



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Windenergie op land

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

23 januari 2014 / rapportnummer 2636-144



1. Oordeel over het aangevulde milieueffectrapport

De Rijksoverheid heeft de ambitie om in 2020, samen met de provincies, 6.000 MW aan windenergie op land te realiseren. Zij wil daarom gebieden aanwijzen en ruimtelijke randvoorwaarden stellen voor grootschalige windprojecten (>100 MW), de zogenaamde Rijkscoördinatieprojecten (verder RCR-projecten). Hiertoe is de ontwerp-structuurvisie Wind op Land opgesteld (verder SVWOL). Na overleg met de Tweede Kamer neemt het kabinet een besluit over de SVWOL. Om deze besluitvorming te ondersteunen is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Het MER en de SVWOL geven een raming van de ruimte die er maximaal voor grootschalige windenergie beschikbaar is, rekening houdend met landschap, leefomgeving en natuur. De gebieden die in de SVWOL worden vastgelegd voor RCR-projecten dienen in de provinciale ruimtelijke plannen te worden opgenomen.

De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') heeft zich op 17 juni 2013, in een voorlopig advies, uitgesproken over de juistheid en de volledigheid van het MER.¹ Daarbij constateerde de Commissie dat daarin nog informatie ontbrak die zij essentieel achtte voor het volwaardig meewegen van het milieubelang in de besluitvorming. Zij stelde vast:

- dat het MER onduidelijkheden in de methodische aanpak bevat. Alternatieven zijn onduidelijk gedefinieerd, waardoor het beoordelen van milieueffecten en maken van vergelijkingen tussen de gebieden niet mogelijk is;
- dat onduidelijk is hoe wordt omgegaan met (lopende) RCR-projecten voor gebieden die niet in de SVWOL passen, en met de milieueffecten van deze projecten.

Medio november 2013 heeft de Commissie een aangepaste versie van het MER ontvangen. Met name over de gevolgen voor natuur is nuttige, aanvullende informatie beschikbaar gekomen. Ze stelt vast dat, ondanks de inhoudelijke aanvullingen, het MER als geheel lastig te doorgronden is, de methodiek op verschillende punten vragen oproept, de informatie over de alternatieven nog steeds weinig transparant is en dat daarmee ook de beoordeling van de milieueffecten op tal van punten moeilijk verifieerbaar blijft. **Niettemin is de Commissie van oordeel dat het aangevulde MER voldoende informatie bevat**, voornamelijk voor het volgende aspect van de SVWOL: het vastleggen van generieke inrichtingsprincipes en aandachtspunten voor de ontwikkeling van grootschalige windenergie in specifieke gebieden. Ze stelt vast dat het MER beperkt heeft bijgedragen aan de aanwijzing in de SVWOL van de gebieden die geschikt zijn voor grootschalige windenergie. Dat is het gevolg van het feit dat, zoals ook in het MER is vermeld, vooral de bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de provincies daarin leidend zijn geweest.

In hoofdstuk 2 vat de Commissie haar voorlopige advies over het MER samen en geeft vervolgens een oordeel over de aanvullende informatie, per onderwerp waarvoor in het voorlopige

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens, de bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, en het eerdere advies (document nr. 2636-124) zijn ook te vinden via commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak nummer 2636 in te vullen.

advies een tekort is geconstateerd. Daaraan voorafgaand vat zij haar commentaar samen op de consequenties die de bestuurlijke afspraken tussen Rijk en provincies hebben voor de reikwijdte van de SVWOL en het MER. Daarbij bouwt ze voort op haar beschouwingen uit het voorlopige toetsingsadvies.

De aanbeveling uit hoofdstuk 3 van het voorlopige advies om een overzicht op te stellen van actuele (leemten in) kennis over gezondheidseffecten van windenergie blijft een aandachtspunt. Omdat het een aanbeveling voor het vervolgtraject betreft, gaat dit advies niet meer in op dit punt. De onderbouwing ervan is terug te vinden in het voorlopige advies.

Impact op het MER van de bestuurlijke afspraken tussen Rijk en provincies

Vanwege bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de provincies vormen de provinciale reserveringen voor windenergie het vertrekpunt voor het MER en niet het totaal aan kansrijke gebieden uit de SVIR². Het (aangevulde) MER constateert dat in een substantieel deel van de SVIR-gebieden die niet in het MER zijn onderzocht, vergelijkbare milieueffecten zullen optreden als in de wel onderzochte gebieden. Naar het oordeel van de Commissie blijven door de bestuurlijke afspraken als vertrekpunt te hanteren, kansen voor grootschalige windenergie liggen, zonder voldoende onderbouwing van de milieugevolgen van deze benadering en zonder dat duidelijk wordt om welk potentieel opgesteld vermogen het gaat.³

Het (aangevulde) MER geeft aan dat de capaciteit voor grootschalige windenergie die binnen de geselecteerde gebieden geplaatst kan worden, onzeker is.⁴ Verder hangt die capaciteit sterk af van het gewicht dat aan bepaalde belemmeringen en concurrerende belangen wordt toegekend. Het (aangevulde) MER maakt niet duidelijk of met een combinatie van grootschalige windenergie en een realistisch aanbod van kleinschalige windenergie per provincie het doel van 6.000 MW met redelijke zekerheid haalbaar is. Verder wordt geen perspectief geschetst van de ontwikkeling van grootschalige windenergie op de (middel)lange termijn. Naar het oordeel van de Commissie blijft daarmee onduidelijk of en hoeveel aanvullende gebieden na 2020 nodig (kunnen) zijn om de duurzame energiedoelen te behalen. Ze constateert dat ondertussen enerzijds de provinciale opgave via het energieakkoord is verruimd, maar dat anderzijds beleidswijzigingen⁵ ook leiden tot onzekerheid over het doelbereik.

De Commissie is van mening dat een analyse van alle SVIR-gebieden had geleid tot een meer samenhangende, ruimere en optimalere opbouw van de alternatieven, met een grotere kans op het bereiken van gestelde doelen. In paragraaf 2.3 van dit advies, geeft de Commissie aan waarom in het kader van de toepassing van de Natuurbeschermingswet het niet analyseren van alle SVIR-gebieden als een gemiste kans en vooral ook als een risico dient te worden beschouwd.

² Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

³ Het feit dat de provincie Fryslân kort geleden liet weten de oorspronkelijk bestuurlijk gekozen en in een MER onderzochte locaties te heroverwegen, illustreert dat een bredere analyse met meerdere gebieden en alternatieve oplossingen meerwaarde kan hebben (<http://www.fryslan.nl/windenergie>).

⁴ Voor het voorkeursalternatief is de bandbreedte van de capaciteit 3.000–6.400 MW (Aangevuld MER, tabel 12).

⁵ Voorbeeld is de hiervoor aangehaalde keuze van Fryslân om het proces om te komen tot nieuwe locaties voor windenergieproductie op land opnieuw vorm te geven.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Omgaan met RCR-projecten die niet binnen SVWOL passen

MER

Op dit moment lopen er ook procedures voor RCR-projecten buiten de SVWOL-gebieden. In het MER en de SVWOL bleef de mogelijkheid open om dergelijke projecten⁶ te realiseren. De Commissie adviseerde om voorafgaand aan de besluitvorming over de SVWOL te verhelderen hoe de Rijksoverheid zal omgaan met de lopende en toekomstige RCR-projecten die niet binnen de SVWOL-gebieden passen⁷, welke projecten het betreft en wat hun milieueffecten zijn.

Aanvulling op het MER

Het aangevulde MER bevat een nieuwe passage die consistent is met een passage in de SVWOL en die aangeeft dat alle RCR-meldingen aan de SVWOL getoetst zullen worden. Dit betekent dat dezelfde zorgvuldigheids- en inrichtingseisen zullen worden gesteld aan een initiatief dat buiten de SVWOL is gelegen⁸. Het aangevulde MER geeft tevens aan dat het beschouwen op projectniveau van de milieueffecten van specifieke initiatieven buiten de SVWOL-gebieden moeilijk is te verenigen met het op een hoger abstractieniveau beoordelen van zoekgebieden voor grootschalige windenergie.

Daarom is er in het MER voor gekozen om alleen de ligging van dergelijke projecten, hun status, hun mogelijke bedrage aan het energieproductiedoel en hun eventuele relatie met SVWOL-gebieden in de tabellen en in de gevoeligheidsanalyse (hoofdstuk 5 van het MER) te benoemen.

Ook hier geldt volgens de Commissie dat de keuze om de alternatieven in het MER direct af te leiden uit het bestuurakkoord niet bijdraagt aan de opbouw van samenhangende alternatieven die mogelijk een grotere kans bieden op het maximaliseren van het doelbereik en het minimaliseren van de milieueffecten.

2.2 Milieueffecten en vergelijking van gebieden

MER

De Commissie constateerde onduidelijkheden in de aanpak, waardoor de beschreven effecten per gebied niet goed navolgbaar zijn en dus een heldere vergelijking tussen gebieden onderling niet mogelijk is. Er ontbrak:

- een eenduidige beschrijving van de alternatieven (aantal turbines en/of MW's per alternatief per gebied);

⁶ Zie de kaarten op pagina 's 166 en 168 van het aangevulde MER voor voorbeelden van deze projecten.

⁷ In het MER worden dit 'pijplijnprojecten' genoemd.

⁸ De SVWOL en het MER geven aan dat: 'De ministers onder omstandigheden mogen afwijken van hun eigen beleid, doch dit vereist een goede ruimtelijke onderbouwing en een motivering waaraan zware zorgvuldigheidseisen gesteld worden'.

- een toelichting op de landschappelijke inrichtingsprincipes en de ontwerpkeuzen per gebied bij de alternatieven;
- een eenduidig gedefinieerde en toegepaste referentie;
- duidelijkheid over de toepasbaarheid van de 'laagste waarde systematiek' voor het beoordelen van verschillen tussen alternatieven en gebieden;
- een belangrijk toetsingscriterium voor natuureffecten, namelijk effecten op de seizoenstrek voor vogels (zie voor dit laatste punt paragraaf 2.3 van dit advies)
- een toelichting hoe het voorkeursalternatief (VKA) zich verhoudt tot de milieueffecten die in het MER zijn beschreven.

De Commissie deed de aanbeveling om de alternatieven inhoudelijk te beschrijven (aantal turbines en/of MW's) en uniform te scoren en te presenteren zodat een vergelijking tussen scores van verschillende gebieden mogelijk is.

Aanvulling op het MER

De Commissie constateert dat het aangevulde MER het potentieel opgestelde vermogen per gebied en per alternatief beschrijft en ook de wijze waarop dit vermogen is bepaald.⁹ Verder beschrijft de aanvulling de algemene landschappelijke inrichtingsprincipes die ten grondslag liggen aan de ontwikkeling van het landschapsalternatief en de landschappelijke aspecten die per gebied leidend zijn geweest.¹⁰ Maar kaarten met de opstellingen per gebied ontbreken nog. Dit bemoeilijkt het verifiëren van de effecten van de alternatieven.

De effectscores, op basis van expert judgement, zijn op verschillende plaatsen aangepast, gericht op het, zo veel als mogelijk, uniformeren en daarmee vergelijkbaar maken van de beoordelingen. De effectscores van de alternatieven zijn samengevat in een nieuw hoofdstuk 6, waarin ze ook worden opgeteld tot een totaalscore¹¹ voor elk gebied. De informatie biedt mogelijkheden om alternatieven voor de invulling van het energieproductiedoel binnen de SVWOL-gebieden te vergelijken op hun milieueffecten en een geoptimaliseerd alternatief samen te stellen.

De wijze waarop de 'laagste waarde methodiek' en de 'schuifruimte' zijn toegepast, blijft voor de Commissie lastig te doorgronden. Zij ziet beide instrumenten vooral als een hulpmiddelen om voor alternatief 1 (maximale opbrengst) niet alleen de effecten maar ook het potentieel opgesteld vermogen realistisch in te schatten. Alleen dan is te verklaren dat alternatieven die om milieuredenen voor bepaalde aspecten¹² zijn ingeperkt, toch slechter scoren dan het maximale alternatief 1.

Alles overziend concludeert de Commissie dat de vaststelling van effecten in het MER niet altijd navolgbaar is. Op grond van de eigen kennis over de onderzochte gebieden, acht de Commissie de toegekende scores echter veelal plausibel.

⁹ Blz. 34, hoofdstuk 4 en bijlage 8 van de aanvulling.

¹⁰ Blz. 32 van de aanvulling.

¹¹ Tabel 9 op blz. 179 van de aanvulling.

¹² Zoals het aspect hinder.

Ook uit het aangevulde MER blijkt echter dat, zoals eerder is vastgesteld, vooral de afspraken tussen het Rijk en de provincies het Voorkeursalternatief (VKA) met de uiteindelijk geselecteerde gebieden hebben bepaald. De resultaten uit het MER hebben hierop slechts beperkt invloed gehad. Het valt daarbij op dat ook gebieden met een negatieve tot zeer negatieve totaalscore onderdeel uitmaken van het VKA.¹³

De Commissie stelt vast dat het aangevulde MER hiermee invulling geeft aan een beperkte doelstelling: signaleren van de aard en de omvang van de aandachtspunten waarmee rekening moet worden gehouden bij de inrichting van een gebied dat deel uitmaakt van de SVWOL.¹⁴ De ruime randvoorwaarden leiden ertoe dat bij de vervolgbesluitvorming zowel met de gebiedsbegrenzing als met de gebiedsinrichting flexibel kan worden omgegaan.

2.3 Gevolgen voor natuur

MER

In het MER zijn de gevolgen voor trekkende vogelpopulaties (seizoenstrek) niet beoordeeld, terwijl in Nederland sprake is van intensieve trekbewegingen van vogels¹⁵. De Commissie is van oordeel dat dit criterium meegewogen diende te worden in de keuze van gebieden.

Verder stelde de Commissie vast dat de toetsing van de gevolgen voor afzonderlijke Natura 2000-gebieden correct was uitgevoerd en dat die toetsing liet zien dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in bijna alle SVWOL-gebieden niet op voorhand is uit te sluiten. Om het plan te kunnen vaststellen dient het dan ook waarborgen te bevatten die aantasting in het vervolgtraject alsnog uitsluiten. De Commissie gaf in overweging om (het stappenplan van) de ADC-toets generiek verder uit te werken.

Aanvulling op het MER

In het aangevulde MER is de mogelijke overlap tussen SVWOL-gebieden en belangrijke trekroutes in kaart gebracht en gebruikt voor het scoren van het risico voor trekvogels per alternatief en per SVWOL-gebied. De aanvulling weegt dit aspect mee in de effectbeoordeling van de alternatieven.

In de aanvulling wordt ook ingegaan op het relatieve (inter)nationale belang van de verschillende Natura 2000-gebieden voor vogelsoorten die deel uitmaken van de instandhoudingsdoelstellingen. De gevolgen van het voornemen kunnen daardoor ook beter vanuit het perspectief van (inter)nationale natuurdoelen gewogen worden.

Uit de wetgeving volgt dat het plan¹⁶ alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de ADC-toets met succes wordt doorlopen. In het MER en de aanvulling daarop wordt de ADC-toets globaal doorlopen

¹³ Voorbeelden: Krammersluizen, N33 en Wieringermeer.

¹⁴ Blz. 19 van de aanvulling.

¹⁵ Alle op het grondgebied van de EU inheemse soorten zijn beschermd onder de Vogelrichtlijn. De lidstaten hebben de verplichting deze op het gewenste (gunstige) niveau te houden.

¹⁶ In de zin van Artikel 19j Natuurbeschermingswet 1998, zie ook pag. 2 van de Passende beoordeling.

en wordt het volgende geconstateerd:

- het VKA is samengesteld na een brede verkenning van alle mogelijke locaties in Nederland en betere opties ontbreken;
- er sprake is van een groot publiek belang;
- doorlopen van de ADC-toets voor een specifiek project is niet op voorhand kansloos.

De Commissie kan de conclusie dat er geen andere alternatieven zijn, niet onderschrijven omdat, zoals eerder al is aangegeven, niet alle kansrijke gebieden uit de SVIR zijn onderzocht. Indien een Passende beoordeling voor een specifiek SVWOL-gebied aantoonde dat significant negatieve effecten niet zijn uit te sluiten en mitigerende maatregelen die effecten niet kunnen opheffen, zal dus alsnog eerst naar een alternatief¹⁷ moeten worden gezocht, vóór dwingende redenen van openbaar belang en compensatie aan de orde komen.

¹⁷ Waaronder locatiealternatieven. Het aangevulde MER (pag. 17) benoemt overigens ook de mogelijkheid om inrichtingsvarianten te onderzoeken die (deels) buiten SVWOL-gebieden liggen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Minister van Infrastructuur en Milieu en Minister van Economische Zaken

Bevoegd gezag: Minister van Infrastructuur en Milieu en Minister van Economische Zaken

Besluit: vaststellen Rijksstructuurvisie wind op land

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D22.2

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in de Staatscourant van: 14 september 2012

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 15 september t/m 12 oktober 2012

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 3 februari 2012

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 30 oktober 2012

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 18 april 2013

ter inzage legging MER: 19 april t/m 30 mei 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 17 april 2013

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 17 juni 2013

definitief toetsingsadvies uitgebracht: 23 januari 2014

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. P. van der Boom

ir. W.H.A. Keijsers

dr. J. Lembrechts (werkgroepsecretaris)

ir. M.J.F. van Pelt

ing. C.P. Slijpen

dr. D.K.J. Tommel (voorzitter)

ing. R.L. Vogel

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot

duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Plan-MER Structuurvisie Windenergie op land, Royal HaskoningDHV, maart 2013;
- Ontwerp-structuurvisie Windenergie op land, Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische zaken, maart 2013;
- Passende beoordeling Structuurvisie Windenergie op land, Royal HaskoningDHV, maart 2013;
- Nota van Antwoord, Zienswijzen op het voornemen Structuurvisie Windenergie op Land en het opstellen van een milieueffectrapport, Raadpleging reikwijdte en detailniveau van het Milieueffectrapport, Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken, april 2013;¹⁸
- Plan-MER Structuurvisie Windenergie op land, Royal HaskoningDHV, november 2013;
- Passende beoordeling Structuurvisie Windenergie op land, Royal HaskoningDHV, november 2013.

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.

¹⁸ P.m. dit betreft beantwoording van zienswijzen van een eerdere fase en niet de zienswijzen op het MER of de ontwerp structuurvisie SVWOL.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Structuurvisie Windenergie op land en de aanvulling daarop

ISBN: 978-90-421-3761-5



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

W www.commissiemer.nl

