bestemmingsplan Kleinschalige hernieuwbare energie

ontwerp

Gemeente Westerveld



BügelHajema

Ruimte voor de leefomgeving

bestemmingsplan Toelichting

Kleinschalige hernieuwbare energie

ontwerp

Inhoudsopgave

Toelichting **5**

Hoofdstuk 1 Inleiding **7**
1.1 Aanleiding 7
1.2 Plangebied 7
1.3 Leeswijzer 7

Hoofdstuk 2 Beleid **9**
2.1 Rijksbeleid 9
2.2 Provinciaal beleid 9
2.3 Gemeentelijk beleid 10

Hoofdstuk 3 Randvoorwaarden **13**
3.1 Soorten windturbines 13
3.2 Soorten grondgebonden zonnepanelen 15
3.3 Geluid 15
3.4 Externe veiligheid 16
3.5 Visuele hinder en lichthinder 18
3.6 Landschap en cultuurhistorie 19
3.7 Ecologie 19

Hoofdstuk 4 Juridische vormgeving **21**
4.1 Plansystematiek 21
4.2 Toelichting op de regels 21

Hoofdstuk 5 Uitvoerbaarheid **23**
5.1 Economische uitvoerbaarheid 23
5.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid 23

Toelichting

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het voorliggende facetbestemmingsplan heeft betrekking op het toestaan van kleinschalige windturbines (maximale ashoogte 15,00 m) en zonnepanelen in een grondopstelling (met een kleinschalig ruimtebeslag) buiten een bestaand erf in het buitengebied van de gemeente Westerveld. De aanleiding voor het opstellen van dit facetbestemmingsplan is dat de regels van het bestemmingsplan 'Buitengebied Westerveld 2018' op dit moment geen kleinschalige w indturbines of zonnepanelen in een grondopstelling toelaten, terwijl er in de gemeente wel interesse is getoond om dergelijke kleinschalige initiatieven voor hernieuwbare energie te realiseren bij agrarische bedrijven. De gemeente Westerveld wil in deze behoefte voorzien en om die reden kleinschalige windturbines zonnepanelen in een grondopstelling mogelijk maken via een vergunningsstelsel. Wel moet daarvoor een initiatief aan een aantal voorwaarden voldoen. Het beleidskader 'Beleidsregel toetsingskader kleinschalige hernieuwbare energie' bevat deze voorwaarden.

Dit voorliggende bestemmingsplan voorziet in het planologisch mogelijk maken van de kleinschalige windturbines en zonnepanelen in een grondopstelling in het buitengebied van de gemeente Westerveld. Artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) vormt de wettelijke bevoegdheid om dit bestemmingsplan op te stellen.

1.2 Plangebied

Dit facetbestemmingsplan heeft betrekking op een groot deel van het grondgebied van de gemeente Westerveld. De gronden waar dit bestemmingsplan zijn werking heeft, betreffen gronden die nu onderdeel zijn van het bestemmingsplan 'Buitengebied Westerveld 2018'. De regels bij dit facetbestemmingsplan geven aan op welke bestemmingsplannen dit facetbestemmingsplan van toepassing is.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het ruimtelijk beleid van het Rijk, de provincie Drenthe en gemeente Westerveld. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de ruimtelijke randvoorwaarden voor het al dan niet toestaan van kleinschalige windturbines. Hoofdstuk 4 gaat in op de juridische vormgeving van het plan. Ten slotte gaat de Hoofdstuk 5 kort in op de economische en maatschappelijke uitvoerbaarheid van het plan.

Doordat het toetsingskader integraal als Bijlage 1 ('Beleidsregel toetsingskader kleinschalige hernieuwbare energie') is opgenomen wordt voor een uitleg en toelichting op de regels verwezen naar deze bijlagen.

Hoofdstuk 2 Beleid

2.1 Rijksbeleid

Het rijk voert geen specifiek beleid voor kleineschalige windturbines en zonnepanelen in een grondopstelling (met een beperkt ruimtebeslag). Uiteraard heeft het Rijk duurzaamheidsambities, maar zij ziet daarin voor kleine windturbines tot nog toe slechts een bescheiden rol weggelegd. Er is dan ook geen stimuleringsprogramma voor kleine windturbines. Daarbij hanteert het rijk de volgende overwegingen:

- Kleine windturbines vormen geen opwekkingspotentieel van betekenis voor de nationale duurzame energiedoelstelling.
- Tot op heden is er nog een onbalans tussen de investering in kleine windturbines in relatie tot de energieopbrengst.

2.2 Provinciaal beleid

2.2.1 Omgevingsvisie en Omgevingsverordening Drenthe

Toetsingskader

Op 3 oktober 2018 zijn de Omgevingsvisie Drenthe 2018 en de Omgevingsverordening Drenthe 2018 vastgesteld. De provincie heeft als ambitie dat Drenthe in 2050 volledig energieneutraal is. Daarmee conformeert zij zich aan het klimaatakkoord van Parijs. Dat betekent dat Drenthe in 2050 100% van het energiegebruik hernieuwbaar produceert. De ambities zijn tevens verwoord in de Energieagenda 2016-2020 'Op weg naar een duurzame Drentse energiehuishouding' van de provincie Drenthe.

Om de doelen te bereiken, zet de provincie volop in op energiebesparing, waardoor de vraag naar energie wordt beperkt. In de resterende energievraag in Drenthe wil de provincie voorzien door de productie van hernieuwbare energie, met behoud van leveringszekerheid en betaalbaarheid.

De energieopgave wordt integraal aangepakt, zodat technologische, financiële en maatschappelijke innovaties en ontwikkelingen, ruimtelijke inpassing en de sociaal maatschappelijke impact daarvan, in samenhang worden beschouwd. De provincie wil de energieopgave realiseren, passend bij de kernkwaliteiten die onze provincie rijk is.

Om de Drentse energieopgave verder vorm te geven en de realisatie ervan te versnellen gaat de provincie samen met de gemeenten, waterschappen en andere partners een Regionale Energiestrategie (RES) uitwerken. De Drentse RES heeft een koppeling met het Integraal Nationaal Energie en Klimaatplan (INEK).

Om in 2050 energieneutraal te kunnen zijn, moet in Drenthe in 2030 40% hernieuwbare energie worden geproduceerd. Dat komt naar inschatting overeen met de productie van twintig petajoule hernieuwbare energie. Er wordt gestreefd naar een mix van energie uit wind, zon, biomassa, en bodemenergie. Een wezenlijk onderdeel van deze productie wordt gerealiseerd met 285,5 megawatt aan windturbines, zoals afgesproken in het Nationaal Energie Akkoord.

Kleinschalige windturbines

Er wordt ruimte gegeven aan de productie van windenergie op logische locaties, waar het dynamische en technische karakter van windturbines aansluit bij verwante functies en overeenstemmen met het karakter van de plek en de omgeving. Daarnaast ziet de provincie mogelijkheden in landschappen waarin turbines minder waarneembaar of dominant zijn, zoals in bossen en kleinschalige landschappen.

Artikel 2.22 van de Omgevingsverordening bepaalt dat een ruimtelijk plan kan voorzien in de toepassing van windenergie, wanneer het gaat om kleine installaties met een ashoogte van maximaal 15,00 m, wanneer uit het desbetreffende plan blijkt dat dit gebeurt op een wijze die passend is binnen het landschap.

Grondgebonden zonnepanelen

Voor opstellingen van zonnepanelen op de grond hanteert de provincie een 'ja, mits'-benadering. Voor grondgebonden opstellingen zijn de voorwaarden dat er sprake moet zijn van een combinatie met andere functies en/of dat het op gebiedsniveau tot integrale meerwaarde leidt. Het behoud van biodiversiteit en

bodemkwaliteit zijn aspecten die ook meewegen. De provincie Drenthe is ervan overtuigd dat er met deze voorwaarden voldoende ruimte in Drenthe gevonden kan worden om met zonne-energie wezenlijk bij te dragen aan de energiedoelstelling. Voor de verduidelijking, inspiratie, goede voorbeelden en de gekozen ontwerpprincipes met nadere toelichting is een handleiding door de provincie opgesteld. Deze handleiding komt hieronder aan de orde.

Artikel 2.24 van de Omgevingsverordening bepaalt dat een ruimtelijk plan kan voorzien in de realisatie van zonne-akkers indien uit het desbetreffende ruimtelijk plan blijkt dat dit gebeurt op een wijze die passend is binnen het landschap, er sprake is van een combinatie met andere functies (en/of er sprake is van een meerwaarde voor andere provinciale doelen en belangen) en indien geborgd is dat op de gebruikte locatie de installatie(s) na uit gebruik name worden verwijderd.

Landschap

Wat betreft de landschappelijke inpassing van zonneakkers vormt de 'Handreiking Landschappelijke inpassing zonneakkers in Drenthe' het kader. Deze handreiking kan helpen om elk aspect van de landschappelijke inpassing verder te vullen, zodat de kwaliteit van het landschap goed geborgd blijft. Het gaat hierbij om de volgende aspecten:

- Houd voldoende afstand tussen individuele (clusters van) zonneakkers;
- De maat van een individuele zonneakker moet passen bij het landschap;
- Creëer meerwaarde voor het gebied;
- Speel in op de omgeving en de kernkwaliteiten van het gebied;
- Zorg voor samenhang in het ontwerp;
- Zorg voor een zorgvuldige inrichting van de randen;
- Breng locaties na uitgebruikname in oorspronkelijke staat.

Deze aspecten zijn nader geconcretiseerd in de regels.

Conclusie

Wanneer het voorliggende planvoornemen om kleinschalige windturbines en zonnepanelen in een grondopstelling in het buitengebied van Westerveld te plaatsen, wordt getoetst aan de geldende regelgeving en het beleid van de provincie Drenthe, is de conclusie dat het planvoornemen met de regels en het beleid van de provincie overeenkomt. Daarmee vormt dit onderdeel geen belemmering voor de planologische ontwikkeling van dit bestemmingsplan.

2.3 Gemeentelijk beleid

2.3.1 Structuurvisie Westerveld

Vooropgemerkt wordt dat de gemeente Westerveld, in het kader van de Omgevingswet, op dit moment aan een omgevingsvisie werkt. Deze omgevingsvisie zal bij vaststelling de structuurvisie vervangen. De omgevingsvisie is echter nog niet vastgesteld. Om die reden wordt de structuurvisie hier aangehaald.

De Structuurvisie Westerveld (vastgesteld 26 november 2013) bevat de visie en de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor het hele grondgebied van de gemeente. In de structuurvisie wordt de ruimtelijke invloed van allerlei verschillende beleidsterreinen bekeken zoals milieu, infrastructuur, wonen, cultuurhistorie, landschap, economie en welzijn. In de structuurvisie maakt de gemeenteraad duidelijk wat zij de komende tien jaren wil versterken, ontwikkelen, herstructureren of juist wil behouden of beschermen. Daarmee bepaalt de structuurvisie ook de richting van de bestemmingsplannen die in de toekomst worden opgesteld.

Duurzaamheid is in onze ogen van belang voor een goede ruimtelijke kwaliteit. Om hierop regie te kunnen voeren als gemeente hebben we in 2012 de Beleidsnota Duurzaam Westerveld vastgesteld. Met duurzaamheid doelen we op de continue zoektocht naar een gezond evenwicht tussen economie, ecologie en sociale cohesie (profit, planet, people). ten aanzien van dit planvoornemen (bouwen van kleine windturbines en het plaatsen van grondgebonden zonnepanelen) geeft de gemeente aan dat zij inzake ruimtelijke randvoorwaarden voor het gebruik van zonnepanelen, windmolens en biogasinstallaties nadere beleidsnota opstelt. Doel van de gemeente is om een facetbestemmingsplan vast te stellen waarin in elk geval de plaatsing van grondgebonden zonnepanelen als bestemming mogelijk wordt gemaakt. De

uitgangspunten gaan in op de ruimtelijke mogelijkheden van en toetsingscriteria voor het produceren en gebruiken van duurzame energie.

Ten aanzien van de hierboven genoemde ambities geldt dat dit facetbestemmingsplan met de bijbehorende 'Beleidsregel toetsingskader kleinschalige hernieuwbare energie' de nadere uitwerking vormt.

Op basis van het bovenstaande vormt de Structuurvisie Westerveld geen belemmering voor het onderhavige planvoornemen, het vormt zelfs de grondslag.

2.3.2 Welstandsnota

Voor het oprichten van een kleinschalige windturbine is een omgevingsvergunning vereist. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) getoetst worden aan de welstandeisen. De welstandeisen zijn opgenomen in de gemeentelijke welstandsnota (vastgesteld op 21 september 2010).

In de welstandsnota zijn (nog) geen specifieke toetsingscriteria opgenomen voor kleinschalige windturbines. Deze moeten dan ook getoetst worden aan de algemene criteria. Het stelsel van algemene welstandscriteria wordt afgeleid van de voor de welstandsbeoordeling van een bouwplan belangrijke aandachtspunten. Meetinstrument voor de aandachtspunten zijn vragen met betrekking tot de volgende vier aspecten:

1. De ligging van het bouwwerk;
2. De massa en vorm van het bouwwerk;
3. De detaillering van het bouwwerk;
4. Materiaal en kleurgebruik.

Een bouwplan voldoet aan de algemene welstandscriteria als de antwoorden op de verschillende vragen overtuigend duidelijk maken dat er met de aandachtspunten rekening is gehouden.

Daarnaast hanteert de gemeente Westerveld ook gebiedsgerichte criteria. Daarbij kent het buitengebied van de gemeente een eigen categorie. Voor de binnen dit gebied (verspreid) liggende karakteristieke en monumentale panden en kleine kernen geldt een bijzonder welstandsbeleid. Voor de overige bebouwing geldt een regulier welstandsbeleid. Daarbij spelen de bovenstaande vier aspecten een rol. Aanvragen voor omgevingsvergunningen voor het bouwen van kleinschalige windturbines of het plaatsen van grondgebonden zonnepanelen zullen aan de bovenstaande aspecten worden getoetst.

Hoofdstuk 3 Randvoorwaarden

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag waar en onder welke voorwaarden kleinschalige windturbines en zonnepanelen in een grondopstelling in de gemeente Westerveld worden toegestaan. Daarbij spelen diverse (omgevings)aspecten een rol. Deze aspecten worden meegenomen in de overwegingen bij de te maken keuzes voor locaties voor voornoemde initiatieven.

Relatie Wet Milieubeheer

Windturbines

Kleine windturbines met een rotordiameter groter dan 2,00 m vallen onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit milieubeheer (artikel 3.13 en verder). Dit kan worden afgeleid uit het Besluit omgevingsrecht, Bijlage 1 onder 20.2. Deze windturbines worden als een zelfstandige inrichting gezien en moeten daarom voldoen aan de bepalingen ten aanzien van geluid, veiligheid en visuele hinder zoals die in het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn opgenomen. Voor deze kleine windturbines vormt het Activiteitenbesluit milieubeheer dus het toetsende kader ten aanzien van milieuaspecten. Als er drie of meer windturbines met een rotordiameter groter dan 2,00 m bij elkaar worden gezet, dan is een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) verplicht.

Kleine windturbines met een rotordiameter kleiner dan 2,00 m vallen niet onder de regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Voor deze windturbines kan worden volstaan met een omgevingsvergunning voor het bouwen.

Omdat in de Wet milieubeheer kleine windturbines met rotordiameter kleiner dan 2,00 m zijn uitgezonderd vanwege de beperkte overlast die zij met zich meebrengen voor de omgeving, wil de gemeente ook niet op voorhand voor deze kleine windturbines een aanvullende regeling opnemen in het bestemmingsplan. Desondanks wil de gemeente, mocht daarvoor een noodzaak aanwezig zijn omwille van verschillende omgevingsfactoren, wel de mogelijkheid houden nadere eisen te stellen aan geluid, veiligheid en visuele hinder van kleine windturbines. In die gevallen zal de gemeente de normering zoals die in het Activiteitenbesluit milieubeheer is opgenomen voor windturbines aanhouden. Ook kan bij een aanvraag bekeken worden of de windturbine een NEN-EN-IEC 61400-2 certificering heeft danwel voldoet aan 'Handreiking miniwind en kleine windmolens' van Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA).In dat eerste geval kan de toetsing bij de omgevingsvergunning beperkt blijven tot de vraag of het bedoelde certificaat aanwezig is.

Grondgebonden zonnepanelen

Grondgebonden zonnepanelen zijn geen inrichting in de zin van de Wet milieubeheer en vallen dus niet onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Samenvattend

De paragrafen van dit hoofdstuk gaan per thema in op de normeringen vanuit het Activiteitenbesluit milieubeheer voor geluid, externe veiligheid, ecologie en visuele hinder. Daarnaast wordt aanvullend nog ingegaan op de landschappelijke randvoorwaarden die de gemeente stelt voor het plaatsen van kleinschalige windturbines en zonnepanelen in een grondopstelling en zal de eerste paragraaf eerst bespreken wat voor typen windturbines en wat voor typen zonnepanelen in een grondopstelling mogelijk zijn.

3.1 Soorten windturbines

In de categorie kleinschalige windturbines (windturbines met een hoogte van maximaal 15,00 m) maken verschillende merken uiteenlopende windturbines. Al die windturbines zijn echter tot twee typen te onderscheiden:

1. Turbines met een horizontale as (ook wel HAT-type genoemd);
2. Turbines met een verticale as (ook wel VAT-type genoemd).

Turbines met een horizontale as zijn het type dat in Nederland veruit het meeste voorkomt. Van dit type windturbine is hieronder een afbeelding ingevoegd. De omvang van dit type windturbine is groter dan die

van een windturbine met een verticale as.



Figuur. Een windturbine waarvan de as horizontaal is georiënteerd.

Naast de windturbines met een horizontale as, bestaan er dus ook windturbines waarbij de as waar de wieken omheen draaien verticaal zijn georiënteerd. Doordat deze windturbines geen staart nodig hebben, ze staan immers altijd in de juiste positie gepositioneerd, hebben dit type windturbines een kleinere omvang en zijn zij beter geschikt voor plaatsen waar de windrichting erg veranderlijk is. Van een windturbine met een verticale as is hieronder een afbeelding opgenomen.



Figuur. Een windturbine waarvan de as verticaal is georiënteerd.

Hoewel de windturbines wat betreft uitstraling wezenlijk anders zijn en de meest geschikte locatie voor beide typen uiteenloopt, maakt dit facetbestemmingsplan geen onderscheid.

3.2 Soorten grondgebonden zonnepanelen

Ten aanzien van zonnepanelen geldt dat hierin in, wat betreft ruimtelijke impact, minder variatie bestaat. Zonnepanelen kennen kleurverschillen en er bestaat variatie in de manier van opstellen, de bijkomende randapparatuur maar niet in de zonnepanelen zelf. Dit betreffen vrijwel altijd 'tegels' in een rechthoekige vorm van gemiddeld 170 centimeter bij 100 centimeter. Een zonnepaneel van die omvang bestaat zestig zonnecellen, in zes rijen van tien.

Dit facetbestemmingsplan bevat geen verder ruimtelijke randvoorwaarden voor het plaatsen van de zonnepanelen in een grondopstelling. Het 'Beleidsregel toetsingskader kleinschalige hernieuwbare energie' dat is opgenomen als Bijlage 1 bij de regels van dit plan bevatten wel die voorwaarden. Tot slot wordt opgemerkt dat dit facetbestemmingsplan alleen voorziet in, via een vergunningenstelsel, mogelijk maken van grondgebonden zonnepanelen. Dit facetbestemmingsplan heeft geen invloed op zonnepanelen die op gebouwen worden geplaatst.

3.3 Geluid

Windturbines

Een kleinschalige windturbine produceert geluid. Hoeveel geluid precies is afhankelijk van het type en de windsnelheid. Artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit milieubeheer bevat geluidsnormen voor windturbines. Daarin staat dat een windturbine of een combinatie van windturbines voldoet ten behoeve van het voorkomen of beperken van geluidhinder aan de norm van ten hoogste 47 dB Lden en aan de norm van ten hoogste 41 dB Lnight op de gevel van gevoelige gebouwen, tenzij deze zijn gelegen op een gezoneerd industrieterrein, en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein. Deze geluidsnormering wordt landelijk acceptabel geacht.

Er is op voorhand geen reden om hier in het algemeen een nog strengere normering voor te hanteren. In bijzondere omstandigheden, zoals cumulatie van verschillende geluidsbronnen of andere windturbines,

kunnen op grond van artikel 3.14a, tweede en derde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer maatwerkvoorschriften worden gesteld. Omdat het bestemmingsplan slechts een beperkt aantal kleine windturbines toestaat (namelijk niet meer dan nodig voor de eigen energievoorziening) per bouwvlak of bouwperceel, zijn deze omstandigheden vooralsnog niet te verwachten. Daarom zijn er bij dit bestemmingsplan ook geen algemene op het Activiteitenbesluit milieubeheer aanvullende richtlijnen voor cumulatieve toetsing (ten behoeve van meldingstoetsing) nodig geacht.

Zonnepanelen in een grondopstelling
Behalve kleinschalige windturbines worden door dit bestemmingsplan ook zonnepanelen in een grondopstelling met een kleinschalig ruimtebeslag mogelijk gemaakt. Een zonneproject met een dergelijk ruimtebeslag is geen bron van geluidhinder. Het werkt niet belemmerend voor geluidsgevoelige functies in de omgeving. Zoals al eerder vermeld zijn zonnepanelen in een grondopstelling ook geen inrichting in de zin van de Wet milieubeheer en vallen deze daarmee niet onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Wel moet in het kader van een goede ruimtelijke ordening voldoende afstand worden gehouden tussen milieubelastende activiteiten en gevoelige functies, zoals woningen. Volgens de VNG-handreiking 'Bedrijven en Milieuzonering' geldt bijvoorbeeld voor transformatoren vanwege het aspect geluid een richtafstand van dertig meter tot gevoelige functies. Bij de aanleg van een kleinschalig zonnepark moet hiermee rekening worden gehouden.

Concluderend
Dat betekent dat het milieuaspect geluid geen belemmering vormt voor de uitvoerbaarheid van dit bestemmingsplan.

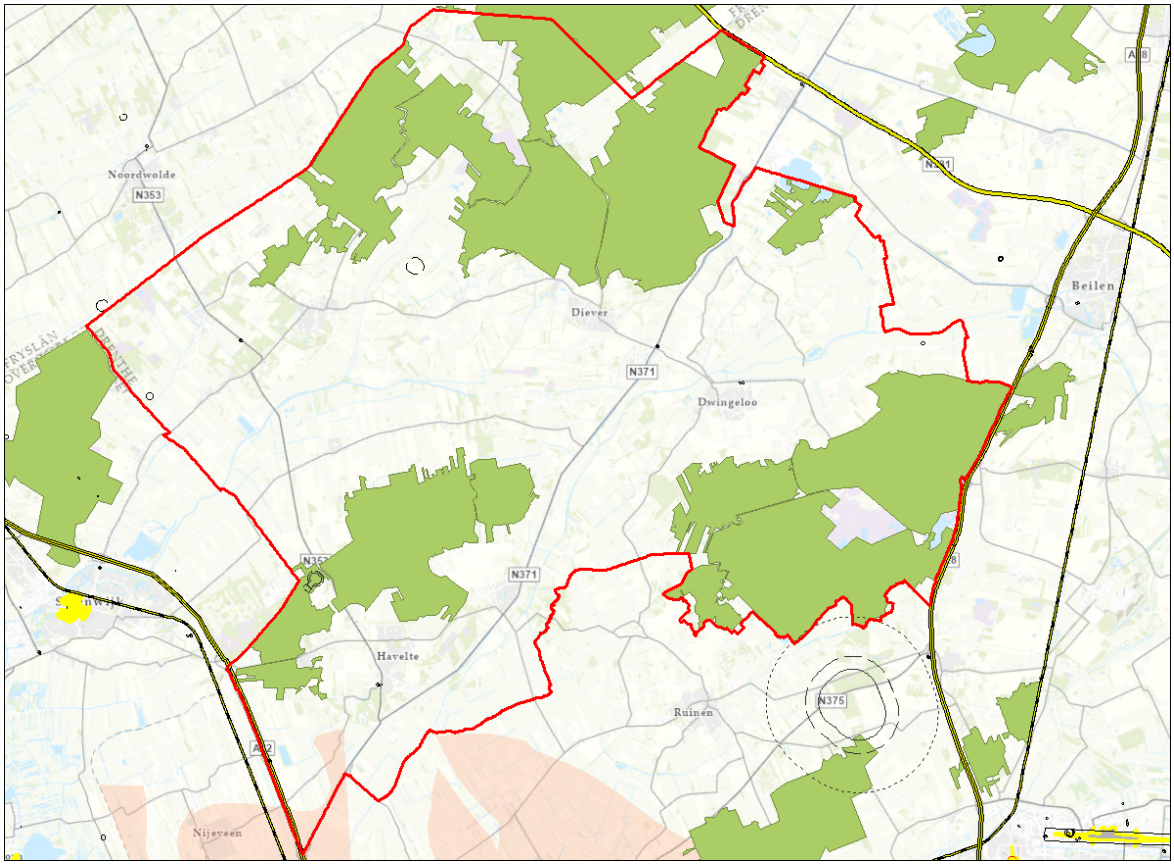
3.4 Externe veiligheid

Inleiding
Externe veiligheid beschrijft de risico's die ontstaan als gevolg van opslag of handelingen met gevaarlijke stoffen. Dit kan betrekking hebben op inrichtingen (bedrijven) of transportroutes. Op beide categorieën is verschillende wet- en regelgeving van toepassing. Voor inrichtingen is dit het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), voor transportroutes het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt) en voor hogedruk aardgastransportleidingen het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb). Binnen het beleidskader voor externe veiligheid staan twee kernbegrippen centraal: het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Op 27 oktober 2004 zijn het Bevi en de Regeling externe veiligheid inrichtingen van kracht geworden. In het Bevi zijn risiconormen voor externe veiligheid met betrekking tot inrichtingen met gevaarlijke stoffen wettelijk vastgelegd.

Het plaatsgebonden risico (PR) geeft de kans, op een bepaalde plaats, om te overlijden ten gevolge van een ongeval bij een risicovolle activiteit. De kans heeft betrekking op een fictief persoon die de hele tijd op die plaats aanwezig is. Het PR kan op de kaart van het gebied worden weergeven met zogeheten risicocontouren: lijnen die punten verbinden met eenzelfde PR. Binnen de 10^{-6}/jaarcontour (die als wettelijk harde norm fungeert) mogen geen nieuwe kwetsbare objecten geprojecteerd worden. Voor beperkt kwetsbare objecten geldt de 10^{-6}/jaar-contour niet als grenswaarde, maar als een richtwaarde.

Het groepsrisico (GR) is een maat voor de kans dat bij een ongeval een groep slachtoffers valt met een bepaalde omvang. Het GR is daarmee een maat voor de maatschappelijke ontwrichting bij een calamiteit. Het GR wordt bepaald binnen het invloedsgebied van een risicovolle activiteit. Dit invloedsgebied wordt begrensd door de 1%-letaliteitsgrens (tenzij anders bepaald): de afstand waarop nog 1% van de blootgestelde mensen in de omgeving komt te overlijden bij een calamiteit met gevaarlijke stoffen. Het GR kan niet 'op de kaart' worden weergegeven, maar wordt weergegeven in een grafiek waar de kans (f) afgezet wordt tegen het aantal slachtoffers (N): de fN-curve.

Onderzoek
Uit de risicokaart blijkt dat in de omgeving van het plangebied verscheidene risicovolle inrichtingen aanwezig zijn. De onderstaande afbeelding bevat een uitsnede van de betreffende risicokaart.



Figuur. Uitsnede risicokaart (bron: risicokaart.nl).

Binnen het plangebied waarop dit facetbestemmingsplan van toepassing is, liggen verscheidene gasleidingen, regionale wegen en andere risicobronnen. Omdat het echter op voorhand niet mogelijk is om gebieden te toetsen aan de mogelijkheid om de bouw van een kleinschalige windturbine of de plaatsing van zonnepanelen in een grondopstelling al dan niet uit te sluiten, wordt dit niet nu maar ten tijden van een aanvraag voor een omgevingsvergunning gedaan. Om die reden stelt het beleidskader 'Beleidsregel toetsingskader kleinschalige hernieuwbare energie' horend dit facetbestemmingsplan eisen aan de kleinschalige windturbines en de zonnepanelen in een grondopstelling ten aanzien van de afstand ervan tot risicobronnen en risicovolle inrichtingen.

Tot slot wordt opgemerkt dat de bovenstaande risicokaart op één onderdeel niet volledig is. Hoogspanningsleidingen zijn niet op de kaart weergegeven en behoeven om die reden een aparte afweging. Omdat in de gemeente Westerveld echter geen hoogspanningsleidingen aanwezig is, is een nadere afweging voor deze leidingen niet nodig. Mochten in de toekomst desalniettemin toch hoogspanningsleidingen worden aangelegd dan kan de beleidsregel dat als toetsingskader fungeert hierop worden aangepast.

Conclusie

Tijdens de verlening van een omgevingsvergunning voor de bouw van een kleinschalige windturbine en/of de plaatsing van zonnepanelen in een grondopstelling moet bekeken worden of er redenen zijn om op grond van externe veiligheid de omgevingsvergunning niet te verlenen of om voorwaarden te stellen. Op basis van het bovenstaande is de conclusie dat het milieuaspect externe veiligheid op voorhand geen belemmering opwerpt. Zodoende wordt het planologische voornemen als uitvoerbaar geacht.

3.5 Visuele hinder en lichthinder

Windturbines

Het plaatsen van een kleinschalige windturbine heeft naast ruimtelijke gevolgen ook visuele gevolgen. Hoewel de windturbines maximaal 15,00 m hoog mogen zijn, kunnen de windturbines in het open karakter van het buitengebied gevolgen teweegbrengen. Zo hebben de draaiende wieken van een windturbine mogelijk slagschaduw en lichtreflectie als gevolg. De positionering van kleinschalige windturbines kan veel uitmaken in het al dan niet optreden van visuele hinder. Door een goede positionering van kleine windturbines, waarbij men rekening houdt met zonlicht en schaduwwerking kan men het effect van slagschaduw en lichtreflectie beperken. Ook stelt het Activiteitenbesluit milieubeheer regels omtrent lichtschittering en slagschaduw. Het Activiteitenbesluit milieubeheer bepaalt in artikel 3.14, vierde lid, en in samenhang met artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling milieubeheer dat om slagschaduw en lichtschittering te voorkomen een windturbine is:

"*voorzien van een automatische stilstandvoorziening die de windturbine afschakelt indien slagschaduw optreedt ter plaatse van gevoelige objecten voorzover de afstand tussen de windturbine en de gevoelige objecten minder dan twaalf maal de rotordiameter bedraagt en gemiddeld meer dan 17 dagen per jaar gedurende meer dan twintig minuten per dag slagschaduw kan optreden en voorzover zich in de door de slagschaduw getroffen uitwendige scheidingsconstructie van gevoelige gebouwen of woonwagens ramen bevinden*".

Wanneer men dit toepast op bijvoorbeeld een windturbine met een rotordiameter van 12,00 m, betekent dat indien een windturbine zich op minder dan 144,00 m (twaalf maal een rotordiameter van 12,00 m) bevindt, de windturbine moet zijn voorzien van een stilstandvoorziening als de mogelijke slagschaduw zich anders meer dan zeventien keer per jaar gedurende meer dan twintig minuten per dag zou voordoen. Slagschaduw en lichtschittering moeten zoveel mogelijk worden beperkt (artikel 3.13, eerste lid van het Activiteitenregeling milieubeheer) door de toepassing van niet-reflecterende materialen of coatinglagen op de betreffende onderdelen.

Aanvullend op de regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer bevat het beleidskader 'Beleidsregel toetsingskader kleinschalige hernieuwbare energie' als regel dat de afstand tussen de turbine en de meest nabijgelegen gevoelige bestemming minimaal viermaal de ashoogte van de turbine bedraagt. Gevoelige bestemmingen zijn bestemmingen waar permanent verblijf is toegestaan, zoals een woning (bedrijfswoningen uitgezonderd) of verpleeghuis. Dus indien een kleinschalige windturbine een hoogte krijgt van 15,00 m (hetgeen de maximum hoogte is voor een kleinschalige windturbines) dan moet deze kleinschalige windturbine op minimaal 60,00 m van de meest nabijgelegen gevoelige bestemming staan.

Van deze minimale afstandsmaat kan worden afgeweken als kan worden aangetoond dat er van slagschaduw geen sprake is of als deze zo kan worden beperkt dat van hinder in redelijkheid geen sprake meer is.

Door middel van de regelgeving van het Activiteitenbesluit milieubeheer en regels in de 'Beleidsregel toetsingskader kleinschalige hernieuwbare energie' voorkomt de gemeente Westerveld zoveel als mogelijk visuele hinder. Omdat de beleidsregel, die onderdeel is van dit facetbestemmingsplan, eisen bevat die voldoen aan de geldende wet- en regelgeving, vormt het aspect visuele hinder geen belemmering voor het onderhavige planvoornemen en kan het op dit onderdeel als uitvoerbaar worden geacht.

Zonnepanelen in een grondopsttelling

Ook voor de zonnepanelen in een grondopstelling moet rekening worden gehouden met zowel visuele hinder als lichthinder. Als gevolg van reflectie van het zonlicht op de zonnepanelen, zouden grondgebonden zonnepanelen van invloed kunnen zijn op het auto-, trein- en vliegverkeer en op omliggende woningen.

De meeste inkomende zonnestralen, die op zonnepanelen terecht komen worden geabsorbeerd en omgezet in elektriciteit. Omdat de bovenste laag van de panelen van glas zijn gemaakt, zal een deel (minder dan vijf procent) van het zonlicht echter ook worden gereflecteerd. Deze schittering op omliggende objecten is het grootst wanneer de zon haaks op de opstelrichting van de panelen staat. Het licht dat op een zonnepaneel valt, wordt in één specifieke richting weerkaatst omdat een zonnepaneel een glad oppervlak heeft. Dit reduceert het aantal invalshoeken waarbij overlast ervaren kan worden van het licht.

Gezien het feit dat een zonnepaneel niet meer reflecteert dan oppervlaktewater (dat gelegen is nabij vele

functies in Nederland), kan aangenomen worden dat het plaatsen van zonnepanelen in een grondopstelling geen noemenswaardig effect heeft op het trein- en wegverkeer en op omliggende woningen.

3.6 Landschap en cultuurhistorie

Als gevolg van het rijksbeleid ten aanzien van de monumentenzorg, is per 1 januari 2012 een wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) van kracht. De wijziging betreft artikel 3.1.6, tweede lid, onderdeel a, als gevolg waarvan alle cultuurhistorische waarden uitdrukkelijk dienen te worden mee gewogen bij het vaststellen van ruimtelijke plannen. Dit betekent dat in aanvulling op de archeologische aspecten nu ook de overige cultuurhistorische waarden moeten worden betrokken in het onderzoek.

Voor het plangebied van dit bestemmingsplan geldt dat er verscheidene cultuurhistorische locaties voorkomen, verspreid over de gehele gemeente. Om toch die waarden te beschermen en om tot een uitvoerbaar plan te komen, regelt de 'Beleidsregel toetsingskader kleinschalige hernieuwbare energie' dat indien een windturbine of zonnepanelen in een grondopstelling worden geplaatst op of bij een rijks- of provinciaal monument, de aanvraag voor de omgevingsvergunning moet zijn voorzien van een positief advies van deskundige ten aanzien van landschap en stedenbouw. Ook bepaalt het beleidskader dat een aanvraag voor een kleinschalige windturbines ook vergezeld gaat met een landschappelijk inpassingsplan. Die moet aantonen dat de plaatsing van een windturbine ter plaatse goed inpasbaar is en past bij de inrichting van het erf en haar omgeving. Daarbij moet inzichtelijk zijn waar een windturbines wordt geplaatst, wat de kleurstelling is en welke maatregelen worden getroffen om te komen tot een goede landschappelijke inpassing van de kleinschalige windturbine.

Daarnaast sluit de beleidsregel uit dat een windturbine of grondgebonden zonnepanelen buiten een bouwvlak mogen worden gebouwd indien de gronden zijn bestemd voor 'Waarde - Beschermd dorpsgezicht', 'Waarde - Cultuurhistorie', 'Waarde - Landschap 1' of 'Waarde - Landschap 2'. Vanuit cultuurhistorisch oogpunt zijn windturbines en zonnepanelen in een grondopstelling hier niet gewenst.

Door de bovenstaande manier zijn de cultuurhistorische waarden in het plangebied van dit bestemmingsplan voldoende geborgd en kan dit bestemmingsplan op het milieuaspect cultuurhistorie als uitvoerbaar worden geacht.

3.7 Ecologie

In het kader van de uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen is het van belang om aandacht te besteden aan beschermde natuurwaarden. De effecten op natuurwaarden moet men beoordelen in relatie tot bestaande wet- en regelgeving op het gebied van soortenbescherming en gebiedsbescherming. De wettelijke grondslag hiervan ligt per 1 januari 2017 in de Wet natuurbescherming (Wnb) en in het provinciaal ruimtelijk natuurbeleid. De Wnb regelt onder andere de soortenbescherming van planten en dieren, dit betreft de in het wild voorkomende vogels onder de vogelrichtlijn, de dier- en plantensoorten onder de habitatrichtlijn. Dier- en plantensoorten die in de bijlage van de wet genoemd worden vallen ook onder de beschermde soorten, op deze lijst mogen provincies een 'lijst met vrijstellingen' opstellen (artikel 3.11 van de Wnb). In de Wnb is eveneens de bescherming van Natura 2000-gebieden geregeld. Plannen en projecten met negatieve effecten op deze gebieden zijn vergunningsplichtig. Relevant daarbij is dat de Wnb een externe werking kent. Van externe werking is sprake als activiteiten buiten een Natura 2000-gebied van invloed zijn op de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied.

Omdat het op voorhand niet mogelijk is om voor het plangebied in kaart te brengen wat de eventuele gevolgen zullen zijn voor ecologie, wordt dit niet nu maar ten tijden van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het bouwen van een kleinschalige windturbine en/of een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het plaatsen van zonnepanelen in een grondopstelling gedaan. De beleidsregel bevat de eis dat de gemeente Westerveld een aanvraag voor een omgevingsvergunning onder andere toetst aan de regels van de Wet natuurbescherming. De gemeente Westerveld zal dus bij elke aanvraag afwegen of de bouw van een windturbine en/of het plaatsen van zonnepanelen ter plaatse leidt tot onevenredige gevolgen voor de beschermde natuurwaarden in dat gebied. Het is dus nodig om een ecologische quickscan uit te voeren als onderdeel van de aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Gezien het bovenstaande vormt het aspect ecologie geen belemmering voor het onderhavige planvoornemen en is het op dit onderdeel uitvoerbaar.

Hoofdstuk 4 Juridische vormgeving

4.1 Plansystematiek

Dit hoofdstuk bespreekt de juridische vormgeving van het bestemmingsplan. De Wro bevat de regeling voor de opzet en de inhoud van een bestemmingsplan. In het Bro is deze regeling verder uitgewerkt. Het bestemmingsplan bestaat uit:

- een verbeelding van het bestemmingsplangebied zowel analoog (bestaande uit een kaartblad met bijbehorende legenda en verklaring) als digitaal, waarin alle bestemmingen van de gronden worden aangewezen;
- de regels waarin de bestemmingen worden beschreven en waarbij per bestemming het doel wordt of de doeleinden worden genoemd.

Daarnaast is het bestemmingsplan voorzien van een toelichting omdat het op grond van artikel 3.1.6 van het Bro verplicht is om een bestemmingsplan te vergezellen met een toelichting. Deze toelichting geeft aan welke gedachten aan het plan ten grondslag liggen, wat de uitkomsten van verrichtte onderzoeken zijn, wat het resultaat is van de overleggen en tot slot doet het verslag van de georganiseerde inspraak bij het plan. Hiermee voldoet het bestemmingsplan aan alle vereisten die zijn opgenomen in de Wro en het Bro. Inherent hieraan is de toepassing van de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP) 2012. De SVBP maakt het mogelijk om bestemmingsplannen te maken die op vergelijkbare wijze zijn opgebouwd en op een zelfde manier worden verbeeld. De SVBP 2012 is toegespitst op de regels die voorschrijven hoe bestemmingsplannen volgens de Wro en het Bro moeten worden gemaakt. De SVBP geeft bindende standaarden voor de opbouw en de verbeelding van het bestemmingsplan, zowel digitaal als analoog. De regels van dit bestemmingsplan zijn opgesteld volgens deze standaarden.

Het bestemmingsplan met de daarbij behorende toelichting wordt langs elektronische weg vastgelegd en ook in die vorm vastgesteld, tegelijk met een analoge versie van het bestemmingsplan. Als de digitale en analoge versie tot interpretatieverschillen leiden, is de digitale versie leidend. Hieronder worden de aanwezige bestemmingsregels puntsgewijs besproken.

Tot slot wordt hier nog opgemerkt dat de voorliggende regeling juridisch is vormgegeven als een facetbestemmingsplan. Dat wil zeggen dat de herziening niet rechtstreeks is verwerkt in de onderliggende bestemmingsplannen, maar dat het plan slechts een onderdeel van deze onderliggende bestemmingsplannen aanvult. Ten aanzien van het onderwerp dat het facetbestemmingsplan regelt, vervallen die regels in de onderliggende bestemmingsplannen die wat betreft dat onderwerp die strijd zijn met dit facetbestemmingsplan. De overige regels in de onderliggende bestemmingsplannen blijven ongewijzigd van toepassing. Ook wordt opgemerkt dat de verbeelding van dit facetbestemmingsplan alleen een weergave is van het besluitgebied. De verbeelding bevat dus behalve een grens die aangeeft waar het bestemmingsplan geldt, geen verdere invulling.

4.2 Toelichting op de regels

In het navolgende wordt de algemeen gehanteerde opbouw van de bestemmingsregels toegelicht. Deze ziet er als volgt uit:

- Inleidende regels;
- Algemene regels;
- Overgangs- en slotregels.

De tekst hieronder bespreekt deze hoofdstukken puntsgewijs.

4.2.1 Inleidende regels

Dit onderdeel bestaat uit de begrippen (Begrippen) en de wijze van meten (Wijze van meten). Deze artikelen geven aan wat in de regels onder bepaalde begrippen moet worden verstaan en hoe moet worden gemeten bij de toepassing van de bouwregels of sommige gebruiksregels van het plan. Dit is alleen het geval wanneer begrippen niet op voorhand voor een eenduidige uitleg, conform normaal spraakgebruik, vatbaar zijn. De gemeente heeft bindende afspraken over planregels opgesteld. Deze zijn aangepast conform de eisen van de SVBP2012. Alle begrippen worden in alfabetische volgorde opgenomen, met uitzondering van de eerste begrippen 'plan' en 'bestemmingsplan'.

Voor de begrippen is aansluiting gezocht bij het bestemmingsplan dat elders in Westerveld geldt: bestemmingsplan 'Buitengebied Westerveld 2018' (met identificatienummer NL.IMRO.1701.0000BP000000000579-0003). Voor de wijze van meten geldt dat ook deze overeenkomt met dat bestemmingsplan.

4.2.2 Algemene regels

De algemene regels zijn de regels die in het gehele plangebied van dit bestemmingsplan gelden. De 'Algemene bouwregels' bepalen dat het in het plangebied van dit bestemmingsplan niet is toegestaan om een kleinschalige windturbine te bouwen en zonnepanelen in een grondopstelling te plaatsen. Deze regel in combinatie met de 'Algemene afwijkingsregels' zorgen dat een omgevingsvergunning nodig is voor voornoemde initiatieven.

Verder bevat dit hoofdstuk ook de 'Algemene afwijkingsregels'. Deze regel maakt het mogelijk om in afwijking van hetgeen dit bestemmingsplan bepaalt, door middel van een omgevingsvergunning één (of meer) kleinschalige windturbine(s) te bouwen en zonnepanelen in een grondopstelling te plaatsen. Wel geldt dan het toetsingskader uit de 'Beleidsregel toetsingskader kleinschalige hernieuwbare energie', als opgenomen in Bijlage 1. Mocht die beleidsregel worden vervangen door een nieuwe beleidsregel met eenzelfde onderwerp, dan geldt de nieuwe beleidsregel.

De beleidsregels bevat een toetsingskader waaraan de gemeente Westerveld een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het bouwen van een kleinschalige windturbine en/of het plaatsen van zonnepanelen in een grondopstelling beoordeelt. Door het toetsingskader te scheiden van het bestemmingsplan ontstaat een flexibel systeem om af te wegen of kleinschalige windturbine of zonnepanelen in een grondopstelling mogelijk is.

4.2.3 Overgangs- en slotregels

In dit hoofdstuk zijn het overgangsrecht en de slotregel opgenomen. Voor de redactie van het overgangsrecht geldt het Bro. Dit besluit schrijft dwingend voor hoe het overgangsrecht moet luiden. Bebouwing die niet voldoet aan de regels van dit bestemmingsplan is onder het overgangsrecht gebracht. Een geringe uitbreiding van de bebouwing met 10% wordt mogelijk gemaakt.

Het gebruik van gronden en bebouwing dat in strijd is met dit nieuwe bestemmingsplan op het tijdstip van inwerkingtreding, mag in beginsel worden voortgezet. Wijziging van dit strijdige gebruik is verboden, indien de afwijking van het plan wordt vergroot. Indien het strijdige gebruik, na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten.

Tot slot bevat hoofdstuk 3 de slotregel waarin is aangegeven hoe het bestemmingsplan kan worden aangehaald.

Hoofdstuk 5 Uitvoerbaarheid

5.1 Economische uitvoerbaarheid

5.1.1 Algemeen

Dit plan heeft uitsluitend als doel om het beleidskader voor kleinschalige windturbines en zonnepanelen in een grondopstelling te vertalen naar de bestemmingsplannen waarop dit facetbestemmingsplan van toepassing is verklaard. De kosten voor het opstellen van dit plan komen voor rekening van de gemeente. Het oprichten van kleinschalige windturbines of zonnepanelen in een grondopstelling is alleen toegestaan na het verlenen van een omgevingsvergunning voor het afwijken van de bestemmingsregels. De kosten voor de gemeente betreffen het beoordelen van deze aanvragen. Deze kosten worden door middel van leges gedekt. De economische uitvoerbaarheid ligt in de handen van initiatiefnemers.

Dit bestemmingsplan bevat geen aangewezen bouwplan (artikel 6.12 in samenhang met artikel 6.2.1 van de Wro). Het opstellen van een exploitatieplan is daarom niet aan de orde.

5.1.2 Planschade

Artikel 6.1 van de Wro bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders een belanghebbende die als gevolg van een bepaling van een bestemmingsplan (of een ander ruimtelijk besluit) schade lijdt, in de vorm van inkomensderving of waardevermindering van een onroerende zaak, op zijn verzoek een tegemoetkoming in de schade toekennen. Daarbij geldt dat de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en dat een tegemoetkoming op een andere wijze niet is verzekerd. Binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade blijft voor rekening van de aanvrager. Daarnaast wordt ook een waardevermindering van maximaal 2% ontstaan door een verandering in het planologisch regime binnen het normale maatschappelijke risico gerekend.

Bij het toepassen van een afwijkingsbevoegdheid (zoals aangegeven in paragraaf 5.1.1) wordt een planschadeovereenkomst gesloten met de betreffende aanvrager. Hiermee komen eventuele planschadekosten voor rekening van de aanvrager. Dit geldt voor alle afwijkingen van het bestemmingsplan en dus ook voor kleinschalige windturbines.

5.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid

5.2.1 Inspraak en vooroverleg

Het concept van het bestemmingsplan is in het kader van het vooroverleg voorgelegd aan de relevante overlegpartners. Dit heeft geleid tot drie vooroverlegreacties. Naar aanleiding hiervan is een nota inspraak en vooroverlegreacties opgesteld en deze is als Bijlage 1 (Nota inspraak en vooroverlegreacties) bij deze toelichting opgenomen. De inspraak- vooroverlegreacties hebben geleid tot meerdere aanpassingen in zowel het bestemmingsplan als de bijbehorende beleidsregels.

5.2.2 Zienswijzen

Het ontwerpbestemmingsplan zal voor een periode van zes weken ter inzage liggen. Tijdens de terinzagelegging bestaat er voor een ieder de gelegenheid om een mondelinge of schriftelijke een zienswijze te geven. In het kader van het overleg op grond van artikel 3.1.1. van het Besluit ruimtelijke ordening wordt het ontwerpbestemmingsplan toegezonden aan de wettelijke overlegpartners.