



Ruimtelijke afweging t.b.v. bindend advies

Aan	Griffie	Datum	11 September 2026
		Van	Jennemieke Kleijwegt
Onderwerp	Ruimtelijke afweging aanvraag om omgevingsvergunning zonneveld op de geluidwal A12		Doorkiesnummer
Kopie	Wethouder Kleinrensink	E-mail	j.kleijwegt@utrecht.nl
		Bijlagen	geen

Geachte heer, mevrouw,

Aanleiding

Op 2 november 2023 heeft de gemeenteraad gevallen aangewezen wanneer zij gebruik willen maken van de mogelijkheid om het college te adviseren over een ingekomen aanvraag om omgevingsvergunning.

In dit kader heeft de gemeente op 23 juli 2026 een aanvraag om omgevingsvergunning voor het realiseren van een zonneveld op de geluidwal nabij rijksweg A12 in Utrecht ontvangen. Het gaat om een zonneveld met een oppervlakte van 2 hectare en een te verwachten exploitatietijd van 30 jaar. De aanleg van zonnevelden is een categorie die in aanmerking komt voor bindend advies.

Op grond van de voorlopige werkafspraken rondom bindend advies zijn de bij deze aanvraag behorende stukken tijdig aan de raad aangeboden en is aan de hand van de ingewonnen ambtelijke adviezen deze ruimtelijke afweging opgesteld. Doel hiervan is om de raadsleden inzicht te geven in hoe er ambtelijk naar deze aanvraag gekeken wordt. Gezien de doorlooptijd van de behandeling van de aanvraag (8 weken) en het bindend adviesrecht van de raad, is er -overeenkomstig de voorlopige werkafspraken- geen mogelijkheid om een collegestandpunt over deze aanvraag op te halen. Het college zal na ontvangst van alle ingekomen adviezen (inclusief uw bindend advies) alle bij het besluit betrokken belangen afwegen, de ingekomen schriftelijke reacties beoordelen en afwegen en een beslissing op de aanvraag nemen.

Inleiding

Vooraf is het wenselijk om globaal te schetsen hoe de verhoudingen liggen en waar bindend over geadviseerd kan worden (en wat dit betekent).

Rol college en toetsingskader

Het college is op grond van de Omgevingswet het bevoegd gezag als het gaat om het behandelen en beslissen op aanvragen om omgevingsvergunning. Sommige aanvragen blijken na toetsing in strijd met het (door uw raad vastgestelde) omgevingsplan. Het college is in zo'n geval wettelijk verplicht om te beoordelen of het toch wenselijk is om toch medewerking te verlenen aan een aanvraag. Uw raad kan van tevoren gevallen aangeven wanneer zij bindend wil adviseren over aanvragen die in strijd zijn met de regels van het Omgevingsplan.

In de Omgevingswet zijn 26 wetten samengevoegd. Dit betekent dat het college een aanvraag ook aan andere regels moet toetsen (dan alleen het Omgevingsplan). De raad kan alleen bindend

adviseren over het afwijken van het omgevingsplan en het onderliggende vastgestelde gemeentelijke beleid.

Wat betekent bindend?

Bindend betekent zoveel dat het college het advies van de raad op moet volgen (en een aanvraag dus moet weigeren als de raad bindend adviseert om geen gebruik te maken van de bevoegdheid om af te wijken van het Omgevingsplan). Andersom werkt het ook zo dat als de raad positief bindend adviseert, het college een aanvraag nog steeds moet weigeren als deze bijvoorbeeld niet voldoet wettelijke vereisten. Het college moet dus, los van een bindend advies, altijd nog beoordelen of een aanvraag voldoet aan de overige wettelijke criteria van de Omgevingswet.

Algemene verklaring van geen bedenkingen (oud recht)

De raad heeft op 15 oktober 2020 verruiming van de algemene verklaring van geen bedenkingen afgegeven voor het realiseren van zonneveld projecten in de zoekgebieden zoals aangegeven in de kaartbijlage bij de algemene verklaring. De geluidswal bij de rijksweg A12 was daarop aangewezen als zoekgebied. Vervolgens heeft het college op 18 oktober 2021 aan een initiatiefnemer een omgevingsvergunning verleend voor een zonneveld op de geluidwal bij de A12. Dat initiatief is echter niet doorgegaan, omdat de inkomsten te laag bleken. De projectontwikkelaar heeft toen het college verzocht de omgevingsvergunning in te trekken. Die vergunning is dan ook niet meer te gebruiken. Voor het nu voorliggende initiatief is daarom een nieuwe omgevingsvergunning nodig. De huidige aanvraag blijft binnen de kaders van de verruiming van deze algemene verklaring van geen bedenkingen van de raad. Doordat op de aanvraag om omgevingsvergunning de Omgevingswet van toepassing is, kan het college echter geen gebruik maken van deze algemene verklaring van geen bedenkingen.

Aanleiding

Utrecht wil meer schone energie opwekken in de stad. Daarvoor zijn focusgebieden voor opwek aangewezen door de raad in de Beleidsnota Opwekgebieden voor schone energie (vastgesteld door de raad in december 2024). In de focusgebieden zet de gemeente zich actief in om nieuwe opwekprojecten mogelijk te maken. Daar waar de markt niet instapt, ontwikkelt de gemeente deze zelf.

In het verleden zijn meerdere besluiten geweest over dit project. In het meest recente besluit 'Beleidsnota opwekgebieden voor schone energie in Utrecht 2024-2030' (door de raad vastgesteld op 12 december 2024) is de projectlocatie aangewezen als focusgebied voor zonne-energie.

Het project Zon A12 is een opwekproject dat de gemeente zelf actief ontwikkelt, zoals aangegeven in de raadsbrief van 9 april 2025. Dat betekent dat de gemeente het project zelf voorbereidt, de benodigde vergunningen en subsidie aanvraagt en een oplossing zoekt voor de afname van de stroom.

Toetsing

Aanvraag

De gevraagde omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) heeft als doel het planologisch mogelijk maken van een zonneveld op de geluidwal bij de A12, nabij de wijk Veldhuizen in De Meern voor een periode van maximaal 30 jaar en 3 maanden.

Concreet ziet deze aanvraag op de plaatsing/aanleg van:

- een zonneveld van 21.344 m² groot op de geluidswal bij de rijksweg A12 bij Veldhuizen in De Meern;
- twee transformatoren (lengte: 3,55 m / breedte: 2,80 m / hoogte: 2,76 m):
 - o één ten westen van de bovenste rij panelen op het oostelijk deel van de geluidswal;
 - o één op het westelijk deel van de geluidswal ter hoogte van de rotonde van de Veldhuizerweg;

Eerdere besluitvorming

In het verleden zijn er meerdere besluiten geweest over dit project. De belangrijkste besluiten zijn:

- augustus 2017 (college B&W): het startdocument voor een zonnepark op de bestaande geluidswal A12 vast te stellen;
- oktober 2020 (gemeenteraad): algemene verklaring van geen bedenkingen voor twee zonne-energieprojecten: Haarrijnseplas en geluidswal A12;
- juli 2021 (gemeenteraad): zonneveld A12 vastgesteld als zoekgebied RSU;
- januari 2023 (gemeenteraad): raadsbrief voortgang projecten duurzame energie;
- oktober 2023 (gemeenteraad): raadsbrief voortgang projecten duurzame energie;
- december 2024 (gemeenteraad): geluidswal A12 aangewezen als focusgebied voor zonne-energie in de Beleidsnota opwekgebieden voor schone energie.

Omgevingsplan

De locatie heeft de functie 'Groen' binnen het Chw bestemmingsplan Veldhuizen, De Meern, dat onderdeel uitmaakt van het Omgevingsplan van de gemeente Utrecht.

Locaties met de functie 'Groen' zijn bedoeld voor groen met de daarbij behorende voorzieningen, vergroting van de leefbaarheid en een gezond leefklimaat, water en speel- en verblijfsplekken. Locaties met de functie Groen zijn ook bedoeld voor groen dat een gezond leefklimaat voor flora en fauna vergroot, de biodiversiteit stimuleert en voedsel en schuilgelegenheid biedt aan dieren. Een zonnepark past niet binnen de functie 'Groen'.

Procedure

Op grond van artikel 5.21 van de Omgevingswet is het college bevoegd af te wijken van de regels in het Omgevingsplan Utrecht. Op grond van het raadsbesluit van 2 november 2023 komt deze aanvraag in aanmerking voor bindend advies, omdat de aanvraag toeziet op een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor de aanleg van een zonneveld.

Beoordeling

De aanvraag is voorgelegd aan diverse adviseurs. Bij de uitvraag van de adviezen is verzocht aan te geven of de aanvraag vaktechnisch akkoord is.

Alle adviseurs hebben positief of voorwaardelijk positief geadviseerd. Hieronder vindt u een weergave van de adviezen waarvoor een inhoudelijke onderbouwing vereist is:

Stedenbouw

Akkoord. Het plan betreft het realiseren van zonnepanelen en een bijbehorend inkoopstation en omvormers. De positie van de inkoopstations en omvormers dienen zo veel mogelijk uit het zicht en buiten belangrijke zichtlijnen te worden gerealiseerd. Bij voorkeur aan de koppen van de dijk en niet op hoogte. Eerder advies was dan ook: Zorg ervoor dat de zonnepanelen niet boven de schanskorf op de kruin van de dijk uitsteken. De zonnepanelen mogen niet zichtbaar zijn vanuit de woonwijk Veldhuizen. Dit lijkt goed te gaan in de laatste plannen en is daarmee akkoord.

Ter hoogte van de rotonde dient rekening te worden gehouden met de wens voor een toekomstige fietsverbinding over de A12. Houdt hier voldoende ruimte vrij. In het ontwerp is voldoende ruimte vrij gehouden voor deze toekomstige fietsverbinding.

Belangrijk is ook dat er rekening gehouden wordt met de entrees (trappartijen) vanuit het Veldhuizerpark richting de kruin van de dijk. Een van deze entrees is bedoeld als verblijfsplek. In het ontwerp wordt goed rekening gehouden met het ontwerp en de zichtlijnen van het Walpark.

Advies was om zo min mogelijk hekwerk toe te passen, voorkeur gaat uit naar een lage haag als afscheiding. Er is gekozen voor een laag hekwerk met daarnaast een haag. Dit is akkoord.

Het is wenselijk om alle bestaande bomen te behouden. In het ontwerp blijven de bestaande bomen behouden.

Een aandachtspunt zijn ook de aanwezigheid van staalslakken in het dijklichaam. Verankeringen in de dijk dienen hier rekening mee te houden.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat adviseert niet negatief, maar geeft wel aan dat er aanvullingen nodig zijn om te beargumenteren waarom aan de voorwaarden wordt voldaan.

Bij het advies wordt van RWS opgemerkt dat de aanvrager heeft verklaard dat het advies is gebaseerd op een verouderde onderzoeksrapportage. De geactualiseerde onderzoeksrapportage is aan RWS toegezonden en zal volgens de aanvrager de vragen van RWS wegnemen. De aanvrager verwacht dat RWS op basis hiervan een aangepast advies zal uitbrengen.

Hieronder vindt u de huidige beoordeling (d.d. 11 sept 2026) vanuit RWS, die volgens de aanvrager dus nog zal leiden tot een geactualiseerd advies.

Geluid

In het geluidrapport wordt geconcludeerd dat:

“De toename is beperkt, maar akoestisch aantoonbaar en daarom niet verwaarloosbaar. Indien de toename als significant bestempeld wordt, dienen geluidbeperkende maatregelen langs de A12 te worden overwogen om de toename van het geluid te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Afstemming dient gezocht te worden met de gemeente en Rijkswaterstaat. Een andere mogelijkheid is om geluidwerende maatregelen te overwegen voor de woningen aan de Marketentsterlaan om te voldoen aan de grenswaarde zoals benoemd in tabel 3.53 van artikel 3.53 van het Bkl. Het is aan de gemeente Utrecht om te besluiten of deze verhoging ten gevolge van de zonnepanelen acceptabel is.”

Het is onduidelijk of er maatregelen worden getroffen (en hoe deze vervolgens worden vastgelegd in de planregels). Daarnaast heeft er nog geen overleg met Rijkswaterstaat plaatsgevonden ten aanzien van bovenstaande. Geadviseerd wordt dan ook hier eerst duidelijkheid over te verschaffen en hier duidelijke afspraken over te maken voordat deze procedure wordt voortgezet.

Tweede punt is dat het geluidrapport betrekking heeft op zowel het Utrechtse deel als het Woerdense deel. De adviesvraag van de gemeente (en ook de onderbouwing van de fysieke leefomgeving) heeft betrekking op alleen het Utrechtse deel. Wat dat betreft zou het ook logisch en m.i. noodzakelijk zijn dat beide delen gezamenlijk worden opgepakt. Theoretisch geval; het kan niet zo zijn dat bijvoorbeeld de gemeente Utrecht beslist dat er geen maatregelen nodig zijn en de gemeente Woerden beslist van wel. M.i. moet je hier één lijn trekken.

Verder ook een aandachtspunt voor de vergunningaanvraag die is gedaan voor een beperkingengebiedactiviteit voor een weg in beheer bij het Rijk en of deze alleen betrekking heeft op het Utrechtse deel of ook op het Woerdense deel. Mocht deze alleen betrekking hebben op het Utrechtse deel de vraag of dat wel logisch is? Ook hier zou men m.i. beide delen tegelijk moeten beschouwen.

Verkeersveiligheid

De aanvulling die we vanuit RWS in een eerder stadium hebben gedaan met betrekking tot lichthinder door reflectie is zowel in het onderzoek als in de onderbouwing opgenomen. Daarbij staat nu vermeld dat als mitigerende maatregel deeply textured glass panelen in het ontwerp worden toegepast. Dit is wat ons betreft afdoende.

Aandachtspunten voor de vergunning:

- De onderbouwing gaat niet in op de bereikbaarheid van de geluidswal tijdens zowel de bouwfase als de beheer- en onderhoudsfase. Dit is een van de randvoorwaarden die wij eerder aan de gemeente hebben meegegeven. Waar komt de bouwweg te liggen en wat wordt de bouwroute? Ook is niet duidelijk waar de in- en uitgang van het terrein voor beheer en onderhoud komen.
- Daarnaast wordt in de onderbouwing niet ingegaan op de elektrische veiligheid. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als een voertuig tegen de wal botst?"

Kijkende naar bovenstaande zijn aandachtspunten dus m.i.:

- Aandacht vragen voor bereikbaarheid van de geluidswal zowel tijdens bouwfase als beheer en onderhoudsfase.
- Aandacht vragen voor elektrische veiligheid als bijvoorbeeld een voertuig tegen de wal met zonnepanelen botst.

Externe Veiligheid

Ten aanzien van Externe veiligheid zijn er geen aandachtspunten.

Commissie Omgevingskwaliteit

Voorwaardelijk positief, mits het groencompensatieplan wordt uitgevoerd. De commissie begrijpt dat zonnepanelen ergens moeten komen, maar dat wil niet zeggen dat ze blij is met dit voorstel. Ze omarmt de ambitie voor schone energie, maar ze hecht ook waarde aan een prettig, rustig ogend landschap. De commissie volgt de door de raad vastgestelde uitgangspunten en ambities (waaronder de beleidsnota opwekgebied voor schone energie, Raad 2024). Mede gelet op de eerder verleende vergunning brengt ze een voorwaardelijk positief advies uit. In de beoordeling gaat de commissie ervan uit dat het vereiste groencompensatieplan zal worden uitgevoerd.

Het deels aangepaste ontwerp betekent een verbetering ten opzichte van het eerdere voorstel. Binnen de mogelijkheden heeft een optimalisatieslag plaatsgevonden. Het voorstel gaat nu zoveel mogelijk uit van lange lijnen en rustige (continue) vlakken. Er is in die zin sprake van een voldoende evenwichtige opzet (Welstandsnota criterium 12, beleidsniveau respect). Het wegplanten van de kopse kanten en het behoud van bestaande bomen betekent ook een verbetering. De commissie heeft nog steeds de voorkeur dat de tweede rij (de bovenste) in de oostelijke bocht achterwege gelaten wordt. Deze rij maakt het verschil tussen een 'strak' en goed ontworpen lijn en iets wat toegevoegd oogt. Aangegeven wordt dat dan de businesscase niet meer sluitend is. De commissie kan dat niet valideren.

Geluid – Verkeer

Akkoord. De nieuwe rapportage "51037181 D3 Rapport onderzoek Geluidseffect van een zonnepark op geluidswal A12 bij Woerden en Utr" d.d. 12-8-2026 toont aan dat er geen significant (negatief) effect is op de omgeving (oa wijk Veldhuizen).

Ecologie, Bomen, Groen

Akkoord, mits groencompensatie plaatsvindt. De ontwikkeling ligt in de stedelijke groenstructuur. Voor het Utrechtse deel gaat het om ruim 2 ha (21.344 m²) dat bedekt wordt met zonnepanelen. Voor het groen dat verloren gaat, is een compensatieplan aangeleverd. De groencompensatie voor de zonnepanelen dient een voldoende robuuste invulling te krijgen en minimaal de huidige groene waarden van de geluidswal te compenseren. Het compensatieplan is nog in concept en wordt nog nader intern afgestemd met de ecooloog.

Voor een evenredige compensatie is gezocht naar een nabij liggende locatie binnen de

groenstructuur, met voldoende omvang en waar er kansen liggen om de natuurwaarde significant te verhogen. Vooralsnog is de noordzone van het Veldhuizerpark daarom de voorkeurslocatie. Er liggen ook koppelmogelijkheden voor deze locatie. Zo is er het belang om deze locatie op te waarderen tot koelteverblijfsplek. Het inrichtingsplan voor de compensatie aan de noordzijde van het Veldhuizerpark zal samen met de buurt en deskundigen worden opgesteld.

Uit nadere onderzoeken blijkt dat het plangebied leefgebied is van meerdere beschermde soorten. Hiervoor zal een vergunning voor een flora- fauna activiteit aangevraagd moeten worden bij de provincie. Mogelijk moet er ook voor deze soorten mitigatie/compensatie uitgevoerd worden.

Ondergrond

Akkoord. In de geluidswal zijn AVI-slakken toegepast die zijn afgedekt met een beschermende afdekfolie. Hierop ligt een afdeklaag waarvan de dikte varieert van 1 m aan de top tot 3 m aan de voet van het talud. Om te voorkomen dat de folie beschadigd raakt, moet voorafgaand aan de aanleg van het zonnepark een onderzoek worden uitgevoerd naar de dikte van de afdeklaag.

Omgevingsveiligheid

Zonnepanelen zijn geen kwetsbare locatie of risicobron als bedoeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Externe veiligheid (omgevingsveiligheid) is om die reden niet relevant. In het plan wordt ook de plaatsing van een Energie Opslag Systeem (EOS) (in het plandeel Woerden) beschreven. Naar verwachting zal energieopslag eind 2027 worden aangewezen als een milieubelastende activiteit. Bij plaatsing van deze EOS wordt daarom aangeraden al rekening te houden met laatste inzichten van het RIVM.

Grondslag: groepsrisico / aandachtsgebieden groepsrisico.

Duurzaamheid

Akkoord. In het document onderbouwing fysieke leefomgeving is een visie op circulair gegeven en is o.a. aangegeven dat MKI wordt meegenomen. Hittestress geen probleem.

Stikstof

Akkoord, Het onderzoek stikstofdepositie is akkoord. De berekeningen zijn juist uitgevoerd in de meest recente versie van AERIUS. Er is aangetoond dat de ontwikkeling niet leidt tot een toename in stikstofdepositie van meer dan 0,00 mol/ha/jaar op Natura2000-gebieden.

Gezondheid

Akkoord. Het plan conflicteert niet met de gemeentelijke ambities voor een gezonde leefomgeving. Het project draagt bij aan schone opwek van energie, wat indirect gunstig is voor een gezonde omgeving.

Aandachtspunten zijn groen en geluid. Positief is dat de groencompensatie zal plaatsvinden in een park dat door de buurtbewoners gebruikt kan worden, tevens kan er door de groencompensatie geïnvesteerd worden in het creëren van een groene, koele verblijfsplek. Hiermee krijgt het groen niet enkel een ecologische waarde, maar draagt het ook bij aan een gezond leefklimaat in de wijk.

Uit de onderzoeken is voldoende aangetoond dat de zorgen rondom toename van geluid van wegverkeer niet significant zal zijn.

Gemeentelijke waterbelangen (riolering)

Akkoord. Aan de vergunning worden voorschriften verbonden om een onaanvaardbare toename van wateroverlast op naburige percelen (i.c. de openbare weg) door het op of in de bodem lozen van afstromend hemelwater afkomstig van de activiteit te voorkomen en erosie van het talud van de

geluidswal door het op of in de bodem lozen van afstromend hemelwater afkomstig van de activiteit te voorkomen of te beperken.

VRU

Akkoord, mits initiatiefnemer afstemming zoekt met de Gasunie (vanwege aanwezigheid van een hogedruk aardgastransportleiding(en) en de Veiligheidsregio over een bluswatervoorziening en incidentbestrijdingsprotocol, en daarnaast bij het college een scope-12 rapport indient waarin de eerste inspectie (EBI) wordt beschreven.

HDSR

Akkoord. Het waterschap heeft geen bezwaar tegen deze activiteit, mits er geen oppervlaktewater wordt gedempt en de zonnepanelen niet boven of direct langs het oppervlaktewater worden geplaatst.

Conclusie

Op basis van voorgaande toetsing/beoordeling en overwegingen wordt ambtelijk geconcludeerd dat de gevraagde vergunning in beginsel voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Participatie

De gemeente Utrecht heeft meerdere vormen van participatie en communicatie ingezet. Dit betrof onder andere een samenwerkingsplan, een wijkbericht, een DenkMee-pagina, inloopmiddag/avond, persoonlijke bezoeken en zijn vragen van omwonenden per mail en telefonisch beantwoord. De grootste zorgpunten waren geluid, reflectie, verschil tussen marktpartij en gemeente, landschappelijke inpassing en netcongestie. Op sommige punten is het ontwerp aangepast naar aanleiding van de zorgen. Op andere punten is nader onderzoek gedaan en geconcludeerd dat geen aanpassing nodig was. Tot slot is een omgevingsoverleg bij de gemeente Utrecht geweest waarin is het initiatief is beoordeeld vanuit diverse vakdisciplines en is geconcludeerd dat het een wenselijk initiatief is.

Schriftelijke reacties

Daarnaast is het mogelijk om tijdens de behandeling van de aanvraag schriftelijke reacties in te dienen (dit is wettelijk overigens niet verplicht). Die reacties weegt het college mee bij de beslissing op de aanvraag. Sinds indiening van de aanvraag en op het moment van schrijven (11 september 2026) zijn er vier reacties ingekomen. Deze reacties -en eventueel nog in te komen reacties- worden meegewogen bij de beslissing op de aanvraag en beantwoord door het college.

Conclusie

Op basis van de uitgebrachte ambtelijke adviezen, de toetsing/beoordeling van alle relevante en aangepaste stukken heb ik een positieve grondhouding ten opzichte van de gevraagde vergunning voor dit initiatief. Voordat het college een beslissing op de aanvraag kan nemen wordt eerst de raad in positie gebracht om bindend advies uit te brengen over deze aanvraag.

Met vriendelijke groet,

Jennemieke Kleijwegt
Directeur Vergunningen, Toezicht en Handhaving