GroenLeven
zonne-energie

Ruimtelijke onderbouwing

ten behoeve van Zonnepark Steenwijk
in de gemeente Steenwijkerland

24042020

GroenLeven
zonne-energie

Inhoud

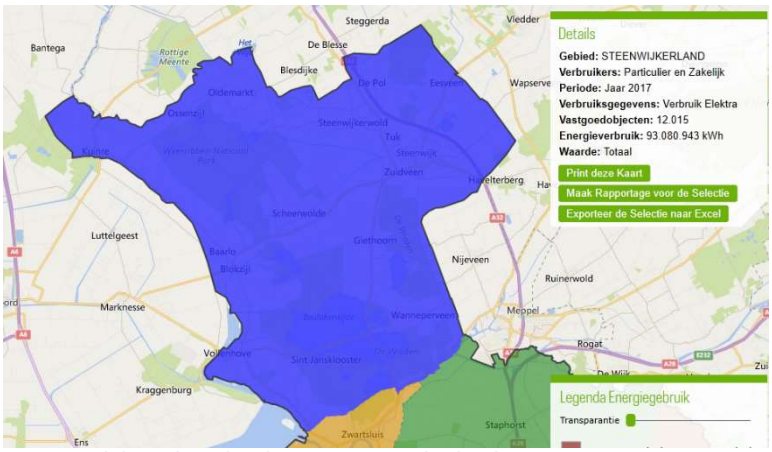
1. Inleiding 3
   1.1. Aanleiding 3
   1.2. Nut en noodzaak 3
   1.3. Locatie 4
   1.4. Planologische regeling 6
   1.5. Afwijken van het bestemmingsplan 7
   1.6. Analoge en digitale beschikbaarstelling 7
   1.7. Leeswijzer 8
2. Gebieds- en projectbeschrijving 9
   2.1. Beschrijving projectgebied 9
   2.2. Projectbeschrijving 10
   2.3. Landschappelijke inpassing 13
   2.4. Beheer 15
3. Beleidskader 16
   3.1. Rijksbeleid 16
   3.2. Provinciaal beleid 18
   3.3. Gemeentelijk beleid 24
4. Omgevingsaspecten 27
   4.1. Milieuzonering 27
   4.2. Geluid 27
   4.3. Water 28
   4.4. Bodem 28
   4.5. Archeologie en cultuurhistorie 29
   4.6. Ecologie 31
   4.7. Externe veiligheid 32
   4.8. Luchtkwaliteit 33
   4.9. Milieueffectrapportage 34
   4.10. Reflectie en duisternis 35
   4.11. Magnetische velden 35
5. Procedure en uitvoerbaarheid 37
   5.1. Procedure 37
   5.2. Participatie / overleg met de omgeving 37
   5.3. Economische uitvoerbaarheid 37
   5.4. Crisis- en herstelwet, zienswijzen en beroep 38
6. Conclusies 39

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Ten noorden van de stad Steenwijk, in de gemeente Steenwijkerland, liggen aan de Eesveenseweg enkele agrarische percelen. GroenLeven is voornemens om op deze agrarische percelen een zonnepark aan te leggen, met een netto-oppervlakte van ongeveer 19 hectare. Het totale oppervlak is inclusief de landschappelijke inpassing ongeveer 23 hectare. Binnen in het zonnepark worden zonnepanelen gerealiseerd met een gezamenlijk vermogen van ongeveer 20 megawattpiek (MWp). Deze hoeveelheid opgewekte stroom dekt 22% van de totale elektrische behoefte van de gemeente (zie figuur 1). Anders gezegd: met het geleverde vermogen kunnen meer dan 6.000 huishoudens van elektriciteit worden voorzien.

Dit voornemen draagt duidelijk bij aan de taakstelling ten aanzien van duurzame energie van de provincie Overijssel. De provincie heeft zichzelf namelijk als taak gesteld om 0,5 petajoule aan duurzame energie op te wekken in 2023.



Figuur 1. Elektrisch verbruik gem. Steenwijkerland (Bron: Energie in beeld).

Het perceel is op dit moment hoofdzakelijk agrarisch bestemd en dat blijft ook zo. Voorts is een deel van het projectgebied bestemd als Water en een gedeelte als Recreatieve doeleinden. Het opwekken van duurzame energie is binnen de regels van de geldende beheersverordeningen echter niet toegestaan. Om die reden moet een procedure worden gevolgd in het kader van de aanvraag van een ‘omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik’. Daarvoor moet een goede ruimtelijke onderbouwing worden opgesteld, waarin het project wordt beschreven en wordt gemotiveerd waarom afwijking van de bestemmingen verantwoord is en of het project voldoet aan de te stellen beleids- en milieueisen. Het voorliggende document bevat die goede ruimtelijke onderbouwing.

1.2. Nut en noodzaak

De uitstoot van broeikasgassen als gevolg van de energiebehoefte kan worden beperkt door energiebesparing en door grootschalige inzet van duurzame energiebronnen. Een dergelijke omschakeling in de Nederlandse elektriciteitsvoorziening betekent een forse inspanning. Nederland heeft voor wat betreft de doelstelling op het gebied van duurzame energie aansluiting gezocht bij de taakstelling die in Europees verband is geformuleerd. Deze EU-taakstelling voor duurzame energie bedraagt voor Nederland 14% van het energiegebruik in 2020. De Nederlandse regering heeft met het Nationaal Energieakkoord die Europese taakstelling voor Nederland verhoogd naar 16% in het jaar 2023. In 2023 moet dus 16% van het totale jaarlijkse energieverbruik afkomstig zijn uit duurzame energiebronnen. Voor de overheid is zonne-energie, naast andere vormen van duurzame energie, een van de bronnen van duurzame energie die benut moet worden om aan die doelstelling te kunnen voldoen.

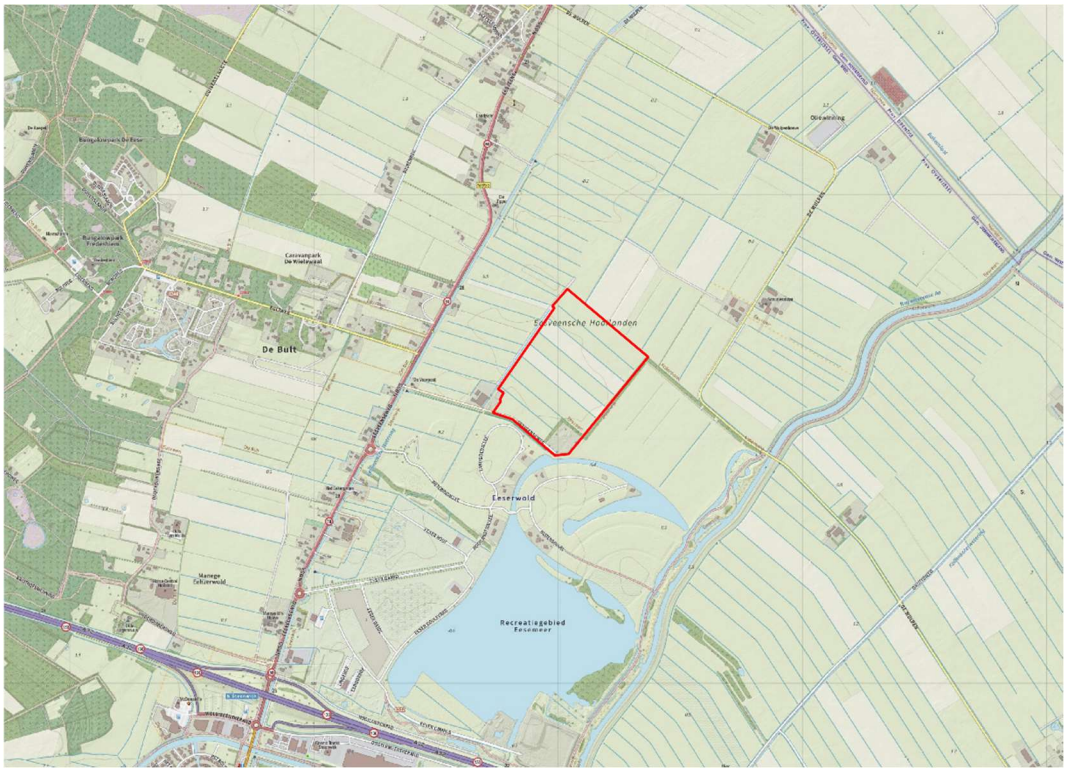
Zonne-energie zal een belangrijk aandeel gaan leveren in de toekomstige duurzame energievoorziening. Zonne-energie is degelijk en betrouwbaar, flexibel te ontwikkelen en kan dicht bij de gebruiker worden gerealiseerd.

Maar zonne-energie vraagt ook om ruimte. Deels kan die ruimte gevonden worden door bestaande bouwwerken te benutten en door extra functies aan een ruimte toe te voegen. Een goed voorbeeld hiervan is een parkeerterrein met zonnecarports. Maar dan nog is er veel extra ruimte nodig. Voor de komende tien jaar wordt de behoefte op zonne-energie ingeschat op 14 gigawatt (getallen gebaseerd op de Nationale Energieverkenning 2016). Wanneer daarvan een derde op daken van woningen en bedrijfspanden wordt gerealiseerd, blijft er nog steeds circa 10 gigawatt over die op land zal moeten worden opgesteld. Dit komt overeen met circa 10.000 hectare landgebruik ten behoeve van zonnepanelen.

Daarom is het noodzakelijk om ook (agrarische) locaties in het landelijk gebied (mede) te gebruiken voor de opwekking van zonne-energie.

1.3. Locatie

Het projectgebied aan de westzijde bevindt zich de provinciale weg N855 (Eesveenseweg) en aan de oostelijke zijde de weg De Wulpen. De omgeving van het projectgebied bestaat uit voornamelijk agrarische percelen, lintbebouwing aan de Eesveenseweg en de rivier de Steenwijker Aa. Even verderop ligt in noordelijke richting, op anderhalve kilometer, de provinciale grens met Drenthe en in tegengestelde richting bevindt zich de stad Steenwijk. De onderstaande afbeelding geeft de ligging van het projectgebied weer.



Figuur 2. Globale situering projectlocatie (rood gearceerd) in de omgeving (bron: Buro Stad en Land).



Figuur 3. Begrenzing van de projectlocatie (bron: Landschappelijk inpassingsplan).



Figuur 4. Aanzicht locatie vanaf de zuidzijde. (bron: Imagineers)



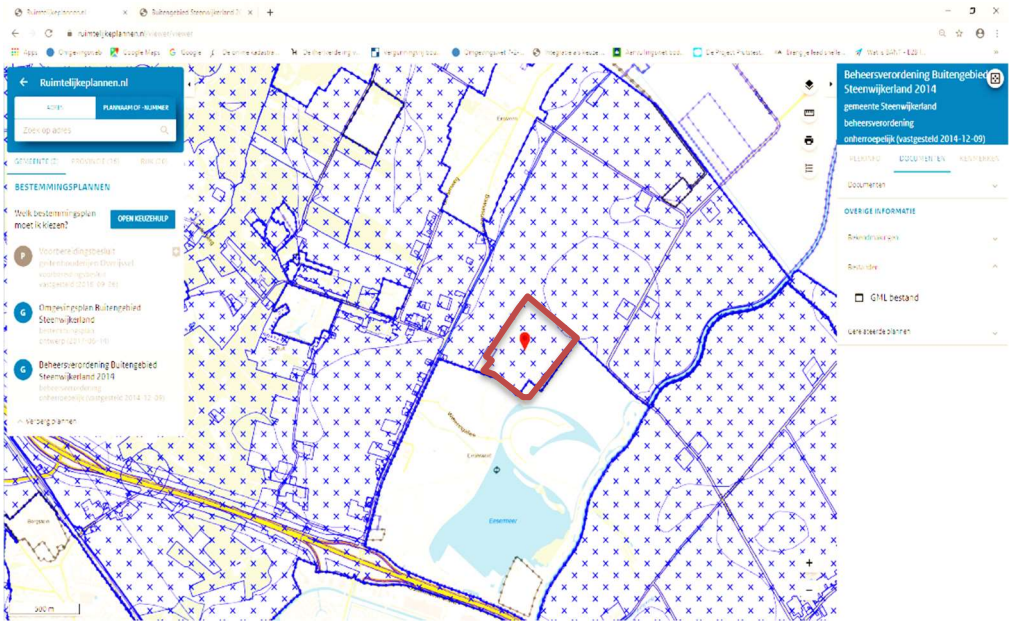
Figuur 5. Aanzicht locatie vanaf de noordwestzijde. (bron: Imagineers)

1.4. Planologische regeling

Ter plaatse van het projectgebied zijn van kracht:

- de 'Beheersverordening Buitengebied Steenwijkerland 2014' (vastgesteld 9 december 2014);
- de 'Beheersverordening Eeserwold (vastgesteld 23 juni 2015).

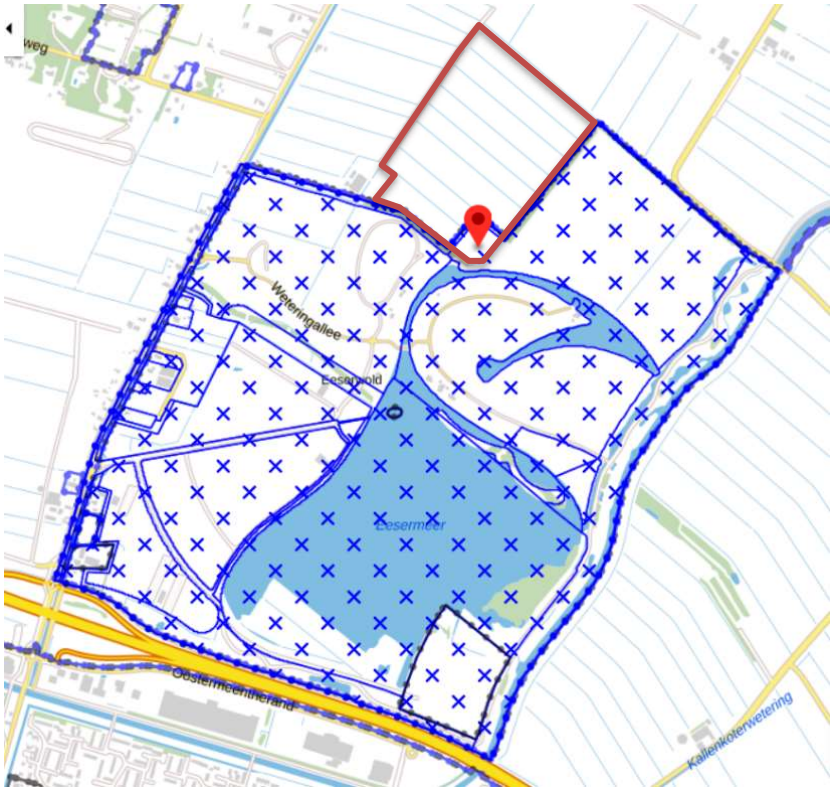
Een uitsnede van de digitale verbeelding van de beheersverordening Buitengebied is hierna weergegeven, waarop de projectlocatie in rood (bij benadering) is aangeduid.



Figuur 6. Fragment verbeelding beheersverordening Buitengebied (bron: www.ruimtelijkeplannen.nl).

Op grond van de beheersverordening Buitengebied is de bestemming van de gronden binnen het projectgebied 'Agrarisch'. Voor een deel van het projectgebied geldt bovendien de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 2'. Gronden met de bestemming 'Agrarisch' zijn bestemd voor agrarisch bedrijfsmatig gebruik, agrarisch hobbymatig gebruik en daaraan ondergeschikte voorzieningen zoals ontsluitingen, tunnels en erven en water. De gronden waar de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 2' geldt, zijn mede bestemd voor de bescherming van archeologische waarden. Hierbij is bepaald dat bouwwerken met een oppervlakte van meer dan 2.500 m^2 zijn toegestaan mits door middel van archeologisch onderzoek de archeologische waarden van de gronden worden vastgesteld, bewaard of gedocumenteerd, dan wel wordt aangetoond dat de archeologische waarden van de gronden niet onevenredig worden geschaad.

Een klein gedeelte van het zonnepark valt samen met het plangebied van de Beheersverordening Eeserwold. Het betreft een perceelsgedeelte in het zuidwesten van het projectgebied van het zonnepark. De bestemming van dit perceelsgedeelte is Recreatieve Doeleinden, waarbinnen geen zonnepark is toegestaan maar alleen een golfbaan. Daarnaast valt een klein deel van het projectgebied nog samen met de bestemmingen Woondoeleinden-1 en Water uit de genoemde beheersverordening.



Figuur 7. Fragment verbeelding beheersverordening Eeserwold (bron: www.ruimtelijkeplannen.nl).

1.5. Afwijken van het bestemmingsplan

Om het voorgenomen zonnepark te realiseren is het onder andere nodig om bouwwerken te plaatsen op gronden. Zoals aangegeven hebben deze gronden volgens de 'Beheersverordening Buitengebied Steenwijkerland 2014' de bestemming 'Agrarisch' en gedeeltelijk 'Waarde – Archeologie 2', en volgens de 'Beheersverordening Eeserwold' de bestemmingen 'Recreatieve Doeleinden', Woondoeleinden-1 en Water. De bouwregels (artikel 3.2.2) van de bestemming 'Agrarisch' laten de benodigde bouwwerken niet toe. Datzelfde geldt voor de gebruiks- en bouwregels van respectievelijk de bestemmingen 'Recreatieve Doeleinden' (artikel 8.1 en 8.2), Woondoeleinden-1 (artikel 3.1 en 3.2) en Water (artikel 11.1 en 11.2).

Derhalve is het noodzakelijk om van de geldende beheersverordening af te wijken door middel van een zogeheten buitenplanse afwijking. Dat is mogelijk op grond van artikel 2.12, eerste lid, sub a, onder 3° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Daarvoor mag een project niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening en moet het afwijkingsbesluit worden voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. Het voorliggende document bevat deze ruimtelijke onderbouwing. Hierin wordt ingegaan op alle planologische aspecten die voor dit project relevant zijn. Daarbij wordt aangetoond dat het project niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en tevens dat het project uitvoerbaar is.

1.6. Analoge en digitale beschikbaarstelling

Gelet op de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is zowel een analoog als een digitaal besluitvlak gemaakt, dat het gehele projectgebied omvat. Aan het besluitvlak zelf zijn geen bouw- of gebruiksregels verbonden. De omgevingsvergunning (het besluit), inclusief deze ruimtelijke onderbouwing, vormt namelijk de directe bouwtitel voor de aanleg van het zonnepark.

1.7. Leeswijzer

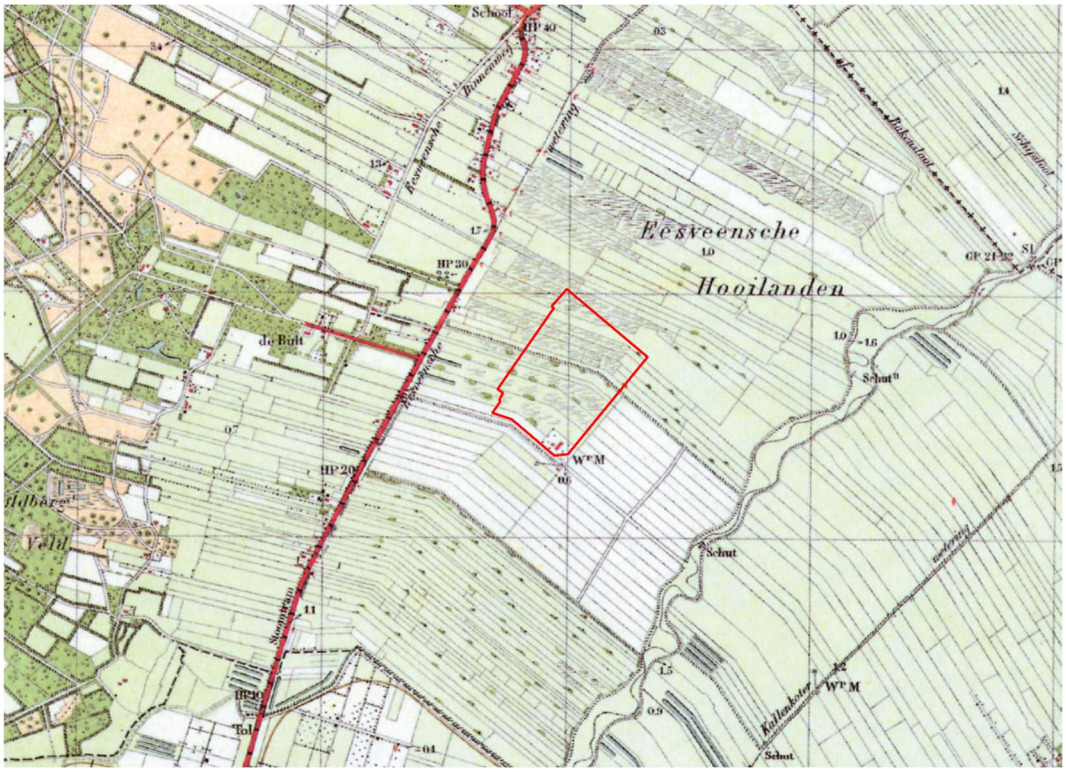
Het volgende hoofdstuk geeft de beschrijving van de bestaande situatie en het project weer. Het derde hoofdstuk gaat in op het van toepassing zijnde beleidskader. Hoofdstuk vier behandelt de omgevingsaspecten. Hoofdstuk vijf gaat in op de procedurele aspecten en de economische uitvoerbaarheid. Het zesde en laatste hoofdstuk geeft de conclusies van de onderbouwing weer.

2. Gebieds- en projectbeschrijving

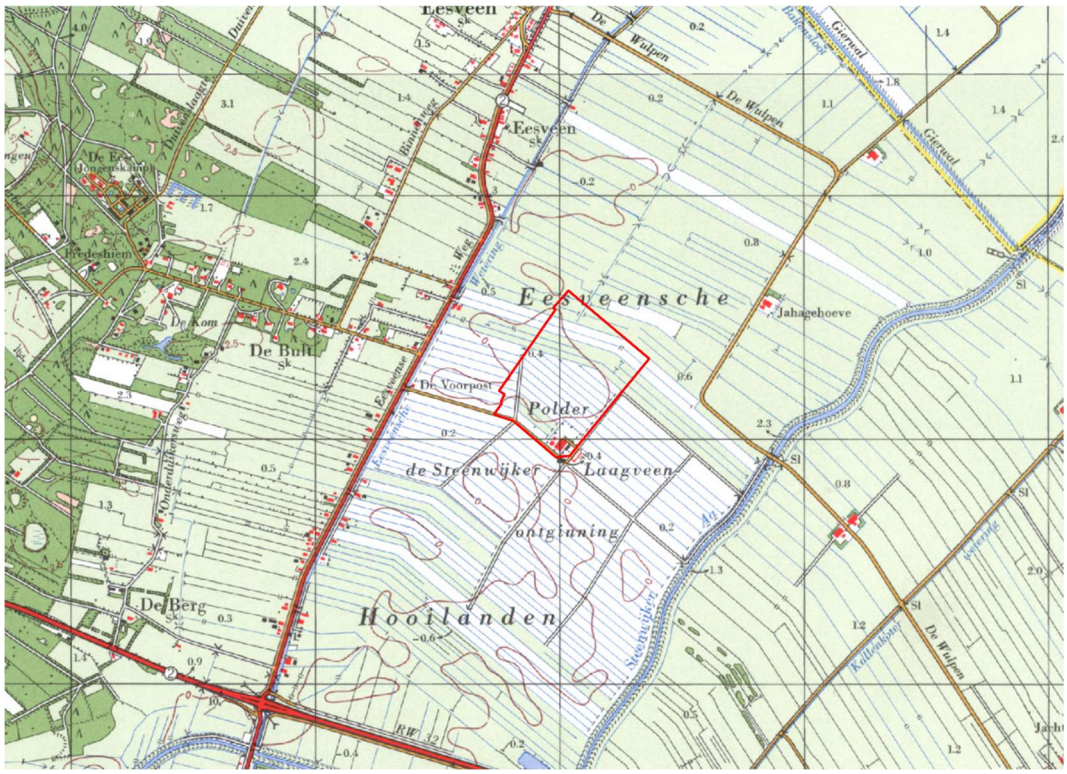
Voor dit project is een landschappelijk inpassingsplan opgesteld, waarin de landschappelijke inpassingsaspecten uitvoerig worden behandeld. Dit *"Landschappelijk inpassingsplan - Zonnepark Eeserwold Steenwijk"* (Buro Stad en Land, 21 april 2020) is als separate bijlage bij deze ruimtelijke onderbouwing beschikbaar.
Met het Landschappelijk Inpassingsplan is zeer uitvoerig onderzoek gedaan naar de landschappelijke kwaliteiten, de oorspronkelijkheid en de ontwikkelingen in de tijd. Deze onderbouwing is daarom voor een belangrijk deel op het landschappelijk inpassingsplan gebaseerd.

2.1. Beschrijving projectgebied

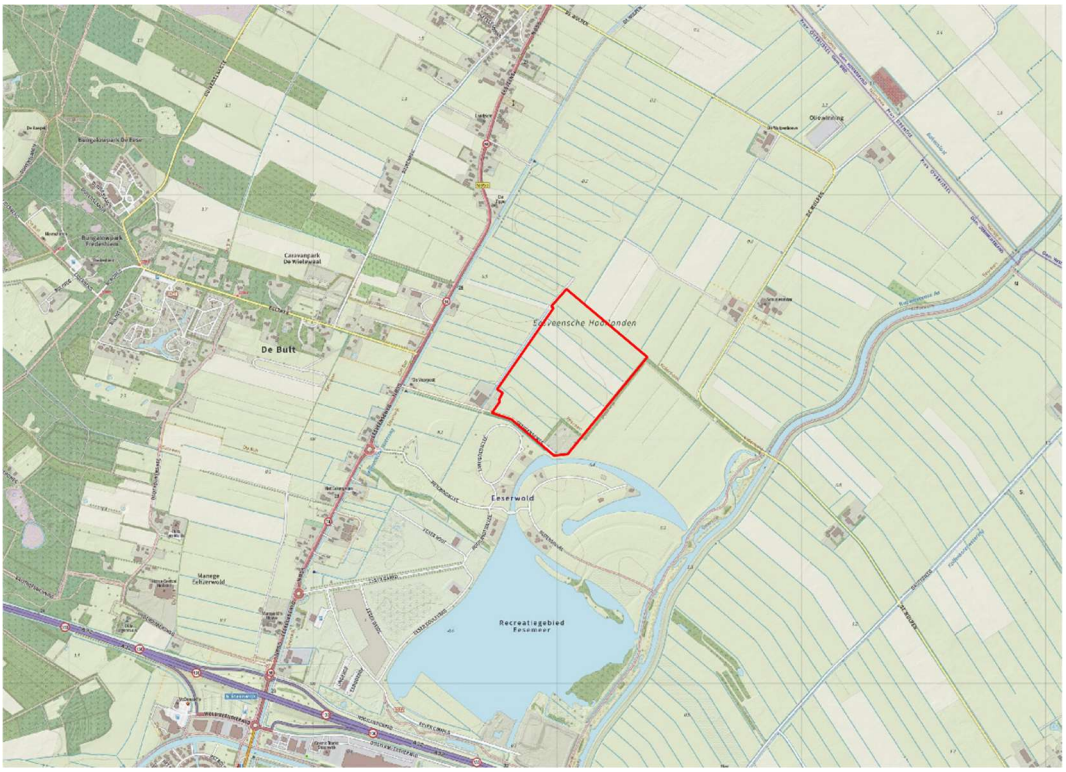
Het projectgebied bestaat in de huidige situatie uit een aantal agrarisch percelen, van elkaar gescheiden door kavelsloten. De percelen zijn als dusdanig in gebruik. Het totale projectgebied omvat circa 23 hectare. Het projectgebied typeert zich op dit moment voornamelijk als veenontginningslandschap. De invloeden van deze veenontginning zijn nog zichtbaar in de opstrekkende strokenverkaveling welke worden afgescheiden van elkaar door sloten en houtwallen. Ook zijn de smalle strokenverkaveling, lintvormige bebouwing en de aanwezigheid van een achterkade, zijkaden en leidijken kenmerkend voor de veenontginning. Het landschap wordt nu nog gedomineerd door houtwallen die de langgerekte strokenverkaveling markeren.
Als gevolg van de ruilverkaveling in de periode 1954 tot 1984 kreeg het landschap een meer rationeler en doelmatiger karakter. In die periode was de tweede ruilverkavelingwet van kracht en kreeg landschap een iets prominentere rol (al dan niet met een landschapsplan), ten aanzien van het doel. De ruilverkaveling leidde in het projectgebied er vooral toe dat de een groot aantal sloten verdween. In de onderstaande afbeelding is het projectgebied (bij benadering) in het rood weergegeven op de topografische kaart van voorafgaand aan de ruilverkaveling.



Figuur 8. Situatie projectlocatie jaar 1930 (bron: Buro Stad en Land)



Figuur 9. Situatie 1980. (bron: Buro Stad en Land)



Figuur 10. Situatie 2020 (Bron: Buro Stand en Land

2.2. Projectbeschrijving

Kerncijfers

Het totale projectgebied omvat ongeveer 23,1 hectare, waarvan 19,3 ha effectief gebruikt wordt voor de plaatsing van panelen. Op dit terrein is ruimte voor circa 58.000 zonnepanelen. De zonnepanelen hebben een gezamenlijk vermogen van ongeveer 20 MWp. Deze

hoeveelheid opgewekte stroom dekt 20% van de totale elektrische behoefte van de gemeente. Anders gezegd: met het geleverde vermogen kunnen meer dan 6.000 huishoudens van elektriciteit worden voorzien. In het plangebied is een deel van circa 0,75 hectare beoogd als gebied ten behoeve van een postcoderoosproject. Daarmee kunnen woningeneigenaren gebruik maken van de Regeling Verlaagd Tarief.[1] De ontsluiting van het zonnepark wordt via het erf van het agrarisch bedrijf gerealiseerd en sluit daarmee aan bij de huidige inrittenstructuur.

Uitgangspunten voor de inrichting
De inrichting is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

Landschappelijke kernkwaliteiten:
- grootschalige open ruimten begrensd door bebouwings- en beplantingslinten en plaatselijke beeklopen;
- nadrukkelijke aanwezigheid van (lineaire) structuren van watergangen, sloten, greppels, wegdorpen, vaarten en dijken;
- opstrekkende strokenverkaveling haaks op ontginningsassen, vaak in een regelmatig patroon;
- incidentele groene verdichtingen door moerasgebieden, erfelementen en niet ontgonnen veendijken;
- aanwezigheid van overwegend open graslanden en grazige weilanden
- opvallend weinig hoogteverschillen in maaiveld- en waterniveaus, behalve langs de Aa en veendijken.

Ontwerpeisen en -uitgangspunten:
- de ligging nabij een woongebied vraagt om een stevige landschappelijke begrenzing, ook langs de erfontsluitingsweg;
- het panelenveld wordt ingepast overeenkomstig de huidige verkavelingsstructuur;
- ontwikkeling van een natuur- en nutspark met bloemrijk gras, gesloten struweelvormig bosplantsoen, plukfruit en wandelpad;
- realisering van een uitzicht- en infopunt;
- erfontsluitingsweg te voorzien van opgaande beplanting;
- organisch vormgeven van overgangsgebied met woonwijk, met brede oevers, riet, elzen en wilgen (nieuw);
- veendijk te voorzien van opgaande beplanting met boom- en struikvormers (bestaand);
- verlenging opgaande beplanting met boom- en struikvormers (nieuw).

Een belangrijk uitgangspunt c.q. ontwerpeis betreft de inpassing van het panelenveld ten opzichte van de huidige strokenverkaveling. In paragraaf 2.3 wordt hierop (en op andere landschappelijke inpassingsaspecten) nader ingegaan.

Inrichtingstekening
In figuur 11 is een afbeelding van de definitieve inrichtingstekening opgenomen (de inrichtingstekening op schaal is separaat beschikbaar). Op deze tekening is te zien dat de zonnepanelen in een zogeheten zuidopstelling worden gesitueerd. Daarmee ontstaat vrije ruimte tussen de zonnepanelen voor beheer en onderhoud en met het oog op extensief agrarisch gebruik (zie paragraaf 2.3). Voor de toegang naar het zonnepark zal gebruik worden gemaakt van de bestaande weg gelegen in de zuidwesthoek naar de boerderij.

[1] https://wetten.overheid.nl/BWBR0007168/2020-01-01#HoofdstukVI_Afdeling4_Artikel59a



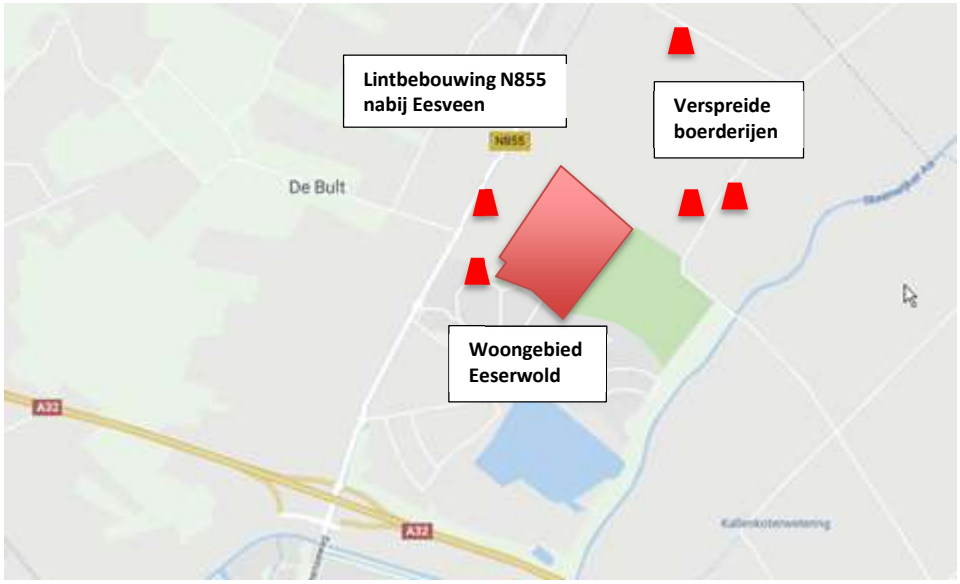
LEGENDA

A. panelenveld algemeen
B. voormalig erf, inpassing van bestaande ecologische waarden
C. bestaand wilgenstruweel met enkele boomvormers
D. opgaande beplanting (nieuw) op oude veendijk
E. grondlichaam met natuuroever
F. natuurstrook bloemrijk gras en plukfruit
G. zicht- en infopunt
H. opgaande beplanting (bestaand)
I. weidevogelgebied
J. wonen
K. opgaande beplanting (bestaand) langs erfontsluiting
L. nieuwe brede sloot

Figuur 11. Uitsnede inrichtingsplan met situering zonnepanelen. (bron: Landschappelijk inpassingsplan)

De zonnepanelen worden op een palenconstructie aangebracht, op een werkbare hoogte. Daarvoor zijn geen ingrijpende graafwerkzaamheden nodig. De aanleg van het park gaat dus niet gepaard met grootschalige inzet van zware graaf- of grondverzetmachines. Ook wordt er niet geheid. Alleen stroomkabels worden ongeveer één meter diep ingegraven.

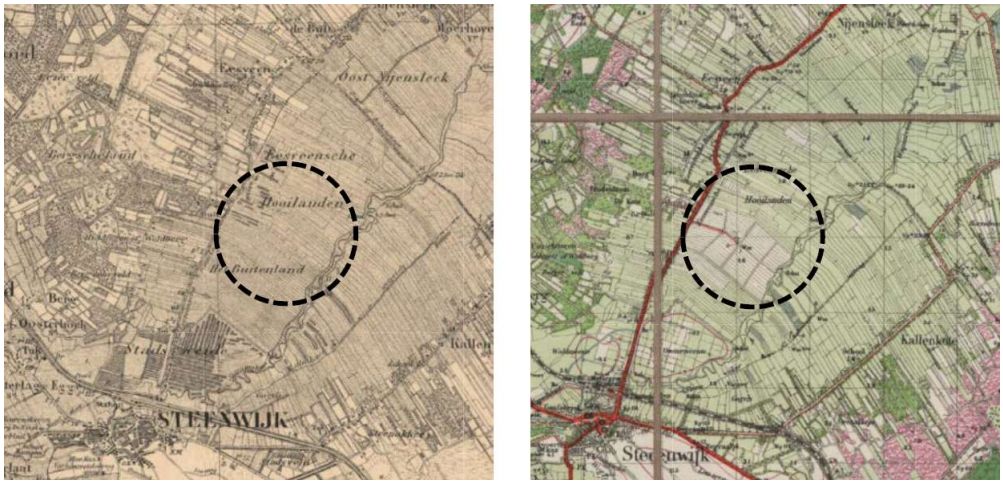
Aansluiting op het elektriciteitsnet
Het zonnepark wordt, voor wat betreft de energielevering, aangesloten op het aansluitpunt 'Steenwijk Onna', even ten zuiden van Steenwijk. Van hieruit wordt de energie gebruikt door huishoudens en bedrijven in de omgeving. Met Enexis Netbeheer heeft initiatiefnemer inmiddels een overeenkomst gesloten, op grond waarvan de aansluiting uitvoerbaar is.



Figuur 12. Situering zonnepark ten opzichte van omliggende functies en bebouwing.

2.3. Landschappelijke inpassing

Het bestaande en omliggende landschap als aanknopingspunt
Ter plaatse van het projectgebied zijn de invloeden van de veenontginning nog steeds zichtbaar in de strokenverkaveling (kavels en slotenpatroon). Deze verkaveling vormt een belangrijk aanknopingspunt voor de beoogde landschappelijke inpassing. Daarnaast vormt ook de van oudsher aanwezige houtwalstructuur een aanknopingspunt voor zowel de situering van beplanting als in de keuze voor soorten beplanting. Tot slot is gezocht naar een integrale invulling en afstemming met het woon-ontwikkelgebied Eeserwold.



Figuur 13. Situering zonnepark en historische ontginningsstructuur.

Meerwaarde zonnepark in groene omgeving
Provincie Overijssel biedt de mogelijkheid om tijdelijk zelfstandige opstellingen te realiseren in de groene omgeving. Daarbij vraagt de provincie wel maatschappelijke meerwaarde van deze veldopstelling. Om deze meerwaarde te creëren zijn er een aantal mogelijkheden denkbaar, zoals:

- de opstelling van de zonnepanelen in rijen aan te sluiten bij de strokenverkaveling c.q. slotenpatroon van het omliggende landschap;
- het ontwikkelen van recreatieve paden door of rondom het zonnepark;
- behoud en herstel van de bestaande (structuur van) veendijken en groensingels;
- extensief agrarisch medegebruik.

In dit geval kiest de ontwikkelaar voor een combinatie van maatregelen, die hierna worden toegelicht.

Vooraf is van belang te vermelden dat het landschappelijk inpassingsplan een geïntegreerd plan is, waarbij ook een deel van de noordzijde van Eeserwold wordt ingericht, zodat woongebied en zonnepark zich meer integraal zullen presenteren. Tussen zonnepark en oostelijk ontwikkelgebied vormt een forse, landschappelijk waardevolle houtsingel een natuurlijke grens. De houtsingel is naar verwachting het resultaat van grotendeels spontane ontwikkeling op een niet ontgonnen veendijk. Het grondlichaam ligt hier nadrukkelijk hoger dan de omgeving, beplanting is inheems, streekeigen en bovenal natuurlijk, en kent een gevarieerde leeftijdsopbouw. Doel is deze houtsingel te behouden.

Opstelling zonnepanelen
De panelen worden in lijn met de meest overheersende oorspronkelijke kavelrichting geplaatst. Het patroon van oorspronkelijke sloten wordt teruggevonden in het kaartbeeld door extra ruimte tussen de deelvelden.

Invoegen in de aanwezige ruimtelijke structuur
De bestaande (begroeide) veendijken worden zichtbaar gemaakt en/of hersteld door de bestaande groensingel door te zetten in een gesloten houtsingel aan de noordzijde. De oude veendijk aan de zuidoostzijde is reeds begroeid en blijft behouden, al zal het beheer zich vooral richten op behoud en ontwikkeling van struikvormend wilgenstruweel. Aan de noordwestzijde wordt een grondlichaam met watergang als begrenzing gerealiseerd.
Aan de zuidzijde komt een openbare parkstrook, langs een grondlichaam met een natuurgericht, extensief karakter. Een informeel wandelpad draagt zorg voor de ontsluiting.
Over de precieze inrichting moeten nog keuzes worden gemaakt.

Extensief-recreatief medegebruik mogelijk
Gelet op veiligheids- en verzekeringsaspecten is het panelenveld niet openbaar toegankelijk. Het gebied wordt wel ervaarbaar vanaf het infopunt. Een recreatief aspect is het zicht op grazende schapen (het terrein zal worden beheerd door begrazing met schapen, zo mogelijk middels commerciële initiatieven). Ook de bloemrijke randen (zie ook hierna) zijn een recreatief element. Aan de zuidzijde van het zonnepark is een parkachtige inrichting met plukfruit en wandelmogelijkheden ontworpen.

Bijdragen aan natuur en biodiversiteit
Het terrein wordt extensief beheerd. Bevordering van bloemrijkheid van de randen is onderdeel van dat beheer. Aan de Eesveenseweg is een imkerij (De Zwerm) gevestigd. De mogelijkheid wordt geboden om op het terrein bijenkasten te plaatsen. Met name de randen worden extensief beheerd en streekeigen (inheems) ingericht. Deze worden ingezaaid met insectenvriendelijk en bloemrijk grasmengsel. Hiermee wordt gerefereerd aan het landschappelijke karakter van het voormalig hooiland. Door de randen van het zonnepark met inheemse hagen in te richten levert het park tevens een bijdrage aan de biodiversiteit.

Overige inrichtingsaspecten
Uiteraard zijn ook de bouwkundige constructies die bij een zonnepark horen van invloed op de landschappelijke inpassing. Daartoe wordt de bouwhoogte van de panelen beperkt tot 1,80 m. Terreinafscheidingen zijn, vanuit de omgeving gezien, uit het zicht geplaatst, achter houtsingel, grondlichaam of combinaties daarvan. Trafo's, verdelers etc. worden op logische (technische) plekken gesitueerd langs de centrale onderhoudspaden, maar steeds in het stramien van de panelen. Het inkoopstation (formaat van een transformator) wordt naast de toegangsweg aan de weg geplaatst.

Meerwaarde buiten projectgrens
In een eerder stadium van de projectvoorbereiding is de oppervlakte van het zonnepark verkleind (ten opzichte van de huidige aanvraag). Daarmee is er binnen het plangebied weinig ruimte voor het invullen van de invulling van een landschappelijke meerwaarde (zie ook paragraaf 3.2). GroenLeven is daarom met Landschap Overijssel en Plaatselijk Belang Eesveen/De Bult overeengekomen dat in de nabijheid van het projectgebied invulling wordt gegeven aan streekeigen landschapsbeheer. Dit wordt uitgevoerd in het gebied tussen de Steenwijker Aa, Drentse grens en landgoed De Eese. Vanuit de exploitatie van het zonnepark wordt een bijdrage geleverd aan deze landschappelijke versterkingen. Deze bijdrage wordt onder andere via de anterieure overeenkomst vastgelegd (zie ook paragraaf 5.3).

2.4. Beheer

Het uitgangspunt is zo min mogelijk in de bodem te wijzigen en het maaiveld te handhaven. Want het terrein moet aan het einde van de exploitatie van het park weer in de huidige staat worden kunnen teruggebracht, met uitzondering van opgaande beplanting en natuurvriendelijke oevers. Over de staat en het opruimen zijn met de eigenaar afspraken gemaakt, die vastgelegd zijn in een overeenkomst. De gronden worden na de exploitatietermijn ingericht in overeenstemming met de aan de gronden toegekende bestemming. GroenLeven is (financieel) verantwoordelijk.

In paragraaf 5.4 van het landschappelijk inrichtingsplan zijn de beheersaspecten van het project beschreven. De belangrijkste planologische facetten daarvan zijn hierna beschreven.

Panelenveld
In de uitwerking is één panelenveld voorzien welke zich nadrukkelijk vormt naar kavelvorm en richting. Het betreft een vlak veld met schuin opgestelde panelen. De agrarische functie blijft op de locatie behouden door het terrein te (laten) beweiden met schapen. Zo ontstaat een terrein met hogere natuurwaarden. Daarnaast worden de buitengrenzen visueel afgesloten en wordt een natuurvriendelijke inrichting van bloemrijke randen voorzien.

Natuur- en nutspark
Aan de zuidzijde is een parkachtige inrichting met plukfruit en wandelmogelijkheden ontworpen.

Westrand
De westrand wordt gevormd door een rietoever oplopend richting panelenveld op een laag grondlichaam. De rietkraag komt spontaan tot ontwikkeling.

Noordrand
De noordrand wordt gevormd door bosplantsoen met boomvormers. Na sluiting wordt het bosplantsoen vrijgezet.

3. Beleidskader

In dit hoofdstuk wordt het project, zoals in het vorige hoofdstuk is omschreven, verantwoord vanuit het beleid van de verschillende overheden (Rijk, Provincie, Gemeente).

3.1. Rijksbeleid

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
De rol van de rijksoverheid in het ruimtelijke beleid voor nationale elektriciteitsvoorziening is gelegen in het zorgen voor voldoende ruimte voor een adequate infrastructuur. In de in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) beschrijft de rijksoverheid hoe reeds aanwezige infrastructuur effectiever benut gaat worden en hoe in de komende jaren wordt geïnvesteerd. Energiezekerheid is daarbij een belangrijk economisch goed. De verdere integratie van de Europese energiemarkt maakt dat er een steeds groter beroep op internationale verbindingen wordt gedaan en hoogspanningsverbindingen mogelijk om uitbreiding vragen. Het Rijk wijst daarbij de tracés van hoogspanningsverbindingen (vanaf 220 kV) en locaties voor de opwekking van elektriciteit (vanaf 500 MW) aan en zorgt voor de inpassing hiervan. Het project valt hier niet onder, aangezien ongeveer 20,0 MWp wordt opgewekt.
Het Rijk zet in op een transitie naar een duurzame, hernieuwbare energievoorziening en het geschikt maken van de elektriciteitsinfrastructuur op de langere termijn voor meer decentrale opwekking van elektriciteit. In de SVIR geeft het Rijk aan dat het aandeel van duurzame energiebronnen als wind, zon, biomassa en bodemenergie in de totale energievoorziening omhoog moet. De ambitie is dat Nederland in 2040 een robuust internationaal energienetwerk kent en dat de energietransitie ver gevorderd is.

Het is primair de taak van provincies en gemeenten om voldoende ruimte te bieden voor duurzame energievoorziening (zoals zonne-energie en biomassa). Het ruimtelijk rijksbeleid voor (duurzame) energie beperkt zich daarom enkel tot grootschalige windenergie op land en op zee, gelet op de grote invloed op de omgeving en de omvang van deze opgave. Voor andere energiefuncties is geen nationaal ruimtelijk beleid nodig, naast het faciliteren van ontwikkelingen door het aanpassen van wet- en regelgeving en het delen en ontwikkelen van kennis. Het opstellen van deze omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouwing, welke wordt getoetst door de gemeente Steenwijkerland, past in die lijn.

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening
De borging van de uitspraken uit de SVIR heeft in juridische zin plaatsgevonden in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). In het Barro zijn de verschillende nationale belangen vastgelegd die doorwerking moeten krijgen bij lagere overheden. Het gaat om de volgende nationale belangen: Rijksvaarwegen, project Mainportontwikkeling Rotterdam, kustfundament, grote rivieren, Waddenzee en waddengebied, defensie, Ecologische Hoofdstructuur, erfgoederen van universele waarden, hoofdwegen en hoofdspoorwegen, elektriciteitsvoorziening, buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen, primaire waterkeringen buiten het kustfundament en het IJsselmeer-gebied.
Het onderhavige project heeft geen betrekking op de Rijksbelangen zoals geformuleerd in het Barro.

Ladder voor duurzame verstedelijking
In de SVIR is de ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. Deze ladder is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Bro opgenomen en vervolgens op 1 oktober 2012 in werking getreden. Op 1 juli 2017 is het Bro gewijzigd, waarbij een nieuwe Laddersystematiek geldt. Daarin staat dat pas als herstructurering of transformatie van bestaand stedelijk gebied onvoldoende ruimte biedt om aan de ruimtevraag van het plan te voldoen, er sprake kan zijn van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het begrip “stedelijke ontwikkeling” is daarbij als volgt gedefinieerd: “ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.”

Afweging
Een zonnepark betreft geen stedelijke functie in de zin van de ladder voor duurzame verstedelijking, zoals hiervoor genoemd. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 februari 2015 (201400570/1/R6) bevestigt dat functies die niet onder begripsbepaling zijn genoemd en ook niet in de handreiking zijn genoemd, niet als verstedelijking worden aangemerkt. Daarbij merkt de Afdeling op dat de strekking van de regeling gericht is op het tegengaan van leegstand. Het zonnepark leidt niet tot leegstand elders.

Energieakkoord voor duurzame groei
In september 2013 sloten meer dan veertig organisaties het Energieakkoord voor duurzame groei. Eén van de doelen is het vergroten van het aandeel van hernieuwbare energieopwekking (nu ruim 4%) naar 14% in 2020. Een verdere stijging van dit aandeel naar 16% is beoogd in 2023. Om dit te bereiken, is een tiental pijlers geformuleerd. De derde pijler gaat over het stimuleren van decentrale duurzame energie, waaronder zonne-energie. In het Energieakkoord is aangegeven dat voor deze vorm vooral belemmeringen weggehaald moeten worden. Belemmeringen zijn onder meer (niet uitputtend) een goede ruimtelijke inpassing om belemmeringen bij vrijwaringsgebieden waar mogelijk weg te nemen, het actualiseren van bouwregelgeving aan een grotere inzet van hernieuwbare energie, het actualiseren van vergunningsprocedures gericht op snellere toepassing van innovaties en het verkorten van project doorlooptijden.

Energierapport 2016
Begin 2016 is het nieuwe Energierapport gepresenteerd, met onder meer de volgende passage:
”*Op 12 december 2015 zijn 195 landen onder auspiciën van de Verenigde Naties (VN) een belangrijk klimaatakkoord overeengekomen. In dit klimaatakkoord zijn doelen afgesproken zoals het beperken van de opwarming tot ruim onder de twee graden en het bereiken van een balans tussen de uitstoot en vastlegging van broeikasgassen in de tweede helft van deze eeuw. De Europese Raad heeft de komst van dit klimaatakkoord verwelkomd, omdat het een mondiaal en juridisch bindend akkoord betreft. Dit klimaatakkoord is ook van belang voor het Nederlandse energie- en klimaatbeleid. Voor Nederland zijn daarbij de Europese afspraken leidend.*”
Het toenmalige demissionaire kabinet houdt dus onverkort vast aan de Europese afspraken voor 2020, 2030 en 2050 en aan de afspraken uit het Energieakkoord die samen met milieuorganisaties, bedrijfsleven en overheden zijn gesloten.

Dit Energierapport geeft een integrale visie op de toekomstige energievoorziening van Nederland. Het demissionair kabinet stelt voor de transitie naar duurzame energie drie uitgangspunten centraal:
- sturen op CO_2-reductie;
- verzilveren de economische kansen die de energietransitie biedt;
- integreren energie in het ruimtelijk beleid.

Regeerakkoord Rutte-III
Het regeerakkoord Rutte-III wil onder meer de uitstoot van broeikasgassen in 2050 terugdringen naar 95% ten opzichte van 1990. Bij een lineaire daling houdt dit in dat er een emissiereductiedoel is van 49% in 2030. In internationaal verband wordt gestreefd om dit doel te verhogen naar 55% emissiereductie in 2030. Op dit moment zijn we voor onze energievoorziening nog sterk afhankelijk van fossiele brandstoffen. De energietransitie biedt bovendien kansen voor behoud en ontwikkeling van het Nederlandse verdienvermogen. Door de transitie naar een duurzame energievoorziening zal het uiterlijk van woonwijken, industrieterreinen en landelijke gebieden veranderen. Die nieuwe elektriciteitsproductie komt voor een groot deel van de Noordzee, maar er zal ook veel productie plaatsvinden op land. Zonne-energie in de vorm van grondgebonden zonneparken is een van de vormen van deze duurzame energieproductie op land.

Concluderend heeft de energietransitie alleen kans van slagen als vroegtijdig en zorgvuldig het gesprek wordt aangegaan met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties over de ruimtelijke inpassing van productie, opslag en transport van energie. Zoveel mogelijk moet gezamenlijk de afweging plaatsvinden tussen de bijdrage van een initiatief aan de energievoorziening en de overlast of risico's die dit voor omwonenden met zich meebrengt, dit wordt de 'energiedialoog' genoemd.

Zonne-energie belangrijke bron
Volgens het Energierapport 2016 zijn de belangrijkste vormen van hernieuwbare energie in Nederland zonne-energie, windenergie, bio-energie en aardwarmte. Een kleinere rol spelen waterkracht, omgevingswarmte (warmtepompen in woningen) en energie uit potentieel verschil zoet-zout (osmose-energie of 'blue energy'). Hoewel grijze energie uit fossiele energiebronnen in de komende decennia nodig blijft, zal hernieuwbare energie een steeds groter onderdeel gaan uitmaken van de energiemix. Zonne-energie speelt daarbij een belangrijke rol, omdat het relatief eenvoudig te installeren is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld wind op zee. Daarnaast is zonne-energie een beproefde technologie.

3.2. Provinciaal beleid

Omgevingsvisie/-verordening
Op 12 april 2017 stelden Provinciale Staten van Overijssel de 'Omgevingsvisie Overijssel 2017 Beken kleur' vast. Deze visie, die sinds 1 mei 2017 van kracht is, beschrijft hoe de provincie de leefomgeving wil inrichten en ontwikkelen. De provincie Overijssel geeft daarbij aan dat, mede door de klimaatverandering, het besef doordringt dat verduurzaming noodzakelijk is. Efficiënter en zorgvuldiger omgaan met energie, grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen staat bij deze verduurzaming centraal, aldus de provincie. De provincie ziet daarbij de volgende mogelijkheden voor zonne-energie:

- in bestaand bebouwd gebied op daken, dan wel
- in bestaand bebouwd gebied op bedrijven-terreinen en braakliggende gronden, dan wel
- in de groene omgeving op bestaande bouwvlakken.

Het is nu al te voorzien dat daarmee op korte termijn in slechts een deel van de opgave voor zonne-energie kan worden voorzien, gelet op technische en fiscale beperkingen. Daarom biedt de provincie Overijssel de mogelijkheid om in de 'Groene Omgeving' tijdelijke, zelfstandige opstellingen van zonnepanelen te realiseren. Het gaat daarbij om opstellingen van zonnepanelen, voor een periode van ongeveer vijfentwintig jaar, op een wijze die omkeerbaar is én waarbij de oorspronkelijke bestemming gehandhaafd blijft.

De Omgevingsverordening Overijssel 2017 is een vertaling van de Omgevingsvisie in bindende regels voor derden. Van de omgevingsverordening is voor dit project artikel 2.1.8 'Kwaliteitsimpuls zonnevelden' het meest relevant. In de tekst hierna wordt de toelichting op dit artikel van de omgevingsverordening integraal (schuingedrukt) weergegeven.

"*Installaties voor de opwekking van zonne-energie zijn onmisbaar om de provinciale doelstelling voor de opwekking van hernieuwbare energie te halen. Uit een oogpunt van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik willen wij zonnepanelen en andere vormen van opwekking van zonne-energie zoveel mogelijk combineren met andere functies, bij voorkeur met bebouwing. Daarom is de eerste trede van onze zonneladder dat zonnepanelen in principe geplaatst worden op gronden die bebouwd zijn (dus op daken) of bebouwd kunnen worden (zoals braakliggende bedrijventerreinen).*

Nu is al te voorzien dat daarmee op korte termijn – gelet op technische en fiscale beperkingen – slechts in een deel van de opgave ten aanzien van de provinciale doelstelling voor de opwekking van hernieuwbare energie kan worden voorzien. Daarom bieden wij de mogelijkheid om, als uitzondering op de principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik, in de Groene Omgeving tijdelijke zelfstandige opstellingen van zonnepanelen te realiseren.

Het gaat daarbij om opstellingen van zonnepanelen voor een periode van niet meer dan 25 jaar op een wijze die omkeerbaar is en waarbij de oorspronkelijke bestemming gehandhaafd blijft.

Gelet op de impact die (ook tijdelijke) veldopstellingen van zonnepanelen kunnen hebben op hun omgeving, zal niet alleen de maatschappelijke meerwaarde van het initiatief moeten worden aangetoond, maar zal er ook compensatie moeten plaatsvinden door extra te investeren in de ruimtelijke kwaliteit in de omgeving.

Meerwaarde kan worden aangetoond vanuit de volgende criteria:

a. De mate waarin sprake is van meervoudig ruimtegebruik (combinaties met andere functies).
b. Maatregelen die getroffen worden om de impact te beperken en/of te compenseren.
c. De mate waarin wordt aangesloten op de karakteristieken van het gebied (gebiedseigen/gebiedsvreemd).
d. Bijdrage aan maatschappelijke doelen (in ieder geval aan de provinciale doelen ten aanzien van duurzaamheid, maar ook aan draagvlak in de omgeving, bijdrage aan maatschappelijke cohesie, (financiële) bijdragen aan maatschappelijke opgaven, enz.).

Niet in alle gevallen zal de meerwaarde op alle genoemde criteria in gelijke mate te bereiken zijn. Het hangt immers van het geval en de locatie af waar de kansen en opgaven te vinden zijn om maatschappelijke meerwaarde te bereiken. De gemeente zal in de toelichting op het bestemmingsplan moeten onderbouwen dat er sprake is van maatschappelijke meerwaarde die de impact van een zelfstandige opstelling in de Groene Omgeving rechtvaardigt.

De extra investering in ruimtelijke kwaliteit is geformuleerd als een bijzondere vorm van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving zoals die is opgenomen in artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening. In de balans tussen ontwikkeling en kwaliteitsinvestering mag rekening gehouden worden met feit dat een zelfstandige opstelling voor zonnepanelen alleen als tijdelijk gebruik kan worden toegestaan. Aan de andere kant geldt dat er wel degelijk sprake is van langdurige impact op de omgeving omdat het tijdelijke gebruik een periode van niet meer dan 25 jaar kan beslaan.

Deze regeling voor zonnevelden in de Omgevingsverordening wordt begeleid met een handreiking aan gemeenten en initiatiefnemers, een voorbeeldenboek en informatieve bijeenkomsten."

Zonneladder

De Overijsselse zonneladder geeft de voorkeursvolgorde aan voor het opwekken van zonne-energie. De Provincie Overijssel rekent niet elk initiatief afzonderlijk af op het doorlopen van de zonneladder. Wel worden gemeenten gevraagd zich maximaal in te spannen om initiatieven voor zonne-energie zoveel mogelijk te integreren met bebouwing (trede 1 van de zonneladder). Bij het monitoren van de effectiviteit van de Omgevingsvisie wordt hier aandacht aan besteed.

Hoeveel ruimte nodig is voor zonnepanelen op daken en velden is afhankelijk van de totale energiemix. De energiemix is de combinatie van duurzame bronnen, waar de gemeente op inzet om haar energiedoelen te halen. Dus de optelsom van windenergie, zonne-energie, bio-energie, bodemenergie en overige duurzame bronnen.

De Overijsselse zonneladder geeft de voorkeursvolgorde aan voor het opwekken van zonne-energie:

- Trede 1: in bestaand bebouwd gebied op daken, dan wel in bestaand bebouwd gebied op bedrijventerreinen en braakliggende gronden, dan wel in de Groene Omgeving op bestaande bouwvlakken;
- Trede 2: aanvullend in de Groene Omgeving, niet zijnde natuur.

Het initiatief betreft een ontwikkeling die voldoet aan Trede 2. Op deze manier kan, op betrekkelijk eenvoudige én (landschappelijk) inpasbare wijze, een substantiële bijdrage worden geleverd aan de verduurzaming van de energieopwekking in Steenwijkerland. Van Trede 1 locaties is in paragraaf 1.2 van deze ruimtelijke onderbouwing gemotiveerd waarom deze locaties onvoldoende voorzien in de behoefte aan duurzame energie. Met het project wordt een substantiële bijdrage geleverd aan de duurzaamheidsdoelstellingen.

Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving
Door de Omgevingsvisie is het eerdere detailkader, zoals onder andere 'Rood voor Rood', 'Rood voor Groen' en 'Nieuwe landgoederen' vervallen en is er een nieuw document opgesteld: de 'Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving' (KGO). De KGO is vastgelegd in de provinciale verordening (artikel 2.1.6). De KGO gaat ervan uit dat er ruimte is voor grootschalige uitbreidingen en nieuwe functies in het buitengebied, uitsluitend indien hier sociaaleconomische en/of maatschappelijke redenen voor zijn en er is aangetoond dat het verlies aan ecologische en/of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit in de omgeving.

Dit plan voegt een nieuwe functie toe aan het bestaande gebruik van een agrarisch perceel in het buitengebied. In de toekomstige situatie blijven beide functies naast elkaar bestaan.
In de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en de toelichting daarop is al een aantal categorieën van ontwikkelingen genoemd, waarvoor in principe de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving van toepassing is. Voor het primair doel ontwikkelingsruimte gaat het om de hierna genoemde ontwikkelingen.

Nieuwvestiging van:
- agrarisch bedrijf;
- woningen;
- niet-agrarische bedrijvigheid;
- verblijfsrecreatie.

Grootschalige uitbreiding van:
- agrarisch bouwperceel;
- niet-agrarisch bedrijf;
- bestaande verblijfsrecreatie;
- mestvergisting.

Functiewijziging:
- boomteelt en ondersteunend glas;
- vrijkomend agrarisch bedrijf.

Voor het plaatsen van zonnepanelen moet eveneens rekening worden gehouden met de KGO, aangezien de Handreiking Kwaliteitsimpuls Zonnevelden (zie hierna) een verbijzondering is van de KGO. Het uitvoeringsmodel Omgevingsvisie Overijssel is in de volgende paragraaf uitgewerkt, in samenhang met de Handreiking Kwaliteitsimpuls Zonnevelden. Het project voldoet aan het KGO-beleid, zoals vastgelegd in artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening. Voor een beschrijving van de landschappelijke inpassing wordt kortheidshalve verwezen naar het voorgaande hoofdstuk van deze ruimtelijke onderbouwing en naar paragraaf 1.2 van het landschappelijk inpassingsplan.

Handreiking Kwaliteitsimpuls Zonnevelden
Op grond van het Uitvoeringsmodel Omgevingsvisie Overijssel kan worden bepaald of een initiatief mogelijk is, waar het past en hoe het uitgevoerd kan worden. Dit is ook van toepassing op initiatieven voor zonnevelden, zo blijkt uit de provinciale handreiking:
"*Voordat nagedacht wordt over de ruimtelijke inpassing van een zonneveld (de hoe vraag), zal altijd eerst onderbouwd moeten worden dat er vanuit de of- en/of de waar-vraag geen*

onoverkomelijke belemmeringen zijn. Zolang er niet aan de energiedoelen is voldaan, is de ofvraag positief te beantwoorden: er is immers sprake van een noodzaak. De waar-vraag levert in veel gevallen ook geen belemmeringen op: zonnevelden zijn op voorhand nergens uitgesloten. Het ligt echter niet voor de hand om zonnevelden te realiseren binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN, voorheen EHS.)"

De provincie verwacht dat op lange termijn veldopstellingen van zonnepanelen in de Groene Omgeving (buitengebied) niet meer nodig zijn, omdat innovatie en prijsdaling ertoe zullen leiden dat zonnepanelen kunnen worden verwerkt in gevelbekleding, beglazing en andere producten. Gronden die worden ingezet voor een zonnepark mogen niet blijvend onttrokken worden aan de oorspronkelijke, vaak agrarische, bestemming. Dit betekent dat de aanleg van zonnevelden in het buitengebied alleen is toestaan als tijdelijk (mede)gebruik, met een maximale termijn van 25 jaar. Dit is langer dan gebruikelijk. De provincie doet dit omdat er, om een sluitende businesscase te krijgen voor een zonneveld, zicht moet zijn op een exploitatietermijn van minimaal 15 jaar. De provincie adviseert om zonnevelden te realiseren via een omgevingsvergunning. Daarmee kan voor een bepaalde termijn toestemming worden verleend om - in afwijking van de geldende bestemming – zelfstandige veldopstellingen met zonnepanelen te ontwikkelen. De bestemming blijft ondertussen gehandhaafd, zodat duidelijk is wat is toegestaan als het zonneveld is opgeruimd.

Voor alle ruimtelijke ontwikkelingen in de Groene Omgeving geldt dat een goede ruimtelijke inpassing verplicht is. In het kort komt het er op neer, dat bij ontwerp en realisatie de aanwijzingen uit de Catalogus Gebiedskenmerken worden opgevolgd. Deze catalogus geeft de volgende typering van het projectgebied:

- natuurlijke laag: Laagveengebieden;
- laag van het agrarisch cultuurlandschap: Laagveenontginningen;
- stedelijke laag: Informele trage netwerk;
- laag van de beleving: Donkerte.

In de tekst hierna wordt ingegaan op de uitgangspunten die er per laag zijn geformuleerd.

Natuurlijke laag: Laagveengebieden
Het semi-natuurlijk laagveenrestant van de Weerribben en de Wieden bestaat uit relicten van dit gebiedstype met een hoge waterkwaliteit en natuurkwaliteit. Samengesteld landschap van rietland op een pakket veenlagen (kraggen) en vaarten, afgewisseld met bos. In deze veenweidelandschappen is een hoog waterpeil van belang om inklinking tegen te gaan. Het open karakter is zowel ruimtelijk waardevol, als voor weidevogels en ganzen.

Laag van het agrarisch cultuurlandschap: laagveenontginningen
Het laagveenontginningslandschap kenmerkt zich door open, laag en nat landschap ontstaan door occupatie vanuit de bewoonde hogere randen. Deels door vervening, deels door alleen ontwatering. Verder gaat het om kenmerkende zonering van intensief gebruik langs de bewoonde randen en extensief gebruik naar het achterland en boerderijen langs vaarten en wegen. De ambitie is de cultuurhistorische kwaliteiten van het laagveenlandschap zoveel als mogelijk in stand te houden en beleefbaar te maken. De grote open ruimtes, het patroon van sloten met beplantingen, de vochtige bloemrijke weides met weidevogels geven dit landschap grote belevingswaarde. De grondgebonden landbouw is de drager van deze kwaliteiten, echter een nieuw perspectief op een gebiedsgerichte bedrijfsvoering - eventueel in combinatie met andere functies - is voor de toekomst van deze gebieden zeer wenselijk.

Stedelijke laag: verspreide bebouwing + informele en trage netwerk
Als ontwikkelingen plaats vinden op erven, dan dragen deze bij aan behoud en versterking van de kenmerkende erfstructuur en volumematen, blijft er een duidelijk onderscheid voorkant- achterkant en vindt koppeling van het erf aan landschap plaats. Toegankelijkheid wordt erdoor verbeterd.

De inrichting van de voorruimte als belevingsgebied, met zit- en speelplekken en ruimte om de fiets te stallen levert een positieve impuls aan het informele trage netwerk, dat delen van het agrarisch cultuurlandschap en het natuurlijke laag toegankelijk en ervaarbaar maakt.
Deze laag is voor het onderhavig plan in beginsel niet van toepassing. Wel is het principe van integratie van zonnepark met de landschappelijke en bebouwde omgeving gevolgd.

Laag van de beleving: donkerte
In de donkere gebieden alleen minimaal noodzakelijke toepassing van kunstlicht. Dit vereist het selectief inzetten en 'richten' van kunstlicht. Veel aandacht voor vermijden van onnodig kunstlicht bij ontwikkelingen in het buitengebied.

Voor het overige wordt de locatie aangemerkt met:
- mogelijkheden voor nieuwe recreatiewoningen onder voorwaarden – Recreatie;
- glastuinbouw niet toegestaan – Glastuinbouwlocaties;
- gebieden waarvoor een peilbesluit moet worden vastgesteld – Waterkeringen en peilbesluiten;
- primaire watergebieden – Watergebiedsreserveringen;
- windturbines onder voorwaarden toegestaan – Windturbines;
- regionale verdringingsreeks onttrekking IJsselmeergebied – Waterkeringen en peilbesluiten.

In de paragraaf water wordt ingegaan op het primaire watergebied. De overige zaken hebben verder geen directe relatie met het project.

Conclusie lagen
Het project heeft geen effect op het reliëf van de locatie. De opstellingen voor zonnepanelen zelf zijn niet gevoelig voor hogere (grond)waterstanden. Het project veroorzaakt geen belemmeringen in de grondwaterstroming. De randen van het zonnepark worden met inheemse hagen ingericht. Hierdoor draagt het park bij aan de biodiversiteit.

De panelen worden in lijn met de meest overheersende oorspronkelijke kavelrichting geplaatst. Het patroon van oorspronkelijke sloten wordt teruggevonden in het kaartbeeld door extra ruimte tussen de deelvelden. Uitgangspunt is behoud en versterking van het veenlandschap en extra (natte) natuurontwikkeling. Deze openheid is voor een deel een belangrijk landschappelijk thema.

Het ruimtebeslag van de huidige agrarische gebruiksfunctie blijft gehandhaafd en zal daarvoor ook benut blijven worden door het (laten) weiden van schapen. Daarmee is sprake van meervoudig ruimtegebruik. De ontsluiting van het perceel wordt via het erf van het agrarisch bedrijf gerealiseerd en sluit daarmee aan bij de huidige inrittenstructuur. Het project voorziet niet in verlichting en heeft daarmee geen invloed op de beleving van donkerte.

Landschappelijke kwaliteit conform het beleid
Paragraaf 5.2 van het landschappelijk inpassingsplan gaat per onderdeel van het planontwerp in op het behoud van landschappelijke kwaliteit conform het beleid. Voor de volledige toelichting wordt daarnaar verwezen. In de navolgende tekst wordt op de hoofdlijn ingegaan. De omvang (zo'n 20 ha) is afgestemd op en sluit aan bij de grootschaligheid van het veenontginningslandschap. Er is ruim afstand gehouden tot het bebouwingslint Eesveen (ruim 350 m). De gebiedskenmerken blijven behouden en de ruimtelijke structuur (richting, maat, ruimte) gerespecteerd, de openheid zal wel worden beperkt. De hoofdvorm is eenvoudig (afgeschuinde rechthoek). De recreatieve kwaliteit wordt versterkt door de aanleg van een recreatiezone aan de zuidzijde (zie figuur 14). Het onderhoud (en mogelijk de aanleg) kan door lokale arbeidskrachten worden verzorgd.

Desgewenst kan op het uitkijkpunt (rode ster in figuur 14) een bijzonder (kunst)object worden toegevoegd (samenspraak met omgeving) en worden voorzien van een informatiepaneel. Het panelenveld biedt ruimte voor excursies, stage en onderzoek (scholen).



Figuur 14 Recreatieve rand met uitkijkpunt en infovoorziening

Contouren Programma Nieuwe Energie Overijssel 2017 - 2023
In 2016 is de provincie Overijssel samen met kernpartners van start gegaan met de ontwikkeling van het Programma Nieuwe Energie Overijssel. Dit programma heeft als doel om in 2023 20% hernieuwbare energie te realiseren en besparings- en efficiencymaatregelen in verschillende sectoren te stimuleren. Het tussenresultaat bestaat uit vijf thematische contouren (hernieuwbare energie, gebouwde omgeving, industrie en bedrijven, duurzame mobiliteit, lokale initiatieven) met daarin een eerste inventarisatie van ideeën en projecten.

Met betrekking tot zonne-energie is de doelstelling 2-3 petajoule (PJ) in 2023. Dit is ongeveer 1.000 hectare aan panelen (ofwel minder dan 1% van het oppervlak van Overijssel). Als indicatieve verdeling is 40% op daken aangehouden en 60% in veldopstellingen. De doelstelling van 600 hectare aan veldopstellingen in 2023 lijkt realiseerbaar met een 100-200 hectare momenteel in de pijplijn, maar de eerste projecten moeten nog wel gerealiseerd worden. Van groot belang is het verkrijgen van een breed gedragen maatschappelijk en politiek draagvlak. Daarnaast is het tijdig betrekken van stakeholders en een transparante communicatie van belang om vertragingen te voorkomen, aldus de provincie.

Conclusie
Uit het voorgaande blijkt dat de realisering van het zonnepark binnen het projectgebied past binnen de provinciale doelstellingen om in 2023 20% hernieuwbare energie te realiseren, waarvan 2-3 PJ zonne-energie.

Agrarisch ondernemen in het grootschalig landschap
Van de ruimtelijke kwaliteitsambities staat in dit ontwikkelingsperspectief de ambitie *Voortbouwen aan de kenmerkende structuren van de agrarische cultuurlandschappen* voorop. Daarnaast gelden – net als voor alle andere ontwikkelingsperspectieven – de ruimtelijke kwaliteitsambities: zichtbaar en beleefbaar mooi landschap, sterke ruimtelijke identiteiten als merken voor Overijssel en continu en beleefbaar watersysteem.

Binnen dit ontwikkelingsperspectief krijgen modernisering en schaalvergroting van de landbouw de ruimte, in combinatie met verduurzaming en kwaliteitsinvesteringen. Onder verduurzaming verstaan we hier onder andere de bijdrage aan de energietransitie, waaronder zonnepanelen.

3.3. Gemeentelijk beleid

Structuurvisie Steenwijkerland
De gemeente Steenwijkerland wil met de Omgevingsvisie de omgevingskwaliteit van Steenwijkerland naar een hoger plan tillen. In de visie definieert de gemeente Steenwijkerland omgevingskwaliteit als de integrale kwaliteit van ruimtes; het gaat er niet alleen om hoe deze ruimtes eruitzien, maar ook waartoe en op welke manier ze functioneren, hoe ze gebruikt worden en hoe de (functies van de) ruimtes met elkaar samenhangen en bijdragen aan het beter functioneren van de samenleving. Het is daarmee de kapstok voor beleid, programma's en projecten rondom ruimtelijke ontwikkelingen en álles wat daarmee samenhangt. Bij elke keuze die de gemeente wil maken vraagt het zich af: past dit bij de Omgevingsvisie die de gemeente heeft vastgesteld? De visie maakt vervolgens onderscheid in drie verschillende gebieden en het thema nieuwe energie. De onderstaande tekst besteedt daarbij aandacht aan de voor het projectvoornemen relevante onderwerpen: thema 'Landelijk gebied' en 'Nieuwe energie in de gemeente'.

Thema 'Landelijk gebied': authentiek in het hier en nu
Ten aanzien van het landelijke gebied geldt dat de gemeente het Nationale Park dat in haar gemeentegrenzen ligt, nog steeds de "belangrijkste parel" van het landelijke gebied moet zijn over vijftien jaar. Het Nationaal Park is daarmee een belangrijke stimulans voor de economie in de regio. Ook streeft de gemeente ernaar om de kwaliteit van het landelijke gebied voorop te stellen. De gemeente erkent de waarde van de karakteristieke landschapselementen van en voor het gemeentelijke gebied. De gemeente Steenwijkerland geeft aan dat men moet denken aan houtwallen, hoogteverschillen en beplanting. Daarnaast streeft de gemeente om over vijftien jaar nog steeds inwoners de ruimte te geven om te ondernemen zodat de agrarische sector in het landelijke gebied voor werkgelegenheid blijft zorgen. Tot slot is het landelijke gebied ook geschikt voor recreatie en toerisme maar mag dat niet leiden tot massatoerisme. Om daartoe te komen zijn volgens de gemeente nodig:

- meer hoogwaardige verblijfsrecreatie;
- een toegankelijk gebied voor de bezoeker die wil genieten;
- maatwerk bij agrarische ontwikkelingen;
- 'bestaand gebouw, nieuw gebruik'.

Nieuwe energie in de gemeente
In 2030 moet de gemeente Steenwijkerland groen en duurzaam zijn. Daar waar het past in het landschap wordt duurzame energie opgewekt. Naast zonneparken zijn er met name kleinschalige, groene initiatieven van inwoners die met elkaar samenwerken. Op veel daken liggen zonnepanelen. Om dat allemaal te realiseren zijn hoge ambities nodig en dus sluit de gemeente Steenwijkerland niets uit. Duurzame initiatieven en creatieve oplossingen worden aangemoedigd en de gemeente maakt werk van energiebesparing.

Conclusie
Het project is in overeenstemming met het beleid uit de structuurvisie van de gemeente Steenwijkerland omdat het aansluit bij de doelen die de gemeente Steenwijkerland wil bereiken ten aanzien van nieuwe energie, alsmede bij de doelen ten aanzien van het behoud van landschappelijke waarden.

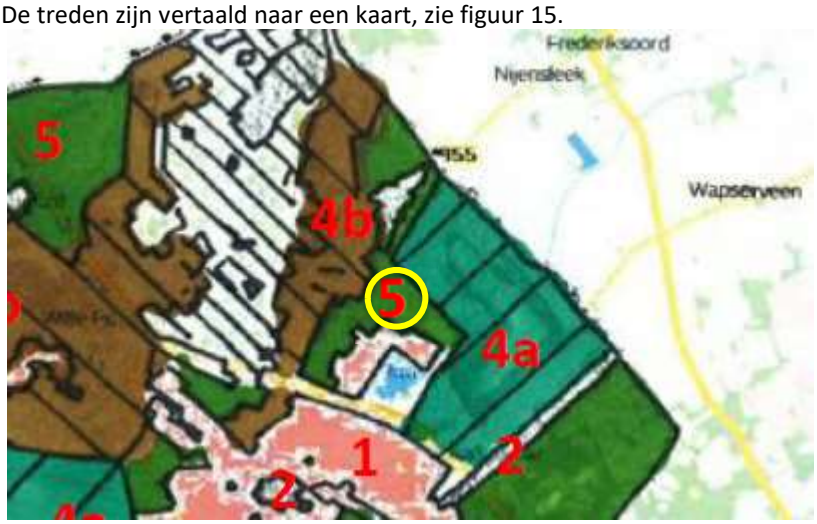
Beleidskader Ruimte voor zonnepanelen op (Steenwijker-)land
Het beleidskader is opgesteld en op 21 mei 2019 vastgesteld. Het kader geeft richting WAAR en HOE zonnepanelen op land mogelijk zijn. In de Omgevingsvisie Steenwijkerland is het doel voor energie als volgt geformuleerd:

Steenwijkerland moet nog een forse inspanning leveren om de energiedoelstellingen te halen ("in 2020 wordt in de gemeente een volume aan nieuwe energie opgewekt ter grootte van het huishoudelijke energiegebruik binnen de gemeente").

Bij de uitvoering van dit beleid wordt ‘de zonneladder’ gehanteerd.

- Trede 1: in bestaand bebouwd gebied op daken dan wel in de groene omgeving op bestaande bouwvlakken;
- Trede 2: in bestaand bebouwd gebied op bedrijventerreinen en braakliggende gronden;
- Trede 3: aanvullend in de groene omgeving, niet zijnde natuur.

De treden zijn vertaald naar een kaart, zie figuur 15.



Figuur 15. Fragment kaart 'Ruimte voor zon op land' (projectgebied ter hoogte van gele cirkel).

Voor de indeling van de kaart zijn de volgende gebiedskenmerken gehanteerd:

1. *Bestaand bebouwd gebied/bestaande bebouwing.*
2. *Beschermd stads- of dorpsgezicht, monument of (gebied of gebouw met) Waarde cultuurhistorie.*
3. *NNN/Natura 2000-gebied.*
4. *4(a+b) Leefgebied agrarisch natuurbeheer.*
   a. *Weidevogelgebied.*
   b. *‘Droge dooradering’-gebied.*
5. *Overig gebied.*

Voor elk van de bovengenoemde gebieden zijn de randvoorwaarden voor het aanleggen van zonneparken omschreven. Het zonnepark wordt aangelegd op agrarische percelen aan de rand van de toekomstige bebouwing Eeserwold (Overig gebied). De strekking van het beleid voor deze categorie is als volgt geformuleerd:

In dit gebied is ruimte voor opstellingen van zonnepanelen op land, mits de mogelijkheden om dakvlak(ken) of ruimte binnen bouwvlak(ken) te benutten voor zonnepanelen worden meegenomen; daarbij worden ook de mogelijkheden om werk met werk te maken onderzocht (denk bijvoorbeeld aan asbest eraf, zon er op).

Binnen het onderhavige project(gebied) zijn geen mogelijkheden om op dakvlakken van bebouwing zonnepanelen te realiseren.

Het beleidskader schrijft voorts een financiële bijdrage voor van het zonnepark aan de lokale omgeving van € 1.000,- per MW geïnstalleerd vermogen. In de exploitatie van het project is dit opgenomen. De lokale afdracht zal in samenspraak met de omgeving (plaatselijk belang) worden bepaald en vastgelegd. De gemeente ziet toe op de uitvoering van die afspraken. In paragraaf 5.2 wordt nader ingegaan op het overleg met de omgeving.

De gemeente heeft de verwachting dat op lange termijn zonnepanelen op land niet meer nodig zijn (innovatie, prijsdaling, gevelbekleding/beglazing) en gronden niet blijvend willen

onttrekken aan de oorspronkelijke bestemming, wordt een maximale termijn van 25 jaar gesteld.

4. Omgevingsaspecten

In dit hoofdstuk wordt het project gemotiveerd op de diverse, aan de orde zijnde omgevingsaspecten. Tot het project (en tot de motivering) behoren niet alleen de installatie(s), maar ook de inpassingsmaatregelen (singels, hekken, waterlopen). Tevens wordt rekening gehouden met bestaande (en eventueel andere) vormen van extensief recreatief medegebruik.

4.1. Milieuzonering

In het kader van een goede ruimtelijke ordening is ruimtelijke afstemming tussen bedrijfsactiviteiten, voorzieningen en gevoelige functies (woningen) noodzakelijk. Door middel van de milieuwet- en regelgeving wordt (milieu)hinder in woongebieden zo veel mogelijk voorkomen. Bedrijven en instellingen moeten voldoen aan de eisen van een AMvB, dan wel dienen een milieuvergunning te hebben voor de exploitatie van het bedrijf, waarbij men rekening moet houden met de omliggende woonbebouwing. Noodzakelijk is om aan te tonen dat een plan buiten de invloedssfeer van bedrijvigheid in de nabije omgeving valt. Tevens zal men moeten aantonen dat het plan geen belemmering vormt voor de nabijgelegen functies. De publicatie “Bedrijven en milieuzonering” (2009) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hanteert de richtafstandenlijst voor milieubelastende activiteiten, zowel voor bedrijven als maatschappelijke instellingen als scholen en sportvoorzieningen.

Afweging

Normaliter kan men op basis van de publicatie van de VNG nagaan of een ruimtelijke ontwikkeling op voldoende afstand ligt van bijvoorbeeld woningen en dus de eventuele hinder binnen de aanvaardbare normen blijft. Een zonnepark vormt echter geen milieuhinderlijke bedrijfsactiviteit in termen van milieuzonering. Eventuele geluidhinder zou door transformatoren kunnen ontstaan. Het betreft transformatoren die vergelijkbaar zijn aan die in woonwijken. Voor transformatorstations (een buitengewoon conservatieve benadering van de te plaatsen transformatoren) geldt een te hanteren afstand van 30 m ten opzichte van een rustige woonwijk. Binnen een straal van 30 meter rondom het zonneveld zijn echter geen gevoelige functies aanwezig, de agrarische bedrijfswoningen liggen allemaal op grotere afstand.

Conclusie

Het project is uit het oogpunt van bedrijven en milieuzonering inpasbaar en uitvoerbaar. De in de buurt liggende woon-, bedrijfs- en recreatieve functies functies vormen geen belemmering voor de voorgenomen ontwikkeling. Omgekeerd belemmert de voorgenomen ontwikkeling het functioneren van de omliggende functies niet.

4.2. Geluid

Een zonnepark vormt een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Het zonnepark is een type A-inrichting. De inrichting valt daarmee onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit maar er is geen melding of omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu nodig. Op voorhand kan worden geconstateerd dat deze inrichting geen relevante geluidbelasting veroorzaakt. Specifiek geluidsonderzoek is dan ook niet aan de orde.

Een zonnepark is tevens geen geluidgevoelig object, waardoor onderzoek in het kader van de Wet geluidhinder achterwege blijft.
In de omgeving van het zonnepark zijn geen andere (zodanige) geluidbronnen aanwezig waarvan het geluid door de zonnepanelen zou kunnen reflecteren naar bijvoorbeeld woningen.
In de aanleg-/opruimfase worden in een korte periode de zonnepanelen met vrachtwagens aan-/afgevoerd en in de gebruiksfase zal er in verband met toezicht/onderhoud periodiek een onderhoudsbus naar het zonnepark rijden.

In paragraaf 4.8 is in het kader van de luchtkwaliteit een raming gedaan van de verkeersgeneratie door het zonnepark. Op basis van experts view kan zonder berekening worden aangegeven dat de geluidsbelasting daardoor beperkt is en in alle fasen tijdelijk dan wel incidenteel van aard.

Conclusie
Het project is wat betreft geluidhinder inpasbaar en uitvoerbaar.

4.3. Water

Op grond van artikel 3.1.6 van het Bro is het verplicht om in de toelichting op ruimtelijke ontwikkeling een waterparagraaf op te nemen. Deze waterparagraaf doet verslag van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de water-huishoudkundige situatie, dat wil zeggen voor het grondwater en het oppervlaktewater.

Analyse
- Het regenwater van de zonnepanelen stroomt af op de vrije ruimte tussen de zonnepanelen en infiltreert in de onderliggende grond. Tussen de individuele zonnepanelen is een ruimte van (0,5 tot 2 cm), zodat water vrij kan afstromen. Er ontstaan geen droge vlakken onder de tafels met zonnepanelen.
- Er wordt geen gesloten verharding aangelegd: het regenwater kan onbelemmerd infiltreren. Compensatie van verharding is daardoor niet aan de orde.
- Binnen het zonnepark wordt een aantal bestaande sloten gedempt. Dit heeft geen negatieve gevolgen voor de afwatering (integendeel, het regenwater wordt langer vastgehouden in het gebied).
- Langs de rand van het zonnepark wordt de bestaande sloot verbreed door middel van een natuurvriendelijke oever. Aan de noordzijde van het zonnepark wordt een sloot gerealiseerd langs het wilgenstruweel. Deze sloten zijn breed zodat zij een veiligheidsfunctie hebben. Tevens wordt voorzien in extra wateroppervlak en waterbergend vermogen.
- De toe te passen zonnepanelen en constructies zijn gemaakt van niet-uitloogbare materialen.

Overleg met het waterschap
Over het eerdere planontwerp is met het waterschap gesproken op: 19 december 2018 en over het huidige plan op 3 december 2019. Het waterschap stemt in met de voorgestelde ingrepen in de waterhuishouding. Het waterschap heeft beoordeeld dat het plan geohydrologisch geen negatieve effecten heeft. Daarbij ziet het waterschap als kans dat het gemaal aan de Eesveenseweg kan vervallen. Dit is echter geen onderdeel van dit plan. Dit plan voorziet slechts in de mogelijkheid voor het vervallen door middel van de watergangen die worden gerealiseerd. Voor het vervallen van het gemaal is een uitwerking de sloot langs het erf van de boerderij aan de Eesveenseweg nog een onderwerp van studie. Het huidige tracé van de watergang over het agrarisch erf voldoet. Een voor de hand liggend alternatief is echter een tracé van een nieuwe watergang om het agrarisch erf. Door het waterschap is in het overleg van 3 december 2019 aangegeven dat beide varianten in een voldoende waterhuishoudkundige situatie voorzien. Beide varianten zijn binnen het planologisch kader ook mogelijk. De civieltechnische uitwerking zal plaatsvinden in het kader van de Waterwetvergunning die nodig is voor het dempen en verleggen van watergangen. Het waterschap heeft aangegeven op ruimtelijk niveau met het plan in te kunnen stemmen.

Conclusie
Gelet op het voorgaande is het project uit oogpunt van een goede waterhuishouding aanvaardbaar en uitvoerbaar.

4.4. Bodem

Voor de bodemkwaliteit geldt de Wet bodembescherming (Wbb) en het (bijbehorende) besluit bodemkwaliteit. Gestreefd wordt naar een duurzaam gebruik van de bodem. Bij een ruimtelijk plan dient de bodemkwaliteit van het betreffende gebied inzichtelijk worden

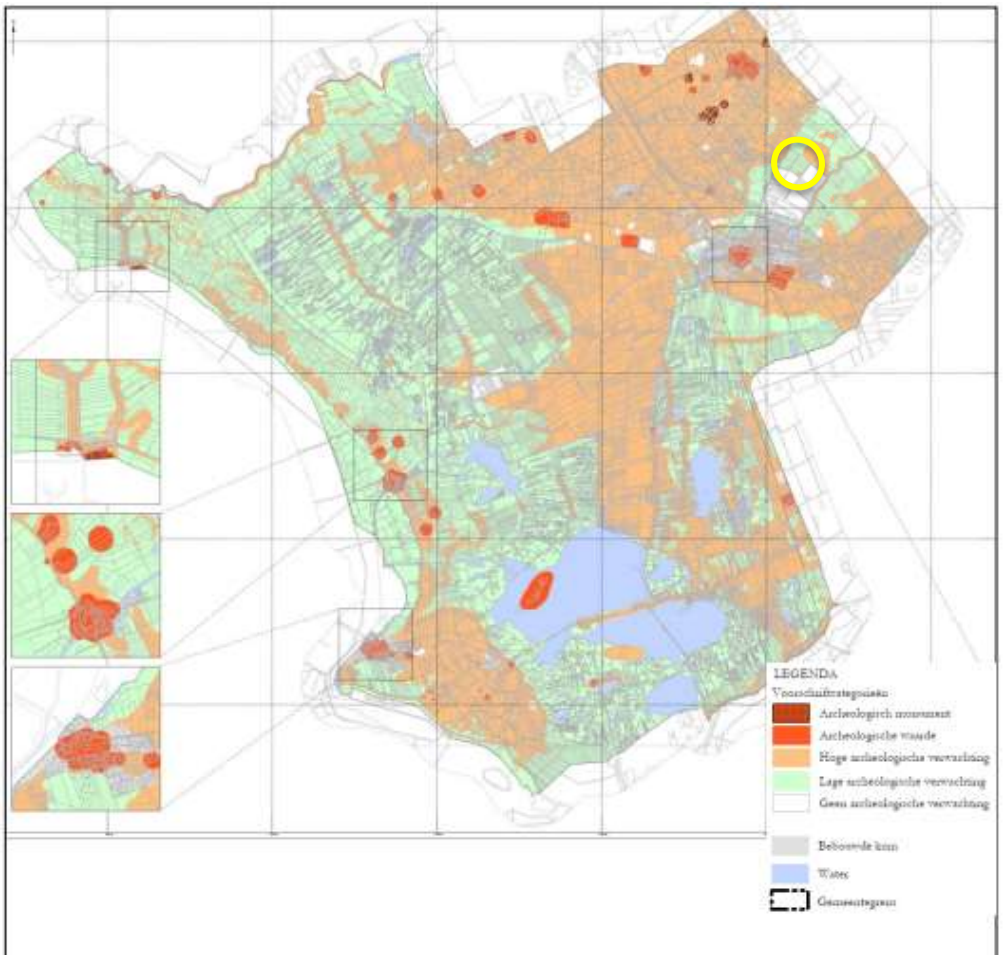
gemaakt. Het uitgangspunt wat betreft de bodem in het plangebied is, dat de kwaliteit ervan zodanig moet zijn dat er geen risico's zijn voor de volksgezondheid bij het gebruik van het plangebied voor de voorgenomen functie en dat het de financiële haalbaarheid van het plan niet in gevaar brengt. Op basis van de gegevens van het Bodemloket worden ter plaatse geen ernstige verontreinigingen verwacht.
Bij dit projectvoornemen gaat het om de bouw van een zonnepark dat wordt gevormd door bouwwerken, waar geen personen verblijven. Grootschalige bodemingrepen zijn niet aan de orde. Wel worden enkele bestaande kavelsloten gedempt en worden enkele nieuwe watergangen gegraven. Binnen het project zal gestreefd worden naar een gesloten grondbalans. Bij eventuele aan- of afvoer van grond binnen het project zal indien nodig een melding binnen het Besluit Bodemkwaliteit worden gedaan en/of andere regels (bijvoorbeeld inzake PFAS) in acht worden genomen.

Conclusie
Het project is uit oogpunt van bodemkwaliteit uitvoerbaar.

4.5. Archeologie en cultuurhistorie

Archeologie
Door ondertekening van het verdrag van Malta (1992) heeft Nederland zich verplicht om bij ruimtelijke planvorming nadrukkelijk rekening te houden met het niet zichtbare deel van het cultuurhistorisch erfgoed, te weten de archeologische waarden. De Monumentenwet en haar opvolger, de Erfgoedwet, regelen hoe met archeologische vindplaatsen en zichtbare monumenten moet worden omgegaan. Het streven is om deze belangen tijdig bij de planvorming te betrekken.

De gemeente Steenwijkerland beschikt over een archeologische waarden- en beleidskaart welke op 22 januari 2008 is vastgesteld. Op deze kaart (welke hieronder is ingevoegd) zijn de gronden onder de aanduidingen 'Lage archeologische verwachting' (groen), 'Hoge archeologische verwachting' (oranje) en 'Archeologische waarde' (rood) gebracht. De archeologische monumenten zijn met een arcering aangeduid. De archeologische verwachtingswaarde geeft een indicatie van de mogelijke archeologische waarden in een gebied.



Figuur 16. Archeologische beleidskaart gemeente Steenwijkerland (projectgebied ter hoogte van gele cirkel).

Voor een deel van het projectgebied geldt op basis van de geldende beheersverordening de dubbelbestemming ‘Waarde – Archeologie 2’. Deze dubbelbestemming is een vertaling van de in de archeologische waarden- en beleidskaart opgenomen aanduiding 'Hoge archeologische verwachting' (oranje). De dubbelbestemming bepaalt dat indien er bouwwerken met een oppervlakte groter dan 2.500 m^2 buiten de bebouwde kom worden gebouwd, de desbetreffende aanvrager een aanvullend en/of definitief archeologisch rapport te worden overgelegd waarin, naar het oordeel van het bevoegd gezag:

a) de archeologische waarden van de gronden die blijkens de aanvraag kunnen worden verstoord in voldoende mate zijn vastgesteld en
b) in voldoende mate is aangegeven op welke wijze de archeologische waarden worden bewaard of gedocumenteerd, dan wel:
c) in voldoende mate is aangegeven dat de archeologische waarden van de gronden niet onevenredig worden of kunnen worden geschaad, dan wel niet (meer) aanwezig zijn.

Overweging

Het uitvoeren van archeologisch onderzoek is niet noodzakelijk. Het plangebied grenst aan een al onderzocht gebied. De conclusie uit dat onderzoek, inhoudende dat het plangebied te te nat is om geschikt te zijn voor bewoning, geldt ook voor de voorliggende locatie. Er is een kans op het voorkomen van overdekte zandkoppen, met daarop wellicht resten van menselijke bewoning uit de steentijd. Het advies uit 2003 is om de uit te voeren werkzaamheden archeologisch te begeleiden. De werkzaamheden bestonden toen uit het verwijderen van de bouwvoor en veenlagen. Bij de aanleg van het zonnepark is er geen sprake van het weghalen van de bouwvoor en/of veenlagen. De panelen worden geplaatst op palen. Het plaatsen van de palen vormt een zeer kleine verstoring van een eventuele aanwezige archeologische vindplaats.

Een zonnepark is tijdelijk. De verwachtte levensduur is circa 25 jaar. Na de exploitatietermijn worden de opstellingen met zonnepanelen en de bekabeling verwijderd. Daarmee vinden ten opzichte van de realisatiefase geen bodemverstorende werkzaamheden plaats.

Cultuurhistorie
Als gevolg van het rijksbeleid ten aanzien van de monumentenzorg, is per 1 januari 2012 een wijziging van het Bro van kracht. De wijziging betreft artikel 3.1.6, tweede lid, onderdeel a, als gevolg waarvan alle cultuurhistorische waarden uitdrukkelijk dienen te worden meegewogen 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.

Om inzicht te krijgen in mogelijke archeologische waarden in het projectgebied is de Cultuurhistorische waardenkaart van de provincie Overijssel geraadpleegd. Zoals reeds in hoofdstuk 2 besproken, maakt het projectgebied voornamelijk deel uit van het type veenontginningslandschap. De invloeden van deze veenontginning zijn nog zichtbaar in de opstrekkende strokenverkaveling, waarin kavels van elkaar zijn afgescheiden door sloten en houtwallen. Ook zijn de smalle strokenverkaveling, de lintvormige bebouwing en de aanwezigheid van een achterkade, zijkaden en leidijken kenmerkend voor de veenontginning. Het landschap wordt nu nog gedomineerd door houtwallen die de langgerekte strokenverkaveling markeren.

De geraadpleegde cultuurhistorische waardenkaart geeft voor het projectgebied geen specifieke cultuurhistorisch waardevolle kenmerken. Uiteraard bezit het gebied bepaalde landschappelijke kenmerken die verwijzen naar historisch gebruik. Deze kenmerken en de wijze waarop er in dit project mee wordt omgegaan, zijn reeds uitvoerig beschreven in paragraaf 2.3 van deze ruimtelijke onderbouwing.

Conclusie
Gelet op het bovenstaande is project op het aspect cultuurhistorie uitvoerbaar.

4.6. Ecologie

Het project is getoetst aan de Wet natuurbeheer. De resultaten daarvan zijn opgenomen in de separaat beschikbare bijlage "Natuurtoets zonnepark Steenwijk" (Royal HaskoningDHV, 21 april 2020). Hierna zijn de conclusies weergegeven. Naderhand is de omvang van het project teruggebracht naar een zonnepark van circa 19 hectare. Die wijziging gaf aanleiding voor het uitvoeren van een aanvullende omgevingsscan (Royal HaskoningDHV, 21 april 2020). De omgevingsscan dient twee doelen:

1. de waarde van de omgeving voor weidevogels onderzoeken en benoemen;
2. toetsen of de conclusies van het eerder uitgevoerde onderzoek naar de natuureffecten ook de uitgangspunten van het gewijzigde project onderschrijven.

Resultaten natuurtoets
In deze natuurtoets zijn de mogelijke effecten van realisatie en gebruik van het zonnepark Steenwijk op beschermde natuurwaarden beschreven. De conclusies zijn als volgt:

- Met behulp van de nieuwe Aerius-calculator is het project doorgerekend. Om dat voldaan wordt aan 0,00 mol N/ha/j is verder geen ecologische beoordeling meer nodig.
- Andere storingsfactoren dan stikstof reiken minder ver en zullen geen negatieve effecten hebben op Natura 2000-gebieden.
- In het projectgebied en de directe omgeving kunnen broedende (weide)vogels voorkomen. Verstoring van broedende vogels moet voorkomen worden. In het projectgebied zijn gezien het intensief agrarische karakter verder geen beschermde soorten te verwachten.

- Het is niet uitgesloten dat de houtsingels en het bosje net buiten de projectlocatie leefgebied vormen van verschillende beschermde soorten: broedende vogels, steenmarter, egel, bunzing, hermelijn, wezel en vleermuizen. Verwijderen van deze begroeiing is niet voorzien. Als de houtsingels of het bosje verwijderd worden is er een kans op overtreding van verbodsbepalingen van de Wet natuurbescherming. Aanleg van het zonnepark heeft geen effect op de ecologische functies van de houtsingels en het bosje, mits verstoring van broedende vogels voorkomen wordt en verlichting beperkt wordt.
- De projectlocatie is op ruime afstand van het Natuurnetwerk Nederland gelegen en heeft daarom geen invloed op het NNN.

Resultaten omgevingsscan

Het projectgebied vormt geen geschikt leefgebied voor grutto, wulp en veldleeuwerik. Daarnaast is binnen een straal van 400 meter (maximale verstoringsafstand van dit zonnepark) nauwelijks geschikt leefgebied voor deze soorten aanwezig. Het voornemen heeft daarom geen enkele invloed op de staat van instandhouding van deze soorten.

Uit de omgevingsscan blijkt daarnaast dat er geschikter leefgebied aanwezig is, ver buiten de maximale verstoringsafstand van het zonnepark voor weidevogels. Indien er gewerkt wordt buiten het broedseizoen van vogels zijn geen aanvullende maatregelen nodig (zoals compensatie), omdat het zonnepark geen enkele invloed heeft op de staat van instandhouding van de bovengenoemde vogelsoorten.

Daarnaast blijven de conclusies uit de eerder opgestelde natuurtoets gehandhaafd.

Conclusie

Gelet op de bovenstaande resultaten is het project uit het oogpunt van natuurbescherming uitvoerbaar, mits verstoring van broedende vogels voorkomen wordt en de houtwallen en het bosje tijdens de uitvoering niet verlicht worden.

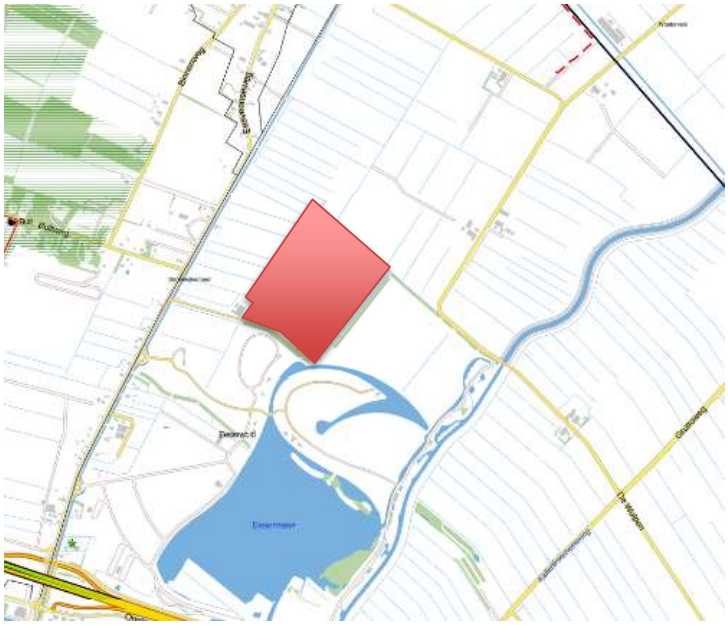
Opgemerkt wordt dat ten aanzien van gebiedsbescherming de conclusies uit de Aerius-berekening in beginsel ook van toepassing zijn op de opruimfase. Om het panelenveld te verwijderen (en eventueel een watergang terug te graven) zal niet meer voertuig- en machine-inzet nodig zijn dan voor de aanleg. Tevens mag verwacht worden dat voertuigen machines tegen die tijd aanmerkelijk schoner zullen zijn.

4.7. Externe veiligheid

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.

Overweging

Een zonnepark is geen kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object in de zin van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (er zijn geen personen aanwezig). Daarnaast ligt het geprojecteerde zonnepark ver buiten in de invloedssfeer van risicovolle objecten of gebieden in de omgeving (zie figuur 17, waarin in rood het projectgebied bij benadering is aangegeven). Een zonnepark is geen risicovolle inrichting.



Figuur 17. Uitsnede Risicokaart Overijssel (projectgebied binnen rode vlak).

Conclusie
De conclusie is dat uit het oogpunt van externe veiligheid er geen belemmeringen aan de orde zijn, waardoor het project op dit aspect uitvoerbaar is.

4.8. Luchtkwaliteit

Nederland heeft de Europese regels ten aanzien van luchtkwaliteit geïmplementeerd in de Wet milieubeheer. De in deze wet gehanteerde normen gelden overal, met uitzondering van een arbeidsplaats (hierop is de Arbeidsomstandighedenwet van toepassing). Kern van de wet is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Hierin staat wanneer en hoe overschrijdingen van de luchtkwaliteit moeten worden aangepakt. Het programma houdt rekening met nieuwe ontwikkelingen zoals bouwprojecten of de aanleg van infrastructuur. Projecten die passen in dit programma, hoeven niet meer te worden getoetst aan de normen (grenswaarden) voor luchtkwaliteit. De ministerraad heeft op voorstel van de voormalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ingestemd met het NSL. Het NSL is op 1 augustus 2009 in werking getreden. Ook projecten die 'niet in betekenende mate' (nibm) van invloed zijn op de luchtkwaliteit hoeven niet meer te worden getoetst aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit. De criteria om te kunnen beoordelen of er voor een project sprake is van nibm, zijn vastgelegd in de AMvB-nibm. In de AMvB-nibm is vastgelegd dat een grens van 3% verslechtering van de luchtkwaliteit (een toename van maximaal 1,2 µg/m³ NO_2 of PM_{10}) als 'niet in betekenende mate' wordt beschouwd.

Het project gaat in de gebruiksfase niet gepaard met verbranding van (fossiele) brandstoffen. Ook is er geen sprake van een significante verkeersaantrekkende werking. In de gebruiksfase vindt incidenteel verkeer plaats die samenhangt met het beheer en onderhoud van de zonneparken. Er vinden enkel (substantiële) verkeersbewegingen plaats in de aanlegfase.

Deze bestaan uit:
a. vrachtverkeer vanwege de levering van de panelen en stellages;
b. vrachtverkeer vanwege de levering van overige installaties, leidingen, hekwerken en vanwege grondverzet (watergangen);
c. normaal verkeer in verband met aanleg en montage enz.

Daarbij wordt benadrukt dat genoemde verkeersbewegingen van tijdelijke aard zijn. Voor de de berekening wordt uitgegaan van een reëel haalbare (minimale) aanlegperiode van 50 werkdagen.

<u>Vrachtverkeer ad a.</u>

Circa 58.000 panelen / 700 panelen per vrachtauto = 83 vrachtauto's.
83 vrachtauto's / 50 dagen x 2 bewegingen (heen en weer) = 3,31.
Afgerond: gemiddeld 4 vrachtautobewegingen per dag.

Vrachtverkeer ad b.
Dit aantal is op voorhand niet exact te bepalen, maar reëel is een om het gemiddelde ad a. ook hiervoor aan te houden, dus aanvullend 4 vrachtautobewegingen per dag gemiddeld.

Normaal verkeer ad c.
Reëel is om uit te gaan van 50 ter plaatse werkzame personen per dag, van gemiddeld 1,5 personen per auto en van twee bewegingen per auto. 50 / 1,5 x 2 = gemiddeld 67 autobewegingen per dag.

Voor de berekening in de NIBM-tool wordt daarom uitgegaan van:
- 75 voertuigbewegingen per etmaal;
- waarvan 12% vrachtverkeer.

Worst-case berekening voor de bijdrage van het extra verkeer als gevolg van een plan op de luchtkwaliteit

	Jaar van planrealisatie	2020
Extra verkeer als gevolg van het plan		
	Extra voertuigbewegingen (weekdaggemiddelde)	75
	Aandeel vrachtverkeer	12,0%
Maximale bijdrage extra verkeer	NO_2 in µg/m^3	0,12
	PM_{10} in µg/m^3	0,02
Grens voor "Niet In Betekenende Mate" in µg/m^3		1,2
Conclusie		
De bijdrage van het extra verkeer is niet in betekenende mate; geen nader onderzoek nodig		

Conclusie
Gelet op het bovenstaande leidt het project niet tot een verslechtering van de (lokale) luchtkwaliteit (in betekenende mate). De conclusie is dat het project op het aspect (lokale) luchtkwaliteit uitvoerbaar is.

4.9. Milieueffectrapportage

In bijlage C en D van het Besluit m.e.r. is aangegeven welke activiteiten in het kader van het bestemmingsplan plan-m.e.r.-plichtig, project-m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn. Voor deze activiteiten zijn in het Besluit m.e.r. drempelwaarden opgenomen. Daarnaast moet het bevoegd gezag bij de betreffende activiteiten die niet aan de bijbehorende drempelwaarden voldoen, na gaan of sprake kan zijn van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, gelet op de omstandigheden als bedoeld in bijlage III van de EEG-richtlijn milieueffectbeoordeling.

Realisatie van projecten met zonne-energie worden niet in het Besluit milieueffectrapportage genoemd. Zonneparken staan als zodanig niet op de D-, of C-lijst. Wel zijn er twee activiteiten op de D-lijst waar een zonnepark onder zou kunnen vallen:
- D9: Een landinrichtingsproject dan wel een wijziging of uitbreiding daarvan;
- D11.2: Een stedelijk ontwikkelingsproject;
- D22.1: De oprichting, wijziging of uitbreiding van een industriële installatie bestemd voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water.

Er is geen sprake van een landinrichting als bedoeld in de Wet inrichting landelijk gebied. De ontwikkeling van een zonnepark wordt niet onder categorie D9 geschaard, behalve in het geval dat een zonnepark onderdeel uitmaakt van een groter landinrichtingsproject. Er is ook

geen sprake een functiewijziging van in het landelijk gebied (de agrarische akker is met zonnepark nog steeds een akker). Ook de landschappelijke inpassings- en inrichtings-maatregelen (aanleg groen, dempen en graven water) zijn niet van zodanige aard en omvang dat sprake is van een mer-plichtig project als bedoeld in categorie D9 van het Besluit.

Gelet op landelijke ligging van het zonnepark is hier geen sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject.

Opgemerkt wordt dat de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State heeft aangegeven dat voor de aanleg van een zonnepark geen vormvrije m.e.r.-beoordeling noodzakelijk is (jurisprudentie 19-09-2018 ECLI:NL:RVS:2019:2770). De Afdeling bevestigt dat een zonnepark (als het onderhavige) geen landinrichtingsproject (D-9) en geen stedelijk ontwikkelingsproject (D-11.2) is. In het geval van dit project blijft het agrarisch gebruik door begrazing met schapen ook onderdeel van het toekomstige gebruik. De landschappelijke inpassing volgt de landschapsstructuur. Daarmee is er ook geen sprake van een herinrichting in de zin van een landinrichtingsproject.

Een zonnepark, zo oordeelt de Afdeling, is evenmin een industriële installatie bestemd voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water (D-22.1). De Afdeling motiveert waarom de onderliggende mer-richtlijn niet ziet op zonneparken. De mer-richtlijn (bijlage I, onder 2, en bijlage II, onder 3) en D-22.1 van het Besluit mer, gaan over industriële (verbrandings-)installaties waarbij een brandstof wordt ingezet en op thermische centrales. Bij zonneparken wordt geen brandstof ingezet. Verder is er geen sprake van opwekking van thermische energie, maar wordt stralingsenergie (zonlicht) rechtstreeks omgezet in elektrische energie.

Conclusie
Gelet op de kenmerken en ligging van het project en de aard van de milieueffecten (zeer beperkt), wordt geconcludeerd dat er geen aanleiding is voor het uitvoeren van een m.e.r.-beoordeling.

4.10. Reflectie en duisternis

Zonnepanelen worden vaak in verband gebracht met reflectie van licht. Moderne zonnepanelen hebben echter niet veel reflecties om de eenvoudige reden dat licht dat gereflecteerd wordt niet effectief is voor het opwekken van elektriciteit. Het percentage reflecties gaat om 3 à 5% bij een normale lichtinval. De reflecties (voor zover nog aanwezig) hangen daarbij af van de locatie (stand en hoogte spiegelend vlak) en de stand van de zon (de tijd en de tijd van het jaar). De hoek van de invallende lichtstraal bepaalt de hoek van de uitvallende lichtstraal. Hoe steiler de helling van de panelen, hoe groter de kans op hinder.

Wanneer de panelen vrij vlak (35 graden of minder) worden opgesteld, gaat de reflectie omhoog. Dan is er voor de omgeving geen hinder door reflectie. Logischerwijs is achter de zonnepanelen (noordzijde) ook geen sprake van een spiegelend effect. De zonnepanelen op deze locatie worden gerealiseerd in een hellingshoek van 10 tot 15 graden. Hinder door reflectie is bij de gekozen opstelling daarom niet te verwachten. Opgemerkt wordt dat het park geen hinder veroorzaakt voor vliegverkeer (ligt niet in een laagvliegroute).

Conclusie
Met betrekking tot duisternis kan worden opgemerkt dat het project geen lichtuitstraling veroorzaakt. Er is op het terrein geen sprake van verlichting.

4.11. Magnetische velden

Zowel bij de omvormers als de transformatoren zullen extreem laagfrequente elektromagnetische velden (ELF) vrijkomen. Ten aanzien van elektromagnetische straling bij hoogspanningsmasten hanteert de overheid een voorzorgprincipe waarbij een grens wordt aangehouden van 0,4 micro Tesla (µT). De GGD-en adviseren om ook bij ander bronnen van ELF-EM velden, zoals transformators, dit voorzorgsprincipe te hanteren.

Vandaar het advies om dit voorzorgsprincipe ook te hanteren bij de ontwikkeling van een zonnepark door de afstand van een zonnepark tot woningen en gevoelige bestemmingen zodanig te laten zijn dat de magnetische veldsterkte bij de gevoelige bestemmingen niet boven de advieswaarde van 0,4 µT komt. Dit wordt hoofdzakelijk gedaan door een zonnepark intern te zoneren. De zone van landschappelijke inpassing rondom het zonnepark voorziet in een zone zonder elektrische installaties rondom het zonnepark. Gezien de afstand van zowel omvormers als de transformatoren tot de randen van het zonnepark en het zonnepark tot de dichtstbijzijnde woningen (zie ook paragraaf 4.1.) zijn magneetvelden van 0,4 µT op woningen door het zonnepark uitgesloten.

Conclusie
Het project is uit oogpunt van voldoende bescherming tegen elektromagnetische straling uitvoerbaar.

5. Procedure en uitvoerbaarheid

5.1. Procedure

Artikel 3.1.1 van het Bro en artikel 6.18 van het Bor verplicht om bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning overleg te voeren met het Rijk, de provincie en het waterschap. Dit overleg is vormvrij en de betreffende instanties kunnen ook aangeven wanneer overleg niet nodig is.

Burgers en maatschappelijke instanties worden tijdens de termijn van terinzagelegging van het ontwerpbesluit in de gelegenheid gesteld hun zienswijze kenbaar te maken.

5.2. Participatie / overleg met de omgeving

Initiatiefnemer heeft omwonenden bij de voorbereiding van het project betrokken. De verslaglegging daarover heeft plaatsvonden in een vertrouwelijke separate notitie die als bijlage bij deze onderbouwing is gevoegd. Deze notitie is vertrouwelijk omdat er persoonsgegevens in zijn vermeld. Hierna volgt een opsomming van de informatie- en communicatieactiviteiten ten behoeve van het project:

1) 15 mei 2018 bewoners (Eeserwold) informeren over variant zonnepark op land;
2) 4 juli 2018 1e informatiebijeenkomst bewoners Eesveen;
3) 11 juli 2018 terugkoppeling resultaten ontwikkeling met bewoners Eeserwold;
4) 6 september 2018 de 2e bijeenkomst bewoners Eesveen terugkoppeling resultaten en visualisatie;
5) 20 september 2018 overleg dorpsbelang Eesveen;
6) 25 oktober 2018 toesturen brief aan omwonenden mogelijkheid zonnepanelen tegen inkoopsprijs of financieel aanbod;
7) Meerdere persoonlijke gesprekken met omwonenden die daar behoefte aan hadden;
8) 25 oktober 2018 tot 2019 regelmatige telefonische updates dorpsbelang Eesveen;
9) 18 september 2019 persoonlijk gesprek met dorpsbelang Eesveen (Jan Willem Reilink).
10) 5 oktober 2019 aanwezig op de openkavel dag van “Landgoed de Woldberg”.

In het algemeen kan uit de bijeenkomsten geconcludeerd worden dat er veel draagvlak is voor het project bij de bewoners van Eeserwold. Vanuit de bewoners van Eesveen is bezorgdheid uitgesproken over de eventuele zichtbaarheid van het zonnepark. Door middel van een visualisatie van het project is het zicht vanaf o.a. de Eesveenseweg weergegeven. Diverse omwonenden zijn ingegaan op het aanbod voor zonnepanelen tegen inkoopsprijs of een financieel aanbod. Een aantal omwonenden is ondanks het voorgaande nog kritisch. Door middel van persoonlijke gesprekken met deze bewoners wordt geprobeerd om vragen te beantwoorden en zorgen weg te nemen.

5.3. Economische uitvoerbaarheid

Er zijn geen gemeentelijke kosten (met uitzondering van de kosten voor het in procedure brengen van de omgevingsvergunning) aan het plan verbonden. De kosten die de gemeente Steenwijkerland maakt voor de procedure kunnen worden gedekt uit de leges. Met de gemeente wordt een anterieure overeenkomst afgesloten die ingaat op de vergoeding van planschade, de realisatie van de bij de bij het project behorende inrichtingsmaatregelen en de uitvoering van de omgevingsbijdrage.

Gelet op de aard (geen gebouw) en omvang van het voornemen kan een exploitatieplan achterwege blijven. De kosten voor de uitvoering van het voornemen en daarmee samenhangende kosten komen voor rekening van de initiatiefnemer.

5.4. Crisis- en herstelwet, zienswijzen en beroep

Sinds 25 april 2013 heeft de Crisis- en herstelwet (Chw) een permanent karakter gekregen. Voor deze omgevingsvergunning is deze wet relevant. In Bijlage I bij de Chw is een aantal categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten opgenomen. Eén daarvan is "Duurzame energie". Als een project onder één van de (sub)categorieën (en de bijbehorende voorwaarden) valt, dan is voor alle besluiten en dus ook besluiten op grond van de Wabo de stroomlijning van procedures voor projecten van afdeling 2, hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing (onder meer de toepassing van het relativiteitsbeginsel bij het beoordelen van beroepsgronden).

Na kennisgeving en terinzagelegging van de ontwerpomgevingsvergunning (inclusief deze ruimtelijke onderbouwing) kan iedereen een zienswijze op het betreffende ontwerpbesluit indienen (art. 3.12 lid 5 Wabo). Overigens kunnen alleen belanghebbenden bezwaar maken en in beroep gaan.

Na publicatie en terinzagelegging van de verleende omgevingsvergunning kan een belanghebbende in beroep bij de Rechtbank. Na de beroepsprocedure bij de Rechtbank staat hoger beroep open bij de Raad van State.

6. Conclusies

In voorliggende ruimtelijke onderbouwing is de voorgenomen bouw van het zonnepark getoetst aan het ruimtelijk beleid en wet- en regelgeving ten aanzien van relevante sectorale aspecten. Uit de toetsing blijkt het volgende:

- de beoogde ontwikkeling is niet in strijd met het rijks-, provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk beleid;
- de beoogde ontwikkeling past binnen de bestaande ruimtelijke en functionele structuur;
- Het landschapsontwerp vormt een verbeelding van het landschappelijk kader. Het landschappelijk inpassingsplan volgt het vigerende beleid van gemeente en provincie. Het landschap blijft open, randen worden minder nadrukkelijk zichtbaar door afkadering met grondlichaam van minimaal benodigde hoogte of groeninrichting op veendijken. Panelenvelden volgen de oorspronkelijke kavelrichting en grenzen;
- ook de diverse andere omgevingsaspecten staan de uitvoering van het project niet in de weg;
- er is sprake van een economisch uitvoerbaar project;
- er is uitvoerig overleg gevoerd met omwonenden en andere belanghebbenden;
- het project levert een bijdrage aan de ambities met betrekking tot het opwekken van duurzame energie.