Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III)

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

9 juli 2008 / rapportnummer 1861-33

1. OORDEEL OVER HET MER

Het kabinet wil de procedure van planologische kernbeslissing (PKB) doorlopen voor het derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III). In het SEV III wordt de (globale) ruimtereservering voor vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsopwekking (≥500 MW) en voor tracés voor hoogspanningsverbindingen van ≥220 kV vastgelegd. Tevens wordt in het SEV III het waarborgingsbeleid[1] uit het SEV II voortgezet. Anders dan in het SEV II worden geen uitspraken gedaan over gewenste capaciteit of over brandstofkeuze. Dit wordt aan individuele initiatiefnemers overgelaten. Ter onderbouwing van de besluitvorming over het SEV III wordt milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen.[2]

Het MER voor het SEV III bestaat een drietal documenten: de Strategische Milieubeoordeling SEV III (juli 2006), het plan-MER Waarborgingsbeleid SEV III (januari 2008) en de passende beoordeling Natura 2000 (november 2007). Waar SMB of plan-MER en passende beoordeling elkaar tegen spreken, heeft de Commissie de passende beoordeling als leidend beschouwd, aangezien die het meest recent is.

Oordeel
De Commissie is van oordeel dat **de essentiële informatie voor de besluitvorming in het MER aanwezig is**.

De Commissie acht met name de passende beoordeling van goede kwaliteit, uitgaande van het op dit moment mogelijke en zinvolle abstractieniveau. Het document is duidelijk van opzet en maakt inzichtelijk in welke gevallen een risico bestaat op significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden.

De SMB - over vestigingsplaatsen voor elektriciteitscentrales en hoogspanningsverbindingen - is op onderdelen niet actueel (het document stamt uit 2006). Dit uit zich bijvoorbeeld in de niet meer actuele informatie over luchtkwaliteit, over atmosferische depositie en over maatregelen voor CO_2-reductie. De Commissie doet hier aanbevelingen over.

Het plan-MER voor het waarborgingsbeleid is systematisch en overzichtelijk opgezet. Uit het plan-MER blijkt dat op grond van de beschouwde criteria de locaties Moerdijk en Westelijke Noordoostpolderdijk als minder geschikt worden beoordeeld. In PKB deel 1 wordt aangekondigd dat in PKB deel 3 zal worden aangegeven hoe met deze bevinding wordt omgegaan.

Voor een goed overzicht van de belangrijkste milieu-informatie is het document PKB deel 1 van groot belang. Dit document geeft een goede integrale samenvatting van de informatie in de drie documenten. Ook zijn hierin de uitgangspunten en kaders duidelijk uitgelegd.

---

[1] Het beleid ter waarborging van vestigingsplaatsen voor het kerncentrales, zoals neergelegd in de PKB Vestigingsplaatsen voor kerncentrales uit 1986. Dit beleid houdt in dat er op de betreffende vestigingsplaatsen geen ontwikkelingen mogen plaatsvinden die de eventuele bouw van kerncentrales onmogelijk maken of ernstig belemmeren. Het gaat om de plaatsen Borssele, Eems, Maasvlakte, Moerdijk en Westelijke Noordoostpolderdijk.

[2] Zie bijlage 1 voor informatie over de procedure en de werkgroep van de Commissie m.e.r. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de zienswijzen die de Commissie via bevoegd gezag heeft ontvangen.

Gebruik van de informatie
Het SEV III geeft een overzicht van potentiële locaties voor energieopwekking, maar bevat geen strategische visie op de elektriciteitsproductie in Nederland. Dit werkt door in het MER. De informatie over de verschillende locaties en tracés is adequaat uitgewerkt, maar de informatie wordt alleen gebruikt om te onderzoeken of de verschillende in het SEV III opgenomen opties aan de geldende milieu- en natuur wet- en regelgeving kunnen voldoen. Daarmee is de essentiële informatie op plan-MER niveau weliswaar aanwezig, maar de informatie wordt niet gebruikt voor beleidsmatige conclusies of aanbevelingen. Op basis van de effectanalyse vindt geen afweging plaats, bijvoorbeeld welke locaties uit milieu- of natuuroverwegingen de voorkeur verdienen dan wel minder gewenst zijn. Ook wordt op grond van de informatie geen afweging op hoofdlijnen gemaakt ten behoeve van een eventuele latere ADC-fase[3].

Uit het MER zijn de verschillen in milieu- en natuurbelasting echter wel op te maken. Mocht het in de verdere besluitvorming gewenst worden om een rangorde of classificatie op milieu- of natuurgronden aan te brengen, dan is de informatie daarvoor op strategisch niveau aanwezig.

2. AANBEVELINGEN VOOR PKB DEEL 3 EN VOOR DE VERDERE BESLUITVORMING

2.1 Elkaar beïnvloedende locaties

Alle locaties worden afzonderlijk en onafhankelijk van elkaar beschouwd. Echter niet elke locatiekeuze is onafhankelijk van andere keuzes. Met name in de regio Rijnmond en nabij de Waddenzee[4] bepaalt de keuze voor de ene locatie mede de geschiktheid van de andere, nabijgelegen, locaties.

■ De Commissie adviseert in PKB deel 3 aan te geven in hoeverre de keuze voor een locatie beperkingen (bijvoorbeeld vanuit luchtkwaliteit, effecten op Natura-2000 gebieden, of beschikbaarheid van koelwater) met zich meebrengt voor andere locaties.

2.2 Hoogspanningsverbindingen

PKB deel 1 duidt in tabel 2 de nieuwe hoogspanningsverbindingen aan door hun begin- en eindpunt en eventuele tussenpunten. Volgens PKB deel 1 wordt geen exacte tracékeuze beoogd. Dit sluit aan bij de aard en het detailniveau van de informatie in het MER. De informatie over de hoogspanningsverbindingen is globaal kwalitatief en verkennend van aard ('langs het tracé ligt een groot oppervlak Natuurbeschermingswetgebieden' of 'het tracé loopt langs verschillende woonkernen').

---

[3] Indien uit de passende beoordeling blijkt dat significante gevolgen op Natura-2000 gebieden niet kunnen worden uitgesloten, dient de zogenaamde ADC-toets doorlopen te worden. Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Nbw respectievelijk in:
A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling?
D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
C: welke Compenserende maatregelen zullen dan getroffen worden om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

[4] In zienswijze nr. 4 wordt betwijfeld of de locaties Eemshaven en Delfzijl beide aangelegd kunnen worden vanwege de cumulatieve gevolgen op de Waddenzee.

De Commissie weet niet hoe zij in dit licht de tracéaanduidingen op de PKB-kaart moet interpreteren.[5] Uit de kaart kan, hoe globaal ook, wel een tracé opgemaakt worden. De Commissie gaat er vanuit dat voor de vervolgbesluitvorming over de hoogspanningsverbindingen een integrale toetsing van alle milieu-, landschaps- en natuuraspecten plaatsvindt. Zij weet niet in hoeverre eventueel dan noodzakelijk geachte afwijkingen van de getekende trace's toegestaan zijn, of dat daar een PKB-herziening voor noodzakelijk is.

■ De Commissie adviseert in PKB deel 3 duidelijkheid te geven over de status van de getekende trace's in de PKB-kaart.

2.3 Atmosferische depositie bij vestigingslocaties

In de passende beoordeling wordt (anders dan in de SMB) geconcludeerd dat er verband bestaat tussen emissies van energiecentrales en depositie, en dat mede door de (te) hoge achtergronddepositie, kritische grenswaarden in Natura 2000-gebieden worden overschreden. De passende beoordeling trekt de conclusie dat elke toename van stikstofdepositie in dat geval kan of zal leiden tot cumulatieve significante gevolgen. De Commissie onderschrijft deze conclusie en heeft in dit kader de volgende opmerkingen:

- Daar (per locatie) verbanden tussen emissie en depositie zijn te leggen en de grenswaarde voor zure- en stikstofdepositie per Natura 2000-gebied sterk uiteenloopt, is het een gemis dat dit in de passende beoordeling niet in de risicobeoordeling per vestigingslocatie is uitgewerkt.
- Behalve voor habitattypen (en indirect soorten) zijn ook de algemene gevolgen voor de biodiversiteit van belang. Dit betekent dat ook beoordeeld moet worden of depositie gevolgen kan hebben voor de wezenlijke waarden en kenmerken van de EHS;
- Voor zuurdepositie zijn (in tegenstelling tot stikstofdepositie) ondanks de te hoge achtergronddepositie geen grenswaarden vastgesteld voor depositie in Natura 2000-gebieden en natuurdoeltypen. De totale zuurdepositie dient echter getoetst te worden aan de gevolgen voor natuur;
- Gelet op de vaststelling dat cumulatieve significante gevolgen aan de orde kunnen zijn, vraagt de Commissie zich af waarom niet op planniveau een ADC-toets wordt doorlopen.

■ De Commissie geeft in overweging om ten behoeve van PKB deel 3

  ■ in de passende beoordeling voor de vestigingslocaties ook de gevolgen van de atmosferische depositie voor Natura 2000-gebieden uit te werken. Dit kan door, conform de systematiek van de passende beoordeling, te kijken naar de *kans* op significante gevolgen[6];

  ■ aansluitend op de passende beoordeling ook de ADC-toets op planniveau te doorlopen *of* op strategisch niveau na te gaan hoe deze fase in de inrichtingsfase moet worden doorlopen en welke stappen daarvoor tijdig dienen te worden gezet;

  ■ na te gaan of, zoals bij stikstofdepositie, grenswaarden voor zuurdepositie kunnen worden opgesteld.

---

[5] Ook uit diverse zienswijzen van gemeentes en provincies blijkt dat hierover verwarring bestaat. De zienswijzen reageren op de getekende situatie.

[6] Dit kan door na te gaan wat enige nieuwe depositie door centrales voor gevolgen *kan hebben* voor Natura 2000-gebieden, uitgaande van de achtergronddepositie en de kritische depositiewaarde van het meest voor vermesting/verzuring gevoelige habitattype per Natura 2000-gebied.

2.4 Leemtes in kennis in de passende beoordeling

2.4.1 Mitigerende maatregelen en cumulatie

De Commissie is van mening dat het beoordelen van mitigerende maatregelen en cumulatieve effecten op dit abstractieniveau niet meer kan zijn dan indicatief. In de passende beoordeling wordt terecht gesteld dat de zekerheid dat er geen significante gevolgen optreden nu niet te geven is. In de passende beoordeling wordt daarom een risicobenadering gevolgd: geen risico, gering risico en groot risico. De Commissie acht dit een goede insteek. Daarnaast is het zo dat projecten met significante gevolgen niet per se buiten beschouwing hoeven te blijven, mits de link met de ADC-criteria goed wordt gelegd.

Hoewel de Commissie daardoor van mening is dat er geen essentiële informatie ontbreekt, hecht de Commissie beperkt waarde aan in de passende beoordeling beschouwde cumulatieve effecten en mitigerende maatregelen.

Mitigerende maatregelen spelen een belangrijke rol bij de effectbeoordeling in de passende beoordeling. Het is echter twijfelachtig of deze maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd zullen kunnen worden. Is het bijvoorbeeld, vanuit veiligheidoverwegingen wel mogelijk om groen licht toe te passen? En zijn er zonder meer toereikende technische mogelijkheden voor de beperking van inzuiging van vis bij inname van koelwater?[7]
Door mitigerende effecten op deze wijze bij de beoordeling te betrekken is er eerder sprake van een 'best case' dan een 'worst case' scenario. Het is van belang om dit bij de interpretatie van de risicoanalyse voor ogen te houden.

Wat betreft de cumulatieve effecten lijkt het soms arbitrair welke projecten en ontwikkelingen mee zijn genomen in de beoordeling. Aard en omvang van de plannen die tot cumulatieve effecten kunnen leiden, verschillen sterk. De conclusies bij de beoordeling “sterk negatief” zijn vaak te stellig, gezien de onderbouwing, aangezien er voor de meeste plannen nog geen onderzoek is uitgevoerd.

De Commissie beschouwt de exacte invloed van mitigerende maatregelen en cumulatie derhalve als een leemte in kennis, die uitgewerkt kan worden in verdere besluitvorming.

■ De Commissie adviseert om bij de vervolgbesluitvorming niet zonder meer uit te gaan van de in deze passende beoordeling beschreven mitigerende maatregelen en cumulatieve effecten.

2.4.2 Invullen kennisleemtes voor de vervolgbesluitvorming

Terecht wordt gesteld dat voor het vaststellen van significante gevolgen gedetailleerde informatie over de verspreiding en staat van instandhouding van habitattypen en soorten nodig is. Voor het zorgvuldig doorlopen van verdere procedures op projectniveau is het van belang om hier tijdig in te voorzien, zowel om onnodige vertraging te voorkomen alsook omdat goede inwinning van natuurgegevens (bijvoorbeeld habitattypen) een langere doorlooptijd kan hebben.

---

[7] Daarnaast kunnen er - na mitigatie - nog steeds significante gevolgen zijn. Door te werken met zeven kan het sterftecijfer van ingezogen trekvissen verminderen van 26-97% naar 20-50%.

■ De Commissie adviseert om samen met de Gegevensautoriteit Natuur (LNV) na te gaan hoe met het oog op de toetsing aan de natuurwetgeving effectief in kennisleemtes op het gebied van natuur kan worden voorzien, en hoe initiatiefnemers hierbij gefaciliteerd kunnen worden.[8]

2.5 Carbon capture ready (concept EU-richtlijn)

In januari 2008 is door de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een voorlopige richtlijn over CO_2 opslag bij grote stookinstallaties (Elektriciteitscentrales).[9] Volgens de huidige planning wordt publicatie van de definitieve richtlijn medio 2009 verwacht. Er vindt nog onderhandeling plaats over de omzettingstermijn, waardoor de datum mogelijk verschuift naar eind 2010. De lidstaten moeten uiterlijk 1 jaar na publicatie van de definitieve richtlijn aan de bepalingen voldoen. Dit betekent dat Nederlandse centrales mogelijk al vanaf medio 2010 aan de richtlijn moeten voldoen.

In de SMB (uit 2006) is nog niet ingegaan op de vereisten die voortvloeien uit deze richtlijn. Een consequentie is mogelijk dat de ruimtelijke reservering in het SEV III groter moet zijn (qua aantal ha) dan tot nu toe werd aangenomen. Aantal benodigde hectares voor afvang en opslag van CO_2 is nog onbekend, doch niet op voorhand verwaarloosbaar. Daarnaast stelt de beschikbaarheid van geschikte opslaglocaties en transportnetwerken ook eisen aan de potentiele geschiktheid van locaties.

■ De Commissie adviseert om in PKB deel 3 reeds met deze concept EU richtlijn rekening te houden door een afweging op te nemen waaruit blijkt of, en zo ja in welke mate, de concept richtlijn de mate van geschiktheid van locaties kan beïnvloeden.

---

8 Kennisleemtes belemmeren zorgvuldige toetsing en kunnen vertragend werken op de besluitvorming.

9 *Overweging 37:* de overgang naar elektriciteitsproductie met een laag koolstofgehalte vergt dat bij nieuwe investeringen in elektriciteitsproductie op basis van fossiele brandstoffen maatregelen worden getroffen om een aanzienlijke emissiereductie te vergemakkelijken. Te dien einde moet Richtlijn 2001/80/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties worden gewijzigd om de eis in te voeren dat alle stookinstallaties, waarvan de oorspronkelijke bouwvergunning of de oorspronkelijke exploitatievergunning wordt verleend na de inwerkingtreding van deze richtlijn, op hun locatie over voldoende ruimte voor het afvangen en comprimeren van CO_2 beschikken en dat de beschikbaarheid van geschikte opslaglocaties en transportnetwerken, alsmede de technische haalbaarheid van modernisering van de installatie met het oog op het afvangen van CO_2 zijn geëvalueerd. *Artikel 32:* De lidstaten waken erover dat alle stookinstallaties met een capaciteit van 300 megawatt of meer waarvan de oorspronkelijke bouwvergunning of de oorspronkelijke exploitatievergunning is verleend na inwerkingtreding van richtlijn XX op de locatie van de installatie over geschikte ruimten beschikken voor de nodige apparatuur voor het afvangen en comprimeren van CO_2 en dat de beschikbaarheid van geschikte opslaglocaties en transportfaciliteiten en de technische haalbaarheid van modernisering van de installatie met het oog op het afvangen van CO_2 zijn geëvalueerd.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemer: Minister van Economische Zaken en Minister van VROM

Bevoegd gezag: Tweede Kamer der Staten Generaal

Besluit: planologische kernbeslissing (PKB) over het derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III)

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: C22, C24

Activiteit: in het SEV III wordt de (globale) ruimtereservering voor vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsopwekking (≥500 MW) en voor tracés voor hoogspanningsverbindingen van ≥220 kV vastgelegd.

Betrokken documenten:
- Passende beoordeling Natura 2000, Plan-MER en Strategische Milieubeoordeling Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening, Ministerie van Economische Zaken / VROM, 1 februari 2008;
- Bijlagenrapport, Ministerie van Economische Zaken / VROM, 1 februari 2008-04-08;
- PKB deel 1 Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening, Ministerie van Economische Zaken / VROM, 1 februari 2008.

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Dit advies verwijst naar een reactie als die nieuwe inzichten naar voren brengt over specifieke lokale milieuomstandigheden of te onderzoeken alternatieven. Zie bijlage 2.

Procedurele gegevens:
kennisgeving Plan-MER in: Staatscourant nr. 64 d.d. 2 april 2008
aanvraag toetsingsadvies: 3 april 2008
ter inzage legging Plan-MER: van 3 april tot en met 25 juni 2008
toetsingsadvies uitgebracht: 9 juli 2008

Werkwijze Commissie bij toetsing:
Tijdens de toetsing inventariseert de Commissie eerst of er tekortkomingen zijn in het voldoen aan de (vooraf) gestelde eisen. Vervolgens beoordeelt de Commissie de ernst van de eventuele tekortkomingen. Daarbij staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij de besluitvorming. Is dat naar haar mening niet het geval dan signaleert de Commissie dat er sprake is van een zogenoemde 'essentiële tekortkoming'. De Commissie adviseert dan dat die informatie alsnog beschikbaar komt, alvorens het besluit wordt genomen. Overige tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. Deze werkwijze impliceert dat de Commissie zich in het advies tot hoofdzaken beperkt en niet ingaat op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Samenstelling van de werkgroep:
Per project stelt de Commissie een werkgroep samen. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

dr.ir. G. Blom (voorziter)
ir. J.M. Bremmer (secretaris)
ir. P.F.A. de Leege
ir. K.A.A. van der Spek
ing. R.L. Vogel
drs. G. de Zoeten

BIJLAGE 2: Lijst van inspraakreacties en adviezen

1. J. Huisman, Arnhem
2. J. Pater, Arnhem
3. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Houten
4. J.J. Klompsma, Oldenzijl
5. College van B&W gemeente Borsele, Heinkenszand
6. J. Hoogland, Amsterdam
7. College van B&W gemeente Rotterdam, Rotterdam
8. College van B&W gemeente Tytsjerksteradiel, Burgum
9. K. Swagerman, namens SP fractie gemeente Groningen
10. Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA), Utrecht
11. College van Burgemeester en Wethouders gemeente Veenendaal, Veenendaal
12. Stichting LAKA, Amsterdam
13. College van B&W gemeente Heerhugowaard, Heerhugowaard
14. J. Haije, namens het Nederlands Genootschap van Insprekers, Diemen
15. J. van Braam, namens Bravan B.V., Plamin B.V. en Protin B.V., Wormerveer
16. College van Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe, Assen
17. Stek Advocaten, namens Ritmeester B.V., 's-Hertogenbosch
18. College van B&W gemeente Kapelle, Kapelle
19. H.J. Edzes en H.A. Edzes-van Loon, Tinte
20. College van B&W gemeente Utrecht, Utrecht
21. Bot Bouw Initiatief, namens participanten van de Bouw Combinatie Heerhugowaard, Alkmaar
22. Stichting Flevo-landschap, Lelystad
23. College van B&W gemeente Loenen, Loenen aan de Vecht
24. Stadsontwikkeling gemeente 's-Hertogenbosch, 's-Hertogenbosch
25. Rotteveel Vastgoedontwikkeling, Alkmaar
26. Waterschap Zeeuwsch-Vlaanderen, Terneuzen
27. Greenpeace Nederland, Amsterdam
28. College van B&W gemeente Bunnik, Bunnik
29. College van B&W gemeente Amsterdam, Amsterdam
30. Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland
31. G.J. Endedijk, namens de directieraad van gemeente Breda, Breda
32. Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht, Utrecht
33. Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland, Lelystad
34. InterGen B.V., Amsterdam
35. College van B&W gemeente Nieuwegein, Nieuwegein
36. College van B&W gemeente Westvoorne, Rockanje
37. N.V. Elektriciteits-Productiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ, Vlissingen
38. Waterschap Roer en Overmaas, Sittard
39. TenneT TSO B.V., Arnhem
40. College van B&W gemeente Rozenburg, Rozenburg
41. EnergieNed, Arnhem
42. A. Jurjus, namens Vereniging Marktwerking Energie, Den Haag
43. College van B&W gemeente Maarssen, Maarssen
44. S. Sieburgh, Hoofddorp
45. C.J. Segers, Zaandam
46. Gedeputeerde Staten van de provinsje Fryslân, Leeuwarden
47. De 12 provinciale Milieufederaties, Utrecht

Verslag hoorzitting 22 mei 2008, Rotterdam

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III)

Het kabinet wil de procedure van planologische kernbeslissing (PKB) doorlopen voor het derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III). In het SEV III wordt de (globale) ruimtereservering voor vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsopwekking (≥500 MW) en voor tracés voor hoogspanningsverbindingen van ≥220 kV vastgelegd.

ISBN: 978-90-421-2395-3