



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland

toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

29 maart 2016 / projectnummer: 2826



1. Oordeel over het MER en de aanvulling daarop

De provincie Flevoland wil met het Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland meer ruimte voor windenergie creëren. In 2020 dient er tenminste 1.390,5 megawatt (MW) windenergie in Flevoland aanwezig te zijn. Er zullen 600 bestaande turbines worden vervangen. De milieugevolgen van het plan zijn onderzocht in een milieueffectrapport (MER). Provinciale Staten van Flevoland en de gemeenteraden van Zeewolde, Dronten en Lelystad hebben de Commissie¹ gevraagd te beoordelen of de informatie in het MER volledig en juist is.

De situatie in Flevoland verschilt van de situatie in andere provincies in Nederland, doordat de provincie grote mogelijkheden heeft voor windenergie. Hierdoor is er minder sprake van een complex inpassingsvraagstuk, en is er meer ruimte voor optimalisatie van windenergie in de provincie. Het MER werkt hiervoor drie zinvolle alternatieven uit (landschap, natuur en opbrengst). Het MER toont aan dat er in Flevoland goede mogelijkheden zijn om meer windenergie te produceren en tegelijkertijd de landschappelijke kwaliteit te verbeteren en rekening te houden met natuur en leefomgeving. Uit het rapport blijkt dat de provincie kiest voor plaatsingszones voor turbines volgens het zogenaamde poldermodel.

De Commissie signaleerde bij de toetsing van het MER enkele tekorten². De provincie heeft daarom een aanvulling op het MER geschreven en de Commissie gevraagd deze te toetsen.

Aanvulling op het MER

De aanvulling beschrijft de milieueffecten in de periode van dubbeldraaien (de situatie dat oude en nieuwe turbines naast elkaar aanwezig zijn) goed. De aanvulling geeft ook een overzicht van de achtergronden van het poldermodel waar de provincie voor kiest. Hieruit blijkt onder meer dat in het ontwerp van het poldermodel nadrukkelijk rekening gehouden is met de economische haalbaarheid van het transitieproces windenergie (vervanging / nieuwbouw) per afzonderlijk deelgebied.

Met de aanvulling is er nu tevens een duidelijk beeld van de risico's voor vogels en vleermuizen bij uitvoering van het poldermodel. Het rapport laat zien dat bij een aantal plaatsingszones deze risico's hoog of zelfs zeer hoog zijn. Hierdoor is het onzeker of deze plaatsingszones mogelijk zijn zonder teveel natuurschade te veroorzaken. Een voorbeeld hiervan is de zone langs de IJsselmeerdijk in deelgebied Noord. Gezien de risico's voor natuur zullen: 1) mitigerende maatregelen zoals tijdelijk stilzetten nodig zijn, 2) de turbines mogelijk anders over Flevoland verdeeld moeten worden en/of 3) de beoogde plaatsingszones aangepast moeten worden. De aanvulling geeft aan dat dit later onderzocht wordt en laat ook zien dat deze speelruimte er is, bijvoorbeeld door overcapaciteit in plaatsingszones of door nog niet benutte delen elders in Flevoland³ te gebruiken.

Oordeel

De Commissie is van oordeel dat met het MER en de aanvulling er voldoende informatie is om het milieubelang een volwaardige plaats te kunnen geven bij de besluitvorming over het Regioplan.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere gegevens, zie bijlage 1.

² Zie <http://api.commissiemer.nl/docs/mer/p28/p2826/a2826vts.pdf>.

³ Het MER bevat een belemmeringenstudie die een overzicht van deze ruimte geeft.

De Commissie adviseert de aanvulling zo spoedig mogelijk openbaar te maken.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe. In hoofdstuk 3 doet zij onder meer aanbevelingen over het werkingsgebied van het Regioplan, het opstellen van een overzicht van de uitgangspunten en randvoorwaarden die dit Regioplan kan bieden voor toekomstige procedures voor windparken in Flevoland (bijvoorbeeld verlichting van turbines in §3.2 en per deelgebied in §3.4) en tot slot gaat de Commissie in §3.5 in op mogelijkheden voor een verdere landschappelijke kwaliteitsverbetering.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Totstandkoming alternatieven (trechtering)

De Commissie kon op basis van het MER niet de stappen (trechtering) herleiden op basis waarvan de alternatieven en het uiteindelijke poldermodel tot stand zijn gekomen. Zij adviseerde daarom in een aanvulling op het MER stapsgewijs uit te leggen hoe het poldermodel tot stand is gekomen en de daarbij gemaakte keuzes te onderbouwen.

De aanvulling geeft een goede beschrijving van de achtergronden en geschiedenis van eerdere plannen en alternatieven voor windenergie in Flevoland. Het rapport legt uit waarom eerdere uitgangspunten verlaten zijn (zoals de indeling in zes deelgebieden) en motiveert waarom nu andere keuzes zijn gemaakt. De aanvulling legt ook de relatie tussen de alternatieven die in het MER beschreven zijn (landschap, natuur en opbrengst) en het poldermodel. Uitgelegd wordt dat het ontwerp van het poldermodel niet zozeer gebaseerd is op deze alternatieven of op milieuargumenten maar dat nadrukkelijk rekening gehouden is met de economische haalbaarheid van het transitieproces windenergie (sanering / nieuwbouw) per afzonderlijk deelgebied.

De Commissie vindt dat hiermee een duidelijk en navolgbaar overzicht is gegeven van de totstandkoming van de verschillende alternatieven en het uiteindelijke poldermodel.

2.2 Natuur

De Commissie adviseerde in een aanvulling op het MER de natuurrisico's voor het poldermodel nader te bepalen en vervolgens op basis daarvan aannemelijk te maken of de gekozen plaatsingszones verenigbaar zijn met de eisen uit de Natuurbeschermingswet en de Flora en faunawet. Ook vroeg zij aandacht voor de benodigde aanvullende mitigerende maatregelen en randvoorwaarden voor vervolgm.e.r.-procedures.

Uit de aanvulling (en de daarin opgenomen Passende Beoordeling) blijkt dat de risico's voor vogels en vleermuizen verschillen per deelgebied. In de deelgebieden noord en oost is een aantal plaatsingszones zeer riskant voor vogelsoorten waarvoor Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen gelden (30-100 vogelslachtoffers per turbine per jaar). De aanvulling constateert dan ook (p.10): "*De dubbele opstelling langs de IJsselmeerdijk kent een groot risico voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Het betreft met name effecten in de vorm van verstoring van foerageer-, rust en/of ruigebied voor verschillende soorten eenden, fuut, meerkoet en zaagbekken en mogelijk een verhoogd aantal aanvaringslachtof-*

fers onder duikeenden, sterns en dwergmeeuw". Het rapport beschrijft mitigerende maatregelen en geeft aan dat eventueel uitgeweken moet worden naar alternatieve locaties/plaatsingszones. De aanvulling geeft aan dat dit later onderzocht zal worden en laat ook zien dat de benodigde speelruimte hiervoor er is, bijvoorbeeld door overcapaciteit in plaatsingszones elders in de provincie of door nog niet benutte delen elders in Flevoland te gebruiken. Hiervoor moet het regioplan waarschijnlijk wel aangepast worden.⁴

Het rapport laat ook zien dat sommige plaatsingszones hoge risico's voor de vleermuizenrek hebben, met name bij rosse vleermuis, gewone dwergvleermuis, ruige dwergvleermuis en de zeldzame tweekleurige dwergvleermuis. Met name bij de IJsselmeerdijk voor de doortrekker ruige dwergvleermuis is de kans groot dat significantiegrenzen worden overschreden, omdat daar gestuwde trek plaatsvindt. Dat laatste geldt ook voor een aantal trekvogels. Als mitigerende maatregel geldt ook hier stilzetten van turbines op basis van een detectiesysteem. De Commissie vindt dit voor doortrekkende soorten die een vaste route volgen inderdaad een bruikbare maatregel omdat de aanvaringsslachtoffers bij de trek dan grotendeels vermeden worden.

De Commissie vindt dat nu een betere risico inschatting beschikbaar is voor beschermde soorten en gebieden en dat hiermee voldoende milieu-informatie aanwezig is. Zij adviseert in de vervolgfase rekening te houden met de conclusies uit de aanvulling, waaruit blijkt dat maatregelen nodig zijn om zeker te stellen dat het Regioplan niet teveel natuurschade veroorzaakt.

2.3 Dubbeldraaien

Uit het MER bleek dat de in Flevoland te saneren turbines niet direct zullen worden weggehaald, maar pas een aantal jaren nadat de nieuwe, grotere turbines zijn gerealiseerd. Hoe langer deze periode van 'dubbeldraaien' duurt, hoe rendabeler de businesscase voor herstructurering wordt. Gezien de omvang van de saneringsopgave (600 MW+) ontstaan waarschijnlijk allerhande combinaties van bestaande turbines en nieuwe grotere turbines. De milieueffecten hiervan waren niet beschreven in het MER. De Commissie adviseerde daarom in een aanvulling op het MER de maximale invulling van het plan te laten zien via een worst case-scenario voor dubbeldraaien en de milieurisico's daarvan te beschrijven.

De aanvulling laat zien dat door dubbeldraaien tijdelijk de milieueffecten voor geluid, slagschaduw, natuur en landschap zullen toenemen. Het rapport geeft aan dat het belangrijk is dat er in de vervolgfases (bij milieueffectrapportage en vergunningverlening) aandacht wordt besteed aan de effecten van dubbeldraaien en de benodigde mitigerende maatregelen.

De Commissie vindt dat hiermee voor deze fase voldoende milieu-informatie over dubbeldraaien beschikbaar is.

⁴ Zie ook §3.5 van dit advies, waarin de Commissie ingaat op verdere landschappelijke kwaliteitsverbetering.

3. Aanbevelingen voor het vervolg

Met de opmerkingen in het verdere advies wil de Commissie een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming.

3.1 Werkingsgebied Regioplan

Het werkingsgebied van het Regioplan beperkt zich tot vier deelgebieden in de gemeenten Dronten, Lelystad en Zeewolde. Het Regioplan zou het kader moeten bieden voor het opschalen en saneren van windturbines binnen deze deelgebieden. De provinciale strategie middels opschalen en saneren betreft echter de gehele provincie. Deze ambitie is dat dit moet leiden tot een mooier landschap, een duurzame energiehuishouding (1.390,5 MW in 2020) en een sterkere economie.

De Commissie constateert dat een deel van de te saneren turbines zich buiten de deelgebieden uit het Regioplan bevindt (ten westen van Almere en langs het Eemmeer). Het is de Commissie uit het MER niet duidelijk geworden waarom deze gebieden buiten het Regioplan vallen maar wel onderdeel zijn van de provinciale ambitie.

Daarnaast constateert de Commissie dat de SVWoL ook gebieden voor windparken groter dan 100 MW aanwijst die buiten de deelgebieden uit het Regioplan zijn gelegen en het Regioplan gebieden aanwijst die het Rijk juist wil vrijwaren van grootschalige windenergie (bijvoorbeeld bij de Oostvaardersplassen).⁵ Omdat het Regioplan alleen bindend is voor gemeenten en provincie en de formele ruimtelijke besluitvorming over de gebieden uit de SVWoL bij het Rijk ligt⁶, blijft de toekomst van windenergieprojecten in deze gebieden onzeker en daarmee de haalbaarheid van de provinciale landschappelijke ambitie. Dit vormt ook een risico voor de uitvoerbaarheid van het poldermodel. In het Regioplan is wel aangegeven dat er vertrouwen is dat met het Rijk nieuwe bestuurlijke afspraken te maken zijn.

- De Commissie adviseert de provincie bij het besluit aan te geven 1) wat het provinciale beleid is buiten de aangewezen deelgebieden, 2) hoe het traject van nieuwe bestuurlijke afspraken met het Rijk over de beoogde afwijking van het SVWoL vorm krijgt.

3.2 Maatregelen tegen hinder door obstakelverlichting

Hinder door turbineverlichting voor de luchtvaartveiligheid is een belangrijk aandachtspunt voor omwonenden van windparken, zo blijkt uit projecten die elders zijn uitgevoerd en uit het recente onderzoek bij windpark Zuidlob in Flevoland. Het MER onderzoekt en beschrijft dan ook terecht de invloed van licht op het landschap overdag en bij nacht. De Commissie vindt dit een goede weergave van de te verwachten lichthinder. Het MER, de aanvulling en het

⁵ De SVWoL gaat er vanuit dat er buiten de door het Rijk aangewezen gebieden wel kleinere windparken (< 100 MW) mogelijk kunnen zijn. Het is aan de provincies om mogelijkheden te verkennen en hier afwegingen over te maken.

⁶ Gezien de omvang van de vier projectgebieden geeft het Regioplan aan dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het vervolgproces voor een belangrijk deel bij de rijksoverheid ligt via de Rijkscoördinatieregeling en een rijksinpassingsplan.

regioplan gaan echter nog niet in op mogelijkheden om lichthinder te verminderen of te voorkomen.⁷

- Alhoewel niet eerder dan bij de vergunningverlening toetsing van alternatieven voor lichthinder concreet wordt, adviseert de Commissie de provincie om de stappen die zij (al) zet om lichthinder door turbines terug te dringen kenbaar te maken, bijvoorbeeld bij het Regioplan of op andere wijze.

3.3 Afschermdende werking beplanting

Binnen de polder wordt de zichtbaarheid van turbines beperkt door bebouwing en begroeiing. De relatief beperkte omvang van veel van de bestaande turbines maakt dat deze (deels) worden afschermd. Het MER stelt als mitigerende maatregel voor om nieuwe beplanting aan te brengen in de polder om negatieve landschappelijke effecten van het poldermodel te niet te doen. Deze nieuwe beplanting is prima om de landschappelijke structuur van de polder te ondersteunen, maar heeft geen of weinig effect op de grote, nieuwe turbines. Er ontstaat namelijk een andere overstijgende schaal.

- De Commissie adviseert rekening te houden met het feit dat de voorgestelde mitigerende maatregel 'afschermdende werking van beplanting' geen of weinig effect heeft.

3.4 Overzicht uitgangspunten en randvoorwaarden deelgebieden

Doel van het Regioplan is vanuit de provincie en de gemeenten een duidelijk kader vast te stellen voor de latere Rijks- of provinciale coördinatie-regeling voor de vier in het Regioplan genoemde deelgebieden voor windenergie. Dit zou per deelgebied gebeuren door in het MER de (mogelijke) uitgangspunten en randvoorwaarden te onderzoeken. Denk aan regels voor een goede aansluiting op het landschap, eisen vanuit natuurbescherming en het wel of niet hanteren van minimale afstanden tot bebouwing⁸. De Commissie heeft ook in haar eerdere advies hiervoor aandacht gevraagd.⁹ Omdat de begrenzing van de deelgebieden uit het MER geografisch sterk verschilt van de deelgebieden in het Regioplan is een deel van de milieu-informatie (effecten scores per deelgebied) niet meer bruikbaar voor de vervolgpcedures.

- De Commissie adviseert daarom per deelgebied, zoals opgenomen in het Regioplan, een inhoudelijk overzicht te geven van de milieu-aandachtspunten die dit MER en de aanvulling heeft opgeleverd voor toekomstige m.e.r.-procedures voor windparken.

3.5 Landschappelijke kwaliteitsverbetering

In het MER is aangegeven dat de provincie voor het zogenaamde poldermodel kiest, mede vanwege de landschappelijke kwaliteitsverbetering die de provincie nastreeft. Het MER laat

⁷ Denk bijvoorbeeld aan de intensiteit van verlichting aanpassen op basis van de weersgesteldheid. Voor voorbeelden zie <http://www.windmolenverlichting.nl/>, waaraan de provincie Flevoland meewerkt.

⁸ Het is opvallend dat het MER aan geeft dat een afstand van 400 tot 500 m moet worden aangehouden, terwijl het MER tegelijkertijd aangeeft dat binnen 0-300 m en 300 - 600 m toch woningen gelegen zijn. Gezien de aantallen lijkt het hier niet alleen om bedrijfswoningen te gaan.

⁹ Zie <http://api.commissiemer.nl/docs/mer/p28/p2826/a2826rd.pdf>.

echter zien dat – alhoewel ruim 300 turbines verdwijnen – het model in totaal leidt tot negatievere landschappelijke effecten dan de drie in het MER onderzochte alternatieven. In het MER staan nog mogelijkheden voor verdere landschappelijke kwaliteitsverbetering, ook niet benutte plaatsingsruimte elders in Flevoland³ biedt hiervoor nog aanknopingspunten.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Gedeputeerde Staten van de Provincie Flevoland en de gemeenten Zeewolde, Dronten en Lelystad

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van de Provincie Flevoland en de gemeenteraden van Zeewolde, Dronten en Lelystad

Besluit: vaststellen structuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.:

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

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: Regioplan voor windenergie

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in Staatscourant van: 4 september 2013

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 5 september tot en met 2 oktober 2013

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 23 juli 2013

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 17 september 2013

kennisgeving MER in de Staatscourant van 21 oktober 2015

ter inzage legging MER: 21 oktober tot en met 1 december 2015

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 21 oktober 2015

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 21 december 2015

toetsingsadvies uitgebracht: 29 maart 2016

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

drs. S.J. Harkema (secretaris)

drs. S.R.J. Jansen

drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

ing. C.P. Slijpen

drs. G. de Zoeten

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:

- Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland Plan–Milieueffectrapport, 8 september 2015;
- Regioplan Windenergie zuidelijke en oostelijk Flevoland, Ontwerp Regioplan, september 2015;
- Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, Aanvulling bij het MER en Passende beoordeling, 18 februari 2016.

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

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 800
3511 ML Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

