



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Windpark ZE-BRA

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

28 september 2021 / projectnummer: 3550



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



1 Advies over het MER en de aanvulling in het kort

Eneco, Lindewind en Zeeuwind willen op de grens van Zeeland en Noord-Brabant Windpark ZE-BRA bouwen en exploiteren. Het park zal bestaan uit 16 windturbines (zie figuur 1). Het doel is om dit gebied maximaal te benutten voor windenergie. Om het windpark te kunnen bouwen moeten wegen aangepast en aangelegd worden. De sloop van een solitaire windturbine in Woensdrecht, de twee windturbines van windpark Bath en de 16 windturbines van windpark Anna-Mariapolder maken deel uit van het project.

Voor dit project zijn vergunningen nodig. Voor de besluiten hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeenten Reimerswaal en Woensdrecht hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over het concept-MER. Op basis daarvan adviseerde de Commissie om het concept-MER aan te vullen, vooral vanwege de gevolgen voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en van stikstofdepositie.¹ Daarop hebben de gemeenten een aanvulling op het MER opgesteld en aan de Commissie voorgelegd. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER en de aanvulling.²

Daarnaast hebben beide gemeenten de Commissie gevraagd de milieu-informatie over geluid, slagschaduw en externe veiligheid te beoordelen vanwege de noodzaak tot het maken van onderbouwde afwegingen voor de te stellen normen. De aanleiding hiervoor is de recente uitspraak van de Raad van State.¹ Ook daar gaat de Commissie in dit advies op in.

Wat laat de aanvulling zien?

Natuur

Het project is na het opstellen van het concept-MER aangepast van 19 naar 16 windturbines; 3 turbines in Woensdrecht maken er geen onderdeel meer van uit (zie figuur 1). Hierdoor nemen de (negatieve) effecten zoals die in het concept-MER zijn beschreven af. De aanvulling laat daarom geen nieuwe berekeningen zien, maar beredeneert dat de effecten van het aangepaste project passen binnen de conclusies van het concept-MER.

Normen voor geluid, slagschaduw en veiligheid

In de ontwerp-omgevingsvergunning staat hoe is omgegaan met de recente uitspraak over het Activiteitenbesluit.¹ De gemeenten gaan dezelfde normen als in het Activiteitenbesluit handhaven. Daarbij sluiten ze aan bij onderzoeken van TNO die gebruikt zijn om de normen in het Activiteitenbesluit vast te stellen en recentere informatie. De aanvulling laat zien dat aan deze normen kan worden voldaan.

Wat cumulatie van hinder door geluid en slagschaduw betreft hanteren beide gemeenten een 'standstill' principe als vertrekpunt: het streven is dat de omgevingskwaliteit niet achteruitgaat door het project. De geluidhinder van de windturbines samen met andere geluidsbronnen voldoet niet aan het 'standstill' principe. De gemeenten beschrijven daarna dat een verslechtering in bepaalde mate toch acceptabel is.

¹ Zie verder grijze blok voor toelichting.

² Het MER en de aanvulling zijn te vinden in de Goede Ruimtelijke Onderbouwing, Windpark ZE-BRA, gemeenten Reimerswaal en Woensdrecht. Zeeuwind, Eneco en Lindewind, 717149, Definitief v8.0 van 24/06/2021. Het MER is te vinden vanaf pagina 176, de aanvulling vanaf 1470.

Zijn het MER met de aanvulling compleet en van voldoende kwaliteit?

Natuur

Het MER en de aanvulling bevatten samen vrijwel alle belangrijke informatie over de gevolgen voor de natuur, waaronder beschermde gebieden. Het compensatieplan maakt voldoende duidelijk met welke maatregelen effecten beperkt en/of gecompenseerd gaan worden. Wel beveelt de Commissie aan om bij de besluitvorming te borgen dat het compensatieplan volledig uitgewerkt is voordat de werkzaamheden plaatsvinden en verstoring kan optreden, het MER en het compensatierapport laten daar namelijk de noodzaak voor zien. De stikstofdepositie tijdens de aanlegfase is goed in beeld gebracht, maar maatregelen om die te beperken (brongerichte maatregelen) ontbreken.

Informatie over de maatregelen om de stikstofdepositie tijdens de aanlegfase te beperken is echter essentieel om het milieubelang een volwaardige plek te geven in de besluitvorming over windpark ZE-BRA. De Commissie adviseert deze informatie voorafgaand aan de besluitvorming bij het definitieve MER nog beschikbaar te maken zodat belanghebbenden en besluitvormers hiermee nog rekening kunnen houden.

Normen voor geluid, slagschaduw en veiligheid

De Commissie merkt op dat de gemeenten Reimerswaal en Woensdrecht de eerste zijn die, naar aanleiding van de eerdergenoemde uitspraak van de Raad van State, de gebruikte normen voor geluid, slagschaduw en veiligheid bij een besluit over windturbines onderbouwen. De redenering hiervoor is met name opgenomen in de ontwerpomgevingsvergunning en bestaat uit zinvolle elementen, zoals een beschouwing van recent onderzoek naar (gezondheids)effecten van geluid van windturbines. **Voor een zorgvuldige en stapsgewijze onderbouwing adviseert de Commissie om 1) eerst onderbouwd te beredeneren welke normen worden gehanteerd, en 2) daarna te toetsen of het voornemen hieraan voldoet, en om het resultaat van beide stappen volwaardig in het MER op te nemen.** Dit advies geldt voor de normen voor elke turbine of combinatie van windturbines³, die voorheen in het Activiteitenbesluit te vinden waren. Ook voor cumulatie met andere verstoringbronnen beveelt de Commissie aan om eerst het kader te schetsen voor de beoordeling van deze cumulatie, en pas dan na te gaan of voor dit project aan dit kader wordt voldaan. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

Aanleiding MER

Voor het windpark is een omgevingsvergunning met afwijking van het bestemmingsplan nodig. Omdat 14 van de 19 windturbines in Reimerswaal gepland zijn zal de gemeente Reimerswaal over deze vergunning besluiten. Gedeputeerde Staten van Zeeland besluiten over de vergunning en ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming. Of het Waterschap Scheldestromen en/of het Waterschap Brabantse Delta besluit(en) over de vergunning(en) op grond van de Waterwet, is afhankelijk van de uiteindelijke keuze die in de aanvraag wordt gemaakt. Daaruit moet blijken welke invloed de turbines op die gebieden hebben.

Vanwege de omvang van windpark ZE-BRA moet het bevoegd gezag onderzoeken of voor dit project een MER opgesteld moet worden. Het bevoegd gezag heeft besloten om dit onderzoek over te slaan en direct een MER op te stellen. Het bevoegd gezag heeft ervoor gekozen om de Commissie in het voorjaar van 2021 om advies te vragen over het concept-project-MER, zodat het advies van de Commissie meegenomen kon worden voordat het project ter inzage ging. Het advies van de Commissie van 03-06-2021 over het concept-MER is [hier](#) te vinden. Daarop hebben de gemeenten een aanvulling opgesteld en de Commissie opnieuw om advies gevraagd. Dit voorliggende advies gaat over het MER en de aanvulling tezamen.

³ Voorheen waren deze normen in het Activiteitenbesluit te vinden.

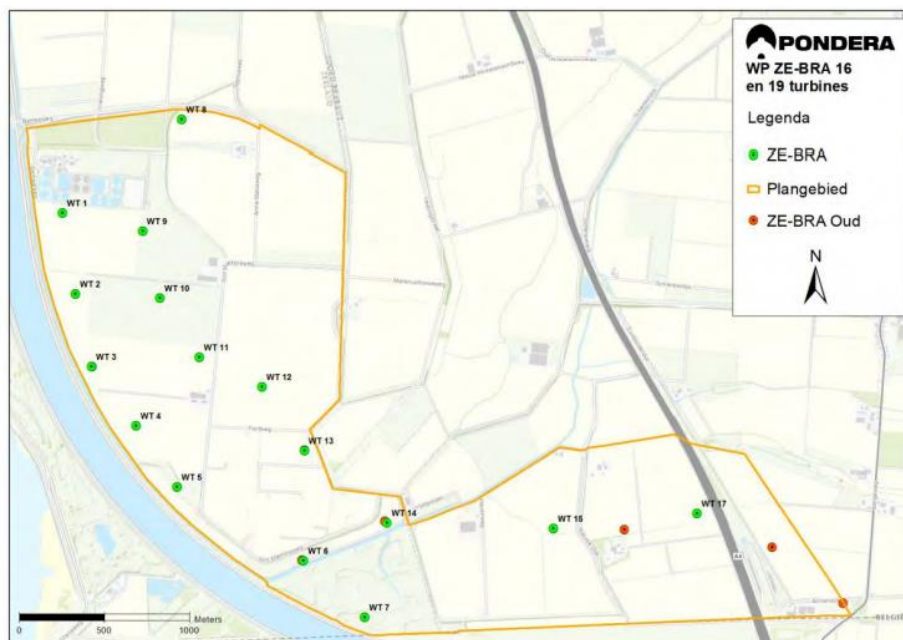
Uitspraak Raad van State over normen geluid, slagschaduw en veiligheid in het Activiteitenbesluit

In een tussenuitspraak heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (30 juni 2021)⁴ over het bestemmingsplan voor Windpark Delfzijl geconcludeerd dat de normen voor geluid, slagschaduw en veiligheid in het Activiteitenbesluit tot stand zijn gekomen in strijd is met het Europees recht. De normen in het Activiteitenbesluit moeten met een MER onderbouwd worden. De minister verwacht dit de komende twee jaar te kunnen onderbouwen. In de tussentijd kunnen overheden niet zo maar verwijzen naar het Activiteitenbesluit voor geluid-, slagschaduw- of veiligheidsnormen, maar moeten ze zelf normen stellen en hiervoor een eigen milieuonderbouwing leveren. In dit geval hebben de gemeenten en de initiatiefnemer ervoor gekozen om het MER ter onderbouwing van de normstelling door de gemeente te combineren met het MER ten behoeve van de beoordeling van het concrete project ZE-BRA. Een consequentie daarvan is dat het MER daardoor informatie (over de milieueffecten van de normstelling) dient te bevatten die normalerwijze niet nodig is in een MER voor een concreet project. Dat is volgens de Commissie een goed verdedigbare keuze, die in dit geval bijdraagt aan een efficiënte besluitvorming. Van belang is dan wel dat de milieu-informatie voor de normstelling en voor de toepassing van de norm op het concrete geval goed uit elkaar worden gehouden.

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. De bevoegd gezagen – in dit geval de gemeenten Reimerswaal en Woensdrecht, de provincie Zeeland en de waterschappen – besluiten over Windpark ZE-BRA.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer [3550](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.



Figuur 1 – Definitief plan voor windpark ZE-BRA. De rode stippen wijzen op de windturbineposities die zijn vervallen na aanpassing van het plan (BRON: GROB, bladzijde 1471).

⁴ ECLI:NL:RVS:2021:1395.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door de gemeenten Reimerswaal en Woensdrecht, de provincie Zeeland en de waterschappen Scheldestromen en Brabantse Delta.

2.1 Natuur

2.1.1 Natuurnetwerk Nederland (NNN)

In het concept-MER is geconcludeerd dat aantasting van het NNN door ruimtebeslag (door overdraai) niet te vermijden is. Deze aantasting moet gecompenseerd worden om kernkwaliteiten van het NNN te behouden. Het benodigde compensatieplan NNZ⁵ (Natuurnetwerk Zeeland) ontbrak in het concept-MER maar is als bijlage 4 opgenomen in het MER.⁶ Dit compensatieplan is met name van belang omdat een windturbine, nummer 7, is gepland in het Schor van Ossendrecht, dat behoort tot het NNZ. Het gebied wordt gerekend tot natuurbeheertype N12.02 kruiden- en faunrijk grasland⁷. Het oppervlakteverlies in het NNZ bij windturbine 7 bedraagt 0,5 hectare. In het MER wordt aangegeven dat de compensatie voor het oppervlakteverlies van NNZ als gevolg van windturbine 7 nog verder wordt uitgewerkt. De afspraak dat compensatie tijdig gerealiseerd zal zijn is geborgd in een overeenkomst die de gemeente met de initiatiefnemers heeft afgesloten.

Het MER doorloopt de nee tenzij-toets zoals voorgeschreven in de provinciale beschermingsregimes op voldoende navolgbare wijze.⁸ De beschreven aanpak in het compensatieplan maakt duidelijk dat nabij bestaande natuur op gronden van Staatsbosbeheer gecompenseerd gaat worden. De Commissie beveelt aan om in het besluit te borgen waar en op welke wijze gecompenseerd gaat worden voordat de werkzaamheden aanvangen. Het compensatieplan geeft hier nu namelijk nog geen concrete informatie over. In de aanvulling is aangegeven dat dit zal gebeuren voordat de turbines worden geplaatst. Het is evenwel nodig dat compensatie gerealiseerd is voordat de eerste negatieve effecten kunnen optreden,⁹ het rapport laat daar ook de noodzaak voor zien.

2.1.2 Stikstofdepositie

De aanvulling bevat aangepaste AERIUS-berekeningen.¹⁰ Deze maken duidelijk waar en hoeveel stikstofdepositie neerslaat als gevolg van het project. Omdat er minder windturbines worden geplaatst dan eerder voorzien, neemt de stikstofdepositie af ten opzichte van eerdere berekeningen.

⁵ Het Zeeuwse deel van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) heet Natuurnetwerk Zeeland (NNZ), het deel in Noord-Brabant heet het Natuurnetwerk Brabant (NNB). De beschermingsregimes van deze gebieden zijn opgenomen in de beide provinciale Omgevingsverordeningen.

⁶ Mitigatie- en compensatieplan Windpark ZE-BRA – Natuur Netwerk Zeeland.

⁷ Met de ambitie om dit natuurbeheertype in 2021 om te vormen naar natuurbeheertype N14.03 Haagbeuken- en essenbos.

⁸ In de nee tenzij-toets wordt onderbouwd dat het NNZ niet gemeden kan worden bij een windpark van 16 turbines maar motiveert echter niet expliciet waarom het niet mogelijk is de turbinepositie te laten vervallen.

⁹ Negatieve effecten kunnen al optreden voordat de eerste turbine wordt geplaatst, bijvoorbeeld door het aanleggen van toegangs- of onderhoudswegen, egalisatie, en/of veranderingen in grondwaterpeil.

¹⁰ Aerius is het model waarmee berekend kan worden wat de neerslag van stikstof is als gevolg van een project.

De aanvulling verwijst naar de recente vrijstelling voor stikstofdepositie in de aanlegfase.¹¹ Daarmee is de uitvoerbaarheid weliswaar verzekerd, maar is nog niet duidelijk welke bronmaatregelen mogelijk zijn om de emissies te beperken.¹² Gelet op de overbelasting van Natura 2000-gebied Brabantse Wal door stikstofdepositie acht de Commissie deze informatie essentieel voor de besluitvorming,¹³ zonder deze informatie kunnen immers geen afwegingen over nut en noodzaak hiervan gemaakt worden.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan de besluitvorming, alsnog de mogelijke maatregelen in beeld te brengen om stikstofdepositie tijdens de aanlegfase te verminderen, zodat hier nog rekening mee gehouden kan worden.

2.1.3 Beschermden soorten

Met betrekking tot de effecten op beschermde soorten wil de Commissie twee aspecten voor het voetlicht brengen:

- Uit het MER blijkt dat windturbines worden uitgerust met een detectiesysteem op gondelhoogte voor vleermuizen met een daaraan gekoppelde stilstandvoorziening.¹⁴ Met het oog op de in het MER beschreven risico's voor vleermuizen vindt de Commissie dit een passende mitigerende maatregel die recht doet aan de opgebouwde kennis om de ecologische gevolgen van windparken te beperken.
- Het plangebied maakt deel uit van het leefgebied van de bedreigde patrijs. Natuurorganisaties¹⁵ suggereren daarom om 'overhoekjes' ecologisch in te richten en te beheren. De Commissie adviseert deze aanbeveling te betrekken bij de verdere uitwerking van het plan.

2.2 Normen voor geluid, slagschaduw en veiligheid

Ten gevolge van de uitspraak van de Raad van State over de normering van geluid, slagschaduw en veiligheid bij windturbine-projecten kan niet meer zomaar gebruik worden gemaakt van de normen uit het Activiteitenbesluit.¹⁶ Daarom moeten de gemeenten eerst een afweging maken voor de normstellingen (en het MER moet de informatie bevatten voor deze onderbouwing) en vervolgens aan deze normstelling toetsen (en het MER moet ook daarvoor de informatie bevatten).

Het concept-MER was reeds afgerond en aan de Commissie voorgelegd ten tijde van de uitspraak van de Raad van State waardoor het daarop nog niet kon worden aangepast. In de aanvulling zijn de gemeenten ingegaan op de uitspraak van de Raad van State.

¹¹ Op 1 juli 2021 is artikel 2.9a van de Wet natuurbescherming (Wnb) in werking getreden, en tegelijk artikel 2.5 Besluit natuurbescherming. Hierin wordt bepaald dat de stikstofeffecten uit de bouwfase niet betrokken hoeven te worden bij het besluit over een natuurvergunning. Deze wetswijziging heeft geen betrekking op de inhoud van plan-m.e.r. en project-m.e.r. en ook niet op besluitvorming over plannen zoals bestemmingsplannen.

¹² In de bijlagen bij het ontwerpbesluit gebiedsbescherming wordt aangegeven dat de AERIUS-berekening en beoordeling "uit gaat van het door initiatiefnemers beoogde in te zetten materieel".

¹³ In algemene zin wijst de Commissie er op dat in de toekomstige Omgevingswet in het Besluit bouwwerken leefomgeving in artikel 7.19a wordt gevraagd om adequate maatregelen te treffen om de stikstofemissie te beperken.

¹⁴ Wanneer door het detectiesysteem vleermuisactiviteit wordt waargenomen dient de draaisnelheid van de rotor van de betreffende turbine te worden beperkt tot <1 rpm danwel dient de turbine in de vaanstand te worden gezet, dan wel niet te worden opgestart. Indien gedurende 15 minuten geen vleermuizen zijn vastgesteld, kan de turbine in werking worden gesteld.

¹⁵ Stichting Het Zeeuwse Landschap, de Zeeuwse Milieufederatie en Brabants Landschap (zie bijlage bij het MER).

¹⁶ Zie voor verdere toelichting het grijze blok op pagina 3.

In de ontwerp-omgevingsvergunning gaan de gemeenten in op de normen voor geluid, slagschaduw en veiligheid. Daarbij zijn een beschouwing over een normstelling, toetsing van het initiatief daaraan en de te hanteren voorschriften door (en naast) elkaar gehanteerd.

De Commissie adviseert om in het MER – los van het initiatief – eerst een beschouwing over mogelijke normstellingen voor dit gebied op te nemen. Het ligt daarbij voor de hand om in ieder geval gebruik te maken van bestaand onderzoek op grond waarvan de tot nu toe toegepaste normen tot stand zijn gekomen en sindsdien zijn geëvalueerd.¹⁷ Ook een beschouwing van het gebied kan daarbij een ondersteunende rol spelen. Vervolgens kan voor elk thema (geluid, slagschaduw en veiligheid) een onderbouwde keuze worden gemaakt voor een norm. Geef daarbij ook aan welke rol de gecumuleerde effecten (met name geluid en slagschaduw) met andere (bestaande) windparken spelen. Tot slot kan het initiatief worden getoetst aan de gekozen normen.

Concreet adviseert de Commissie om:

1. In het MER eerst mogelijke normen te beschouwen: onderbouw welke normen zinvol zijn om te onderzoeken, wat *in zijn algemeenheid* de milieu- en gezondheidseffecten daarvan zijn en welke normen¹⁸ zinvol kunnen zijn om verder te onderzoeken voor het betreffende gebied.¹⁹ De Commissie beveelt aan om hiervoor in ieder geval bestaande informatie en onderzoeken te gebruiken, zoals ook in de ontwerp-omgevingsvergunning is gedaan.
2. Nadat voor geluid, slagschaduw en veiligheid een norm is gekozen, in het MER na te gaan of het voornemen binnen de gekozen normen past, en eventuele alternatieven (van het voornemen) te vergelijken op hun milieu- en gezondheidseffecten. Ga hierbij ook in op mogelijke mitigerende maatregelen.

Kaders voor cumulatie met alle geluidsbronnen

Als onderdeel van de gebiedskenmerken hebben de gemeenten in de ontwerp-omgevingsvergunning naar cumulatieve hinder van alle bronnen gekeken. Voor de cumulatieve hinder door geluid en slagschaduw ten gevolge van windparken, wegverkeer en industrielawaai hanteren de gemeenten het standstill-beginsel als vertrekpunt. Het is echter niet duidelijk onder welke voorwaarden de gemeenten het verantwoord vinden uitzonderingen op dit beginsel toe te staan en in welke mate uitzonderingen mogelijk zouden moeten zijn. Beargumenteer daarom onder welke voorwaarden en in hoeverre voor cumulatieve hinder afwijken van het standstill beginsel gerechtvaardigd kan zijn. Pas daarna dit kader toe op het concrete geval.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan de besluitvorming, in het MER de mogelijke normen voor geluid, slagschaduw en veiligheid te beschouwen, de gekozen normen te onderbouwen en daarna te toetsen of en hoe het voornemen aan deze gekozen normen kan voldoen. Volg dezelfde werkwijze voor de kaders voor cumulatieve hinder.

¹⁷ Betrek daarbij bijvoorbeeld ook de WHO-norm van Lden 45 dB.

¹⁸ Wat geluidhinder betreft dient een norm te worden gekozen voor het geluid veroorzaakt door de nieuwe en de aanwezige windturbines (zoals ook het vertrekpunt was van art. 3.14a Activiteitenbesluit).

¹⁹ Voor windpark ZE-BRA geldt dat het windturbinepark in een buitengebied is gepland, dat –in Zeeland– ook een energieconcentratielocatie is, en waar weinig geluidsgevoelige bestemmingen zijn zoals woningen. De specifieke kenmerken van het gebied (of de gebieden) moeten betrokken worden bij het onderbouwen van normen.

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 een deskundige 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:

prof. dr. Chris Backes

ir. Peter van der Boom MA

Eric van der Burg (voorzitter)

Marianne Schuerhoff MSc (secretaris)

ing. Rob Vogel

Besluiten waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvergunning, vergunning en ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming, vergunning(en) op grond van de Waterwet.

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. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D22.2, "de oprichting van een windpark". Daarom is een project-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluiten

Gemeenteraad Reimerswaal (Omgevingsvergunning), Gedeputeerde Staten van Zeeland (vergunning en ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming) en Waterschap Scheldestromen en/of Brabantse Delta (vergunning op grond van de Waterwet).

Initiatiefnemer besluiten

Eneco, Lindewind en Zeewind.

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 [3550](#) 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

