Toets aan ruimtelijk beleid

Rijksbeleid

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Op 13 maart 2012 is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) vastgesteld door het (voormalige) ministerie van Infrastructuur en Milieu. De SVIR heeft betrekking op de periode tot 2040 en heeft als motto: 'Nederland concurrerend, leefbaar en veilig'. Om dit motto te kunnen bereiken zijn de volgende drie doelen gesteld:

- Het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur;
- Het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat;
- Het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn.

De bovengenoemde doelen zijn uitgewerkt in dertien nationale belangen. Voor onderhavig planvoornemen is met name nationaal belang nr. 2 relevant; 'ruimte voor het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en de energietransitie'. Het ministerie beseft dat de verdere integratie van de Europese energiemarkt ervoor zorgt dat er een steeds groter beroep op internationale verbindingen wordt gedaan en dat hoogspanningsverbindingen mogelijk om uitbreiding vragen. Het Rijk wijst daarbij de tracés van hoogspanningsverbindingen (vanaf 220 Kilovolt) en locaties voor de opwekking van elektriciteit (vanaf 500 Megawatt) aan, en zorgt voor de inpassing hiervan. De SVIR zet daarnaast in op "een transitie naar een duurzame, hernieuwbare energievoorziening en het geschikt maken van de elektriciteitsinfrastructuur op de langere termijn voor de meer decentrale opwekking van elektriciteit."

Ladder voor duurzame verstedelijking

Nationaal belang nr. 13 uit de SVIR luidt: 'zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten'. Het Rijk is verantwoordelijk voor een goed systeem van ruimtelijke ordening, inclusief zorgvuldige, transparante ruimtelijke en infrastructurele besluiten. Dat betekent dat het systeem zo ingericht moet zijn dat integrale planvorming en besluitvorming op elk schaalniveau mogelijk is en dat alle belangen goed kunnen worden afgewogen. Bij nieuwe ontwikkelingen, aanleg en herstructurering moet in elk geval aandacht zijn voor de gevolgen voor de waterhuishouding, het milieu en het cultureel erfgoed. "Vraaggericht programmeren en realiseren van verstedelijking door provincies, gemeenten en marktpartijen is nodig om groei te faciliteren, te anticiperen op stagnatie en krimpregio's leefbaar te houden. Ook dient de ruimte zorgvuldig te worden benut en overprogrammering te worden voorkomen." Om beide te bereiken is de ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen.
Het doel van deze 'laddertoets' is zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en ontwikkelingen in de omgeving. Inmiddels heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de aanleg van een zonnepark niet als een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' in het kader van deze ladder kan worden aangemerkt (ABRvS, 23 januari 2019, ECLI:NL:2019:178). Dit betekent dat de 'Laddertoets' niet op dit plan van toepassing is.

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) voorziet in de juridische borging van het nationaal ruimtelijk beleid uit de SVIR. In het Barro zijn regels opgenomen die de beleidsruimte van

andere overheden inperken, daar waar nationale belangen dat noodzakelijk maken. Het gaat hier om de dertien nationale belangen die in paragraaf 2.1.1 genoemd zijn. Deze hebben geen inperkende werking voor onderhavig planvoornemen. Titel 2.8 'Elektriciteitsvoorziening' is wel van indirect belang, omdat het zonnepark voor teruglevering en transport van stroom afhankelijk is van het elektriciteitsnet dat door het Rijk wordt aangelegd en beheerd. GroenLeven heeft afspraken met Enexis gemaakt over een aansluiting op onderstation Beilen.

Klimaatakkoord

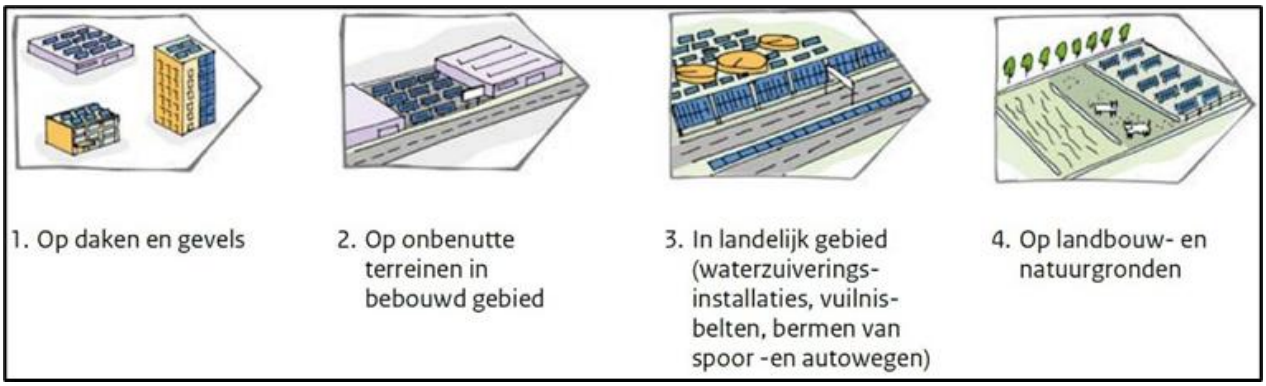
Op 28 juni 2019 is het Klimaatakkoord door de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede kamer aangeboden. Het centrale doel van dit Klimaatakkoord is "het terugdringen van de nationale broeikasgasuitstoot in 2030 met 49% ten opzichte van 1990". Het Klimaatakkoord bevat afspraken voor vijf sectoren: elektriciteit, gebouwde omgeving, industrie, landbouw en landgebruik, mobiliteit. Voor elektriciteit is afgesproken dat in 2030 70% van het totale gebruik uit hernieuwbare bronnen afkomstig moet zijn. Daarbij wordt, zoals gezegd, uitgegaan van 35 TWh hernieuwbaar opgewekte stroom op land. Bij 'stroom op land' krijgt de regio een grote rol. Er zijn dertig energieregio's benoemd, waaronder 'RES Drenthe'. Elke regio stelt een Regionale Energie Strategie (RES) vast. In de RES wordt aangegeven hoe de energietransitie gestalte krijgt. Onderdeel van deze hoe-vraag is de ruimtelijke inpassing. Er zijn in dat verband vier principes geformuleerd waarmee rekening moet worden gehouden:

- Streef naar zuinig en (zoveel mogelijk) meervoudig ruimtegebruik.
- Breng vraag naar en aanbod van hernieuwbaar opgewekte elektriciteit zoveel mogelijk dicht bij elkaar.
- Combineer opgaven en ga indien nodig over tot uitruilen en herbestemmen.
- Sluit zo goed mogelijk aan bij gebied specifieke ruimtelijke kwaliteit.

In aanvulling op deze principes geeft het Klimaatakkoord aan dat bij de totstandkoming en inpassing van hernieuwbare elektriciteit, de impact op natuur en landschap integraal moet worden meegewogen. Daarnaast wordt er aandacht gevraagd voor mogelijkheden om natuurelementen te creëren en ecologische knelpunten op te lossen.

Nationale Omgevingsvisie

Op 11 september 2020 is de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) naar de Tweede Kamer gestuurd. De NOVI bevat de hoofdzaken van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het richt zich op ontwikkelingen waarin meerdere nationale belangen bij elkaar komen, en keuzes in samenhang moeten worden gemaakt. Er zijn 21 nationale belangen geformuleerd. Eén daarvan is het 'bevorderen van een duurzame ontwikkeling van Nederland als geheel en van alle onderdelen van de fysieke leefomgeving'. Als uitwerking van dit nationale belang is in de Uitvoeringsagenda Nationale Omgevingsvisie 2021-2024 de 'zonneladder' opgenomen. De zonneladder geeft een voorkeursvolgorde voor zon-PV aan, namelijk: "op daken en gevels van gebouwen, dan op onbenutte terreinen in bebouwd gebied en indien nodig locaties in het landelijk gebied." In figuur 12 is dit gevisualiseerd. Het zonnepark binnen het projectgebied past niet in de categorieën die in het NOVI zijn opgenomen. Het gaat hier om natuurontwikkeling met een daaraan ondergeschikt zonnepark. Gelet op het dubbelgebruik valt het planvoornemen binnen categorie 3/4. De zoneladder is inmiddels vertaald in het beleid van de provincie Drenthe en komt hieronder aan bod.



Afbeelding 1. Voorkeursvolgorde zon-PV (Uitvoeringsagenda NOVI 2021-2024)

Conclusie

Het planvoornemen sluit aan bij de wens van het Rijk om decentrale opwekking van hernieuwbare energie te faciliteren (SVIR, nationaal belang nr. 2).
Daarnaast wordt aangesloten bij het Klimaatakkoord. Het principe van meervoudig ruimtegebruik wordt direct toegepast door natuurontwikkeling, agrarisch natuurbeheer en duurzame energieopwekking met elkaar te combineren. Bij de landschappelijk inpassing van deze ontwikkeling zijn de lokale gebiedskwaliteiten als uitgangspunt genomen (zie de bijlage 'Landschappelijk inpassingsplan natuurontwikkeling met energieopwekking Westerveld').
Tenslotte is het planvoornemen niet in strijd met de Rijksbelangen uit de Nationale Omgevingsvisie. De installatie draagt bij aan het 'bevorderen van een duurzame ontwikkeling van Nederland' en strookt met de principes van de 'zonneladder'. De aanleg van het zonnepark maakt natuurontwikkeling mogelijk op een plek waar intensief landbouwkundig gebruik niet langer gewenst of mogelijk is.

Provinciaal beleid

Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie Drenthe 2018 (vastgesteld dd. 3 oktober 2018) is het strategische kader voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de provincie Drenthe. Met deze visie zet de provincie in op "het waarderen van de Drentse kernkwaliteiten en het ontwikkelen van een bruisend Drenthe passend bij deze kernkwaliteiten." De kernkwaliteiten hebben betrekking op landschap, cultuurhistorie, aardkundige waarden, archeologie, rust en natuur. Tezamen geven deze kernkwaliteiten inhoud aan de Drentse ruimtelijke identiteit. In algemene zin streeft de provincie naar een robuuste ontwikkeling van de ruimtelijke dragers, dat zijn de sociaaleconomische structuur, het landbouwsysteem, het watersysteem en het natuursysteem.[1]

Klimaat en energietransitie

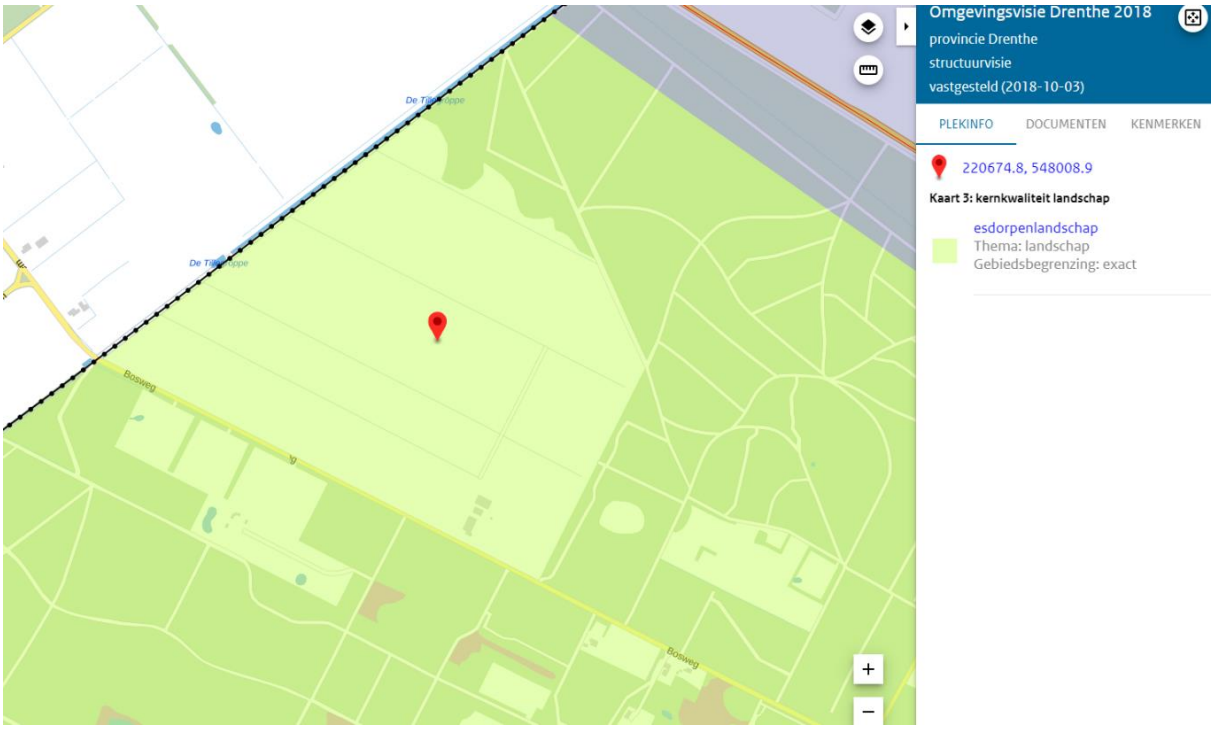
De provincie ziet invloeden op zich afkomen die de robuuste systemen blijvend dreigen te veranderen. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de gevolgen van klimaatverandering op het water-, natuur- en landbouwsysteem of de inpassing van duurzame energiesystemen binnen landschappen. Deze ontwikkelingen rekent de provincie tot haar strategische opgaven, die vragen om een "integrale en zorgvuldige afweging binnen en tussen de verschillende robuuste systemen". Daarbij wordt gezocht naar toegevoegde waarde en gestreefd naar het behoud en, desgewenst, de ontwikkeling van de Drentse ruimtelijke identiteit, aldus de Omgevingsvisie.

[1] Een systeem is robuust als het weinig gevoelig is voor verstoringen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen. Waar geen dominant systeem aanwijsbaar is, spreekt de provincie over 'multifunctionele gebieden'.

De provincie wil in 2050 volledig energieneutraal zijn. Daarmee is de CO_2-uitstoot met 80-95% gereduceerd ten opzichte van peiljaar 1990. Hier wordt in stappen naar toegewerkt, waarbij het aandeel hernieuwbare energie in 2030 op 40% moet liggen. Om dit te kunnen bereiken wordt ingezet op energiebesparing en duurzame energieopwekking. Hierbij staan behoud van leveringszekerheid en betaalbaarheid voorop.

Locaties voor duurzame opwekking
Duurzame energie wordt opgewekt uit wind, zon, biomassa en bodemenergie. In eerste instantie wordt daarbij gekozen voor 'logische locaties', waar verschillende functies gecombineerd kunnen worden of waar een meerwaarde gerealiseerd kan worden (voorbeelden: industrieterreinen, locaties langs infrastructuur en vuilstortplaatsen). Tevens wordt gestreefd naar een evenwichtige spreiding van bestaande en nieuwe energieproductie in Drenthe, waarbij naast de kernkwaliteiten, de landschappelijke inpasbaarheid en maatschappelijk acceptatie van belang zijn. Deze spreiding wordt uitgewerkt in de Regionale Energie Strategie. De provincie ziet installaties voor de productie van hernieuwbare energie overigens als tijdelijke installaties. De locaties dienen na uitgebruikname van de installaties in de oorspronkelijke staat te worden teruggebracht. Gemeenten moeten aangeven hoe dit wordt geborgd. In de Milieueffectrapportage (MER) die aan de Omgevingsvisie ten grondslag ligt, is geconstateerd dat in het buitengebied "de productie van zonne-energie ten opzichte van intensief agrarisch gebruik kansen opleveren voor de verbetering van water-, bodem- en natuurkwaliteit."

Zonne-energie
Voor wat betreft zonne-energie streeft de provincie ernaar dat het beschikbare en geschikte dakoppervlak zo veel mogelijk wordt benut. Voor opstellingen van zonnepanelen op de grond geldt een 'Ja, mits'-benadering. Er moet daarbij sprake zijn van een combinatie met andere functies en/of een integrale meerwaarde op gebiedsniveau. De provincie denkt hierbij ook aan "gebieden met een transformatieopgave of beoogde bedrijventerreinen en woningbouwlocaties die op korte tot middellange termijn geen invulling krijgen, zogenaamde pauzelandschappen." Daar waar natuurgebieden en landbouwgebieden direct aan elkaar grenzen, ziet de provincie kansen om met zonne-akkers een buffer tussen landbouw en natuur te creëren. Het behoud van biodiversiteit en bodemkwaliteit zijn aspecten die meegewogen moeten worden bij de aanleg van zonne-akkers. Verder is het van belang om voldoende afstand te houden tussen individuele zonneakkers (of clusters van zonneakkers). De benodigde afstand is afhankelijk van de schaal van het landschap. Tevens moet de maat van het individuele zonneveld passen bij het landschap. Initiatiefnemers wordt tenslotte gevraagd een plan op te stellen voor de ruimtelijke, fysieke context. Aandacht voor een samenhangend ontwerp, meerwaarde voor het gebied en inrichting van de randen zijn hierbij belangrijke aspecten. Juist aan de randen vindt de provincie het belangrijk dat er wordt ingespeeld op de omgeving en de kernkwaliteiten in het gebied.



Afbeelding 2. Kernkwaliteit landschap (bron: Omgevingsvisie Drenthe 2018)

Natuurnetwerk Nederland

Het projectgebied is onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Het NNN is een robuuste, samenhangende structuur van natuurgebieden, nieuwe natuurgebieden, ecologische verbindingen en agrarische gebieden met hoge natuurwaarden, bijvoorbeeld gebieden met agrarisch natuurbeheer. Bij de ontwikkeling van het NNN zet de provincie in op:

- vergroten van natuurgebieden;
- verbinden van natuurgebieden en slechten van barrières;
- herstel en verbeteren milieucondities;
- benutten van slimme combinaties met andere beleidsopgaves, zoals waterberging en recreatief medegebruik.

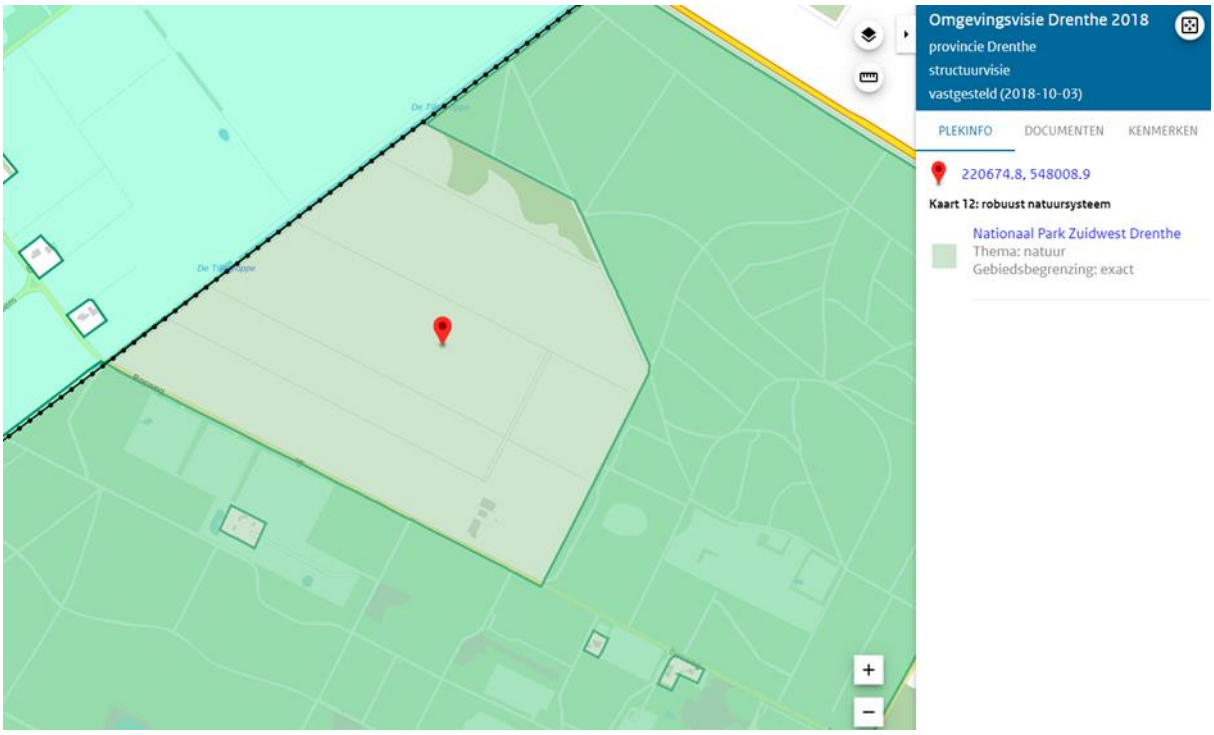
Bij nieuwe activiteiten of wijziging van activiteiten binnen het NNN zoekt de provincie zoveel mogelijk aansluiting bij bestaande voorzieningen; het gaat om de balans tussen ‘beschermen, beleven en benutten’. Er worden ecologische maatregelen getroffen om de effecten van stikstof voor natuur te verminderen. De provincie zorgt er samen met maatschappelijke partners voor dat de Drentse natuur robuust wordt en kan worden beleefd en benut. “We maken slimmer gebruik van natuur, maar wel zo dat economie en ecologie in balans blijven. Een vitaal platteland is hierin een van onze speerpunten.”

Bijlagenkaarten: Toetsing projectgebied

- Visiekaart: het projectgebied is aangewezen als ‘robuuste natuur’. Dat betekent dat aan natuurdoelen hier maximale speelruimte wordt geboden. Toekomstige ontwikkelingen mogen geen negatief effect hebben op deze natuurdoelen. Ook de waterhuishoudkundige inrichting is afgestemd op de natuurfunctie.
- Kernkwaliteit landschap (zie afbeelding 2): het projectgebied is onderdeel van het ‘esdorpenlandschap’. Het provinciaal beleid hiervoor is gericht op behoud van de open ruimte en het versterken van esrandbeplanting.

- Kernkwaliteit natuur: het projectgebied is onderdeel van het ‘Natuurnetwerk Nederland’. De provincie nodigt sectoren uit om met plannen te komen die goed zijn voor de economie van Drenthe en goed zijn voor de natuur. Naarmate het natuurnetwerk meer robuust en vitaal is, zijn er meer mogelijkheden voor combinaties met andere functies. “Dit vraagt per gebied een afweging, waarbij de aard en schaal van een gebied, de aanwezige natuurwaarden, de ruimte in de (inter-)nationale regelgeving en het soort initiatief het verschil maken”, aldus de provincie.
- Kernkwaliteit cultuurhistorie: het projectgebied is ingedeeld bij ‘Deelgebied 5: Drentse Hoofdvaart - vormend land (de mens vormt het land, het land vormt de mens)’ en heeft de status ‘respecteren’. Bij ontwikkelingen ligt de inzet bij het in stand houden van de karakteristiek van het esdorpenlandschap. Deze karakteristiek uit zich in een zichtbare ruimtelijke samenhang tussen esdorp, es, beekdal en veld, met bijbehorend microreliëf en beplantingselementen als houtwallen en esrandbosjes. Initiatiefnemers hebben de verantwoordelijkheid om de cultuurhistorische hoofdstructuur als inspiratiebron te benutten voor ontwikkelingen. De provincie beoordeelt plannen en initiatieven daarop.
- Kernkwaliteit archeologie: generieke waarden.
- Kernkwaliteit aardkundige waarde: generieke waarden.
- Kernkwaliteit rust: Het projectgebied is aangewezen als ‘rustgebied’ en gebied waar ‘duisternis’ van waarde is. Binnen stiltegebieden worden geen ontwikkelingen toegestaan die de rust verstoren.[2] Bij het verlenen van omgevingsvergunningen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming let de provincie nadrukkelijk op het voorkomen en beperken van lichthinder.
- Milieukwaliteit: generieke waarden.
- Robuust sociaal-economisch systeem: generieke waarden.
- Robuust landbouwsysteem: generieke waarden.
- Robuust natuursysteem: het projectgebied is onderdeel van ‘Nationaal Park Zuidwest Drenthe’ (zie afbeelding 3). Maatregelen binnen dit nationaal park zijn gericht op instandhouding en verbetering van de biodiversiteit. Ook streeft de provincie naar het versterken van de kernkwaliteiten landschap, natuur, cultuurhistorie, rust, archeologie en aardkundige waarden en het versterken van de toeristisch-recreatieve potentie van het gebied. “De natuurlijke, landschappelijke en culturele erfgoedwaarden hebben in samenhang unieke kenmerken, in internationaal opzicht, en deze worden door ons ook als zodanig uitgedragen. Ons toekomstbeeld is gericht op natuurgebieden die ecologisch en toeristisch optimaal zijn ingericht”, aldus de provincie.
- Robuust en klimaatbestendig watersysteem: het projectgebied ligt binnen het ‘Drents Plateau’ en deelgebied ‘zand Rhijn-oost’. Op het Drents Plateau wordt zoveel mogelijk water vastgehouden om perioden van droogte te kunnen overbruggen. De grondwatervoorraad wordt, waar mogelijk, verhoogd. In algemene zin geldt dat de waterhuishouding wordt afgestemd op de natuurdoelen. Het bijbehorende grondwaterregime is afhankelijk van de randvoorwaarden die het natuurdoel stelt. De waterhuishouding sluit zo dicht mogelijk aan op de natuurlijke waterhuishouding, waarbij zoveel mogelijk water wordt vastgehouden.
- Multifunctioneel gebied: generieke waarden.
- Mobiliteit: generieke waarden.

[2] In de stiltegebieden geldt voor niet-natuurlijke geluidsbronnen een richtwaarde van 35 dB(A) voor het geluiddrukniveau (Leq) en 40 dB(A) voor het maximale geluidsniveau (Lmax). Daarnaast geldt een streefwaarde van 30 dB(A) voor het Leq en 35 dB(A) voor het Lmax.



Afbeelding 3. Robuust natuursysteem (bron: Omgevingsvisie Drenthe 2018)

Omgevingsverordening

In de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe (vastgesteld d.d. 12 augustus 2021) is het beleid uit de Omgevingsvisie Drenthe 2018 vertaald naar concrete regels. Voor onderhavig planvoornemen zijn met name de regels met betrekking tot het onderwerp 'zonne-energie' en 'Natuurnetwerk Nederland' van belang (titel 2.3). In artikel 2.24 lid 1 is bepaald dat een ruimtelijk plan kan voorzien in de realisatie van zonne-akkers met een grotere oppervlakte dan 140 m², mits dit past binnen de maximale gemeentelijke oppervlakte zoals aangegeven in bijlage X van de Omgevingsverordening. In bijlage X is het oppervlakte aan zonne-akkers voor de gemeente Westerveld gemaximeerd op 28 ha. Artikel 2.24 lid 2 stelt aanvullend de eis dat:

a. uit het ruimtelijk plan blijkt dat dit gebeurt op een wijze die passend is binnen het landschap;
b. er sprake is van een combinatie met andere functies of van een meerwaarde voor andere provinciale doelen en belangen;
c. het ruimtelijk plan, voor zover dit voorziet in zonne-akkers op agrarische landbouwgronden, aantoont dat niet in de behoefte kan worden voorzien binnen bestaand stedelijk gebied;
d. met het oog op zorgvuldig ruimtegebruik rekening wordt gehouden met de beschikbare netcapaciteit en de afstand van de zonne-akker tot beschikbare aansluitingspunten;
e. rekening wordt gehouden met de uitgangspunten van de Regionale Energiestrategie Drenthe;
f. in het ruimtelijk plan wordt vastgelegd hoeveel oppervlakte is vereist voor zonnepanelen, onderhoudspaden, voertuigpaden anders dan onderhoudspaden, schaduwval, transformatoropstellingen, omvormers, schakelstations, infrastructuur, onderhoudsgebouwen, en hekwerken;
g. het ruimtelijk plan vergezeld gaat van een participatieverslag waaruit blijkt dat concrete inspanningen zijn verricht om draagvlak voor het initiatief te genereren, en
h. het ruimtelijk plan een maximale termijn van ten hoogste 25 jaar bevat, waarna de installaties dienen te worden verwijderd en de oorspronkelijke situatie dient te worden hersteld.

Artikel 2.24: Toetsing projectgebied

Het zonnepark binnen het projectgebied is groter dan 140 m^2, maar met circa 19,91 hectare (zie de bijlage 'Inrichting Zonnepark') beduidend minder dan de 28 hectare die de gemeente mag ontwikkelen. Er zijn op dit moment nog geen zonneparken binnen de gemeente Westerveld gerealiseerd. Dit betekent dat voldaan wordt aan lid 1 van artikel 2.24. Ook aan lid 2 van artikel 2.24 kan voldaan worden, namelijk als volgt:

a. De landschappelijke inpassing is aangetoond in de bijlage 'Landschappelijk inpassingsplan natuurontwikkeling met energieopwekking Westerveld';
b. De volgende functies worden gecombineerd: natuurontwikkeling, agrarisch natuurbeheer en duurzame energieopwekking. Daarnaast wordt bijgedragen aan provinciale doelen op het gebied van 'rust', robuust en 'klimaatbestendig watersysteem' en stikstofreductie.
c. De aanleg van het zonnepark binnen het projectgebied faciliteert een transitie van intensief agrarisch gebruik naar permanente natuurontwikkeling met agrarisch natuurbeheer. Dit is in lijn met de natuurdoelstellingen voor dit gebied. Er is geen sprake van strijdigheid met de 'zonneladder' aangezien, omdat er niet binnen bestaand stedelijk gebied aan deze specifieke transitiebehoefte voorzien kan worden.
d. GroenLeven heeft aansluitcapaciteit bij het dichtstbijzijnde onderstation in Beilen gereserveerd.
e. In het kader van de RES Drenthe is de ambitie uitgesproken om 1,25 TWh aan zon op land te realiseren. Daarvan is op dit moment 0,35 TWh gerealiseerd. Dit betekent dat er nog een grote opgave ligt. Daar komt bij dat de gemeente Westerveld op dit moment van alle RES-deelnemers de minste duurzame energie opwerkt.
f. De functionele indeling van het zonnepark is weergegeven in de bijlage 'Landschappelijk inpassingsplan natuurontwikkeling met energieopwekking Westerveld'.
g. GroenLeven is sinds 2017 met de gemeente in gesprek over de invulling van de locatie. Aangegeven is dat Staatsbosbeheer in feite de enige belanghebbende is. Er zijn meerdere gesprekken met de natuurbeheerder geweest, die kansen ziet voor een combinatie van natuur en duurzame energieopwekking (zie hier). Staatsbosbeheer staat dan ook niet onwelwillend tegenover het plan en geeft aan de verdere besluitvorming af te wachten. GroenLeven staat verder open voor diverse vormen van financiële participatie (zoals beschreven in de toelichting op de aanvraag).
h. De gemeente kan in de omgevingsvergunning voorwaarden opnemen aan de maximale exploitatietermijn, de verwijdering van de installaties en de uiteindelijke oplevering van het terrein.

Artikel 2.29 bevat de volgende regels voor het Natuurnetwerk Nederland:

1. In afwijking van artikel 2.28, eerste en tweede lid, kan een ruimtelijk plan voorzien in nieuwe activiteiten dan wel wijziging van bestaande activiteiten voor zover:
    a. er sprake is van een groot maatschappelijk belang;
    b. er geen reële andere mogelijkheden zijn; en
    c. de negatieve effecten waar mogelijk worden beperkt en de overblijvende effecten worden gecompenseerd waarbij;
        i. de compensatie niet mag leiden tot een nettoverlies van areaal, samenhang en kwaliteit van de wezenlijke waarden en kenmerken; en
        ii. de compensatie plaatsvindt:
            - aansluitend aan of, als dat niet mogelijk is, nabij Natuurnetwerk Nederland;
            - in Natuurnetwerk Nederland wanneer deze gronden beleidsmatig niet zijn aangeduid als natuur, inclusief nieuwe natuur;

- door realisering van kwalitatief gelijkwaardige waarden of fysieke compensatie op afstand van het gebied; of
- op financiële wijze.

2. In aanvulling op het eerste lid kan het ruimtelijk plan hier alleen in voorzien indien in het ruimtelijk plan wordt opgenomen:
    a. op welke wijze schade aan Natuurnetwerk Nederland zoveel mogelijk wordt voorkomen en resterende schade wordt gecompenseerd;
    b. hoe wordt geborgd dat de maatregelen ten behoeve van de compensatie als bedoeld onder het eerste lid, onder c, sub 1, daadwerkelijk wordt uitgevoerd en de wijze waarop die compensatie duurzaam is verzekerd.
3. Een ruimtelijk plan kan tevens in afwijking van artikel 2.28, eerste en tweede lid, een activiteit of een combinatie van activiteiten mogelijk maken indien uit een in een provinciale of intergemeentelijke structuurvisie neergelegde gebiedsvisie blijkt dat die activiteit of combinatie van activiteiten mede tot doel heeft de kwaliteit of kwantiteit van Natuurnetwerk Nederland per saldo te verbeteren, waarbij in samenhang met een of meer andere ruimtelijke plannen die eveneens behoren tot de desbetreffende structuurvisie:
    a. de kwaliteit van Natuurnetwerk Nederland verbetert, waarbij de oppervlakte van Natuurnetwerk Nederland niet afneemt;
    b. het areaal van Natuurnetwerk Nederland wordt vergroot, ter compensatie van het gebied dat door de ontwikkeling verloren gaat, indien daarmee een beter functionerend Natuurnetwerk Nederland ontstaat, en;
    c. in dat ruimtelijk plan verantwoord wordt waaruit de aard, wijze en het tijdstip van realisatie van de kwaliteits- of kwantiteitswinst bestaat.

Artikel 2.29: Toetsing projectgebied

Aangezien er sprake is van een wijziging van bestaande activiteiten moet er getoetst worden aan artikel 2.29. De natuurontwikkeling binnen het projectgebied, de beperking van stikstofuitstoot en de duurzame energieopwekking gelden als 'groot maatschappelijk belang'. Zoals gezegd kan deze specifieke ontwikkeling niet op een andere plek zijn beslag krijgen en is er dus geen reëel alternatief. Uit de bijlage Natuurtoets natuurontwikkeling i.c.m. duurzame energieopwekking gem. Westerveld' blijkt dat er geen sprake is van 'negatieve effecten'. Compensatie is dus evenmin aan de orde.

Toetsing projectgebied

- A. Stiltegebieden, infra en grondwater: stiltegebied. Het is verboden in een stiltegebied een grootschalig evenement te houden of te organiseren waarbij bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van omroepinstallaties, modelvliegtuigen (met verbrandingsmotor) en muziekinstrumenten. Daarnaast gelden restricties voor motorvoertuigen of bromfietsen.[3]
- B. Gebiedsnormen wateroverlast: 'Grasland 1:10', hetgeen betekent dat eens in de tien jaar rekening moet worden gehouden met wateroverlast.
- C1-C3. Bodemenergie: restricties voor temperatuuropslag en geothermie.
- D1. Bestaand stedelijk gebied: het projectgebied behoort geheel tot het buitengebied.
- D2. Nationaal Park Drentse Aa: niet van toepassing.
- D3. Natuurnetwerk Nederland: het projectgebied behoort tot het NNN (zie boven).

[3] Deze restricties gelden niet voor: "Een motorvoertuig of bromfiets dat wordt gebruikt voor de uitoefening van land-, tuin-, bosbouw of vervening of ten behoeve van het onderhoud van het stiltegebied of van daarin aanwezige bouwwerken en andere constructies; motorvoertuigen en bromfietsen voor zover sprake is van elektrische aandrijving."

- D4. Kernkwaliteit Archeologie: voor de westzijde van het projectgebied geldt deels ‘verwachting toetsen door onderzoek’ (zie afbeelding 4).
- D5. Kernkwaliteit Aardkundige waarden: generieke waarden.
- D6. Kernkwaliteit Cultuurhistorie: het beleid is gericht op het ‘respecteren’ (i.c. behoud en versterking) van de cultuurhistorische kernkwaliteiten.
- D7. Kernkwaliteit landschap: het projectgebied behoort tot het esdorpenlandschap (zie boven).
- D8. Beschermingszone Radioastronomie: niet van toepassing.
- D9. Landbouwgebied: generieke waarden.
- D10. Windenergie: niet van toepassing.
- D11. Beekdal en bergingsgebied: niet van toepassing.
- D12. Werkingsgebied Landgoed Overcingel: niet van toepassing.

<u>Conclusie</u>
Het planvoornemen sluit aan bij de Omgevingsvisie, die stelt dat de productie van zonne-energie ten opzichte van intensief agrarisch gebruik, kansen kan opleveren voor de verbetering van de water-bodem- en natuurkwaliteit. Er is sprake van functiecombinatie (natuurontwikkeling, agrarisch natuurbeheer en duurzame energieopwekking). Daarnaast wordt een ‘integrale meerwaarde op gebiedsniveau’ bereikt. Het gaat hier immers om een gebied dat ingeklemd ligt tussen Natura 2000-gebied en een transitieopgave heeft. Het tijdelijke zonnepark faciliteert de transitie van intensief agrarisch gebruik naar permanente natuurontwikkeling met agrarische natuurbeheer. Dat gebeurt op een manier die de biodiversiteit ten goede komt, stikstofdepositie vermindert en landschappelijk verantwoord is. Tenslotte past het planvoornemen binnen de doelstellingen die voor het NNN geformuleerd zijn. Zo worden de plaatselijke milieucondities verbeterd en combinaties met andere beleidsopgaves (waterberging, duurzame energieopwekking) benut. Zie de bijlage ‘Natuurtoets natuurontwikkeling i.c.m. duurzame energieopwekking gem. Westerveld’ waarin aangetoond wordt dat het planvoornemen past binnen de plaatselijke natuurdoelstellingen (economie en ecologie in balans).
In het voorgaande is aangetoond dat het planvoornemen ook binnen de regels van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe past (2.24 en 2.29).



Afbeelding 4. Kernkwaliteit Archeologie (bron: provinciale omgevingsverordening Drenthe)

Gemeentelijk beleid
<u>Vigerend bestemmingsplan</u>
Voor het projectgebied geldt het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (vastgesteld d.d. 29 maart 2016). In de regels van dit plan is de bestemming ‘Agrarisch-2’ uit het bestemmingsplan

‘Buitengebied’ (vastgesteld d.d. 5 juli 2012) van toepassing verklaard. Binnen deze bestemming zijn ‘doeleinden van natuurontwikkeling en agrarisch natuurbeheer’ en ondergeschikt ‘kleinschalige duurzame energiewinning’ bij recht toegestaan. Zoals duidelijk gemaakt in de toelichting op de aanvraag (paragraaf 1.4) past het planvoornemen binnen de gebruiks- en bouwregels van de bestemming ‘Agrarisch-2’.

Overig beleid

Eerder is al aangegeven dat het planvoornemen past binnen de RES doelstellingen die op 1 juni 2021 door de gemeenteraad geaccordeerd is. Het doel tot 2030 is om te komen tot 0,028 TWh. De gemeente geeft aan te willen bouwen aan ‘nieuwe’ landschappen met kwaliteit voor de langere termijn. In de Startnotitie Duurzaamheid 2019 – 2030 (vastgesteld d.d. 24 september 2019) geeft de gemeente aan te streven naar natuur-inclusieve initiatieven. Het planvoornemen past binnen dit streven.