

Zonnevelden op Terschelling beleidsvisie 2017

Hoofdstuk 1 Inleiding

De Waddeneilanden hebben in het ambitie-manifest uit 2007 vastgelegd dat zij de ambitie hebben in 2020 volledig zelfvoorzienend te zijn op het gebied van duurzame energie- en watervoorziening. Voor duurzame energievoorziening is op dit moment zon- en windenergie het meest bereikbaar en daarmee voor de hand liggend. Nieuwe vormen van energie-opwekking zijn veelal nog in ontwikkelingsfase en daarmee nog niet op de markt.

De provincie Fryslan heeft in de provinciale verordening Romte de Wadden uitgesloten van de bouw van windmolens. Dit beleidsdocument zal zich daarom uitsluitend richten op zonne-energie en in het bijzonder op zonnevelden. Hoewel het eerste uitgangspunt is en blijft om zonnepanelen op daken te situeren en in tweede instantie meervoudig ruimtegebruik te stimuleren, is dat potentieel ontoereikend voor de energiebehoefte van Terschelling. Energiebesparing is een volgend middel dat gestimuleerd moet worden om de ambitie te kunnen realiseren. Ook dat potentieel is ontoereikend om volledig zelfvoorzienend te kunnen zijn. Daarom kan Terschelling er niet omheen om op dit moment ook enkelvoudig ruimtegebruik voor zonne-energie toe te staan. Uitgangspunt is daarbij wel dat het om tijdelijke installaties gaat tot er effectievere en minder visueel storende alternatieven ontwikkeld worden. Er zijn verschillende voornemens om op Terschelling zonnevelden te realiseren. De huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen staan deze ontwikkelingen echter niet toe. Om te voorkomen dat willekeurige locaties worden voorgedragen als potentiële locatie voor zonneweides, is het wenselijk dat de gemeente Terschelling voor de ontwikkeling van zonnevelden een ruimtelijk afwegingskader en een toetsingskader voor omgevingsvergunningen geeft.

In deze beleidsvisie wordt in hoofdstuk 2 het wettelijk- en beleidskader van Rijk, provincie en gemeente gegeven waarbinnen het ruimtelijk afwegingskader voor het plaatsen van zonnepanelen en zonnevelden zich kan begeven.

In hoofdstuk 3 wordt het ruimtelijk afwegingskader gegeven. Als eerste worden de algemene uitgangspunten benoemd die de hoofdlijnen vormen van het afwegingskader. Vervolgens wordt per gebiedsgroep een specifiek ruimtelijk afwegingskader gegeven. Niet voor elk gebied kan op grond van wet- en regelgeving en beleid hetzelfde ruimtelijk afwegingskader gelden. Er wordt in deze beleidsvisie onderscheid gemaakt tussen: erven in het bebouwde gebied, dorpsranden, open polder en binnenduintrand, en de natuurgebieden. Bij erven wordt onderscheid gemaakt tussen dakopstellingen en grondopstellingen. De natuurgebieden worden onderverdeeld in open duingebied, bebouwd duingebied, en de bossen. Tot slot wordt dit hoofdstuk afgesloten met een analyse van de mogelijkheden op Terschelling voor meervoudig ruimtegebruik, anders dan op daken van gebouwen.

In hoofdstuk 4 tenslotte wordt een samenvatting gegeven.

Als bijlage 1 is de reactienota opgenomen van de adviezen van de vooroverlegpartners, waarop de ontwerpvisie is aangepast.

In bijlage 2 is de beantwoording inspraakreacties opgenomen.

In bijlage 3 zijn de vooroverlegreacties integraal opgenomen.

In bijlage 4 zijn de inspraakreacties integraal opgenomen.

Hoofdstuk 2 Beleid en wetgeving

Wetgeving

Besluit omgevingsrecht (Bor)

In bijlage II artikel 2 van het Besluit omgevingsrecht is opgenomen dat zonnecollectoren en zonnepanelen onder voorwaarden vergunningsvrij zijn (lid 6). Monumenten zijn uitgesloten van deze regeling (bijlage II, artikel 4a Bor) met uitzondering van die onderdelen van het monument dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Indien het plaatsen van zonnecollectoren en zonnepanelen niet vergunningsvrij is, kan medewerking worden verleend door middel van een omgevingsvergunning.

Provinciaal beleid Fryslan

Verordening Romte Fryslan (2014)

De provincie Fryslan heeft op 25 juni 2014 de provinciale verordening Verordening Romte Fryslan vastgesteld en op 7 maart 2015 na de vaststelling van de notitie Romte for Sinne geconsolideerd. Hierin is in hoofdstuk 7.1 vastgelegd dat ruimtelijke plannen voor gronden aangewezen als onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) niet mogen leiden tot significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden of tot significante vermindering van de oppervlakte van die gronden of significante aantasting van de samenhang tussen de EHS gebieden. Onder voorwaarden kan hiervan worden afgeweken en moet er compensatie tegenover staan.

De provincie Fryslan heeft op 18 februari 2015 de notitie Romte for Sinne vastgesteld. Deze notitie heeft een doorvertaling gekregen in de geconsolideerde versie van de Verordening Romte waarin in hoofdstuk 9 Duurzame energie in paragraaf 4 de voorwaarden zijn gegeven voor Opstelling voor zonne-energie. De aanwijzingen hebben uitsluitend betrekking op opstellingen in het landelijk gebied. Kort gezegd (voor zover relevant voor Terschelling):

- a. opstellingen aansluitend op bestaand stedelijk gebied;
- b. op erven en bouwpercelen in het landelijk gebied alleen voor eigen gebruik;
- c. op de bestemming bestaande nutsvoorzieningen of infrastructuur met uitzondering van historische infrastructuur of groene dijklichamen;
- d. op gronden deel uitmakend van de EHS uitsluitend voor beheer en onderhoud van dat gebied.

Op de Waddeneilanden kan worden afgeweken van het gestelde in a. en d.

Ook kan worden afgeweken van c. als de opstelling in omvang beperkt blijft en de historische en landschappelijke kwaliteiten voorop blijven staan.

Alle afwijkingen dienen te worden gemotiveerd en onderbouwd.

Romte for Sinne (2015).

De notitie Romte for Sinne is op 18 februari 2015 door Provinciale Staten Fryslân vastgesteld, met als doel uiteen te zetten waar en onder welke voorwaarden de provincie ruimte wil bieden aan de plaatsing van opstellingen van zonnepanelen. Deze notitie heeft zijn doorvertaling gekregen in de geconsolideerde Verordening Romte (zie hiervoor).

Gemeentelijk beleid

Ambitiemanifest (2007).

In 2007 hebben de gezamenlijke besturen van de Waddeneilanden 'Het Ambitiemanifest Waddeneilanden. De energieke toekomst.' ondertekend. De duurzame ambitie is als volgt omschreven: 'Het is onze ambitie om alle Waddeneilanden in 2020 volledig zelfvoorzienend te laten zijn op het gebied van duurzame energie en watervoorziening.' Voor de uitvoering van deze ambitie is inmiddels een derde Uitvoeringsprogramma 2015-2018' opgesteld, waarin staan opgenomen de projecten en initiatieven die bijdragen aan het behalen van de ambitie.

Bestemmingsplannen.

Het planologisch beleid is vastgelegd in bestemmingsplannen en beheersverordeningen. In deze ruimtelijke plannen is niet expliciet aandacht gegeven of ruimte geboden aan de aanleg van zonnenvelden. In veel bestemmingen is het mogelijk om bouwwerken, geen gebouw zijnde te realiseren ten behoeve van de bestemming. Dat betekent dat in de meeste gevallen een grondgebonden opstelling van zonnepanelen voor eigen gebruik, ten dienste van de bestemming, in principe mogelijk zou kunnen zijn. Grondgebonden opstellingen ten dienste van extern energiegebruik (doorverkoop aan derden) vallen niet binnen deze regeling.

Participatieavond zon en wind (2014).

In november 2014 is door de gemeente een participatieavond rond het thema zon- en windenergie georganiseerd. In verschillende groepen is gediscussieerd over de (on)wenselijkheid van duurzame energieopwekking op verschillende locaties. Ongeacht of het uitvoerbaar zou zijn, werd een voorkeur uitgesproken voor zonnenvelden op de waddendijk, overkappingen van parkeerplaatsen en in ontoegankelijk natuurgebied. Uitdrukkelijke weerstand was er tegen zonnenvelden in de open polder ten zuiden van de hoofdweg.

Minder weerstand was er bij het idee van windmolens op Terschelling. Er werd door de meerderheid ingezien dat met zonnenvelden alleen de ambitie niet gehaald zou kunnen worden.

De conclusies van deze avond zijn door de raad ter kennisgeving aangenomen en dienen meegenomen te worden in beleid.

TS25 (2016).

In mei 2016 heeft de gemeenteraad een toekomstvisie vastgesteld. Aan de toekomstvisie TS25 – Terschelling in 2025 is een breed participatietraject voorafgegaan. In de TS25 is hoofdstuk 4.1 gewijd aan

Milieu, klimaatbestendigheid en duurzaamheid. Hierin worden voor duurzaamheid de volgende prioriteiten gesteld: 'Wij willen zelfvoorzienend qua water- en energievoorziening zijn. Energieopwekking moet passen bij onze kernwaarden en wij zetten in op een duurzame energiemix. Terschelling stelt zich open als proeftuin voor duurzame innovatieve concepten.' Voor de 'ontwikkelrichtingen energie' worden de volgende drie principes onderscheiden om de duurzaamheidsambitie te realiseren. Ten eerste het besparen van energie en voorkomen van afval met de gedachte 'dat wat niet gebruikt wordt, hoeft ook niet te worden opgewekt of te worden verwerkt'. Ten tweede gebruik maken van duurzame energiebronnen, zoals uit biomassa, zon, wind en getijdenstroming en slim hergebruik van reststromen, producten en grondstoffen. En ten slotte het zo efficiënt mogelijk gebruik maken van de resterende fossiele energie, dit zijn de energiebronnen die op kunnen raken. Op termijn dient dit een volledig fossielvrij energieconcept te worden.

'Kansrijk is om daarbij in te zetten op een mix van duurzame energiebronnen. Dit vraagt soms om ingrijpende maatregelen. Eén of meerdere windmolens en een zonneakker op Terschelling zijn dan een optie. Wel moeten de projecten zo veel mogelijk uit het zicht blijven en ook de polder ontzien. De maatregelen mogen niet ten koste gaan van het beschikbare agrarisch areaal en de ruimtelijk kwaliteit. Maatregelen en locaties moeten aansluiten bij waar de vraag is en het moet 'van ons' zijn, bij ons passen.'

De raad heeft het voorgenomen zonneveld Hee aangewezen als proefproject en als voorloper op het ruimtelijk beleid met betrekking tot het plaatsen van zonnevelden.

Structuurplan "Terschelling voorbij 2000" (2001).

In het Structuurplan "Terschelling voorbij 2000" zijn streefbeelden geformuleerd over alle ruimtelijke en maatschappelijke aspecten voor Terschelling. De ambitie om zelfvoorzienend te zijn in 2020 bestond nog niet ten tijde van de ontwikkeling van het structuurplan en werd ook niet voorzien. Daarom is grootschalige energieopwekking door zonnevelden niet opgenomen in het structuurplan. Wel is de basis gelegd voor het Landschapsontwikkelingsplan door een duidelijke visie neer te leggen over de indeling van het landschap. Deze visie geeft duidelijk weer waar zich de bebouwingsconcentraties bevinden, de zone van het in stand te houden en te versterken elzensingellandschap en waar zich de belangrijk visuele-ruimtelijke relatie tussen open polder en het elzensingel- en duinlandschap bevindt en waar verdere verdichting niet gewenst is.

Landschapsontwikkelingsplan (2004).

Het Landschapsontwikkelingsplan is een verdere uitwerking van de landschapsvisie die in het Structuurplan is neergelegd.

Inventarisatie Cultuurlandschap Terschelling (2009).

Als verdere uitwerking van het Landschapsontwikkelingsplan heeft Landschapsbeheer Friesland in 2009 een inventarisatie van het cultuurlandschap van Terschelling gemaakt. Daarin zijn de elzensingels, houtsingels en hakbosjes in kaart gebracht en op kwaliteit beoordeeld. Ook is een kaart opgenomen met mogelijkheden voor herstel van het landschap. In de recent vastgestelde bestemmingsplannen is deze inventarisatie als toetsingskader voor het cultuurlandschap vastgesteld.

Toeristische toekomstvisie (2007).

Uit onderzoeken blijkt dat het landschap van Terschelling een belangrijk bezoeks-motief is van onze gasten. In de Toeristische toekomstvisie wordt het belang van het landschap voor het toeristische product dan ook onderschreven en is dit reden om te streven de visuele kwaliteit van het Terschellinger landschap actief te verbeteren. Tevens wordt gesteld dat ingezet wordt de belevingswaarde van de dorpen te verbeteren. Aspecten als het dorpsgezicht spelen hierin een rol.

Duurzaamheid is in de Toeristische toekomstvisie niet onderkend als een trend of ontwikkeling en is als zodanig niet behandeld.

Motie zonneveld Hee (2016)

Op 29 maart 2016 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarbij het voorgenomen zonneveld Hee als proefproject is aangewezen en als voorloper op het ruimtelijk beleid met betrekking op het plaatsen van zonnevelden.

Hoofdstuk 3 Afwegingskader

Algemene uitgangspunten

Terschelling heeft een gevarieerd landschap met lintbebouwing in open polderlandschap, elzensingellandschap en natuurgebieden met bossen, heide- en duinlandschappen. In dit landschap moet ruimte gevonden worden om zonnevelden te kunnen plaatsen. De Waddeneilanden hebben immers de ambitie uitgesproken om in 2020 zelfvoorzienend te zijn op het gebied van duurzame energie en water. De gemeenteraad heeft deze ambitie met de vaststelling van de toekomstvisie TS25 opnieuw bevestigd.

Zonne-energie is vooralsnog de belangrijkste component om deze ambitie te kunnen halen. Om in onze totale energiebehoefte te kunnen voorzien met zonne-energie moet circa 100 hectare aan zonnepanelen worden geplaatst. Deze oppervlakte is gebaseerd op onderzoeken van Ecofys Beleidsvisie Terschelling Duurzaam en Zelfvoorzienend (2010) en Grondmij Energievisie Terschelling (2011) die beide een totale energiebehoefte van circa 95.000.000 kWh per jaar voor Terschelling in 2020 voorzien, omgezet in oppervlakte zonnepanelen. Met alleen zonnepanelen op de daken kan deze omvang nooit gehaald worden. Vooralsnog zijn andere energievormen onbereikbaar, ontoelaatbaar of onbetaalbaar en anders nog in experimentele fase. Op dit moment is zonne-energie de meest haalbare en toegankelijk vorm van duurzame energie die op Terschelling geproduceerd kan worden.

Toch zal de inzet van grond niet feitelijk 100 ha bedragen, omdat er ambities zijn om te besparen op energie en om energie op te wekken met andere methodes. Er kan een energiebesparing van maximaal 25% worden behaald, het equivalent van 25 ha. Particulieren kunnen het eigen dak/erf voor eigen verbruik in totaal met maximaal 10 ha zonnepanelen beleggen, vanwege de zeer geringe rentabiliteit van overproductie, d.w.z. productie dat niet voor eigen gebruik is. Er kan gerekend worden met een potentiële energieproductie uit afval en biomassa van maximaal 20% ofwel 20 ha. En uitgaande van een aandeel windenergie door (nieuw te ontwikkelen) kleine windturbines van maximaal 5% ofwel 5 ha, wordt een totaal van ten hoogste 60% energieverbruik op andere manieren dan zonnevelden geproduceerd of bespaard. Daarmee kan de reële ambitie worden teruggebracht tot 40 ha zonneveld.

Zonnevelden hebben impact op het landschap. Voor toeristen is het landschap een belangrijke reden om naar Terschelling te komen, zoals blijkt uit diverse onderzoeken. Er zullen derhalve zorgvuldige afwegingen gemaakt moeten worden voor de plaatsing van zonnevelden om het landschap en de beleving van het landschap zo min mogelijk geweld aan te doen.

Uitgangspunt is dat zonnevelden zoveel mogelijk buiten beeld blijven en visueel afgeschermd worden zonder afbreuk te doen aan het bestaande landschapstype. Als algemeen uitgangspunt voor alle landschappen geldt dat open gebieden open moeten blijven, gesloten landschappen gesloten, dat bebouwing geconcentreerd wordt en dat de zonnevelden geen negatieve effecten op de natuurwaarden mogen hebben. De landschappelijke waarden zoals het oude slenkenpatroon moeten zichtbaar blijven, dus belangrijke doorkijken van polder naar duin of binnenduintrand moeten open blijven.

Uitgangspunt is dat zonnevelden van tijdelijke aard zijn. Zonnevelden hebben impact op het landschap en de ruimtelijke omgeving en zullen op termijn worden vervangen zodra er betere en minder landschapsvervuilende alternatieven beschikbaar zijn.

Niet voor elk gebied kan hetzelfde ruimtelijk afwegingskader gelden. Er zijn immers een aantal fundamenteel verschillende gebieden aan te wijzen, waarvoor andere wetgeving geldt, die andere functies en gebruikers hebben, andere landschapstypes zijn en waarvoor dus een andere afweging gemaakt kan of moet worden.

Het landschap van Terschelling kan van noord naar zuid in een aantal zones worden verdeeld: strand, duinen, binnenduintrand, polder, kwelder. En op de grens van de binnenduintrand en de polder liggen de meeste dorpen.

Het strand en de kwelder worden om vele redenen op voorhand uitgesloten van het plaatsen van zonnepanelen: o.a. de natuurwaarden, grote kwetsbaarheid door storm en hoog water, en door niemand als potentiële locatie geopperd.

Het afwegingskader voor het plaatsen van zonnepanelen wordt in deze beleidsvisie onderverdeeld in vijf ruimtelijk te onderscheiden gebiedsgroepen. Deze ruimtelijke gebieden zijn onderverdeeld in:

- a. erven in het bebouwde gebied;
- b. dorpsranden;
- c. open polder en binnenduintrand;
- d. natuurgebieden.

Van deze gebieden wordt omschreven wat daaronder verstaan wordt en welk afwegingskader voor dit specifieke gebied van toepassing is voor het plaatsen van zonnepanelen c.q. zonnevelden. Voor de gebiedsaanduiding wordt aangesloten bij de aanduidingen op de bovenstaande kaart uit het Structuurplan "Terschelling voorbij 2000" en het Landschapsontwikkelingsplan 2004.

Voor alle planvoornemens voor het plaatsen van zonnepanelen of de aanleg van zonnevelden geldt dat buiten dit beleidskader ook het reguliere toetsingskader van toepassing is. Daaronder vallen onder andere de Wet ruimtelijke ordening, de Wabo, Waterwet, Natuurbeschermingswet, Flora en faunawet, etc.

Voor alle planvoornemens voor de aanleg van zonnevelden dient een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan of een wijziging van het bestemmingsplan te worden verleend. Hierbij is er de kans dat door eigenaren van gronden in de directe omgeving van het plangebied bij de gemeente op grond van artikel 6.1 van de Wro een verzoek tot tegemoetkoming in de planschade wordt ingediend.

De mogelijke kosten die samenhangen met deze tegemoetkoming in de planschade zullen door de initiatiefnemers moeten worden gedragen. Dit wordt vastgelegd door middel van een planschadeovereenkomst met de initiatiefnemers.

Daarbij dient rekening gehouden te worden met de (on)mogelijkheden en kosten voor de aansluiting op het energienetwerk. Daarvoor dient in een zo vroeg mogelijk stadium contact te worden opgenomen met de netbeheerder.

Uitgangspunt moet zijn dat de zonnepanelen in een oost-westpositie geplaatst worden voor spreiding van de stroomopwekking en ter ontlasting van het energienetwerk.

Erven

Definitie 'erf' volgens het Besluit omgevingsrecht: al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden.

Voor het plaatsen van zonnepanelen op erven bij woningen, bedrijven, instellingen, en bij andere hoofdgebouwen, wordt onderscheid gemaakt tussen een dakopstelling en een grondopstelling.

Dakopstelling

Van dakopstelling wordt gesproken op het moment dat zonnepanelen op een dak of overkapping worden geplaatst. Een dakopstelling is veelal vergunningsvrij.

Het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) heeft hiervoor specifieke voorwaarden opgenomen in artikel 2, lid 6, bijlage II, Bor:

een collector voor warmteopwekking of een paneel voor elektriciteitsopwekking op een dak, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. indien op een schuin dak:

1°. binnen het dakvlak,

2°. in of direct op het dakvlak, en

3°. hellingshoek gelijk aan hellingshoek dakvlak,

b. indien op een plat dak: afstand tot de zijkanten van het dak ten minste gelijk aan hoogte collector of paneel, en

c. indien de collector of het paneel niet één geheel vormt met de installatie voor het opslaan van het water of het omzetten van de opgewekte elektriciteit: die installatie aan de binnenzijde van een bouwwerk is geplaatst;

Monumenten zijn uitgesloten van deze regeling (bijlage II, artikel 4a Bor) met uitzondering van die onderdelen van het monument die uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde hebben.

Grondopstelling

Bij een grondopstelling worden zonnepanelen op een constructie op de grond geplaatst. Een grondopstelling is vooralsnog altijd vergunningplichtig. Het planologisch regime is het eerste toetsingskader. Het planologisch beleid is vastgelegd in bestemmingsplannen en beheersverordeningen. In deze ruimtelijke plannen is niet expliciet aandacht gegeven aan energieopwekking door middel van zonnepanelen of grondopstellingen bij woningen.

Wel is het in veel bestemmingen mogelijk om bouwwerken, geen gebouw zijnde te realiseren ten behoeve van de bestemming. Dat betekent dat in de meeste gevallen een grondgebonden opstelling van zonnepanelen voor eigen gebruik, ten dienste van de bestemming, in principe mogelijk is. In de recente ruimtelijke plannen zijn voor overige bouwwerken, geen gebouw zijn tot 5 meter hoogte geen andere voorwaarden verbonden.

In bestemmingen waarbinnen een regeling voor 'overige bouwwerken, geen gebouw zijnde' is opgenomen, kan ten behoeve van eigen gebruik (dat wil zeggen ten dienste van de bestemming) voor een grondopstelling van zonnepanelen een omgevingsvergunning bij recht worden verleend.

De toetsing voor 'eigen gebruik' is eenvoudig: het totale energieverbruik (elektra en gas) omgezet naar kWh wordt vergeleken met het opgesteld vermogen. Als deze min of meer overeenkomen, of het opgesteld vermogen lager is dan het 'eigen verbruik', kan worden gesteld dat de energie voor eigen gebruik wordt opgewekt. Door ook het gasverbruik te betrekken in deze berekening is het voor de gebruiker mogelijk om het energieverbruik op termijn gasvrij te maken.

Toetsing aan Bouwbesluit, Bouwverordening en welstandsnota zijn de aanvullende toetsingskaders.

Een hoge constructie waarbij de zonnepanelen al of niet aaneengesloten een oppervlakte vormen, moet worden beschouwd als een overkapping. In de bestemmingsplannen en beheersverordeningen valt deze onder de regeling voor 'Aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen'. Artikel 2, lid 3, bijlage II, Bor stelt de voorwaarden waaronder een overkapping onder voorwaarden vergunningsvrij is. Deze overkapping is in ieder geval uitgesloten bij recreatiewoningen.

Grondgebonden opstellingen op een erf die ten dienste van extern energiegebruik (doorverkoop aan derden) worden gerealiseerd of gebruikt, staan niet ten dienste van de bestemming en daarom zijn ze altijd in strijd met de bestemming. De bovenstaande regeling waarbij met een reguliere omgevingsvergunning een grondgebonden opstelling kan worden gerealiseerd, is dan niet van toepassing.

Vooralsnog is het bijzonder onaantrekkelijk om als particulier of bedrijf stroom te produceren voor extern gebruik. Alleen in grote oppervlaktes met subsidies kan het aantrekkelijk zijn. Gezien de relatief beperkte oppervlakte van erven op Terschelling en de ruime berekening van 'eigen gebruik' is het onwaarschijnlijk dat in normale situaties een beroep op deze mogelijkheid wordt gedaan.

Het Bor geeft in artikel 4, lid 3, bijlage II, Bor de mogelijkheid om in strijd met het bestemmingsplan met een reguliere omgevingsvergunning toestemming te verlenen aan de realisatie van:

een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

- a. niet hoger dan 10 m, en
- b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;

De begrenzing van 50m² maakt deze regeling voor het produceren van stroom voor extern gebruik onaantrekkelijk. Een omgevingsvergunning voor een grondgebonden opstelling groter dan 50m² op een erf ten behoeve van extern gebruik kan alleen met een uitgebreide voorbereidingsprocedure worden verleend. Op erven buiten het bestaand stedelijk gebied zal alleen worden meegewerkt indien het project voldoet aan de randvoorwaarden die aan opstellingen gesteld zijn in de paragrafen 'Dorpsranden' en 'Binnenduinrand'.

Dorpsranden

De provincie Fryslân geeft in de Romte for Sinne een voorkeur aan plaatsing van zonnenvelden aansluitend aan de rand van de dorpen als uitbreiding van het stedelijk gebied. Als indicatie denkt de provincie aan locaties die zijn gelegen binnen een afstand van 50m bij dorpen. Hoewel de provincie van mening is dat op de Waddeneilanden het niet altijd mogelijk zal blijken om opstellingen te realiseren binnen of aansluitend aan dorpsgebieden, zien wij op Terschelling wel beperkte mogelijkheden, hoewel deze alle in strijd zijn met de geldende bestemmingsplannen. Daarbij dienen de volgende uitgangspunten:

- a. aansluitend aan een dorp;
- b. geen verlenging van een dorp aan de oost- en westzijde;
- c. plaatsen aan de noord- of zuidzijde;
- d. vrije doorkijken behouden zoals weergegeven in het Landschapsontwikkelingsplan;
- e. 'natuurlijke' grenzen zoals sloten, wegen en paden niet overschrijden;
- f. uitsluitend lage grondopstelling van ten hoogste 1,00 meter;
- g. terrein visueel afschermen met aarden wal of lage begroeiing;
- h. trafo aansluitend aan bestaande bebouwing of begroeiing en zo laag als technisch mogelijk;
- i. participatie van aanwonenden is wenselijk.

De dorpen aan de hoofdweg worden gescheiden door kleine open stukken. Daarmee ontstaat een afwisselend open en gesloten landschap. Om de eigenheid van de afzonderlijke dorpen te behouden is het nodig deze open stukken te behouden. Om het zicht op de polder en de duinen te behouden is het niet gewenst om de dorpen te verlengen. Daarom is het ongewenst dat zonnenvelden aan de oost- en westzijde van de dorpen worden geprojecteerd. Omdat er sprake is van lintbebouwing is er veelal wel enige ruimte om de dikte van het lint te verbreden. Daarin moet echter wel rekening gehouden worden met 'natuurlijke' grenzen van de dorpen. Polderpaden en sloten vormen een grens die een natuurlijke barrière vormt met de open polder of achterland. Door deze 'natuurlijke' barrière aan te houden, blijven de dorpen compact.

Door zonnenvelden te plaatsen in de zoom van de bebouwingsrand heeft dit, zeker waar de rand onregelmatig is, een geringe impact op de algemene landschapsbeleving. Wel moet in de overweging worden meegenomen dat de weilanden aan de noord- en zuidzijde van de dorpen vaak het vrije uitzicht vormen van de woningen en recreatieverblijven van particulieren. Risico op inkomensschade voor particuliere verhuurders van recreatieverblijven door verlies van het landelijk uitzicht is reëel. Dit risico kan ondervangen worden door uitsluitend medewerking te verlenen bij participatie van de direct aanwonenden in een coöperatie van dit zonnenveld of postcoderoos-constructie.

Open polder en binnenduinrand

De dorpen worden omgeven door open polder en/of de binnenduinrand, de zone tussen het duinlandschap en de open polder. Op de kaart op pagina 8 is in donkergroen en oranje de binnenduinrand aangegeven in twee functies: recreatiegebied en elzensingelgebied. Het gebied in lichtgroen is aangegevoerd als de open polder. In deze beleidsvisie wordt hierbij aangesloten.

Het landschap van de polder van Terschelling is zeer karakteristiek voor het eiland en herbergt nog veel waarden in zich. Het landschap is gevarieerd door de afwisseling van bosjes, eendenkooien en dorpen in een groot open gebied en bij elk uitzicht de strakke waddendijk op de achtergrond. De open polder wordt gekenmerkt door zijn openheid met enkele puntverdichtingen in de openheid door boerderijen en eendenkooien. Behalve in landschappelijk opzicht is het gevarieerde landschap op de overgang van de oude strandwal naar het zeeleigebied buitengewoon waardevol als broedgebied voor weidevogels. De open polder is het gebied van de boeren en de weidevogels.

Met de binnenduinrand wordt de zone ten zuiden van het duingebied bedoeld. Vanouds was het gebied in gebruik als bouwland en als weiland, waarbij de akkers en de weidepercelen in een mozaïek door elkaar lagen. Houtsingels, voornamelijk bestaande uit elzen, vormden de perceelscheidingen. Deze zone tussen het duinlandschap en de open polder wordt gekenmerkt door kleinschaligheid en beslotenheid. Terwijl vroeger kleinschalige landbouwkundig gebruik centraal stond, zijn nu de vele recreatiewoningen en campings beeldbepalend. Om de doorzichten richting polder te behouden is het gewenst de oude slenken tussen de dorpen visueel open te houden.

Op de kaart uit het Structuurplan en het LOP (pagina 8) is met pijlen aangegeven welke visueel-ruimtelijke relaties behouden moeten blijven om het kenmerkende van het landschap en de eilander historie zichtbaar te houden. Deze kaart moet altijd een toetsingskader zijn voor aanvragen voor zonnevelden, andere bebouwing en hoge begroeiing.

Open polder

Tijdens de Participatieavond zon en wind is door de aanwezigen in grote meerderheid te kennen gegeven dat de open polder open moet blijven en niet gebruikt moet worden voor zonnevelden. Ook tijdens de participatiesessies voor de ontwikkeling van de Toekomstvisie TS25 is dit herhaaldelijk geconstateerd. In de Toekomstvisie TS25 is dan ook vastgelegd dat duurzame projecten zo veel mogelijk uit het zicht moeten blijven en ook de (open) polder ontzien.

In het open polderlandschap is verharding door stedelijke functies ongewenst. De open polder blijft vrij van zonnevelden.

De dorpsranden zelf zouden onder de voorwaarden die in de vorige paragraaf zijn gegeven, wel in aanmerking kunnen komen voor kleinschalige opstellingen.

De provincie Fryslân heeft de mogelijkheid van een zonnepark aansluitend aan het bedrijventerrein aan de oostzijde in overweging gegeven. De provincie stelt dat vanuit stedenbouwkundige en landschappelijke optiek dat het meest 'technische' landschap van Terschelling is waarnaast een goed ingepast zonnepark denkbaar is. De raad vindt het plaatsen van een zonnenveld in de open polder evenwel niet wenselijk en neemt de mogelijkheid van een zonnepark aansluitend aan het bedrijventerrein aan de oostzijde dan ook nadrukkelijk niet op in deze beleidsvisie.

Binnenduinrand

Gezien het historisch gebruik van de binnenduinrand en om aantasting van de binnenduinrand te voorkomen zijn opstellingen van zonnepanelen hier niet wenselijk. De binnenduinrand wordt uitgesloten als gebied om vrije opstellingen van zonnepanelen aan te leggen.

Natuurgebieden

In de Romte for Sinne stelt de provincie dat het op de Waddeneilanden niet altijd mogelijk zal zijn binnen of aansluitend aan de dorpen zonnevelden aan te kunnen leggen. Een zorgvuldig gekozen opstelling daarbuiten is op basis van een goede analyse en verantwoording van mogelijkheden, denkbaar. Een opstelling in natuurgebied heeft ook daar zeker niet de voorkeur ('nee, tenzij'), maar willen we niet op voorhand planologisch uitsluiten.

De binnenduinrand is een relatief kleinschalig gebied dat niet alleen de opgave voor de grootschalige opwekking van duurzame energie kan dragen. De opgave voor Terschelling is dermate groot en het verbod op windmolens vanuit de provincie zo krachtig, dat ook gedacht moet worden aan oplossingen voor zonnevelden in de natuurgebieden. In deze beleidsvisie willen we onderscheid maken tussen het open duingebied dat strekt van de Noordsvaarder tot en met de Boschplaat, het bebouwde duingebied,

zijnde de recreatiegebieden West aan Zee, Midsland aan Zee en Formerum aan Zee en de bosgebieden van West-Terschelling, Formerum en Hoorn.

Open duingebied

Tijdens de Participatieavond zon en wind is voorgesteld om zonnevelden aan te leggen in de afgelegen natuurgebieden, zoals op de Boschplaat en het duingebied bij paal 6. Gebieden waar normaliter weinig tot geen mensen komen en daarom niet storend zouden zijn in de landschapsbeleving van de toerist en de eilander.

Het open duingebied is aangewezen als Natura-2000gebied. De natuurwaarden en landschappelijke waarden hebben hier de hoogste prioriteit. In het open duingebied is verharding door stedelijke functies ongewenst, ongeacht of het voor mensen toegankelijk gebied is of niet.

Het open duingebied blijft vrij van zonnevelden.

Bebouwd duingebied

Voor het bebouwde duingebied geldt deels hetzelfde als in de paragraaf over erven is weergegeven. Binnen de bestemming 'Recreatie' kunnen zonnepanelen worden geplaatst ten behoeve van de bestemming, dus voor eigen gebruik, vergunningsvrij op de daken of vergunningsplichtig als grondopstelling. De bestemmingsvlakken 'Recreatie' liggen krap om de recreatiewoningen en zijn aanzienlijk kleiner dan de betreffende percelen. De percelen hebben overwegend de bestemming 'Natuur'. Een grondopstelling kan alleen binnen het bestemmingsvlak 'Recreatie' worden gerealiseerd, omdat binnen deze bestemming 'bouwwerken geen gebouwen zijnde' zijn toegestaan.

De delen van de percelen waarvoor de bestemming 'Natuur' geldt, is een grondopstelling per definitie niet vergunbaar omdat deze niet ten behoeve van de bestemming, zijnde 'Natuur', wordt gerealiseerd. Hiervoor wordt geen toestemming verleend.

De vergunbaarheid van een grondopstelling binnen de bestemming 'Recreatie' in het bebouwd duingebied wordt mede bepaald of privaatrechtelijk medewerking wordt verkregen van de grondeigenaar, zijnde Staatsbosbeheer. Een aanvraag zal altijd worden voorgelegd aan de landschapsarchitect van Staatsbosbeheer om te toetsen of de aanvraag landschappelijk aanvaardbaar is of in te passen is. Er kan alleen een omgevingsvergunning worden verleend indien deze privaatrechtelijke toestemming is verkregen, anders is er sprake van een niet-uitvoerbaar vergunning.

Bossen

Tijdens de Participatieavond zon en wind is voorgesteld om zonnevelden aan te leggen in de bossen van Terschelling door onbeduidende bospercelen te kappen en daar, uit het zicht, zonnevelden aan te leggen.

Er zijn delen van de bossen van Terschelling waarvan de natuurwaarde, in de zin van Natura-2000, beperkt is. Ook zijn er delen die ten behoeve van de veiligheid als brandgangen gekapt moeten worden. Het is voorstelbaar dat, in nauw overleg met Staatsbosbeheer als eigenaar van de grond, enkele bospercelen worden ingezet ten behoeve van de aanleg van zonnevelden.

Uitgangspunten daarbij zijn:

- a. alleen bospercelen waarvan de natuurwaarde beperkt is of waar kap noodzakelijk is ten behoeve van bijvoorbeeld brandgangen;
- b. bij voorkeur in gebieden waar het dagrecreatief medegebruik dominant aanwezig is, zoals bij de Nollekes/Duinmeertje van Hee en de Sportlaanomgeving;

Staatsbosbeheer heeft een haalbaarheidsonderzoek en een ecologische beoordeling laten maken voor vier locaties op haar grondgebied ten behoeve van het realiseren van zonneprojecten. Voor de boslocatie is aangegeven dat een combinatie met een (educatieve) wandelroute, een zogenaamd 'zonnepad' aan te bevelen is om de opstelling ter plaatse begrijpelijker te maken.

Meervoudig ruimtegebruik

Meervoudig ruimtegebruik is het gebruik van een oppervlakte voor meerdere doeleinden. Voor de productie van zonnestroom heeft meervoudig ruimtegebruik verreweg de voorkeur boven alle andere mogelijkheden, ook bij Rijk en Provincie. Het meest voor de hand liggende voorbeeld van meervoudig ruimtegebruik is zonnepanelen op of aan gebouwen. Dit is niet voor niets vrijwel altijd vergunningsvrij.

Voorbeelden van meervoudig ruimtegebruik die steeds vaker voorkomen of in ontwikkeling zijn: met zonnepanelen overdekte parkeerplaatsen, geluidsschermen van of met zonnepanelen, dijken met zonnepanelen, zonnepanelen in een fietspad, drijvende panelen op de rioolwaterzuivering of op zee.

De meeste voorbeelden van meervoudig ruimtegebruik vragen bijzondere constructies (overkappingen of drijvers) of zijn nog in een pilotfase. De investeringskosten zijn daarmee (extreem) hoger dan bij een reguliere dak- of grondopstelling, waardoor deze installaties onrendabel zijn als het doel louter energie-

opwekking is. Redenen om deze onrendabele installaties toch te realiseren kunnen zijn: productontwikkeling, duurzaam imago, zelfvoorzienende ambitie, marketing van product, bedrijf of regio, beschikbare subsidies, enz.

Waddendijk

De wens om het open polderlandschap te vrijwaren van zonnevelden maakt het noodzakelijk te zoeken naar alternatieve locaties. Tijdens de Participatieavond zon en wind is voorgesteld om zonnepanelen op de Waddendijk te leggen. De Waddendijk is circa 12,5 km lang en heeft daarmee een potentie van circa 6 hectare.

Omdat de zuidzijde van de dijk aan de zee is gelegen, lijkt de Terschellinger Waddendijk ongeschikt voor zonnepanelen. De permanente zoutaanslag door het broeswater heeft een negatieve invloed op de opbrengst en de levensduur van de installatie. Er zijn evenwel zonnepanelen die minder gevoelig zijn voor de aantasting door zout water.

Aan de landzijde van de Waddendijk kan moeilijk gebruik worden gemaakt van de helling van de dijk vanwege de ligging ten opzichte van de zon. Het grootste deel van de landzijde is gericht op de noordzijde en daarmee onaantrekkelijk. Wel is de dijk van het oostelijk deel van de Strieper polder westelijk gericht en zou voldoende opbrengst kunnen leveren.

Voor een alternatief gebruik van het dijklichaam kan ook binnendijks tussen de onderhoudsweg en dijkingsloot (dus niet op de dijk zelf) op een vrijstaande stellage een enkelvoudig lint van zonnepanelen worden gerealiseerd. Hiermee vervalt de negatieve invloed van het directe broeswater. Ook wordt hiermee een zonneveld gerealiseerd in de polder zonder het open polderlandschap aan te tasten en agrarische percelen te gebruiken.

Deze strook valt evenwel in de vrijwaringszone voor de dijkverzwaring. En omdat onbekend is hoe en wanneer de Waddendijk verzaard moet worden, geeft dit een te groot investeringsrisico. Dit geldt ook voor het fietspad op de Waddendijk, deze is niet geschikt voor projecten als Solaroad, zonnecellen in een betonfietspad.

Provincie Fryslân heeft in de Verordening Romte de 'nee-tenzij'-regeling opgenomen voor opstellingen op groene dijklichamen. Op grond van de waterschapskeur is het plaatsen van zonnepanelen op een primaire waterkering verboden. Beleidsontwikkeling bij Wetterskip Fryslân aangaande klimaatdoelstellingen lijkt te leiden tot een verruiming van dit verbod. Er is een bewonersinitiatief om een (proef)opstelling op de Waddendijk mogelijk te maken. De gemeente Terschelling zou graag een pilot opstarten met een bescheiden oppervlakte zonnepanelen op de zeezijde van de Waddendijk om te monitoren wat de invloed van broeswater is op de minder-zoutgevoelige panelen en de opbrengst daarvan, maar ook op de belevingswaarde van het dijklandschap voor bevolking en toeristen. Voorwaarde moet zijn dat het niet-spiegelende panelen zijn voor vogels en scheepvaart.

De Provincie Fryslân heeft te kennen gegeven open te staan voor een overleg hierover met gemeente en Wetterskip.

Parkeerplaatsen

Tijdens de Participatieavond zon en wind is veelvuldig voorgesteld om de parkeerplaatsen te overkappen met zonnepanelen. Enerzijds omdat men deze locaties toch al lelijk vindt door de geparkeerde auto's, anderzijds omdat een deel van de stroom direct gebruikt/opgeslagen kan worden in elektrische auto's. Genoemde locaties zijn die van de parkeerplaatsen bij de strandovergangen. Deze hebben gezamenlijk een potentie van circa 2 hectare. Deze parkeerplaatsen liggen allemaal omgeven door Natura2000-gebied en hebben de bestemming 'Natuur'. Bestaande infrastructurele werken (ook parkeerplaatsen) maken onderdeel uit van de bestemming 'Natuur' in de Beheersverordening Natuurgebieden. Het overkappen van deze parkeerplaatsen zou tweeledig zijn: het beschermen van de auto's van de strandgangers tegen de brandende zon en opwekken van stroom. Er zal ecologisch onderzoek moeten worden gedaan naar de eventueel externe werking op de instandhoudingsdoelen van Natura2000. De grote afstand tot de bewoning en het ontbreken van een zwaar achterliggend elektriciteitsnet om op aan te sluiten, geeft hoge kosten voor een adequate aansluiting en hebben een negatief effect op de businesscase van initiatiefnemers.

De raad wijst de parkeerplaatsen bij de strandovergangen van Midsland aan Zee en West aan Zee aan als mogelijke locaties voor zonnepanelen. De grote afstand tot bewoning en het ontbreken van een zwaar achterliggend elektriciteitsnet acht de raad uitvoerbaar mits een sluitende business case van initiatiefnemers haalbaar is.

Hoofdstuk 4 Samenvatting

Terschelling heeft zich voor een enorme opgave gesteld toen het in 2007 het Ambitiemanifest Duurzame Waddeneilanden ondertekende. Om zelfvoorzienend te zijn in duurzame energieopwekking moet Terschelling in 2020 circa 95.000.000 kWh per jaar zelf duurzaam opwekken. Als dit uitsluitend met zonne-energie moet worden gerealiseerd, zal een oppervlakte van circa 100 hectare aan zonnepanelen moeten worden geïnstalleerd. Van dit totaal kan ten hoogste 60% energieverbruik op andere manieren dan

zonnevelden geproduceerd of bespaard worden, waarmee de reële ambitie kan worden teruggebracht tot 40 ha zonneveld.

De ruimtelijk wenselijke volgorde voor het behalen van de ambitie is: eerst de daken, dan meervoudig ruimtegebruik en uiteindelijk enkelvoudig ruimtegebruik.

Het is niet mogelijk dit vermogen uitsluitend op te wekken met zonnepanelen op daken. Het is ook niet mogelijk zo veel te besparen op het verbruik dat dit gereduceerde vermogen kan worden opgewekt met uitsluitend zonnepanelen op daken.

Het is met de vastgestelde ambitie noodzakelijk om ook andere locaties aan te wijzen als potentiële locaties voor opstellingen van zonne-energie.

Meervoudig ruimtegebruik is in potentie toepasbaar: De parkeerplaatsen bij de strandovergangen kunnen in potentie gezamenlijk 2 hectare opleveren, maar de natuurwaarden van de gebieden en de hoge aansluitkosten kunnen een reële belemmering zijn. De raad acht deze locaties uitvoerbaar mits een sluitende business case van initiatiefnemers haalbaar is. De Waddendijk heeft een potentie van circa 12,5 km lengte aan de binnenzijde tussen onderhoudsweg en dijksloot. Natuurwaarden, provinciale verordening en dijkverzwaring vormen een reële belemmering.

Vrije opstellingen aan de noord- en zuidzijde van de dorpen kunnen onder voorwaarden: aansluitend aan de dorpsbebouwing, visueel-ruimtelijke zichtlijnen langs de dorpsranden vrijhouden, 'natuurlijke' grenzen niet overschrijden, uitsluitend lage grondopstellingen en de trafo's aansluitend aan bebouwing of begroeiing en participatie of toestemming van aanwonenden is nodig.

Vrije opstellingen aan de west- en oostzijde van de dorpen is uitgesloten.

De open polder blijft vrij van zonnevelden. Uitzondering hierop zijn de dorpsranden die onder voorwaarden wel in aanmerking zouden kunnen komen voor kleinschalige zonnevelden.

De binnenduinrand is uitgesloten als gebied om vrije opstellingen van zonnepanelen aan te leggen.

Het open duingebied blijft vrij van zonnevelden.

Voor het bebouwd duingebied geldt dat dakopstellingen vergunningsvrij zijn. Voor grondopstellingen binnen de recreatieve bestemming is privaatrechtelijke toestemming van Staatsbosbeheer nodig. Het grootste deel van het bebouwd duingebied heeft de bestemming 'Natuur' en blijft vrij van zonnevelden.

In de bossen is het voorstelbaar dat in gebieden waar het dagrecreatief medegebruik dominant aanwezig is (Nollekes/Duinmeertje, Sportlaan) zonnevelden geplaatst worden in bospercelen waarvan de natuurwaarde beperkt is en/of waar kap noodzakelijk is.

Uitgangspunt moet zijn dat de zonnevelden in een oost-westpositie geplaatst worden voor spreiding van de stroomopwekking en ter ontlasting van het energienetwerk.

West-Terschelling 4 juli 2017

De raad van de gemeente Terschelling

J. Hofman, griffier

J.B. Wassink, voorzitter