

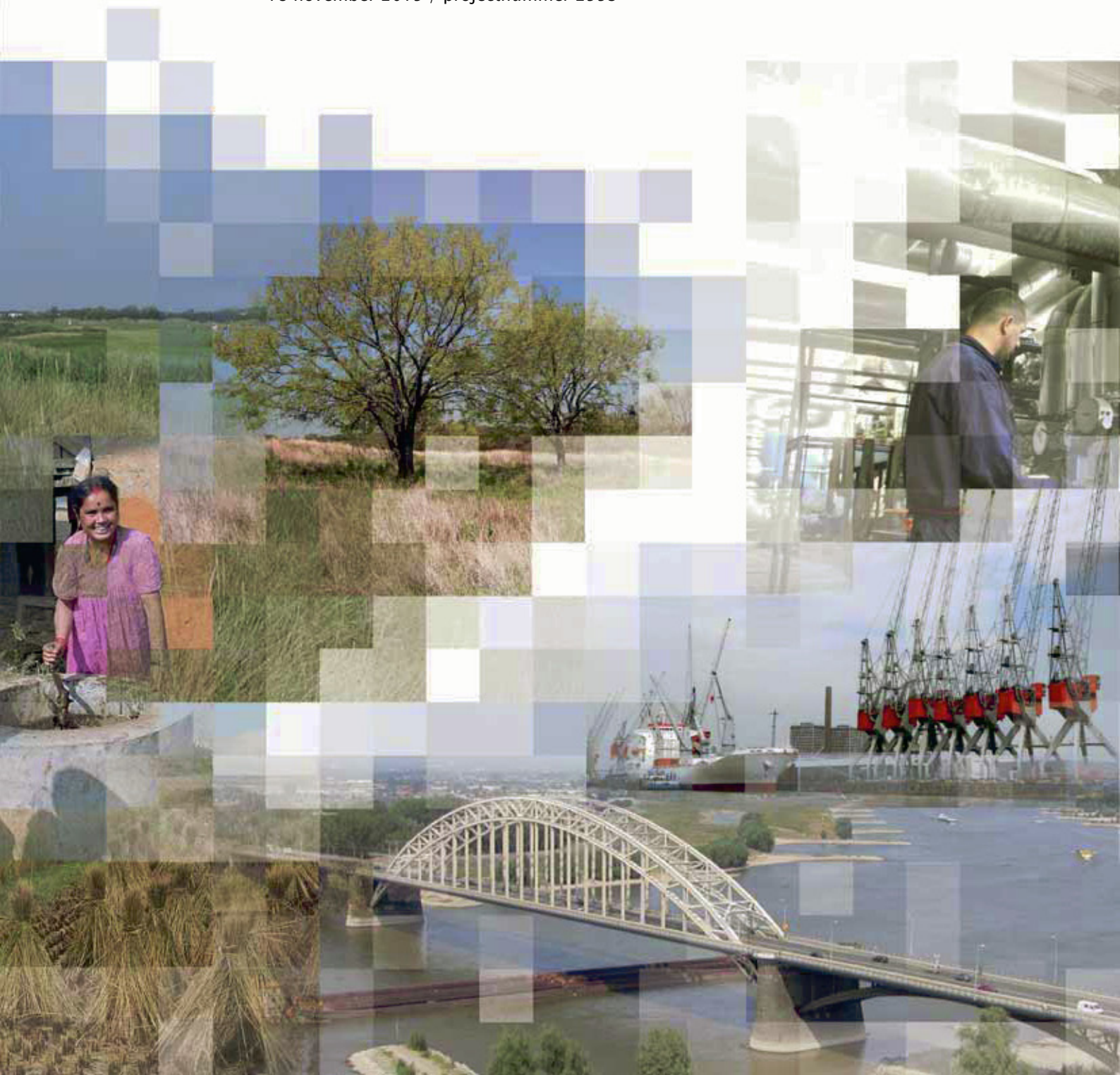


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Windpark De Drentse Monden en Oostermoer

Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport

18 november 2015 / projectnummer 2553



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

Duurzame Energieproductie Exloërmond BV, Raedthuys Windenergie BV en Windpark Oostermoer Exploitatie BV willen samen een windpark realiseren in de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze. Het park ligt in het Drentse veenkoloniale gebied. Het park zal bestaan uit maximaal 50 turbines met een totaal vermogen van ongeveer 150 MW. Om het park ruimtelijk mogelijk te maken wordt een rijksinpassingsplan opgesteld. Daarnaast zijn voor het park verschillende vergunningen nodig.

De rijkscoördinatieprocedure¹ is van toepassing op het voornemen. Het ministerie van Economische Zaken coördineert de procedure. Het rijksinpassingsplan wordt vastgesteld door de minister van Economische Zaken en de minister van Infrastructuur en Milieu. Beide ministeries zijn initiatiefnemer van het plan. Voor de omgevingsvergunning voor het windpark zijn de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze het bevoegd gezag. Ter onderbouwing van het besluit over dit voornemen is een MER opgesteld dat dienst doet als plan-MER en als project-MER.

Aan de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')² is gevraagd om de juistheid en de volledigheid van het MER te toetsen voorafgaand aan het moment waarop de omwonenden en andere belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld zich in een zienswijze uit te spreken over het plan en het MER. Aan de Commissie zijn, naast het MER, ook een concept van het ontwerp-inpassingsplan en de Bro-reacties³ ter beschikking gesteld. De ontwerpbesluiten waren in deze fase nog niet gereed. De gekozen aanpak biedt de initiatiefnemers de mogelijkheid om eventuele onduidelijkheden of tekorten op te heffen voorafgaand aan de zienswijzeprocedure. Deze aanpak verkleint ook de kans op strijdigheden tussen het MER, het plan en de besluiten. De Commissie zal in een volgend advies, na afloop van de zienswijzeperiode, meer in detail nagaan of eventuele wijzigingen goed zijn doorgevoerd en het MER aan de besluiten ten grondslag kan liggen.

Oordeel

De Commissie is van oordeel dat het hele traject vanaf de keuze van het veenkoloniale gebied als locatie voor een grootschalig windpark tot de uitwerking en effectbeschrijving van een voorkeursalternatief gestructureerd, helder en volledig is beschreven in het MER. **De Commissie is van oordeel dat het MER de essentiële informatie bevat voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij een besluit over de realisatie van het windpark.**

¹ De rijkscoördinatieprocedure maakt het gelijktijdig doorlopen van de procedures voor het ruimtelijk besluit (rijksinpassingsplan) en de uitvoering (vergunningen en ontheffingen) mogelijk.

² De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectstukken, voor zover digitaal beschikbaar, vindt u door op www.commissiemer.nl projectnummer 2553 in te vullen in het zoekvak.

³ Op grond van Art. 3.1.1 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zijn overheden die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of die belast zijn met de behartiging van belangen die in het plan in het geding zijn, in de gelegenheid gesteld te reageren op het plan. In totaal hebben 8 overlegpartners gereageerd. De Commissie betreft deze reacties bij haar advies, voor zover ze relevant zijn voor het MER.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie dit oordeel toe en formuleert ze enkele aanbevelingen, namelijk over de onderbouwing van het afvallen van varianten met turbines met een vermogen van 4–5 MW, over de keuze van maatregelen om de hinder door de obstakelverlichting terug te dringen en over het aangeven van de positie van een propaantank. Daarmee wil ze een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. Dat betekent dat het uitvoeren van deze aanbeveling bijdraagt aan de duidelijkheid van het MER en de besluiten, maar geen nieuwe, essentiële informatie oplevert die noodzakelijk is om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen bij een besluit. Ten slotte licht de Commissie in hoofdstuk 2 toe waarom de ontvangen Bro-reacties, volgens haar, geen tekorten in het MER signaleren die moeten worden ingevuld vóór het bevoegd gezag zich kan uitspreken over de uitvoerbaarheid van het voornemen of over de keuze van een voorkeursalternatief.

2. Toelichting op het oordeel en aanbevelingen

2.1 Toelichting op het oordeel

In 2011–2012, toen de Commissie adviseerde over de reikwijdte en het detailniveau van de milieueffectrapporten voor de afzonderlijke windparken De Drentse Monden en Oostermoer, was de geschiktheid van de Drentse veenkoloniën voor grootschalige windenergie nog niet onderbouwd. Daarom was op dat ogenblik de locatiekeuze — en dus de vergelijking van dit gebied met alternatieve locaties — voor de Commissie een belangrijk aandachtspunt. Inmiddels ligt er een Rijksstructuurvisie Wind op Land⁴ waarin die vergelijking op nationale schaal is gemaakt en de keuze voor een grootschalig windpark in De Drentse Monden en Oostermoer is onderbouwd. Het MER beschrijft deze ontwikkelingen en vult die aan met de resultaten van een eigen gebiedsvergelijking voor Noordoost-Nederland, gemaakt voorafgaand aan de vaststelling van de eerder genoemde visie.⁵ Door een integrale visie voor windenergieprojecten in het veenkoloniaal gebied op te stellen,⁶ hebben de initiatiefnemers bovendien invulling gegeven aan de aanbeveling van de Commissie om de grootschalige projecten voor windenergie in de veenkoloniën in samenhang te beschouwen.

Het MER is daarmee vooral een document waarin voor- en nadelen worden vergeleken van opstellingsmogelijkheden en inrichtingsalternatieven voor het windpark (aantal turbines en totaal opgesteld vermogen). Het zijn dan ook deze vergelijkingen waarop de Commissie zich vooral richt bij het beoordelen van het MER.

Het MER maakt duidelijk dat bestuurlijke afwegingen de gekozen omvang van het park hebben bepaald. De taakstelling van de provincie Drenthe en de verdeling daarvan over De Drentse Monden en Oostermoer enerzijds en andere beschikbare locaties anderzijds zijn de uitkomst van een politiek afwegingsproces. De keuze voor een park van maximaal 50 turbines en 150 MW (en niet groter of kleiner) is dus een politieke keuze en niet het gevolg van een inhoudelijke optimalisatie. Het MER is daarvoor ook niet het geschikte instrument.

⁴ Het MER bij deze structuurvisie is door de Commissie getoetst (projectnummer 2636).

⁵ Bijlage 1 van het MER.

⁶ Bijlage 18 van het MER.

In het MER is, binnen de ruimtelijke en wettelijke randvoorwaarden en rekening houdend met bestuurlijke keuzes die op enig moment zijn gemaakt, een inhoudelijke afweging van opstelingsmogelijkheden en inrichtingsalternatieven gemaakt voor het gehele gebied, De Drentse Monden tezamen met Oostermoer. De Commissie vindt dat deze afweging duidelijk en volledig in beeld is gebracht. De alternatieven zijn op een navolgbare wijze en uitvoerig met elkaar vergeleken. Alle relevante milieueffecten zijn zorgvuldig beschreven. Het MER laat zien dat — gegeven de gemaakte bestuurlijke keuze over de omvang van het park — de verschillen tussen de opties voor het voorkeursalternatief beperkt zijn.

De Commissie spreekt haar waardering uit voor het feit dat gedurende het proces onafhankelijk advies is gevraagd aan het College van Rijksadviseurs (CRa) en PagerPower⁷. Deze adviezen hebben ook een rol gespeeld bij de vormgeving van het voornemen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het voorkeursalternatief van de initiatiefnemers (VKA1) het meest aansluit bij het CRa-advies en uit het feit dat alle voorkeursalternatieven de LOFAR⁸ zone II zoveel als mogelijk ontzien. Alles overziend is het MER een waardevol voorbeeld voor vergelijkbare, toekomstige projecten.

2.2 Aanbeveling over onderbouwing turbinekeuze

In paragraaf 17.5 van het hoofdrapport van het MER is onderzocht of een variant met turbinevermogens van 3, 4 of 5 MW rendabel en dus realistisch is. Uit het MER blijkt dat het aantal vollasturen⁹ bij 4 en 5 MW-turbines respectievelijk 11% en 23% lager ligt dan bij een 3 MW-turbine. Daarnaast wordt gesteld dat initiatiefnemer heeft aangegeven geen 'realistische businesscase' te kunnen opstellen bij turbines 'met een groter opgesteld vermogen per turbine'. Daaruit wordt vervolgens geconcludeerd 'dat voor het voorkeursalternatief turbines met een groter vermogen niet redelijkerwijs te onderzoeken inrichtingsalternatieven vormen'.

De Commissie vindt deze redenering plausibel, maar is desondanks van oordeel dat de conclusie dat het gebruik van turbines met een vermogen van 4 of 5 MW financieel niet haalbaar is, nader in het MER moet worden onderbouwd.

- Daarom adviseert de Commissie een toelichting op te nemen waaruit blijkt dat een variant met turbines van 4 of 5 MW leidt tot een negatieve businesscase en dus geen realistische optie is.

⁷ www.pagerpower.co.uk, een Brits adviesbureau op het gebied van o.a. interferentie tussen windenergie en radiocommunicatie.

⁸ Een radiotelescoop waarvan het centrale gedeelte zich bevindt ten oosten van de Hondsrug in het overgangsgebied naar de Veenkoloniën, in de gemeente Borger-Odoorn, en waarvan de waarnemingen mogelijk kunnen worden beïnvloed door in de buurt geplaatste windturbines.

⁹ Het aantal vollasturen (energieopbrengst/nominaal vermogen) is een maat voor de efficiency van een windturbine.

2.3 Maatregelen tegen hinder door obstakelverlichting

Hinder door turbineverlichting ten behoeve van de luchtvaartveiligheid is een belangrijk aandachtspunt voor omwonenden van windparken, zo blijkt uit projecten die elders zijn uitgevoerd.¹⁰ Op blz. 160 van het hoofdrapport van het MER wordt slechts één maatregel genoemd waarmee deze hinder kan worden teruggedrongen, namelijk het aanbrengen van een signaleringssysteem dat de verlichting uitsluitend activeert als zich vliegtuigen in de nabijheid van het windpark bevinden. Het MER maakt niet duidelijk in hoeverre er onder de gegeven omstandigheden alternatieve maatregelen zijn¹¹ en op grond van welke criteria de gekozen oplossing is bepaald. In het kader van het overleg van de Commissie met de betrokken overheden en initiatiefnemers over het MER,¹² hebben de initiatiefnemers extra informatie verstrekt over mogelijkheden om de effecten van obstakelverlichting terug te dringen en over de afweging van deze mogelijkheden.¹³ De Commissie is van oordeel dat mogelijke maatregelen en de keuze ervan in het MER beter moeten worden toegelicht.

- Daarom adviseert de Commissie de afweging die heeft geleid tot het voorstel om een signaleringssysteem te gebruiken om de effecten van obstakelverlichting terug te dringen, nader te beschrijven in het MER.

2.4 Bro-reacties in relatie tot MER

Uitgangspunten

De Commissie beperkt zich bij haar advisering tot het beoordelen van de juistheid en volledigheid van de milieu-informatie over het voornemen. Dat betekent dat zij bijvoorbeeld de volgende onderwerpen niet in haar advisering betreft:

- de keuze van de nationale overheid voor windenergie en dus de milieuverschillen met andere methoden voor het opwekken van duurzame energie;
- de aanvaardbaarheid van wettelijke normen (zoals voor geluid en slagschaduw);
- mogelijke economische gevolgen (inclusief planschade) van het voornemen.

Ook kan de Commissie niet ingaan op argumenten voor of tegen het windpark of een windpark van deze omvang. Het is immers aan de betrokken overheden om op grond van de informatie uit het MER voor- en nadelen te wegen en te betrekken bij het besluit over het voornemen.

De Commissie gaat niet in op reacties van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze omdat deze uitsluitend procedureel van aard zijn.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: <http://www.windmolenverlichting.nl/>

¹¹ Voorbeelden zijn: het gebruik van infraroodlicht, aanpassen van de lichtintensiteit aan de zichtcondities of gedeeltelijk afschermen van de lichten.

¹² Op 15 oktober 2015 heeft de Commissie zich laten informeren over de ontwikkelingen die zich sinds de aanvang van het project (2011-2012) hebben voorgedaan, over het proces van besluitvorming en over (de vormgeving van) de onderzochte alternatieven.

¹³ Zie bijvoorbeeld: <http://ponderaconsult.com/lichthinder-windturbines-wat-moet-wat-mag/>

Beoordeling van de reacties

In hun reacties stellen de provincie Groningen en de gemeente Stadskanaal dat cumulatie van de verschillende factoren die de gezondheid beïnvloeden¹⁴, niet is beschouwd in het MER. Zoals eerder in dit advies is aangegeven, is de Commissie van oordeel dat alle relevante effecten goed zijn beschreven, zo ook de geluidhinder, de effecten van slagschaduw en de visuele hinder. Effecten zijn, waar mogelijk, kwantitatief of meetbaar en ook op kaart in beeld gebracht. Bovendien is, conform het advies van de Commissie¹⁵, aandacht besteed aan milieubelasting onder de wettelijke normen.

De vertaling van de genoemde effecten naar gevolgen voor de gezondheid van omwonenden is onderwerp van discussie. Gezondheidseffecten, zoals slaapverstoring, worden niet alleen bepaald door geluidhinder, slagschaduw en visuele hinder, maar ook bijvoorbeeld door de mate van betrokkenheid, financieel voor- of nadeel bij de turbines en de houding ten opzichte van duurzaamheid en landschap. Een eenduidige relatie tussen gezondheid en windturbines is vooralsnog niet wetenschappelijk vastgesteld.¹⁶ Bovendien zijn, zoals eerder gezegd, alle relevante effecten, ook onder de norm, goed beschreven. Het ontbreken van een cumulatieve beschrijving van gezondheidseffecten zoals de provincie Groningen en de gemeente Stadskanaal vragen, beschouwt de Commissie daarom niet als een omissie.

Naar het oordeel van de provincie Drenthe had 'insluiting' gebruikt moeten worden als criterium voor trechtering en beoordeling van de alternatieven. De Commissie constateert dat in het MER de criteria zichtbaarheid, visuele rust en horizonbeslag worden gebruikt voor het beschrijven van de visuele effecten van het park. Ze onderschrijft de stelling uit het MER¹⁷ dat een extra criterium 'insluiting' bovenop de hierboven genoemde criteria niets toevoegt aan de wijze waarop de visuele hinder is beoordeeld. Op grond van de gehanteerde criteria laat het MER zien welke alternatieven meer of minder negatief scoren.¹⁸

De provincie Drenthe is van oordeel dat installatie van minder turbines met meer vermogen niet zomaar terzijde mag worden geschoven. Zoals in paragraaf 2.1 van dit advies is aangegeven, beveelt de Commissie aan te onderbouwen waarom een park met turbines van 4-5 MW leidt tot een negatieve business case. Verder vindt de provincie dat 'state of the art' obstakelverlichting moet worden toegepast. In paragraaf 2.3 van dit advies beveelt de Commissie aan om de afweging die wordt gemaakt bij het kiezen van een maatregel uit te werken in het MER.

De provincie Drenthe vraagt ook om technologie toe te passen om eventuele effecten op LOFAR te minimaliseren of te monitoren. Het rapport van PagerPower brengt beschikbare maatregelen voor LOFAR in beeld, zoals het kiezen voor bepaalde typen turbines, het aanbrengen van afscherming of het reguleren van het gebruik van communicatiemiddelen in de

¹⁴ Geluidhinder, slagschaduw en visuele hinder.

¹⁵ Advies over de reikwijdte en het detailniveau van het MER voor het Windpark Oostermeer (<http://api.commissie-mer.nl/docs/mer/p26/p2612/a2612rd.pdf>)

¹⁶ van Kamp I. et al. *Windturbines: invloed op de beleving en gezondheid van omwonenden: GGD Informatieblad medische milieukunde Update 2013*. RIVM rapport 200000001/2013. Het betreft een review van alle op dat ogenblik beschikbare, relevante informatie.

¹⁷ Hoofdrapport blz. 150.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld paragraaf 9.3.2 en tabellen 9.3 en 15.1 van het hoofdrapport.

aanlegfase van het windpark. Deze maatregelen dienen bij het opstellen van de besluiten te worden betrokken en zijn relevant voor de vormgeving van controle en handhaving, maar niet voor de keuze van een alternatief of de beoordeling van de uitvoerbaarheid ervan. Ook de wijze waarop wordt omgegaan met locatiespecifieke problemen op het gebied van bodemverontreiniging¹⁹ is niet bepalend voor de keuze van een alternatief of de beoordeling van de uitvoerbaarheid ervan.

Tenslotte ontbreekt volgens de provincie Drenthe en de RUD Drenthe in de bijlage bij het MER over externe veiligheid een bovengrondse propaantank bij een inrichting aan de Zuidelijke Tweederdeweg in Nieuw-Buinen en is mogelijk sprake van een verhoogd externeveiligheidsrisico. De Commissie heeft tijdens het voorbereiden van dit advies via het bevoegd gezag de reactie van de initiatiefnemer op deze kanttekening ontvangen. De reactie bevat informatie over de ligging van de tank en over de effectafstanden van de meest nabije windturbines. Daaruit blijkt dat de tank buiten het effectgebied van de turbines is gelegen, wat betekent dat er geen sprake is van een verhoogd risico. Overigens zou, volgens de Commissie, een eventuele verhoging van het risico boven wat wettelijk is toegestaan, niet van invloed zijn op de keuze van een alternatief of de beoordeling van de uitvoerbaarheid ervan, maar ten hoogste op de positionering van één of twee turbines.

- De Commissie adviseert om in het MER de ontbrekende informatie over de ligging van de tank en over de effectafstanden van meest nabije windturbines op te nemen.

¹⁹ Gesignaleerd in de reacties van de RUD Drenthe, de provincie Drenthe en de gemeente Stadskanaal.

BIJLAGE 1: Projectgegevens tussentijds toetsing MER

Initiatiefnemer, bevoegd gezag en besluit

	Bevoegd gezag	Initiatiefnemer
Rijksinpassingsplan	Minister Economische zaken Minister van Infrastructuur en Milieu	Ministerie van Economische Zaken Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Omgevingsvergunning	Burgemeester en wethouders gemeente Aa en Hunze en Burgemeester en wethouders gemeente Borger-Odoorn	Raedthuys Groep, Stichting Duurzame Energieproductie Exloërmond, Windpark Oostermoer Exploitatie

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D22.2 en vanwege passende beoordeling

Activiteit: oprichten van een windpark met een totaal vermogen van 150 MW

Procedurele gegevens:

Windpark Drentse Monden:

aankondiging start procedure: 23 juni 2011 (windpark Drentse Monden)

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 24 juni 2011 t/m 4 augustus 2011

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 1 juni 2011

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 20 september 2011

Windpark Oostermoer in samenhang met windpark Drentse Monden

aankondiging start procedure in Staatscourant van: 19 januari 2012

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 20 januari 2012 t/m 1 maart 2012

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 29 maart 2012

kennisgeving MER heeft nog niet plaatsgevonden

ter inzage legging MER heeft nog niet plaatsgevonden

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 14 september 2015

toetsingsadvies uitgebracht: 18 november 2015

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

dr. J. Lembrechts (secretaris)

dr. M.J.F. van Pelt

ing. C.P. Slijpen

ir. J.H. van der Vlist (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, beoordeelt de Commissie of die informatie essentieel is voor een besluit over het voornemen. 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:

- inpassingsplan 'Windpark De Drentse Monden - Oostermoer' in de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn. Concept-ontwerp. BRO, 9 september 2015
- MER Windpark De Drentse Monden en Oostermoer, Pondera Consult, 8 september 2015

De Commissie heeft van 8 Bro-reacties ontvangen.

Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport Windpark De Drentse Monden en Oostermoer



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

