



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Windpark Den Tol

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

10 september 2013 / rapportnummer 2578-73





# 1. Oordeel over het MER

Een groep agrarische initiatiefnemers heeft samen met Windunie Development<sup>1</sup> het voornemen om ten oosten van Netterden het windturbinepark Den Tol te realiseren. Daarvoor is zowel een omgevingsvergunning als een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk. Voor de vergunning wordt een project-m.e.r.-procedure doorlopen. Voor de bestemmingsplanwijziging moet een plan-m.e.r.-procedure worden doorlopen. In beide gevallen is de gemeenteraad van de gemeente Oude-IJsselstreek bevoegd gezag.<sup>2</sup> De initiatiefnemers hebben besloten om één gecombineerd MER te maken.

Het MER (inclusief de bijbehorende samenvatting) is transparant, goed leesbaar en voorzien van goed kaart- en beeldmateriaal. De visualisaties zijn duidelijk en geven een goed beeld van de zichtbaarheid. Het MER geeft bovendien veel inzicht in het doorlopen trechteringsproces van Streekplan 2005 tot het voorliggende voornemen. Ook wordt aangegeven waarom het aanvankelijke uitgangspunt van één windturbinepark per cirkel in een latere fase is verlaten. Aan de andere kant heeft het MER, door zich op een aantal punten vooraf vast te leggen (totaal vermogen en bijbehorend aantal turbines), niet het volledige speelveld aan mogelijke redelijkerwijs te beschouwen alternatieven in beeld gebracht. Daarbij is van belang dat het MER op een aantal plekken (zowel bij de locatiekeuze als bij de alternatieven) stelt dat een hogere energieopbrengst opweegt tegen nadelen voor landschap en leefomgeving; dit is echter een bestuurlijke afweging, die baat heeft bij een ruim speelveld aan alternatieven in het MER.

Het windturbinepark voldoet niet aan de stelregel van de provincie Gelderland dat een nieuw windturbinepark op tenminste vier kilometer van bestaande parken geplaatst moet worden. Weliswaar is het mogelijk om van de regel af te wijken, als parken in samenhang met elkaar worden ontworpen. De Commissie stelt vast dat het MER erkent dat hiervan geen sprake is.

De Commissie voor de m.e.r.<sup>3</sup> (hierna: de Commissie) signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de wijziging van het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning. De tekortkomingen betreffen:

- alternatieven waarin minder turbines zijn opgenomen, waaronder een alternatief waarin de voor de leefomgeving en de natuur meest hinderlijke turbines ontbreken,
- de effecten van het windturbinepark op de grutto's van Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein,
- de mogelijke mitigerende maatregelen voor de kolgans,
- de navolgbaarheid van de beoordeling van de effecten op landschap, en
- de resultaten van een radarverstoringsonderzoek.

---

<sup>1</sup> Verenigd in Windpark Den Tol B.V.

<sup>2</sup> Gedeputeerde Staten hebben hun bevoegdheid in het kader van omgevingsvergunning en daarmee voor de project-m.e.r. overgedragen aan de gemeente. Zie het MER, blz. 5.

<sup>3</sup> Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl) onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

De Commissie heeft de reacties die zij via het bevoegd gezag heeft ontvangen – voor zover deze nieuwe inzichten naar voren brengen over specifieke lokale milieumomstandigheden of te onderzoeken alternatieven – betrokken bij haar advisering. De Commissie beperkt zich in haar advisering tot de inhoudelijke milieu-informatie over het voornemen. Dat betekent dat zij de volgende onderwerpen, ondanks dat zienswijzen hier aandacht voor vragen niet in haar advisering heeft betrokken:

- de door de nationale overheid gemaakte beleidskeuze voor windenergie en de milieuver- schillen met andere (duurzame) methoden om energie op te wekken;
- de aanvaardbaarheid van wettelijke normen (zoals voor geluid en slagschaduw);
- de mogelijke sociaaleconomische gevolgen (inclusief planschade) van het voornemen.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 worden aanbevelingen gedaan voor het vervolgetraject.

## 2. Gesignaleerde tekortkomingen

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

### 2.1 Alternatieven

Voor het alternatievenonderzoek worden in het MER eerst zes mogelijke modellen voor op- stellingen voor het windturbinepark Den Tol geïdentificeerd.<sup>4</sup> Vervolgens zijn de modellen vertaald naar vier volwaardige alternatieven, die op effecten zijn onderzocht.<sup>5</sup> De modellen in de eerste stap zijn primair vanuit landschappelijke principes ontworpen. Vervolgens geeft het MER aan dat ook bij de inperking tot de vier alternatieven voornamelijk naar het aspect land- schap is gekeken.<sup>6</sup>

De Commissie heeft in haar advies over de reikwijdte en het detailniveau van het MER aanbe- volen om alternatieven ook vanuit andere perspectieven, zoals energieopbrengst, kwaliteit leefomgeving voor de omwonenden en natuur, te ontwikkelen. Bij het alternatievenonderzoek heeft het geplande totale vermogen en het daarbij behorende aantal turbines (acht tot twaalf) echter steeds vastgestaan. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat de onderzochte vier alterna- tieven qua hindereffecten en energieopbrengst weinig onderscheidend zijn. Omdat alterna- tieven met minder turbines ontbreken, is geen analyse mogelijk op basis waarvan een opti- male balans tussen totaal vermogen (energieopbrengst) en gevolgen voor leefomgeving, landschap en natuur gemaakt kan worden. Onduidelijk is in hoeverre een opstelling met (aanzienlijk) minder turbines haalbaar is.

---

<sup>4</sup> Zie paragraaf 4.3 Modellenontwikkeling van het MER.

<sup>5</sup> Zie hoofdstuk 5 Alternatieven van het MER.

<sup>6</sup> Zie het MER, blz. 31.

Doordat de onderscheiden klassen 2–3 MW en 3–4.5 MW<sup>7</sup> zijn ‘samengevloeid’ tot 3 MW, is het verschil tussen een grote en kleinere turbine niet inzichtelijk. Bij een keuze voor grotere turbinevermogens kan worden volstaan met een kleiner aantal turbines voor hetzelfde doelvermogen. Ook de keuze om geen 12 x 2 MW-turbines maar 8 x 3 MW-turbines te onderzoeken, wordt amper onderbouwd.

De Commissie acht het speelveld van de onderzochte alternatieven te beperkt, waardoor slechts beperkt inzicht gegeven kan worden in vanuit het milieubelang relevante afwegingen.

In het MER wordt na een weging van de verschillende milieuaspecten een voorkeursalternatief beschreven, met tien turbines in twee rijen in noord–zuid richting. Er vindt op basis van het effectenonderzoek geen optimalisatie van alternatieven plaats, met als doel om negatieve effecten te beperken. Het MER geeft bijvoorbeeld onvoldoende aan hoe in het ontwerp is gezocht naar mogelijkheden om de landschappelijke inpassing te optimaliseren, bijvoorbeeld met minder turbines. Een optimalisatie had eruit kunnen bestaan om de meest noordoostelijk gelegen turbine weg te laten of anders te positioneren, gezien de negatieve effecten ervan. De keuze dat de extra MW opweegt tegen de nadelen wordt in het MER gemaakt, terwijl de afweging tussen de extra energieopbrengst van deze turbine en de nadelen voor het milieu een bestuurlijke is.

Om voor de besluitvorming een breder spectrum aan mogelijke oplossingsrichtingen en hun effecten in beeld te brengen, adviseert de Commissie om het alternatievenonderzoek aan te vullen met alternatieven waarin minder turbines (wellicht met een kleiner totaal vermogen) zijn opgenomen waaronder in ieder geval een alternatief waarin de voor de leefomgeving en de natuur meest hinderlijke turbines ontbreken. Geef een (bedrijfseconomische) onderbouwing van de (on)mogelijkheden voor alternatieven met (aanzienlijk) minder turbines.

## 2.2 Natuur

### **Gevolgen voor het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein**

De Passende beoordeling concludeert dat significante effecten op het in Nordrhein–Westfalen gelegen Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein bij alle alternatieven zijn uitgesloten. De Commissie deelt die conclusie niet ten aanzien van de instandhoudingsdoelstellingen voor grutto en kolgans.

#### *Grutto*

In de Passende beoordeling is aangegeven dat het deel van Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein direct zuidoosten van de beoogde windturbineparklocatie het broedgebied vormt van een aanzienlijk aantal grutto's<sup>8</sup>. Gesteld wordt dat effecten niet optreden omdat de soort broedt en foerageert in het Natura 2000-gebied. Tijdens (veelal wilde) balts- en achtervolgingsvluchten en bij het (doorlopend) verdrijven van vliegende predatoren hebben grutto's

<sup>7</sup> Zie het MER, blz. 39.

<sup>8</sup> Zie de Passende beoordeling, blz. 32–33. De dichtstbijzijnde paren bevinden zich ca. 300 m ten zuiden van alternatief 2–3 en ca. 600 m ten zuiden van alternatief 1–4.

een actieradius van enkele kilometers, waarbij vliegbewegingen op rotorbladhoogte gangbaar zijn<sup>9</sup>. De eventuele effecten van het voornemen (zoals sterfte en/of barrièrewerking) zijn niet in beschouwing genomen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op de Passende beoordeling alsnog de effecten van het voornemen op grutto's te beschrijven, gezien in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen.

### *Kolgans*

De Commissie acht niet afdoende onderbouwd dat alternatief 1 en 4 geen negatieve gevolgen hebben voor de instandhoudingsdoelstelling van de kolgans. Via externe werking lijken significante effecten op de in het gebied overwinterende kolgans niet uitgesloten. Niet alleen wordt ongeveer 1% van de draagkracht (foerageercapaciteit) aangetast, maar ook zouden jaarlijks 130 (alternatieven 2 en 3) of 416 (alternatieven 1 en 4) kolganzen sneuvelen. De 1%-mortaliteitsnorm wordt becijferd op 450, gebaseerd op een draagkracht van 150.000 kolganzen en een mortaliteit van 0,30<sup>10</sup>. De Commissie vraagt zich af of dit wel de (gewenste) worst case-benadering is, nu de wintermaxima fluctueren tussen de 120.000 en 190.000 kolganzen<sup>11</sup>. Daarbij is van belang dat de cijfers betrekking hebben op de hele Unterer Niederrhein, tot aan Duisburg. Het lijkt juister hierbij alleen de ganzen te betrekken die in het gebied de Düffelt pleisteren. Daar komt bij dat de effecten in ieder geval in cumulatie met het nabijgelegen Windturbinepark Papenkampseweg beoordeeld moeten worden. Als (indicatief) hetzelfde aantal slachtoffers per turbine wordt aangehouden, dan komt dit in cumulatie neer op ongeveer 195 (alternatief 2-3) respectievelijk 624 (alternatief 1-4) slachtoffers per jaar. Omdat de alternatieven 1 en 4 niet tot voorkeursalternatief zijn gekozen, heeft dit gebrek geen gevolgen. Dat is anders, in het geval één van deze alternatieven alsnog tot voorkeursalternatief wordt gekozen.

In het geval niet voor alternatief 2 of 3 wordt gekozen, adviseert de Commissie om in een aanvulling op de Passende beoordeling met een meer specifieke worst case-benadering te beschrijven of sprake is van negatieve gevolgen voor de kolgans.

Uit het voorgaande blijkt dat ook het voorkeursalternatief (alternatief 3) tot sterfte van kolganzen leidt. Hierbij is van belang dat in het gebied 99% van de Nordrhein-Westfaalse populatie aan kolganzen voorkomt. Bovendien behoort het gekozen plangebied tot een belangrijk foerageergebied van ganzen<sup>12</sup>. Het MER biedt geen informatie over mogelijke mitigerende maatregelen om deze sterfte te voorkomen of terug te dringen.

<sup>9</sup> Zie Beintema *et al.* 1995, Ecologische atlas van de Nederlandse weidevogels, Schuyt&Co.

<sup>10</sup> De natuurlijke mortaliteit is mogelijk te hoog ingeschat. In Van der Jeugd *et al.* (2006) wordt althans een jaarlijks overlevingscijfer van minimaal 75% genoemd. Zie Van der Jeugd *et al.* (2006), Overzomerende ganzen, grenzen aan de groei, Sovon/rapport 2006-02, [www.sovon.nl](http://www.sovon.nl)

<sup>11</sup> Zie Feige *et al.* 2011, Bestandsentwicklung der arktischen Wildgänze in NRW in den Winterhalbjahren 2004/05 bis 2009/10, Charadrius 47 (3): 161-174.

<sup>12</sup> Ook Vogelwerkgroep IVN De Oude IJsselstreek wijst in haar zienswijze op het belang van het studiegebied voor trekvogels en overwinteraars, met name de zandwinplassen. De actuele informatie van de vogelwerkgroep kan worden betrokken bij de uitwerking van mitigerende maatregelen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER aan te geven welke maatregelen de effecten van het windturbinepark op kolganzen kunnen beperken.

## 2.3 Landschap en landschapsbeleving

In de modellenontwikkeling in het MER is veel aandacht besteed aan landschappelijke structuren. Deze zijn bovendien goed in beeld gebracht. Niettemin plaatst de Commissie enkele kritische kanttekeningen bij de beoordeling van de informatie en de getrokken conclusies ten aanzien van landschap in de effectenanalyse.

De Commissie deelt niet de conclusie in het effectenonderzoek dat het geplande windturbinepark zich goed voegt naar de bestaande landschappelijke structuur. De wegen (alternatieven 1 en 4) en de verkavelingstructuur (alternatieven 2 en 3) hebben in het landschap van het plangebied een vrij kleinschalige en verbrokkelde structuur ten opzichte van de lijnen met turbines. Ongeacht de positionering sluiten grootschalige turbines eigenlijk niet aan bij het landschap in het plangebied. Niet is aannemelijk gemaakt dat de beleefbaarheid van het bestaande landschap wordt vergroot.

Daarnaast is de Commissie het niet eens met de conclusie bij het effectenonderzoek dat het geplande windturbinepark weinig afdoet aan de openheid van het landschap.<sup>13</sup> De stelling dat de turbines het karakter van het landschap als ruim en windrijk versterken, is een voorbeeld van een subjectief oordeel bij de effectenanalyse. Wat daar ook van zij, de invloed van het windturbinepark op het bestaande open landschap kan niet als neutraal worden beoordeeld. Uit zienswijzen van inwoners van Netterden blijkt bovendien dat zij zich min of meer omsloten (gaan) voelen door windturbines. Afhankelijk van de positie van de waarnemer en de aanwezige beplantingen zijn de windturbineparken volgens het MER echter zelden als een geheel te zien.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de beoordeling van de effecten op landschap minder subjectief en daarmee beter navolgbaar te maken. Maak daarbij onderscheid tussen mogelijk verschillende belevingen: behoud van kwaliteit van het bestaande landschap versus de creatie van een nieuw landschap. Geef ook aan vanuit welke positie van de waarnemer de beoordeling heeft plaatsgevonden.

## 2.4 Radarverstoring

Bij het bepalen van de zoekgebieden werden radarposten als zogenoemde zachte belemmering opgevat.<sup>14</sup> Niettemin wijst de zienswijze van het Ministerie van Defensie erop dat niet zeker is gesteld dat de oprichting van het windturbinepark geen ontoelaatbare verstoring van het functioneren van de radars van de vliegbasis Volkel en van de radarstations AOCS Nieuw Milligen en Twente met zich brengt.

<sup>13</sup> Zie het MER, blz. 103.

<sup>14</sup> Zie het MER, blz. 23.

De Commissie adviseert om een radarverstoringsonderzoek uit te voeren en de resultaten van dit onderzoek in een aanvulling op het MER op te nemen.

### 3. Aanbevelingen voor het vervolgproces

De Commissie hoopt met onderstaande aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen.

#### 3.1 Soorten

Bij de in het kader van het MER uitgevoerde vleermuisinventarisatie zijn de risicosoorten (vliegend op rotorbladhoogte) rosse vleermuis, ruige dwergvleermuis en gewone dwergvleermuis vastgesteld, de eerste slechts mondjesmaat. In de ecologische beoordeling wordt gesteld: “Indien in het plangebied vliegroutes liggen, worden deze door vleermuizen gebruikt op een vlieghoogte ruim onder de 50 m.”<sup>15</sup> Op foerageervluchten kan echter op rotorhoogte worden gevlogen.

Daarnaast stelt het MER dat ook tijdens de seizoenstrek een negatief effect op ruige en gewone dwergvleermuizen te verwachten is. Vervolgens wordt beperkt onderbouwd dat de gunstige staat van instandhouding niet in gevaar komt. De Commissie acht deze onderbouwing, rekening houdend met de kennisleemtes, niet onjuist. Hoewel niet waarschijnlijk, kunnen de gevolgen groter zijn dan op grond van de huidige kennis is voorzien. Monitoring en het (verder) uitwerken van mitigerende maatregelen is in dat licht van belang.<sup>16</sup>

- De Commissie beveelt aan om voorafgaand aan de besluitvorming aan te geven hoe mogelijke effecten van het windturbinepark op vleermuizen kunnen worden beperkt op basis van monitoringresultaten.

#### 3.2 Visualisatie open ruimte

De viewsheds geven een goed beeld van de zichtbaarheid van de windturbines op verschillende plekken in het plangebied. Het MER bevat geen visualisaties van de open ruimtes tussen de turbineopstellingen. Dergelijke visualisaties kunnen duidelijk maken of en in welke mate sprake is van insluiting door windturbines vanuit Netterden.<sup>17</sup>

- De Commissie beveelt aan om voorafgaand aan de besluitvorming visualisaties van de open ruimtes vanuit Netterden te maken en deze aan belanghebbenden beschikbaar te stellen.

---

<sup>15</sup> Zie de Ecologische beoordeling, bijlage 8b, blz. 30.

<sup>16</sup> Zie het MER, blz. 135-136.

<sup>17</sup> Denk bijvoorbeeld aan het vaststellen van zichthoeken. Zichthoeken geven in een cirkel aan welk deel van het beeld rondom (360°) windturbines wel en niet zichtbaar zullen zijn.



### 3.3 Vergelijking effecten per Kwh

Hoewel in het MER kwantificeerbare effecten ook per eenheid van opgewekte energie zijn bepaald, ontbreekt een geïntegreerde analyse van de resultaten daarvan, zodat onduidelijk blijft welk alternatief op basis van deze gegevens het beste scoort. De Commissie komt op basis van de gegevens tot de conclusie dat alternatief 2 leidt tot de kleinste milieueffecten per kWh.

- De Commissie beveelt aan om voorafgaand aan de besluitvorming aan te geven hoe de alternatieven zich tot elkaar verhouden ten aanzien van de kwantificeerbare milieueffecten per eenheid van opgewekte energie.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** Initiatief Groep Windpark Den Tol

**Bevoegd gezag:** college van burgemeester en wethouders Oude IJsselstreek

**Besluit:** omgevingsvergunning en bestemmingsplan

**Categorie Besluit m.e.r.:**

project-m.e.r. vanwege categorie D 22.2

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D 22.2

**Activiteit:** Oprichting van een windturbinepark ten oosten van Netterden (Gelderland)

**Procedurele gegevens:**

aankondiging start procedure in de Gelderse Post van: 17 augustus 2011

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 18 augustus tot en met 29 september 2011

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 17 augustus 2011

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 24 oktober 2011

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 3 juli 2013

ter inzage legging MER: 4 juli 2013 tot en met 29 augustus 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 3 juli 2013

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 10 september 2013

**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

mr. drs. G.A.J.M. Hoevenaars (werkgroepsecretaris)

dr. M.J.F. van Pelt

ing. C. Slijpen

drs. L.H.J. Verheijen (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 zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot

duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- MER Windpark Den Tol, projectnr. 710003, juni 2013
- Bestemmingsplan Windpark Den Tol Netterden, juli 2013

De Commissie heeft kennis genomen van 17 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 29 augustus 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport  
Windpark Den Tol



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

w [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

