

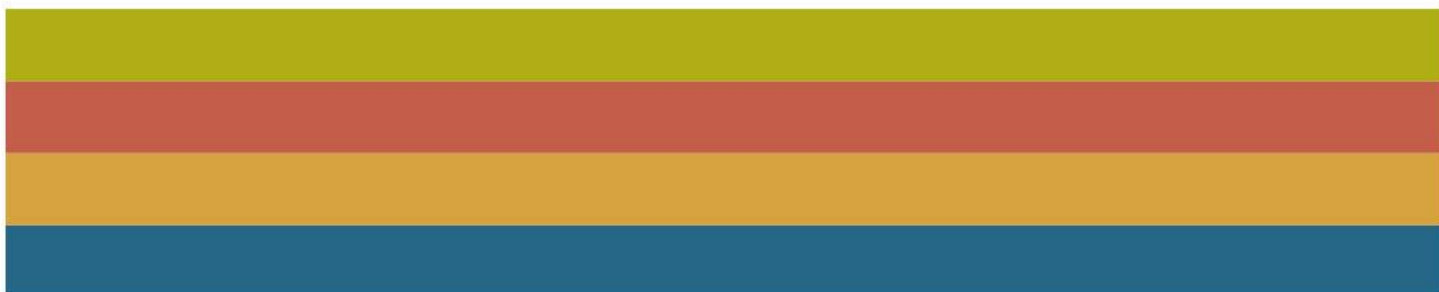
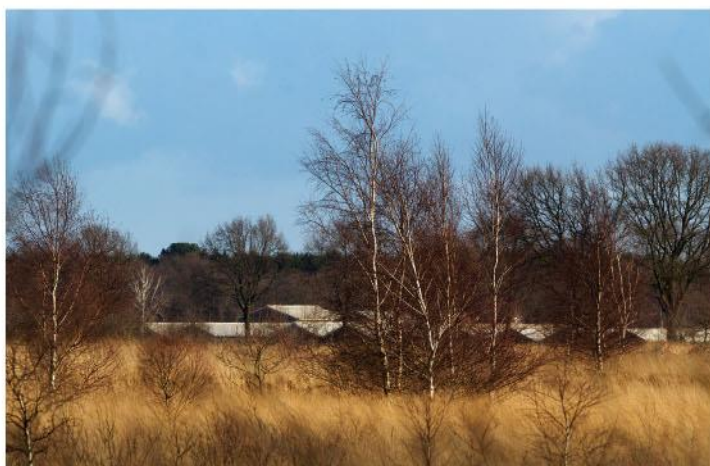


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Revisie Omgevingsvisie Drenthe

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

17 mei 2018 / projectnummer: 3212



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De provincie Drenthe wil de bestaande omgevingsvisie van Drenthe 'reviseren'. De omgevingsvisie is in 2010 vastgesteld en in 2014 beleidsarm geactualiseerd. De provincie is in de basis tevreden over de huidige omgevingsvisie zodat deze als grondslag dient voor de revisie. De revisie richt zich op het actualiseren van een aantal thema's, het nader uitwerken van drie onderwerpen, en het anticiperen op de toekomstige Omgevingswet. De drie onderwerpen ('bouwstenen') die verder worden uitgewerkt, zijn 'Energie landschappen', 'Sterke steden' en 'Vrijtijdseconomie'.

Ter ondersteuning van de visievorming wordt een plan-MER voor de omgevingsvisie opgesteld. De provincie heeft de Commissie voor de m.e.r.¹ gevraagd om het MER te toetsen.

Wat laat het MER zien?

Het MER beschrijft voor de robuuste systemen², de kernkwaliteiten³, de bouwstenen en de ambities, de huidige situatie en de verwachte kansen en bedreigingen. Voor de bouwsteen 'Energie landschappen' concentreert het MER zich op de vraag hoe in 2030 10 Peta joule extra hernieuwbare energie kan worden opgewekt.

Wat heeft het opstellen van het MER opgeleverd?

Uit gesprekken met de provincie heeft de Commissie begrepen dat het MER heeft bijgedragen aan een wijziging van de scope van het project: in plaats van een revisie van de volledige omgevingsvisie met nadruk op de drie bouwstenen focust het MER zich op de bouwsteen 'Energie landschappen'. Informatie uit het MER heeft ertoe geleid dat twee bouwstenen ('Sterke steden' en 'Vrijtijdseconomie') zijn afgefallen. Uit het MER bleek verder dat het huidige beleid voor een aantal onderwerpen aanpassing behoeft. De provincie wil daarvoor aparte trajecten opstarten. Tot slot heeft het MER opgeleverd dat voor een aantal onderwerpen een gebiedsgerichte benadering (het zogenoemde combinatiemodel) gewenst is.

Hoe oordeelt de Commissie over het MER?

De Commissie constateert dat de hiervoor genoemde wijzigingen van de scope van het project niet tot wijziging van de uitgangspunten van het MER hebben geleid. Omdat de Commissie het MER moet toetsen, is zij uitgegaan van het doel, de missie en de uitgangspunten zoals deze in het MER zijn geformuleerd. Zij is zich ervan bewust dat een deel van haar opmerkingen niet meer relevant zijn als de provincie de scope van het project ook in het MER aanpast.

Het MER heeft een duidelijke structuur. Het kijkt per onderwerp eerst naar de ambitie van de provincie, en vervolgens naar de rol die de provincie hierin kan en wil spelen (de mate van sturing). Voor verschillende van deze onderwerpen blijkt de sturing op termijn niet te vol-
doen. De achterliggende reden lijkt dat de sectorale onderwerpen elkaar in de weg komen te

¹ De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [3212](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

² Dit zijn de sociaal-economische structuur, het landbouwsysteem, het watersysteem en het natuursysteem.

³ De kernkwaliteiten die tekenend zijn voor de Drentse leefomgeving zijn: landschap, oorspronkelijkheid, rust en natuur.

zitten en dat de som ervan op termijn niet 'past' binnen de fysieke leefomgeving van Drenthe. Deze constatering is een kans en opgave voor een (gereviseerde) omgevingsvisie en het bijbehorende MER. De provincie schuift echter veel van de 'schurende' onderwerpen die in het MER zijn aangestipt door naar een volgende omgevingsvisie of naar andere provinciale sturing. Dat betekent dat het integraal samen gaan van de verschillende ambities in de Omgevingsvisie in het MER niet verder wordt onderzocht.

De Commissie vindt dat nog onvoldoende milieu-informatie is om het milieubelang mee te wegen in het besluit om de revisie van de omgevingsvisie.

Het gaat hierbij om de volgende punten:

- Voor een groot aantal onderwerpen, zoals landbouw, natuur en landschap, blijkt onvoldoende informatie aanwezig om de bestaande situatie te beschrijven. Dat bevreemdt de Commissie in een provincie die bekend staat om haar grondige meetnetten en -programma's. Het maakt het lastig om effecten van het bestaande en toekomstige beleid te bepalen. Dit onderstreept bovendien de noodzaak om in het MER een aanzet voor een monitoringsprogramma voor de (revisie van de) omgevingsvisie op te nemen.
- Het MER beschrijft duidelijk voor welke onderwerpen het bestaande beleid (op termijn) niet voldoet om de provinciale doelen te halen, maar geeft niet aan hoe dit kan worden opgelost en waarom dit niet bij de revisie wordt meegenomen.
- Het MER bevat veel informatie over de benodigde energietransitie, maar verengt dit tot elektriciteitsopwekking door zon of wind. Warmte en mobiliteit blijven onbesproken, terwijl ook die de fysieke leefomgeving raken. De autonome ontwikkeling van zonneparken, ongestuurd door beleid, wordt maar beperkt onderkend. De scenario's in het MER zijn niet goed vergelijkbaar en staan ver van de realiteit. De beoordeling van de scenario's in het MER biedt wel informatie over geschikte zoeklocaties, maar deze is erg globaal, op onderdelen niet navolgbaar en leidt niet tot kaders of randvoorwaarden voor de voorgenomen Regionale Energie Strategie.
- De revisie introduceert het zogenoemde combinatiemodel om het beleid integraal in plaats van sectoraal uit te werken en daarbij in te zoomen op deelgebieden van Drenthe. Het MER maakt niet duidelijk waarom het model past bij de provinciale ambities en de provinciale rol. De onderzochte scenario's in het MER geven geen zicht op de effecten van een omgevingsvisie met meer centrale sturing als alternatief voor het combinatiemodel.
- Hoewel de revisie van de omgevingsvisie wil anticiperen op de Omgevingswet die zich richt op de fysieke leefomgeving, beperkt het MER zich tot de ruimtelijke uitwerking van het beleid.

In het volgende hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen om de milieu-informatie aan te vullen. De Commissie adviseert om pas te besluiten over de revisie van de omgevingsvisie nadat deze informatie is verzameld, zodat het milieubelang voldoende kan worden meegewogen. Als de scope van het project wordt beperkt tot de bouwsteen 'Energie landschappen' gaat het uiteraard uitsluitend om de milieu-informatie die daarvoor relevant is.

Waarom m.e.r. en advies door de Commissie?

De omgevingsvisie stelt kaders voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten en heeft mogelijk effecten op Natura 2000-gebieden. Daarom moet voor de omgevingsvisie een MER worden opgesteld. Bevoegd gezag voor het vaststellen van de omgevingsvisie is Provinciale Staten van Drenthe. Zij hebben de Commissie m.e.r. gevraagd om het MER te toetsen. De Commissie is niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen bij haar advies te betrekken.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Onderwerpen waarvoor het huidig omgevingsbeleid niet voldoet

De Commissie waardeert in het MER de kritische analyse van de mate waarin het huidige omgevingsbeleid voldoet in de periode tot 2030. Deze analyse loopt een aantal beleidsthema's af en beoordeelt daarbij of de ambities en de toegepaste sturing toereikend zijn voor de periode tot 2030. Bij de meeste beleidsthema's leidt dit tot de conclusie dat de huidige sturing niet voldoet. Voor sommige thema's moet ook de ambitie worden aangepast, nú (hernieuwbare energie en de provinciale monumenten) of in de toekomst (bijvoorbeeld vestigingsklimaat en landbouw).

Uit het MER blijkt niet waarom de aanpassing van veel van deze beleidsthema's vooruitgeschoven wordt, wanneer de aanpassing zal plaatsvinden en welke rol milieu-informatie hierin zal spelen. Bovendien lijkt de inschatting hier en daar te optimistisch: zo vragen de energietransitie, het natuurnetwerk en wonen de komende periode nog duizenden hectaren ruimte, vooral van het robuust landbouwsysteem. Dit roept de vraag op hoe zich dit verhoudt tot behoud en ontwikkeling van de kernkwaliteiten.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER toe te lichten waarom aanpassing van thema's waarvan de ambitie (op termijn) niet meer voldoet, vooruit wordt geschoven en waarom dit geen verdere milieugevolgen heeft.

2.2 Gebrek aan informatie over bestaande situatie

De huidige staat van het robuuste landbouwsysteem, natuursysteem en van verschillende kernkwaliteiten zoals landschap en cultuurhistorische waarden, is volgens het MER niet goed bekend. Dit maakt het volgens het MER moeilijk om de uitgangssituatie en verwachte ontwikkeling te beschrijven. Het legt beperkingen op aan de probleemanalyse (zie vorige paragraaf) en aan de effectbeschrijving in het MER.

De Commissie kan deze argumentatie moeilijk volgen. Verzamelde milieu-informatie is in eerste aanleg misschien gedetailleerd maar kan, bij voldoende tijd, worden opgewerkt tot een strategisch niveau. Zo kunnen voor het robuuste natuursysteem uitspraken worden gedaan

over de (trends in) stikstofoverbelasting, verdroging en ontsnippering. Zonder dergelijke informatie is het niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de vraag of het huidige beleid voldoet of aanpassing behoeft.

Bij het opstellen van een nieuw beleid is het essentieel om direct een monitoringsprogramma op te stellen zodat monitoringsgegevens worden verzameld om te bepalen of de doelen worden behaald of dat extra inspanning vereist is.⁴

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER de beschrijving van de huidige staat en trends van de robuuste systemen en kernkwaliteiten aan te vullen, zodat voldoende informatie beschikbaar is voor de probleemanalyse en de effectbeschrijving.

2.3 Sturing

Het MER geeft terecht aan dat naast ambitie ook de wijze van sturing bepaalt of het beleid voldoet. Voor zowel de robuuste systemen, de kernkwaliteiten als de bouwstenen gaat het MER in op het sturingsniveau en in hoeverre dit bijstelling behoeft. In een groot deel van de gevallen concludeert het MER dat het beleid onvoldoende effectief is om de ambities tot 2030 te behalen. Het MER stelt in een aantal gevallen dat een meer gebiedsspecifieke en interactieve benadering nodig is om de ambities te kunnen behalen.

Hiertoe introduceert hoofdstuk 6 van het MER het zogenoemde combinatiemodel. Dit model heeft als doel om het omgevingsbeleid per deelgebied van Drenthe uit te werken, samen met partners en op een integrale manier. De Omgevingsvisie zelf beschrijft het combinatiemodel als het combineren van opgaven, functies en kwaliteiten, met het landschap als uitgangspunt. Het wordt de Commissie uit het MER niet duidelijk of en hoe de provincie voor dit combinatiemodel tot een inzet komt voor de beleidsthema's, en welke rol het milieu hierin speelt. Inherent aan een gebiedsspecifieke en interactieve benadering is dat hiermee juist minder sturing mogelijk is. De sturing wordt namelijk overgelaten aan het gebiedsproces waar ook andere actoren aan deelnemen. Dit klemt temeer nu het MER de kerntaken van de provincie aanhaalt. Voor thema's die tot de kerntaken van de provincie horen, ligt het voor de hand om in ieder geval in het MER te onderzoeken wat de effecten zijn van een variant met meer provinciale sturing.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER:

- te onderbouwen waarom het combinatiemodel past bij de provinciale ambities en de provinciale rol,
- de effecten te beschrijven van een variant met meer centrale sturing door de provincie.

2.4 Anticiperen op Omgevingswet

Aanvankelijk was het doel van de revisie van de omgevingsvisie om drie bouwstenen, 'Energie-landschappen', 'Sterke steden' en 'Vrijtijdseconomie', nader uit te werken. Gedurende de

⁴ Zie hiervoor verder in paragraaf 2.7 van dit advies.

uitwerking van het MER is gebleken dat de uitwerking van de laatste twee bouwstenen niet leidt tot specifieke keuzes voor de revisie die in het MER onderzocht moeten worden. Voor sterke steden is de rol van de provincie volgens het MER beperkt tot een procesrol. Voor vrijetijdseconomie⁵ stelt het MER dat de provincie alleen een rol speelt bij marketing en ondersteuning.⁶ Omdat geen aanpassing van ruimtelijke of milieukaders aan de orde is, wordt de transformatie van de vrijetijdseconomie niet verder onderzocht in het MER. De transformatie van de vrijetijdseconomie vertoont echter wel overlap met de andere bouwstenen. Zo zal de aanpak van permanente bewoning van vakantiewoningen leiden tot woningbouw in de steden. Anderzijds worden de energielandschappen ingeperkt door de aanwezigheid van de vrijetijdseconomie. Het ligt daarom voor de hand om zowel de mogelijke overlap tussen deze bouwstenen als de eventuele meekoppelkansen te onderzoeken in een MER voor een revisie voor de omgevingsvisie.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER de mogelijke synergie en overlap tussen de bouwstenen te onderzoeken, zonder beperking tot ruimtelijke aspecten en met specifieke aandacht voor sturing.

Het onderzoek voor de bouwsteen 'Energielandschappen' (zie hierover meer in de volgende paragraaf) onderzoekt uitsluitend de opties zonnestroom en windenergie. Het MER gaat niet in op biomassa-productie, biovergisters en bodemenergie.⁷ Ook gaat het MER niet in op warmte bij woningen en de industrie, terwijl de warmtevraag zowel in 2013 als 2030 groter of vergelijkbaar met de elektriciteitsvraag is.⁸ Ook hierbij valt het de Commissie op dat het MER zich beperkt tot het deel van de energieopgave met een behoorlijke ruimteclaim. Een omgevingsvisie die anticipeert op de Omgevingswet beperkt zich echter niet tot ruimtebeslag, maar betreft de gehele fysieke leefomgeving. Dat betekent bijvoorbeeld dat grootschalige toepassing van zonnepanelen op daken en gebruik van de ondergrond (bodemenergie) betrokken kunnen worden. Ook hadden de milieueffecten van inzet van houtkachels bij de warmtevraag meegenomen kunnen worden.

2.5 Bouwsteen Energielandschappen

Eén van de onderwerpen die de provincie met de revisie al wel nader wil uitwerken, betreft de zogenoemde 'Energielandschappen'. Met de ondertekening van het Energieakkoord in 2013 hebben de Drentse overheden de doelstelling onderschreven om in 2050 energieneutraal te zijn.

In de Energieagenda 2016–2020 heeft de provincie ervoor gekozen om tegelijkertijd in te zetten op:

- **energiebesparing:** focus op de daling van het fossiele energiegebruik in woningen met 61 procent ten opzichte van 2015.

⁵ De ladder voor duurzame verstedelijking geldt ook voor vakantieparken, zie paragraaf 5.3.2 van de Omgevingsvisie. Het MER onderkent dit niet.

⁶ Zie het MER, blz. 83.

⁷ Omdat nu niet voldoende biomassa binnen Drenthe beschikbaar is, concludeert het MER dat uitwerking van de optie biomassa nadere studie vergt die buiten de scope van de revisie valt.

⁸ Zie afbeeldingen op blz. 70 van het MER. Warmteproductie via zonneboilers, warmte-koude-opslag of geothermie wordt tot energiebesparing gerekend en daarom buiten beschouwing gelaten. Zie het MER, blz. 82.

- **productie van hernieuwbare energie:** invulling via een dialoog met de samenleving. Om in 2050 energieneutraal te kunnen zijn, concludeert de provincie op basis van de verkenning ‘Energiescenario’s Drenthe 2030’ dat in 2030 20 Peta joule aan hernieuwbare energie moet worden opgewekt in de provincie. Omdat autonome ontwikkelingen al leiden tot ongeveer de helft⁹, focust het MER zich op het opschroeven van de duurzame-energieopwekking met 10 Peta joule.

2.5.1 Opbouw van de scenario’s

Het MER onderzoekt scenario’s¹⁰ om 10 Peta joule aan duurzame energie op te wekken. De onderzochte scenario’s leveren weliswaar relevante informatie op, maar leiden niet tot de formulering van alternatieve oplossingen waaruit kan worden gekozen. De scenario’s zijn namelijk lastig met elkaar te vergelijken, omdat ze onevenwichtig zijn opgebouwd. Het gaat hierbij om het volgende:

- Alleen de eerste twee scenario’s zijn gebaseerd op de principekeuze voor zonne-energie of windenergie.
- Bij scenario 3 valt op dat deze positief scoort op de criteria voor water, grondwater en bodem. Dit blijkt vooral voort te komen uit de flankerende maatregelen voor natuur en landschap in beekdalen die onderdeel uitmaken van dit scenario. Omdat deze maatregelen ook bij de andere scenario’s zouden kunnen worden genomen, is geen sprake van een evenwichtige vergelijking.
- Scenario 1 gaat uit van de plaatsing van 571 nieuwe windturbines van drie megawatt. Hoewel dit theoretisch mogelijk is, is dit niet realistisch. Het MER constateert zelf ook dat in Drenthe hooguit ruimte is voor enkele tientallen turbines.¹¹ Anders dan de andere scenario’s lijkt dit scenario daarom meer een theoretische oefening en is daarom geen basis voor een evenwichtige vergelijking.
- In scenario 4 wordt gesproken van een zonneladder. Het idee van een zonneladder lijkt bruikbaar als deze op vergelijkbare wijze wordt ingezet als de ladder voor duurzame verstedelijking. Misschien is het mogelijk om de zonneladder per landschapstype voor de scenario’s uit te werken, ten behoeve van de vergelijkbaarheid.
- Scenario 5 is als enige scenario gebaseerd op een gemotiveerde keuze voor een sturingsprincipe. Het gaat ervan uit dat iedere kern zijn eigen duurzame energie opwekt. Dit betekent dat minder wordt gekeken vanuit de optimale energieopbrengst. Het is de vraag of dat realistisch is gezien de grote opgave.

Voor een evenwichtige opbouw van de scenario’s die leiden tot de formulering van alternatieve oplossingen, is het van belang om vast te stellen wat de variabelen zijn waarmee kan worden geschoven zodat keuzes die in de revisie van de omgevingsvisie gemaakt worden, duidelijk worden. Het gaat hierbij in dit geval om:

- Energiemodaliteiten (zon, wind, geothermie, etc.).
- Landschapstypen en daarbinnen specifieke structuren.
- Combineerbaarheid met andere functies in positieve en negatieve zin.

⁹ Het grootste deel hiervan is biomassa (6 Peta joule).

¹⁰ In feite gaat het om alternatieven in plaats van scenario’s. De term scenario’s wordt gebruikt voor situaties waar de provincie geen invloed op heeft. Omdat de provincie wel degelijk invloed heeft op de keuze voor de wijze van energieopwekking gaat het in dit geval om alternatieven.

¹¹ Zie het MER, blz. 144.

- Wijze van sturing.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER alternatieven te formuleren die laten zien dat er meerdere wegen zijn om de provinciale doelen en ambities te realiseren.

2.5.2 Informatie voor gemaakte keuze in de revisie

De primaire keuze die de revisie van de omgevingsvisie maakt ten aanzien van de duurzame-energieopwekking is de keuze voor het zogenoemde combinatiemodel in combinatie met een regionale uitwerking. Daarmee maakt de revisie vooral een keuze ten aanzien van de wijze van sturing. De onderbouwing van deze keuze volgt echter niet uit het MER. Paragraaf 5.3.2 van het MER stelt dat in het algemeen voor alle scenario's geldt dat een provinciale sturing die een kader én inspiratie biedt voor een inpassing van hernieuwbare energie in de cultuur-historische en landschappelijke structuren zal resulteren in een positievere (of minder negatieve) effectbeoordeling. Aan de andere kant gaan alle scenario's (op scenario 3 na) uit van beperkte provinciale sturing.

Het MER moet de keuzes die in de revisie voor de omgevingsvisie worden gemaakt, onderbouwen met milieu-informatie. Uit het MER blijkt echter niet welke milieuargumenten zijn afgewogen bij de keuze voor sturing via het combinatiemodel.

In lijn met het combinatiemodel kiest de provincie in de revisie van de omgevingsvisie ervoor haar energieambities te realiseren door een Regionale Energie Strategie op te stellen. De revisie van de omgevingsvisie geeft aan dat de regie (sturing) op de energietransitie thuishoort in de regio.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER de kansen en risico's van regionale sturing in beeld te brengen. Doe dit door een afweging te maken tussen (milieu)kansen en (milieu)risico's van provinciale sturing, regionale sturing (voorkeursalternatief), lokale sturing of geen overheidssturing (volledige marktwerking).

De Commissie realiseert zich dat deze kansen en risico's voor een deel procesmatig van aard zijn. Ook inhoudelijke kaders kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de uitwerking van de Regionale Energie Strategie. Door energiemodaliteiten (zonneakkers, windturbines, bio-vergisters, bodemenergie, etc.) te spiegelen aan de kernkwaliteiten en te toetsen aan hun mogelijke effecten op de robuuste systemen kunnen (milieu)kaders en randvoorwaarden worden meegegeven aan de opstellers van de Regionale Energie Strategie.

2.6 Effectbeoordeling

2.6.1 Landschap

De meest ingrijpende bouwsteen in het MER betreft 'Energie landschappen'. Van het MER mag worden verwacht dat het door middel van alternatieven laat zien hoe de verschillende moge-

lijkheden van duurzame-energieopwekking neerslaan in de verschillende Drentse landschapstypen en hoe ze zich verhouden tot andere functies. Het MER onderkent terecht dat de energieopgave dusdanig groot is, dat sprake is van een transformatieopgave in het landschap. Het MER verkent daarom een werkwijze waarin ruimtelijke kwaliteit centraal staat. De achtergrondstudies zijn in dit verband behulpzaam, met name bij het verkennen van mogelijke functiecombinaties.

De gekozen scenario's verschillen in hun effecten op het landschap, maar deze verschillen verdwijnen bij optimale inpassing. Daardoor zijn de scenario's niet meer onderscheidend. Ze helpen niet in het vinden van een manier om de energielandschappen over het bestaande landschap te leggen waarbij de bestaande functies en kwaliteiten zoveel mogelijk behouden blijven.

De beschrijving van de effecten op landschap gaat uit van het combinatiemodel dat volgens het MER zelfs kwaliteit aan het bestaande landschap kan toevoegen. Het MER gaat daarmee uitsluitend in op de inpassingsvraag, maar gaat voorbij aan de landschapsplanning die moet aangeven welke combinaties van duurzame energiemaatregelen zich meer of minder goed verhouden tot de kwaliteiten, functies en ambities van de zes onderscheiden landschapstypen. Daarbij laat het MER niet zien of de gewenste ruimtelijke inpassing afgedwongen kan worden met het combinatiemodel, en zo ja, met welke instrumenten die geborgd is. Daarmee is de mitigatiestap met inpassingsmaatregelen niet onderbouwd en niet navolgbaar.

De sturingsvraag is van groot belang om de effecten in te schatten. Zoals het MER al aangeeft, spelen eigendom, grondprijs en andere pragmatische overwegingen een belangrijke rol in het tot ontwikkeling brengen van bijvoorbeeld zonneakkers. De worst case situatie is dan ook dat er geen enkele sturing op locatiekeuze is. Dat betekent dat zonneakkers ook kunnen verschijnen in de open landschappen zoals op de essen naast museale esdorpen en in het veenkoloniale landschap. De worst case situatie voor landschap is in dit MER daarmee niet goed beschreven. Ook de achtergrondstudies van HNS en StudioMarcoVermeulen gaan impliciet uit van clustering, inpassing in specifieke onderdelen van het landschap en daarmee van sterke sturing zonder deze nader te beschrijven.

Het MER en de achtergrondstudies wijzen op het energetisch laadvermogen van het landschap¹², zonder uit te leggen wat daaronder moet worden verstaan. Gaat het hierbij om de fysieke gegevens of worden de effecten op andere functies hierin meegewogen? In de achtergrondstudies worden combinaties voorgesteld tussen zonne-energie met natuur, met een natte bufferzone rond Natura 2000-gebieden en met een recreatieroute. De functie van duurzame-energieopwekking is echter niet op voorhand eenvoudig combineerbaar met de recreatieve functie van het landschap. Uit het MER blijkt niet dat een recreant (bijvoorbeeld een fietser of wandelaar) in Drenthe een landschap vol windmolens of in het landschap ingepaste zonneakkers zal waarderen. Zonder de resultaten van belevingsonderzoek kan niet gesteld worden dat het combinatiemodel kwaliteit toevoegt.

Het MER en de achtergrondstudies geven onvoldoende inhoudelijke aanwijzingen waar het energielandschap het beste samengaat met welk bestaand landschapstype en de functies daarin, met en zonder sturing. Alle scenario's voor landschap laten hetzelfde beeld zien, met toepassing van het combinatiemodel.

¹² Dit wordt op blz. 91 van het MER en in de achtergrondstudies landschappelijk laadvermogen genoemd.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER alternatieven te beschrijven die ten aanzien van landschap onderscheidend zijn.

2.6.2 Natuur

Natura 2000

De Passende beoordeling van de scenario's op hun effecten op Natura 2000-gebieden heeft vanwege het hoge abstractieniveau van het MER een sterk kwalitatief karakter. De Commissie onderschrijft dat met de gekozen uitgangspunten significant negatieve effecten vermeden kunnen worden. Zij plaatst hierbij wel twee kanttekeningen:

Voor scenario 1 (windmolens) wordt niet gezocht binnen het gebied met de hoogste risicocategorie op de Nationale windmolen-risicokaart voor vogels (Vogelbescherming, 2009). Op grond hiervan trekt het MER de conclusie 'deze voorwaarde sluit uit dat er aanvaringslachtoffers vallen als gevolg van externe werking op Natura 2000-gebieden'. Deze conclusie is naar het oordeel van de Commissie te stellig en sluit niet aan bij de opzet van de risicokaart. De risicokaart geeft aan waar de kans op aanvaringen het grootst is voor belangrijke soorten. Ook buiten de zone met het hoogste risico zullen er aanvaringslachtoffers vallen. De kans op significant negatieve effecten op populaties is echter gering.

Scenario 2 (zonneparken binnen robuuste landbouw) gaat uit van de foerageergebieden die in de beheerplannen Natura 2000 zijn aangegeven. Deze beheerplannen zijn vaak van verschillende datum, opzet en diepgang, opgesteld in een tijd dat de verantwoordelijkheid ervoor zweefde tussen Rijk en provincies (en andere actoren). Foerageergebieden van vogels zijn bovendien niet 100% statisch. Daarom is het voor specifieke zoeklocaties goed om opnieuw te kijken naar foerageerrelaties die hier zouden kunnen spelen.

Beide kanttekeningen leiden tot de aanbeveling om voor eventuele projectbesluiten in het verlengde van deze omgevingsvisie opnieuw een Passende beoordeling uit te voeren, die inzoomt op de specifieke locatie.

De Passende beoordeling benoemt ook inpassingsmaatregelen bij de scenario's. Een natuurvriendelijke inrichting en beheer van zonneparken zouden de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000 kunnen versterken. De Commissie onderschrijft deze stelling niet. Alle Natura 2000 habitattypen zijn lichtafhankelijk en komen onder een zonnepaneel dus niet tot ontwikkeling.¹³

Positieve effecten via het watersysteem zijn wel voorstelbaar, zij het alleen op uitgekende locaties.

Natuur Netwerk Nederland

Het MER gaat er bij de locatiekeuze voor windmolens van uit dat een zone van 200 meter rondom de bossen van het Natuur Netwerk Nederland (NNN) gevrijwaard blijft omwille van vleermuizen. Het MER stelt dat vleermuizen die leven in het NNN een foerageergebied hebben van ongeveer 200 meter buiten het NNN. De Commissie onderschrijft dit uitgangspunt niet. Deze diergroep oriënteert zich vaak op lijnen in het landschap en is daarom ook en juist afhankelijk van lanen en bermen in het Natuur Netwerk Drenthe. Bovendien maakt het uitgangspunt 'rondom bossen' niet duidelijk of de bossen zélf wel als potentiële locaties zijn

¹³ Zie ook paragraaf 2.6.3 van dit advies.

meegenomen in de analyse. Evenmin is duidelijk of de niet-beboste delen van het NNN tot deze locatie behoren.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER duidelijker aan te geven hoe rekening gehouden wordt met beschermde vleermuissoorten bij de locatiekeuze voor windmolens.

2.6.3 Kennisleemten bij effecten zonneakkers op bodem, water en natuur

Voor water zijn in paragraaf 2.5.1. van dit advies al enkele moeilijkheden benoemd bij het duiden van de effectscores. In aanvulling daarop ziet de Commissie ook een extra kans voor water in combinatie met zonneparken. Nu oordeelt het MER 'geen onderscheidend effect op de beschikbaarheid van grondwater voor de bereiding van drinkwater'. De motivering hierbij is dat de grondwateraanvulling niet toeneemt onder een zonnepark.¹⁴ De Commissie geeft in overweging dat ter plekke van het zonnepark de evapotranspiratie van landbouwgewassen en wilde planten wegvalt. Wanneer het van de zonnepanelen afstromende neerslagwater vervolgens makkelijk kan infiltreren, kan de grondwateraanvulling toch fors toenemen. Dit grondwater kan behalve de drinkwaterbereiding ook droogtegevoelige natuur en landbouw voeden, vooral wanneer de locatie slim gekozen wordt.

Hoofdstuk 7 van het MER benoemt kennisleemtes ten aanzien van de gevolgen van zonneparken op de natuur en de bodem. Deze informatie is echter noodzakelijk om de effecten van de revisie van de omgevingsvisie te kunnen onderzoeken. Het is niet mogelijk om in de taalbeoordeling in het MER¹⁵ uitspraken te doen zonder deze informatie.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER de primaire hydrologische effecten van zonneparken te verduidelijken. Resterende kennisleemtes over de effecten op natuur en bodem kunnen in aansluiting hierop benoemd worden, zodat conclusies over zaken die onbekend zijn (zie paragraaf 2.6.2), worden voorkomen.

2.7 Monitoring

In het MER valt op dat voor veel onderwerpen monitoringsgegevens ontbreken. Hoofdstuk 7 van het MER schaarst het gebrek aan gegevens onder leemten in kennis (zie hierover paragraaf 2.2 van dit advies). Zonder monitoringsgegevens is niet duidelijk of het beleid van de provincie effectief is. Daarom is het van belang dat de revisie van de omgevingsvisie gepaard gaat met een monitoringsprogramma, om ervoor te zorgen dat dergelijke informatie bij een volgende revisie wel beschikbaar is. Voor een effectief monitoringsprogramma is het noodzakelijk dat de doelen zo concreet mogelijk worden geformuleerd. Ook moet bij het formuleren van de doelen al worden bedacht met welke indicatoren kan worden nagegaan of de doelen

¹⁴ Zie hiervoor blz. 141 van het MER.

¹⁵ Zie blz. 142-143 van het MER.

worden bereikt. Terecht wijst het MER erop dat regelmatige monitoring een goede voorbereiding is op het werken met een cyclische aanpak in het kader van de Omgevingswet. Omdat de revisie van de omgevingsvisie wil anticiperen op de omgevingswet, ligt het voor de hand om in het MER (een aanzet) tot een monitoringsprogramma op te nemen.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER een aanzet tot een monitoringsprogramma op te nemen.

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 de 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 de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op www.commissiemer.nl.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Roeland During

Gijs Hoevenaars (secretaris)

Allard van Leerdam

Marja van der Tas (voorzitter)

Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

De revisie van de Omgevingsvisie Drenthe.

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 D9, D10, D11.2, D11.3, D22.2 en vanwege de Passende beoordeling.

Bevoegd gezag

Provinciale Staten van de provincie Drenthe.

Initiatiefnemer

Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe.

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 [3212](#) in te vullen in het zoekvak.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

