



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Partiële herziening VRM Windenergie Zuid-Holland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

24 mei 2017 / projectnummer: 3078



1. Advies in het kort

De provincie Zuid-Holland heeft voor de stadsregio's Rotterdam en Haaglanden geïnventariseerd waar nog windturbines kunnen worden geplaatst. Ze heeft vervolgens onderzocht welke milieueffecten turbines op die nieuwe locaties kunnen hebben. Is een locatie geschikt of mogelijk geschikt te maken dan neemt de provincie ze op in een herziene versie van haar Visie en Verordening Ruimte en Mobiliteit (VRM)¹. In dit advies geeft de Commissie voor de milieueffectrapportage² haar oordeel over het rapport waarin de milieueffecten zijn beschreven.

Het rapport laat zien:

- hoe de te onderzoeken locaties zijn geselecteerd;
- welke specifieke problemen bij iedere locatie aan de orde zijn en dus moeten worden opgelost. Voorbeelden van dergelijke problemen zijn: een gereede kans op schade aan de natuur, veel geluidhinder voor omwonenden of verstoring van het bestaande landschap;
- of die problemen gebonden zijn aan een individuele locatie of juist ontstaan omdat verschillende locaties bij elkaar in de buurt liggen en effecten elkaar versterken;
- welke maatregelen denkbaar zijn om de gesignaleerde problemen op te lossen en of ze voldoende effectief kunnen zijn. Een voorbeeld van een dergelijke maatregel is het tijdelijk stilzetten van turbines. Dat kan onder meer nodig zijn om aanvaringslachtoffers onder vogels of slagschaduw op woningen of kantoren te beperken of te voorkomen;
- of er redenen zijn om te twijfelen aan de geschiktheid van bepaalde locaties en wat er in een later stadium moet worden onderzocht om daarover zekerheid te krijgen. Zo kan extra onderzoek nodig zijn omdat in deze fase de omvang van de natuurschade en de mogelijkheden om die te voorkomen, op grond van globale informatie zijn bepaald. Het is daarom niet uitgesloten dat locaties na dat aanvullende onderzoek alsnog afvallen;
- waarom bepaalde locaties ongeschikt zijn voor plaatsing van windturbines en dus niet (of in afgeslankte vorm) in de visie zijn opgenomen.

Daarmee is alle milieu-informatie beschikbaar op grond waarvan Provinciale Staten het milieubelang kunnen meewegen in een besluit over het al of niet opnemen in de VRM van de onderzochte vestigingslocaties voor windturbines.

De gemeenten Nissewaard en Lansingerland hebben ieder voor één locatie op hun grondgebied een alternatief aangedragen en onderzocht. De opzet van dat onderzoek is geheel analoog aan die van de locatieonderzoeken van de provincie. Wat nog ontbreekt, is de beoordeling van wat de voorstellen van de gemeenten betekenen voor het plan van de provincie.

¹ De provincie heeft eerder plaatsingsgebieden geïnventariseerd en het resultaat daarvan vastgelegd in de VRM. Het nieuwe onderzoek leidt niet alleen tot toevoegen van nieuwe locaties maar ook tot schrappen van een aantal eerder aangewezen locaties. Het ontwerp van de herziening stelt dat een nadere afweging van aangewezen gebieden noodzakelijk is, wat betekent dat die afweging ertoe kan leiden dat sommige van die gebieden alsnog ongeschikt blijken te zijn en afvallen, of moeten worden aangepast.

² De samenstelling en 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, via deze link [3078](#), of door dit nummer op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe. Aan dat oordeel koppelt zij enkele aanbevelingen, namelijk over:

- het toevoegen van een overzichtstabel aan de kaart in de VRM waarop de aangewezen locaties staan;
- het beschrijven van de procedure die de provincie zal volgen als de doelstelling voor windenergie niet wordt gehaald.

Het uitvoeren van die aanbevelingen zal volgens de Commissie leiden tot een beter onderbouwd besluit.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Inleiding

Waarom een MER opstellen en laten toetsen door de Commissie?

De provincie Zuid-Holland wil dat eind 2020 in de provincie 735,5 megawatt (MW) aan windenergie is opgesteld. Ze heeft onderzocht waar in de stadsregio's Rotterdam en Haaglanden een deel van die opgave kan worden gerealiseerd. De locaties waar nog turbines kunnen komen, legt ze vast in een herziening van de VRM. Ter onderbouwing van de herziening moeten de milieueffecten van extra turbines in een plan-MER in kaart worden gebracht. De provincie is verplicht om aan de Commissie een onafhankelijk oordeel te vragen over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Het traject van toetsing tot nu toe

De Commissie heeft in een eerder advies³ een conceptversie van het MER beoordeeld. De provincie had hierom verzocht om antwoord te krijgen op de vraag of de dan beschikbare resultaten al geschikt waren ter onderbouwing van de herziening van de VRM en omdat ze het belangrijk vindt dat de discussie over het voornemen wordt gevoerd op basis van volledige en juiste informatie. In dat eerdere advies constateerde de Commissie dat er informatie ontbrak die essentieel is voor het volwaardig meewegen van het milieubelang in een besluit over de VRM. Het ging om de volgende informatie:

- de gezamenlijke (cumulatieve) effecten van windparken die in elkaars nabijheid liggen en de effecten van windparken in combinatie met die van andere projecten, zoals hoogspanningslijnen of wegen (zie §2.2 van dit advies);
- de milieueffecten bij een realistische turbineopstelling en na het nemen van maatregelen om de effecten in te perken die bij een dergelijke opstelling nog optreden (zie §2.3);
- een oordeel over het al of niet geschikt zijn van iedere locatie op basis van de voorgaande, aanvullende informatie (zie §2.4);
- een samenvattend overzicht van de milieueffecten van alle locaties (zie §2.5).

De Commissie adviseerde om het MER op deze punten aan te vullen voordat het samen met de ontwerpbesluiten ter inzage zou worden gelegd.

³ [Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport van 8 november 2018.](#)

Op 10 en 17 maart 2017 heeft de Commissie het definitieve MER⁴ en milieu-analyses voor de Overbuurtsche Polder (gemeente Lansingerland) en Landtong Plaatweg/Brielse Maasdijk (gemeente Nissewaard) ontvangen, die alle ter inzage zijn gelegd. Beide milieu-analyses zijn op initiatief van de gemeenten uitgevoerd en betreffen locaties die als alternatief worden opgevoerd voor locaties die de provincie heeft onderzocht.

Hierna vindt u een samenvatting van de bevindingen uit het eerdere advies van de Commissie en van de verbeteringen die de provincie in het definitieve MER heeft aangebracht. Daar staat ook de toelichting op het oordeel van de Commissie over dat definitieve MER en over de twee gemeentelijke milieuanalyses.

2.2 Cumulatieve effecten

In het concept-MER waren de cumulatieve milieueffecten van meerdere windparken en van windparken met andere projecten slechts voor een deel van de locaties afdoende onderzocht. Die effecten moeten worden onderzocht en beschreven omdat het combineren van verschillend windparken of van een windpark met andere activiteiten er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat omwonenden te veel geluid- of slagschaduwinder ondervinden of dat er te veel vogelslachtoffers vallen. Anderzijds kunnen bepaalde combinaties juist positiever uitpakken dan de afzonderlijke locaties, bijvoorbeeld omdat daardoor een harmonieuzer landschappelijk beeld ontstaat. De Commissie adviseerde om voor alle locaties te beoordelen of ze in cumulatie met andere niet te veel milieu- of natuurschade zouden veroorzaken en om op grond daarvan locaties eventueel te laten afvallen of aan te passen.

In het definitieve MER is iedere locatie in samenhang met de buurlocaties bekeken. De kans op cumulatieve effecten en de aard van die effecten voor onder meer het landschap, de natuur en de hinder door geluid en slagschaduw zijn beschreven en betrokken bij de beoordeling van iedere locatie en bij het samenstellen van de set locaties die in de VRM wordt vastgelegd ('het voorkeursalternatief').

De (cumulatieve) natuureffecten zijn voor een belangrijk deel ingeschat op basis van globale informatie of een deskundigenoordeel. Meer gedetailleerde informatie over de effecten op de natuur zal in de volgende fase worden verzameld. Dit brengt met zich mee dat nader onderzoek tot de conclusie kan leiden dat belemmeringen op het vlak van natuur dermate omvangrijk zijn dat de locaties maatschappelijk of wettelijk onhaalbaar zijn. Hierdoor ligt de ondergrens van het aantal te plaatsen turbines mogelijk lager dan het aantal waarvan in het MER wordt uitgegaan.

2.3 Gevoeligheidsanalyse

In het concept-MER was voor de meeste locaties alleen onderzocht wat de effecten zouden zijn als de turbines tot op de rand van het onderzoeksgebied staan. Naar het oordeel van de

⁴ Het MER bestaat uit: een samenvatting, een deel A waarin vooral de voorgeschiedenis en de beoordelingssystematiek zijn beschreven, een deel B met de beoordeling per locatie, een deel C waarin de geschiktheid van de locaties is onderbouwd, en een deel D waarin de afleiding van het vast te stellen plan (het 'voorkeursalternatief' of 'VKA') is beschreven.

Commissie werden op die manier de effecten op de natuur en de leefbaarheid vaak zwaar overschat. Een meer realistische invulling, waarbij locatieonderdelen worden uitgesloten die voor het milieu onevenredig negatief zijn, zou leiden tot een reëler beeld van het al of niet kansrijk zijn van iedere locatie. De Commissie adviseerde dan ook om een gevoeligheidsanalyse uit te voeren met een andere plaatsing van turbines, een lager aantal turbines of toepassing van mitigerende maatregelen.

In het definitieve MER is onderzocht wat een 'realistische' plaatsing van de turbines⁵ betekent voor de hinder door geluid of slagschaduw en voor de natuur. De invloed op de hinder is gekwantificeerd en gescoord. De gevolgen voor de natuur zijn kwalitatief beschreven en niet gescoord. Dit aanvullend onderzoek laat zien dat voor veel locaties een doordachte plaatsing van de turbines leidt tot een forse afname van de eerder berekende hinder door geluid en slagschaduw. De resultaten van deze gevoeligheidsanalyse zijn niet opgenomen in de samenvatting van scores per locatie. Ze zijn wel gebruikt om te beoordelen of een locatie geschikt is of geschikt kan worden gemaakt.

Overigens wordt in deel B van het MER bij de beschrijving van de effecten op natuur vaak op basis van globale informatie geconcludeerd dat de staat van instandhouding van soorten niet in het geding is. Meer gedetailleerde informatie zal worden verzameld wanneer een locatie concreet wordt ingevuld. Dan kan blijken dat de effecten onaanvaardbaar en niet te voorkomen zijn.⁶ Mede hierdoor ligt de ondergrens van het aantal te plaatsen turbines wellicht lager dan het aantal waarvan in het MER wordt uitgegaan.

2.4 Oordeel over de geschiktheid per locatie

In het concept-MER had de provincie voor iedere locatie per thema⁷ beoordeeld hoe groot de belemmeringen zijn en wat dit betekent voor de kans dat er turbines kunnen worden geplaatst. Wat ontbrak, was een integraal oordeel over de geschiktheid van de locaties. De Commissie adviseerde om per locatie te bepalen of deze — alle (juridische) belemmeringen in overweging nemend — wel in aanmerking kan komen voor de plaatsing van turbines en om ze niet op te nemen in de VRM als ze naar verwachting ongeschikt zou zijn.

In het definitieve MER zijn de belemmeringen per locatie integraal beschouwd. Dat heeft geleid tot een indeling in 'geschikte', 'geschikt te maken' en 'ongeschikte' locaties. Tabel 52.19 in deel C van het MER somt per geschikte en geschikt te maken locatie de voorwaarden op waaraan dan moet worden voldaan. De Commissie acht het niet uitgesloten dat nadere beschouwing ertoe leidt dat alsnog een aantal locaties ongeschikt blijkt te zijn. Die kans is het grootst bij locaties waar significante effecten op beschermde gebieden en soorten niet zijn uitgesloten. Maar ook sommige locaties die als 'geschikt' zijn aangemerkt, zouden bij nadere beschouwing alsnog kunnen afvallen.

⁵ Het gaat daarbij telkens om de realistische voorbeeldopstelling die is gebruikt bij het beoordelen van de effecten op het landschap. Hoe die opstelling tot stand is gekomen is beschreven in paragraaf 2.7.3 van Deel A van het MER.

⁶ Dat risico blijkt niet uit de samenvattende overzichten, zoals de tabel in bijlage B-1 van het MER.

⁷ Leefomgeving, ecologie, landschap, veiligheid, recreatie, cultuurhistorie en effecten op beschermde gebieden.

Zoals eerder betoogd (zie §2.2 en §2.3 van dit advies), is de diepgang van het aanvullende natuuronderzoek naar het oordeel van de Commissie nog te beperkt voor een betrouwbare uitspraak over de geschiktheid van die locaties. Verder vindt de Commissie het opvallend dat locaties waar grote effecten op de natuur worden verwacht en die als 'weinig kansrijk' worden beschouwd⁸, op grond van die natuureffecten niet als 'ongeschikt' zijn aangemerkt. Zijn ze op grond van de overige effecten 'geschikt' of 'geschikt te maken' dan heeft de provincie ze meegenomen in het VKA, maar het plaatsingspotentieel op 'nul' gezet. De provincie gaat ervan uit dat aanvullende informatie over de aard en omvang van de natuureffecten nog kan leiden tot een andere conclusie.

De Commissie sluit niet uit dat uit nader onderzoek zal blijken dat op bepaalde locaties beëindigend minder vermogen kan worden gerealiseerd dan beoogd. Mogelijk zullen bepaalde locaties afvallen omdat nader onderzoek laat zien dat ze ongeschikt zijn.⁹ Dat kan ook gebeuren als voor een deel van de geselecteerde locaties zich geen partij meldt om er een windpark te ontwikkelen. De uiterste consequentie hiervan kan zijn dat de locaties die wel (kunnen) worden ontwikkeld, samen onvoldoende capaciteit bieden voor het minimaal op te stellen vermogen van ongeveer 100 MW.

Over dat laatste aspect heeft de Commissie in haar eerdere advies³ het volgende opgemerkt: als de provincie, om de opgave alsnog te realiseren, kiest voor het via inpassingsplannen aanwijzen van locaties, is voor dat aanwijzen een goede milieuonderbouwing nodig. Dat houdt in dat dan moet zijn onderbouwd waarom bepaalde locaties wel (kunnen) worden aangewezen en andere niet. Dat betekent onder meer dat zeker moet zijn dat significante effecten op beschermde gebieden en soorten zijn uitgesloten.

De Commissie adviseert om in de toelichting bij de herziening van de VRM aan te geven

- *welke procedure de provincie zal volgen als de doelstelling voor windenergie niet wordt gehaald;*
- *hoe de locaties en hun milieugevolgen ten opzichte van elkaar zullen worden gewogen, mocht de provincie ervoor kiezen om met inpassingsplannen locaties aan te wijzen.*

2.5 Samenvattend overzicht

In het concept-MER ontbrak volgens de Commissie een samenvattend overzicht van de milieueffecten van alle locaties waarbij de locaties in logische, samenhangende clusters worden gepresenteerd. Ze vond dat nodig om de toegankelijkheid van het MER voor alle betrokken partijen te verbeteren.

⁸ Zie hiervoor tabel 52.8 in Deel C in combinatie met figuur 56.3 van Deel D: daaruit blijkt dat locaties 9, 29, 30 en 43 'weinig kansrijk' zijn vanwege de te verwachten natuureffecten, maar wel zijn opgenomen in het VKA.

⁹ Een aantal van de zienswijzen wijst op extra belemmeringen of werkt belemmeringen uit die in het MER zijn genoemd. Ze laten zien dat meer gedetailleerde informatie kan leiden tot bijstelling van het oordeel over een locatie, tot wijziging van de grens van het plaatsingsgebied of tot inperking van het op te stellen vermogen. Voorbeelden zijn de zienswijzen van de gemeenten Rotterdam, Zoetermeer, Maassluis, Rijkswaterstaat, het Loodswezen, het Havenbedrijf Rotterdam, de Stichting Windmolens N57 Nee, de Vereniging de Carnisse Grienden en de Zuidbuurtvereniging Maassluis-Vlaardingen. Ze handelen onder meer over belemmeringen op het gebied van water-, scheepvaart- en luchtvaartveiligheid, over de instabiliteit van de ondergrond, over het niet beschouwen van woningbouwplannen, over de kans op aantasting van beschermde waarden (natuur, landschap of dorpsgezicht) of over de interferentie met andere gebruiksfuncties (zoals buisleidingstraten of een overslaglocatie van gevaarlijke stoffen).

In het nieuwe deel D van het definitieve MER is beschreven hoe op basis van de verzamelde milieu-informatie de locaties stapsgewijs zijn teruggebracht tot de set die in de VRM wordt opgenomen. Daarbij worden de locaties in samenhang beoordeeld en is ook onderzocht wat het samenvoegen, schrappen of anders afbakenen van locaties betekent voor de effecten. Wat de Commissie nog steeds mist, is een overzichtstabel waarin voor iedere locaties de totaalscore per thema¹⁰ is gecombineerd met de range van het plaatsingspotentieel. Nu moet de lezer die informatie nog zelf in de delen B en D van het MER opzoeken en samenvoegen. Aan de hand van het eerder door de Commissie voorgestelde overzicht zou het een stuk eenvoudiger worden om te beoordelen wat de consequenties zijn van het afvallen van bepaalde combinaties van locaties voor het behalen van het gestelde doel.

De Commissie adviseert om de kaartbijlage in de partiële herziening van de VRM aan te vullen met een tabel waarin voor iedere locatie de totaalscores per thema (leefomgeving, landschap, natuur, opgesteld vermogen) zijn gecombineerd met de range van het plaatsingspotentieel.

2.6 Milieu-analyses Nissewaard en Lansingerland

De locaties Overbuurtsche Polder in de gemeente Lansingerland en Landtong Plaatweg/Brielse Maasdijk in de gemeente Nissewaard zijn op dezelfde wijze beoordeeld als de locaties die de provincie heeft onderzocht voor de herziening van de VRM. Naar het oordeel van de Commissie zijn de onderzoeken van de gemeente afdoende uitgewerkt om beide locaties te kunnen betrekken bij herziening van de VRM. Als de provincie daartoe besluit, dient voor beide locaties het volgende nog te worden onderzocht:

- in hoeverre ze, alles overziend, geschikt (te maken) zijn;¹¹
- wat kiezen voor beide of een van beide locaties zou betekenen voor het totale plan.¹²

De Commissie adviseert om voor de locaties die door de gemeenten zijn aangedragen, aan te geven in hoeverre ze geschikt (te maken) zijn en wat de voorstellen van de gemeenten betekenen voor het plan van de provincie.

¹⁰ Bijvoorbeeld weergegeven met behulp van een kleurcode: groen = geschikt; oranje = geschikt te maken; rood = ongeschikt.

¹¹ Houd bij de afweging ook rekening met de (fysieke) beperkingen zoals beschreven in de zienswijze van de gemeente Lansingerland.

¹² De Wolff Nederland Windenergie heeft verschillende zienswijzen ingediend. In de meeste gevallen gaat het om een kaart met een aanvullende of alternatieve locatie voor windturbines. Van geen van deze locaties wordt aangetoond in hoeverre ze voldoen aan de randvoorwaarden van de provincie noch wat de effecten zijn van mogelijke opstellingen. Verder heeft De Wolff Nederland Windenergie een milieueffectrapport ingestuurd voor het windpark Rijn en Gouwe in Alphen aan den Rijn, dat ligt buiten het zoekgebied van de VRM, en een startdocument en Passende beoordeling voor een windpark op locatie 44. Het is aan de provincie om aan te geven of en hoe zij deze en andere voorstellen wil behandelen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Provincie Zuid-Holland

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van de provincie Zuid-Holland

Besluit: wijzigen van de provinciale Structuurvisie en Verordening Ruimte en Mobiliteit

Categorie Besluit m.e.r.: D22.2

Activiteit: selecteren van locaties voor windturbines in de regio's Rotterdam en Haaglanden

Procedurele gegevens:

Ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 3 november t/m 14 december 2015

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 23 februari 2016

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 5 september 2016

Advies uitgebracht: 8 november 2016

Ter inzage legging MER: 15 maart t/m 25 april 2017

Toetsingsadvies uitgebracht: 24 mei 2017

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:

dhr. ir. P. van der Boom

dhr. ir. W.H.A.M. Keijsers

dhr. dr. J. Lembrechts (secretaris)

dhr. ir. J.H. van der Vlist (voorzitter)

dhr. drs. J. van der Winden

Werkwijze Commissie bij toetsing:

De Commissie gaat na of het MER de juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. Ze gaat daarbij uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER (artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer) en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Als informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Daarvan is sprake als die informatie volgens haar kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert ze de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over ontbrekende informatie die niet essentieel is, worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze leiden 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: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Betrokken documenten:

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiener.nl projectnummer [3078](#) in te vullen in het zoekvak.

De Commissie heeft kennis genomen van ruim 450 zienswijzen en adviezen die zij tot en met 9 mei 2017 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

