



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Windenergie op land

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

17 juni 2013 / rapportnummer 2636-124



1. Voorlopig oordeel over het MER

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). Het kabinet overlegt binnenkort met de Tweede Kamer over de SVWOL waarna het kabinet een besluit neemt. Om deze besluitvorming te ondersteunen is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De Commissie voor de m.e.r. (hierna de Commissie)¹ is gevraagd dit MER te toetsen.

Het MER en de SVWOL beschrijven de mogelijkheden voor grootschalige windenergie. Voor windrijke regio's is onderzocht hoeveel potentiële ruimte voor grootschalige windenergie er maximaal is en wanneer daarnaast rekening gehouden wordt met landschap (tegengaan verrommeling, horizonbeslag), leefomgeving (geluid, slagschaduw, veiligheid) en natuur (vogels en vleermuizen). In de SVWOL zijn de gebieden vastgesteld voor RCR-projecten, wat helderheid biedt aan initiatiefnemers. Provincies zullen het komende jaar hun provinciale ruimtelijke plannen aanpassen (inclusief MER), zodat burgers en belanghebbenden een volledig inzicht krijgen in de gebieden waar windparken kunnen komen.

Bestuurlijke afspraken met provincies en scope SVWOL en MER

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) zijn in 2012 kansrijke gebieden beschreven voor grootschalige windenergie. In het MER zijn niet al deze 'SVIR-gebieden' onderzocht vanwege bestuurlijke afspraken met de provincies.² Bovendien vallen er in het MER wel onderzochte gebieden af omdat ze 'geen provinciaal gebied' zijn. De Commissie constateert dat door deze keuze op verschillende momenten in het trechteringsproces kansen voor grootschalige windenergie blijven liggen.

De Commissie constateert dat de nadruk in het MER ligt op:

- een beoordeling van individuele, door de provincies voorgestelde gebieden. Er ontbreekt een nationale analyse van milieuverschillen tussen geschikte regio's en gebieden om te komen tot een vanuit milieuoogpunt optimale invulling van grootschalige windenergie in Nederland.³ Ook wordt het bewaken van samenhang tussen windparken in een regio doorgeschoven naar vervolgbesluitvorming;
- de periode tot 2020, zonder dat duidelijk is wat de analyse betekent voor het perspectief voor wind op land op de middellange termijn (na 2020);
- afbakening van de gebieden voor grootschalige windenergie. Ruimtelijke kaders zoals landschappelijke inrichtingsprincipes en randvoorwaarden worden kort benoemd, maar in de vorm van een advies, aandachtspunt of verzoek. De betekenis in de praktijk hiervan voor initiatiefnemers van windparken is niet duidelijk.

Voorlopig oordeel

De Commissie is van oordeel dat door bovenstaande beperkingen en het doorschuiven van onderwerpen naar vervolgbesluitvorming door Rijk en provincies er aanzienlijke risico's ont-

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep, haar werkwijze en projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies.

² In bijlage 1 van het MER is wel de 'trechteringsstap' van de 'SVIR-gebieden' naar de gebieden voor het MER beschreven.

³ Zie voor een toelichting pagina 5 van het R&D-advies van de Commissie kenmerk 2636-67 op www.commissiemer.nl.

staan op voor het milieu suboptimale keuzes en op afstemmingsproblemen bij vervolgsluitvorming in provincies en bij afzonderlijke projecten. Denk bijvoorbeeld aan afstemming tussen provinciale structuurvisies, procedures voor RCR-projecten en procedures voor kleinschaliger windenergie.

De Commissie vindt daarnaast dat het MER niet alle essentiële milieu-informatie bevat om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen bij de besluitvorming over de SVWOL. De reden hiervoor is dat:

- het MER onduidelijkheden in de methodische aanpak bevat, waarbij de alternatieven onduidelijk zijn gedefinieerd. Het beoordelen en vergelijken van milieueffecten tussen de gebieden is daardoor niet mogelijk;
- de omgang met (lopende) RCR-projecten en hun milieueffecten die niet in de SVWOL-gebieden passen onduidelijk is.

Zij adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming deze twee tekortkomingen te herstellen in een aanvulling op het MER.

Op basis van dit voorlopig oordeel is op verzoek van de ministers de advisering van de Commissie tijdelijk opgeschort om de Rijksoverheid de gelegenheid te geven een aanvulling op het MER op te stellen. Zodra de ontbrekende informatie beschikbaar is, wordt de toetsing vervolgd.

Natura 2000-gebieden

Uit het MER en de Passende beoordeling (PB) blijkt dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in bijna alle SVWOL-gebieden niet op voorhand is uit te sluiten en dat bij vervolgonderzoek op provinciaal- en/of projectniveau nog een oplossing gevonden moet worden. De uitkomsten zijn een belangrijk gegeven voor de (vervolg)besluitvorming.⁴

Doel 6.000 MW

Het is niet vast te stellen of het doel van 6.000 MW op land voor 2020 gerealiseerd zal worden. Het MER geeft aan dat er in een potentiële plaatsingscapaciteit voor grootschalige windenergie is van ongeveer 3.000–6.400 MW.⁵ De SVWOL geeft aan dat rekening houdend met het MER en bestuurlijke afspraken er ruimte is gevonden voor 'ruim 3.000 MW' grootschalige windenergie. Het provinciale aanbod voor kleinschaliger windenergie (inclusief opschaling en herstructurering) blijkt niet expliciet uit de SVWOL en het MER.

Het is onduidelijk of de combinatie van grootschalige en kleinschalige windenergie voldoende zal zijn om de doelstelling van 6.000 MW te behalen. Ook is onduidelijk hoe de afspraken met provincies (ongeveer 5.700 MW) zich verhouden tot de beschreven mogelijkheden voor grootschalige windenergie in het MER en de SVWOL.

⁴ In dit kader kan de zogenaamde ADC-toets ook belangrijk zijn, als geen adequate oplossing gevonden wordt voor Natura 2000-gebieden, zie ook §2.4 van dit advies. ADC houdt op grond van art. 19g en 19h van de Nb-wet 1998 in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen? Inclusief locatiealternatieven;
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom deze structuurvisie toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

⁵ Zie pagina 163, tabel 14 van het MER, inclusief bestaand vermogen gebouwd/vergund na 2005 en herstructurering.

De Commissie is niet in de gelegenheid gesteld zienswijzen op het MER en de SVWOL bij haar advies te betrekken. Zij heeft geen zienswijzen ontvangen van het Rijk.

In hoofdstuk 2 geeft de Commissie een toelichting op haar oordeel. In hoofdstuk 3 geeft zij aanbevelingen voor de vervolgbesluitvorming over de omgang met 'gezondheid' bij vervolgbesluitvorming en de zogenaamde ADC-toets⁴.

2. Toelichting op het voorlopig oordeel

2.1 Trechtering SVIR naar selectie gebieden MER

Het MER geeft aan dat de provinciale reserveringen voor windenergie het uitgangspunt zijn voor de te onderzoeken gebieden in het MER vanwege bestuurlijke afspraken met de provincies.⁶ De trechtering van de 'SVIR-gebieden' naar de selectie van de te onderzoeken gebieden in het MER kent zo een bestuurlijke achtergrond.

Het MER geeft aan dat een substantieel deel van de niet onderzochte SVIR-gebieden een kans op vergelijkbare milieueffecten hebben als de wel onderzochte gebieden.⁷ Maar het MER gaat niet in op de het mogelijk te realiseren vermogen van grootschalige windenergie in de niet-onderzochte SVIR gebieden.² Daardoor worden afwegingen tussen duurzame energie, natuur, landschap en leefomgeving, ook op nationale schaal, niet duidelijk. De Commissie constateert dat hierdoor kansen voor grootschalige windenergie blijven liggen, zonder voldoende onderbouwing.⁴

2.2 Milieueffecten en vergelijking van gebieden

Het MER biedt waardevolle informatie over kansen en risico's voor milieu, natuur en landschap per onderzocht gebied. Er zijn echter onduidelijkheden in de methodische aanpak, waardoor de beschreven effecten per gebied niet goed navolgbaar zijn en dus een heldere vergelijking tussen gebieden onderling niet mogelijk is. Toelichting:

- voor een zinvolle effectbepaling moet duidelijk zijn van hoeveel turbines en/of MW's per alternatief per gebied wordt uitgegaan. Deze zijn immers sterk bepalend voor de milieueffecten. Deze informatie ontbreekt bij de beschrijving van de alternatieven;⁸
- het onbekend is hoe de landschapsalternatieven tot stand zijn gekomen. Inzicht in de gehanteerde landschappelijke inrichtingsprincipes en de achterliggende ontwerpkeuzen en veronderstellingen per gebied ontbreekt;
- bij het bepalen van effecten wordt gewerkt met verschillende referenties⁹: soms is dit de juiste – de ontwikkeling van een gebied zonder windenergie – soms is gewerkt met relatieve scores per gebied of criterium¹⁰, zie ook §2.4 voor de natuurscores;

⁶ Zie pagina 21 van het MER.

⁷ Ten aanzien van natuur acht de Commissie het op grond van de windmolenrisicokaart (pagina 29 MER) niet plausibel dat de afgevalen gebieden een vergelijkbare of grotere kans op effecten hebben dan de SVWOL- en MER-gebieden. In de SVIR-gebieden in NO-Nederland liggen in verhouding relatief weinig Natura 2000-gebieden, gebieden met vogelconcentraties of belangrijke vleermuisleefgebieden. Hier is juist een lagere kans op milieugevolgen aannemelijk.

⁸ Pas na de effectanalyse geeft het MER via de potentiële opstellingsruimte voor windenergie (POV) inzicht in te plaatsen vermogen, maar zonder veronderstellingen over op te stellen vermogen is geen raming van effecten mogelijk.

- risico's voor trekkende vogelpopulaties zijn niet bij de beoordeling betrokken, zie ook §2.4;
- doordat in het MER de scores worden bepaald op basis van de zogenaamde 'laagste waarde systematiek'¹¹ ontstaat een vertekend beeld¹². Uit het MER wordt niet duidelijk hoe deze 'laagste waarde systematiek' doorwerkt in de weergegeven scores van de milieueffecten. Het is onduidelijk of deze systematiek wel geschikt is om milieuverschillen tussen alternatieven en/of gebieden zichtbaar te maken;
- de manier waarop scores tot stand zijn gekomen is niet altijd navolgbaar¹³, mede door bovenstaande punten.

De Commissie kan zich – vanuit de nadruk in het MER op door provincies aangedragen gebieden – een analyse die zich richt op de afzonderlijke gebieden voorstellen. Desalniettemin moeten een nationale structuurvisie en MER alternatieven en milieueffecten op een uniforme en transparante wijze beschrijven, om zo afwegingen tussen gebieden mogelijk te maken en milieuvriendelijker keuzes zichtbaar te maken. Door de methodische tekortkomingen is dat niet mogelijk.

De onduidelijkheid over aannames in de alternatieven klemt des te meer omdat de invulling van de landschaps- en natuuralternatieven en de daaraan verbonden scores mogelijkheden voor het opstellen van grootschalige windenergie soms fors inperken. Op basis van de informatie in het MER en de SVWOL kan niet altijd worden nagegaan of dit terecht is en of kansen voor duurzame energie zijn blijven liggen (mogelijke milieuwinst).¹⁴

⁹ Dit was oorspronkelijk wel de bedoeling en is gebruikelijk in een MER. Op pagina 11 van de notitie Reikwijdte en Detailniveau van het Rijk is ook aangegeven: *'Alle alternatieven worden met elkaar en ten opzichte van het referentiaalternatief vergeleken'*.

¹⁰ Per milieuthema is dan een eigen vergelijkingsmethode gebruikt. Het valt de Commissie op dat bij gebruik van deze methodes de scores soms lijken te zijn bepaald door een relatieve vergelijking met andere alternatieven in een gebied (alternatief A scoort beter dan alternatief B op een milieuthema zoals natuur) of ten opzichte van een aparte gebiedsspecifieke referentie (de score is bepaald door een inschatting van de invloed op specifieke woonbebouwing dorp X of beïnvloeding van lokale landschap- of natuurkwaliteiten). Bijvoorbeeld bij het gebied 'de Veenkoloniën' valt het landschappelijk oordeel 'neutraal' uit omdat geen insluiting van dorpen plaatsvindt. Dat geldt ook voor ongeveer alle andere locaties in Nederland, maar daar zijn in deze situatie als score meestal 'minnen' gegeven.

¹¹ Zie pagina 35 van het MER. De laagste waarden methodiek past voor de effectenbeoordeling geen middeling over het gebied toe maar kent het hele gebied een score toe op basis van effecten in een deel van het gebied.

¹² Wanneer bijvoorbeeld – in alternatief 3 (optimalisatie landschap/beleving) – een klein aantal woningen door concentratie van windturbines binnen een klein gedeelte van een gebied een hoge geluidbelasting ondervinden, scoort dit alternatief kennelijk op hinder slechter dan het maximale alternatief (alternatief 1) waarin het hele gebied maximaal wordt gevuld met windturbines en veel meer woningen een (mogelijk iets lagere) geluidbelasting ondervinden.

¹³ Veelal scores alternatieven die om milieuredenen zijn ingeperkt slechter dan het oorspronkelijke maximale alternatief. In de gebieden 'Veenkoloniën Emmen' en 'Aa en Hunze/Borger-Odoorn' scoort bijvoorbeeld het maximale alternatief op geluidhinder 'neutraal', terwijl het alternatief landschap en beleving (inperking van dit alternatief) 'negatief' scoort. Hier klemt ook dat vaak niet vermeld is hoe een score tot stand is gekomen.

¹⁴ Door een andere landschappelijke benadering zijn er wellicht meer mogelijkheden voor grootschalige windenergie, zowel binnen de gekozen gebieden als de gebieden die zijn afgevallen, bijvoorbeeld:

- kritisch kijken naar de gehanteerde (harde) plangrenzen, zijn deze grenzen niet te knellend?
- het combineren van ordeningsprincipes, waardoor ontwerpruimte ontstaat. Bijvoorbeeld door het kiezen van andere principes zoals lijnen of clusters is in een landschappelijke alternatief (toch) meer ruimte voor windenergie te vinden.

Vanuit de vereisten van een Nationaal MER is het noodzakelijk om alternatieven inhoudelijk te beschrijven (aantal turbines en/of MW's, ontwerp op hoofdlijnen) en milieueffecten via een uniforme wijze (inclusief uniforme referentie) vergelijkbaar te maken. De Commissie adviseert daarom om voorafgaand aan de besluitvorming over de SVWOL de onderzochte alternatieven en hun milieuscores zodanig te presenteren dat een vergelijking tussen scores per gebied wel mogelijk is. Geef hierbij aan hoe de bandbreedte van potentiële opstellingsruimte voor windenergie in het voorkeursalternatief (VKA) te herleiden is op de milieueffecten per gebied.

2.3 Omgang met (lopende) RCR-projecten die niet binnen SVWOL passen

Op dit moment zijn er (lopende) procedures voor RCR-projecten buiten de SVWOL-gebieden. In het MER blijft de mogelijkheid open dat in het MER onderzochte maar afgevalen gebieden (= buiten de SVWOL-gebieden) toch RCR-projecten¹⁵ kunnen worden gerealiseerd als op projectniveau zou blijken dat er toch een initiatief voor grootschalige windenergie gerealiseerd kan worden.¹⁶

De SVWOL geeft tegelijkertijd 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'*. Het is onduidelijk voor welke gebieden in Nederland dit opgaat.

Het is de Commissie hiermee onduidelijk hoe de Rijksoverheid zal omgaan met (lopende) procedures voor RCR-projecten buiten de SVWOL-gebieden en de daarmee samenhangende milieueffecten.

De Commissie adviseert 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 passen, welke lopende projecten het betreft en wat hun milieueffecten zijn.

2.4 Gevolgen voor natuur

Het MER beoordeelt de gevolgen voor de natuur door vooral te kijken naar effecten op vogels in Natura 2000-gebieden en leefgebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), waaronder weidevogelgebieden. De PB, waarin wordt getoetst aan de gevolgen voor afzonderlijke Natura 2000-gebieden, is correct uitgevoerd. Naast het toetsingskader van de Natuurbeschermingswet 1998 (op gebiedsniveau) is van belang dat de Europese Vogelrichtlijn de lidstaten verplicht om de betrokken vogelsoorten op het gewenste gunstige niveau te houden. Hiervoor zijn landelijke doelen geformuleerd die grotendeels een optelsom zijn van de gebiedsdoelen.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de kaarten op pagina 's 152 en 154 van het MER voor voorbeelden van deze projecten.

¹⁶ Zie pagina 137 van het MER. *'...Het is niet zo dat gebieden waar het POV 'minimaal' op minder dan 100 MW uitkomt per definitie niet geschikt zijn voor grootschalige windenergie. Nader onderzoek op projectniveau kan uitwijzen dat er toch een initiatief voor grootschalige windenergie gerealiseerd kan worden.'*

In het MER zijn de gevolgen voor de gebiedsdoelen niet ten opzichte van het referentiealternatief en ook niet onderling beoordeeld⁹, terwijl het ene gebied een veel grote bijdrage aan internationale natuurdoelen zal leveren dan het andere gebied¹⁷, zie ook §2.2.

Gevolgen voor trekkende vogelpopulaties (seizoenstrek) zijn in tegenstelling tot trekkende vleermuispopulaties niet expliciet als een criterium bij de beoordeling betrokken, terwijl in Nederland sprake is van zones met intensieve seizoenstrek¹⁸ van soorten die beschermd zijn door de Vogelrichtlijn. Een dergelijke beoordeling zal op provinciaal of locatieniveau niet onderscheidend zijn, maar op landelijk niveau wel. Door het ontbreken van dit criterium kan deze informatie niet meegewogen worden in de keuze van gebieden in het VKA en de SVWOL.¹⁹

De Commissie adviseert informatie over seizoentrek van de soorten van de Vogelrichtlijn als extra criterium te betrekken bij de beoordeling, zodat gewaarborgd kan worden dat het plan geen nadelige gevolgen heeft voor vitaliteit van populaties van trekkende vogelsoorten.

Uit het MER en de PB blijkt dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in bijna alle SVWOL-gebieden niet op voorhand is uit te sluiten en dat hiervoor bij vervolgonderzoek op provinciaal- en/of projectniveau nog een oplossing gevonden moet worden gevonden. Dit is een belangrijk gegeven voor de (vervolg)besluitvorming, zie ook §3.2 van dit advies. Zekerheidshalve wijst de Commissie er op dat een plan dat ontwikkelingen mogelijk maakt die de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden aantasten niet kan worden vastgesteld. Het plan dient dan ook de waarborgen te bevatten dat die aantasting in het vervolgtraject alsnog kan worden uitgesloten. Dit is een belangrijk gegeven voor de besluitvorming.

2.5 Toetsing doelbereik 6.000 MW in 2020

In het MER is in een tweetal stappen per gebied de bandbreedte in de potentiële opstellingsruimte (POV) voor windenergie bepaald. Vervolgens is op basis van de milieu-informatie uit het MER het voorkeursalternatief (VKA) bepaald. Het MER geeft aan dat in het VKA er een potentiële plaatsingscapaciteit voor grootschalige windenergie is van 3.000–6.400 MW.²⁰ Op basis van de bestuurlijke afspraken met de provincies en het VKA zijn vervolgens in de SVWOL gebieden aangewezen voor grootschalige windenergie van ruim 3.000 MW.²¹

¹⁷ Voorbeeld: van de Rotgans bedraagt het relatief aandeel van het in Natura 2000-gebied Krammer-Volkerak aan het landelijk doel ca. 0,5% tegen een relatieve bijdrage van het Waddengebied van ruim 73%. De scores in het MER zijn echter identiek. Een beïnvloeding van 3 soorten in gebied A telt zwaarder dan een beïnvloeding van 1 beschermde soort in gebied B. De relatieve bijdrage aan het landelijke doel is niet meegewogen. De informatie in bijlage 1 van de PB ('hoogste risicogroep soorten') geeft hiervoor wel al basisinformatie die bij een weging kan worden betrokken.

¹⁸ Deze informatie is wel beschikbaar op het detailniveau dat past bij de Structuurvisie, zie pagina 29 van het MER (windmolenrisicokaart).

¹⁹ De Commissie stelt wel vast dat zones met intensieve seizoenstrek (Eemshaven, IJsselmeergebied, kustgebieden van ZW-Nederland) ook op grond van de Natura 2000- en EHS-analyses al scores als risicovol.

²⁰ Zie pagina 163, tabel 14 van het MER.

²¹ Zie pagina 16 van de SVWOL. In de SVWOL is geen bovengrens aangegeven.

Het behalen van de doelstelling zal afhangen van het feit of het IPO-bod voor kleinschaliger windenergie gecombineerd met de ruim 3.000 MW uit de SVWOL gezamenlijk tot 6.000 MW zullen optellen. De Commissie mist een beschouwing van de relatie tussen het IPO-bod voor windenergie (5.700 MW) aan de ene kant en de nu onderzochte SVWOL-gebieden per provincie en kleinschalige provinciale projecten aan de andere kant. Het MER geeft bijvoorbeeld geen antwoord op de vraag in hoeverre de provinciale taakstelling uit het IPO-bod overeenkomt (of wordt onder-/overschreden) door de grootschalige windparken. Zo zijn de opgaven uit het IPO-bod bijvoorbeeld voor Flevoland en Noord Holland veel lager dan de maximale waarden in de SVWOL.

Bij het bovenstaande moet bedacht worden dat de ervaring leert dat niet alle ruimtelijke reserveringen daadwerkelijk (kunnen) worden ingevuld met projecten, dan wel dat minder opgesteld vermogen dan voorzien gerealiseerd zal kunnen worden.²²

Extra mogelijkheden in de toekomst

Mocht het behalen van de doelstelling van 6.000 MW in 2020 in gevaar komen dan zijn er extra mogelijkheden, zie §2.1 van dit advies. Wanneer die later alsnog op de agenda komen, bieden de SVWOL en het MER niet het benodigde inzicht in hun potentieel voor duurzame energie en hun milieueffecten. Dat betekent ook dat de SVWOL mogelijk suboptimale keuzes maakt. Ook is het mogelijk dat later afstemmingsproblemen ontstaan tussen gebieden die nu wel en nu niet zijn onderzocht. De nu aan te wijzen en de op bestuurlijke gronden afgevallen gebieden zijn dan immers niet in samenhang beoordeeld (bijvoorbeeld risico op verrommeling landschap) en/of er ontstaat ruimteconcurrentie met provinciale kleinschaliger windenergie-initiatieven in die gebieden.

Doorkijk na 2020 ontbreekt

Voor een robuuste en toekomstvaste SVWOL vindt de Commissie het belangrijk dat de rol van grootschalige windenergie na 2020 ook duidelijk is²³, mede gezien de korte periode tot 2020. In het MER is aangegeven dat:

- in het Energierapport 2014 het kabinet een eerste positie zal bepalen over grootschalige windenergie na 2020;
- halverwege de looptijd van de SVWOL (2016) zal worden bekeken of winddoelen kunnen worden doorgetrokken tot na 2020.

Doordat geen eerste inschatting van het (verwachte) aandeel grootschalige windenergie na 2020 beschikbaar is, constateert de Commissie dat nu onduidelijk is of en zo ja hoeveel aanvullende gebieden na 2020 nodig zijn om duurzame energiedoelen te behalen. Ook hierdoor ontstaat het risico op suboptimale keuzes en afstemmingsproblemen, zoals eerder genoemd in dit advies.

²² De toets van het IPO-aanbod in opdracht van het Rijk laat zien dat vanwege concurrerende belangen (andere ruimtelijke ontwikkelingen, wonen, recreatie en natuur) een substantieel deel van het IPO-bod van 5.700 MW zal vervallen (tot 50%). *Toetsen plan IPO 6.000 MW ruimte voor wind op land in 2020*, Bosch en van Rijn, 22 maart 2013.

²³ Het huidige regeerakkoord stelt een doel van 16% hernieuwbare energie in 2020 in plaats van 14%. De SVWOL noemt doorgroei van wind op land in dit kader waarschijnlijk, maar geeft aan dat eerst aanvullend overleg met de IPO noodzakelijk is en in de SVWOL daarom hierover geen afwegingen gemaakt kunnen worden (pagina 29 SVWOL).

3. Aanbevelingen voor vervolgbesluitvorming

3.1 Gezondheid

In de nota van antwoord van het Rijk zijn vragen over gezondheidsaspecten vanuit eerdere zienswijzen bij de notitie Reikwijdte en detailniveau beantwoord. In het MER is vervolgens per cluster van gebieden aangegeven of een integrale toets van de voorgenomen windenergieplannen op de gezondheidseffecten wordt aanbevolen. Deze toets vindt dan plaats bij de vervolgitwerking van een concreet windenergieproject.

De Commissie constateert dat kennisleemtes over eventuele gezondheidseffecten nog niet in het MER beschreven zijn.²⁴ De Commissie geeft daarom in overweging een overzicht te geven van de actuele kennis hierover (en de leemten daarin) en een eerste integrale toets uit te voeren voor die gebieden waar met name vragen onder burgers en belanghebbenden leven. Dit betekent ook dat te zijner tijd voor de vervolgstappen op voorhand al een goed actueel overzicht is beschikbaar van eventuele gezondheidseffecten en kennisleemtes hierover.

3.2 ADC-toets⁴

In de PB is ingegaan op de zogenaamde ADC-toets. Deze komt in beeld indien een concreet windproject – ook na het betrekken van mitigerende maatregelen bij de beoordeling – kan leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied. In dat geval kan alleen toestemming worden verleend voor een project indien de ADC-toets met succes wordt doorlopen. Geconcludeerd wordt dat er mogelijkheden zijn om de ADC-toets voor een specifiek project succesvol te doorlopen. Of dit het geval is moeten echter nog blijken bij het desbetreffende project. Ook bij provinciale structuurvisies kan de ADC-toets in beeld komen, hier is afstemming met de procedures voor RCR-projecten en kleinschalige windprojecten van belang.

De Commissie begrijpt de gekozen redenering in het MER en de PB maar benadrukt dat het doorlopen van de ADC-toets, op grond van de complexiteit en de beperkte jurisprudentie hierover, een aanzienlijke voorbereidingstijd kan vergen. Daarom geeft de Commissie in overweging om (het stappenplan van) de ADC-toets generiek verder uit te werken voor zover het geen project- of locatiespecifieke aspecten betreft.

²⁴ Denk bij kennisleemtes aan de bezorgdheid bij omwonenden van (mogelijke) windprojecten die over het algemeen groot is (laagfrequent geluid, slaapverstoring e.d.) terwijl een verband tussen windenergie en gezondheidseffecten niet duidelijk is. Toch lijken aspecten als ontwerp van het windpark, participatie in het proces, de attitude t.o.v. windenergie, de geluidbelasting e.d. een belangrijke rol te spelen bij de beleving van windenergie. Dat pleit voor een integrale aanpak van deze aspecten.

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

Bijzonderheden

Op basis van het oordeel in het voorlopig toetsingsadvies is op verzoek van de ministers de advisering van de Commissie tijdelijk opgeschort om de Rijksoverheid de gelegenheid te geven een aanvulling op het MER op te stellen. Zodra de ontbrekende informatie beschikbaar is, wordt de toetsing vervolgd.

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 (werkgroepsecretaris)

ir. W.H.A. Keijsers

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, beoor-

deelt 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 2013.²⁵

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

²⁵ P.m. dit betreft beantwoording van zienswijzen van een eerdere fase en niet de zienswijzen op het MER of de ontwerp structuurvisie SVWOL.

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Structuurvisie Windenergie op land



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

