgordes voor energietransitie opgenomen in de Handreiking Regionale Energie Strategie (RES) die aan de RES regio's werd meegegeven, Deze is ook in de Handreiking RES 2.0 opgenomen. Ondertussen kreeg de voorkeursvolgorde zon-PV (ook wel 'zonneladder' genoemd) uitwerking in de Uitvoeringsagenda 2021-2024 bij de NOVI:⁵



Figuur 2: Voorkeursvolgorde zon-PV

De voorkeursvolgorde zon-PV moet voorkomen dat zonnepanelen op landbouw- en natuurgrond gelegd worden als dat niet nodig is.⁶ Om aan de gestelde energiedoelen te voldoen kan het voorkomen dat ook locaties in het landelijk gebied nodig zijn. In dat geval gaat de voorkeur uit naar het zoeken van slimme functiecombinaties.⁷ Hoewel natuur- en landbouwgebieden daarbij niet volledig worden uitgesloten, ligt de voorkeur bij gronden met een andere primaire functie dan landbouw of natuur, zoals waterzuiveringsinstallaties, vuilnisbelten, binnenwateren of areaal in beheer van het Rijk (en provincies), waaronder bijvoorbeeld bermen van spoor- en autowegen. Gaandeweg zijn hier ook zand/-grindputten bij gekomen. De voorkeursvolgorde houdt geen volgtijdelijkheid in. Na het verkennen van mogelijkheden voor het toepassen van zon-PV kan worden begonnen met het gelijktijdig benutten van gekozen mogelijkheden. Het gaat hierbij om een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van zon-PV.

De 'zonneladder' van het Rijk is een beleidsmatig afwegingskader. Deze is zelfbindend voor het Rijk en werkt niet juridisch bindend door naar ruimtelijke regels en plannen van provincies en gemeenten. Wel is er een zekere beleidsmatige doorwerking naar decentrale overheden. Provincies en gemeenten moeten daarom goed kunnen uitleggen waarom ze in eigen regels en beleid een ander beleid voeren of bijvoorbeeld toestaan dat in een bepaald geval zonnepanelen op landbouw- of natuurgronden worden geplaatst.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 204. De Minister van Economische Zaken en Klimaat reageerde hierop bij brief van 23 augustus 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 34682, nr. 29).

⁵ Naast een voorkeursvolgorde zon-PV bevat de Uitvoeringsagenda NOVI een voorkeur voor grootschalige clustering van de productie van duurzame energie (door windmolens, eventueel in combinatie met zonnepanelen) die boven spreiding gaat en een voorkeur voor energiebesparing, warmtenetten en ander gebruik van bestaande gasleidingen.

⁶ NOVI, p. 87 en 88.

⁷ Meervoudig ruimtegebruik is ook één van de afwegingsprincipes in de NOVI ("combineren boven enkelvoudig") en zie verder de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer d.d. 24 juni 2020, Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 563 over zon-PV op maatschappelijk vastgoed.

Provincies kennen vaak een eigen 'zonneladder' die via de provinciale verordening juridisch wel doorwerkt naar ruimtelijke plannen en besluiten van gemeenten. Veelal is dit verbonden aan een eis om draagvlak te creëren.⁸ Bovendien is bestuurlijk afgesproken met VNG en IPO om de voorkeursvolgorde zon-PV te gebruiken.⁹

Vooraf: regionale keuzes (RES)

In de RES-regio's wordt 'zon op daken' over het algemeen gezien als een keuze die hoe dan ook verstandig en gewenst is. Deze kan op een breed draagvlak bij bewoners en volksvertegenwoordigers rekenen. aansluitend bij de voorkeursvolgorde zon-PV uit de NOVI. Deze uitgangspunten vragen nog verdere uitwerking in de gemeentelijke praktijk.

Waar gaat dit document over?

Dit document bevat tips and tricks om ook nu al aan de slag te kunnen vanuit 'ruimtelijke regels' om zon op dak te stimuleren naast mogelijkheden van niet-juridische instrumenten, zoals subsidies en voorlichting e.d. Hieronder wordt een overzicht van in ontwikkeling zijnde wet- en regelgeving met relevantie voor 'zon op daken' gegeven. Om te kijken welke mogelijkheden er zijn om regels met betrekking tot energietransitie op te nemen in het bestemmingsplan/omgevingsplan is het van belang in hoeverre hogere regelgeving daartoe mogelijkheden biedt of beperkingen bevat.

Ontwikkelingen in relevante wet- en regelgeving op het gebied van 'zon op daken'

Omgevingswet (Ow)

Voor algemene informatie over de Ow zie: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/> en <https://iplo.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/>.

Artikel 1.3 Ow bevat als onderdeel van de doelen van de wet: "met het oog op duurzame ontwikkeling".

Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan beperkt zich niet tot planologische aspecten. Het voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast kan het ook andere regels bevatten over activiteiten. De regels in het omgevingsplan worden ook gesteld met het oog op duurzame ontwikkeling in artikel 1.3 Ow. De verwachte inwerkingtreding van de Ow is 1 juli 2022.

Onder de Ow wordt de huidige vergunning voor het bouwen gesplitst in een landelijke vergunning voor de technische bouwactiviteit en een lokale vergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Voor wat betreft zonnecollectoren en zonnepanelen wordt in het Bbl (zie hieronder) geregeld dat voor beide bouwwerken vergunningen niet nodig zijn voor dezelfde gevallen als onder het huidige recht. Voor wat betreft een groen dak (letterlijk groen op het dak, zoals een daktuin) of groen-blauw dak (daken die onder de groene beplanting op het dak een waterbergende voorziening hebben, die zowel water kan opslaan als afvoeren) staan de technische eisen in het Bbl.

Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Onder de Ow wordt het Bouwbesluit 2012 vervangen door het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Zie <https://iplo.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/omgevingswet-in-ontwikkeling/hoofdpijnen-besluit-bouwwerken-leefomgeving/>. Het Besluit bouwwerken leefomgeving is één van de vier AMvB's (Algemene Maatregel van Bestuur) die uitvoering geven aan de Omgevingswet. Het besluit bevat, samen met het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Het Bbl bevat regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid bij het (ver)bouwen van een bouwwerk, de staat van het bouwwerk, het gebruik van het bouwwerk en het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. Omdat het Bbl zich ten opzichte van het Bouwbesluit heeft teruggetrokken op het bouwwerk zelf, bevat het Bbl geen regels meer over de staat en het gebruik van open erven en terreinen en aansluitingen op voorzieningen buiten het bouwwerk. Het Bbl gaat dus over gebouwgebonden energie. Ten aanzien van het duurzaam gebruiken van gronden rondom bouwwerken, zoals parkeerplaatsen en tuinen e.d., kunnen gemeenten ook onder het Bouwbesluit al eigen regels stellen en worden hiervoor dus niet beperkt door hoger recht.

⁸ Een voorbeeld uit de rechtspraak: ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:958.

⁹ Zie ook de beantwoording van de motie Faber c.s.: file:///C:/Users/GEBRUI~1/AppData/Local/Temp/beantwoording-moties-dik-faber-over-een-zonneladder-als-nationaal-afwegingskader-bij-inpassing-van-zonne-energie.pdf.

Het Bbl is ten aanzien van bouwwerken uitputtend bedoeld, met name als het gaat om de energieprestatie-eisen (de nieuwe term voor "EPC") die het verlagen van het energieverbruik van een gebouw tot doel hebben. Er is dan in beginsel geen aanvullende ruimte voor de gemeente hierover eisen in het omgevingsplan op te nemen. De energieprestatie-eisen zijn als gevolg van BENG (zie hieronder) van rijkswege de laatste jaren al behoorlijk aangescherpt. Afwijken met maatwerk (maatwerkvoorschriften en maatwerkregels) kan alleen als het Bbl hiervoor ruimte biedt. In geval van bestaande bouw gaat het om maatwerkvoorschriften (hoofdstuk 3 Bbl) en in geval van nieuwbouw gaat het om maatwerkregels (hoofdstuk 4 Bbl). Voor het omgevingsplan zijn de regels van hoofdstuk 4 Bbl van belang en aanvullende regelruimte is er ten aanzien van gebouwen alleen voor nieuwbouw. Hiernaast kan de gemeente wel ook de maatwerkvoorschriften van hoofdstuk 3 Bbl inzetten, maar dit gaat buiten het omgevingsplan om. Deze juridische middelen tezamen kunnen bijdragen aan de energietransitie. In het Bbl geeft het Rijk beperkt mogelijkheden tot die maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. Het Bbl belet een gemeente niet om productie van fotovoltaïsche energie bij bijvoorbeeld wonen of bedrijvigheid mogelijk te maken in het omgevingsplan (opnemen van mogelijkheden tot dubbelgebruik). Ook onder de Omgevingswet kan in principe niet rechtstreeks worden afgedwongen dat zonnepanelen op het dak worden aangebracht, maar "draaien aan de knop" van de energieprestatie-eisen is hét middel om "zon op dak" meer te stimuleren en af te dwingen. Wel moet bijvoorbeeld de draagconstructie van een dak constructief sterk genoeg zijn om daar zonnecollectoren/-panelen op te plaatsen.

Op dit moment is een wijziging van het Bbl in procedure (voorhang bij de Tweede Kamer op 24 september 2021)¹⁰ zoals dat onder de Ow in werking treedt. Hierin worden extra maatwerk mogelijkheden voor gemeenten geïntroduceerd waarmee eisen gesteld kunnen worden aan de manier waarop daken van bestaande- en nieuwbouw op industriefuncties en overige gebruiksfuncties (die in geval van nieuwbouw niet al onder BENG vallen) gebruikt worden. Het gaat hierbij om die nieuwe gebouwen, zoals distributiecentra en opslagloodsen, die niet aan de landelijke energieprestatie-eisen hoeven te voldoen (vanaf 1 januari 2021 BENG) en waar dus ook niet verplicht aan hernieuwbare opwek wordt gedaan, en om bestaande gebouwen.

Besluit energieneutrale gebouwen (BENG)

Uit het Energieakkoord en uit de Europese richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD, 2010/31/EU) vloeit de verplichting voort dat alle nieuwe gebouwen uiterlijk 31 december 2020 Bijna Energie-Neutrale Gebouwen (BENG) zijn. BENG is uitgewerkt in minimale eisen voor de drie prestatie-indicatoren: energiebehoefte in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar (BENG 1), primair fossiel energiegebruik in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar (BENG 2), en aandeel hernieuwbare energie in procenten (BENG 3). Op 1 januari 2021 is een wijziging van (onder meer) het Bouwbesluit in werking getreden. Deze wijziging bevat een verplichting voor nieuwbouw om aan de nieuwe, strengere energieprestatie-eisen te voldoen. De energieprestatie voor bijna energieneutrale gebouwen wordt bepaald aan de hand van de genoemde drie individueel te behalen eisen. De drie indicatoren geven samen een beeld van de energiebalans. De BENG 3 eis stelt verplicht dat een minimum-aandeel van de energie die gebruikt gaat worden voor het gebouw hernieuwbaar opgewekt moet worden. Hoe aan dit voorschrift wordt voldaan, is niet in de regelgeving bepaald. De BENG-eisen zijn verwerkt in het Bbl. De verwachting is dat hier in veel gevallen aan voldaan zal worden door het plaatsen van zonnepanelen op gebouwen.

Voor de regels van het Bbl en BENG, zie <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/technische-bouwactiviteit/rijksregels-bouwactiviteit/energiezuinigheid-nieuwbouw/>.

Bruidschat Ow

De rijksregels over onderwerpen die verschuiven naar het gemeentelijke omgevingsplan komen met de inwerkingtreding van de Ow via de bruidsschat in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. De gemeente kan deze, al dan niet direct na inwerkingtreding, wijzigen en zich hierop alvast prepareren. Omdat het Bbl zich ten opzichte van het Bouwbesluit heeft teruggetrokken op het bouwwerk zelf, bevat het Bbl geen regels meer over de staat en het gebruik van open erven en terreinen en aansluitingen op voorzieningen buiten het bouwwerk. Regels hierover zijn aan de omgevingsplanwetgever gelaten. Omdat er zolang de gemeente hierover geen eigen regels heeft, een lacune zou ontstaan, zijn de regels van het Bouwbesluit hierover in de bruidsschat (zie: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/bruidsschat/>) opgenomen (in paragraaf 22.2.5 van de bruidsschat). In paragraaf 22.3.2 van de bruidsschat zijn ook al energiebesparingsregels opgenomen. Het gaat hierbij met name om artikel 22.52 (Energie: maatregelen). Dit bepaalt dat alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar worden getroffen.

Als de gemeente het tijdelijke deel van een omgevingsplan gaat omzetten, kan voor zon-PV op daken (breder) gebruik worden gemaakt van de maatwerk mogelijkheden van het Besluit bouwwerken leefomgeving (zie in algemene zin <https://iplo.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/omgevingswet-in-ontwikkeling/hoofdlijnen-besluit-bouwwerken-leefomgeving/maatwerk-bbl/> en meer specifiek, zie hierboven).

¹⁰ Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met duurzame daken, Kamerstukken II 2021/22, 33118, 200.

Wetgevingsprogramma Rijk

Bij de Klimaatnota 2021 is een wetgevingsprogramma opgenomen (bijlage 2 bij de Klimaatnota, zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2021/10/28/klimaatnota-2021/Klimaatnota+2021.pdf>). Hierin is per sector van het Klimaatakkoord de nationale wet- en regelgeving die geldt of in voorbereiding is weergegeven.

Mogelijkheden van het huidig recht voor zon-PV

In dit deel wordt aangegeven welke mogelijkheden er onder de Wet ruimtelijke ordening zijn voor het reguleren van zon-PV in het bestemmingsplan.

Van belang is dat hogere wet- en regelgeving kan verbieden dat gemeentenregels kunnen stellen met betrekking tot hetzelfde onderwerp dat door het Rijk is geregeld. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld geen regels stellen over de levering en het transport van gas in het bestemmingsplan omdat dit verboden wordt door respectievelijk artikel 62 Gaswet en artikel 83 Elektriciteitswet.¹¹ De bouwregelgeving heeft als doel de bevoegdheid van de gemeenten m.b.t. bouw- en sloopwerkzaamheden en het in stand houden van bouwwerken in te perken. Voor het onderwerp zon op daken is het relevant dat het Bouwbesluit regels bevat met betrekking tot energiezuinigheid van gebouwen. De toets aan energieprestatie-eisen (voorheen: EPC) gaat via het Bouwbesluit waaraan gebouwen moeten voldoen en dat is uitputtend geregeld van rijkswege, waardoor gemeenten in principe geen eigen regels met hetzelfde onderwerp mogen opnemen in het omgevingsplan. Om te voldoen aan die energieprestatie-eisen van het Bouwbesluit zal vaak al zon-PV worden aangelegd.

Voor de vraag wat aan regulering van zon op daken in bestemmingsplannen onder de Wet ruimtelijke ordening dan wel nog mogelijk is moet ook een onderscheid gemaakt worden tussen vergunningvrije zonnepanelen¹² en zonnepanelen waarvoor wél een omgevingsvergunning nodig is. Voor bouwen van dit soort objecten is namelijk in principe een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig, maar er wordt door de wetgever op deze vergunningplicht een uitzondering gemaakt voor zonnepanelen. Die zijn vergunningvrij als aan een aantal randvoorwaarden over de plaatsing voldaan wordt. Zo moet het paneel op een dak worden geplaatst. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen platte en schuine daken. Panelen op of aan een monument of in een beschermd stads- of dorpsgezicht zijn wel vergunningplichtig. Alle voorwaarden en informatie of sprake is van vergunningvrijheid treft u in dit informatieblad:

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/2021/03/29/informatieblad-duurzaam-gebruik-van-daken---zon-op-daken-en-groen-of-groen-blauwe-daken/informatieblad+duurzaam+gebruik+van+daken.pdf>.

Als panelen vergunningvrij mogen worden aangebracht op een dak¹³, is regulering via het bestemmingsplan niet mogelijk. Er vindt voor de aanleg van vergunningvrije zon-PV ook geen toets aan het bestemmingsplan

¹¹ Artikel 62 Gaswet en artikel 83 Elektriciteitswet gaan niet op in de Omgevingswet. Er komt naar verwachting op den duur een Energiewet die onder meer de Gaswet en de Elektriciteitswet combineert. Zie ook de Wet collectieve warmtevoorziening (Warmtewet 2) die in 2020 in de internetconsultatie is geweest (over de voortgang: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/05/kamerbrief-over-voortgang-wet-collectieve-warmtevoorziening>).

¹² Ook zonnecollectoren zijn over het algemeen vergunningvrij. Met een zonnecollector wordt warmte opgewekt, die via een warmwateropslag meestal wordt gebruikt voor het verwarmen van water voor huishoudelijk gebruik en is dus geen PV (want het gaat niet om fotovoltaïsch energie). Met een zonnepaneel wordt elektriciteit uit daglicht opgewerkt voor de elektriciteitsvoorziening van een bouwwerk. In dit document wordt (vooral) van zonnepanelen uitgegaan.

¹³ Als zonnepanelen niet aan de vergunningvrije criteria voldoen (artikel 2, onderdeel 6, Bijlage II Bor: in elk geval mogen ze vergunningvrij alleen op een dak worden geplaatst en niet aan gevels), moet een aanvraag omgevingsvergunning worden gedaan en vindt een toets plaats aan zowel het bestemmingsplan (of een beheersverordening) als aan redelijke eisen van welstand (tenzij een gebied "welstandsvrij" is verklaard).

plaats. Wel is het goed om hierover na te denken, omdat vergunningvrij plaatsen van zon-PV bijvoorbeeld geen zin heeft als het dak meestal in de schaduw ligt of als de buurman een forse dakopbouw wordt toegestaan. Als voor de aanleg van zon-PV wel een omgevingsvergunning nodig is, bijvoorbeeld als zonnepanelen aan de gevel worden aangebracht en in geval van beschermde stads- en dorpsgezichten, monumenten e.d., kan een bestemmingsplan wel regels ter bescherming daarvan bevatten, maar die kunnen onnodig belemmerend werken. Ten aanzien van het duurzaam gebruiken van gronden rondom bouwwerken, zoals parkeerplaatsen en tuinen e.d., kunnen gemeenten eigen regels stellen en worden ze dus niet beperkt vanuit het Bouwbesluit. Uiteraard moeten regels in het bestemmingsplan ruimtelijke relevantie hebben. Want, op grond van artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening moet de raad een bestemmingsplan vaststellen waarbij met oog op een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plangebied begrepen grond wordt aangewezen en ten aanzien van die bestemming regels worden gegeven. Onder de Omgevingswet wordt dit anders.

Bovenstaande leidt tot het volgende schema voor mogelijkheden onder de Wet ruimtelijke ordening:

Zon op daken van bestaande en nieuwe gebouwen en gevels

1. Vergunningvrije zonnepanelen: De rijksregelgeving is op dit punt uitputtend. De gemeente heeft echter wel de bevoegdheid om:
 - a. in geval van nieuwbouw de situering van gebouwen zo te reguleren dat daken bijvoorbeeld niet pal op het noorden komen te liggen en last hebben van schaduwwerking of dat bestaande bouw last krijgt van de nieuwbouw. Dit kan vanuit het motief van een goede ruimtelijke ordening (aanvaardbaar woon- en leefklimaat) of vanuit stedenbouwkundig optiek in verband met bezonning;
 - b. ruimte te reserveren voor benodigde infrastructuur, bijvoorbeeld voor opslag, accu's en ook voor laadpalen gekoppeld aan zonnepanelen op het dak. In elk geval kan de gemeente ervoor zorgen dat dubbelfuncties zoveel mogelijk zijn toegestaan. NB Let hierbij wel op aspecten met betrekking tot de ondergrond, zoals bestaande kabels en leidingen, archeologie in de bodem of bodemverontreiniging e.d.
2. Omgevingsvergunningplichtige zonnepanelen: Voor deze categorie geldt dat belemmeringen in bestemmingsplannen alvast zoveel mogelijk kunnen worden weggenomen als deze niet strikt noodzakelijk zijn vanuit bijvoorbeeld de bescherming van het cultureel erfgoed (zie **tabel 1** hieronder voor voorbeelden van belemmeringen). Om dit voor alle of een aantal bestemmingsplannen tegelijk te doen, is een "paraplubestemmingsplan" een geschikt instrument.

Uiteraard zal de gemeentelijke besluitvorming ook moeten voldoen aan de verplichtingen vanuit de Erfgoedwet (en onder de Omgevingswet met de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving over cultureel erfgoed) en bijvoorbeeld ook regels ten aanzien van flora en fauna.

Zie: <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/duurzaamheid/maatregelen-om-te-verduurzamen/installaties/elektriciteit-opwekken>. De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed geeft bruikbare tips voor monumentale gebouwen, zoals: Plaats zonnepanelen of collectoren zoveel mogelijk uit het zicht; Kies liever voor collectoren dan panelen, want van panelen zijn er veel meer nodig.

Tips:

- onderzoek ook andere gemeentelijke regelgeving, zoals de APV, en beleid (bijv. laadpalenbeleid) op onbedoelde belemmeringen met name voor infrastructuur ten behoeve van duurzame opwek (zie **tabel 1** voor een voorbeeld);
- bekijk ook of bijvoorbeeld regels over parkeren zo gesteld kunnen worden dat mensen verleid worden tot een elektrische auto die met eigen zonnepanelen kan worden opgeladen.

Voorbeeld: nieuwbouwwijken in Arnhem krijgen bij de aanleg standaard lantaarnpalen met laadpunt voor elektrische auto's. Ongeveer de helft van alle lantaarnpalen die bij parkeerplaatsen staan, worden van een dubbel laadpunt voorzien. Zie het 'Uitvoeringskader Elektrisch Laden' dat het college van B&W heeft vastgesteld (te vinden op www.arnhem.nl).

Zonnepanelen buiten het dak, niet op of aan gebouwen

Het gaat hierbij om zon-PV op of aan waterbassins, parkeerplaatsen, zoutloosden, carports, geluidschermen, stortplaatsen of bermen van spoor- en autowegen e.d, die zich niet op een vergunningvrij dak bevinden. Het gaat hierbij ook om zonneparken. De bouwregelgeving van het Rijk gaat hier niet over en dus bestaat er gemeentelijke vrijheid om voor versnelling van de energietransitie door middel van zon op dak juridische regels in te zetten als sprake is van ruimtelijke relevantie van de regels. De vraag of bijvoorbeeld een zonnepark op een bepaalde locatie mag komen is bij uitstek een (meer) ruimtelijk vraagstuk.

Ook voor deze categorie geldt dat minimaal belemmeringen kunnen worden weggenomen (zie **tabel 1**).

Tips:

- combineer functies en voldoe daarmee ook aan de voorkeursvolgorde zon-PV en neem dubbelbestemmingen op (bijv. maak op een bedrijventerrein ook voorzieningen voor het opwekken van duurzame energie mogelijk);
- creëer fysieke ruimte, ook door slim gebruik te maken van grondeigendomsinstrumenten¹⁴ waardoor plaats is voor met name de benodigde infrastructuur (denk aan transformatiestations) voor duurzame opwek.

Zie bijlage 5 van de pilot Zoeterwoude in

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/08/energietransitie-versnellen-met-de-omgevingswet>. Hierin staat:

“Onderzoek welke locaties potentieel in aanmerkingen kunnen komen voor wind en/of zon. Hierbij zijn de zoekgebieden die in de RES opgenomen worden leidend. Er wordt rekening gehouden met verschillende (ruimtelijke) aspecten bij het bepalen van de zoekgebieden. Landschappelijke inpassen, afstand tot (woon)bebouwing, aanwezigheid van elektrainfrastructuur, mogelijkheid tot lokaal eigenaarschap en aansluiten bij bestaande (landschappelijke) elementen. In de RES zal ook bepaald worden of er regionaal gekozen wordt voor concentratie of juist spreiding over het regionale grondgebied.”.

Extra tip:

Redeneer vanuit een (groter) gebied: duurzame opwek heeft ook opslag en infrastructuur nodig en zeker (grootschalige) zonneparken/-velden hebben op zichzelf al een duidelijke ruimtelijke impact en dus zijn regels hierover ruimtelijk relevant. Bovendien zal het realiseren van duurzame opwek op de ene locatie, een andere locatie voor andere functies geschikt houden of maken. Het bestemmingsplan kan hiervoor (dubbel)bestemmingen bevatten of bijvoorbeeld een binnenplanse afwijking toestaan op het moment dat zonnevelden op een andere bestemming worden gerealiseerd.

Voorbeeld: Een paraplubestemmingsplan van de gemeente Leudal heeft tot doel om de bestaande algemene afwijkingsbepalingen te laten vervallen in zowel de kernen als het buitengebied. “Deze aanpassing van de bestaande bestemmingsplannen is noodzakelijk om de kwaliteit van ontwikkelingen naar de toekomst toe te borgen. Medewerking wordt mogelijk gemaakt via een buitenplanse procedure mits het bepaalde in een beleidskader onverkort wordt toegepast, voldaan wordt aan daarin gestelde criteria en de ontwikkeling

¹⁴ De mogelijkheden om bijvoorbeeld gedoogplichten onder het huidige recht op te leggen worden verduidelijkt onder de Omgevingswet.

ruimtelijk aanvaardbaar is.” In het beleid zijn vervolgens duurzaamheidseisen opgenomen waaraan dus voldaan moet worden voordat een vergunning kan worden verleend.¹⁵

Tabel 1: Voorbeelden van belemmeringen in bestemmingsplannen voor ‘zon op dak’ in brede zin:

Voorbeeld 1: gebruikseisen aan/-beperkingen op (openbare) stukken grond en onbenutte terreinen, voor agrarisch gebied e.d. kunnen onbedoeld duurzame oplossingen voorkomen (denk aan een absoluut verbod om objecten op, naast of onder een weg te plaatsen of een verboden gebruik om opslag te plegen op een erf, waardoor het ook onmogelijk is om een unit neer te zetten om warmte op te slaan of een accu te plaatsen).

Oplossingen:

- als de gebruikbeperkingen niet nodig zijn, neem de belemmeringen dan zo spoedig mogelijk weg.
- bekijk waar minimaal afwijkingen onder voorwaarden die bijdragen aan de energietransitie mogelijk zijn (ondersteun dit door beleid: bezie al dan niet samen met de provincie of bijvoorbeeld landschappelijke inpassingsvereisten niet onnodig aan de energietransitie in de weg staan en of projecten ten behoeve van de energietransitie in voorkomende gevallen met bijvoorbeeld een provinciale ontheffing – onder voorwaarden - toch doorgang kunnen vinden).

Voorbeeld 2: regels met betrekking tot monumentale waarden en beleid daarover kunnen onbedoeld in de weg staan aan verduurzaming.

Oplossing:

Werkzaamheden op, bij of aan monumenten niet standaard verbieden; maak het bijvoorbeeld meer wijkspecifiek door buiten het historische centrum meer vrijheden te laten. NB Doe inspiratie op met de Handreiking van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (ook goed toepasbaar voor provinciale en gemeentelijke monumenten):

<https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/duurzaamheid/maatregelen-om-te-verduurzamen/installaties/elektriciteit-opwekken>.

Voorbeeld 3: regels in een bestemmingsplan of bijvoorbeeld de voorgevelrooilijn kunnen in de weg zitten bij het aanbrengen van zonnepanelen aan de gevel of extra isolatie tegen de voorgevel.

Oplossing:

Maak een uitzondering voor verduurzaming (al dan niet met een afwijking van het bestemmingsplan/omgevingsplan); denk hierbij wel aan verplichtingen vanuit de natuurwetgeving voor beschermde soorten.

Voorbeeld 4: welstandseisen (en eisen vanuit ‘ruimtelijke kwaliteit’) kunnen bijvoorbeeld duurzame kozijnen/ramen belemmeren.

Oplossing:

Check de welstandsnota/beleid op in de weg staande regels: maak – zoveel mogelijk vooraf - een afweging tussen welstand/ruimtelijke kwaliteit en het belang van verduurzaming.

¹⁵ Zie voor inspiratie het beleidskader van Leudal: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR640540>.

Opmaat naar Omgevingswet voor juridische regels in het omgevingsplan over zon-PV

Zie eerst het kader hierboven voor informatie over Omgevingswet, Bbl en bruidsschat.

Vanwege de vele, onder de Ow samenkomende opgaven voor de fysieke leefomgeving, zullen gebieden op veel grotere schaal bekeken moeten worden.

Zie bijvoorbeeld het bestemmingsplan Energielandgoed Wells Meer van de gemeente Bergen (Limburg): <https://www.ruimtelijkeplannen.nl/viewer/view?planidn=NL.IMRO.1640.BP19LeuDrzmEnergie-ON01>. Het bestemmingsplan biedt ruimte voor vier windturbines, 264 hectare zonnevelden en een energieboulevard gericht op innovatie. Het bestemmingsplan draagt bij aan de ambitie van de gemeente Bergen om in 2040 energieonafhankelijk te zijn. De toelichting bij dit plan is een goed voorbeeld van hoe keuzes in het bestemmingsplan beleidsmatig kunnen worden onderbouwd.

Ook verduurzaming begint uiteraard met duidelijk beleid in een omgevingsvisie of programma, hetgeen mede in het licht van artikel 1.3 Omgevingswet de motivering van latere besluiten geeft.

Tip: Kijk ook goed naar de technische ontwikkelingen en beweeg mee met (hogere) beleid (en de verdere aanpassingen in wet- en regelgeving, zie ook **kader**) hierover, maar wacht niet op het uitkristalliseren ervan. Maak hierbij een onderscheid tussen bestaande situaties (dat wil zeggen bestaande woningen, bedrijfsgebouwen e.d.) en nieuwe situaties nieuw(woning)bouw, herinrichting openbare gronden e.d.). Immers, voor nieuwe situaties zijn dwingende(re) regels in verband met energietransitie makkelijker te motiveren.

Tabel 2: Bestaande versus nieuwe situaties onder de Omgevingswet

Juridische regels stellen in het omgevingsplan voor bouwen en gebruik in bestaande situaties	Juridische regels in het omgevingsplan stellen voor bouwen en gebruik in nieuwe situaties
<ul style="list-style-type: none">• Geen veranderingen: Er is geen “natuurlijk” toetsmoment voor de gemeente.• Wel veranderingen/”meekoppel”-momenten (bijvoorbeeld een uitbreiding van het bouwwerk): Er kan een toetsmoment (omgevingsvergunning of melding) in het omgevingsplan worden ingebouwd waaraan voorwaarden in verband met verduurzaming kunnen worden verbonden.	Er kunnen makkelijker eisen worden gesteld met regels in het omgevingsplan voor gebouwen die nog gerealiseerd moeten worden of – voor toekomstige verandermomenten - een toetsmoment (omgevingsvergunning of melding) in het omgevingsplan worden ingebouwd waaraan voorwaarden in verband met verduurzaming kunnen worden verbonden.
Impact van nieuwe eisen/maatregelen, zoals het verplicht gebruik maken van duurzame opwek, is groter; om dit te verzachten kunnen deze gefaseerd worden ingevoerd en ondersteund worden met financiële middelen; er kan slim gebruik worden gemaakt van overgangsrecht dat op maat kan worden gemaakt.	Er kan meteen rekening worden gehouden met nieuwe eisen/maatregelen (immers als iemand een perceel koopt of start met gebruik van een gebouw hoort men eerst de toepasselijke regels te bekijken); overgangsrecht is (vaak) niet nodig.
Ingrep eigendomsrecht (een eigenaar van een gebouw heeft er het genot, het beheer en de beschikking van) en de impact van het beperken van dat genot ¹⁶ kan groter zijn (de motivering moet dus	Ingrep eigendomsrecht is goed te motiveren vanuit (hogere) beleidsdoelstellingen. Bestaande rechten ten aanzien van genot, beheer en beschikking van een gebouw zijn er nog niet.

¹⁶ Een eventuele inbreuk op het eigendomsrecht speelt een rol, evenals dat besluiten aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten voldoen. In verband met het evenredigheidsbeginsel is bijvoorbeeld een motivering die

zwaarwegender zijn) en er kan sprake zijn van nadeelcompensatie¹⁷ NB Van een beperking van het genot bij platte daken hoeft geen sprake te zijn bij regels over zon-PV.

Ook los van het eigendomsrecht stellen evenredigheid en proportionaliteit zwaardere eisen dan in nieuwe situaties.

Ook los van het eigendomsrecht gelden eisen vanuit evenredigheid en proportionaliteit, maar dit is lichter dan voor bestaande situaties omdat bestaande rechten niet aantast worden.

Om het instrument omgevingsplan en het stellen van juridische regels (die dwingender of soepeler kunnen zijn, afhankelijk van het beleid) goed te kunnen inzetten (zie **tabel 3** voor de extra mogelijkheden ten opzichte van het huidige recht), kan ook vóór de inwerkingtreding van de Ow begonnen worden met:

- o het inventariseren van alle capaciteit op daken, aan gevels, aan of in geluidsschermen, op onbenutte terreinen (al dan niet tijdelijk voorafgaand aan een gebiedsontwikkeling). Let hierbij ook op de leeftijd van gebouwen en wijken;

Een voorbeeld van het benutten van een tijdelijk situatie vormt Haveneiland IJburg: omdat dit gefaseerd ontwikkeld wordt, maar grond al wel is opgespoten in het IJmeer, kunnen gronden die pas in latere fasen worden bebouwd tijdelijk benut worden voor zonnepanelen (al dan niet ook nog met hergebruikmogelijkheden van de panelen). Onder huidig recht kan hiervoor de kruimelgevallenregeling onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) worden toegepast. Dit levert een versnelling van de procedure op. Onder de Ow vervalt de kruimelgevallenregeling, maar elke omgevingsvergunning doorloopt in principe de snelle, reguliere procedure en kan voor bepaalde of onbepaalde tijd aangevraagd worden.

- het stevig verankeren van energiedoelstellingen in beleid (milieueffectrapportage kan hierbij ondersteunen¹⁸): start met het vastleggen van de doelstellingen in de omgevingsvisie en gebruik het Omgevingswetprogramma als instrument, waarmee ook meteen voorzienbaarheid in relatie tot nadeelcompensatie¹⁹ wordt gecreëerd;
- denk ook aan het verleiden/helpen van dakeigenaren die bereidwillig zijn maar zich vooral laten remmen doordat het onderzoeken van regels of het aanvragen van een omgevingsvergunning lastig is of veel gedoe oplevert. Daarbij zijn gebouweigenaren die zelf stroom zouden kunnen opwekken voor eigen gebruik (hulp bij selectie installatie/installateur en waar nodig financiering) en gebouweigenaren die dat niet kunnen (energielevering aan derden, privaatrechtelijke aspecten zoals splitsingsakte/opstalrecht, brandverzekering);
- nadenken over gefaseerd bewegen van stimuleren/faciliteren naar meer dwingende regels in het omgevingsplan en onderzoek of maatwerkvoorschriften vanuit het Bbl mogelijk zijn (gebruik hiervoor het casco omgevingsplan en de staalkaarten van de VNG²⁰, zie <https://vng.nl/publicaties/het-casco-voor-het-omgevingsplan> en <https://vng.nl/artikelen/staalkaarten-omgevingsplan>);
- bekijk of er ‘meekoppel’-kansen zijn vanuit bijvoorbeeld natuurdoelstellingen of overige doelstellingen voor de fysieke leefomgeving zoals bijvoorbeeld voor klimaatadaptatie. Mogelijk kan in situaties waarin bijvoorbeeld ten behoeve van natuur maatregelen nodig zijn in het plan, er ook voor worden gezorgd maatregelen die nodig zijn voor energieneutrale bouw of zelfs energieleverende bouw worden geborgd. En koppel bijvoorbeeld zonnepanelen aan een groen dak.

(mede) gericht is op “haalbaarheid en betaalbaarheid” altijd nodig. Soms zullen maatregelen moeten leiden tot financiële compensatie van burgers en bedrijven.

¹⁷ Dit lijkt overigens goed te ondervangen door een beleidswijziging voorzienbaar te maken. In algemene zin geldt dat als de beleidscyclus van de Omgevingswet goed benut wordt, de motivering van besluiten later ook gemakkelijker is.

¹⁸ Zie de factsheet van de Commissie voor de milieueffectrapportage hierover, <https://www.commissiemer.nl/documenten/00000307.pdf>.

¹⁹ De nieuwe term voor planschade. Zie <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/bijzondere-onderwerpen/nadeelcompensatie/>.

²⁰ Er zijn voortdurend actualisaties in voorbereiding. Zo wordt de iets verouderde Staalkaart Energietransitie binnenkort aangepast.

- concreet nadenken over contouren voor het omgevingsplan waarin:
 - minimaal ruimtelijke belemmeringen worden weggenomen (zie hierboven **tabel 1**);
 - minimaal onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden die energiedoelstellingen in de weg staan en die niet langer nodig zijn, worden weggenomen;
 - dubbel ruimtegebruik mogelijk is (om zo ook aan de vaak aanwezige provinciale-, maar in elk geval ook de Voorkeursvolgorde zon-PV kan worden voldaan, zie hierboven);
 - dwingende(re) regels ten aanzien van zon op dak of aan de gevel worden – al dan niet gefaseerd - opgenomen voor zover daar vanuit de rijks- en provinciale regels ruimte toe is en maak gebruik van de maatwerkmogelijkheden van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

NB Houd rekening met de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving en die in de provinciale verordening, bijvoorbeeld voor cultureel erfgoed.

Hieronder:

Tabel 3: samenvatting van extra mogelijkheden van de Omgevingswet

Tabel 4: in het kort soorten regels van de Wro versus de Omgevingswet

Tabel 3: extra mogelijkheden van de Omgevingswet

Wil een bestuursorgaan met duurzaamheid aan de slag, dan wordt men vanuit de Omgevingswet “geholpen” in de motivering van besluiten (met name door de doelstellingen van de wet in artikel 1.3 Ow). Het is de bedoeling meer vanuit een doelstelling te denken, zoals de energietransitie. Stel daarom stevig beleid (visie/programma) op waarin die doelstelling zo concreet mogelijk wordt vastgelegd en denk tegelijk na over of er ook juridische regels nodig zijn, die al dan niet gefaseerd in werking kunnen treden, eerbiediging (of niet) van bestaande situaties (middels overgangsrecht) etc.

Onder de Omgevingswet kunnen gemeenten zelf locaties aanwijzen voor energieopwekking of ruimte reserveren voor distributienetwerken voor energie of warmte (buisleidingen voor warm water of stoom). Toestaan van ontwikkelingen kan altijd, het afdwingen van “energieleverend” zijn, wordt lastiger, maar kan onder omstandigheden ook. Denk ook aan zaken als dat als energie niet op de ene locatie kan worden opgewekt de impact op de leefomgeving op een andere locatie groter kan zijn. Dit pleit dus voor een meer gebiedsgerichte aanpak.

De diversiteit aan soorten regels in het omgevingsplan is vele malen groter. Benut en combineer soorten regels in het omgevingsplan. Werk met algemene regels (zodat ook minder drempels voor met name particulieren aanwezig zijn om over te gaan tot verduurzaming van een gebouw), maar creëer als nodig ook afwegingsmomenten, juist om belangen af te kunnen wegen in een concreet geval. Zie ook **tabel 4**.

Welke regels ook worden opgenomen in het omgevingsplan, ze moeten bij voorkeur niet te knellend zijn en voldoende ruimte laten voor burgers en bedrijven om nog eigen keuzes te maken. Bedenk daarbij dat de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (opa) met name ook in de transitiefase (naar verwachting tot en met 31 december 2029) een belangrijk sturingsinstrument zal zijn bij besluitvorming over het toelaten van concrete nieuwe ontwikkelingen. Ook hiervoor moet adequaat beleid worden opgesteld.

Daarbij zijn, naast dat er een grotere variatie in soorten regels is (zie **tabel 4** voor een overzicht), de volgende mogelijkheden van belang:

Maatwerkregels ten aanzien van milieu- en energieprestaties

Het Besluit bouwwerken leefomgeving maakt meer maatwerk²¹ mogelijk in het omgevingsplan als het gaat om milieu- en energieprestatie van bouwwerken (zie ook **kader**).²²

Tip: Maak gebruik van de maatwerkregels van het Bbl en anticipeer hierop.

Faseringsmogelijkheden

De Omgevingswet kent meer mogelijkheden tot fasering. In regels van het omgevingsplan kan veel beter dan onder het huidige recht gevarieerd worden met termijnen waarna dwingendere regels gelden.

²¹ Zie voor maatwerkregels in het omgevingsplan: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/maatwerkregel/> en maatwerkvoorschriften (in de vorm van een beschikking): <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/maatwerkvoorschrift/>.

²² Zie de voorhangversie van de wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving van september 2021 via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-998303>.

Tip: *Orden regels en creëer evenredigheid/evenwichtigheid (creëer in dit verband vanuit het beleid voorzienbaarheid en fasering e.d.). Het resultaat moet zijn: een evenwichtige toedeling van functies aan locaties waarbij goed nagedacht wordt over tot wie de norm zich richt (normadressaat) en waar de regel precies op ziet. De omgevingsvisie (en evt. een programma) kan een belangrijke rol vervullen in het structureren van uiteindelijke – voor een ieder – bindende regels.*

Niet evident onuitvoerbaar

Met name in verband met het creëren van meer ruimte voor infrastructuur e.d. helpt het ook dat de uitvoerbaarheidseis met het nieuwe recht komt te vervallen (hiervoor komt in de plaats dat een ontwikkeling niet evident onuitvoerbaar mag zijn). Hierdoor zal het mogelijk worden om veel meer potentiële ruimte voor duurzame energie(-transport en -opslag) te creëren/reserveren dan strikt noodzakelijk (op korte termijn).

Tip: *Denk in verband met de benodigde (regulering van de) ruimte ondergronds ook aan gedoogplichten. Dit “grondeigendoms”-instrument is in de Omgevingswet vereenvoudigd en geheel in het publiekrecht terecht gekomen (minder verbrokken).*

Ruimere scope

Omdat ook “benutten” een onderdeel vormt van de doelstelling van de Omgevingswet, kan dit als motivering dienen voor besluiten die duurzame oplossingen tot doel hebben.

Tip: *Kijk ook naar het gebruik van natuurlijke hulpbronnen (gebruik dus de verruimde scope), waardoor het makkelijker wordt om latere besluiten te motiveren. Dit werkt 2 kanten op: mogelijkheden om vergunningen voor niet duurzame oplossingen te weigeren en vergunningen voor duurzame oplossingen – in afwijking van het omgevingsplan – te verlenen.*

Mix van instrumenten

Uiteindelijk zal een mix aan verschillende instrumenten naast juridische dé oplossing bieden voor het meer kunnen stimuleren en ook (meer) afdwingen van verduurzaming (naast het “ruimtelijke spoor” inzetten van grondeigendomsinstrumenten, gedoogplichten en financiële voorschriften al dan niet in combinatie met subsidies en stimuleringsfondsen).

Tip: *Focus je niet teveel op de juridische regels maar bekijk het totaal aan instrumenten die de Omgevingswet gemeenten geeft (let hierbij ook op mogelijkheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften van het Bbl (hoofdstuk 3, met een individuele beschikking).*

Tabel 4: Belangrijkste soorten regels in bestemmingsplan en omgevingsplan

Qua regulering in het bestemmingsplan of het omgevingsplan en de onderbouwing van de keuzes van de regels moet onderscheiden worden: faciliteren/bevorderen van duurzame ontwikkeling, versus reguleren/afdwingen van duurzame ontwikkeling; “energieneutraal ontwikkelen”, versus “energieleverend ontwikkelen” en bestaande bouw versus nieuwbouw.

De meeste impact hebben regels over bestaande bouw en dwingende regels die nopen tot een actie van burgers en bedrijven (zie **tabel 2**).

Soort regel	Algemene regels voor activiteiten in plaats van vergunningplicht	Voorwaardelijke verplichting (een regel die verplicht tot het uitvoeren van bepaalde maatregelen alvorens een nieuwe ontwikkeling tot stand kan worden gebracht)	Open normen (een norm die nader ingevuld moet worden, waarbij in een beleidsregel criteria worden vastgelegd)	Overgangsrecht NB Als geen specifiek overgangsrecht wordt opgenomen, dan moet direct aan de nieuwe regels worden voldaan	Gebods-Bepalingen (regels die een bepaald gebruik direct verplichten)
Huidig recht in de Wet ruimtelijke ordening (bestemmingsplan)	Niet mogelijk	De “voorwaardelijke verplichting” kan worden ingezet voor bijvoorbeeld het aanleggen van zonnepanelen voor bestaande bouw in tuinen en op erven/terreinen e.d. (dus “u mag iets extra’s als u aan duurzame opwek doet”). Benut hierbij ook de “meekoppelkansen” (dus als een bouwwerk toch al vervangen moet worden, koppel hieraan een duurzaamheidseis); via gebruiksregels het gebruik van bijvoorbeeld een dakterras alleen mogelijk laten zijn als de rand ervan groen is ingericht en deze groen inrichting in stand wordt gehouden (voorbeeld: artikel 3.4.2 van het bestemmingsplan “I Philipsdorp 2013 (Langdonkenstraat)”, Eindhoven)	Wel mogelijk, maar wordt nu beperkt toegepast (wordt in de huidige praktijk met name voor parkeren gebruikt), maar is wel breder toepasbaar	Verplicht en standaard, waardoor bestaande situaties op uniforme wijze geëerbiedigd moeten worden	Niet mogelijk (vanwege het principe van “toelatingsplanologie”)

Omgevings-wet (omgevings-plan)	Voorkeur voor algemene regels; zo kunnen gemeenten er ook voor kiezen om de landelijke uniforme lijst van vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten van artikel 2.15f Bbl uit te breiden. Ook melding- of informatieplicht is mogelijk, hetgeen tot versnelling van procedures kan leiden ²³	Onder de Omgevingswet is opnemen van voorwaardelijke verplichting breder toepasbaar in combinatie met mogelijkheden tot maatwerk van het Bbl mits: -gemotiveerd is dat de voorwaardelijke verplichting noodzakelijk is en dat de uitwerking in het concrete geval redelijk is/evenredigheid (afhankelijk van mate van inbreuk); -duidelijkheid bestaat voor wie het geldt (normadressaat); -duidelijk is vanaf welke datum en onder welke voorwaarden de verplichting geldt. ²⁴	Open normen in het omgevingsplan zijn in combinatie met beleidsregels zeer goed bruikbaar om de gemeentelijke regels beter toepasbaar en actueler te houden (zie voor criteria die door de ABRvS zijn geformuleerd ivm een bestemmingsplan verbrede reikwijdte onder de Chw: ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388)	Niet langer verplicht (zelfs het niet opnemen ervan kan); let hierbij wel op evt. nadeelcompensatie	Mogelijk, maar gezien moet worden onder welke (stringente) voorwaarden dit kan (denk ook aan nadeelcompensatie); in combinatie met bijvoorbeeld grondeigendomsinstrumenten (NB Gebodsbepalingen zijn volgens de parlementaire geschiedenis vooral toepasbaar als ze ondersteunend zijn aan functietoedeling) ²⁵
---------------------------------------	---	---	--	---	--

²³ Dit is wel meer in de sfeer van "toelaten" en helpt niet bij het afdwingen van duurzame ontwikkelingen. In combinatie met subsidiemogelijkheden kan dit wel helpen om per saldo meer duurzame opwek te krijgen.

²⁴ Deze criteria komen uit vaste rechtspraak en gelden ook onder het huidige recht. Een voorbeeld van een mooie voorwaardelijke verplichting uit de bestaande praktijk is bijvoorbeeld: "*Het bebouwen van de gronden met deze bestemming is slechts toegestaan als is voorzien in de aanleg van een waterberging van ten minste 268,2 m³.*"

²⁵ Rechtstreekse bouw- en realisatieplichten kunnen in strijd komen met het eigendomsrecht (Eerste Protocol bij het EVRM).

Voorbeeld	<p>1. Het is verboden om warmte, anders dan van hernieuwbare bronnen te verbruiken voor het verwarmen van gebouwen.</p> <p>2. Dit verbod gaat in op x-moment (denk aan het toch al vernieuwen van het gebouw).</p> <p>NB Bij dit soort regels moet wel goed bekeken worden welke ruimte hoger recht geeft (NB Of dit kan is nog afhankelijk van een wetswijziging om dit soort maatwerkregels in het omgevingsplan mogelijk te maken)</p>	<p>nieuwbouw of uitbouw van bedrijven kan alleen als eerst zonnepanelen op een overkapping, op de parkeerplaats of andere (onbenutte) terreinen zijn aangebracht;</p> <p>als men in de binnenstad hoger wil bouwen, moet het gebouw duurzamer worden; minimaal X% van het perceel is ingericht om duurzame energie te oogsten, groene planten niet meegeteld</p>	<p>een nieuw kantoorgebouw moet voldoende duurzaam zijn (wetsinterpreteren-de beleidsregels, die niet de omgevingsplanpro-cedure door hoeven, geven dan aan wat onder “voldoende” moet worden verstaan; uiteraard rekening houdend met de ruimte die hiervoor is vanuit het Bbl)</p>	<p>op 1 januari 2025 vervalt de mogelijkheid om gebruik te maken van een houtkachel (NB Het is nog wel de vraag hoe Rijksregelgeving zich op dit punt ontwikkelt)</p>	<p>bouw- of plaatsingsplichten</p>
------------------	---	--	--	---	------------------------------------

NB Mogelijk is artikel 4.18 Omgevingswet (“moderniseringsbepaling”) bruikbaar voor oudere bestaande bouwwerken.²⁶ Gedacht moet worden aan modernisering van de bestaande bebouwing door samenvoeging van panden en inpandige doorbraken, of door sloop van panden en vervangende nieuwbouw van soortgelijke, gemoderniseerde bebouwing in nagenoeg gelijke omvang. Zolang deze modernisering niet is voltooid, wordt het gebruik geacht af te wijken van het plan, ook al is het feitelijk gebruik van het bouwwerk in overeenstemming met het plan.

²⁶ Zie onder het huidige recht: T. van der Schoot, Gebiedsaanwijzing voor modernisering of vervanging van bouwwerken: onbekend maakt onbemind, Tijdschrift voor Bouwrecht 2015/3.

Bijlage: relevante ontwikkelingen in de rechtspraak (stand van zaken oktober 2021), van nieuw naar oud:

- **Voorzieningenrechter ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1994 (afwijkingsongevingsvergunning zonnepark Hardenberg)**

Deze uitspraak (tevens in de hoofdzaak) illustreert hoe een zonnepark landschappelijk kan worden ingepast en hoe kan worden gemotiveerd hoe een bijdrage kan worden geleverd aan de doelstelling voor de opwekking van duurzame energie uit het Nationaal Energieakkoord mede in relatie tot het provinciale beleid en de omgevingsverordening.

- **Voorzieningenrechter ABRvS 23 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1866 (Bestemmingsplan "Elspeet Noordwest", fase 3).**

Voor de vraag waar de afbakening nou precies zit tussen wat in het bestemmingsplan mag worden geregeld (ruimtelijk relevant is) en wat niet, is het raadzaam de uitspraak in de hoofdzaak af te wachten.

“10.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat wanneer een warmtevoorziening als een houtkachel op grond van de wet niet is verboden, er geen juridische grondslag bestaat om het gebruik daarvan op grond van een bestemmingsplan te verbieden of in te perken. Bij het aanbrengen van een dergelijke warmtevoorziening moet worden voldaan aan de eisen die het Bouwbesluit 2012 daaraan stelt. Het is volgens de raad niet toegestaan om regels in een bestemmingsplan op te nemen die boven het Bouwbesluit uitgaan. Voor het stellen van nadere milieuregels is volgens de raad in een bestemmingsplan geen plaats. De raad heeft verder aangegeven niet bekend te zijn met de wijze waarop het door [verzoeker A] en [verzoeker B] genoemde bestemmingsplan van de gemeente Ede tot stand is gekomen. De raad ziet wel een relevant onderscheid met het bestemmingsplan Elspeet- Noordwest, omdat, anders dan dit plan, het door de raad van de gemeente Ede vastgestelde bestemmingsplan een plan is met een verbrede reikwijdte op grond van de Crisis- en herstelwet, aldus de raad.

10.2. De vraag of in een bestemmingplan mag worden voorzien in een verbod op wettelijk toegelaten houtkachels dient in de bodemprocedure te worden beantwoord.”

- **ABRvS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3010 (Buitengebied, herziening zonnepark Nieuwendijk te Lievelede", Oost Gelre)**

Deze uitspraak laat zien hoe de relatie tussen initiatieven voor een zonnepark en (hoger) beleid is. Ook kan een particulier initiatief bij gebreke van gemeentelijk beleid worden aangegrepen om tot beleid te komen:

“Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:80, verplichten de Wet ruimtelijke ordening noch het Besluit ruimtelijke ordening de raad tot het opstellen van beleid met betrekking tot zonneparken. Daarom heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in dit geval na het voorliggende initiatief begonnen kon worden met het opstellen van beleid ten aanzien van zonneparken.”

- **ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2004 (bestemmingsplannen "Retailpark Belvédère", "Partiële herziening Noorderbrug e.o., wijziging programma perifere detailhandel" en "Partiële herziening Sphinx, wijziging programma detailhandel", Maastricht)**

In deze uitspraak is duidelijk gemaakt dat het gebruik maken van de Crisis- en herstelwet (dus bestemmingsplannen verbrede reikwijdte) er in elk geval toe leidt dat er geen discussie meer kan zijn dat regels gericht op de duurzaamheid of de energietransitie kunnen worden opgenomen in het bestemmingsplan verbrede reikwijdte. Dit loopt vooruit op de scope van de Omgevingswet.

Deze uitspraak is een opsteker voor het gebruik van open normen (zie wel ook: ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388). NB De regeling van de Crisis- en herstelwet in verband met duurzaamheid loopt op de Omgevingswet vooruit.

- **Rechtbank Oost-Brabant d.d.1 juli 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:3330 (zonnepark Someren)**

Hierin komt meervoudig ruimtegebruik aan de orde. Zie hiervoor bijvoorbeeld artikel 7.20 van de ruimtelijke verordening van de provincie Noord-Brabant (oud, zoals deze gold ten tijde van deze uitspraak). Zie ook Rechtbank Zeeland West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2021:4638 (zonnepark Hilvarenbeek).