



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Energie gemeente Enschede

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

22 april 2021 / projectnummer: 3393



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Enschede wil een energievisie vaststellen om de energietransitie te versnellen en in goede banen te leiden. Het aandeel lokaal geproduceerde duurzame energie moet in 2030 16,9% bedragen van het dan verwachte verbruik van 10.200 TJ. In het MER is onderzocht met welke (combinatie van) energiebronnen dat doel is te halen. Voordat de gemeente Enschede over de structuurvisie energie besluit, is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat blijkt uit het MER?

In het MER zijn vijf verschillende alternatieven onderzocht. Voor elk van deze alternatieven zijn twee ambitieniveaus uitgewerkt: het 'basisniveau' (ten behoeve van een toename van het aandeel duurzame energie van 8,9% in 2017 naar 16,9% in 2030, van het verwachte verbruik¹) en 'maximale opbrengst' (het maximum aan duurzame energieopwekking per energiebron²). De energiebronnen zonne-energie, windenergie, geothermie en biomassa zijn in het MER beschouwd. Zo blijkt dat geothermie voor 2030 nog niet mogelijk is, omdat er eerst meer bodemonderzoek nodig is.

De milieubeoordeling van de alternatieven laat zien dat elk alternatief op onderdelen negatieve effecten kent, zowel voor het basisniveau als voor de maximale opbrengst. De alternatieven 'Netaansluiting', 'Leefomgeving' en 'Landbouw' scoren bij zowel het basisniveau als de maximale opbrengst zeer sterk negatief op landschap. Alternatief 'Netaansluiting' scoort sterk negatief op leefomgeving. Alternatief 'Landbouw' doet dat ook bij de variant maximale opbrengst. Bij alle alternatieven, behalve alternatief 'Netaansluiting', zullen er aandachts- en knelpunten zijn bij de netinfrastructuur. Alle alternatieven, behalve 'Natuur en landschap', scoren licht negatief op natuur. Het voorkeursalternatief (VKA) leidt – in totaliteit – tot meer negatieve milieueffecten dan het alternatief 'Natuur en landschap', met name op landschap.

Het uiteindelijke VKA voldoet qua energieopbrengst aan de doelstelling van de gemeente ('basisniveau'). In tegenstelling tot de MER-alternatieven is daarbij de uit het bebouwd gebied op te wekken energie in de opbrengst meegeteld.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie waardeert het dat in het MER vijf verschillende en onderscheidende alternatieven zijn onderzocht. Dit geeft de hoeken van het speelveld goed weer, wat belangrijk is om de discussie te kunnen voeren over wat gewenst en mogelijk is. Ook de varianten die zijn onderzocht, en het onderzoek naar maatregelen om negatieve effecten tegen te gaan zijn waardevol voor de besluitvorming. Verder is de Commissie zeer positief over het onderliggende landschappelijk onderzoek waarmee de draagkracht van de

¹ Om het basisniveau te bereiken moet in 2030 820 TJ per jaar extra worden opgewekt.

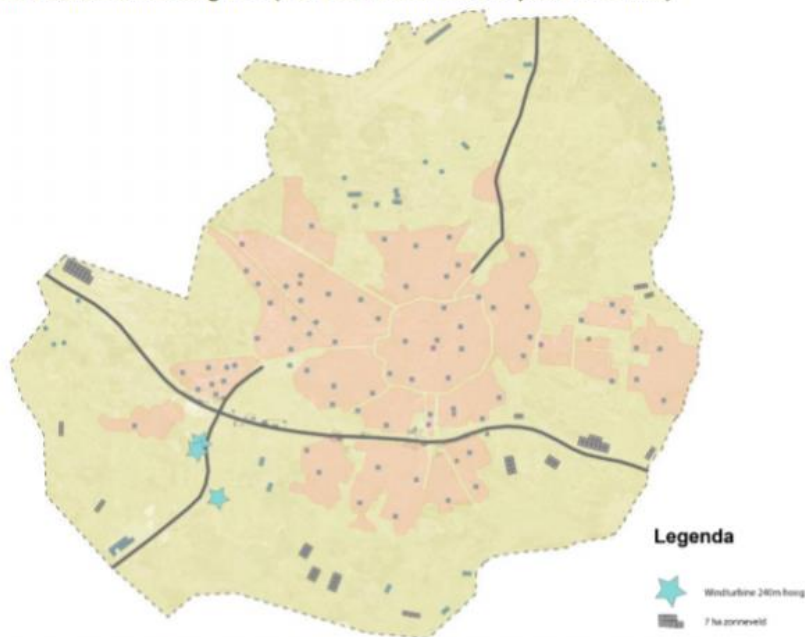
² De maximale opbrengst is bepaald door te kijken wat per energiebron kan worden opgewekt, binnen de kaders van wet- en regelgeving maar ook rekening houdend met beschikbare netcapaciteit en draagkracht van het landschap. Zo komt de gemeente uit op een maximum in 2030 van 3.523 TJ extra per jaar. De uiteindelijke maximale opbrengst verschilt per alternatief.

verschillende landschappen in Enschede is bepaald, en dat vervolgens is gebruikt om de alternatieven vorm te geven.

De Commissie is van oordeel dat het MER – voor het detailniveau van de structuurvisie energie – de essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over de energievisie Enschede waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen.

De Commissie merkt wel op dat het uiteindelijke voorkeursalternatief op onderdelen afwijkt van de onderzochte alternatieven. Het MER laat er wel de effecten van zien, maar maakt niet goed duidelijk welke belangenafwegingen eraan ten grondslag liggen. Ze adviseert bij de besluitvorming duidelijk te maken hoe het milieubelang en andere belangen tegenover elkaar zijn afgewogen. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar beoordeling toe. De Commissie merkt daarnaast op dat voor het realiseren van de concrete projecten voor duurzame energie nog vervolgonderzoek nodig is over de effecten op de omgeving. De Commissie geeft daarom in hoofdstuk 2 een aantal aanbevelingen voor de vervolgfase, bijvoorbeeld over het detailniveau van de natuurinformatie (gebieds- en soortenbescherming).

Figuur Voorbeeld invulling VKA (met drie windturbines in plaats van twee)



Figuur 1: concept invulling VKA (met drie windturbines)

Achtergrond

Voor plannen met activiteiten die grote milieugevolgen hebben, kan een milieueffectrapport (planMER) nodig zijn. In dit geval worden in de toekomst mogelijk gebiedsfuncties gewijzigd voor het realiseren van duurzame energie en worden spelregels en randvoorwaarden voor latere vergunningen opgesteld. De hieraan verbonden gevolgen voor klimaat, landschap, leefomgeving en natuur worden in een planMER onderzocht. De Energievisie van Enschede beschrijft daarnaast de inbreng van de gemeente in de Regionale Energiestrategie (RES) voor de regio Twente.

De Commissie heeft – naast het MER en de bijlagen – de beleidsregels zonne-energie en windenergie (datum 8 februari 2021) ontvangen en ingezien.

Rol van de Commissie voor de milieueffectrapportage

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 – in dit geval de gemeenteraad van Enschede – besluit over de structuurvisie Energie.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer 3393 op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. In dit hoofdstuk komen geen zaken aan de orde die moeten worden gecorrigeerd of aangevuld in het MER.

2.1 Voorkeursalternatief

De Commissie is zeer positief over de wijze waarop de verschillende alternatieven zijn onderzocht en hoe deze zijn beoordeeld. Dat ook per alternatief twee varianten zijn onderzocht: ‘basisniveau’ en ‘maximale bijdrage’ geeft nuttige milieu-informatie voor de besluitvorming, ook voor energiedoelstellingen die later eventueel behaald moeten worden.

Navolgbaarheid VKA

De Commissie merkt op dat uit het MER niet duidelijk herleidbaar en navolgbaar is welke rol de milieu-informatie heeft gespeeld bij de totstandkoming van het VKA. Het VKA ligt niet geheel in het verlengde van de vijf onderzochte alternatieven en heeft een lagere energieopbrengst in het buitengebied dan de alternatieven. Ook heeft het alternatief ‘Natuur en Landschap’ op het basisniveau minder negatieve milieu- en vooral landschappelijke effecten dan het VKA.

In het MER is aangegeven dat het studiegebied voornamelijk beperkt blijft tot het buitengebied en de bedrijventerreinen, en dat het overige bebouwde stedelijke gebied buiten beschouwing is gelaten³. Uit tabel 9.1 (uitsplitsing VKA) van het MER blijkt dat er meer moet worden ingezet op zon-op-dak in stedelijk gebied, op parkeerterreinen, langs rijkswegen/vliegvelden en in transformatiegebieden om de gestelde doelstelling m.b.t. de opwekking van duurzame energie te realiseren⁴. Ook worden verleende vergunningen en gerealiseerde zonnevelden meegeteld in de energieopbrengst. Hierdoor wordt er minder ingezet op energie uit wind of op zonnevelden. Uit de toelichting bij de beleidsregels zonne-energie en windenergie wordt gedeeltelijk duidelijk dat andere overwegingen een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het VKA. De Commissie beveelt aan om het proces en de keuzes die daarin zijn gemaakt, toe te lichten bij het besluit opdat helder wordt welke rol het milieubelang en andere belangen hebben gespeeld.

³ Pagina 14 van het MER, paragraaf ‘bepalen scope van het m.e.r.-onderzoek’.

⁴ De extra opwekking van duurzame energie (zon) in het stedelijk gebied is niet onderzocht op de milieueffecten, echter de Commissie verwacht niet dat dit leidt tot aanzienlijke negatieve milieueffecten.

Mitigerende maatregelen

Het VKA kent dezelfde effectbeoordeling als de vijf alternatieven (met elk twee varianten). In het VKA zijn voor landschap ook diverse mitigerende maatregelen bij de effectbeoordeling meegewogen (bijvoorbeeld voorwaarden voor landschappelijke inpassing van zonnevelden), terwijl dit bij de afzonderlijke alternatieven niet is meegewogen. Het meenemen van mitigerende maatregelen in de effectbeoordeling van het VKA is gebruikelijk maar de Commissie merkt op dat dit niet is vermeld in de toelichting op de effectbeoordeling, waardoor bij de lezer van het MER verwarring kan ontstaan.

2.2 Projectbesluiten

Het MER geeft voor deze fase, op visieniveau, voldoende informatie over de effecten van de energievisie op het milieu en de omgeving. Bij de vervolgfase richting concrete besluiten voor opwekken van duurzame energie is specifiekere en gedetailleerde informatie nodig, zoals voor geluidhinder, slagschaduw, natuur, landschap en externe veiligheid. In de onderstaande paragraaf geeft de Commissie voor twee onderdelen (landschap en natuur) nog aanbevelingen voor de vervolgfase.

2.2.1 Landschap

Voor het MER is een goede landschapsstudie⁵ gedaan en er is onderzocht wat er maximaal aan zonnevelden per landschapstype kan worden gerealiseerd voordat de kwaliteit van het landschap verloren gaat. Deze informatie is meegenomen in de alternatievenbepaling. Ook zijn er op basis van de effectbepaling mitigerende maatregelen voorgesteld om de effecten op het landschap te minimaliseren. Terwijl er minder zonnevelden en windturbines worden gerealiseerd, scoort het VKA op landschap minder goed dan het alternatief 'Natuur en Landschap'. Dit heeft o.a. te maken met de keuze van de zoekgebieden voor zonnevelden in relatief meer kwetsbare gebieden. De Commissie beveelt aan om bij de besluitvorming over de concrete (omgevings)vergunningen per project nader te onderzoeken op welke wijze de zonnepanelen zo goed als mogelijk in het landschap kunnen worden ingepast. De aanbevelingen van de landschapsstudie kunnen daarbij als uitgangspunt worden genomen.

2.2.2 Natuur

Gebiedsbescherming

Het MER laat zien dat de potentiële locaties voor zoekgebieden voor wind- en zonneparken niet liggen in Natura 2000-gebieden. Wel liggen enkele zoekgebieden voor windparken dicht bij Natura 2000-gebieden, maar deze gebieden kennen geen instandhoudingsdoelen voor vogels en/of vleermuizen. Het MER concludeert dan ook dat – voor het niveau van deze structuurvisie – aantasting van natuurlijke kenmerken van deze natuurgebieden is uitgesloten.

Er kunnen wel effecten zijn door de tijdelijke stikstofemissie bij de bouw van wind- en zonneparken. Dit kan leiden tot extra stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De dichtbij gelegen Natura 2000-gebieden⁶ herbergen prioritaire habitattypen en mogelijk ook soorten die stikstofgevoelig zijn en deze gebieden zijn momenteel al overbelast door stikstofdepositie. Er is dus meer stikstofneerslag dan het gebied aankan (de kritische

⁵ Verkenning zonneparken in het landschap van Enschede, H+N+S Landschapsarchitecten, Definitief, 27 februari 2019.

⁶ Dichtbij gelegen zijn in Nederland Aamsveen, Witte Veen, Buurserzand & Haaksbergerveen, Lonnekermeer, Landgoederen Oldenzaal en Dinkelland en in Duitsland Amtsvenn en Hündfelder Moor.

depositiewaarde). In het MER wordt aangegeven dat deze effecten gering en tijdelijk zijn, en ook kunnen worden gemitigeerd⁷. Door deze maatregelen wordt ervan uitgegaan dat aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden wordt voorkomen⁸. De Commissie onderschrijft dat het technisch mogelijk is in de bouwfase de stikstofdepositie te beperken en dat daarom een Passende beoordeling nu niet nodig is.

In de provinciale Verordening zijn windturbines (inclusief overdraai) en zonnevelden in NNN-gebieden uitgesloten. De NNN-gebieden kennen geen externe werking. Toch kunnen windturbines en/of zonnevelden wel degelijk invloed hebben op de wezenlijke waarden van deze natuurgebieden, bijvoorbeeld door effecten op vogel- en vleermuissoorten in deze gebieden verblijven of foerageren. Enkele potentiële windturbinelocaties (bij de N18 bij Boekelo) liggen dicht bij NNN-gebieden. De Commissie beveelt aan om bij de besluitvorming over de concrete (omgevings)vergunningen te onderzoeken welke effecten er zijn op zeer nabijgelegen NNN-gebieden (inclusief ecologische verbindingzones (EVZ)) en als er een effect is, te onderzoeken hoe het voorkomen of geminimaliseerd kan worden⁹.

Soortenbescherming

In de effectbeoordeling (overal 'licht negatief effect') worden geen specifieke soorten genoemd. De Commissie benadrukt dat voor sommige vleermuis- of vogelsoorten een kleine toename in aanvaringslachtoffers al voldoende is voor significante effecten, zoals bij de Rosse vleermuis. Zij verwacht dat in de gegeven situatie de risico's op aanvaringslachtoffers met maatregelen effectief kunnen worden verminderd.

De Commissie beveelt aan bij de besluitvorming over de concrete (omgevings)vergunningen inzicht te geven of verbodsbepalingen op grond van de Wet natuurbescherming kunnen worden overtreden¹⁰ en welke maatregelen nodig zijn om ongewenste effecten te voorkomen.

De alternatieven en het VKA voorzien ook zonnevelden op grote wateren, zoals de zandwinplas Rutbekerveld en de Vitens waterbekkens. Het VKA voorziet 20 hectare aan zonnevelden in het Rutbekerveld. De Commissie merkt op dat er momenteel nog beperkte kennis is over de effecten van dergelijke zonnevelden op flora en fauna, maar dat er mogelijk effecten zijn door oppervlakteverlies en schaduw¹¹. Zo maken verschillende watervogels¹² gebruik van de waterplas. De Commissie beveelt aan bij de vergunningverlening voor zonnevelden op water te onderzoeken wat de invloed is op watervogels, en of de schaduw leidt tot negatieve effecten op het onderwaterleven. Maak daarbij gebruik van de actuele inzichten¹³.

⁷ Bijvoorbeeld door gebruik van elektrische vrachtwagens en bouw materieel, die geen stikstofemissie veroorzaken.

⁸ In het MER wordt aangegeven dat in dit stadium er nog geen precieze stikstofberekening kan worden gemaakt, omdat de locaties van de duurzame energiebronnen nog niet bekend zijn.

⁹ Door het treffen van mitigerende maatregelen.

¹⁰ In het MER (par. 7.5.3) wordt aangegeven dat in de nazomer op bepaalde avonden de turbines zullen worden stilgezet voor vleermuizen. Ga bij verdere besluitvorming in op factoren die bij het stopzetten relevant kunnen zijn, waarbij afzonderlijk bedreigde vleermuis-, maar ook bedreigde vogelsoorten (zie www.sovon.nl/nl/soortinformatie) gekoppeld worden aan specifieke maatregelen, zoals seizoen, windsnelheidslimiet en mogelijk ook windrichting en zichtbaarheid van de rotorbladen. Beschrijf of er detectiesystemen kunnen worden ingezet. Geef aan hoe effectief maatregelen zijn en hoe ze worden geborgd. Een andere manier is om door middel van monitoring mitigerende maatregelen adaptief in te zetten.

¹¹ Schaduw heeft effecten op de groei van en daarmee de zuurstofproductie.

¹² Het laatste jaar zijn er waarnemingen geweest van o.a. aalscholver, smient, pontische meeuw, kleine mantelmeeuw en fuut.

¹³ Zie bijvoorbeeld de handreiking zonnevelden van de provincie Overijssel (april 2020), waarin wordt voorgesteld minstens 30 meter uit de oever te blijven, alleen de panelen te plaatsen in diep water (dieper dan 10 meter), de panelen niet aaneengesloten toe te passen om voldoende licht door te laten, zodat een goed ontwikkelde (onderwater)vegetatie en fauna onder de panelen mogelijk blijft.

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. Vanwege het Corona-virus heeft de werkgroep het plangebied niet bezocht, maar heeft er een digitaal startgesprek plaatsgevonden. 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
ir. Yttje Feddes
dr. Theo Fens
drs. Sjef Jansen
drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)
Tom Ludwig MA. (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Structuurvisie Energie.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. In dit geval krijgen in de toekomst mogelijk gebieden een functiewijziging voor het realiseren van zonnevelden en windturbineparken en worden randvoorwaarden voor latere vergunningen opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Enschede.

Initiatiefnemer besluit

Burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede.

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 12 april 2021 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

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 [3393](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

