

Procesvoorstel

Planologisch beleid op kleinschalige hernieuwbare energiebronnen

Gemeente Westerveld



I. Aanleiding

De gemeente Westerveld heeft ambitieuze duurzaamheidsdoelen gesteld, welke zullen worden vertaald in onder andere de energievisie. Hierin zal zowel aandacht zijn voor grootschalige- als kleinschalige opwek van hernieuwbare energie. De visie op grootschalige opwek¹ wordt in regionaal verband opgepakt via de Regionale Energietransitie². De visie voor kleinschalige opwek³ wordt lokaal vormgegeven. Beide visies worden samengevoegd tot de Energievisie Westerveld. Op 3 juli 2018 is de motie Energievisie aangenomen, waarin wordt verzocht om aanvragen met betrekking tot zonneweides, biogasinstallaties, windmolens en vergelijkbare initiatieven tijdelijk 'on hold' te zetten totdat de energievisie er is. Gebleken is dat het proces om tot een energievisie te komen tijdrovend is. In beide trajecten is participatie een belangrijk onderdeel. De uitkomst van het Samenlevingsakkoord Duurzaamheid zal bijvoorbeeld verwerkt moeten worden in de energievisie.

In het afgelopen jaar hebben diverse initiatiefnemers interesse getoond in vormen van duurzame opwekking van hernieuwbare energie, zowel grootschalige als kleinschalige opwek. Voor de kleinschalige opwek, zonneweides en kleinschalige windturbines, is meer lokale afwegingsruimte. Echter, op dit moment heeft de gemeente Westerveld geen vastgesteld toereikend planologisch beleid op dit gebied, waardoor aanvragen voor dergelijke kleinschalige opwek van hernieuwbare energiewinning in strijd zijn met de geldende planvoorschriften. Ook is er op dit moment geen vastgesteld ruimtelijkbeleid dat het afwijken van het bestemmingsplan voor vormen van deze energiewinning mogelijk maakt. Daarmee staan deze initiatieven op dit moment planologisch 'op slot'. De ambitie van het college en de wens van de gemeenteraad om kleinschalige opwek van hernieuwbare energiebronnen versneld mogelijk te maken heeft daarmee een parallel spoor gekregen. Daarmee moet ruimte worden geboden om aan te sluiten bij de initiatieven uit de samenleving.

Doel van het voorstel

Het college heeft op 1 juli 2019 toegezegd aan de gemeenteraad om na het zomerreces, vooruitlopend op de energievisie, een beleidskader kleinschalige hernieuwbare energiebronnen voor te leggen. In dit procesvoorstel wordt een aanzet gemaakt om tot een passende planologische regeling te komen. Op deze manier stagneert de energietransitie niet en kunnen projecten gerealiseerd worden die bijdragen aan het behalen van de (gemeentelijke) doelstellingen, zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan de belangrijke waarden van het gebied en samen met de inwoners.

Reikwijdte van het voorstel

De gemeente Westerveld heeft ambitieuze duurzaamheidsdoelen gesteld, welke terug zijn te vinden in de startnotitie Duurzaamheid⁴. Het doel komt overeen met het doel zoals deze gesteld is in het klimaatakkoord⁵: 49 procent CO₂-reductie in 2030 die oploopt tot 95 procent reductie in 2050 te opzichte van de CO₂ waardes in 1990. Deze ambitie is groot en maant tot voorzichtigheid. De duurzaamheidsambitie moet passend zijn bij de waarden van het gebied en de belangen van de inwoners. De ruimtelijke inpassing van grootschalige opwek wordt dan ook in regionaal verband opgepakt via de Regionale Energiestrategie (RES). De ruimtelijke inpassing voor kleinschalige opwek wordt lokaal vormgegeven. Daarmee heeft de gemeente 'bewegingsruimte' om voor de kleinschalige opwekking alvast parallel eigenstandig een planologische regeling te treffen.

Voorgesteld wordt om de actualisatie van het planologische duurzaamheidsbeleid te richten op zonnepanelen in veldopstelling en de kleinschalige windturbines. Dit zijn vormen van kleinschalige winning van hernieuwbare energie die binnen randvoorwaarden ruimtelijk goed zijn in te passen. Daarnaast zijn dit de vormen waarop de ingediende initiatieven zich voornamelijk richten. In bijlage I wordt uiteengezet wat wordt verstaan onder kleinschalige hernieuwbare energie, zonnepanelen in veldopstelling en kleinschalige windturbines.

¹ Opwek van hernieuwbare energie op basis van een grootverbruikersaansluiting, welke groter is dan 3x80 ampère. Hoofdzakelijk bedoeld voor een commerciële inslag.

² Zie ook Startnotitie RES aangeboden aan de raad op 24 september 2019

³ Opwek van hernieuwbare energie op basis van een kleinverbruikersaansluiting, welke kleiner is dan 3x80 ampère. Hoofdzakelijk bedoeld voor eigen gebruik.

⁴ Aangeboden aan de gemeenteraad 24 september 2019

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat/documenten/kamerstukken/2019/06/28/kamerbrief-voorstel-voor-een-klimaatakkoord>

Evaluatie huidig planologisch duurzaamheidsbeleid

Bestaand planologisch kader

Voor windturbines wordt in de huidige vastgestelde bestemmingsplannen geen ruimte geboden. Ook zijn er geen beleidskaders die een afwijking van het bestemmingsplan mogelijk maken op het gebied van windturbines. Binnen het huidige planologisch beleid van de gemeente Westerveld is het realiseren van windturbines niet mogelijk.

Binnen de bestemmingen die gebruik én bebouwing toestaan⁶ wordt kleinschalige duurzame energiewinning⁷, ondergeschikt aan de hoofdbestemming, specifiek toegestaan. Dit is zowel opgenomen in het geldende bestemmingsplan voor het buitengebied⁸ als in de nieuwere geldende bestemmingsplannen van diverse kernen (o.a. Dwingeloo en Lhee, Eemster en Geeuwenbrug). Dit betekent dat aanvragen voor zonnepanelen in veldopstelling voor eigen gebruik en op eigen perceel (binnen het bestemmingsvlak dat bebouwing toestaat) na al kunnen worden vergund middels een reguliere omgevingsvergunning, mits het plan positief wordt beoordeeld door de welstandscommissie.

Plaatsing op eigen perceel bleek niet in alle gevallen mogelijk. Een stap verder is de regeling die in het vastgestelde bestemmingsplan 'Lhee, Eemster, Geeuwenbrug' (vastgesteld oktober 2017) zit en in het 'voorontwerp bestemmingsplan buitengebied 2019' zit. Via een afwijkingsbevoegdheid is het mogelijk om zonnepanelen in veldopstelling te plaatsen op agrarische grond, dus buiten het bestemmingsvlak, maar grenzend aan de woon- of bedrijfsbestemming. Hierbij geldt dat de aaneengesloten grondoppervlakte maximaal 50m² mag bedragen en de panelen op maximaal 50m van het bestemmingsvlak mogen worden gerealiseerd.

Toekomstig planologisch kader

Momenteel ligt het voorontwerp bestemmingsplan buitengebied 2019 ter inzage. In dit bestemmingsplan wordt meer ruimte gecreëerd voor zowel zonnepanelen in veldopstelling als voor kleinschalige windturbines, alleen bij bedrijfsmatige bestemmingen, middels een afwijkingsbevoegdheid:

- 1. de maximale aaneengesloten oppervlakte van een zonnepanelenveld op eigen erf ten hoogste 1/3 deel bedraagt van het bouwblok (in het geval van een agrarisch bedrijf) of van het bestemmingsvlak, tot maximaal 2.500 m²;**
- 2. een grondopstelling van zonnepanelen inclusief overige bouwwerken, niet hoger is dan 2 meter;**
- 3. per bedrijf maximaal één horizontale windturbine (horizontale as met wieken) wordt gebouwd of maximaal vier verticale windturbines (verticale as met schoepen);**
- 4. in het geval van een horizontale windturbine de as-hoogte maximaal 15 meter bedraagt en bij een verticale windturbine de bouwhoogte maximaal 15 meter bedraagt;**
- 5. vooraf een milieutoets wordt uitgevoerd;**
- 6. er geen nadelige gevolgen zijn voor bestaande functies in de omgeving;**
- 7. er wordt voorzien in een goede landschappelijke inpassing, waarbij rekening wordt gehouden met de aanwezige landschappelijke waarden.**

Conclusie

De huidige vastgestelde bestemmingsplannen zijn niet voldoende toereikend om initiatieven op het gebied van kleinschalige opwek van hernieuwbare energie te faciliteren. Daarmee hebben ze een stagnerend effect op de energietransitie. Het voorontwerpbestemmingsplan 2019 van het buitengebied sluit weliswaar al meer aan op de gewenste planologische ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven, maar zolang dit plan niet is vastgesteld kan geen aanspraak worden gedaan op de ruimere regeling die daarin is opgenomen. Daarnaast is de verwachting dat deze extra planologische ruimte tevens niet voldoende zal zijn voor de langere termijn. Zo biedt het bijvoorbeeld niet voldoende ruimte voor collectieve initiatieven. Daarmee zullen nieuwe initiatieven in strijd zijn en blijven met de planvoorschriften, wat erin resulteert dat in veel gevallen een uitgebreide en kostbare procedure noodzakelijk is. Dit vraagt om specifiek beleid op het gebied van kleinschalige opwek van hernieuwbare energie.

⁶ Bijvoorbeeld de bestemmingen 'Wonen', 'Bedrijf', 'Recreatie', 'Horeca' etc.

⁷ Energie die gewonnen wordt uit kleinschalige perceelsgebonden bronnen, niet zijnde windturbines, waarbij weinig tot geen schadelijke milieueffecten optreden bij winning en omzetting en die in onuitputtelijke hoeveelheden beschikbaar is, zoals zon, wind, water, biomassa, aard- en omgevingswarmte;

⁸ De agrarische bestemmingen vallen buiten dit bestemmingsplan.

II. Projectaanpak

In te zetten beleidsmatige lijn

Een kwalitatief goede manier om in één keer alle bestemmingsplannen te voorzien van een juiste regeling, is het opstellen van een facetbestemmingsplan. Hierbij kan een gebiedsgerichte en integrale afweging worden gemaakt, waarbij zowel voor het buitengebied als de kernen de duurzaamheidsambitie op een passende manier wordt vertaald naar planvoorschriften. Daarmee worden de gewenste kleinschalige initiatieven op het gebied van opwekking van hernieuwbare energie, binnen randvoorwaarden, makkelijk vergunbaar gemaakt middels de reguliere voorbereidingsprocedure. Dit zorgt voor een versnelling van de behandeling van aanvragen, vermindert de kosten van de procedure voor een aanvrager en sluit daarmee aan op de ambitie van het college en de wens van de gemeenteraad.

Het proces om tot een facet bestemmingsplan te komen biedt de ruimte om de vraag aan de orde te stellen op welke schaal en omvang een actualisatie van het beleid gewenst is en in hoeverre de gemeente hierin wil en kan faciliteren. Welk onderscheid maken we tussen het buitengebied en de kernen? Welke schaal en omvang? Hoe verhoudt de duurzaamheidsambitie zich tegen de waarden van een gebied? Ook krijgt participatie, zowel naar inwoners als stakeholders, ruimte in een dergelijke procedure. Daarmee kan tot een toekomstig bestendige regeling met zoveel mogelijk draagvlak worden gekomen.

Fasering

Het traject om tot een toekomstbestendige regeling te komen vergt een onderzoeks- en uitvoeringsfase. Hierbij heeft de onderzoeksfase de meeste ruimte voor vorming, afweging en overleg. De uitvoeringsfase, het opstellen van een facetbestemmingsplan, is een hoofdzakelijk wettelijk aangestuurde fase, die enkele verplichte juridische handelingen en termijnen vereist.

- Fase I: Onderzoeksfase:
 - Vaststelling procesvoorstel
 - Integraal ophalen en verzamelen van de uitgangspunten voor opwekking van kleinschalige hernieuwbare energie, zowel intern als bij de gemeenteraad (en eventueel extern advies)
 - Analyse en verwerken resultaten
 - Voorleggen resultaten aan college en raad om beleidsmatige uitgangspunten te bepalen
 - Klankborden/workshops inhoud (breedte) van de beleidsmatige uitgangspunten met inwoners en stakeholders
 - Vaststellen beleidsmatige uitgangspunten gemeenteraad

- Fase II: Uitvoeringsfase:
 - Uitgangspunten vertalen naar een concept facetbestemmingsplan
 - Overleg en inspraak met overlegpartners
 - Doorlopen wettelijke inspraakperiodes (voorontwerp en ontwerp)
 - Vaststelling facetbestemmingsplan gemeenteraad

1. Nadere belichting onderzoeksfase

1.1 Participatie

Voor het onderdeel participatie zal moeten worden nagedacht over mogelijk slimme combinaties met andere trajecten, bijvoorbeeld de Omgevingswet of RES. Daarmee voorkomen we enerzijds dat we onze inwoners (te) vaak raadplegen (beeldvorming) en voorkomen we participatiemoedheid bij onze inwoners en bedrijven. Daarnaast levert het bundelen van participatievraagstukken wellicht een tijd- en financiële winst op.

1.2 Formuleren uitgangspunten

Uitgangspunt van het facetbestemmingsplan is het uniform maken van een planologische regeling, waarbij onderscheid zal moeten worden gemaakt tussen de kernen en het buitengebied. In hoeverre is de duurzaamheidsambitie groter dan de bestaande planologische kaders? Daar waar de huidige regeling puur gericht is op eigen gebruik, moet er straks ook worden voorzien in collectieve dan wel commerciële initiatieven? Hoever deze regeling gaat strekken moet worden bepaald aan de hand van de onderzoeksfase.

Planning

Onderzoeksfase	
Vaststelling procesvoorstel door gemeenteraad	sept 2019
Verzamelen informatie en uitvoeren onderzoek	sept – okt 2019
Analyse onderzoek en verwerken resultaten	nov 2019
Voorleggen resultaten aan college en raad	dec 2019
Klankborden/workshops over inhoud (breedte) van de beleidsmatige uitgangspunten met inwoners en stakeholders	jan – feb 2020
Vaststellen beleidsmatige uitgangspunten door gemeenteraad	mrt 2020
Uitvoeringsfase	
Offertes uitzetten en selectie bureau en vervolgens laten opstellen van het voorontwerp facetbestemmingsplan	mrt – apr 2020
Doorlopen wettelijke procedure op basis van artikel 3.1 Wro: • Voorontwerp ter inzage en overleg/inspraak met overlegpartners (6 weken) • Omzetten naar ontwerp en eventuele inspraakreacties verwerken (ca. 4 weken) • Ontwerp ter inzage (6 weken) • Omzetten naar definitief en eventuele zienswijzen verwerken (ca. 4 weken) • Ter vaststelling naar de gemeenteraad (ca. 6 weken) • Vastgesteld facetbestemmingsplan ter inzage (6 weken)	apr – nov 2020
Facetbestemmingsplan in werking	dec 2020

Eventuele tussenoplossing

De energietransitie zal merkbare consequenties hebben voor de inwoners. Dit maakt dat we als gemeente Westerveld samen met de inwoners willen optrekken om hier vorm aan te geven. Zoals hierboven uiteen gezet is het opstellen van een facetbestemmingsplan de planologische procedure die het beste aansluit bij deze opgave. Dit kost tijd, maar levert aan het eind van de streep een toekomst bestendige en kwalitatief goede regeling met zoveel mogelijk draagvlak

Pas als het facetbestemmingsplan in werking is getreden, kan juridisch aan dit nieuwe plan worden getoetst. Tot die tijd zijn de huidige bestemmingsplannen, die niet faciliteren in de gewenste kleinschalige duurzame energiewinning, het toetsingskader, blijven deze initiatieven in strijd en is medewerking slechts mogelijk via de uitgebreide procedure (projectbesluit). Een afweging van een goede ruimtelijke ordening is hierbij een vereiste. Een afwijking moet beleidsmatig te verantwoorden zijn, waar het strandt op het ontbreken van beleid. Ook de aangenomen motie van 3 juli 2018, die stelt dat totdat de energievisie er is er geen aanvragen in behandeling mogen worden genomen, zorgt ervoor dat er op dit moment weinig grondslag is om planologische medewerking te verlenen aan initiatieven op dit gebied.

Daar waar er initiatiefnemers zijn die omwille van de tijd vooruit willen lopen op het facetbestemmingsplan, zou dit mogelijk kunnen zijn na de onderzoeksfase. Er kan worden gekozen om de beleidsmatige uitgangspunten, welke ter vaststelling naar de gemeenteraad gaan rond maart 2020, na vaststelling te gebruiken als beleidskader. Daarmee ontstaat een beleidsmatige verantwoording om een afwijking van het bestemmingsplan te kunnen motiveren bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Ook na het vaststellen van een beleidskader blijven de initiatieven in strijd met de planvoorschriften en is de uitgebreide voorbereidingsprocedure de enige mogelijkheid tot planologische medewerking. Wel is er met het beleidskader dan een beleidsmatige grondslag om medewerking te verlenen aan een afwijking van het bestemmingsplan. In dat geval loopt een initiatiefnemer er nog steeds tegenaan dat het een langdurige procedure betreft (ca. 26 weken), welke gepaard gaan met extra leges, wat eigenstandige onderzoeken vergt en meer ruimte biedt voor juridische geschillen. Dit is een afweging die een initiatiefnemer dan zelf kan maken.

De beleidsmatige uitgangspunten moeten dan zo worden geformuleerd en op route worden gebracht naar de gemeenteraad dat het enerzijds als fundament voor het facetbestemmingsplan gebruikt kan worden en anderzijds als beleidskader voor afwijken van het bestemmingsplan.

Financiën

Voorgesteld wordt om de onderzoeksfase hoofdzakelijk ambtelijk te doorlopen en daar waar nodig op onderdelen externe expertise in te winnen. Op die manier houdt je zelf grip op de inhoud en kun je wat sneller schakelen zowel intern als extern, wat gezien de hoge mate van participatie van deze fase belangrijk is. Deze fase vraagt om een behoorlijke ambtelijke inzet.

Als het gaat op de uitvoeringsfase wordt voorgesteld om het grotendeels uit te besteden, aangezien stedenbouwkundige bureaus hiervoor de expertise en kennis in huis hebben. In deze fase zullen de ambtelijke uren op het procesmatige gedeelte nodig zijn.

Indicatie kosten (schatting)

interne uren ⁹ :	€ 85.000,-
inhuur extern ¹⁰ :	€ 20.000,-
<u>onvoorzien:</u>	<u>€ 5.000,-</u>
totaal:	€ 110.000,-

Er is in de bestaande formatie geen capaciteit om het traject uit te voeren, wat resulteert in noodzakelijke inhuur van capaciteit en ondersteuning.

⁹ 0,5 fte voor een jaar. Hier zal dan uit betaald moeten worden: de integrale ambtelijke advisering op gebied van juridisch / communicatie / inkoop / maatschappelijk-welzijn / vergunningverlening / duurzaamheid / ruimtelijk ordening. Dit vraagt een totaalbedrag van € 85.000,-.

¹⁰ Dit zijn de geschatte kosten voor het laten opstellen van een facetbestemmingsplan door een stedenbouwkundigbureau. Wij hebben niet de middelen en kennis in huis om dit zelf te doen.

Bijlage I

Kleinschalige hernieuwbare energiebronnen

92,59 procent¹¹ van de huidige energie productie wordt doormiddel van fossiele energiebronnen opgewekt. Met de ontwikkeling van diverse technieken is het mogelijk om gebruik te maken van hernieuwbare energiebronnen, zoals zon; wind; waterkracht en geothermie, om energie op te wekken. De bronnen die voor de opwek van deze energie worden gebruikt zijn onbeperkt beschikbaar en dragen daarmee bij aan de duurzame energietransitie.

De opwek via hernieuwbare bronnen kan zowel op grote schaal plaatsvinden als ook op kleine schaal. In beide gevallen wordt de opgewekte energie terug geleverd aan het energienet. Bij grootschalige opwek van hernieuwbare energiebronnen is er een grootverbruikersaansluiting nodig. Deze aansluiting is groter dan 3x80 ampère en is, in het geval van terug levering, vaak bedoeld voor de opwek van duurzame energie met een commerciële doelstelling. Gezien de huidige netcapaciteit zijn er in de gemeente Westerveld geen mogelijkheden om via een grootverbruikersaansluiting energie terug te leveren op het elektriciteitsnet. Wel zijn er mogelijkheden voor het terugleveren van energie op basis van een kleinverbruikers aansluiting. Deze aansluiting is kleiner dan 3x80 ampère en is de reguliere aansluiting voor de meeste inwoners en een groot gedeelte van het midden- en kleinbedrijf¹². de twee meest gangbare technieken zijn de kleinschalige windturbine en de zonnepanelen.

Kleinschalige windturbine

Onder kleinschalige windturbines worden windturbines met een as-hoogte van maximaal 15 meter bedoeld. Deze windturbines kunnen zowel een horizontale as hebben (de zogenaamde HAT types) of een verticale as (de VAT types). Beide types windturbines kunnen via een kleinverbruikersaansluiting energie terugleveren aan het net. Er kunnen 2 of 3 HAT windturbines aangesloten worden op één kleinverbruikersaansluiting. Dit zijn de windturbines die het provinciaal beleid volgen. Van beide types zijn hieronder voorbeelden geplaatst.



¹¹ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83109NED/table?ts=1564409258261>

¹² <https://www.enexis.nl/over-ons/wat-bieden-we/documenten-en-publicaties/algemene-voorwaarden>

Zonnepanelen in veldopstelling

Eén van de bekendste vormen van kleinschalige hernieuwbare energie is opwek doormiddel van zonnepanelen. Het plaatsen van zonnepanelen op daken is veelal vergunningsvrij geregeld. Voor de financiering van de aanschaf en installatie van zonnepanelen kunnen de inwoners van Drenthe een beroep doen op de Zonnelening. De inwoners van Westerveld kunnen daarnaast gebruik maken van de Duurzaamheidsbon 2019. Hoewel plaatsing van zonnepanelen op een dak of op het eigen bouwvlak de voorkeur heeft, is dit niet overal toepasbaar. Zo kunnen een rieten dak en schaduw van bomen belemmerende factoren zijn. Het opwekken van zonne-energie in veldopstelling (buiten het bestemmingsvlak) geeft een alternatief in deze gevallen. Dat maakt dat het opwekken van energie door zonnepanelen in veldopstelling is meegenomen in dit beleidskader.

