



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Windenergie provincie Utrecht

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

7 mei 2024 / projectnummer: 3719



1 Advies over het MER in het kort

Om het provinciale energiedoel van 2,4 Terawattuur (TWh) in 2030 te halen, wil de provincie Utrecht het aandeel windenergie vergroten ten opzichte van de huidige plannen. De provincie onderzoekt daarom welke locaties in de provincie geschikt zijn voor plaatsing van windturbines. Voor toekomstige besluitvorming hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld¹. De provincie Utrecht heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie) gevraagd te adviseren over de inhoud van het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat staat in het MER?

Er is een digitaal MER opgesteld. Dit MER geeft aan in welke gebieden de plaatsing van windturbines door belemmeringen hoogstwaarschijnlijk niet mogelijk is.² Vervolgens brengt het rapport de ruimte in beeld en zijn onderzoeksgebieden samengesteld. Belangrijke eis van de provincie is dat de onderzoeksgebieden ruimte bieden voor minimaal drie moderne windturbines in het landelijk gebied, en minimaal twee in het stedelijk gebied. Dit leidt tot 99 onderzoeksgebieden voor windenergie in de provincie. Tenslotte brengt het MER de milieueffecten van plaatsing van turbines in beeld. Dit gaat om effecten op thema's zoals leefomgeving, ecologie, landschap en energieopbrengst.

Uit bovenstaande analyse zijn daarna vier alternatieven met combinaties van onderzoeksgebieden ontwikkeld. De opstellingen zijn in deze tussenstap nog geoptimaliseerd. De vier onderzochte alternatieven zijn leefomgeving, natuur, grootschalige infrastructuur en clustering. Deze alternatieven zijn op milieuthema's beoordeeld ten opzichte van elkaar. Na afronding van deze analyse heeft de provincie Utrecht een selectie gemaakt van de meest kansrijke gebieden voor de ontwikkeling van windenergie, waarbij het minimaliseren van milieueffecten een belangrijke rol heeft gespeeld. De provincie heeft bij deze selectie in het MER ook rekening gehouden met wensen van gemeenten, het burgerforum en technische zaken zoals aansluitingsmogelijkheden op het net.³ Dit leidt tot 27 onderzoeksgebieden, die gezamenlijk het voorkeursalternatief (VKA) vormen.

Het VKA is vervolgens beoordeeld ten opzichte van de vier alternatieven. Het MER geeft aan dat in 4 van de 27 gebieden de negatieve milieugevolgen aanzienlijk zijn.⁴ Er is dan ook aangegeven hoe het voorkeursalternatief scoort minus onderzoeksgebieden 23, 59, 81 en 99. Deze heeft in totaliteit een hogere opwekcapaciteit, en dus meer windturbines, dan de andere alternatieven. Het 'VKA minus 4 onderzoeksgebieden' scoort gemiddeld slechter op

¹ PlanMER windenergie Utrecht, Provincie Utrecht, Bosch & van Rijn, 14 –12– 2023. Digitaal beschikbaar via: <https://arcg.is/1T1mnO>.

² Er wordt onderscheid gemaakt tussen harde en complexe belemmeringen. In gebieden met harde belemmeringen is de verwachting dat het plaatsen van windturbines hoogstwaarschijnlijk niet mogelijk is. Deze gebieden zijn daarom altijd buiten de begrenzing van de onderzoeksgebieden gehouden. Bij complexe belemmeringen is het naar verwachting ook niet mogelijk om vanwege regels ter bescherming van natuur, cultuurhistorische en/of recreatieve waarden. Onderzoeksgebieden met complexe belemmeringen zijn in sommige gevallen wel meegenomen, indien gemeenten of waterschappen daar een voorkeur voor hadden.

³ Onderbouwing lijst meest kansrijke gebieden windenergie provincie Utrecht. https://geo.provincie-utrecht.nl/publiek/PlanMER_windenergie/Onderbouwing%20lijst%20meest%20kansrijke%20gebieden%20windenergie%20PU.pdf.

⁴ Onderzoeksgebieden: 23 (gemeente Lopik), 59 (gemeente Vijfheerenlanden), 81 (gemeente Soest), 99 (gemeente Rhenen).

de afstand tot stiltegebieden, stikstof, netinpassing, broedvogels en vleermuizen dan de andere alternatieven. Het 'VKA minus vier onderzoeksgebieden' scoort onder andere gemiddeld beter op de onderdelen aantal gehinderden door geluid binnen 500 meter, cumulatie van omgevingslawaaï, bescherming Natura 2000, afstand én impact op het Natuurnetwerk Nederland (NNN), impact op ganzenrustgebieden, ligging ten opzichte van gebieden met archeologische waarden en ligging ten opzichte van recreatiegebieden.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER is prettig om te lezen en bekijken. Het werken met interactieve kaarten is handig en zorgt dat de lezer gedetailleerd de onderzoeksgebieden in haar omgeving kan bekijken. Duidelijk is te volgen hoe de selectie van onderzoeksgebieden tot stand is gekomen.

Besluit bij het MER

Een MER ligt normaal gesproken ten grondslag aan een besluit. Er is momenteel nog geen (eerste) ontwerpbesluit beschikbaar. Het voorgenomen besluit bepaalt de reikwijdte en het benodigde detailniveau van het milieuonderzoek.⁵ In het MER wordt op verschillende manieren het doel en de daarbij behorende besluiten weergegeven, evenals de volgtijdelijkheid van deze besluiten. Daardoor is niet duidelijk of het MER en het te nemen besluit of besluiten op elkaar aansluiten.

De Commissie heeft dit voorafgaand aan de advisering mondeling besproken met de provincie Utrecht. De provincie heeft vervolgens aan de Commissie aangegeven dat het MER als een strategische studie is opgesteld ten behoeve van de besluitvorming over de RES-herijking en voor de daaropvolgende projectbesluiten.

Het MER past in grote mate bij het abstractieniveau van een (eerste) besluit over de herijking van de regionale energiestrategieën (RES'en) in Utrecht, en bij een eventuele locatieafweging en –onderbouwing als onderdeel van toekomstige projectbesluiten. Het MER is niet voldoende voor de volledige milieuonderbouwing van projectbesluiten.

Het bevoegd gezag dient te alle tijden zelf nog te toetsten bij besluitvorming of het MER daadwerkelijk passend is bij het voorliggende besluit.

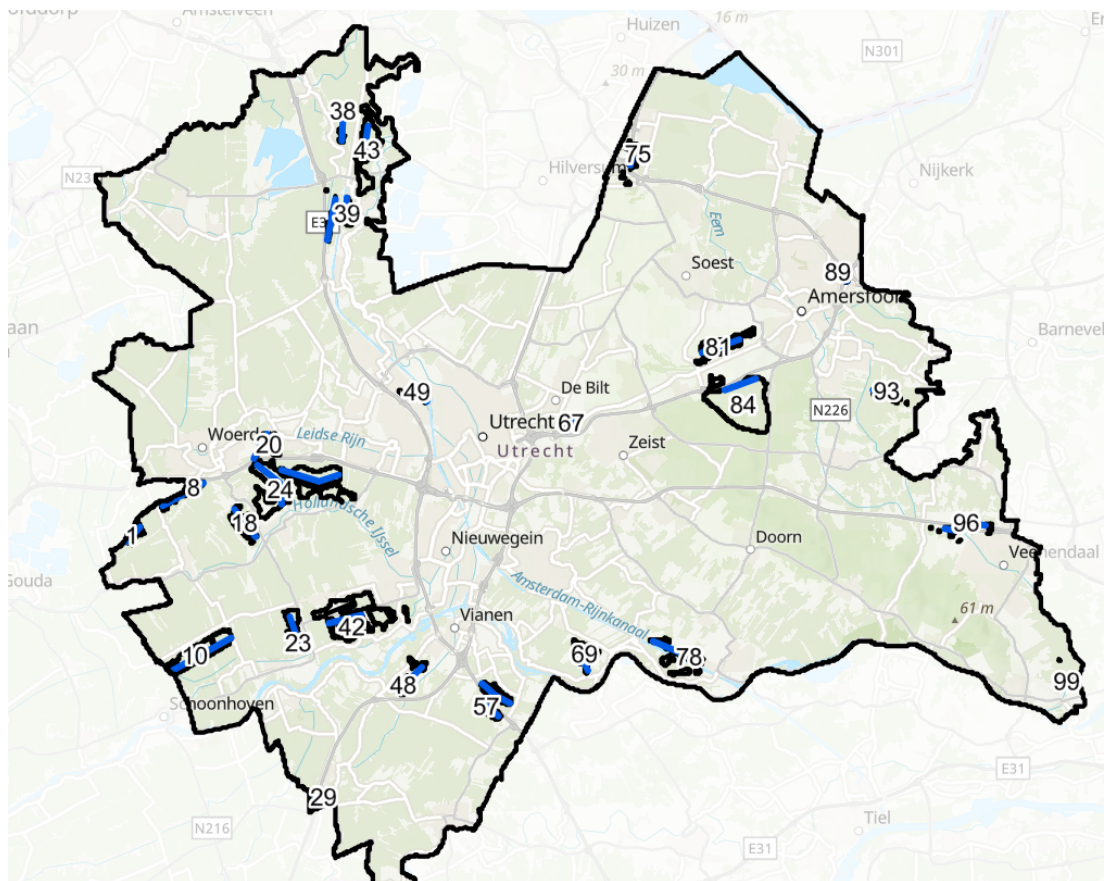
De Commissie signaleert desondanks bij de toetsing van het MER dat nog belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij de herijking van de regionale energiestrategieën en bij een eventuele locatieafweging en –onderbouwing bij projectbesluiten. Het gaat om de volgende punten:

- **Doelbereik en vergelijkbaarheid alternatieven:** de reden voor de aanzienlijke verschillen tussen het energiedoelbereik van de alternatieven en het voorkeursalternatief is niet beschreven. Ook is niet duidelijk hoe dit verschil doorwerkt in de beoordeling van de milieueffecten tussen de alternatieven.
- **Uitvoerbaarheid voorkeursalternatief op ecologie:** er zijn risico's op uitvoerbaarheid van het voorkeursalternatief door potentiële aanvaringsslachtoffers van kwetsbare vogel- en vleermuissoorten (afzonderlijke gebieden en in totaliteit). Deze risico's benoemt het MER niet. Ook beschrijft het MER geen mogelijkheden om deze risico's te voorkomen.

⁵ Ten tijde van het advies over de NRD heeft de Commissie gevraagd om hierover duidelijkheid te geven aan besluitvormers, inwoners, medeoverheden en andere (maatschappelijke) partners. Advies reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport Windenergie provincie Utrecht, Commissie m.e.r., 9 mei 2023. [a3719rd \(commissiemer.nl\)](#).

- **Landschap en cultuurhistorie:** Het MER bevat geen navolgbare beoordeling van de windenergiegebieden op de kernkwaliteiten van landschapstypen. Ook ontbreekt een beoordeling van de windenergiegebieden op de beleefwaarden van UNESCO werelderfgoed de Limes.
- **Samenvatting:** er ontbreekt een verplichte samenvatting van het MER met daarin een overzicht van de belangrijkste (milieu)informatie van het plan.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolg.



Figuur 1: het voorkeursalternatief. Bron: MER.

Aanleiding MER

Er zijn meerdere doelen en besluiten aangegeven voor dit MER (zie advies in hoofdstuk 1), zoals de herijking van de RES'en en ter voorbereiding van één of meer (project)besluiten onder de Omgevingswet. Op basis van de Omgevingswet en bijlage V van het Omgevingsbesluit geldt een mer-plicht. Dit gaat om de oprichting van windparken (categorie C2). Daarom heeft provincie Utrecht een digitaal MER laten opstellen.

Digitaal MER

Het MER is digitaal te bekijken via een website. Hiervan is geen PDF-kopie, op enkele achtergrondbijlagen na. Een website is in theorie op elk moment te wijzigen, zonder dat dit inzichtelijk is. De Commissie gaat ervan uit dat de website niet meer is gewijzigd (en dus is bevroren) nadat de Commissie door de provincie Utrecht formeel om advies is gevraagd. Het is aan de provincie Utrecht om haar versiebeheer inzichtelijk te maken.

Rol van de Commissie

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 is afhankelijk van het volgende besluit dat wordt genomen. Gedeputeerde Staten zal, met andere bevoegde gezagen, besluiten over de herijking van de RES'en. Ook is Gedeputeerde Staten het bevoegde gezag indien het leidt tot een provinciaal projectbesluit.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer [3719](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling⁶. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren hiervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Doelbereik en vergelijkbaarheid alternatieven

In de NRD werd gesteld dat de totale energieopgave voor zon en wind in de provincie Utrecht 2,4 TWh was, waarbij het doel was om voor 2030 *ten minste 1 TWh* aan windenergie te realiseren. In het MER is de energieopgave minder concreet gedefinieerd. Het gaat in het MER om een *met windenergie substantiële bijdrage te leveren aan de 2,4 TWh*. Gegeven de eerdere doelstelling van ten minste 1 TWh windenergie, adviseerde⁷ de Commissie om in het MER de alternatieven (combinaties van onderzoeksgebieden) zo te ontwikkelen dat per alternatief een ruime 1 TWh aan windenergie kan worden gerealiseerd. Dit is nodig voor een realistisch doelbereik, omdat mogelijk nog turbines afvallen binnen een zoekgebied.

Uit het MER blijkt niet hoe de minder concrete formulering van de doelstelling voor windenergie heeft geleid tot de bepaling en omvang van de alternatieven. De alternatieven en het voorkeursalternatief verschillen flink van elkaar qua opwekcapaciteit en (dus) energieproductie. Het gaat daarbij met name om het alternatief clustering van 4 grote onderzoeksgebieden die een lagere elektriciteitsproductie heeft (van 1148 GWh/jaar⁸) ten opzichte van de andere alternatieven⁹. Het VKA en het VKA minus 4 onderzoeksgebieden

⁶ De Commissie spreekt van een aanvulling op het MER. Daarmee valt naast een aanvulling ook het aanpassen van de MER onder.

⁷ Zie het advies over de notitie reikwijdte en detailniveau. Dit is te vinden door nummer 3719 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

⁸ Naar verwachting zijn dit 48 windturbines.

⁹ Alternatieven Leefomgeving, aansluiting bij infrastructuur en natuur.

hebben een elektriciteitsproductie van respectievelijk 2258 GWh/jaar¹⁰ en 1936 GWh/jaar¹¹. Deze zijn daarmee beduidend omvangrijker dan de andere alternatieven en ook het oorspronkelijke doel van ten minste 1 TWh ten tijde van de NRD.

Deze ongelijkwaardigheid in aantallen turbines, opbrengst en daarmee doelbereik van alternatieven (inclusief voorkeursalternatief) is van invloed op de vergelijking van alternatieven op milieugevolgen. Dit heeft gevolgen voor de onderlinge beoordeling van de alternatieven. Meer turbines leiden immers doorgaans tot grotere milieueffecten – en een hogere opbrengst – dan alternatieven met minder turbines. Hierdoor is de onderlinge vergelijking, gebaseerd op absolute effecten¹² mogelijk vertekend. Alleen bij ongeveer gelijke opbrengsten (van de alternatieven) zijn de milieueffecten onderling goed te vergelijken.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- De verschillen in totstandkoming alternatieven en voorkeursalternatief in doelbereik te duiden.
- Aan te geven waar de grote verschillen in opwekpotentie van de alternatieven en voorkeursalternatieven van invloed zijn op de relatieve effectbeoordeling van milieugevolgen van de alternatieven onderling en ten opzichte van het VKA.

2.2 Uitvoerbaarheid voorkeursalternatief op ecologie

In het MER wordt verwezen naar een aparte ecologische beoordeling.¹³ Deze ecologische beoordeling bevat ook een risicoanalyse. Het gaat in op Natura 2000-, NNN- en MON¹⁴-gebieden, soortenbescherming en provinciaal beschermde gebieden zoals weidevogelkerngebieden en ganzenrustgebieden. De ecologische beoordeling geeft waardevolle gevoeligheidsanalyses van een aantal soorten op provinciaal niveau. Uit de analyses blijkt dat voor een aantal soorten het 1%-mortaliteitscriterium¹⁵ kan worden overschreden, bijvoorbeeld voor de Purperreiger. De Rosse vleermuis is een soort waarvan effecten op de gunstige staat van instandhouding niet zijn uit te sluiten, indien windturbines in risicogebieden worden geplaatst. In het MER wordt aangegeven dat dit indicatieve analyses zijn, en bij realisatie altijd lokaal onderzoek nodig is.

In het MER zijn de gevoeligheidsanalyses van kwetsbare soorten (vogels, vleermuizen) meegenomen in de alternatievenbeoordeling en in het uiteindelijke VKA. Uit de beoordeling van de VKA-locaties blijkt, dat daar een aantal hoog-risicogebieden bij zitten voor broedvogels en vleermuizen (Rosse vleermuis). In de relatieve beoordeling in het MER scoort het VKA minus de locaties 23, 59, 811 en 99 aanmerkelijk beter op ecologie. Echter, het VKA minus deze onderzoeksgebieden bevat ook na deze aanpassing nog steeds dezelfde hoog-

¹⁰ Naar verwachting zijn dit 98 windturbines.

¹¹ Naar verwachting zijn dit 84 windturbines.

¹² Behalve ten aanzien van leefbaarheid: er is een vergelijking gemaakt van aantal gehinderden binnen 500, 750 en 1000 meter per GWh.

¹³ Disco, M.L.A. & S.K. Jeninga, 2023. Ecologische risicoanalyse windenergie Utrecht; Onderzoek in het kader van de Wet natuurbescherming, Natuurnetwerk Nederland en overige beschermde gebieden. Rapport 23-338. Waardenburg Ecology, Culemborg.

¹⁴ Militaire oefenterreinen met natuurwaarden.

¹⁵ Deze norm wordt gebruikt om aan te geven hoeveel extra sterfte een populatie per jaar kan dragen, zonder dat dit leidt tot een achteruitgang van de populatie. De norm wordt bepaald door te kijken naar 1 procent van de natuurlijke sterfte (als gevolg van bijvoorbeeld ziekte of predatie) in een populatie.

risicogebieden voor broedvogels en deels dezelfde hoog-risicogebieden voor vleermuizen. Dat betekent dat het VKA minus de vier onderzoeksgebieden ten opzichte van de andere alternatieven weliswaar na aanpassing beter scoort op ecologie, maar nog steeds risicovol is voor een aantal kwetsbare soorten in het licht van de gunstige staat van instandhouding. Effecten op lokale populaties kunnen dan, zoals benadrukt in het onderliggende onderzoeksrapport, niet op voorhand worden uitgesloten. Het is onduidelijk wat dit betekent voor de uitvoerbaarheid van het voorkeursalternatief.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- aan te geven welke ecologische uitvoerbaarheidsrisico's er zijn bij het voorkeursalternatief doordat in cumulatie de gunstige staat van instandhouding van sommige kwetsbare soorten in het geding kan zijn.
- te beschrijven welke mogelijkheden er zijn om de risico's te voorkomen (bijvoorbeeld door aanpassing van het VKA of door het nemen van mitigerende maatregelen op ecologisch risicovolle locatie bij de uitwerking) en wat hiervan de verwachte effectiviteit is.

2.3 Landschap en cultuurhistorie

Landschap

De effecten op de beleving van het landschap dragen in belangrijke mate bij aan het bereiken of ontbreken van draagvlak voor windenergie.¹⁶ Het MER laat terecht zien dat door aan te sluiten bij grootschalige infrastructuur windenergie minder botst met hooggewaardeerde landschappen. Hoewel het MER al veel informatie verschaft over landschap ontbreekt er nog informatie.

Zo ontbreekt voor een goede landschappelijke beoordeling de uitwerking van de opstellingen op de kernkwaliteiten van de in de Kwaliteitsgids Utrechtse Landschappen¹⁷ onderscheiden landschapstypen. Hierdoor is de effectbeoordeling op het landschap niet voldoende uitgewerkt. Een voorbeeld is de redenering in het MER met betrekking tot het landschapstype rivierengebied. Dit type wordt als 'overgangszone' gekwalificeerd en daarom scoren deze gebieden neutraal. Het is onduidelijk waarom het rivierengebied getypeerd is als overgangszone en de effectbeoordeling daarom als neutraal wordt gezien, gelet op de kernkwaliteiten van het rivierengebied.

De Commissie constateert daarnaast dat de gepresenteerde voorbeeldvisualisaties voor windenergie geen betrekking hebben op kenmerkende Utrechtse landschappen. Tevens is het wenselijk om inzicht te geven hoe effecten op het landschap samenhangen met de schaal, openheid en mate van verandering van het landschap.¹⁸

¹⁶ Zie panorama RES van Rijksdienst van het Cultureel Erfgoed.

<https://www.cultureelerfgoed.nl/publicaties/publicaties/2020/01/01/panorama-res-regios>.

¹⁷ https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2020-03/koepelkatern_kwaliteitsgids.pdf.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld: [Monitor Landschap](#).

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER om de effecten op het landschap beter weer te geven. Beoordeel de opstellingen in de onderzoeksgebieden aan de hand van de kernkwaliteiten van de landschapstypen uit de kwaliteitsgids. Geef daarbij voorbeeldvisualisaties van Utrechtse landschappen en laat zien hoe de effecten samenhangen met de schaal/openheid van het landschap.

Cultuurhistorie

Het MER geeft de effecten op cultuurhistorie en archeologie goed weer. Zo is er ook een Heritage Impact Assessment (HIA) gemaakt voor gebieden dicht bij de Hollandse Waterline. Enkel voor de Limes (de voormalige grens- en verdedigingszone van het Romeinse Rijk) ontbreekt nog informatie. Het MER gaat wel in op het al of niet aantasten van de archeologische waarden, maar niet op de effecten op het beleefbaar zijn van deze Romeinse grens (het zogenaamde publieksbereik van selectiecriteria 1). Er wordt hiermee in het MER voorbij gegaan aan de UNESCO-status en de *'Outstanding Universal Values'*¹⁹ die hierbij in het geding zijn.²⁰

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de onderzoeksgebieden (met opstellingen) te beoordelen op de waarde van de Limes, conform de *Outstanding Universal Values*, en op de mogelijkheden om de Limes als Romeins erfgoed te beleven.

2.4 Samenvatting

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers, omwonenden en belanghebbenden en het verdient daarom bijzondere aandacht. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

Het digitale MER heeft doorklikbare pagina's waarin per milieuthema's de gebieden zijn beoordeeld. Op aparte pagina's zijn ook de beoordeling van de vier alternatieven en het voorkeursalternatief weergegeven. Het digitale MER is daardoor gebruiksvriendelijk. De Commissie mist echter een overkoepelende zelfstandig leesbare samenvatting met daarin de belangrijkste (milieu)informatie, die lezers in korte tijd overzicht biedt.²¹

De Commissie adviseert het MER aan te vullen met een zelfstandig leesbare samenvatting met daarin de belangrijkste (milieu)informatie.

¹⁹ [UNESCO nominatiedossier 1631-2369-Nomination Text-en.pdf](#).

²⁰ https://www.cultureelerfgoed.nl/binaries/cultureelerfgoed/documenten/publicaties/2020/01/01/romeinse-limes/71373_RCE_Aanwijzingsprogramma+Limes_Compleet_A1_web.pdf.

²¹ Zie artikel 11.3. van het omgevingsbesluit.

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. 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. Oscar Breugelmans

dr. Roeland During

Tom Ludwig MA (secretaris)

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

ing. Eddy Wymenga

Mogelijke besluiten waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Herijking van de regionale energiestrategieën (RES'en) in Utrecht, en bij een eventuele locatie-afweging en -onderbouwing als onderdeel van toekomstige projectbesluiten.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om het project categorie C2, oprichting van windparken.

Bevoegd gezag besluiten

Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht.

Initiatiefnemer besluiten

Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht.

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 [3719](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760

3511 MK Utrecht

t 030-2347666

e info@commissiemer.nl

w commissiemer.nl