



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Programma energie provincie Overijssel

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

17 april 2024 / projectnummer: 3813



1 Advies over het OER in het kort

Provincie Overijssel heeft een omgevingseffectrapport (hierna: OER)¹ opgesteld voor het Provinciaal Programma Energie (hierna: PPE).² In het OER identificeert en onderzoekt de provincie gebieden die, rekening houdend met natuur en milieu, kansrijk zijn voor het plaatsen van windturbines. Deze gebieden legt de provincie vast in het PPE en in een wijziging van de omgevingsverordening. Daarmee wil de provincie invulling geven aan de doelstelling uit de regionale energiestrategieën 1.0 (hierna: RES 1.0) van West-Overijssel en Twente om binnen de provincie 2,18 TWh aan windenergie te realiseren. Afhankelijk van het gekozen turbinetype en de locatie komt dit neer op circa 60 tot 135 windturbines.

Provincie Overijssel heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie) gevraagd te adviseren over de inhoud van het OER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.

Wat staat in het OER?

Het OER zijn zoekgebieden geïdentificeerd die kansrijk lijken voor de ontwikkeling van windturbines. In het OER wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen drie typen deelgebieden: voorkeursgebieden (zie figuur 1), gebieden op/rond bedrijventerreinen en het overige deel van de provincie. De voorkeursgebieden zijn, op basis van de principes uit de windladder³, geschikt voor grootschalige clustering van windturbines. Alle drie de typen deelgebieden worden vastgelegd in het PPE.

In het OER zijn geen combinaties van zoekgebieden onderzocht, maar is ervoor gekozen om per deelgebied het effect van twee typen windturbines van verschillende afmetingen te onderzoeken. In het OER zijn daarom de volgende twee alternatieven gepresenteerd:

- Alternatief A (Ondergrens): tiphoogte 200 meter.⁴
- Alternatief B (Bovengrens): tiphoogte 280 meter.⁵

Het OER concludeert dat in de provincie voldoende geschikte gebieden beschikbaar zijn om aan de energiedoelstelling te voldoen. Geconstateerd wordt dat beide alternatieven in meer of mindere mate negatieve effecten hebben op de gezondheid (door geluid, trillingen en slagschaduw), de natuur (effecten op Natura 2000-gebieden, Natuurnetwerk Nederland en weidevogelgebieden) en op landschap en archeologie. Daar staat de duurzame opwekking van elektriciteit tegenover.

Wat is het advies van de Commissie?

Het OER is goed leesbaar en toegankelijk. Ook de digitale kaart biedt veel inzicht.⁶ Het detailniveau van de onderzoeken zoals bijvoorbeeld de verkennende natuurtoets is over het algemeen passend bij de besluiten over het PPE en de wijziging van de

¹ *Omgevingseffectrapportage – OER Fase 2a, Provinciaal Programma Energietransitie*, Provincie Overijssel, 12 januari 2024.

² *Provinciaal Programma Energiestrategie*, Provincie Overijssel, januari 2024.

³ [230404-WINDLADDER.pdf \(nieuweenergieoverijssel.nl\)](#).

⁴ Ashoogte 131 meter, rotordiameter 138 meter en vermogen 4,2 MW.

⁵ Ashoogte 180 meter, rotordiameter 200 meter en vermogen 8 MW.

⁶ Digitale kaart: [Energiepotentiekaart Wind Overijssel 2024 \(arcgis.com\)](#).

omgevingsverordening. Het OER biedt in de basis ook bruikbare informatie voor de vervolgprocedures van gemeenten, maar bij de besluitvorming over gemeentelijke omgevingsplannen is aanvulling met meer actuele, gedetailleerde en locatiespecifieke informatie nodig.

Hoewel de Commissie over het algemeen positief is over de aanpak en onderzoeken van het OER, ontbreekt op een aantal punten nog belangrijke informatie. Het aanvullen van deze informatie is essentieel om het belang van met milieu volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over het PPE. Het gaat om de volgende punten:

- **Onderbouwing van de voorkeursgebieden en maximale opwekdoelstellingen.** In het PPE wijst de provincie vier voorkeursgebieden aan. Onduidelijk is welke rol milieu-informatie heeft gespeeld bij het bepalen van deze gebieden. Daarnaast is onduidelijk hoe de provincie de maximale opwek per deelgebied heeft bepaald.
- **Betekenis van negatieve effecten op natuur voor uitvoerbaarheid.** De effecten op natuur zijn voor een aantal zoekgebieden negatief tot zeer negatief beoordeeld. In het OER ontbreken nog een aantal belangrijke inzichten over de gevolgen van deze effecten. Het gaat om:
 - inzicht in de **risico's voor de uitvoerbaarheid** door de effecten van externe werking op Natura 2000-gebieden en/of door de overlap met weidevogel- of Natuurnetwerk Nederland (NNN-) gebieden;
 - inzicht in het **potentieel verlies voor natuur** en de consequenties voor de **haalbaarheid van provinciale en landelijke natuurdoelen**, met name hersteldoelstellingen, als windturbines in risicovolle gebieden worden geplaatst;
 - een verkenning van de **haalbaarheid van de energiedoelstelling** als weidevogelgebieden en andere risicovolle gebieden worden uitgesloten als zoekgebied voor windenergie.
- **Hinderbeleving op 1.000 en 2.000 meter van windturbines onduidelijk.** In het OER zijn de effecten van geluidhinder beoordeeld door het aantal woningen binnen een afstand van respectievelijk 1.000 en 2.000 meter tot zoekgebieden te bepalen. Deze afstanden zijn niet onderbouwd. Onduidelijk is welke geluidsniveaus, slagschaduw-hinder en veiligheidsrisico's windturbines op deze afstanden daadwerkelijk kunnen veroorzaken en wat dit betekent voor de hinderbeleving.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het OER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het PPE. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolg.

Aanleiding OER

Provincie Overijssel wil met het Provinciaal Programma Energie (PPE) kaders stellen voor de ontwikkeling van windenergieprojecten in de provincie. In samenhang met het PPE wordt ook de omgevingsverordening gewijzigd. Uit de RES 1.0 van de Overijsselse regio's West-Overijssel en Twente volgt de provinciale opgave om 2,18 TWh duurzame energie op te wekken met windturbines. Dit komt neer op ongeveer 60 tot 135 windturbines, afhankelijk van het gekozen turbinetype en de locatie.

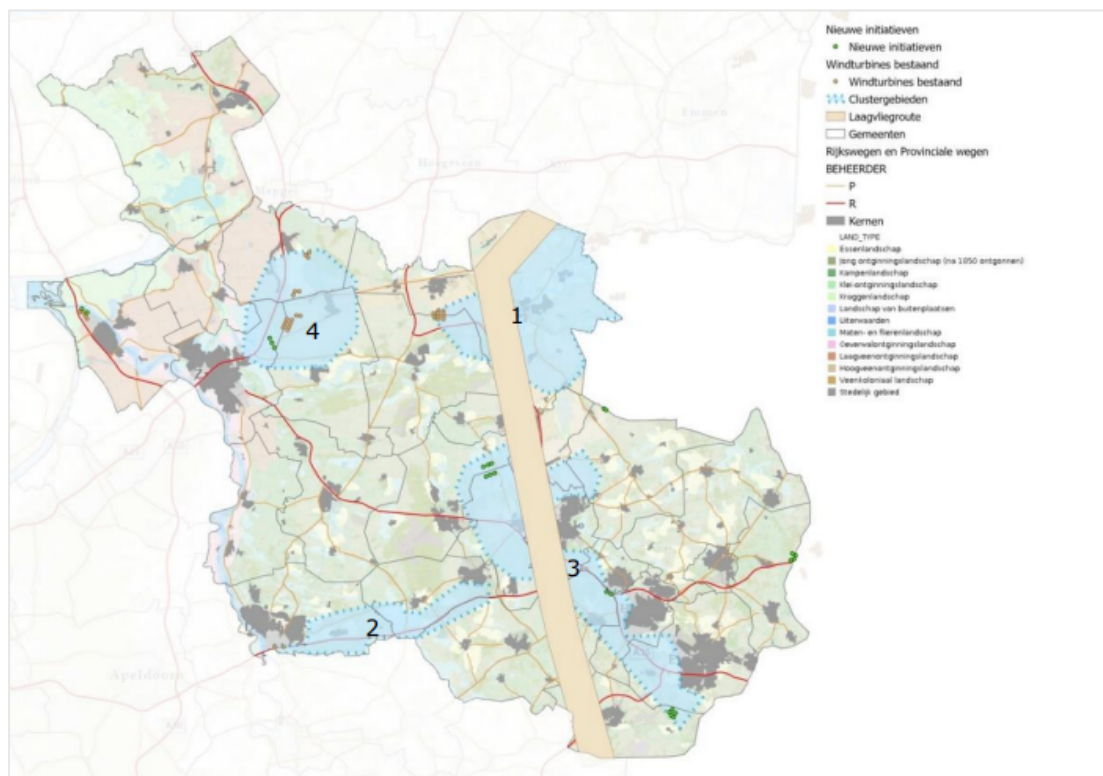
Het programma is kaderstellend voor windparken, die mer-(beoordelings)plichtig zijn (categorie C2 uit bijlage V bij het Omgevingsbesluit). Daarom heeft de provincie voor het programma een omgevingseffectrapport opgesteld. De mer-plicht geldt ook omdat een Passende beoordeling nodig is

vanwege de effecten op natuur. De provincie is initiatiefnemer en bevoegd gezag voor het PPE en de wijziging van de omgevingsverordening.⁷

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag besluit over het PPE en de omgevingsverordening. Gedeputeerde Staten van Overijssel zijn bevoegd gezag voor het PPE. Provinciale Staten van Overijssel besluiten over de wijziging van de omgevingsverordening.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer [3813](#) op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.



Figuur 1 Voorkeursgebieden PPE (bron: OER):

1. Ommen/Hardenberg;
2. A1: Deventer, Rijssen–Holten;
3. A35/ATT: Almelo, Twenterand, Tubbergen, Enschede, Haaksbergen, Borne, Hengelo, Hof van Twente, Wierden, Hellendoorn;
4. ZSDZ: Zwolle, Staphorst, Dalfsen en Zwartewaterland.

⁷ In het OER is aangegeven dat binnen de provincie gezorgd is voor een ambtelijke en bestuurlijke scheiding van de rollen van initiatiefnemer en bevoegd gezag.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt zij adviezen en aanbevelingen. Adviezen staan in een tekstkader. Het uitvoeren daarvan is essentieel voor het volwaardig meewegen van het belang voor de leefomgeving in het PPE. Dit moet volgens de Commissie gebeuren voordat de provincie een besluit neemt over het PPE en de omgevingsverordening. Aanbevelingen staan niet in een kader. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren.

2.1 Voorkeursgebieden PPE en overige zoekgebieden PPE

Voorkeursgebieden, clusters en zoekgebieden

Met het PPE wil de provincie duidelijkheid geven over de (on)mogelijkheden voor de ontwikkeling van windturbines in de provincie. Om de maximale potentie in beeld te brengen, zijn alleen gebieden met harde fysieke en juridische belemmeringen bij voorbaat uitgesloten. De afstandsnorm uit het ontwerpbesluit Windturbinebepalingen 2 x de tiphoogte (dus 400 – 560 m) is gebruikt voor een ruimtelijke afbakening van potentiële locaties voor plaatsing van ten minste één windturbine. Deze locaties worden in het OER **zoekgebieden** genoemd. De Commissie kan deze benadering volgen en vindt deze passend bij de doelstelling van het OER.

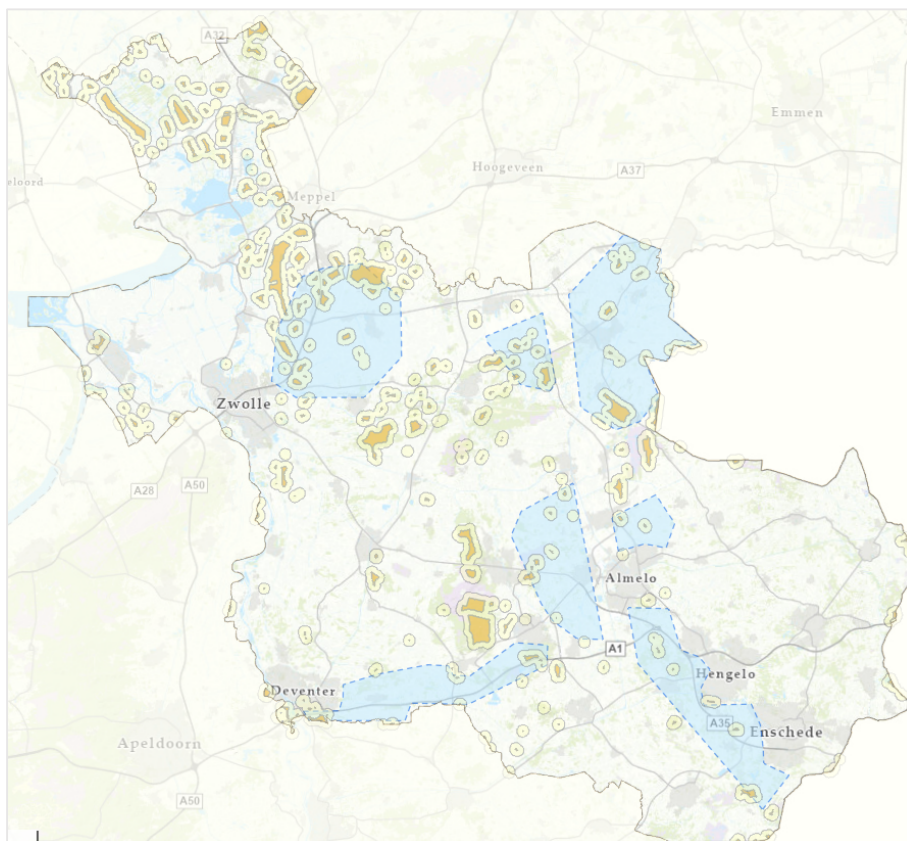
Op de kaart klonteren dicht bij elkaar gelegen zoekgebieden voor een windturbine samen tot zogenaamde **clusters** die vervolgens in het OER een individueel volgnummer hebben gekregen. De milieueffecten van op deze manier onderscheiden clusters van een of meerdere windturbines zijn in bijlagen III en IV van het OER beoordeeld.

De clusters liggen in drie typen **deelgebieden**: voorkeursgebieden, locaties op/rond bedrijventerreinen en overig Overijssel. In het hoofdrapport van het OER zijn de milieueffecten per deelgebied beoordeeld.

De vier voorkeursgebieden die zijn weergegeven in figuur 1, zijn afgeleid uit de windladder. De **voorkeursgebieden** zijn volgens het PPE geschikt voor grotere clusters van windturbines. Voor windparken binnen de voorkeursgebieden is in de omgevingsverordening geen clustereis opgenomen, maar geldt (op grond van artikel 4.108a) *“dat windprojecten die kleiner zijn dan de ruimtelijke potentie zo vormgegeven worden dat toekomstige projecten in het gebied mogelijk blijven.”* Voor clusters buiten de voorkeursgebieden geldt een clustereis van minimaal 4 windturbines.

De Commissie constateert dat de clusters beperkt overlappen met de voorkeursgebieden, zie figuur 2. Ontwikkeling van windturbines buiten de clusters is fysiek of juridisch niet mogelijk. Onduidelijk is waarom de voorkeursgebieden uit het PPE op basis van de reeds beschikbare informatie ruimtelijk niet nader verfijnd worden om beter aan te sluiten bij de daadwerkelijke mogelijkheden in de voorkeursgebieden. Daarnaast lijken verschillende gebieden buiten de voorkeursgebieden potentieel geschikt voor grootschalige clustering van windturbines. Het gaat bijvoorbeeld om een gebied in het noordwesten en een gebied in het midden van de provincie.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan de besluitvorming aan te geven waarom gekozen is voor de vier voorkeursgebieden. Licht toe hoe de voorkeursgebieden tot stand zijn gekomen en hoe het milieubelang bij deze keuzes een rol heeft gespeeld. Geef daarbij aan waarom ervoor is gekozen om de voorkeursgebieden ruimtelijk gezien niet méér aan te laten sluiten bij de clusters van potentieel geschikte gebieden.



Figuur 2 De kaart toont de voorkeursgebieden (blauw) en de zoekgebieden (oranje) en clusters (geel) behorende bij alternatief A. Bron: Energiepotentiekarta Wind Overijssel 2024.⁸

Door de vele verschillende termen die voor de plaatsingsgebieden van windturbines in het OER zijn gebruikt, is het document moeilijk leesbaar. De begrippen worden wel uitgelegd, maar dit gebeurt verspreid over het rapport. De Commissie beveelt aan om de leesbaarheid te verbeteren door aan het begin van het rapport een duidelijk overzicht te geven van de gehanteerde termen. Daarnaast kunnen kaarten en (proces)schema's helpen om de informatie in hoofdstuk 3 van het OER (Methodologie) te verduidelijken.

⁸ Door in te zoomen op de digitale Energiepotentiekarta Wind Overijssel 2024 ([Energiepotentiekarta Wind Overijssel 2024 \(arcgis.com\)](https://arcgis.com)), worden clusternummers zichtbaar. Deze nummers komen overeen met de clusternummers zoals benoemd in bijlagen III en IV bij het OER. Op de Energiepotentiekarta zijn ook de zoekgebieden en clusters behorende bij Alternatief B te zien.

Verdeling van de opgave over de voorkeursgebieden

In tabel 1.2 van het OER is aangegeven hoe de provincie de opgave van 2,18 TWh verdeelt tussen de voorkeursgebieden en overige gebieden.⁹ In het OER is niet toegelicht hoe deze verdeling tot stand is gekomen en welke rol milieuoverwegingen daarbij hebben gespeeld. Deze toelichting is nodig voor de navolgbaarheid van gemaakte keuzes, omdat de voorkeursgebieden en clusters op een aantal plekken beperkt met elkaar overlappen, zie figuur 2. Daarmee lijken de voorkeursgebieden vanuit milieuperspectief niet per definitie de voorkeur te hebben. Dit is relevante informatie voor vervolgprocedures van gemeenten.

De Commissie adviseert om in een aanvulling van het OER, voorafgaand aan de besluitvorming, in beeld te brengen hoe de voorkeursgebieden tot stand zijn gekomen en hoe de verdeling van de opgave over de voorkeursgebieden en overige gebieden is bepaald. Geef ook aan welke rol milieu-informatie heeft gespeeld bij het bepalen van deze verdeling.

Relatie PPE en RES

Het PPE moet bijdragen aan het behalen van de energie-ambities uit de regionale energiestrategieën (RES) van West-Overijssel¹⁰ en Twente.¹¹ In het OER is geen verdere toelichting gegeven op de samenhang tussen de RESen en het PPE. Voor een goed begrip van de verhouding tussen de RESen en het PPE, beveelt de Commissie aan om toe te lichten hoe de regionale processen en het PPE met elkaar samenhangen.

2.2 Alternatieven

De provincie heeft ervoor gekozen om geen combinaties van clusters te onderzoeken. Hierdoor maakt het OER niet inzichtelijk welke (cumulatieve) effecten verschillende combinaties van clusters (kunnen) hebben en of effecten onderscheidend zijn bij verschillende combinaties.

Omdat de provincie op basis van het OER geen gebieden laat afvallen, is dit geen essentiële beslisinformatie voor het PPE. Dit is wel het geval als de zoekgebieden verfijnd worden ter vaststelling van gemeentelijke omgevingsplannen. In dat geval ontbreekt namelijk informatie over cumulatieve effecten van een gekozen combinatie van clusters (vooral op het gebied van landschap en natuur). Een aanvulling op het OER of een nieuwe mer-procedure is in dit geval noodzakelijk (zie ook paragraaf 2.6 van dit advies).

⁹ De maximale opwek (in TWh) per voorkeursgebied bedraagt: 0,40 voor Ommen/Hardenberg, 0,28 voor A1: Deventer, Rijssen-Holten, 0,60 voor A35/ATT en 0,40 voor ZSDZ. Daarnaast is maximaal 0,50 TWh voorzien in overige gebieden.

¹⁰ Zoekgebiedenkaart RES West-Overijssel: [5. De zoekgebieden | Regionale Energiestrategie West-Overijssel \(reswestoverijssel.nl\)](https://reswestoverijssel.nl)

¹¹ Werkkaart zoekgebieden RES Twente, januari 2022: [220117_RES-Duurzame-opwek-elektriciteit-zon-wind.pdf \(energiestrategiegentwente.nl\)](https://energiestrategiegentwente.nl)

2.3 Natuur

Voor de beoordeling van effecten op natuur is een Verkennende natuurtoets¹² uitgevoerd. Het onderzoek biedt de benodigde informatie en data om een goede inschatting te kunnen maken van de effecten op natuur. Het OER geeft echter geen inzicht in de consequenties van een (zeer) negatieve effectbeoordeling op natuur.

(Zeer) negatieve effecten op beschermde natuur kunnen leiden tot risico's voor de uitvoerbaarheid. Dit risico treedt op als de windturbines een negatief effect hebben op de staat van instandhouding van beschermde gebieden of soorten en als dit effect niet voldoende te beperken of voorkomen is met mitigerende of compenserende maatregelen. Uit het OER en de Verkennende natuurtoets blijkt dat dit risico kan optreden door externe werking op Natura 2000-gebieden en/of door effecten op weidevogels of NNN-gebieden.

Vanwege de risico's voor de uitvoerbaarheid, is het van belang om in beeld te brengen in hoeverre de energiedoelstelling van de provincie gehaald kan worden als zoekgebieden met negatieve effecten op natuur worden vermeden. Dit is een relevant inzicht voor de besluitvorming over het PPE en de omgevingsverordening.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, risicogebieden in beeld te brengen voor Natura 2000, NNN en weidevogels. Dit kan worden gedaan op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie. Geef, bijvoorbeeld in een gevoeligheidsanalyse, aan of (en hoe) effecten naar verwachting gemitigeerd of voorkomen kunnen worden. Besteed bij de risicobeoordeling in het bijzonder aandacht aan weidevogels, watervogels en de wespendif.

Onderzoek bovendien in hoeverre de duurzame energiedoelstelling gerealiseerd kan worden als geen windturbines worden geplaatst in de risicogebieden. Geef aan wat het uitsluiten van hoog risicogebieden betekent voor de verdeling van de energie-opgave over de voorkeursgebieden (zie paragraaf 2.1 van dit advies).

Bovenstaand advies is in de onderstaande paragrafen nader toegelicht.

2.3.1 Externe werking Natura 2000-gebieden

In de Verkennende natuurtoets zijn risicogebieden geïdentificeerd waarbinnen windturbines door externe werking negatieve effecten kunnen hebben op Natura 2000-gebieden. Bij de besluitvorming over zoekgebieden voor windenergie, lijkt geen rekening te zijn gehouden met de geïdentificeerde risicogebieden. Onduidelijk is of effecten in de risicogebieden voldoende gemitigeerd of voorkomen kunnen worden, en of deze locaties dus uitvoerbaar zijn. De Commissies voorziet vooral risico's door effecten op watervogels en de wespendif.

¹² Verkennende natuurtoets Windenergie Overijssel, Witteveen+Bos. 1 november 2022.

Watervogels

Bij het beoordelen van de risico's van externe werking, vraagt het effect op watervogels in het bijzonder aandacht. De gegevens die in de natuurtoets zijn gebruikt, zijn gebaseerd op dagtellingen. Veel van de vliegbewegingen van watervogels vinden echter plaats in de schemering of 's nachts. Het gaat hierbij om pendelbewegingen van:

- soorten die overdag in het landelijk gebied voedsel zoeken en 's nachts op het water in de waterrijke Natura 2000-gebieden slapen;
- soorten met een omgekeerd dagritme die 's nachts in het landelijk gebied vliegen en voedsel zoeken.

In het algemeen kan sprake zijn van aanvaringsrisico's voor watervogels, in een zone tot circa 5 - 10 kilometer buiten waterrijke Natura 2000-gebieden. De risico's zijn afhankelijk van de exacte locatie, maar spelen vooral in de zoekgebieden rondom Kampen, omdat deze nabij de Veluwerandmeren liggen. Negatieve effecten op de instandhoudingsdoelen van een aantal watervogelsoorten, zoals de smient, kunnen niet op voorhand worden uitgesloten.

Wespendief

De wespendief is een beschermde roofvogelsoort waarvoor het Natura 2000-gebied de Veluwe een belangrijk leefgebied is. De populatie op de Veluwe staat onder druk door meerdere factoren, waaronder stikstof, klimaatverandering en recreatie. Het plaatsen van windturbines rondom de Veluwe voegt ook druk toe door het hoge risico op aanvaring. Aannemelijk is dat windturbines in dit gebied niet vergunbaar zijn omdat negatieve gevolgen voor de staat van instandhouding van de wespendief niet zijn uit te sluiten. Dit risico is relevant voor de zoekgebieden rondom Zwolle.

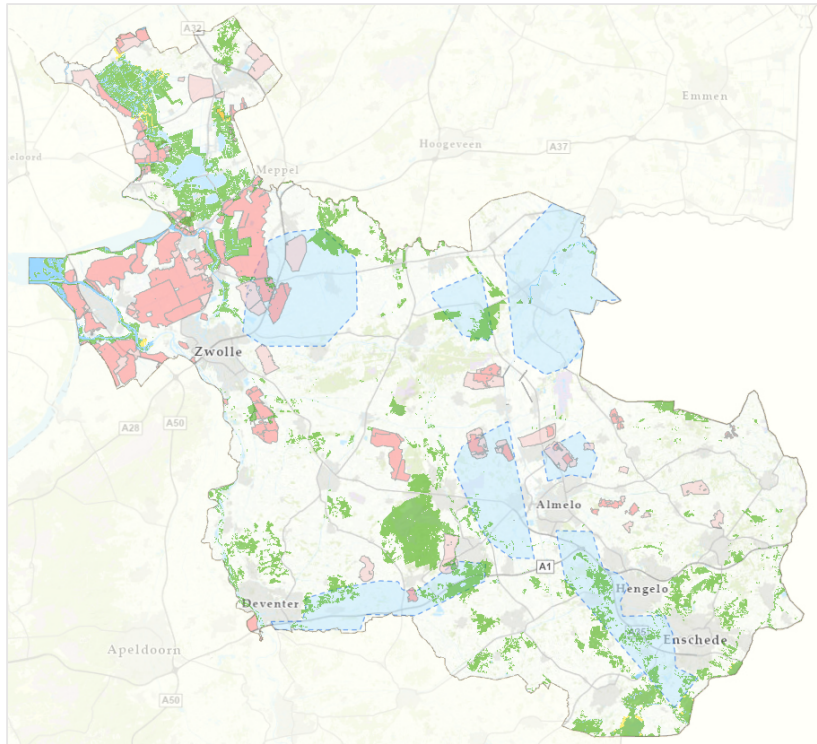
Provincie Gelderland onderzoekt momenteel de mogelijkheden voor het ontwikkelen van windparken in een zone rondom de Veluwe zonder dat negatieve effecten optreden op de wespendief, en past hierop haar beleid en omgevingsverordening aan. Het onderzoek bevindt zich in de plan-MER fase.

In het advies van de Commissie over het plan-MER voor de wespendief, heeft zij onder andere geadviseerd om laag- en hoog-risicogebieden duidelijker in beeld te brengen.¹³ Dit inzicht is ook relevant om risico's voor de uitvoerbaarheid van de zoekgebieden in Overijssel rondom de Veluwe in te schatten.

2.3.2 Weidevogels en Natuurnetwerk Nederland (NNN)

Bij het bepalen van de voorkeursgebieden zijn NNN-gebieden en weidevogelgebieden niet uitgesloten. Vooral de voorkeursgebieden ZSDZ en A35/ATT overlappen met deze natuurgebieden, zie figuur 3.

¹³ De Commissie mer heeft op 11 april 2024 haar advies gepubliceerd over het planMER voor de Wespendief: [a3759ts \(commissiemer.nl\)](https://commissiemer.nl).



Figuur 3 Overlap van voorkeursgebieden (blauw) met NNN (groen) en weidevogelgebieden (licht- en donkerroze), bron: Energiepotentiekaart Wind Overijssel 2024.

In het OER is de mate van overlap tussen de zoekgebieden voor windenergie en NNN- en weidevogelgebieden geïnventariseerd. Uit de analyse blijkt niet welke effecten de overlap hebben op de wezenlijke kenmerken en waarden van NNN-gebieden, of op de staat van instandhouding van weidevogels. De mate van overlap geeft maar een beperkt inzicht in de ernst van de effecten. Ook een kleine overlap kan kritische gevolgen hebben.

Landelijk verkeren weidevogels in een zeer slechte staat van instandhouding. De trend is in elke provincie negatief. In de natuurtoets wordt gemeld dat in de laatste jaren de ontwikkeling in de provincie Overijssel minder negatief lijkt dan de landelijke trend. Dit is een relatieve duiding van de situatie. Veel soorten zijn de laatste decennia afgenomen met 60–80%, waardoor populaties nu zeer kwetsbaar zijn. Voor weidevogels bestaat een opgave voor het behouden en versterken van gunstige omgevingskwaliteiten. De provincie is hiervoor verantwoordelijk.

Het is van belang om de potentiële conflicten tussen energie- en natuurbeleid vroegtijdig te signaleren, zodat deze zoveel mogelijk beperkt kunnen worden. Het PPE is bij uitstek het geschikte moment om hier onderzoek naar te doen en afwegingen over te maken. Eventuele randvoorwaarden voor de realisatie van windparken binnen deze gebieden kunnen vervolgens worden opgenomen in de omgevingsverordening, waarin ook de regels over NNN en weidevogels staan. Hiermee wordt voorkomen dat tegenstrijdigheden op deze beleidsthema's ontstaan.

Uit het OER blijkt niet wat de effecten op weidevogels of NNN betekenen voor de plaatsingsmogelijkheden van windturbines. Hierdoor bestaat de kans dat in het PPE zoekgebieden worden vastgelegd die later niet of lastig uitvoerbaar blijken of in strijd zijn

met (provinciale) ambities voor weidevogelbeheer (waaronder naast behoud ook herstel). Daarmee wordt bovendien een relatief grote onderzoeksinspanning bij de gemeenten en/of projectontwikkelaars gelegd.

2.4 Leefomgeving

Uitgangspunt van het OER is dat geen windturbines worden geplaatst binnen een afstand van 2x de tiphoogte tot woningen. Dit betekent dat voor turbinetype A een minimale afstand van 400 meter is aangehouden, en voor turbinetype B een minimale afstand van 560 meter. Dit uitgangspunt sluit aan bij het ontwerp Nationale windturbinebepalingen leefomgeving.

Voor het bepalen van effecten van geluid op omwonenden heeft de provincie beschouwd hoeveel woningen binnen een afstand van 1.000 of 2.000 meter van een zoekgebied liggen. In het OER is niet onderbouwd waarom voor de afstanden van 1.000 of 2.000 meter gekozen is. De afstanden zijn (veel) strenger dan noodzakelijk is om aan de normen voor geluid, slagschaduw en veiligheid te voldoen, ook op grond van de nieuwe windturbinebepalingen die in voorbereiding zijn.

De Commissie onderschrijft het belang van een effectbepaling onder de normen – zoals in het OER is uitgevoerd – maar wijst erop dat windturbines op meer dan circa 1.000 meter afstand nagenoeg niet meer hoorbaar zijn.¹⁴ De negatieve effectbeoordelingen die op grond van deze grote afstanden ontstaan, kunnen dus een overschatting betekenen van de mogelijk te ervaren hinder. De provincie maakt hiermee een impliciete keuze, die gevolgen kan hebben voor de opstellingsmogelijkheden van toekomstige windparken (en dus de energieopbrengsten). Het kan ook negatieve effecten hebben voor natuur en landschap, aangezien windturbines mogelijk dichterbij of in (kwetsbare) natuur of beschermde landschappen komen.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan de besluitvorming de gehanteerde afstanden van 1.000 en 2.000 meter tot woningen te onderbouwen. Geef globaal aan welke geluidsniveaus, slagschaduwhinder en veiligheidsrisico's windturbines op deze afstanden daadwerkelijk kunnen veroorzaken en wat dit betekent voor de hinderbeleving en gezondheid van omwonenden.

Windturbines op/nabij bedrijventerreinen

In het OER wordt geconcludeerd (op pagina 60) dat windturbines op of nabij bedrijventerreinen relatief slecht scoren op het thema gezondheid, vanwege de ligging nabij bebouwd gebied. De Commissie verwacht dat het windturbinegeluid op deze locaties veelal wordt gemaskeerd door industrie- en weglawaai en daardoor in cumulatie weinig tot geen invloed heeft op de leefkwaliteit. Als (en waar) dit het geval is, beveelt de Commissie aan om de beoordeling van effecten van windturbines op of nabij bedrijventerreinen in het OER te nuanceren.

¹⁴ Dit blijkt ook uit het planMER windturbinebepalingen leefomgeving (tabel op pagina 209): [planmer-windturbinebepalingen-leefomgeving \(commissiemer.nl\)](#).

2.5 Ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit is een belangrijke pijler voor het PPE. Dit blijkt onder andere uit de uitgebreide landschappelijke analyse¹⁵ waarin verschillende ruimtelijke concepten voor windturbines zijn uitgewerkt. Op basis van deze analyse zijn ontwerppunten geformuleerd die de basis vormen voor de windladder en voor de voorkeursgebieden uit het OER.

Ruimtelijke kwaliteit gaat niet alleen over de schoonheid (belevingswaarde) van het landschap het begrip ruimtelijke kwaliteit bestaat uit drie onderwerpen en gaat over de balans tussen die drie. Naast de schoonheid is de functionaliteit van belang. Dat wil zeggen dat de landschappen bijvoorbeeld geschikt zijn voor landbouw, en bijdragen aan biodiversiteit en natuur. Landschappen veranderen voortdurend; door nieuwbouw en sloop, door de groei van de vegetatie en beplanting en door wijzigingen in het landbouwkundig gebruik. Dit raakt aan de derde pijler onder de ruimtelijke kwaliteit: de toekomstwaarde. Niet alleen het nu telt maar het landschap van pakweg over 30 jaar of zelfs 100 jaar. Het optimum tussen de drie pijlers is de kern van het streven naar ruimtelijke kwaliteit.

De focus op ruimtelijke kwaliteit bij het bepalen van de voorkeursgebieden is positief. Wel constateert de Commissie twee dingen die de benadering vanuit ruimtelijke kwaliteit onder druk kunnen zetten:

- De voorkeursgebieden en de clusters sluiten ruimtelijk gezien niet volledig op elkaar aan (zie paragraaf 2.1 van dit advies). De voorkeursgebieden komen overeen met veenkoloniaal landschap, jong heide- en broekontginningslandschap. Uit de landschapsanalyse blijkt dat deze landschapstypen geschikt zijn voor grootschalige clustering van windturbines. De clusters liggen echter deels buiten de voorkeursgebieden, in andere landschapstypen. Onduidelijk is welke invloed dit heeft op de ruimtelijke kwaliteit. De Commissie beveelt aan om dit toe te lichten in een aanvulling op het OER.
- De dynamiek tussen de provincie, RES-regio's en individuele gemeenten is van invloed op de toepassing van de ontwerppunten. In het OER en PPE lijkt een dilemma te bestaan tussen regie nemen en loslaten, het dilemma dat de ruimtelijke insteek kan ondermijnen. Belangrijk vehikel in dat spel is de provinciale omgevingsverordening. In de omgevingsverordening zijn verwijzingen opgenomen naar de gebiedscatalogus en de genoemde landschappelijke analyse of de windladder. Kern is zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik met oog voor de nabije en de verdere toekomst. De Commissie onderschrijft dit. Maak altijd totaalafwegingen voor nieuwe windlocaties met oog voor overlap en uitbreiding, nu en straks.

2.6 Vervolprocedures

Verschuillende vervolgbesluiten zijn nodig om de provinciale en regionale ambities voor windenergie te kunnen realiseren. Het gaat onder andere om besluiten over gemeentelijke omgevingsplannen en om projectbesluiten. Afhankelijk van de omvang van plannen- en projecten die uit het PPE volgen, geldt voor de vervolgbesluiten mogelijk een mer- (beoordelings)plicht.

¹⁵ Energie-opwekking in de landschappen van Overijssel – Ruimtelijke concepten voor zonnevelden en windturbines. H+N+S, 10 april 2019.

Het OER biedt bruikbare basisinformatie die hergebruikt kan worden voor vervolgbesluiten en bij het opstellen van de bijbehorende mer(-beoordeling). Het detailniveau van het OER sluit echter niet aan bij het detailniveau dat voor de vervolgbesluiten nodig is. Aanvulling is in ieder geval nodig op de volgende onderwerpen:

- onderbouwing van de verfijning van de zoekgebieden;
- beoordeling van cumulatieve effecten op regionale en/of lokale schaal, in ieder geval voor natuur, geluid, slagschaduw en landschap;
- beoordeling van effecten op natuur, vooral effecten op Natura 2000-gebieden via externe werking (inclusief de wespandief), weidevogels, soortenbescherming.¹⁶ Daarbij moeten in ieder geval concentratiegebieden en vliegroutes in beeld worden gebracht;
- beoordeling van overige milieuaspecten waarop windparken mogelijk invloed hebben op groter detailniveau, rekening houdend met gebiedsspecifieke kenmerken.

¹⁶ Minimaal met een quickscan om in beeld te brengen of en welke beschermde soorten in het gebied aanwezig zijn. Naar aanleiding daarvan is mogelijk een aanvullende natuurtoets nodig die beschrijft welke beschermde soorten (onder andere vleermuizen) in het plangebied voorkomen, met welke aantallen en wat de nadelige gevolgen van de activiteiten van het project voor deze soorten kunnen zijn.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Peter van der Boom MA

ing. Jan van der Grift

drs. Martin Poot

drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)

Michelle Vanderschuren MSc (secretaris)

Besluiten waarvoor dit omgevingseffectrapport is opgesteld

Provinciaal Programma Energie Overijssel en wijziging omgevingsverordening.

Waarom wordt hiervoor een omgevingseffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een omgevingseffectrapport (OER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om het project C2: "Windparken". Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluiten

Gedeputeerde Staten van Overijssel zijn bevoegd gezag voor het PPE. Provinciale Staten van Overijssel besluiten over de wijziging van de omgevingsverordening.

Initiatiefnemer besluiten

Provincie Overijssel.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3813](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760

3511 MK Utrecht

t 030-2347666

e info@commissiemer.nl

w commissiemer.nl