



Vergunbaarheid omgevingsdeel Zon op Water

COLIBRI ADVIES BV

Wendy van de Leemkolk, Christine Jongma, Simon Handgraaf



Inhoud

Inleiding.....	3
Hoofdstuk 1: Werken in rijkswater of bij rijkswaterkering	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Zorgplicht.....	5
1.3 Werken in rijkswater.....	6
1.3.1 Watervergunning gebruik rijkswaterstaatswerk	6
1.3.2 Melding gebruik rijkswaterstaatswerk en zorgplicht.....	10
1.4 Werken bij een waterkering in beheer bij het Rijk	10
1.4.1 Watervergunning gebruik rijkswaterstaatswerk	10
Hoofdstuk 2: Werken in regionaal water of bij regionale waterkering.....	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Werken in regionaal water	13
2.2.1 Watervergunning gebruik regionaal waterstaatswerk	13
2.2.2 Algemene regels en/of melding gebruik regionaal waterstaatswerk.....	14
2.2.3 Ontheffing werken in een provinciale vaarweg.....	14
2.3 Werken bij een regionale waterkering	15
2.3.1 Watervergunning gebruik regionaal waterstaatswerk	15
2.3.2 Algemene regels en/of melding gebruik regionaal waterstaatswerk.....	16
Hoofdstuk 3: Bouwen en ruimtelijke ordening.....	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Omgevingsvergunning voor bouwen.....	17
3.3 Omgevingsvergunning voor slopen	19
3.4 Omgevingsvergunning voor werk of werkzaamheden	19
3.5 Omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik.....	20
3.6 Omgevingsvergunning voor afwijking provinciale verordening	22
Hoofdstuk 4: Lozen door uitlogende materialen	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Watervergunning lozen	24
Hoofdstuk 5: Natuur	26
5.1 Inleiding	26
5.2 Zorgplicht.....	26
5.3 Natuurvergunning Natura 2000-gebied.....	26
5.4 Ontheffing beschermde soorten.....	30
Hoofdstuk 6: Kabels in openbare grond.....	37
6.1 Inleiding	37



6.2 Vergunning werkzaamheden aan kabels	37
6.3 Melding werkzaamheden aan kabels	37
6.4 Opbrekvergunning	38
Hoofdstuk 7: Archeologie.....	39
7.1 Inleiding	39
7.2 Archeologisch rapport	39
Hoofdstuk 8: Werken in verontreinigde bodem	41
8.1 Inleiding	41
8.2 Zorgplicht.....	41
8.3 Melding uniforme sanering en evaluatieverslag.....	41
Hoofdstuk 9: Grondwaterbescherming en stiltegebieden (PMV).....	43
9.1 Inleiding	43
9.2 Werken in een grondwaterbeschermingsgebied.....	43
9.2.1 Ontheffing grondwaterbeschermingsgebied.....	43
9.2.2 Melding grondwaterbeschermingsgebied.....	44
9.3 Werken binnen een stiltegebied.....	45
9.3.1 Ontheffing stiltegebied.....	45
Hoofdstuk 10: Werken in of bij infrastructuur	48
10.1 Inleiding	48
10.2 Kabels in of onder een rijksweg.....	48
10.2.1 Vergunning Wet beheer rijkswaterstaatswerken.....	48
10.3 Kabels in of onder een provinciale weg.....	48
10.3.1 Vergunning/ontheffing van provinciale verordening	48
10.4 Kabels bij een hoofdspoorweg.....	49
10.4.1 Melding Spoorwegwet.....	49
10.4.2 Vergunning Spoorwegwet	50
10.4.3 Maatwerkvoorschrift Spoorwegwet.....	50
Hoofdstuk 11: PV-systeem binnen Wm-inrichting.....	52
11.1 Inleiding	52
11.2 Melding Activiteitenbesluit.....	52
11.3 Omgevingsvergunning milieu	52
Hoofdstuk 12: Privaatrecht	54
12.1 Inleiding	54
12.2 Privaatrechtelijke gebruiksregeling	54
Hoofdstuk 13: Omgevingswet.....	55



Inleiding

Het Nationaal Consortium Zon op Water heeft de opdracht om de investeringsbereidheid van investeerders van drijvende PV-velden, waarmee zonne-energie kan worden gewonnen op water, te vergroten. Binnen dit project wordt, als onderdeel van werkpakket 10, een vergunbaarheidsstudie uitgevoerd die uit twee delen bestaat:

1. Een studie naar de ecologische effecten van PV-systemen op water welke van invloed kunnen zijn op de vergunbaarheid (uitgevoerd door Deltares);
2. Een studie naar de wettelijke kaders van de vergunbaarheid van PV-systemen op water (deze rapportage; uitgevoerd door Colibri Advies BV, begeleid door Deltares).

Deze combinatie van studies beoogt helderheid te geven over de vergunbaarheid van zon-op-water-systemen, waarbij alle relevante vergunningen en andere toestemmingen die nodig kunnen zijn bij de aanleg, het onderhoud en de verwijdering van PV-systemen op water zijn meegenomen.

Het voorliggende rapport met de bijbehorende stroomschema's (als interactieve Powerpoint-bestand meegeleverd; "stroomschema's zon op water concept.ppsx") geven het complete beeld van de benodigde vergunningen en andere juridische verplichtingen, die betrekking hebben op PV-systemen op water. Hierbij moet vooropgesteld worden dat de studie uitgaat van een generieke situatie waarbij geen locatie-specifieke aspecten meespelen. Dit is de randvoorwaarde die vanuit het consortium is opgelegd. Een initiatiefnemer die op een specifieke locatie, binnen een bepaalde gemeente en bepaald waterschap, een PV-systeem op water wil aanleggen, heeft met de specifieke regels van de betreffende gemeente en het waterschap (van de geplande locatie) te maken. Vanwege de veelheid aan locatiegebonden factoren en regels die de vergunbaarheid bepalen (gemeentes en waterschappen stellen verschillende verordeningen en beleidsregels vast, die onderling sterk kunnen afwijken), zijn deze locatiespecifieke aspecten in deze studie niet meegenomen. Dat neemt niet weg dat deze studie wel een goed overzicht geeft waar een initiatiefnemer mee te maken krijgt en daarbij als leidraad gebruikt kan worden. De interactieve stroomschema's leiden een initiatiefnemer langs alle keuzes en afwegingscriteria, zodat bepaald kan worden of een drijvend PV-systeem op een bepaalde locatie kansrijk (oftewel vergunbaar) is. Het is de bedoeling dat uit de overkoepelende studie van Deltares ook conclusies getrokken kunnen worden welk type wateren het meest geschikt is om PV-systemen op water aan te leggen, of voor welk type water, rekening houdend met de wettelijke kaders en de ecologische randvoorwaarden, het verkrijgen van de benodigde vergunningen het eenvoudigst is.

PV-systemen op water zijn relatief nieuw, waardoor er geen specifieke jurisprudentie beschikbaar is over het toestaan van de aanleg of bouw van dergelijke systemen door het bevoegd gezag. Er kan echter wel geput worden uit de jurisprudentie over andere drijvende objecten, zoals woonboten. PV-systemen op water zijn, net als woonboten, drijvende constructies die een (min of meer vaste) verbinding hebben met de waterbodem of de wal (d.m.v. kabels voor stroomleverantie en verankering). Ze worden over het algemeen voor een langere periode aangelegd (10-20 jaar) om de investeringskosten te kunnen terugverdienen. Uit de beschikbare jurisprudentie over woonboten blijkt dat drijvende constructies die een vaste verbinding hebben met de grond en bedoeld zijn om langere tijd ter plaatse te functioneren, in juridische zin aangemerkt worden als bouwwerk (zie met name <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2014:1331>). Daarom is de regelgeving over het bouwen van bouwwerken van toepassing. Dit is het uitgangspunt voor deze studie.

De stroomschema's ("stroomschema's zon op water concept.ppsx") zijn de belangrijkste resultaten van deze studie. Ze zijn pragmatisch ingestoken en bedoeld als handreiking voor zowel initiatiefnemers als vergunningverleners. De stroomschema's behandelen zowel de vraag welke



toestemmingen vereist zijn, als de vraag in welke gevallen die toestemmingen worden verleend of geweigerd. De bijbehorende rapportage (dit rapport) geeft een toelichting bij de verschillende onderwerpen en keuzemogelijkheden. De indeling van de rapportage volgt die van de stroomschema's.

De eerste vier stroomschema's en bijbehorende hoofdstukken hebben betrekking op regelgeving die vrijwel altijd van toepassing is. Deze stroomschema's moeten dus altijd worden doorlopen. Het betreft:

1. werken in rijkswater of bij een rijkswaterkering;
2. werken in een watergang of waterkering in beheer bij een waterschap of in een provinciale vaarweg;
3. bouwen en ruimtelijke ordening;
4. lozen door uitlopende materialen.

De stroomschema's en hoofdstukken die daarna volgen, gaan over regelgeving die niet altijd van toepassing is. Dit hangt vooral samen met de gekozen locatie: wordt het PV-systeem op water aangelegd in of in de nabije omgeving van een bepaald gebied of object? Dit betreft de volgende regelgeving:

5. natuur (beschermde gebieden en beschermde soorten);
6. kabels in openbare grond;
7. archeologie;
8. grondwaterbescherming en stiltegebieden (provinciale milieuverordening);
9. werken in verontreinigde bodem;
10. werken in of bij infrastructuur, zoals rijkswegen en hoofdspoorwegen;
11. PV-systemen binnen een Wm-inrichting;
12. privaatrecht (werken in andermans grond).

De gebruiker moet dus vooraf een afweging maken of de locatie die hij op het oog heeft, een van deze gebieden raakt. Als dat het geval is, moet het betreffende stroomschema doorlopen worden.

De meeste stroomschema's hebben een vergunning of ontheffing als mogelijke uitkomst. Het toetsingskader hiervan is eveneens opgenomen in de stroomschema's. Het toetsingskader voor de vergunning of ontheffing bepaalt of die vergunning of ontheffing wordt verleend, of wordt geweigerd. Als een vergunning of ontheffing wordt geweigerd, kan het drijvende PV-systeem niet worden aangelegd. Daarom is de uitkomst dat een vergunning of ontheffing wordt geweigerd in rood aangegeven in de stroomschema's. Een verleende vergunning of ontheffing, en verplichtingen die niet tot weigering kunnen leiden (zoals een melding of zorgplicht), zijn groen weergegeven.

De stroomschema's hebben alleen betrekking op regelgeving die bepalend is voor de toelaatbaarheid van een PV-systeem op een bepaalde locatie. Er is meer regelgeving van toepassing, maar die gaat over verplichtingen tijdens de uitvoering van het werk. Een voorbeeld daarvan is het indienen van een graafmelding op grond van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten. De aannemer moet deze verplichting nakomen, maar de graafmelding kan niet leiden tot weigering van een PV-systeem en is daarom voor de vergunbaarheid niet relevant.

Deze studie is uitgevoerd door Wendy van de Leemkolk (FLO Legal), Christine Jongma (FLO Legal) en Simon Handgraaf (Colibri Advies BV) onder begeleiding van Deltares (Sibren Loos en Rick Wortelboer).



Hoofdstuk 1: Werken in rijkswater of bij rijkswaterkering

1.1 Inleiding

In hoofdstuk 6, paragraaf 6 Waterbesluit zijn regels opgenomen over het gebruik maken van oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk. Welke oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen dat zijn, staat in bijlage II en III van het Waterbesluit. In dit hoofdstuk komen aan bod de zorgplicht, de watervergunning en de melding voor werken in rijkswater en de watervergunning voor werken bij een rijkswaterkering. Voor de rijkswateren en de rijkswaterkeringen gezamenlijk wordt in de wetgeving de term rijkswaterstaatswerken gebruikt.

Wat is een oppervlaktewaterlichaam?

Niet al het water is een oppervlaktewaterlichaam. Een oppervlaktewaterlichaam is in de Waterwet gedefinieerd als “een samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende bodem, oevers (...) alsmede flora en fauna”. Deze definitie sluit aan op oude jurisprudentie van de Hoge Raad: “als oppervlaktewater is te beschouwen een - anders dan louter incidenteel aanwezige - aan het aardoppervlak en aan de open lucht grenzende watermassa (met inbegrip van een bedding waarin zodanige watermassa al dan niet bij voortdurend voorkomt), tenzij daarin als gevolg van rechtmatig gebruik ten behoeve van een specifiek doel geen normaal samenhangend geheel van levende organismen in een niet-levende omgeving (ecosysteem) aanwezig is, dan wel het een ter berging van afval gegraven bekken betreft waarin slechts in een overgangsfase water aanwezig is en zich nog geen normaal ecosysteem heeft ontwikkeld.” Hieruit blijkt dat onder andere een vijver die als onderdeel van een RWZI is aangelegd als laatste stap in het zuiveringsproces, geen oppervlaktewaterlichaam is. Ook infiltratievijvers van een drinkwaterbedrijf zouden in lijn met deze jurisprudentie soms niet als oppervlaktewaterlichaam kunnen classificeren. Dat betekent echter niet dat er geen regels gelden. RWZI's en drinkwaterbedrijven zijn inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer, zie daarvoor hoofdstuk 11. En als een derde een PV-systeem binnen een RWZI of drinkwaterbedrijf wil aanleggen, zullen in ieder geval privaatrechtelijke afspraken moeten worden gemaakt (hoofdstuk 12).

1.2 Zorgplicht

De verplichtingen die hieronder in paragraaf 1.3 en 1.4 worden beschreven gelden voor de *aanleg* van PV-systemen op water. Voor het *onderhoud* aan of *verwijderen* van PV-systemen in een oppervlaktewaterlichaam of waterkering in beheer bij het Rijk is geen vergunning of melding nodig, maar geldt alleen de zorgplicht met bijbehorende algemene regels. De zorgplicht staat in art. 6.15 Waterbesluit.

De zorgplicht houdt in dat de initiatiefnemer de werkzaamheden zo situeert en uitvoert, dat geen nadelige gevolgen voor het veilig en doelmatig gebruik van het rijkswater of de waterkering optreden. Voor rijkswateren komen daar nog twee voorwaarden bij:

- Feitelijke belemmeringen voor vergroting van de afvoercapaciteit van het oppervlaktewaterlichaam worden voorkomen;
- Waterstandsverhoging of afname van het bergend vermogen van het oppervlaktewaterlichaam wordt tot een minimum beperkt, of wordt gecompenseerd.

In art. 6.8 en 6.9 Waterregeling staan de algemene regels die gelden bij het onderhoud en verwijderen van PV-systemen. Bijvoorbeeld dat bestaand gebruik niet mag worden gehinderd en dat de stabiliteit van oeverconstructies niet in gevaar mag worden gebracht. Deze regels vormen een uitwerking van de zorgplicht. Bij maatwerkvoorschrift kan het Rijk bepaalde algemene regels zo nodig specifieker maken (art. 6.15 Waterregeling). Om zeker te zijn wat de zorgplicht precies inhoudt, is het aan te raden om te overleggen met Rijkswaterstaat.



1.3 Werken in rijkswater

Voor het plaatsen van PV-systemen is een watervergunning of melding nodig. Dit is afhankelijk van de locatie, het watertype, de omvang van het veld en van de methode van aanleggen van de kabels.

1.3.1 Watervergunning gebruik rijkswaterstaatswerk

In art. 6.12 lid 1 onder a Waterbesluit is aangegeven dat het in principe verboden is om zonder watervergunning werken te maken of te behouden.

Deze vergunningplicht geldt niet voor de gebieden die in geel zijn aangegeven op de kaarten voor waterstaatkundig beheer, zie <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/waterwet/kaarten/kaart-waterregeling/>. (In de legenda zijn deze gebieden aangeduid met "Vrijstelling vergunningplicht gebruik waterstaatswerken"). Deze aangewezen gebieden zijn echter druk bebouwd en liggen permanent droog, waardoor ze niet relevant zijn voor Zon op Water projecten.

Het PV-systeem en de kabels voor het systeem moeten los van elkaar worden gezien. Terwijl het aanleggen van de kabels vergunningvrij kan zijn, kan er wel een vergunningplicht gelden voor het plaatsen van het bouwwerk op zich, en andersom.

Plaatsen van een PV-systeem

In art. 6.12 lid 2 Waterbesluit staan uitzonderingen op de vergunningplicht van het eerste lid. Een van die uitzonderingen is het permanent afmeren van woonschepen of andere drijvende objecten in rijkswateren, met uitzondering van de stroomvoerende delen van de wateren, bedoeld in bijlage VIII van de Waterregeling (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0026845/#BijlageVIII>). Voor de aanleg van een PV-systeem in deze stroomvoerende delen is daarom een watervergunning vereist. De aanleg van een systeem buiten de stroomvoerende delen is meldingsplichtig.

Aanleggen van de kabels voor het systeem

In art. 6.11 lid 1 onder j Waterregeling is het leggen van kabels en leidingen bij een rijkswaterstaatswerk uitgezonderd van de vergunningplicht, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan:

- De kabels mogen geen gevaarlijke stoffen transporteren. Aan deze voorwaarde is voldaan bij kabels voor PV-systemen;
- De kabels mogen niet in de veiligheidszone van een primaire of secundaire kering liggen;
- De kabels mogen niet in een kunstwerk of vaarweg komen te liggen. Een kunstwerk is een werk dat ondersteunend is aan een waterstaatswerk, zoals een stuw, gemaal of sluis;
- Er mag geen boring worden verricht die lagen met verschillende grondwaterstijghoogten doorkruist.

Als het aanleggen van de kabels niet aan deze criteria voldoet, moet een watervergunning gebruik rijkswaterstaatswerk worden aangevraagd. Als wel aan de criteria wordt voldaan, is een melding vereist.

1.3.1.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de aanvraag van de watervergunning is Rijkswaterstaat, namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (zie art. 6.12 Waterbesluit in samenhang met artikel 6.5 Waterwet en 1.1 Waterwet).



1.3.1.2 Toetsingskader watervergunning

Art. 6.21 Waterwet geeft aan dat een vergunning voor een handeling in of bij een rijkswaterstaatswerk wordt geweigerd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen die zijn genoemd in art. 2.1 Waterwet. Art. 2.1 Waterwet noemt als doelstellingen:

- a) Voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met;
- b) Bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en;
- c) Vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen (zoals drinkwaterwinning, scheepvaart, beregening).

Hoe deze doelstellingen bij de verlening van vergunningen in de zin van art. 6.12 Waterbesluit geïnterpreteerd moeten worden, is voor vergunningen voor werkzaamheden in rijkswateren verder uitgewerkt in het toetsingskader waterkwaliteit en in de beleidsregels grote rivieren.

Maatschappelijke functies zijn bijvoorbeeld recreatie en scheepvaart. Bij vergunningverlening wordt getoetst op belemmeringen voor deze maatschappelijke functies. Denk aan belemmeringen van zichtlijnen voor schepen en het marifoonverkeer.

Toetsingskader waterkwaliteit

Het plaatsen, exploiteren en/of verwijderen van PV-systemen in een oppervlaktewaterlichaam dat in beheer is bij het Rijk vormt een fysieke ingreep in een rijkswater. Rijkswaterstaat hanteert voor het beoordelen van vergunningaanvragen voor fysieke ingrepen in rijkswateren het toetsingskader waterkwaliteit, zie hiervoor bijlage 5 van het beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren 2016-2021 (<https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/beheer-en-ontwikkeling-rijkswateren/beheer-ontwikkelplan-rijkswateren.aspx>).

Het toetsingskader waterkwaliteit bestaat uit een algemeen kader en een aanvullend kader.

Algemeen toetsingskader

De centrale vraag die Rijkswaterstaat zich stelt bij het uitvoeren van de algemene toetsing is de vraag of de KRW-doelstellingen waarop de activiteit mogelijk effecten heeft nog wel behaald kunnen worden als de activiteit daadwerkelijk plaatsvindt.

De belangrijkste doelstelling van de KRW is het bereiken van een 'goede toestand' voor het waterlichaam. De goede toestand heeft een ecologische en chemische component. Rijkswaterstaat neemt daarom in de toetsing zowel de ecologische component als de chemische component van de ingreep mee. Bij de aanleg van PV-systemen worden geen stoffen in het waterlichaam geloosd, op voorwaarde dat er geen uitlogende materialen worden gebruikt (zie daarvoor hoofdstuk 4). De chemische component, die wordt uitgewerkt in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Bkmw 2009), paragraaf 4.2 van het Handboek Immissietoets en in de Handreiking Waterbodemimmissietoets, is daarom voor PV-systemen veelal niet relevant.

Alleen als de aanleg en exploitatie van PV-systemen plaatsvindt binnen een KRW-waterlichaam of uitstralende effecten heeft tot in een KRW-waterlichaam, geldt dit toetsingskader. De begrenzing van de KRW-waterlichamen is opgenomen in de KRW-factsheets (zie <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/beheer-en-ontwikkeling-rijkswateren/beheer-ontwikkelplan-rijkswateren.aspx>, onder Documenten).

In het Beheerplan rijkswateren is een lijst met ingrepen opgenomen (zie kader 3 op pagina 296) die in principe altijd toegestaan zijn, omdat significante effecten op de biologische kwaliteitselementen die onderdeel uitmaken van de goede toestand zijn uitgesloten. In de lijst staat één vrijstelling die relevant kan zijn voor PV-systemen, namelijk activiteiten die vanwege de aard, beperkte omvang of korte duur naar het oordeel van Rijkswaterstaat geen nadelige invloed hebben op het



waterstaatkundige beheer en die niet plaatsvinden in ecologisch relevant areaal of een kwetsbaar gebied, zoals een kwelder of een mosselbank. Voor PV-systemen van beperkte omvang en duur kan de vergunning dus worden verleend als het systeem niet in een ecologisch relevant areaal of kwetsbaar gebied ligt. Rijkswaterstaat bepaalt wat "beperkte omvang" en "korte duur" precies inhoudt.

Als in een deel van de rivier een KRW-maatregel is gepland of uitgevoerd, en het systeem heeft hierop negatieve effecten, dan moet het effect op de maatregel(en) altijd worden gecompenseerd.

Aanvullend toetsingskader

Het aanvullende toetsingskader is watertype-specifiek. Voor het antwoord op de vragen uit dit gedeelte van het toetsingskader is de expertise van een ecooloog nodig. Deze beoordeelt of de aanleg van het PV-systeem een negatief effect kan hebben op de kwaliteitselementen (zoals de macrofauna, morfologie, riviercontinuïteit etc.) van een specifiek watertype (rivier, meer, overgangswater of kustwater).¹ De ecooloog beoordeelt verder ook of de ingreep 1% of meer van het ecologisch relevant areaal beslaat en of de ingreep effect heeft op 1% of meer van het ecologisch relevante areaal. Als dit niet het geval is, kan de vergunning worden verleend. Als dit wel het geval is, gaat de ecooloog vervolgens na of de ingreep effect heeft op de stuurvariabelen en maatlaten voor dat watertype. Als de aanleg van het PV-systeem op water hier geen effect op heeft, en er ook geen problemen ontstaan door cumulatieve effecten op de kwaliteitselementen, kan de vergunning worden verleend. Als effecten niet kunnen worden uitgesloten, is van belang of de effecten binnen het project al voldoende gemitigeerd of gecompenseerd worden. Als dit het geval is, moeten de mitigerende en/of compenserende maatregelen binnen de planperiode worden gerealiseerd.

Als effecten onvoldoende gemitigeerd of gecompenseerd worden, zijn aanvullende voorwaarden bij de vergunning nodig, of wordt de vergunning geweigerd.

Beleidsregels grote rivieren

Wanneer een initiatiefnemer een PV-systeem in een rivierbed wil realiseren, hanteert Rijkswaterstaat naast het hierboven genoemde toetsingskader waterkwaliteit de Beleidsregels grote rivieren als toetsingskader. In de Handreiking Beleidslijn grote rivieren (<https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/waterwet/beleidsregels/beleidslijn-grote/>) is het afwegingskader voor vergunningaanvragen voor fysieke ingrepen in het rivierbed stap voor stap uitgewerkt. (NB: Stappen van dit afwegingskader die niet relevant zijn voor PV-systemen zijn in het stroomschema bij dit rapport weggelaten).

Bergend regime

De Beleidsregels grote rivieren maken onderscheid in activiteiten in het bergend regime van een gebied en activiteiten in het stroomvoerend regime. Op de kaarten in bijlage 1 bij de Beleidsregels grote rivieren (<https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/waterwet/kaarten/kaart-beleidsregels/>) is te zien of in een gebied een stroomvoerend of een bergend regime geldt. Let er op dat plassen in de uiterwaarden van de grote rivieren vaak binnen het stroomvoerend regime vallen.

Een activiteit in een gedeelte van het rivierbed waar een bergend regime geldt, is conform art. 4 in samenhang met art. 7 Beleidsregels grote rivieren toegestaan zolang wordt voldaan aan *alle* onderstaande voorwaarden:

- 1) Er is sprake van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat het veilig functioneren van het waterstaatswerk gewaarborgd blijft.

¹ De biologische kwaliteitselementen per watertype staan in de KRW-factsheets.



De aanleg van een PV-systeem mag het functioneren van de rivier niet in gevaar brengen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de aanleg van het systeem leidt tot een toename van faalmechanismen zoals golfwerking of ijsgang.

In de vergunningaanvraag moet aangegeven worden wat de gevolgen zijn van de aanleg van een PV-systeem voor het veilig functioneren van de rivier. De initiatiefnemer moet dus zelf onderbouwen dat het veilig functioneren van de rivier gewaarborgd blijft.

2) Er is geen sprake van een feitelijke belemmering voor vergroting van de afvoercapaciteit. Er moet na de aanleg van de PV-systemen nog voldoende ruimte zijn voor een (toekomstige) vergroting van de afvoercapaciteit van de rivier. Rijkswaterstaat beoordeelt of dit het geval is. Er is in ieder geval een belemmering voor de vergroting van de afvoercapaciteit als een gedeelte van de rivier waar het PV-systeem is voorzien, al is gereserveerd voor maatregelen of taakstellingen die zijn opgenomen in de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, De Maaswerken, Integrale verkenning Maas 2 en de Nadere Uitwerking Riviereengebied (NURG).

3) Er is sprake van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat de waterstandsverhoging of de afname van het bergend vermogen zo gering mogelijk is. Waterstandsverhoging en afname van bergend vermogen dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door een drijvende constructie aan te leggen. PV-systemen voldoen hier altijd aan.

4) Eventuele resterende waterstandseffecten of de afname van bergend vermogen worden duurzaam gecompenseerd, waarbij de financiering en tijdige realisering van de maatregelen gezekerd zijn.

Duurzaam compenseren is het verruimen van het rivierbed door (beheers)maatregelen die waterstandsverhogende effecten van de activiteit opheffen, gedurende de volle periode waarover de activiteit of ingreep gevolgen heeft. Rijkswaterstaat stelt vast wanneer een maatregel voldoende compenserend is. De compenserende maatregelen worden opgenomen in de watervergunning en zijn handhaafbaar.

Het ligt op de weg van de aanvrager van de vergunning om aannemelijk te maken dat de aanleg van de PV-systemen, inclusief de mitigerende maatregelen uit stap 3 en de compenserende maatregelen, financieel uitvoerbaar is. De kosten van de compenserende maatregelen zijn ook voor rekening van de aanvrager van de vergunning.

Stroomvoerend regime

Aanleg van PV-systemen in een gedeelte van het rivierbed waar een stroomvoerend regime geldt, is minder snel mogelijk. Voor niet-riviergebonden activiteiten (zoals de aanleg van PV-systemen) binnen een stroomvoerend regime is het uitgangspunt van de vergunningverlener 'nee, tenzij'. De vergunning voor het aanleggen van een PV-systeem in een rijkswater wordt niet verleend, tenzij sprake is van een groot openbaar belang. Bovendien moet de initiatiefnemer aannemelijk maken dat realisering van de systemen buiten het rivierbed geen optie is.

De gunstige effecten van het gebruik van zonne-energie zouden een groot openbaar belang kunnen vertegenwoordigen. Milieuaspecten vormen immers een algemeen belang. Maar de initiatiefnemer zal uitvoerig moeten motiveren waarom de aanleg van PV-systemen een zodanig groot openbaar belang dient dat dit de effecten op het watersysteem rechtvaardigt. Individuele bedrijfseconomische belangen vormen in ieder geval geen groot openbaar belang.

Als Rijkswaterstaat akkoord gaat met de motivatie van de initiatiefnemer en tot de conclusie komt dat de PV-systemen inderdaad een groot openbaar belang dienen en niet buiten het rivierbed



kunnen worden gerealiseerd, moet de aanleg van de systemen ook voldoen aan de voorwaarden uit artikel 7 lid 1 en 2 Beleidsregels grote rivieren. Zie voor deze voorwaarden onder 'Bergend regime'.

1.3.1.3 Procedure

Op de aanvraag van een watervergunning gebruik rijkswaterstaatswerk is de reguliere voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. De beslistermijn is in principe acht weken, maar Rijkswaterstaat kan deze termijn één keer verlengen. Belanghebbenden (zoals omwonenden) kunnen binnen zes weken na bekendmaking van de watervergunning bezwaar maken bij Rijkswaterstaat. Tegen de beslissing op bezwaar kunnen belanghebbenden vervolgens beroep instellen bij de rechter.

1.3.2 Melding gebruik rijkswaterstaatswerk en zorgplicht

Wanneer een van de vrijstellingen van de vergunningplicht uit het Waterbesluit of de Waterregeling van toepassing is (zie paragraaf 1.3.1), geldt er een meldplicht op basis van art. 6.14 Waterregeling. Naast de meldplicht gelden de zorgplicht uit art. 6.15 Waterbesluit en de algemene regels uit paragraaf 4.1 van hoofdstuk 6 Waterregeling.

1.3.2.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de melding is Rijkswaterstaat, namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (zie art. 6.12 Waterbesluit in samenhang met artikel 6.5 Waterwet en 1.1 Waterwet.)

1.3.2.2 Toetsingskader

Rijkswaterstaat controleert naar aanleiding van de melding als eerste of voor het project inderdaad geen vergunning nodig is. Vervolgens kijkt Rijkswaterstaat of de initiatiefnemer zich wel aan de zorgplicht van art. 6.15 Waterbesluit houdt. Met name als het PV-systeem een grote omvang heeft, zouden er ongewenste ecologische effecten kunnen optreden. Dat is in strijd met de zorgplicht. Rijkswaterstaat kan in dat geval een maatwerkvoorschrift stellen (bijvoorbeeld over de locatie van het PV-systeem) of per brief laten weten dat zij van mening zijn dat er een overtreding van de zorgplicht dreigt. De initiatiefnemer zal het PV-systeem dan moeten aanpassen. Het is daarom aan te raden om vooroverleg te voeren met Rijkswaterstaat. Als Rijkswaterstaat niet binnen de meldingstermijn van vier weken reageert, mag het PV-systeem worden aangelegd, maar Rijkswaterstaat mag ook na die termijn nog steeds een maatwerkvoorschrift opleggen.

1.3.2.3 Procedure

De melding gebruik rijkswaterstaatswerk moet vier weken voor aanvang van de werkzaamheden zijn ingediend. De reactie van Rijkswaterstaat op de melding is geen besluit waar bezwaar of beroep tegen open staat. Als na vier weken nog geen reactie is ontvangen, mag de initiatiefnemer starten met de werkzaamheden.

1.4 Werken bij een waterkering in beheer bij het Rijk

1.4.1 Watervergunning gebruik rijkswaterstaatswerk

De PV-systemen op water of de bijbehorende kabels kunnen liggen in het oppervlaktewaterlichaam en in een (beschermingszone van een) waterkering. Het maken van deze werken in een waterkering in beheer bij het Rijk is altijd vergunningplichtig, zie art. 6.14 Waterbesluit.



1.4.1.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de aanvraag van de watervergunning is Rijkswaterstaat, namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (zie art. 6.12 Waterbesluit in samenhang met artikel 6.5 Waterwet en 1.1 Waterwet).

1.4.1.2 Toetsingskader watervergunning

Voor PV-systemen bij waterkeringen geldt art. 2.1 Waterwet als toetsingskader.

Art. 2.1 Waterwet bepaalt in samenhang met 6.21 Waterwet dat geen vergunning kan worden verleend als verlening in strijd is met een van de doelstellingen uit art. 2.1 Waterwet. De doelstellingen zijn:

- a) Voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met;
- b) Bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en;
- c) Vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Aangezien waterkeringen geen maatschappelijke functies vervullen en geen ecologische kwaliteit hebben, geldt alleen art. 2.1 lid 1 onder a Waterwet als toetsingskader. Als de aanleg van een PV-systeem het risico op overstroming vergroot - bijvoorbeeld omdat door aanleg van kabels en leidingen schade aan een waterkering kan ontstaan of de kans op piping onacceptabel groot wordt - wordt de vergunning geweigerd.

1.4.1.3 Procedure

Op de aanvraag van een watervergunning gebruik rijkswaterstaatwerk is de reguliere voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. De beslistermijn is in principe acht weken, maar Rijkswaterstaat kan deze termijn één keer verlengen. Belanghebbenden (zoals omwonenden) kunnen binnen zes weken na bekendmaking van de watervergunning bezwaar maken bij Rijkswaterstaat. Tegen de beslissing op bezwaar kunnen belanghebbenden vervolgens beroep instellen bij de rechter.



Hoofdstuk 2: Werken in regionaal water of bij regionale waterkering

2.1 Inleiding

In de verordening van het waterschap, de Keur, zijn regels opgenomen over het bouwen van bouwwerken, het afmeren van drijvende objecten in oppervlaktewateren of het leggen en verwijderen van kabels in oppervlaktewateren en bij of door waterkeringen. Hiervoor is vaak een watervergunning of een melding nodig. In een enkel geval gelden er alleen algemene regels. Ieder waterschap stelt zijn eigen regels vast, dus de regels verschillen per waterschap.

In de Keur van het waterschap is altijd een algemene vergunningplicht opgenomen voor het uitvoeren van handelingen in, op of bij een waterstaatswerk. Een waterstaatswerk is een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of kunstwerk zoals een sluis. Daarnaast geldt vaak een vergunningplicht voor het uitvoeren van werken in het profiel van vrije ruimte. Het profiel van vrije ruimte is de ruimte die het waterschap reserveert voor uitbreidingen van een waterkering in de toekomst. Op de legger van het waterschap is aangegeven waar de waterstaatswerken liggen die in beheer zijn bij het waterschap.

Het waterschap heeft in algemene regels uitzonderingen op het algemene verbod uit de Keur opgenomen. Deze algemene regels zijn meestal apart gepubliceerd, maar staan soms, zoals bij waterschap Zuiderzeeland, ook in de Keur zelf. Uit de Keur en de algemene regels van het betreffende waterschap volgt of er een vergunningplicht geldt of niet.

In paragraaf 2.2 en 2.3 komen aan bod de watervergunning, melding en algemene regels voor werken in regionaal water en de watervergunning, melding en algemene regels voor werken bij een waterkering. Het is van belang om na te gaan of het waterschap algemene regels heeft gesteld over het:

- bouwen van een bouwwerk/het plaatsen van een werk;
- verwijderen van een bouwwerk, object of werk;
- aanbrengen van een drijvend object;
- aanleggen van een kabel;
- verwijderen van een kabel.

Naast het waterschap, stelt ook de provincie soms regels over het gebruik van regionale wateren, namelijk voor provinciale vaarwegen. De regels staan in de vaarwegverordening of waterverordening. Deze komen in paragraaf 2.2.3 aan bod.

Wat is een oppervlaktewaterlichaam?

Niet al het water is een oppervlaktewaterlichaam. Een oppervlaktewaterlichaam is in de Waterwet gedefinieerd als “een samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende bodem, oevers (...) alsmede flora en fauna”. Deze definitie sluit aan op oude jurisprudentie van de Hoge Raad: “als oppervlaktewater is te beschouwen een - anders dan louter incidenteel aanwezige - aan het aardoppervlak en aan de open lucht grenzende watermassa (met inbegrip van een bedding waarin zodanige watermassa al dan niet bij voortduring voorkomt), tenzij daarin als gevolg van rechtmatig gebruik ten behoeve van een specifiek doel geen normaal samenhangend geheel van levende organismen in een niet-levende omgeving (ecosysteem) aanwezig is, dan wel het een ter berging van afval gegraven bekken betreft waarin slechts in een overgangsfase water aanwezig is en zich nog geen normaal ecosysteem heeft ontwikkeld.” Hieruit blijkt dat onder andere een vijver die als onderdeel van een RWZI is aangelegd als laatste stap in het zuiveringsproces, geen oppervlaktewaterlichaam is. Ook infiltratievijvers van een drinkwaterbedrijf zouden in lijn met deze jurisprudentie soms niet als oppervlaktewaterlichaam



kunnen classificeren. Dat betekent echter niet dat er geen regels gelden. RWZI's en drinkwaterbedrijven zijn inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer, zie daarvoor hoofdstuk 11. En als een derde een PV-systeem binnen een RWZI of drinkwaterbedrijf wil aanleggen, zullen in ieder geval privaatrechtelijke afspraken moeten worden gemaakt (hoofdstuk 12).

2.2 Werken in regionaal water

2.2.1 Watervergunning gebruik regionaal waterstaatswerk

Aanleg van een PV-systeem

Plaatsen van een (bouw)werk

Er geldt bijna altijd een vergunningplicht voor het bouwen/aanbrengen van PV-systemen in of bij een watergang die in beheer is bij het waterschap. Vrijstellingen voor het plaatsen van een werk hebben vrijwel altijd alleen betrekking op het plaatsen van een werk in de beschermingszone van een watergang, maar niet op het plaatsen van een werk in de watergang zelf. In de meeste gevallen zal dus een watervergunning nodig zijn voor het plaatsen van het systeem.

Aanbrengen van een drijvend object

Alleen Hoogheemraadschap van Rijnland heeft momenteel specifieke algemene regels voor het aanbrengen van een drijvend object in de watergang. Het soort watergang waarin een plaatsgebonden drijvend object wordt aangebracht is daarbij van belang. In een hoofdwatergang mogen PV-systemen meestal niet zonder maatwerkvoorschrift (een apart besluit, vergelijkbaar met een vergunning) worden geplaatst, omdat de breedte van het object daarbij een rol speelt. In een andere watergang is geen vergunning of maatwerkvoorschrift vereist, maar geldt alleen een zorgplicht.

Kabels aanleggen

Er zijn bijna altijd wel algemene regels voor het aanleggen van kabels vastgesteld door het waterschap. Hierin worden eisen gesteld aan bijvoorbeeld de diepte waarop de kabels worden gelegd en aan de manier waarop de kabels aangelegd moeten worden om te kunnen volstaan met een meldingsplicht. Er is dan geen watervergunning nodig.

Onderhoud

Het onderhoud aan een systeem of aan kabels voor een systeem is niet vergunning- of meldingsplichtig, omdat het geen effect heeft op het watersysteem. Bovendien zijn voorschriften over onderhoud meestal opgenomen in de watervergunning voor de aanleg van het systeem en/of de kabels.

Verwijderen

Voor het verwijderen van een werk uit een regionaal water in beheer bij het waterschap gelden vaak alleen algemene regels, maar het kan ook meldingsplichtig zijn.

2.2.1.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor het beoordelen van de vergunningaanvraag is het waterschap dat het waterstaatswerk waar de PV-systemen in of bij komen te liggen in beheer heeft.



2.2.1.2 Toetsingskader

Waterschappen hebben in beleidsregels opgenomen hoe ze een vergunningaanvraag beoordelen. Deze beleidsregels zijn goed te vinden op de website van het waterschap of op overheid.nl. Vaak geldt er een algemeen kader, waarin is beschreven met welke mogelijke effecten op het watersysteem het waterschap rekening houdt bij het beoordelen van de aanvraag. Voor een aantal handelingen, zoals de aanleg van werken of kabels, zijn daarnaast specifiekere toetsingscriteria opgenomen. Deze geven een duidelijk beeld van de criteria waar een aanvraag aan wordt getoetst. Deze specifieke criteria zijn echter verschillend per waterschap. Raadpleeg daarom zelf de beleidsregels van het betreffende waterschap om te weten hoe kansrijk een aanvraag is.

2.2.1.3 Procedure

Het waterschap beslist in principe binnen acht weken, maar kan de termijn eenmalig verlengen. Binnen zes weken na bekendmaking van de watervergunning kunnen belanghebbenden, zoals omwonenden, bezwaar maken bij het waterschap en in beroep gaan bij de rechtbank.

2.2.2 Algemene regels en/of melding gebruik regionaal waterstaatswerk

In de algemene regels van het waterschap is per activiteit aangegeven aan welke criteria moet worden voldaan om vergunningvrij te werken. Er gelden dan nog wel voorschriften waar de initiatiefnemer zich tijdens de werkzaamheden aan moet houden. In de algemene regels is ook aangegeven of de initiatiefnemer daarnaast een melding moet doen.

2.2.2.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de melding is het waterschap dat het regionale water in beheer heeft.

2.2.2.2 Toetsingskader

Het waterschap gaat alleen na of de activiteit inderdaad niet vergunningplichtig is op grond van de Keur. Er is dus geen apart toetsingskader.

2.2.2.3 Procedure

In de Keur van elk waterschap is aangegeven wat de meldingstermijn is. Meestal moet de melding vier weken voor aanvang van de werkzaamheden worden ingediend.

De reactie van het waterschap op een melding is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Omwonenden of andere belanghebbenden kunnen daarom geen bezwaar maken of beroep instellen tegen (de reactie op) de melding.

2.2.3 Ontheffing werken in een provinciale vaarweg

In principe zijn de waterschappen verantwoordelijk voor het regionale waterbeheer. Sommige provincies hebben echter geregeld dat de belangrijke vaarwegen niet door het waterschap worden beheerd, maar door de provincie zelf.

Regels ter bescherming van provinciale vaarwegen staan in de Waterverordening, Verordening water, Vaarwegverordening, Omgevingsverordening of Verordening voor de fysieke leefomgeving van de provincie die de watergang in beheer heeft.

Voor het aanbrengen, veranderen of verwijderen van een werk in een provinciale vaarweg is ontheffing nodig. Alleen het aanbrengen, veranderen of verwijderen van werken op de oever binnen 10 m vanaf de vaarweg is vaak vrijgesteld en enkel meldingsplichtig. PV-systemen komen echter niet (alleen) op de oever te liggen. Voor PV-systemen in een provinciale vaarweg is daarom altijd een ontheffing vereist.



2.2.3.1 Bevoegd gezag

Het college van Gedeputeerde Staten is bevoegd gezag voor de ontheffing.

2.2.3.2 Toetsingskader

Voor de provincie is het belangrijk dat het veilig en doelmatig gebruik van de vaarweg niet wordt belemmerd. Als PV-systemen in een provinciale vaarweg op enige wijze hinder of belemmering kunnen opleveren voor de scheepvaart, of als de algemene bruikbaarheid of instandhouding van de vaarweg wordt belemmerd, dan zal de ontheffing niet verleend worden.

2.2.3.3 Procedure

De provincie beslist meestal binnen acht weken op de vergunningaanvraag. Deze termijn kan eenmalig verlengd worden. Tegen de beslissing van de provincie kan bezwaar worden gemaakt en tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de rechtbank.

2.3 Werken bij een regionale waterkering

2.3.1 Watervergunning gebruik regionaal waterstaatswerk

Aanleg

Plaatsen van een (bouw)werk

Een waterkering heeft een kernzone, een beschermingszone A en (meestal) een beschermingszone B. Hoe verder van de waterkering het PV-systeem wordt aangelegd, hoe eerder het zonder vergunning is toegestaan. In beschermingszone B volstaan algemene regels vaak, of geldt alleen een meldingsplicht. In de kernzone is aanleg van (bouw)werken meestal vergunningplichtig. De verschillende zones staan op de legger van het waterschap.

Kabels aanleggen

Er geldt meestal wel een vergunningplicht voor het aanbrengen van kabels onder een waterkering die in beheer is bij het waterschap. Als er alleen kabels worden aangelegd in de beschermingszone A of B, gelden vaak wel algemene regels met een meldplicht, en is geen vergunning vereist.

Onderhoud

Het onderhoud aan een systeem of aan kabels voor een systeem is niet vergunnings- of meldingsplichtig, omdat het geen effect heeft op het onderhoud en de stabiliteit van de waterkering. Bovendien zijn voorschriften over onderhoud meestal opgenomen in de watervergunning voor de aanleg van het systeem en/of de kabels.

Verwijderen

Voor het verwijderen van PV-systemen en kabels die in (de beschermingszone van) een waterkering liggen, kan meestal volstaan worden met een melding, mits de verwijdering de stabiliteit van de waterkering niet in gevaar brengt. Als geen ontgravingen worden verricht en de systemen op een aantal meter van de teen van de waterkering liggen, zal de verwijdering weinig effecten hebben op de waterkering. Maar dit verschilt per waterschap, raadpleeg daarom altijd zelf de algemene regels of neem contact op met het waterschap.



2.3.1.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor het beoordelen van de vergunningaanvraag is het waterschap dat het waterstaatswerk waar de PV-systemen in of bij komen te liggen in beheer heeft.

2.3.1.2 Toetsingskader

Waterschappen hebben in beleidsregels opgenomen hoe ze een vergunningaanvraag beoordelen. Deze beleidsregels zijn goed te vinden op de website van het waterschap of op overheid.nl. Vaak geldt er een algemeen kader, waarin is beschreven met welke mogelijke effecten voor de waterkering rekening wordt gehouden bij het beoordelen van de aanvraag. Voor een aantal handelingen, zoals de aanleg van werken of kabels, zijn daarnaast extra specifiekere toetsingscriteria opgenomen. Deze geven een duidelijk beeld van de criteria waar een aanvraag aan wordt getoetst. Deze specifieke criteria zijn echter verschillend per waterschap. Raadpleeg daarom zelf de beleidsregels van het betreffende waterschap om te weten hoe kansrijk een aanvraag is.

2.3.1.3 Procedure

Het waterschap beslist in principe binnen acht weken, maar kan de termijn eenmalig verlengen. Binnen zes weken na bekendmaking van de watervergunning kunnen belanghebbenden, zoals omwonenden, bezwaar maken bij het waterschap en in beroep gaan bij de rechtbank.

2.3.2 Algemene regels en/of melding gebruik regionaal waterstaatswerk

In de algemene regels van het waterschap is per activiteit aangegeven aan welke criteria moet worden voldaan om vergunningvrij te werken. Er gelden dan nog wel voorschriften waar de initiatiefnemer zich tijdens de werkzaamheden aan moet houden. In de algemene regels is ook aangegeven of de initiatiefnemer daarnaast een melding moet doen.

2.3.2.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de melding is het waterschap dat de regionale waterkering in beheer heeft.

2.3.2.2 Toetsingskader

Het waterschap gaat alleen na of de activiteit inderdaad niet vergunningplichtig is op grond van de Keur. Er is dus geen apart toetsingskader.

2.3.2.3 Procedure

In de Keur van elk waterschap is aangegeven wat de meldingstermijn is. Meestal moet de melding vier weken voor aanvang van de werkzaamheden worden ingediend.

De reactie van het waterschap op een melding is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Omwonenden of andere belanghebbenden kunnen daarom geen bezwaar maken of beroep instellen tegen (de reactie op) de melding.



Hoofdstuk 3: Bouwen en ruimtelijke ordening

3.1 Inleiding

In dit deel worden de relevante bouw- en ruimtelijke regels besproken, te weten:

- omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen;
- omgevingsvergunning voor de activiteit slopen;
- omgevingsvergunning voor de activiteit werk of werkzaamheden (de vroegere aanlegvergunning);
- bestemmingsplan of beheersverordening;
- rechtstreeks werkende regels uit de provinciale verordening.

In dit kader is met name de *aanleg* van een PV-systeem op water relevant. Beheer en onderhoud zijn hier niet aan de orde. Voor wat betreft slopen kan een vergunningplicht zijn opgenomen in het bestemmingsplan.² Verder kunnen ook in een provinciale verordening regels zijn opgenomen over slopen.

3.2 Omgevingsvergunning voor bouwen

In art. 2.1 lid 1 onder a Wabo staat dat het verboden is om een bouwwerk te bouwen zonder omgevingsvergunning. Een aantal situaties is uitgezonderd van deze vergunningplicht. Welke dat zijn, staat in bijlage II, artikelen 2 en 3 Besluit omgevingsrecht (Bor). De aanleg van PV-systemen komt niet in deze lijst voor. Hier is dus altijd een vergunning voor nodig.

De eerste vraag is of een PV-systeem op water in alle gevallen kan worden aangemerkt als een bouwwerk. Dat wordt hieronder toegelicht.

Bouwwerk

Het begrip 'bouwwerk' is niet wettelijk gedefinieerd maar volgt uit de jurisprudentie (model-bouwverordening) en uit het bestemmingsplan zelf. Er is overigens nog een wetsvoorstel³ tot wijziging van de Woningwet in procedure. Hierin wordt o.a. voorgesteld om het begrip 'bouwwerk' wettelijk vast te leggen. Uit het verslag over de resultaten van de consultatie blijkt echter dat dit waarschijnlijk geen doorgang zal vinden.

Jurisprudentie

De Raad van State⁴ heeft bepaald dat een 'bouwwerk' onder de Wabo hetzelfde is als een 'bouwwerk' onder de Woningwet. Dat houdt in dat je voor het begrip 'bouwwerk' moet kijken naar de definitie in de model-bouwverordening:

'Elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.'

Op grond van deze definitie heeft de Raad van State in 2014 geoordeeld dat een woonboot een bouwwerk is.⁵ Een woonboot bestaat immers uit een constructie van enige omvang die op indirecte wijze met de grond is verbonden, in dit geval door middel van een afhouder, een loopplank, een tros en twee stalen kabels die aan in de kade verankerde bolders zijn bevestigd en aansluitingen op

² Waar in dit hoofdstuk wordt gesproken over een bestemmingsplan, worden ook de beheersverordening of een voorbereidingsbesluit bedoeld. Een beheersverordening is een soort bestemmingsplan voor gebieden waar weinig ontwikkelingen zijn. Een voorbereidingsbesluit is een besluit waarmee wordt aangekondigd dat een nieuw bestemmingsplan wordt voorbereid, en waarmee ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden gestopt.

³ Wetsvoorstel wijziging van de Woningwet: https://www.internetconsultatie.nl/woningwet_definitie_bouwwerk/details

⁴ ABRvS 12 september 2012, TBR 2013/12:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2012:BX7117>.

⁵ ABRvS 16 april 2014, AB 2014/234, <http://deepink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2014:1331>.



nutsvoorzieningen. Bij beantwoording van de vraag of een drijvend object zoals een woonboot als bouwwerk moet worden aangemerkt, is niet bepalend hoe die verbondenheid fysiek is vormgegeven, maar is doorslaggevend dat het object is bedoeld om ter plaatse te functioneren. Dit laatste bleek in het geval van de woonboot bijvoorbeeld uit het feit dat de woonboot niet zelfstandig kon varen en sinds lange tijd vrijwel onafgebroken op dezelfde plaats lag.

Bestemmingsplan

Bestemmingsplannen die vanaf 1 juli 2013 in procedure worden gebracht, moeten voldoen aan de SVBP (2012). Dat houdt in dat in die bestemmingsplannen altijd de volgende definitie van 'bouwwerk' staat:

'Een bouwkundige constructie van enige omvang die direct en duurzaam met de aarde is verbonden.'

Bij bestemmingsplannen vanaf 1 juli 2009 tot 1 juli 2013 geldt de SVBP 2008, daar luidt de definitie als volgt:

'Elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die hetzij direct hetzij indirect met de grond is verbonden, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond.'

Bij bestemmingsplannen van vóór 1 juli 2009 geldt geen standaardbegrip voor 'bouwwerk'. Per bestemmingsplan moet dan worden gekeken of en zo ja welk begrip voor 'bouwwerk' is opgenomen.

Conclusie bouwwerk

Gelet op de hierboven genoemde definities en de uitleg van de Raad van State zullen PV-systemen vrijwel altijd als bouwwerk worden aangemerkt. Ook als het systeem makkelijk kan worden losgekoppeld, is er meestal nog steeds sprake van een bouwwerk. Het is immers de bedoeling dat het systeem op één en dezelfde locatie duurzaam aanwezig blijft om ter plaatse te functioneren. Dit zou eventueel anders kunnen zijn als het gaat om een PV-systeem dat regelmatig wordt verplaatst. In dat geval is in de zin van het bestemmingsplan sprake van een 'werk'. Ook daarvoor kan een vergunning nodig zijn als dat in het bestemmingsplan staat (de vroegere 'aanlegvergunning').

3.2.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning bouwen is het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) van de betreffende gemeente.

3.2.2 Toetsingskader

In artikel 2.10 van de Wabo staat waaraan de aanvraag voor de omgevingsvergunning bouwen wordt getoetst, dat is:

- Het bestemmingsplan of de beheerverordening;
- Het Bouwbesluit (artikel 2 en 120 Woningwet);
- De Bouwverordening (artikel 8 Woningwet);
- De Welstandsnota (artikel 12 Woningwet), het college legt het bouwplan voor aan de welstandscommissie voor advies;
- Internationale verplichtingen (artikel 120 Woningwet);
- De provinciale verordening (artikel 4.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro));
- Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) (art. 4.3 Wro).

Als aan alle toetsingscriteria wordt voldaan, moet de vergunning worden verleend.

3.2.3 Procedure

Als het PV-systeem op water past in het geldende bestemmingsplan of de beheerverordening, is in principe de reguliere procedure van toepassing. Bij de reguliere procedure is de beslistermijn



maximaal acht weken. Binnen die acht weken kan het bevoegd gezag beslissen om de termijn eenmalig met zes weken te verlengen. Als het bevoegd gezag niet binnen de beslistermijn heeft beslist op de aanvraag, is de vergunning van rechtswege verleend. Tegen de omgevingsvergunning bouwen is bezwaar en beroep mogelijk.

Zoals gezegd, wordt een omgevingsvergunning bouwen altijd getoetst aan het bestemmingsplan of de beheersverordening. Als het PV-systeem niet past in deze ruimtelijke regelgeving, geldt de aanvraag om een omgevingsvergunning bouwen op grond van artikel 2.10 lid 2 Wabo automatisch ook als een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik. Dit komt bij de paragraaf 3.5 aan de orde.

3.3 Omgevingsvergunning voor slopen

Voor wat betreft slopen geldt voor PV-systemen dat op grond van art. 2.1 lid 1 onder g Wabo een omgevingsvergunning slopen nodig is als in het bestemmingsplan expliciet is bepaald dat voor het slopen een omgevingsvergunning nodig is. Een dergelijk sloopverbod zonder vergunning wordt soms gebruikt om te voorkomen dat een bij het bestemmingsplan gegeven bestemming minder geschikt wordt voor het verwezenlijken daarvan of om een al verwezenlijkte bestemming te handhaven en te beschermen. Voor PV-systemen op water zal zo'n sloopverbod alleen bij hoge uitzondering gelden. Het sloopverbod kan ook gelden voor beschermde dorpsgezichten, maar dat is voor PV-systemen zelden relevant.

3.3.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning slopen is B&W van de betreffende gemeente.

3.3.2 Toetsingskader

De omgevingsvergunning slopen kan worden geweigerd als naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk is dat op de plaats van het te slopen bouwwerk een ander bouwwerk kan of zal worden gebouwd (art. 2.16 Wabo). Voor PV-systemen betekent dit dus dat een sloopvergunning alleen wordt verleend als er het aannemelijk is dat er een nieuw PV-systeem of ander bouwwerk voor in de plaats komt.

3.3.3 Procedure

De reguliere procedure is van toepassing. De beslistermijn is maximaal acht weken. Binnen die acht weken kan het bevoegd gezag beslissen om de termijn eenmalig met zes weken te verlengen. Als het bevoegd gezag niet binnen de beslistermijn heeft beslist op de aanvraag, is de vergunning van rechtswege verleend. Tegen de omgevingsvergunning slopen is bezwaar en beroep mogelijk.

3.4 Omgevingsvergunning voor werk of werkzaamheden

Op grond van art. 2.1 lid 1 onder b Wabo is een vergunning nodig voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat in een bestemmingsplan is bepaald. In bestemmingsplannen is vaak een dergelijke vergunning opgenomen voor het uitvoeren van graafwerkzaamheden. Hieronder kunnen dus ook de werkzaamheden aan kabels voor een PV-systeem vallen.

3.4.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning werk of werkzaamheden is B&W van de betreffende gemeente.



3.4.2 Toetsingskader

Het toetsingskader staat in het bestemmingsplan zelf. Belangrijke weigeringsgronden zijn onevenredige aantasting van:

- landschappelijke en natuurlijke waarden;
- archeologische of cultuurhistorische waarden;
- bodem en waterhuishoudkundige waarden;
- milieuhygiënische waarden.

In bepaalde gevallen vraagt de gemeente de waterbeheerder advies voordat een omgevingsvergunning wordt verleend.

3.4.3 Procedure

De reguliere procedure is van toepassing. De beslistermijn is maximaal acht weken. Binnen die acht weken kan het bevoegd gezag beslissen om de termijn eenmalig met zes weken te verlengen. Als het bevoegd gezag niet binnen de beslistermijn heeft beslist op de aanvraag, is de vergunning van rechtswege verleend. Tegen de omgevingsvergunning werk of werkzaamheden is bezwaar en beroep mogelijk.

3.5 Omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik

PV-systemen op water vallen in ieder geval onder de bestemming 'water'. De benodigde kabels zullen veelal vallen in bestemmingen als 'natuur', 'natuur-oever', 'groen', 'verkeer' etc. Daarnaast kunnen dubbelbestemmingen van toepassing zijn zoals 'waarde-archeologie' en een specifieke functie-aanduiding zoals 'scheepvaartverkeer'. Bouwwerken die regelmatig worden toegestaan in de bestemming water zijn bijvoorbeeld (aanleg)steigers en hellingen voor boten. Uiteraard wel onder allerlei voorwaarden. Omdat PV-systemen op water een relatief nieuw fenomeen zijn, zullen veel gemeenten hiervoor nog geen beleid hebben ontwikkeld. Dat houdt in dat de aanleg van een PV-systeem meestal niet voldoet aan het bestemmingsplan. Het gevolg daarvan is dat een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik nodig is.

Voor hele grote PV-systemen geldt een aparte procedure. Op grond van art. 9b lid 1 onder b van de Elektriciteitswet is op de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor duurzame energie (anders dan windenergie) met een capaciteit van ten minste 50 MW, inclusief de aansluiting van die installatie op een elektriciteitsnet, de rijkscoördinatieregeling van de paragraaf 3.6.3 Wro van toepassing. Dat houdt in dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat de omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik verleent, of een inpassingsplan als bedoeld in art. 3.28 Wro vaststelt. Alle uitvoeringsbesluiten die nodig zijn om het PV-systeem op water te realiseren (dus alle vergunningen en ontheffingen die in dit rapport zijn genoemd) worden dan tegelijk en onder coördinatie van de minister vastgesteld. De bedoeling van deze rijkscoördinatieregeling is dat de besluitvorming over de realisatie van dat soort grote productie-installaties sneller verloopt.

3.5.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik is B&W van de gemeente. In uitzonderingsgevallen is de provincie bevoegd gezag, bijvoorbeeld bij PV-systemen die binnen een groot industrieel bedrijf worden aangelegd. Het kan incidenteel ook voorkomen dat een minister bevoegd gezag is: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor PV-systemen op defensie terreinen en de Minister van Economische Zaken en Klimaat als de rijkscoördinatieregeling van de Wro van toepassing is op grond van de Elektriciteitswet 1998.



3.5.2 Toetsingskader

Op grond van art. 2.12 lid 1 onder a onder 3 Wabo geldt dat de omgevingsvergunning alleen kan worden verleend indien het PV-systeem op water niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. In dat kader zijn de volgende aspecten van belang:

- Indicatief onderzoek naar invloed op de aanwezige flora en fauna;
- Invloed op de waterhuishouding: afhankelijk van de locatie moet het plan worden voorgelegd aan het betreffende waterschap;
- Aanwezige bodemverontreinigingen: inzicht in de milieukundige gesteldheid van de bodem;
- Aanwezige archeologische waarden;
- Eisen aan de hoogte en de omvang;
- Inpassing in de natuurlijke omgeving;
- Eventuele hinder door spiegeling of flikkering (uit studies voor zonneweiden is gebleken dat dit geen negatief aspect is bij de planvorming, deze hinder kan echter sterker zijn op water dan op land);
- Maatschappelijk draagvlak;
- Economische uitvoerbaarheid.

Overige aspecten zoals geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid zijn voor PV-systemen niet relevant. Aangezien PV-systemen zelf geen inrichting zijn in de zin van de Wet milieubeheer (Wm) is de milieuzonering, en in dat kader de 'VNG publicatie Bedrijven en Milieuzonering', ook niet relevant.

3.5.3 Procedure

De omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik kan op een aantal gronden worden verleend. Meestal geldt de zogenaamde buitenplanse afwijking op grond van art. 2.12 lid 1 onder a onder 3 Wabo. In dat geval is de uitgebreide procedure van toepassing die ongeveer zes maanden duurt. De gemeente moet op grond van artikel 6.5 Bor voor deze omgevingsvergunning een verklaring van geen bedenkingen afgeven. De verklaring kan alleen worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Indien nodig kunnen B&W daarnaast advies inwinnen bij externe adviseurs indien zij bepaalde kennis zelf niet in huis hebben. Er geldt bij de uitgebreide procedure geen fatale beslistermijn, de omgevingsvergunning wordt dus niet van rechtswege verleend. Bij een buitenplanse afwijking kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de rechter. Voorwaarde is dat zij een zienswijze hebben ingediend op de ontwerp omgevingsvergunning.

Art. 2.12 lid 1 onder a onder 2 Wabo bepaalt, in samenhang met art. 4 lid 11 bijlage II Bor, dat een kortere procedure geldt voor tijdelijke afwijkingen van het bestemmingsplan. Het PV-systeem mag dan ten hoogste 10 jaar aanwezig zijn en het moet aannemelijk zijn dat het PV-systeem kan en zal worden verwijderd aan het einde van de termijn, zonder onomkeerbare gevolgen. Op deze tijdelijke afwijkmogelijkheid is de reguliere procedure van acht weken van toepassing, met een mogelijke verlenging van zes weken. Vervolgens staat bezwaar en beroep open voor belanghebbenden.

Op grond van art. 2.12 lid 1 onder a onder 1 Wabo is het mogelijk om in een bestemmingsplan te bepalen dat voor bepaalde activiteiten een omgevingsvergunning kan worden verleend, de zogenaamde binnenplanse afwijking. Omdat PV-systemen echter nieuwe ontwikkelingen zijn, is het niet te verwachten dat deze mogelijkheid nu al in een bestemmingsplan is opgenomen.



Als de coördinatieregeling van paragraaf 3.6.3 Wro van toepassing is (dus bij PV-systemen met een capaciteit van meer dan 50 MW), dan geldt ook de uitgebreide procedure van afd. 3.4 Awb. Die procedure geldt dan ook voor alle uitvoeringsbesluiten (andere vergunningen en ontheffingen) die onder de coördinatieregeling vallen. Er is in dat geval geen beroep bij de rechtbank, maar direct beroep bij de Raad van State mogelijk.

3.6 Omgevingsvergunning voor afwijking provinciale verordening

Op grond van art. 4.1 van de Wro kunnen in een provinciale verordening ruimtelijke regels worden opgenomen met het oog op provinciale belangen. Deze regels gaan vooral over de inhoud van bestemmingsplannen en zijn gericht tot de gemeente. In de provinciale verordening staat dan bijvoorbeeld dat de gemeente in het bestemmingsplan regels moet opnemen over de uitbreidingsmogelijkheden van agrarische bedrijven. In principe moeten deze provinciale regels binnen een jaar zijn opgenomen in het bestemmingsplan. Als de gemeente dat niet doet, kunnen deze regels rechtstreekse werking hebben voor bedrijven, organisaties en burgers. Daarnaast kunnen in de provinciale verordening ook direct rechtstreeks werkende regels zijn opgenomen die zich richten tot de grondgebruiker. Deze regels zijn bedoeld om te voorkomen dat in de tijd tussen inwerkingtreding van een provinciale verordening en de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan, ontwikkelingen plaatsvinden die niet in overeenstemming zijn met het doel van de verordening.

Het is niet te verwachten dat er nu al regels in een provinciale ruimtelijke verordening staan die een belemmering vormen voor de aanleg of sloop van een PV-systeem, omdat dit een nieuwe ontwikkeling is. Voor de volledigheid worden de omgevingsvergunning voor het afwijken van dergelijke regels en de mogelijkheid van ontheffing van deze regels wel kort uitgewerkt. Het kan daarbij zowel gaan over het aanleggen als slopen van een PV-systeem.

Als de aanleg of sloop van een PV-systeem in strijd is met rechtstreeks werkende regels uit een provinciale verordening wordt de aanvraag op grond van art. 2.12 lid 1 onder c Wabo geacht ook een aanvraag te zijn om een omgevingsvergunning voor afwijking van die rechtstreeks werkende regels. Daarnaast kan de provinciale verordening zelf ook de mogelijkheid bevatten voor Gedeputeerde Staten om ontheffing te verlenen van de regels in de verordening. Deze ontheffing is in de Wabo ook opgenomen als omgevingsvergunning op grond van art. 2.1, lid 1 onder c.

3.6.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor afwijken van de provinciale verordening is B&W van de gemeente.

Het bevoegd gezag voor de ontheffing van de provinciale verordening zijn Gedeputeerde Staten. B&W vraagt de ontheffing aan bij de provincie, zie art. 4.1a lid 1 Wro.

3.6.2 Toetsingskader

De aanleg en sloop van een PV-systeem mag niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. Verder kan de vergunning alleen worden verleend als de rechtstreeks werkende regels zelf die mogelijkheid geven en als wordt voldaan aan de voorwaarden die daarbij zijn bepaald. Dezelfde aspecten die zijn beschreven voor het afwijken van een bestemmingsplan zijn ook hier aan de orde (zie paragraaf 3.5.2).



3.6.3 Procedure

Op grond van art. 3.10 Wabo geldt voor zowel de afwijkvergunning als de ontheffing de uitgebreide procedure. Dat komt omdat op grond van art. 6.6 Bor een verklaring van geen bedenkingen nodig is van Gedeputeerde Staten. Als sprake is van een ontheffing geldt deze op grond van art. 4.1a lid 2 Wro als een verklaring van geen bedenkingen voor de omgevingsvergunning. De verklaring van geen bedenkingen/ontheffing kan slechts worden verleend indien de betrokken activiteiten niet in strijd komen met de regels inzake afwijking die zijn opgenomen in de betrokken provinciale verordening. Zie verder de informatie die is beschreven over de uitgebreide procedure bij afwijken van het bestemmingsplan/beheersverordening (zie paragraaf 3.5.3).



Hoofdstuk 4: Lozen door uitlogende materialen

4.1 Inleiding

Als een PV-systeem op water wordt gemaakt van uitlogende materialen, dan is er in juridische zin spraken van het lozen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. Hierover zijn regels gesteld in de Waterwet.

4.2 Watervergunning lozen

Op grond van art. 6.2 lid 1 Waterwet is een watervergunning voor lozen vereist als er stoffen in een oppervlaktewaterlichaam worden gebracht, tenzij er een vrijstelling voor de lozing is opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. Voor het toepassen van uitlogende materialen bestaan echter geen vrijstellingen, dus er is altijd een watervergunning lozen vereist als het drijflichaam van het PV-systeem op water kan uitlogeren.⁶ Als er al een watervergunning is verleend voor andere lozingen, dan moet een wijziging van de bestaande vergunning worden aangevraagd.

4.2.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de watervergunning lozen is de waterbeheerder. Dit is Rijkswaterstaat voor de rijkswateren en het waterschap voor de regionale wateren. NB het waterschap is ook bevoegd gezag voor de watervergunning lozen als het PV-systeem in een provinciale vaarweg wordt aangelegd.

4.2.2 Toetsingskader

Het toetsingskader voor de watervergunning voor lozen bestaat uit twee stappen. De eerste stap is het toepassen van de beste beschikbare technieken (de bronaanpak). De beste beschikbare technieken zijn, kort gezegd, de meest doeltreffende technieken voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu, die er op gericht zijn om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, en die – kosten en baten in aanmerking genomen – economisch en technisch haalbaar zijn. Dit betekent dat voor het drijflichaam van een PV-systeem op water materialen moeten worden gekozen die niet uitlogeren of, als dat niet mogelijk is, een coating of andere beschermingslaag moet worden aangebracht. Specifiek voor drinkwaterbekkens kan hierbij gekeken worden naar producten met het KIWA Water Mark. In dat geval is er geen lozing en is er dus ook geen watervergunning lozen meer nodig. Het is in principe altijd mogelijk om lozing door uitloging op die manier te voorkomen. Dat betekent dus dat als er wel een watervergunning voor lozen door uitlogende materialen wordt aangevraagd, het bevoegd gezag deze watervergunning in principe zal weigeren.

Mocht het toch onmogelijk zijn om door het toepassen van de beste beschikbare technieken de lozing te voorkomen, dan is de tweede stap in het toetsingskader het toepassen van de immissietoets. In de immissietoets wordt nagegaan of de resterende lozing (na het toepassen van de beste beschikbare technieken) leidt tot onacceptabele gevolgen voor de oppervlaktewaterkwaliteit. De immissietoets is uitgebreid beschreven in het Handboek immissietoets (zie <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/thema's/zzs/uitleg-werkwijze/>). De toets bestaat uit een aantal stappen. Eerst wordt bekeken of de toename van de concentratie van de verontreinigende stof in het oppervlaktewater minder is dan 1 % (grote wateren) of 0,1 % (kleine wateren). Als dat het geval is, is er sprake van een triviale lozing en wordt de watervergunning

⁶ De enige uitzondering is het Besluit bodemkwaliteit: hierin staat een vrijstelling voor het toepassen van beton of andere steenachtige bouwmaterialen. Dat lijkt voor PV-systemen op water echter geen voor de hand liggende materiaalkeuze.



verleend. Zo niet, dan wordt vervolgens nagegaan of de concentratieverhoging significant is: leidt de lozing tot een toename van de concentratie van de verontreinigende stof met meer dan 10 % van de norm voor die stof op de rand van de mengzone. Als dat niet het geval is, wordt de watervergunning verleend. Bij een concentratieverhoging van meer dan 10 % op de rand van de mengzone moeten er aanvullende maatregelen worden getroffen waardoor de lozing beperkt wordt, en wordt vervolgens de immissietoets opnieuw doorlopen. Voor PV-systemen op water zijn echter geen aanvullende maatregelen denkbaar, dus zal de watervergunning worden geweigerd.

4.2.3 Procedure

De watervergunning voor het lozen volgt in de meeste gevallen de reguliere procedure van de Algemene wet bestuursrecht. Het bevoegd gezag beslist in principe binnen acht weken, maar deze termijn kan eenmalig worden verlengd. Als de vergunning is verleend, kunnen belanghebbenden bezwaar maken bij het bevoegd gezag en vervolgens in beroep gaan bij de rechter.



Hoofdstuk 5: Natuur

5.1 Inleiding

De Wet natuurbescherming vormt de nationale uitwerking van de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, de verdragen van Bern en Bonn en het CITES-verdrag.

De Wet natuurbescherming (Wnb) is sinds 1-1-2017 van kracht. Daarvoor was de soortenbescherming geregeld in de Flora- en faunawet (Ffw) en de gebiedsbescherming in de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw).

Het kader dat in dit hoofdstuk wordt beschreven geldt voor aanleg, onderhoud en verwijdering van PV-systemen op water. Op het moment dat er bijvoorbeeld vanwege verwijdering van systemen hernieuwde kans bestaat op effecten op beschermde soorten en/of gebieden, moet het stroomschema opnieuw doorlopen worden.

5.2 Zorgplicht

De Wnb bevat een generieke zorgplicht (art. 1.11 Wnb). Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen kunnen worden veroorzaakt voor een Natura 2000-gebied, een bijzonder nationaal natuurgebied of voor in het wild levende dieren en planten, moet die handelingen achterwege laten of, als dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd, de noodzakelijke maatregelen treffen om die gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.

Overtredingen van de zorgplicht zijn niet strafrechtelijk handhaafbaar, wel bestuursrechtelijk (door het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang).

5.3 Natuurvergunning Natura 2000-gebied

De aanleg en exploitatie van PV-systemen op water kan effecten teweegbrengen in een Natura 2000-gebied, zelfs als de werkzaamheden zelf niet in een Natura 2000-gebied worden uitgevoerd. Een overzicht van alle Natura 2000-gebieden staat op

<https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=n2k&groep=0>. Als het project de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten kan verslechteren of een verstoring effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, kan een natuurvergunning en/of een passende beoordeling nodig zijn. In het aanwijzingsbesluit en het beheerplan voor het Natura 2000-gebied is aangegeven voor welke soorten het gebied is aangewezen.

5.3.1 Voortoets en verslechteringsstoets/passende beoordeling

Wanneer een PV-systeem binnen of in de omgeving⁷ van een Natura 2000-gebied wordt aangelegd, moet een initiatiefnemer eerst duidelijk krijgen of de aanleg van het systeem effecten kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Op basis van art. 2.7 lid 2 Wnb geldt de vergunningplicht of de verplichting om een passende beoordeling te maken immers alleen voor zover de aanleg negatieve effecten met zich mee kan brengen.

De provincie kan via een voortoets al duidelijkheid geven over de te verwachten effecten van PV-systemen op een Natura 2000-gebied. De initiatiefnemer moet hiervoor wel zelf alle benodigde informatie over het project en een effectanalyse⁸ aanleveren.

⁷ De regels over natuurbescherming gelden ook voor activiteiten buiten het Natura 2000-gebied, die invloed kunnen hebben binnen het gebied. Denk aan de beïnvloeding van vogels die foerageren. Daarom moet ook rekening worden gehouden met deze regels bij een PV-systeem op water dat enkele kilometers buiten het gebied wordt aangelegd.

⁸ De effectenindicator van het Rijk is een handig hulpmiddel voor het in kaart brengen van de effecten op een Natura 2000-gebied. Zie <https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/effectenindicator.aspx?subj=effectenmatrix>.



Als de provincie over voldoende gegevens beschikt, kan ze op basis van deze gegevens een oordeel geven over de te verwachten effecten.

Uit de voortoets kan blijken dat er geen effecten op het Natura 2000-gebied zijn te verwachten. In dat geval is het niet nodig om een vergunning aan te vragen en geldt alleen de zorgplicht van art. 1.11 Wnb. Als er wel kans is op effecten, moet de initiatiefnemer een vergunning aanvragen. Als uit de voortoets blijkt dat de effecten significant (kunnen) zijn, moet daarnaast een passende beoordeling worden opgesteld. Wanneer mogelijke effecten naar beste inschatting niet significant negatief zullen zijn, volstaat een verslechteringstoets.

In een verslechteringstoets wordt onderzocht hoe groot de kans is dat de negatieve effecten daadwerkelijk optreden en zo ja, of deze een verslechtering van de natuurlijke habitats of habitats van soorten tot gevolg kan hebben.

In de passende beoordeling geeft de initiatiefnemer aan hoe bij de uitvoering van het project rekening wordt gehouden met de gevolgen van het project voor de beschermde soorten en habitats binnen het gebied. Het opstellen van de passende beoordeling is specialistisch werk en vergt de nodige tijd.

De passende beoordeling moet verzekeren dat het project niet leidt tot verslechtering of aantasting van de natuurlijke kenmerken, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor het desbetreffende gebied. De instandhoudingsdoelstellingen zijn opgenomen in het aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied.

Bij een passende beoordeling moet de initiatiefnemer de beste beschikbare wetenschappelijke kennis gebruiken om alle aspecten van de activiteit in beeld te brengen die op zichzelf of in combinatie met andere activiteiten effecten kunnen hebben op het Natura 2000-gebied.

Voor onderhoud en verwijdering van de systemen is van belang dat art. 2.8 lid 2 Wnb aangeeft dat geen nieuwe passende beoordeling hoeft te worden gemaakt als het project een herhaling of voortzetting is van een ander project waarvoor al een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project. Als de situatie sinds de vorige passende beoordeling is veranderd, bijvoorbeeld doordat een Natura 2000-gebied is uitgebreid of doordat de doelstellingen voor het gebied zijn aangepast, moet het stroomschema opnieuw worden doorlopen.

Uitgangspunt van zowel de verslechteringstoets als de passende beoordeling is dat de provincie de zekerheid verkrijgt dat de werkzaamheden geen blijvende schadelijke gevolgen toebrengen aan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. Is dit wel het geval, dan kan de vergunning alleen nog worden verleend op basis van de ADC-toets (de toets waarbij Alternatieven, Dwingende redenen en Compensatie worden afgewogen, zie paragraaf 5.3.4). In de praktijk probeert de initiatiefnemer dus te voldoen aan de eisen door maatregelen te nemen waardoor verzekerd is dat geen significante effecten optreden (passende beoordeling), of waardoor de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten niet verslechtert (verslechteringstoets), om zo de ADC-toets te voorkomen.

5.3.2 Mitigerende maatregelen

In een passende beoordeling mag wel rekening worden gehouden met mitigerende maatregelen, maar niet met compenserende maatregelen. Mitigerende maatregelen zijn maatregelen die effecten daadwerkelijk voorkomen of verminderen.

Het arrest Briels van het Hof van Justitie van de Europese Unie maakt duidelijk dat alleen maatregelen op de (exacte) locatie waar de aantasting plaatsvindt als mitigerend kunnen worden



aangemerkt. Maatregelen in een ander gebied dan het gebied dat rechtstreeks door het project wordt aangetast, zijn compensatie.

5.3.3 Bevoegd gezag

In principe gaan Gedeputeerde Staten van de provincie waarbinnen het project (voor het grootste gedeelte) wordt uitgevoerd over de aanvraag van de natuurvergunning (art. 1.3 Wnb). Als het project ook (nadelige) gevolgen heeft binnen een andere provincie, is overeenstemming met die provincie nodig. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is bevoegd voor activiteiten van (groot) nationaal belang (zie art. 1.3 Besluit natuurbescherming), maar daar vallen PV-systemen op water (nog) niet onder.

Wanneer de vergunning tegelijk met een omgevingsvergunning wordt aangevraagd (zie daarvoor paragraaf 5.3.5), zijn burgemeester en wethouders (B&W) het bevoegd gezag. Voor het natuurgedeelte van de omgevingsvergunning is dan een verklaring van geen bedenkingen van Gedeputeerde Staten nodig. B&W nemen hiervoor contact op met de provincie.

5.3.4 Toetsingskader

De provincie kan in de voortoets gebruik maken van de Leidraad bepaling significantie⁹ voor de beoordeling of de activiteit in een bepaald Natura 2000-gebied significante gevolgen kan hebben. De leidraad bevat een schema dat een indicatie geeft van de stappen om te bepalen of sprake is van (significante) effecten of niet.

Daarnaast beoordeelt de provincie of maatregelen die zijn opgenomen in de verslechteringstoets of passende beoordeling wel echt mitigerende maatregelen zijn. Belangrijk is daarbij dat schadelijke effecten als gevolg van de aanleg en exploitatie van PV-systemen worden voorkomen of verminderd, en niet (pas achteraf) gecompenseerd.

Wanneer de passende beoordeling onvoldoende zeker stelt dat de aanleg en exploitatie van het PV-systeem de natuurlijke kenmerken van een gebied niet aantast, kunnen Gedeputeerde Staten van de provincie de vergunning alleen nog verlenen als is voldaan aan de volgende criteria uit artikel 2.8 lid 4 Wnb (ADC-toets):

- 1) Er zijn geen alternatieve oplossingen waarmee geen of minder aantasting van Natura 2000-gebieden optreedt (A);
- 2) De uitvoering van het project kan worden gerechtvaardigd vanwege dwingende redenen van groot openbaar belang (D);
- 3) Compensatie wordt gezocht voor het negatieve effect op de Natura 2000-gebieden om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000-gebieden behouden blijft (C).

Ad 1 Alternatieven - art. 2.8 lid 4 onder a Wnb

Er moet door middel van een alternatievenonderzoek worden aangetoond dat alle mogelijke alternatieven voor het uitvoeren van het project zijn onderzocht, maar dat deze hetzelfde of een groter effect op de natuurlijke kenmerken van het gebied hebben. Ook de nuloptie (wat als de PV-systemen niet worden aangelegd) moet in dit onderzoek worden behandeld en er moet worden gekeken of de doelstelling van de activiteit niet anders kan.

Het is afhankelijk van de kwaliteit van het alternatievenonderzoek wat de provincie beslist. Als een alternatief op een andere locatie minder effecten heeft op de natuurlijke kenmerken van het gebied, dan geeft de provincie geen ADC-toestemming af.

⁹ Leidraad bepaling significantie, Steunpunt Natura 2000, 7 juli 2009.



Ad 2 Dwingende redenen van openbaar belang - 2.8 lid 4 onder b Wnb

Als er inderdaad geen alternatieven zijn voor aanleg en exploitatie van een PV-systeem op een bepaalde locatie, gaat de provincie in op de vraag of de negatieve effecten op het Natura 2000-gebied gerechtvaardigd kunnen worden vanwege dwingende redenen van groot openbaar belang. Het moet gaan om (grote) openbare belangen op lange termijn die zwaarder wegen dan de instandhoudingsdoelstellingen die worden aangetast. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de reden voor de aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied dwingender moet zijn, naarmate de aantasting groter is. Voorbeelden van dwingende redenen zijn de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid, de nationale economie (Maasvlakte II) of voor het milieu wezenlijk gunstige effecten. Projecten die door particuliere organisaties worden ontwikkeld, komen slechts in aanmerking als dwingende reden als het openbaar belang wordt behartigd en aangetoond.¹⁰ Vanwege de gunstige effecten van zonne-energie voor het milieu is het niet onlogisch dat de aanleg en exploitatie van drijvende PV-systemen als dwingende reden van groot openbaar belang zou kunnen worden aangemerkt. Dan moet het waarschijnlijk wel gaan om stroom die aan het energienet wordt geleverd.

Artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn bepaalt:

(...) Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

Wanneer er een andere dwingende reden van groot openbaar belang dan milieu, openbare veiligheid of menselijke gezondheid aan de verstoring ten grondslag wordt gelegd (bijvoorbeeld nationale economie), moet het bevoegd gezag advies vragen bij de Europese Commissie als het gaat om verstoring van een prioritaire soort of prioritair habitatype. Een prioritaire soort is een soort zoals bedoeld in artikel 1 onder d van de Habitatrichtlijn (zie ook bijlage 1 van de Habitatrichtlijn). Het advies van de Europese Commissie is niet bindend, maar een afwijking van het advies moet wel worden gemotiveerd.

Het criterium 'dwingende redenen van groot openbaar belang' is met betrekking tot Natura 2000-gebieden nog erg weinig toegepast. Het bevoegd gezag kan daarom ook contact opnemen met de Europese Commissie voor advies bij twijfel of een bepaalde reden dwingend genoeg is (art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn).

Ad 3 Compensatie - 2.8 lid 4 onder c Wnb

Als alternatieven ontbreken en er een dwingende reden aanwezig is, mag de versturende activiteit worden uitgevoerd, op voorwaarde dat de negatieve effecten worden gecompenseerd. Het moet voldoende zeker zijn dat compenserende maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd en het resultaat van de compenserende maatregelen moet zijn bereikt op het moment waarop de significante gevolgen zich voordoen, tenzij kan worden aangetoond dat dit niet noodzakelijk is om de bijdrage van het betrokken gebied aan Natura 2000 veilig te stellen.

¹⁰ Voor voorbeelden van dwingende redenen van groot openbaar belang kunnen de Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) van de Europese Commissie worden geraadpleegd, (paragraaf 1.3.2). Zie: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_nl.pdf



5.3.5 Procedure

Aanhaken of niet

Voor de aanleg van het PV-systeem op water zijn waarschijnlijk (ook) een of meerdere omgevingsvergunningen nodig. Bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor bouwen of voor het afwijken van het bestemmingsplan. Wanneer het nodig is om een vergunning aan te vragen voor het veroorzaken van effecten op de soorten in een Natura 2000-gebied, dan kan de aanvraag voor deze natuurvergunning¹¹ aangehaakt worden bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning. Dit is een keuze: de initiatiefnemer kan de natuurvergunning ook los van de omgevingsvergunning aanvragen. Wanneer de initiatiefnemer de haalbaarheid van het project eerst wil toetsen op natuuraspecten, dan kan de natuurvergunning apart worden aangevraagd bij de provincie tot een dag vóór het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Wanneer al een aanvraag voor een omgevingsvergunning is ingediend, kan de natuurvergunning niet meer los worden aangevraagd. Dan haakt de natuurtoets vanzelf aan bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning.

Procedure bij los aanvragen van een natuurvergunning

Bij een losse aanvraag beslist de provincie in principe binnen 13 weken op de aanvraag om een natuurvergunning. De beslistermijn kan echter eenmalig met zeven weken worden verlengd. Als de provincie onverhoopt niet binnen deze termijn beslist, staat daar echter geen sanctie op. De natuurvergunning wordt niet van rechtswege verleend. Natuurorganisaties of andere belanghebbenden kunnen in beroep gaan tegen de vergunning. Zolang er niet op het beroep is beslist, kan (nog) geen gebruik worden gemaakt van de vergunning.

Procedure bij aanhaken bij een omgevingsvergunning

Op de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor een project, waarbij beschermde soorten of Natura 2000-gebieden worden verstoord, is de uitgebreide procedure van paragraaf 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing. Deze procedure duurt circa zes maanden. Binnen zes weken na het bekendmaken van de omgevingsvergunning kunnen belanghebbenden in beroep gaan.

Wanneer de vergunning tegelijk met een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, beoordeelt de gemeente de aanvraag. Voor het natuurgedeelte van de aanvraag is een verklaring van geen bedenkingen van de provincie nodig. De gemeente neemt hiervoor contact op met de provincie.

5.4 Ontheffing beschermde soorten

Als er beschermde soorten voorkomen in het plangebied, kan dit de voortgang van een project behoorlijk verstoren. Voor de inventarisatie van de soorten in het plangebied en voor de beoordeling of deze soorten negatieve gevolgen ondervinden van de werkzaamheden, is specialistische kennis van een ecooloog nodig.

Hierna worden de mitigerende maatregelen en gedragscodes besproken. Vervolgens komen de ontheffingen voor de verschillende soorten aan bod. De Wet natuurbescherming kent drie verschillende beschermingsregimes voor de volgende soorten:

- Vogels (3.1 Wnb);
- Strikt beschermde soorten (3.2 Wnb) en
- Nationaal beschermde soorten (3.3 Wnb).

¹¹ Omdat de procedure voor vergunningaanvragen voor beschermde soorten vrijwel gelijk is aan die voor vergunningaanvragen voor het verstoren van een Natura 2000-gebied, wordt verder de term 'natuurvergunning' gebruikt.



5.4.1 Mitigerende maatregelen en gedragscodes

Omdat het toetsingskader voor de verlening van ontheffingen - vooral voor vogels en strikt beschermde soorten - vrij streng is, is het gebruikelijk dat eerst wordt nagegaan of er mitigerende maatregelen genomen kunnen worden die voorkomen dat een verbod uit de Wnb overtreden wordt. Een maatregel kan pas als mitigerende maatregel worden aangemerkt als de maatregel er daadwerkelijk voor zorgt dat het verbod niet overtreden wordt. Dit kan bijvoorbeeld door vooraf rekening te houden met:

- de volgorde waarin de werkzaamheden worden uitgevoerd;
- het tijdstip waarop gewerkt wordt (bij voorkeur buiten het broedseizoen);
- de locatiekeuze: de effecten kunnen binnen een bepaald gebied eerder of sterker een negatief effect hebben dan binnen een ander (deel van het) gebied.

Wanneer voldoende mitigerende maatregelen genomen kunnen worden, hoeft geen ontheffing aangevraagd te worden.

Een initiatiefnemer die (aantoonbaar) kan werken volgens een goedgekeurde gedragscode, hoeft ook geen ontheffing aan te vragen, zie art. 3.31 Wnb. In een gedragscode is een manier van werken beschreven waarmee naar het oordeel van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voldoende is gewaarborgd dat zorgvuldig wordt gehandeld. Wanneer een gedragscode wordt gebruikt, moet de initiatiefnemer wel goed kijken naar de reikwijdte van de gedragscode. De door de minister goedgekeurde gedragscodes zijn te vinden op de website van de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (<https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/beschermde-planten-dieren-en-natuur/ruimtelijke-ingrepen/ontheffing-vrijstelling/gedragscodes>).

5.4.2 Ontheffing beschermde soorten: Vogels

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verboden en vrijstellingen voor het verstoren van een vogelsoort. De Vogelrichtlijn beschermt alle vogels die van nature in het wild voorkomen op Europees grondgebied.

5.4.2.1 Verbodsbepalingen vogels

Artikel 3.1 lid 2 Wnb verbiedt het opzettelijk wegnemen, vernielen of beschadigen van eieren, nesten en rustplaatsen van vogels. Het is bovendien verboden eieren van vogels te rapen en onder zich te hebben.

De meeste nesten zijn alleen beschermd zolang ze 'bewoond' zijn, dus tijdens het broedseizoen, dat per vogelsoort verschilt, maar meestal tussen maart en juli ligt. Een uitzondering hierop vormen de jaarrond beschermde nesten, die het gehele jaar door beschermd zijn. In de aangepaste lijst van jaarrond beschermde vogelnesten van 2009 (<https://www.rvo.nl/>) worden diverse kolonievogels en stadsvogels genoemd. Voor PV-systemen op water is mogelijk de grote gele kwikstaart van belang. De nesten van de zwarte stern, die broedt op drijvende waterplanten en vlotjes (vergelijkbare plekken met PV-systemen op water), zijn niet jaarrond beschermd.

In art. 3.1 lid 4 Wnb staat een verbod op het opzettelijk verstoren van vogels. Maar op dit verbod is wel een uitzondering mogelijk, indien de storing niet van wezenlijke invloed is op de gunstige staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort. Een verstoring is eerder van wezenlijke invloed als de vogel zelf niet (snel) kan herstellen van de negatieve effecten van de verstoring. De uitzondering van art. 3.1 lid 5 Wnb geldt ook gedurende het broedseizoen. Verstoring tijdens het broedseizoen is dus niet verboden, zolang de verstoring de gunstige staat van instandhouding van de soort niet in gevaar brengt. Dit zal in het broedseizoen echter wel sneller het geval zijn, omdat de broedperiode een kwetsbare periode is die eerder van invloed is op de gunstige staat van instandhouding van de soort.



Toch kan deze uitzondering soms wel uitkomst bieden. Als een vogelsoort een nestlocatie op het oog heeft binnen het plangebied (bijvoorbeeld een nest dat al eerder is gebruikt), en het is waarschijnlijk dat een verstoring van de vogel geen wezenlijke invloed heeft, dan mag de vogel verstoord worden. Voorwaarde is wel dat er voldoende mogelijkheden voor de vogel zijn om uit te wijken naar een andere nestplaats. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door nestkasten op te hangen. De verstoring kan er zo in resulteren dat de vogel kiest voor het nieuwe nest, dat buiten het projectgebied ligt.

Overigens blijft het verbod op het wegnemen en beschadigen van het nest wel gewoon gelden.

NB: Een aantal vogels valt zowel in categorie 1 (vogels) als in categorie 2 (soorten uit bijlage IV van de Habitatrichtlijn, bijlage I van het verdrag van Bonn of bijlage II van het verdrag van Bern). Met een wijziging van de Wet natuurbescherming door de [Verzamelwet EZK en LNV](#) op 1 juli 2018 heeft de wetgever verduidelijkt dat voor deze 'dubbel beschermde vogels' alleen het regime voor vogels geldt, zoals beschreven in artikel 3.1 Wnb.

5.4.2.2 Vrijstellingen

Voor het verstoren van vogels vanwege de aanleg, wijziging of verwijdering van een PV-systeem is geen vrijstelling opgenomen in een van de provinciale verordeningen.

5.4.2.3 Bevoegd gezag

In principe gaan Gedeputeerde Staten van de provincie waarbinnen het project (voor het grootste gedeelte) wordt uitgevoerd over de aanvraag van de ontheffing (art. 1.3 Wnb). Als het project ook (nadelige) gevolgen heeft binnen een andere provincie, is overeenstemming met die provincie nodig. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is bevoegd voor activiteiten van (groot) nationaal belang (zie art. 1.3 Besluit natuurbescherming), maar daar vallen PV-systemen op water (nog) niet onder.

Wanneer de vergunning tegelijk met een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, zijn B&W bevoegd gezag voor de aanvraag. Voor het natuurgedeelte van de aanvraag (de flora- en faunatoets) is dan een verklaring van geen bedenkingen van Gedeputeerde Staten nodig. B&W neemt hiervoor contact op met de provincie.

5.4.2.4 Toetsingskader vogels

Gedeputeerde Staten kunnen ontheffing verlenen van de verboden uit art. 3.1 Wnb, mits:

- er geen andere bevredigende oplossing voorhanden is;
- er een limitatief opgesomde ontheffingsgrond aan de ontheffing ten grondslag kan worden gelegd (zie hierna); en
- geen verslechtering van de staat van instandhouding van de soort optreedt.

Voor de beoordeling of de gunstige staat van instandhouding verslechtert kan het ORNIS-criterium worden gebruikt (zie toetsingskader strikt beschermde soorten, paragraaf 5.4.3.4).

De ontheffingsgronden die in art. 3.3 van de Wnb zijn genoemd voor vogels zijn beperkter dan de ontheffingsgronden die voor strikt beschermde soorten zijn genoemd in art. 3.8 van de Wnb. Het is dus moeilijker om een ontheffing te krijgen voor het negatief beïnvloeden van vogelsoorten. De ontheffingsgronden voor vogels zijn:

1. in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid;
2. in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
3. ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren;
4. ter bescherming van flora of fauna;



5. voor onderzoek of onderwijs, het uitzetten of herinvoeren van soorten, of voor de daarmee samenhangende teelt, of
6. om het vangen, het onder zich hebben of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.

Bij vogels kan geen ontheffing worden verleend voor dwingende reden van openbaar belang, zoals bij strikt beschermde soorten het geval is. Het is daarom bij verstoring van vogels twijfelachtig of de provincie een ontheffing zal verlenen. Het is echter wel mogelijk dat de provincie ontheffing verleent op basis van de eerste grond, of misschien zelfs de vierde grond. In een uitspraak van 4 mei 2016 heeft de Raad van State overwogen dat volksgezondheid en openbare veiligheid vrijstellingsgronden kunnen zijn voor windparken, vanwege het belang van de elektriciteitsvoorziening voor een land en omdat klimaatverandering effecten heeft op de openbare veiligheid, volksgezondheid en de flora en fauna. Voor PV-systemen op water zou mogelijk iets soortgelijks kunnen gaan gelden.

5.4.2.5 Procedure

Aanhaken of niet

Voor de aanleg van het PV-systeem zijn waarschijnlijk (ook) een of meer omgevingsvergunningen nodig. Bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor bouwen of voor het afwijken van het bestemmingsplan. Wanneer het nodig is om een ontheffing aan te vragen voor het verstoren van beschermde dier- of plantensoorten dan kan deze ontheffing aangehaakt worden bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning. Dit is een keuze: de initiatiefnemer kan de ontheffing ook los van de omgevingsvergunning aanvragen.

Wanneer de initiatiefnemer de haalbaarheid van het project eerst wil toetsen op natuuraspecten, dan kan de ontheffing beschermde soorten apart worden aangevraagd bij de provincie tot een dag vóór het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Wanneer al een aanvraag voor een omgevingsvergunning is ingediend, kan de ontheffing beschermde soorten niet meer los worden aangevraagd. Dan haakt deze vanzelf aan bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning.

Procedure/termijn bij los aanvragen van een natuurvergunning

Bij een losse aanvraag beslist de provincie in principe binnen 13 weken op de aanvraag. De beslistermijn kan eenmalig met zeven weken worden verlengd. Als de provincie onverhoopt niet binnen deze termijn beslist, staat daar echter geen sanctie op. De ontheffing wordt niet van rechtswege verleend. Natuurorganisaties of andere belanghebbenden kunnen in beroep tegen een verleende ontheffing. Zolang er niet op het beroep is beslist, kan (nog) geen gebruik worden gemaakt van de ontheffing.

Procedure/termijn bij aanhaken bij een omgevingsvergunning

Op de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor een project, waarbij beschermde soorten worden verstoord, is de uitgebreide procedure van paragraaf 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing. Deze procedure duurt circa zes maanden. Binnen zes weken na het bekendmaken van de omgevingsvergunning kunnen belanghebbenden in beroep gaan bij de rechter.

5.4.3 Ontheffing beschermde soorten: Strikt beschermde soorten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verboden en vrijstellingen, het toetsingskader en de procedure voor het verstoren van een strikt beschermde soort.



5.4.3.1 Verbodsbepalingen strikt beschermde soorten

Als er binnen de locatie van het project soorten aanwezig zijn die zijn genoemd in bijlage IV van de Habitatrictlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I van het Verdrag van Bonn, geldt het kader van art. 3.5 Wnb. Dit artikel verbiedt het opzettelijk doden, vangen en verstoren van deze soorten.¹² Bovendien is het opzettelijk vernielen of rapen van eieren van deze soorten niet toegestaan. Met 'opzet' wordt overigens voorwaardelijke opzet bedoeld: het willens en wetens de voorzienbare gevolgen van een actie aanvaarden. Als de initiatiefnemer niet de intentie heeft tot het plegen van een verboden handeling, maar wel weet dat een actie kan leiden tot een overtreding, is toch sprake van een opzettelijke handeling. Art. 12 lid 1 onder d Habitatrictlijn verbiedt ook het beschadigen of vernielen van de voortplantings- of rustplaatsen van de soorten die in bijlage IV worden genoemd, voor zover deze in gebruik zijn.

Hoofdstuk 3 Wnb beschermt zowel flora als fauna. In art. 3.5 lid 5 Wnb wordt het plukken, verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van strikt beschermde soorten verboden. Een initiatiefnemer kan dit verbod niet omzeilen door een bepaalde beschermde soort uit te steken en elders weer in de grond te zetten.

5.4.3.2 Vrijstellingen

Art. 3.8 lid 2 Wnb bepaalt dat Provinciale Staten bij verordening vrijstelling kunnen verlenen van een of meer van de verboden van art. 3.5 Wnb (doden, vangen, verstoren of plukken etc.). Voordat Provinciale Staten een vrijstelling in een verordening kunnen opnemen, moeten ze dezelfde toets doorlopen als bij het verlenen van een ontheffing.

Voor het verstoren van vogels vanwege de aanleg, wijziging of verwijdering van een PV-systeem op water is geen vrijstelling opgenomen in een van de provinciale verordeningen. De provinciale vrijstellingen die momenteel zijn opgenomen in de provinciale verordeningen voor het verstoren van strikt beschermde soorten zien enkel toe op het vangen van amfibieën om deze veilig te stellen van het verkeer of om de (eieren van) deze amfibieën te gebruiken voor onderwijsdoeleinden, en zijn daarom hier niet relevant.

5.4.3.3 Bevoegd gezag

Zie paragraaf 5.4.2.3.

5.4.3.4 Toetsingskader strikt beschermde soorten

Voor een ontheffing voor strikt beschermde soorten moet worden voldaan aan art. 3.8 van de Wnb. Dit artikel integreert het toetsingskader van art. 16 Habitatrictlijn. De toets is echter vrij streng. Om deze reden heeft het nemen van mitigerende maatregelen en het gebruik van een gedragscode vaak de voorkeur.

Een ontheffing van een van de verboden genoemd in art. 3.5 Wnb wordt alleen verleend als:

- 1) Er geen andere bevredigende oplossing is. De initiatiefnemer moet heel goed motiveren dat de verstoring van de soort een redelijk doel dient en noodzakelijk is. Als het project op een andere wijze kan worden uitgevoerd, waardoor de beschermde soorten er minder of geen last van hebben, dan wordt de ontheffing niet verleend.¹³ Het gaat hierbij steeds om de meest bevredigende oplossing voor de soort, niet om bevredigender oplossingen voor de activiteit.

¹² Als beschermde diersoorten tijdelijk wegvluchten vanwege werkzaamheden, is dat in beginsel nog geen 'opzettelijke verontrusting', zie ABRvS 13 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI3701, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2009:BI3701>.

¹³ De Raad van State gaat in <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2016:335> in op de vraag of dit criterium correct is toegepast.



- 2) Er geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. In een uitspraak van 18 februari 2015 heeft de Raad van State verduidelijkt dat voor de beoordeling of de gunstige staat van instandhouding van een strikt beschermde soort in gevaar is, gebruik kan worden gemaakt van het ORNIS-criterium, mits gemotiveerd wordt dat de populatie in voldoende mate gelijkwaardig is aan vogelpopulaties, waarvoor het ORNIS-criterium in beginsel is opgesteld. Het ORNIS-criterium gaat ervan uit dat ieder negatief effect van minder dan 1% van de totale jaarlijkse sterfte van de relevante populatie een kleine hoeveelheid is. Een ecooloog kan beoordelen wanneer de gunstige staat van instandhouding van een soort in gevaar is en of voor de relevante populatie moet worden gekeken naar de lokale, regionale, landelijke of Europese populatie.
- 3) Er moet een van de in art. 3.8 lid 5 onder c Wnb genoemde gronden aan de ontheffing ten grondslag liggen. Van de in dit artikellid opgesomde vijf gronden lijkt nummer 3 het meest toepasbaar voor de aanleg van PV-systemen op water.
3: in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten.

5.4.3.5 Procedure

Zie paragraaf 5.4.2.5.

5.4.4 Ontheffing beschermde soorten: Nationaal beschermde soorten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verboden en vrijstellingen, het toetsingskader en de procedure voor het verstoren van een nationaal beschermde soort.

5.4.4.1 Verbodsbepalingen nationaal beschermde soorten

Welke soorten nationaal beschermd zijn, is aangegeven in de bijlage bij de Wet natuurbescherming, onderdeel A (dieren) en onderdeel B (planten). Dit zijn vooral soorten die op de rode lijst staan. De rode lijst heeft op zichzelf geen juridische status, een verbodsbepaling gaat pas gelden op het moment dat de soort is opgenomen in de bijlage bij de Wnb.

Art. 3.10 lid 1 Wnb verbiedt het doden en vangen van de in onderdeel A genoemde diersoorten en het opzettelijk beschadigen en vernielen van de vaste voortplantings- en rustplaatsen van deze dieren. Het verstoren van deze dieren is niet verboden.

De (vaat)planten die zijn genoemd in onderdeel B van de bijlage mogen niet opzettelijk geplukt, verzameld, afgesneden, ontworteld of vernield worden.

5.4.4.2 Vrijstellingen

De meeste provincies hebben een aantal diersoorten vrijgesteld van de ontheffingsplicht. Dit zijn meestal kikkersoorten, muizensoorten, de haas, wezel en hermelijn. Raadpleeg de provinciale natuurbeschermingsverordening of omgevingsverordening voor de lijst met vrijgestelde soorten binnen die provincie.

5.4.4.3 Bevoegd gezag

Zie paragraaf 5.4.2.3.

5.4.4.4 Toetsingskader nationaal beschermde soorten

Het toetsingskader voor het verlenen van een ontheffing vanwege gevolgen voor nationale soorten komt grotendeels overeen met het kader voor strikt beschermde soorten en vogels, (zie 4.4.3.4 en



5.4.2.4) maar de (limitatief opgesomde) ontheffingsgronden zijn veel ruimer. Aanvullende redenen voor ontheffing zijn bijvoorbeeld 'ruimtelijke ontwikkeling en inrichting' en 'het algemeen belang'. Het toetsingskader staat in art. 3.10 Wnb. Er geldt wederom dat het college van Gedeputeerde Staten ontheffing kan verlenen mits er geen andere bevredigende oplossing voorhanden is, er geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de soort en mits een van de limitatief (in art. 3.10 Wnb) opgesomde ontheffingsgronden van toepassing is.

5.4.4.5 Procedure

Zie paragraaf 5.4.2.5.



Hoofdstuk 6: Kabels in openbare grond

6.1 Inleiding

Het leggen, onderhouden of verwijderen van kabels zal vaak plaatsvinden in openbare (gemeente)grond. Dit is meestal niet toegestaan zonder vergunning of melding.

6.2 Vergunning werkzaamheden aan kabels

Veel gemeenten hebben een zogenaamde Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur (AVOI) waarin werkzaamheden aan kabels of leidingen in openbare grond zonder instemmingsbesluit of vergunning zijn verboden. Sommige gemeenten hebben een andere naam aan deze verordening gegeven (zoals Graafverordening of Leidingenverordening), maar inhoudelijk komt het op hetzelfde neer. Er zijn in de AVOI vaak wel uitzonderingen opgenomen voor kleinere werkzaamheden (zoals huisaansluitingen of sleuven tot 20 m), maar voor de aanleg van kabels voor PV-systemen op water zal veelal wel een instemmingsbesluit of vergunning nodig zijn.

6.2.1 Bevoegd gezag

B&W van de betreffende gemeente zijn het bevoegd gezag.

6.2.2 Toetsingskader

De weigeringsgronden die de gemeente hanteert bij de beoordeling van een vergunningaanvraag staan meestal in de AVOI of Graaf-/Leidingenverordening zelf. Hierin is ook opgenomen welke voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden.

Veel voorkomende weigeringsgronden zijn:

- openbare orde;
- de veiligheid, waaronder ook de verkeersveiligheid of een goede doorstroming van het verkeer wordt verstaan;
- het voorkomen of beperken van overlast;
- de bereikbaarheid van gronden of gebouwen of evenementen;
- ondergrondse ordening/de bescherming van al in de grond aanwezige werken;
- bescherming van eventuele archeologische vondsten, groenvoorzieningen, bomen en beplantingen;
- het uiterlijk aanzien van de omgeving.

6.2.3 Procedure

B&W beslissen meestal binnen acht weken op de aanvraag. Deze beslistermijn kan een keer verlengd worden. De vergunning voor het uitvoeren van werkzaamheden aan kabels en leidingen is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Belanghebbenden kunnen hiertegen bezwaar maken en tegen de beslissing op bezwaar beroep instellen bij de rechter.

6.3 Melding werkzaamheden aan kabels

In de meeste AVOI's zijn spoedeisende werkzaamheden en werkzaamheden van minder ingrijpende aard vrijgesteld van de vergunningplicht. Daarvoor geldt dan vaak alleen een meldplicht. Minder ingrijpende werkzaamheden zijn bijvoorbeeld het maken van incidentele huisaansluitingen of het verrichten van reparatie- en onderhoudswerk aan kabels en leidingen tot een bepaalde lengte. De verschillende gemeenten hebben in hun verordening meestal specifiek omschreven wat zij verstaan onder dit begrip. In een aantal gevallen staat dit niet in de verordening zelf maar in nadere regels of in een handboek kabels en leidingen dat de gemeente heeft vastgesteld.



6.3.1 Bevoegd gezag

B&W van de betreffende gemeente zijn het bevoegd gezag.

6.3.2 Toetsingskader

Dit onderdeel is hier niet relevant omdat er geen besluit volgt op de melding.

6.3.3 Procedure

De melding moet over het algemeen in ieder geval drie werkdagen van tevoren worden gedaan. Gaat het om spoedeisende werkzaamheden, dan is vaak een melding vlak van tevoren voldoende.

Achteraf moet dan wel een gemotiveerd verslag van de verrichte werkzaamheden bij de gemeente worden ingediend.

De reactie op de melding voor het uitvoeren van werkzaamheden aan kabels en leidingen is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Belanghebbenden kunnen hiertegen daarom geen bezwaar maken en ook geen beroep instellen bij de rechter.

6.4 Opbreekvergunning

Bij het ontbreken van een AVOI of soortgelijke verordening vallen gemeenten terug op het minder specifieke artikel over het opbreken van de weg uit de Algemene plaatselijke verordening (APV). Hierin staat dat het verboden is om zonder vergunning een weg op te breken, in een weg te graven of te spitten of de aard of breedte van de wegverharding te veranderen. De weg betreft niet alleen verharde rijbanen en paden maar ook de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen en paden behorende bermen en zijkanten. Vaak is een uitzondering op de vergunningplicht opgenomen voor het uitvoeren van publiekrechtelijke taken. Het leggen van kabels voor energievoorziening binnen de gemeente is echter geen publiekrechtelijke taak. Deze uitzondering kan dus niet worden gebruikt voor PV-systemen.

6.4.1 Bevoegd gezag

B&W van de betreffende gemeente is het bevoegd gezag.

6.4.2 Toetsingskader

Dit is vaak hetzelfde als bij de vergunning genoemd onder paragraaf 6.2.2.

6.4.3 Procedure

B&W beslissen meestal binnen acht weken op de aanvraag. Deze beslistermijn kan eenmalig verlengd worden. De vergunning voor het uitvoeren van werkzaamheden aan kabels en leidingen is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Belanghebbenden kunnen hiertegen bezwaar maken en tegen de beslissing op bezwaar beroep instellen bij de rechter.



Hoofdstuk 7: Archeologie

7.1 Inleiding

De verplichtingen die in dit hoofdstuk behandeld worden, zijn alleen van toepassing op de aanlegfase. Het onderhoud of de verwijdering van een PV-systeem op water brengt geen zodanige (nieuwe) bodemverstoring met zich mee, dat hierdoor opnieuw verplichtingen ontstaan.

Voor de aanleg van de kabels voor het PV-systeem zijn er – in ieder geval voor de meeste systeemtypen – wat graafwerkzaamheden nodig. In de bodem waar gegraven wordt, kunnen zich archeologische waarden bevinden.

Voor het verstoren van een archeologisch rijksmonument is een archeologische monumentenvergunning nodig, die wordt aangevraagd bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Omdat het niet waarschijnlijk is dat een PV-systeem op water in een archeologisch rijksmonument komt te liggen, is deze vergunningplicht niet nader uitgewerkt in dit rapport.

7.2 Archeologisch rapport

Gemeenten beschermen de archeologische of cultuurhistorische waarden in hun grondgebied via het bestemmingsplan of via een gemeentelijk Erfgoed- of Monumentenverordening.

Sinds de implementatie van het verdrag van Malta (1992) zijn lidstaten verplicht om archeologie te integreren in hun ruimtelijke plannen. Omdat bestemmingsplannen een looptijd hebben van 10 jaar voordat ze opnieuw moeten worden vastgesteld, bevatten nog niet alle ruimtelijke plannen regels over archeologie. Het bestemmingsplan gaat wel vóór gemeentelijke verordeningen.

De meeste gemeenten hebben archeologie al meegenomen in het bestemmingsplan. Meestal is duidelijk dat in het bestemmingsplan rekening is gehouden met archeologie, omdat gronden in het geldende bestemmingsplan een dubbelbestemming zoals 'waarde-archeologie 1' hebben. Maar ook als het gebied geen duidelijke archeologische aanduiding heeft in het bestemmingsplan, kan de gemeente rekening hebben gehouden met de archeologie bij het opstellen van het bestemmingsplan. Als het gebied geen archeologische bestemming heeft in het plan, kijk dan in de toelichting bij het plan of in het milieueffectrapport bij het plan of daar beschreven is hoe rekening is gehouden met cultuurhistorische waarden en de archeologische monumenten die aanwezig zijn of kunnen worden verwacht. Meestal staat dat in een aparte paragraaf 'Archeologie'.

Pas als er in het bestemmingsplan niets is geregeld over archeologie, gelden de regels uit de erfgoedverordening of monumentenverordening van de gemeente. Deze regels vormen zo een vangnet. Of zich in het gebied archeologische waarden bevinden, is zichtbaar op de archeologische waardenkaart, cultuurhistorische waardenkaart of archeologische beleidsadvieskaart van de gemeente. Een provinciale archeologische kaart of de Interactieve Kaart Archeologische Waarden (IKAW, zie <https://archeologieinnederland.nl/amk-en-ikaw>) kan bij gebrek aan een gemeentelijke kaart ook uitkomst bieden. Uiteraard kan de initiatiefnemer ook gewoon contact opnemen met de gemeente om na te vragen of een gebied archeologisch beschermd is of niet.

In een gemeentelijke Erfgoedverordening staat steeds vaker een vangnetbepaling met de volgende strekking:

Het is verboden om de bodem te verstoren in een gebied waar archeologische waarden worden verwacht, tenzij:

- 1) De initiatiefnemer een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan heeft;
- 2) Het te verstoren gebied op een archeologische beleidskaart of verwachtingenkaart is aangegeven en er wordt voldaan aan de regels die voor die gebieden gelden.



Op de archeologische kaart van de gemeente is het gebied opgedeeld in verschillende deelgebieden, elk met een andere archeologische aanduiding (bijvoorbeeld: lage archeologische waarde, middelhoge archeologische waarde, hoge verwachting-historische kern etc.) In het beleid of op de kaart zelf staat dan vaak een maximale verstoringsdiepte en een maximale verstoringsoppervlakte per deelgebied. Als graafwerkzaamheden onder die diepte blijven en er geen groter oppervlak wordt verstoord dan in het beleid is bepaald, is geen archeologievergunning of archeologisch rapport nodig. Als er niet aan deze grenzen wordt voldaan, moet een archeologievergunning worden aangevraagd of archeologisch rapport worden opgesteld.

De bodemverstoorder levert zelf een archeologische onderzoeksrapport aan en neemt daarvoor contact op met een archeologisch onderzoeksbureau. Het is aan te raden om, voorafgaand aan het uitvoeren van onderzoek, contact op te nemen met de gemeente. De planlocatie kan al eens eerder onderzocht of verstoord zijn, waardoor aanvullend onderzoek geen meerwaarde meer heeft.

7.2.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de beoordeling van het archeologisch rapport of de aanvraag om een archeologievergunning zijn B&W van de gemeente waarbinnen het PV-systeem wordt aangelegd.

7.2.2 Toetsingskader

Het archeologisch rapport beschrijft de archeologische waarden van het te verstoren terrein. Uit het archeologisch vooronderzoek voor het rapport kan blijken dat er geen archeologische waarden aanwezig zijn. Als er wel waarden aanwezig zijn, moet uit het rapport blijken dat het behoud van deze waarden in voldoende mate kan worden gewaarborgd of dat de archeologische waarden door de verstoring niet onevenredig worden geschaad. Er is dus geen algemeen toetsingskader. Of de bodem verstoord mag worden of niet is afhankelijk van de uitkomsten van het archeologisch rapport en de reactie van de gemeente daarop.

7.2.3 Procedure

In principe geldt voor het aanleveren van een archeologisch rapport geen termijn en is de reactie van de gemeente op het archeologische rapport geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Bezwaar en beroep tegen (de reactie op) het archeologische rapport is dus in beginsel niet mogelijk.

De meeste gemeenten behandelen het archeologische rapport echter als een vergunningaanvraag, met de bijbehorende termijnen. Als dit het geval is, is dit opgenomen in de Erfgoedverordening. Het archeologische rapport moet in dat geval ten minste acht weken voor aanvang van de werkzaamheden worden ingediend en de beslistermijn kan eenmalig met zes weken verlengd worden. Tegen de instemming met of de afwijzing van het archeologische rapport is dan wel bezwaar en beroep mogelijk.



Hoofdstuk 8: Werken in verontreinigde bodem

8.1 Inleiding

De Wet bodembescherming (Wbb) bevat regels ter bescherming van de (land)bodem. Ook grondwater maakt deel uit van de bodem. Daarnaast zijn er ook regels opgenomen die gaan over het saneren van verontreinigde bodem. Door het aanleggen, onderhouden of verwijderen van kabels voor een PV-systeem op water kan een bodem- of grondwaterverontreiniging worden verminderd of verplaatst. Het gaat hierbij alleen over verontreinigingen in de landbodem.

Waterboderverontreinigingen vallen niet onder de Wbb maar onder de waterwetgeving (zie hoofdstuk 1 en 2).

In dit hoofdstuk komen aan de orde de zorgplicht en de regeling voor uniforme saneringen, omdat die voor PV-systemen het meest relevant zijn. Zowel het aanleggen, onderhouden als het verwijderen van kabels voor een PV-systeem is hierbij van belang.

8.2 Zorgplicht

Bij kabelwerkzaamheden voor een PV-systeem op water moet de zorgplicht uit art. 13 Wbb in acht worden genomen. Dat houdt in dat tijdens de werkzaamheden de bodem niet mag worden verontreinigd. Ontstaat er toch een verontreiniging, dan moeten maatregelen worden genomen om de verontreiniging zoveel mogelijk ongedaan te maken. De zorgplicht heeft een zelfstandige en aanvullende betekenis naast de voorschriften van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen.

8.3 Melding uniforme sanering en evaluatieverslag

Werkzaamheden voor kabels in de landbodem vallen op grond van art. 39b Wbb onder het Besluit uniforme saneringen (Bus). Het Bus gaat over veel voorkomende, gelijksoortige saneringen die via een eenvoudige procedure kunnen worden uitgevoerd. In de Regeling uniforme saneringen staan vier categorieën genoemd die in aanmerking komen voor deze vereenvoudigde procedure. Een van die categorieën is 'tijdelijk uitplaatsen'. Hiermee wordt bedoeld het tijdelijk uitplaatsen van verontreinigde grond voor het uitvoeren van civieltechnische werkzaamheden zoals werkzaamheden voor kabels.

In paragraaf 3.3 van de Regeling uniforme saneringen staan de criteria voor het toepassen van tijdelijk uitplaatsen van verontreinigde grond.

Het beoordelen van een bodemverontreiniging vereist specialistische kennis, hiervoor moet over het algemeen een bodemexpert worden ingeschakeld. Omdat tijdelijk uitplaatsen van verontreinigde grond relatief eenvoudig is, is een beperkt vooronderzoek naar de verontreiniging vaak voldoende. Op grond van art. 28 van de Wbb in samenhang met art. 6 Bus moet je een melding doen van het tijdelijk uitplaatsen. Als aan alle criteria wordt voldaan, is een saneringsplan niet nodig.

Na afloop van een sanering op grond van het Bus, moet binnen acht weken een evaluatieverslag worden ingediend. Op grond van art. 14 Bus hoeft het verslag niet te worden goedgekeurd door het bevoegd gezag. Er volgt dus geen besluit op deze melding.

8.3.1 Bevoegd gezag

In beginsel zijn Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag. B&W is het bevoegd gezag in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht en de andere grote gemeenten die zijn genoemd in het Besluit aanwijzing bevoegd gezag gemeenten Wet bodembescherming (zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011935/>).



8.3.2 Toetsingskader

Dit onderdeel is hier niet relevant omdat er geen besluit volgt op de melding en het evaluatieverslag.

8.3.3 Procedure

In principe moet de melding vijf weken voorafgaand aan de sanering worden gedaan. Bij tijdelijk uitplaatsen kan echter soms al na vijf werkdagen worden gestart met de sanering, dan moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- het gaat om het verplaatsen van verontreinigde grond;
- de grond wordt na ontgraving weer teruggebracht in het profiel van ontgraving;
- de bodem is tot ontgravingsdiepte verontreinigd;
- er is geen isolatielaag op de saneringslocatie aanwezig.

Omdat er geen besluit volgt op de melding en het evaluatieverslag is er geen bezwaar of beroep mogelijk.



Hoofdstuk 9: Grondwaterbescherming en stiltegebieden (PMV)

9.1 Inleiding

Het kader dat in dit hoofdstuk wordt beschreven, geldt zowel voor aanleg als onderhoud en verwijdering van PV-systemen op water. Op het moment dat er bijvoorbeeld vanwege verwijdering van systemen opnieuw geluidsoverlast of risico voor de grondwaterkwaliteit kan ontstaan, moet het stroomschema opnieuw doorlopen worden.

9.2 Werken in een grondwaterbeschermingsgebied

Een locatie voor PV-systemen kan binnen een gebied liggen dat door de provincie is aangewezen ter bescherming van het grondwater voor de drinkwaterwinning. Waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, boringsvrije zones en eventuele overige beschermde gebieden staan aangegeven op kaarten van de betreffende provincie. Al deze gebieden worden samen grondwaterbeschermingsgebieden genoemd.

Regels ter bescherming van deze gebieden staan in de provinciale milieuverordening (soms ook wel omgevingsverordening of verordening voor de fysieke leefomgeving genoemd) van de provincie waarbinnen het project plaatsvindt. Dit zijn twaalf verschillende verordeningen, waardoor de initiatiefnemer ter controle altijd even de verordening van de betreffende provincie moet inzien. De inhoud van de verordeningen komt echter op hoofdlijnen overeen.

9.2.1 Ontheffing grondwaterbeschermingsgebied

Het uitvoeren van werken op of in de bodem is binnen grondwaterbeschermingsgebieden bijna altijd verboden op het moment dat het werk de beschermende werking van bodemlagen kan aantasten. Dit is het geval bij grond- en funderingswerkzaamheden, zoals heien. Voor de bekabeling van het PV-systeem zullen waarschijnlijk graafwerkzaamheden worden verricht in de (water)bodem. Ook worden voor sommige systemen palen in de bodem gebracht. Dergelijke werkzaamheden vallen meestal onder het verbod.

Het verschilt per provincie of er een ontheffing kan worden aangevraagd van het verbod om bodemlagen aan te tasten, of dat er een absoluut verbod geldt. Ook is het afhankelijk van de provincie en het soort gebied (waterwingebied, grondwaterbeschermingsgebied, kwo-vrije zone, boringsvrije zone of gebied met verbod op fysieke aantasting) of er in de provinciale milieuverordening uitzonderingen op het verbod zijn geformuleerd.

Wanneer voor een systeem palen in de bodem worden gebracht of graafwerkzaamheden worden verricht die de beschermende werking van bodemlagen kunnen aantasten, is het aan te raden eerst te kijken of het systeem op een andere manier kan worden aangelegd. In sommige provincies geldt er immers een absoluut verbod op het aantasten van de beschermende werking van bodemlagen. In andere provincies kan ontheffing worden verleend van het verbod.

9.2.1.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de ontheffing zijn Gedeputeerde Staten van de provincie. Of de omgevingsdienst, als de provincie de bevoegdheid om ontheffingen te verlenen heeft gemandateerd. Als ze dit heeft gedaan, staat dit duidelijk aangegeven op de website van de provincie.

9.2.1.2 Toetsingskader

Het toetsingskader is meestal (beknopt) opgenomen in de provinciale milieuverordening zelf. Uitgangspunt is dat de provincie een ontheffing weigert als het belang dat beschermd wordt door de bepaling waarvan ontheffing wordt gevraagd onvoldoende kan worden beschermd door het stellen van voorschriften. Voor werkzaamheden binnen grondwaterbeschermingsgebieden is dit belang de



bescherming van gebieden die bestemd zijn voor de winning van grondwater voor de drinkwatervoorziening. Uit sommige provinciale milieuverordeningen blijkt al dat ontheffing alleen in bijzondere gevallen kan worden verleend en alleen vanwege een algemeen belang, dat de initiatiefnemer moet vermelden in de ontheffingsaanvraag. De provincie geeft het betrokken drinkwaterbedrijf of de betrokken waterleidingmaatschappij ook de gelegenheid advies uit te brengen over de ontheffingsaanvraag.

Al met al is het toetsingskader streng, vanwege het grote belang dat gemoeid is met bescherming van de kwaliteit van het grondwater dat voor drinkwaterwinning wordt gebruikt. Wel zal het afhankelijk zijn van het soort gebied hoe snel graafwerkzaamheden de drinkwaterwinning in gevaar brengen.

Een ontheffingsaanvraag voor graafwerkzaamheden in een waterwingebied zal weer minder snel worden verleend dan een aanvraag voor graafwerkzaamheden binnen een grondwaterbeschermingsgebied dat verder van de bron van de drinkwaterwinning verwijderd is. Kort gezegd komt het toetsingskader hierop neer:

- Kan worden aangetoond dat de werkzaamheden geen risico met zich meebrengen voor de kwaliteit van het grondwater dat bestemd is voor de drinkwaterwinning?
- Is er sprake van een algemeen belang dat de risico's voor de drinkwaterwinning rechtvaardigt?
- Kan het belang van bescherming van gebieden voor de openbare drinkwatervoorziening voldoende worden gewaarborgd door het stellen van voorschriften bij de ontheffing?

9.2.1.3 Procedure

In principe geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Deze procedure duurt ongeveer zes maanden. Tegen de ontheffing staat beroep open bij de Raad van State voor belanghebbenden (zoals het drinkwaterbedrijf).

Provincies kunnen er voor kiezen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure buiten toepassing te laten wanneer er (gelet op het belang waarom een gebied is aangewezen) redelijkerwijs geen zienswijzen zijn te verwachten. Dit is echter niet vaak aan de orde.

9.2.2 Melding grondwaterbeschermingsgebied

In veel provincies geldt een uitzondering op de ontheffingsplicht voor het verrichten van bepaalde graafwerkzaamheden en het inbrengen van palen. Palen mogen in de meeste provincies zonder ontheffing worden ingebracht, wanneer het gaat om:

- schroefpalen;
- grondverdringende gladde geprefabriceerde palen zonder verbrede voet; of
- in de grond gevormde palen waarbij een hulpbuis wordt gebruikt die niet plaatselijk verbreed is, grondverdringend wordt ingebracht en niet wordt getrokken.

Bij toepassing van dit soort palen geldt dan wel een meldingsplicht. Voor het gebruik van andere soorten palen is een ontheffing nodig, of geldt een verbod.

Graafwerkzaamheden zijn soms vrijgesteld op voorwaarde dat het bodemprofiel wordt aangevuld tot de diepte zoals aanwezig was vóór de graafwerkzaamheden. Ook dan geldt bijna altijd nog wel een meldingsplicht.

9.2.2.1 Bevoegd gezag

Gedeputeerde Staten van de provincie zijn bevoegd gezag voor de melding.



9.2.2.2 Toetsingskader

De provincie beoordeelt de melding niet apart en gaat alleen na of terecht geen vergunning is aangevraagd. Er is dus geen apart toetsingskader.

9.2.2.3 Procedure

De melding moet over het algemeen vier weken voor aanvang van de werkzaamheden worden gedaan. De reactie op de melding is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Omwonenden of andere belanghebbenden kunnen daarom geen bezwaar maken tegen de (reactie op de) melding en ook geen beroep instellen bij de rechtbank.

9.3 Werken binnen een stiltegebied

9.3.1 Ontheffing stiltegebied

Aanleg en verwijdering van een PV-systeem

Provincies kunnen stiltegebieden aanwijzen. In de meeste provinciale milieuverordeningen is een verbod opgenomen op het verstoren van de natuurlijke geluiden binnen zo'n stiltegebied. Wanneer bij de aanleg van (de kabels voor) het PV-systeem op water bijvoorbeeld een motorisch aangedreven werktuig wordt gebruikt, is waarschijnlijk een ontheffing nodig. Via de betreffende provincie kan worden nagegaan of sprake is van een stiltegebied.

De meest relevante verboden zijn:

- Het is verboden om in een stiltegebied een toestel of apparaat (zoals een motorisch aangedreven werktuig voor het aanleggen van kabels of leidingen in de bodem) te gebruiken, dat de ervaring van de natuurlijke geluiden kan verstoren.
- Het is verboden de natuurlijke geluiden in een stiltegebied te verstoren.
- Het is verboden met een motorrijtuig te rijden buiten de openbare weg of andere voor bestemmingsverkeer openstaande wegen of terreinen. Het Reglement verkeerstekens en verkeersregels 1990 (RVV 1990) definieert bestemmingsverkeer als 'bestuurders wier reisdoel één of meer bepaalde percelen betreft die zijn gelegen aan of in de directe nabijheid van een weg met een door verkeerstekens aangegeven geslotenverklaring voor bepaalde categorieën bestuurders en die slechts via deze weg zijn te bereiken alsmede bestuurders van lijnbussen'. Een vrachtwagen die een PV-systeem komt brengen, kan bestemmingsverkeer zijn. Wanneer de provinciale milieuverordening enkel dit verbod als relevant verbod heeft, en er wordt alleen geluidshinder veroorzaakt door dit bestemmingsverkeer, dan is geen ontheffing nodig. Het verbod wordt dan immers niet overtreden.

Niet elke provinciale verordening kent dezelfde uitzonderingen op het verbod om de natuurlijke stilte in een gebied te verstoren. Vrijstellingen van het verbod die relevant zijn voor PV-systemen zijn:

- Vanwege werkzaamheden voor de openbare energievoorziening;
- De aanleg, het onderhoud of de exploitatie van kabels en buisleidingen voor het transport van energie, met inbegrip van toestellen noodzakelijk voor dat transport en voorzieningen voor de directe aansluiting van eindgebruikers in de nabije omgeving;
- Voor het onderhoud van in het stiltegebied aanwezige bouwwerken en andere constructies;
- Voor het gebruiken van toestellen voor normale werkzaamheden, welke uit beheerstechnisch oogpunt worden verricht;
- Ter verwezenlijking van een bestemmingsplan of ter effectuering van een vergunning of machtiging verleend op basis van de Woningwet (bouwvergunning).



Het is van belang om na te gaan of de provinciale milieuverordening één of meer van deze vrijstellingen bevat. Vrijgestelde soorten werkzaamheden zijn doorgaans niet meldingsplichtig.

Onderhoud van de systemen

Het uitvoeren van onderhoud aan bouwwerken binnen het stiltegebied en het uitvoeren van onderhoud aan de kabels en leidingen voor de openbare energievoorziening, is in veel provincies vrijgesteld van het verbod. Maar niet in alle provincies. Raadpleeg voor de zekerheid de provinciale milieuverordening van de provincie waarbinnen het project plaatsvindt.

9.3.1.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de ontheffing zijn Gedeputeerde Staten van de provincie. Of de omgevingsdienst, als de provincie de bevoegdheid om ontheffingen te verlenen heeft gemandateerd. Als ze dit heeft gedaan, staat dit duidelijk aangegeven op de website van de provincie.

9.3.1.2 Toetsingskader

In de provinciale milieuverordening of omgevingsverordening is meestal aangegeven waar Gedeputeerde Staten op letten bij de behandeling van een ontheffingsaanvraag. De provincie kan het toetsingskader ook nader hebben uitgewerkt in beleidsregels.

Uitgangspunt is dat Gedeputeerde Staten ontheffing kunnen verlenen als het belang van de heersende natuurlijke rust in het gebied zich daar niet tegen verzet.

Of Gedeputeerde Staten ontheffing verlenen of niet is afhankelijk van:

- Nut en noodzaak van de activiteit in het stiltegebied. Hierbij wordt onder andere gekeken of er alternatieven zijn. Als er een alternatieve locatie buiten het stiltegebied beschikbaar is, zal de ontheffing eerder geweigerd worden. Voeg bij een verzoek om ontheffing desgevraagd een nadere motivering van het ontbreken van een alternatieve locatie bij;
- Plaats van de activiteit en mate van verstoring. Binnen de 'stille kern' van een stiltegebied kan geluidshinder soms alleen worden toegestaan vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen;
- De mogelijkheid om de geluidsoverlast te beperken of voorkomen;
- Tijdsduur en periode waarbinnen de activiteit zich afspeelt. Een provincie kan vaak slechts voor een aantal activiteiten per jaar ontheffing verlenen en de geluidshinder mag maar een maximaal aantal uur duren. Over het algemeen is alleen ontheffing mogelijk voor eenmalige activiteiten.

De eventuele geluidshinder die ontstaat bij de aanleg van de systemen is eenmalig. Maar als voor onderhoudswerkzaamheden bijvoorbeeld jaarlijks geluidsoverlast wordt veroorzaakt, zal de ontheffing waarschijnlijk geweigerd worden, omdat deze overlast niet eenmalig is. NB: Dit speelt alleen wanneer er geen vrijstelling voor onderhoud of energievoorziening is opgenomen in de provinciale milieuverordening of omgevingsverordening.

De provincie of omgevingsdienst kan (geluids)voorschriften aan de ontheffing verbinden om verstoring van de stilte in het gebied te beperken.

9.3.1.3 Procedure

In principe geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Deze procedure duurt ongeveer zes maanden. Tegen de ontheffing staat beroep open bij de Raad van State, maar de kans dat belanghebbenden beroep instellen is klein.

Provincies kunnen er echter voor kiezen deze procedure buiten toepassing te laten wanneer er (gelet op het belang waarom een gebied is aangewezen) redelijkerwijs geen zienswijzen zijn te verwachten. Voor stiltegebieden hebben provincies zoals Zuid-Holland, Noord-Brabant en Friesland, van die mogelijkheid gebruik gemaakt en in de provinciale milieuverordening of omgevingsverordening



afdeling 3.4 Awb buiten toepassing verklaard. Daarom geldt voor stiltegebieden meestal de reguliere procedure, waarbij de provincie binnen acht weken beslist, met de kans op een eenmalige verlenging van de beslistermijn met acht weken. Tegen deze beslissing staat bezwaar open en tegen de beslissing op bezwaar beroep bij de Raad van State.



Hoofdstuk 10: Werken in of bij infrastructuur

10.1 Inleiding

Als er voor het verbinden van de PV-systemen met het elektriciteitsnet kabels getrokken moeten worden onder rijkswegen, provinciale wegen of spoorwegen is een vergunning of ontheffing vereist op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Spoorwegwet of de provinciale wegenverordening.

10.2 Kabels in of onder een rijksweg

Een rijksweg is een weg zoals bedoeld in artikel 1 onder b van de Wegenverkeerswet. Een weg wordt daarin omschreven als: 'alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten'. Dit omvat dus meer dan alleen de verharde rijbaan.

10.2.1 Vergunning Wet beheer rijkswaterstaatswerken

Voor het plaatsen van werken of vaste voorwerpen in, boven, op of onder een rijksweg is een Wbr-vergunning nodig (zie art. 2 lid 1 Wet beheer rijkswaterstaatswerken). De vergunningplicht geldt alleen voor aanleg, niet voor onderhoud en verwijderen. Over onderhoud en verwijdering worden waarschijnlijk wel voorschriften opgenomen in de Wbr-vergunning voor aanleg van de kabels. De enige uitzondering op de vergunningplicht is bij de aanleg van PV-systemen niet van toepassing. Volgens art. 2 lid 3 van de Wbr geldt deze uitzondering namelijk alleen voor werkzaamheden in het kader van de aanleg, wijziging of verbetering van het beheer van waterstaatswerken of het regelen van het verkeer over die waterstaatswerken.

10.2.1.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag is Rijkswaterstaat, namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

10.2.1.2 Toetsingskader

Er mag door de aanleg of wijziging van de kabels voor de PV-systemen geen schade aan de rijksweg ontstaan. Verder is de belangrijkste overweging of er door de werkzaamheden gevaar kan ontstaan voor het verkeer op de weg. Zolang de kabels op zo'n manier worden aangelegd, dat het verkeer er geen last van heeft, en er geen schade aan de weg ontstaat, kan de vergunning worden verleend. Er moet wel rekening mee worden gehouden dat Rijkswaterstaat ook het belang van (toekomstige) verruiming of wijziging van de rijksweg meeweegt (art. 3 Wet beheer rijkswaterstaatswerken).

10.2.1.3 Procedure

De reguliere procedure van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing. Dit betekent dat de vergunning meestal binnen acht weken wordt verleend, maar dat Rijkswaterstaat de beslistermijn eenmalig kan verlengen. Omwonenden of andere belanghebbenden kunnen bezwaar maken tegen de Wbr-vergunning en daarna beroep instellen bij de rechtbank. Dit gebeurt echter niet vaak.

10.3 Kabels in of onder een provinciale weg

10.3.1 Vergunning/ontheffing van provinciale verordening

Voor het leggen van kabels onder een provinciale weg is een vergunning nodig op grond van de provinciale wegenverordening of provinciale omgevingsverordening. Er geldt over het algemeen een uitzondering voor (onderhouds)handelingen voor het provinciaal belang, maar deze uitzondering kan



niet gebruikt worden voor PV-systemen. Er geldt dus altijd een vergunningplicht voor het leggen van kabels onder een provinciale weg. De vergunningplicht geldt alleen voor aanleg, niet voor onderhoud en verwijderen. Over onderhoud en verwijdering worden waarschijnlijk wel voorschriften opgenomen in de vergunning/ontheffing voor aanleg van de kabels.

10.3.1.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor de vergunning/ontheffing is het college van Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie.

10.3.1.2 Toetsingskader

Ook voor werkzaamheden in of bij een provinciale weg staat in de afweging van de provincie het belang van de veiligheid en bruikbaarheid van de weg voorop. Dit omvat ook het belang van verruiming van de weg en instandhouding van de weg tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

10.3.1.3 Procedure

De reguliere procedure van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing. De provincie beslist meestal binnen acht weken op de vergunningaanvraag. Deze termijn kan eenmalig verlengd worden. Tegen de beslissing van de provincie kan bezwaar worden gemaakt en tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de rechtbank.

10.4 Kabels bij een hoofdspoorweg

Op basis van de Spoorwegwet geldt voor het aanleggen of verwijderen van kabels in de buurt van een hoofdspoorweg een vergunning- of meldingsplicht of de verplichting om maatwerk aan te vragen. Welke spoorwegen hoofdspoorwegen zijn staat in de bijlagen bij het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen (zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017794/#Bijlage1>). Er wordt onderscheid gemaakt tussen werkzaamheden in de kernzone en werkzaamheden in de beschermingszone van een hoofdspoorweg. Waar de kernzone en beschermingszone van een hoofdspoorweg liggen, is te zien in de bijlagen 1 tot en met 5 van de Regeling omgevingsregime hoofdspoorwegen (zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038197/#Bijlage1>).

De regels uit de Spoorwegwet en de Regeling omgevingsregime hoofdspoorwegen gelden voor aanleg, wijziging of verwijdering van kabels. Art. 3 aanhef en onder a van de Regeling omgevingsregime hoofdspoorwegen bepaalt dat het in stand houden van kabels vergunningvrij is, inclusief de daarmee samenhangende werkzaamheden. Onderhoud is een werkzaamheid die samenhangt met het in stand houden, waardoor voor onderhoud geen verplichtingen gelden.

10.4.1 Melding Spoorwegwet

Aanleg of wijziging van een kabel in, of verwijdering van een kabel in de *beschermingszone* van een hoofdspoorweg is meldingsplichtig. Deze melding is geregeld in art. 5 Regeling omgevingsregime hoofdspoorwegen. Naast de melding kan ook een vergunning nodig zijn (zie paragraaf 10.4.2).

10.4.1.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag is Prorail, namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

10.4.1.2 Toetsingskader

Dit onderdeel is hier niet relevant omdat er geen besluit volgt op de melding. Prorail controleert naar aanleiding van de melding alleen of voor het project inderdaad geen vergunning nodig is en de melding heeft enkel een signaleringsfunctie: Prorail krijgt op deze manier een beeld van de (werkzaamheden aan of bij) kabels in het gebied.



10.4.1.3 Procedure

De melding moet over het algemeen vier weken voor aanvang van de werkzaamheden worden ingediend. Als Prorail na vier weken geen reactie op de melding heeft gegeven, kun je beginnen met de werkzaamheden. De werkzaamheden moeten wel binnen vier weken na de gemelde startdatum zijn begonnen, anders moet een nieuwe melding worden gedaan. Tegen de (reactie op de) melding staat geen bezwaar of beroep open.

10.4.2 Vergunning Spoorwegwet

Werkzaamheden bij het hogesnelheidsnet of de Betuweroute zijn altijd vergunningplichtig, ongeacht of de kabels in de kernzone of in de beschermingszone (komen te) liggen. Voor andere hoofdspoorwegen is het onderscheid tussen kernzone en beschermingszone wel van belang. Voor het aanleggen, wijzigen of verwijderen van kabels in of uit de *kernzone* van een hoofdspoorweg geldt een vergunningplicht. Waar de kernzone en beschermingszone van een hoofdspoorweg liggen staat in de bijlagen 1 tot en met 5 van de Regeling omgevingsregime hoofdspoorwegen.

10.4.2.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag is Prorail, namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

10.4.2.2 Toetsingskader

Prorail toetst met name aan de invloed van de werkzaamheden op de betrouwbaarheid, de beschikbaarheid, de onderhoudbaarheid en de veiligheid van de spoorweginfrastructuur. Voor de beoordeling van de aanleg van kabels gebruikt Prorail de 'Technische Voorschriften bij vergunningen voor kabels en leidingen langs, onder en boven de spoorweg' (ook wel 'het witte boekje') als toetsingskader.¹⁴

10.4.2.3 Procedure

De reguliere procedure van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing. Prorail streeft ernaar om de vergunningaanvraag binnen acht weken af te handelen. Maar het kan langer duren als er vervolgonderzoek nodig is. Bij aanvragen voor boringen of persingen onder het spoor door, wordt een vakspecialist van Prorail Inframangement ingeschakeld.

In theorie kunnen belanghebbenden in bezwaar en beroep gaan tegen het verlenen van een Spoorwegwetvergunning. Maar in de praktijk komt dit weinig voor.

10.4.3 Maatwerkvoorschrift Spoorwegwet

In art. 7 van de Regeling omgevingsregime hoofdspoorwegen staan regels waar kabels die in de *beschermingszone* van een hoofdspoorweg worden aangelegd, gewijzigd of verwijderd aan moeten voldoen. Die regels bepalen bijvoorbeeld dat de kabel op ten minste 0,60 m diepte moet worden aangelegd, en dat nieuwe kabels boven bestaande kabels moeten worden gelegd. Als de aanleg, wijziging of verwijdering van de kabels voor het PV-systeem niet voldoet aan deze regels, moet een maatwerkvoorschrift worden aangevraagd.

10.4.3.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag is Prorail, namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

¹⁴ https://www.prorail.nl/sites/default/files/handleiding_vergunningaanvraag_01-10-2016_versie_definitief.pdf.



10.4.3.2 Toetsingskader

Prorail weigert het maatwerkvoorschrift als je werkzaamheden ernstige hinder of gevaar kunnen opleveren voor een veilig en doelmatig gebruik of beheer van de hoofdspoorwegen of voor objecten die al aanwezig zijn bij het spoor.

10.4.3.3 Procedure

De reguliere procedure van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing. Prorail streeft ernaar de aanvraag binnen acht weken af te handelen. Maar het kan langer duren als er vervolgonderzoek nodig is. Bij aanvragen voor boringen of persingen onder het spoor door, wordt een vakspecialist van Prorail Inframangement ingeschakeld.

In theorie zouden belanghebbenden in bezwaar en beroep kunnen gaan tegen het verlenen van het maatwerkvoorschrift. Maar in de praktijk komt dit weinig voor.



Hoofdstuk 11: PV-systeem binnen Wm-inrichting

11.1 Inleiding

PV-systemen op water kunnen worden aangelegd binnen de begrenzing van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer (Wm). Een inrichting is gedefinieerd als elke door de mens bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht. In bijlage I bij het Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn de soorten inrichtingen benoemd waarvoor regels gelden: algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer en daarnaast, in sommige gevallen, een omgevingsvergunning milieu. De aangewezen inrichtingen waarvoor regels of een vergunningplicht gelden, worden Wm-inrichtingen genoemd. Voorbeelden van Wm-inrichtingen waarbinnen een PV-systeem op water aangelegd kan worden zijn drinkwaterbedrijven, afvalwaterzuiveringen (denk aan een PV-systeem op een nabezinktank) of stortplaatsen voor baggerspecie (zoals de Slufter).

De regels over Wm-inrichtingen op grond van de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gaan over alle milieugevolgen, behalve over lozingen op oppervlaktewater. De regels over lozingen staan in de Waterwet. Voor een nieuwe lozing of een wijziging van een lozing van een Wm-inrichting wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van dit rapport.

11.2 Melding Activiteitenbesluit

In het Activiteitenbesluit milieubeheer (verder: Activiteitenbesluit) wordt onderscheid gemaakt tussen inrichtingen type A, B en C. De meeste inrichtingen zijn van type B. Voor de oprichting of wijziging van type B-inrichtingen moet een melding worden gedaan via de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM, <https://www.aimonline.nl/>) en bij het exploiteren van de inrichting moeten de algemene regels van het Activiteitenbesluit worden gevolgd. Voor type C-inrichtingen geldt, naast de algemene regels van het Activiteitenbesluit, een vergunningplicht (zie paragraaf 11.3, de omgevingsvergunning milieu). Type A-inrichtingen zijn niet vergunningplichtig en er is ook geen melding vereist. Deze categorie (waar bijvoorbeeld kantoren onder vallen) is niet relevant voor PV-systemen op water.

11.2.1 Bevoegd gezag

Voor inrichtingen type B zijn B&W in vrijwel alle gevallen bevoegd gezag. De melding komt via de AIM bij de gemeente terecht.

11.2.2 Toetsingskader

Het bevoegd gezag beoordeelt alleen of er terecht een melding wordt gedaan en geen vergunning wordt aangevraagd. Er is dus geen toetsingskader voor de melding Activiteitenbesluit.

11.2.3 Procedure

De melding moet vier weken voor het oprichten of wijzigen van de inrichting worden gedaan. De reactie op de melding is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Omwonenden of andere belanghebbenden kunnen daarom geen bezwaar maken tegen de (reactie op de) melding en ook geen beroep instellen bij de rechtbank.

11.3 Omgevingsvergunning milieu

Voor de oprichting of wijziging van type C-inrichtingen is een omgevingsvergunning milieu vereist (art. 2.1 lid 1 onder e Wabo). Welke inrichtingen precies vergunningplichtig zijn staat in bijlage I Bor. Voor de wijziging van een inrichting type C is geen vergunning vereist maar een melding, als de



wijziging betrekking heeft op activiteiten die onder hoofdstuk 3 Activiteitenbesluit vallen. Het aanleggen van een PV-systeem op water valt daar echter niet onder. Voor het aanleggen van een PV-systeem op water binnen een type C-inrichting is dus een wijziging van de bestaande omgevingsvergunning milieu vereist.

11.3.1 Bevoegd gezag

Voor inrichtingen type C zijn in de meeste gevallen B&W bevoegd gezag. Soms zijn Gedeputeerde Staten bevoegd gezag, bijvoorbeeld voor inrichtingen waar bepaalde installaties in de zin van de richtlijn industriële emissies aanwezig zijn of inrichtingen die onder de Seveso-richtlijn vallen. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is bevoegd gezag voor defensie-inrichtingen zoals de marinehaven in Den Helder.

11.3.2 Toetsingskader

De omgevingsvergunning milieu heeft een uitgebreid toetsingskader. In dat toetsingskader komen tal van aspecten aan de orde die van invloed zijn op de gevolgen van een inrichting op het milieu (met uitzondering van de gevolgen van lozingen op de waterkwaliteit, zie daarvoor hoofdstuk 4 van dit rapport). Het plaatsen van een PV-systeem op water binnen een inrichting heeft echter – afgezien van mogelijke lozingen – alleen positieve milieugevolgen. Er worden immers fossiele brandstoffen mee bespaard. Een aanvraag tot wijziging van de omgevingsvergunning milieu die alleen gaat over het plaatsen van een PV-systeem, zal daarom altijd worden verleend.

11.3.3 Procedure

In principe geldt de uitgebreide procedure voor de verlening of wijziging van een omgevingsvergunning milieu. Volgens art. 3.10 lid 3 Wabo geldt de uitgebreide procedure echter niet voor een verandering van een inrichting die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning zijn toegestaan. Als de aanvraag tot wijziging van de omgevingsvergunning milieu alleen betrekking heeft op het plaatsen van een PV-systeem op water, dan zijn er juist minder nadelige gevolgen voor het milieu en is de reguliere procedure dus van toepassing.

Het bevoegd gezag beslist in principe binnen acht weken, maar deze termijn kan eenmalig worden verlengd. Als de vergunning is verleend, kunnen belanghebbenden bezwaar maken bij het bevoegd gezag en vervolgens in beroep gaan bij de rechter.



Hoofdstuk 12: Privaatrecht

12.1 Inleiding

Voor het kunnen realiseren van PV-systemen op water is de eigendomssituatie ter plaatse van groot belang. Het water, de waterbodem en de bijbehorende oevers zijn vaak in eigendom van overheden zoals gemeenten, waterschappen en provincies. Maar ook particulieren kunnen eigenaar zijn. Overheden die zelf over grond beschikken, stellen deze soms beschikbaar aan initiatiefnemers om daarmee de ontwikkeling van duurzame energie te stimuleren. Dit zou ook aan de orde kunnen zijn bij PV-systemen op water.

Als een locatie niet in eigendom kan worden verkregen, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan pachten of huren van de grond. Daarnaast behoort wellicht ook privaatrechtelijke toestemming in de vorm van een zogenaamde bruikleenovereenkomst tot de mogelijkheden. Dit wordt hieronder besproken.

12.2 Privaatrechtelijke gebruiksregeling

Op grond van art. 7A:1777 BW is bruikleen een overeenkomst waarbij de ene partij iets uitleent aan een andere partij. In dit geval geeft de eigenaar het water, de waterbodem en de oever in bruikleen aan de initiatiefnemer voor het realiseren van een PV-systeem op water. Het gebruik vindt plaats zonder tegenprestatie. Wel is het mogelijk om een gebruiksvergoeding te vragen. Deze vergoeding moet echter wel reëel zijn en mag de daadwerkelijke kosten niet overstijgen. Als dat wel zo is, is er geen sprake meer van bruikleen maar van huur. In de overeenkomst kan worden afgesproken dat het gebruik na een bepaalde tijd moet worden beëindigd.

Bij normaal gebruik van grond en water met een openbare bestemming is geen toestemming van de overheid als eigenaar nodig. Het aanleggen van PV-systemen op water behoort echter tot bijzonder gebruik waarvoor wel privaatrechtelijke toestemming nodig is. Los daarvan is het overheidsorgaan, ook al gaat het om een privaatrechtelijke aangelegenheid, te allen tijde gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat kan inhouden dat een publiekrechtelijke vergunning voor de aanleg van een PV-systeem op water impliciet ook een privaatrechtelijke toestemming in zich bergt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een uitspraak van de Hoge Raad van 9 september 2012.¹⁵ In die zaak mocht de eigenaar van een steiger uit de mededeling die bij de ontheffing was gevoegd redelijkerwijs afleiden dat de privaatrechtelijke toestemming in de vergunning was vervat.

¹⁵ HR 9 september 2012, LJN BX0736: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2012:BX0736>.



Hoofdstuk 13: Omgevingswet

Het Rijk werkt aan de stelselherziening van het omgevingsrecht: de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Dit nieuwe stelsel, dat bedoeld is om de huidige versnipperde regelgeving voor het omgevingsrecht te integreren en te vereenvoudigen, treedt in 2020 of 2021 in werking. Een groot deel van de wetgeving die in dit rapport is besproken, wordt dan vervangen. Ook zullen gemeenten, waterschappen en provincies hun regelgeving aanpassen. Gemeenten integreren hun bestemmingsplannen en andere verordeningen in één omgevingsplan. Waterschappen zetten de Keur en algemene regels om in de waterschapsverordening. En provincies integreren al hun regelgeving over de fysieke leefomgeving (waaronder de provinciale milieuverordening, wegenverordening en vaarwegverordening) in één omgevingsverordening.

Inhoudelijk zijn er voor de in dit rapport besproken verplichtingen bij PV-systemen niet veel wijzigingen te verwachten. De namen van wetten en verordeningen veranderen en de terminologie voor activiteiten en vergunningen wordt aangepast, maar de belangen die met die regelgeving en vergunningen worden behartigd blijven gelijk en daarom blijft ook het beschermingsniveau naar verwachting min of meer gelijk.

Wijzigingen die nu al bekend zijn en relevant voor PV-systemen, zijn de volgende:

- De vergunningplicht voor kabels onder rijkswegen vervalt. De aanleg en het verwijderen van kabels onder rijkswegen is in het nieuwe stelsel meldingsplichtig in plaats van vergunningplichtig.
- De nieuwe term voor activiteiten die bij waterstaatswerken, wegen en andere infrastructuur plaatsvinden is "beperkingengebiedactiviteit". Een beperkingengebied is een gebied rond een werk of object (zoals een waterkering of een snelweg) waar regels gelden ter bescherming van dat werk of object. De watervergunning voor het gebruik van een waterkering in beheer bij het Rijk heet in het nieuwe stelsel een omgevingsvergunning voor een beperkingengebied met betrekking tot een waterkering in beheer bij het Rijk.
- De vergunningen die in het nieuwe omgevingsplan komen te staan (bijvoorbeeld de huidige archeologievergunning) heten voortaan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.
- De huidige omgevingsvergunning voor bouwen wordt altijd getoetst aan het bestemmingsplan. Die koppeling wordt afgeschaft. De omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit gaat straks alleen nog over de bescherming van de veiligheid, gezondheid en energiezuinigheid. De ruimtelijke inpassing wordt volledig via het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit geregeld.