



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Friesland Windstreek 2012

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

20 december 2012 / rapportnummer 2594-109



1. Oordeel over het MER

Het nieuwe windbeleid van de provincie Fryslân is uitgewerkt in een ontwerp-structuurvisie. Deze is gebaseerd op de eerdere Houtskoolschets Windstreek 2011 en het Coalitieakkoord (2011). In het Coalitieakkoord is een kwantitatieve ambitie m.b.t. windenergie gepresenteerd en zijn vier zoekgebieden voor windenergie aangewezen om dit te realiseren. De structuurvisie zal worden vastgesteld door Provinciale Staten. Voor de besluitvorming hierover is een plan-MER opgesteld.

De Commissie¹ is van oordeel dat in het MER niet alle essentiële informatie aanwezig is om het milieubelang voldoende te kunnen laten meewegen in de besluitvorming over de structuurvisie. Niet of onvoldoende duidelijk is:

- welke kansen uit oogpunt van windenergie en milieu verloren zijn gegaan door de inperking tot vier zoekgebieden in de provincie;
- wat per zoekgebied het binnen de wettelijke eisen te realiseren maximale vermogen is, en vervolgens of en welke landschappelijk aanvaardbare opstellingen dan zijn te realiseren;
- of eventueel concentratie van windturbines in één zoekgebied en (gedeeltelijke) vrijwaring van meer gevoelige/kwetsbare zoekgebieden kan plaatsvinden, en wat de relatieve milieueffecten daarvan zijn;
- of op basis van voorgaande punten de provinciale ambitie van minimaal 400 MW windenergie gerealiseerd kan worden;
- wat de afwegingsmogelijkheden zijn tussen maximalisatie van windenergieopbrengst enerzijds en minimalisatie van effecten op landschap, natuur en leefomgeving anderzijds.

Om hier duidelijkheid over te krijgen adviseert de Commissie in een aanvulling op het MER:

- in te gaan op welke wijze de zoekgebieden zijn geselecteerd en welke rol het milieu- en natuurbelang daarbij hebben gespeeld;
- een inschatting te maken van de mate waarin, en via welke aanpassingen en/of mitigerende maatregelen de alternatieven naar verwachting kunnen voldoen aan de eisen vanuit wet- en regelgeving (met name geluid, externe veiligheid en natuur);
- per zoekgebied globaal meerdere opstellingen te verkennen, en verschillen voor landschap en leefomgeving inzichtelijk te maken;
- een vergelijking te maken tussen de zoekgebieden ten aanzien van de geschatte bandbreedte aan het vermogen, dat binnen de wettelijke eisen te realiseren is, en de daarmee samenhangende milieueffecten. Geef aan in welke mate concentratie van windturbines in één zoekgebied en (gedeeltelijke) vrijwaring van meer gevoelige/kwetsbare zoekgebieden kan plaatsvinden, en wat de relatieve milieuvoordelen daarvan zijn;

¹ 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 onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

- een beschrijving te geven van de (verschillen in) effecten van toepassing van grote respectievelijk kleine turbines;
- een analyse te maken van trekbewegingen van broedvogels en niet-broedvogels en aan de hand hiervan een inschatting te maken van de mogelijke effecten op vogels, rekening houdend met cumulatieve effecten;
- bij mogelijke significante gevolgen in een aanvulling op de Passende beoordeling aan te geven of de zekerheid kan worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000 niet worden aangetast;
- duidelijk te maken of en hoe de provinciale ambitie van minimaal 400 MW windenergie gerealiseerd kan worden, met een schatting van de bandbreedte per zoekgebied.

Uit de zienswijzen blijkt dat het nieuwe windbeleid zoals uitgewerkt in de ontwerp-structuurvisie veel vragen en ook weerstand oproept. In relatie daarmee adviseert de Commissie in het vervolgproces te komen tot een nadere afweging tussen en afbakening van de zoekgebieden, en per zoekgebied tot een nadere invulling van het op te stellen vermogen, het daarvoor benodigde ontwerp en de aanpak van sanering. Onderzoek daarbij de consequenties / perspectieven voor, en afstemming met andere gebiedsfuncties zoals wonen en werken, toerisme en recreatie, landschap/cultuurhistorie en natuur.² Het op basis daarvan formuleren van heldere ruimtelijke en milieuraandvoorwaarden voor de ontwikkeling van concrete initiatieven binnen een gebied zal mogelijk ook bijdragen aan het creëren van duidelijkheid voor en mogelijk draagvlak bij belanghebbenden.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Onderbouwing zoekgebieden

Nadat in de Houtskoolschets Windstreek 2011 potentieel geschikte gebieden voor windenergie zijn aangegeven hebben de Provinciale Staten van Fryslân hieruit een selectie gemaakt van vier zoekgebieden. In het MER ontbreekt een onderbouwing, inclusief milieuredenen, van de selectie en het afvallen van de in de Houtskoolschets als geschikt beoordeelde zoekgebieden.³

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER in te gaan op welke wijze de zoekgebieden zijn geselecteerd en welke rol het milieubelang daarbij heeft gespeeld. Geef globaal aan hoe de afgevalen gebieden scoren op energieopbrengst (inclusief saneringsmogelijkheden), natuur, landschap en leefomgevingskwaliteit, relatief ten opzichte van de wel onderzochte gebieden.

² Zie in dit verband de zienswijze van de gemeente Sudwest Fryslân. Daarin wordt de suggestie gedaan om voor de betreffende gebieden een ontwikkelingsperspectief te schetsen waarin ontwikkelingen op het gebied van windenergie zo goed mogelijk aansluiten bij ontwikkelingen in andere sectoren.

³ Zie hiervoor bijvoorbeeld ook de zienswijze van de gezamenlijk natuur- en milieuorganisaties en de SOVON.

2.2 Uitwerking reële alternatieven

In het MER zijn twee alternatieven uitgewerkt, een 'maximaal' en een 'optimaal' alternatief, resulterend in respectievelijk 1800 en 715 MW. Van beide alternatieven is niet duidelijk of en hoe aan de wettelijke eisen kan worden voldaan en of dit eventueel met mitigerende maatregelen mogelijk is. Daarom is niet duidelijk in hoeverre het 'optimaal' alternatief ook daadwerkelijk optimaal is als rekening wordt gehouden met deze wettelijke eisen. Beantwoording van deze vraag wordt doorgeschoven naar latere uitwerkingen. Hoewel het 'optimaal'-alternatief (ruim) uitstijgt boven de ambitie van de Provincie (realisering van minimaal 400 MW windenergie in 2020), is hiermee niet duidelijk of de provinciale ambitie ook daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. Ook geeft het MER daarmee onvoldoende basis om te beoordelen of binnen een zoekgebied landschappelijk aanvaardbare opstellingen van turbines zijn te realiseren.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER per zoekgebied een nadere inschatting te maken in welke mate (al dan niet met mitigerende maatregelen) de alternatieven kunnen voldoen aan de eisen vanuit wet- en regelgeving (met name voor geluid en natuur, maar ook voor externe veiligheid).⁴ Geef aan welk vermogen naar verwachting binnen de kaders van wet- en regelgeving gerealiseerd kan worden en ook in hoeverre landschappelijk aanvaardbare opstellingen gerealiseerd kunnen worden. Naar het oordeel van de Commissie kan een optimale variant inhouden dat de doelstelling van de provincie wordt gehaald binnen de wettelijke randvoorwaarden en tevens de hoogste ruimtelijke en milieukwaliteit wordt nagestreefd.

2.3 Vergelijking zoekgebieden

In het MER ontbreekt een vergelijking tussen de zoekgebieden met betrekking tot het binnen de wettelijke eisen te realiseren vermogen en de bijbehorende milieueffecten (zowel absoluut als per kWh). Hierdoor ontbreekt inzicht of en zo ja hoe en waar de provinciale windenergieambities gerealiseerd kunnen worden met zo groot mogelijke ruimtelijke kwaliteit en zo gering mogelijke negatieve effecten op natuur, landschap en leefomgeving.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER bovenstaande vergelijking op globaal niveau alsnog te maken en daarbij aan te geven welke mogelijkheden er bestaan voor concentratie van windturbines in één zoekgebied en daardoor (gedeeltelijke) vrijwaring van andere zoekgebieden.

⁴ Zie in relatie tot externe veiligheid de zienswijzen van onder andere de Gasunie en Rijkswaterstaat. Zie voor geluid en natuur ook paragraaf 2.4 van dit advies.

2.4 Effectbeschrijvingen

2.4.1 Invloed turbinetype

In het MER wordt geconcludeerd dat een vergelijking tussen effecten van een 3–5 en 5–8 MW-turbine geen nieuwe inzichten zal opleveren omdat dergelijke turbines over het algemeen gelijke milieueffecten zullen hebben. De Commissie deelt deze conclusie niet. Over het algemeen scoren, uitgedrukt in effect per eenheid van opgewekte energie, grote(re) turbines beter dan kleine(re) turbines doordat tegenover relatief meer energieopbrengst in de regel in verhouding een minder grote toename van de hinder en aantasting van het milieu staat.

Doorrekening met relatief kleine en met grote turbines (met bijbehorende energieopbrengst, geluidemissie, natuureffecten, etc.) geeft bovendien beter inzicht in de potentie van de locaties met betrekking tot het op te stellen vermogen binnen de wettelijke randvoorwaarden.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER per zoekgebied een beschrijving te geven van de effecten van toepassing van relatief grote respectievelijk kleine turbines, zowel in absolute termen als per eenheid van opgewekte energie. Houd daarbij rekening met de afname in energieopbrengst als gevolg van mitigerende maatregelen nodig om te kunnen voldoen aan de eisen van wet- en regelgeving.

2.4.2 Geluid

Met name op de kop van de Afsluitdijk liggen in zowel het maximale als optimale alternatief veel woningen binnen de wettelijke geluidscontouren. Uit het MER wordt niet duidelijk in hoeverre, en via welke aanpassingen van alternatieven en/of met welke mitigerende maatregelen, in een later stadium de wettelijke geluidsgrenzen gerespecteerd zullen kunnen worden. Ook de mogelijkheden om de geluidhinder verder te beperken (d.w.z. ook onder de wettelijke geluidsnormen) zijn niet benoemd.⁵ Onduidelijk is wat (noodzakelijke en/of wenselijke) mitigerende maatregelen voor gevolgen zullen hebben voor het op te stellen vermogen, de energieopbrengst en de mogelijkheden om landschappelijk aanvaardbare opstellingen te realiseren. Zie in dit verband ook paragraaf 2.2. van dit advies.

De Commissie adviseert in een aanvulling aan te geven in welke mate de wettelijke normen worden overschreden (globaal aantal woningen en overschrijdingen) en een inschatting te maken met welke mitigerende maatregelen (minimaal) voldaan kan worden aan de wettelijke eisen.⁶ Doe dit zowel voor grote als kleine windturbines. Laat zien welke gevolgen dit heeft voor het op te stellen vermogen en de mogelijkheden om landschappelijk aanvaardbare opstellingen te realiseren.

⁵ Minder hinder heeft een positief effect op de beleving, en indirect mogelijk ook op de gezondheid.

⁶ Door in de bestaande rekenmodellen voor verschillende turbinetypes de ligging van meer geluidcontouren (dan de 47 dB) te bepalen kan inzichtelijk worden gemaakt hoe veel woningen (globaal) een aanzienlijk hogere geluidbelasting (bijvoorbeeld > 2 dB) ondervinden dan wettelijk is toegestaan en of – op basis daarvan – de inschatting van het op te stellen vermogen in dat gebied moet worden bijgesteld.

2.4.3 Natuur

In het MER is aangegeven dat in (de omgeving van) alle zoekgebieden lokale en seizoenstrek plaatsvindt van niet-broedvogels en dat zoekgebieden als rust- en foerageergebied worden gebruikt door hier verblijvende niet-broedvogels. Er is niet onderzocht of voor deze vogels significante gevolgen uitgesloten kunnen worden en, indien dit niet het geval is, in welke mate met mitigerende maatregelen aantasting van natuurlijke kenmerken te voorkomen is.

Uit het MER blijkt dat, onder andere als gevolg van heideactiviteiten, vogelaanvaringen en verstoring en habitatverlies voor vogels, significante gevolgen voor de doelstellingen van de Natura 2000-gebieden niet zijn uit te sluiten. De Commissie merkt op dat bij de bepaling of sprake is van significante gevolgen (en ook aantasting van de natuurlijke kenmerken) ten onrechte nog geen rekening is gehouden met mogelijke additionele gevolgen door cumulatie.

Geef in een aanvulling op het MER aan waar relevante broedvogel- c.q. niet-broedvogelconcentraties voorkomen en welke vliegbewegingen deze maken in de omgeving van de locaties. Beschrijf de gevoeligheid en kwetsbaarheid van deze vogels voor de aanleg en aanwezigheid van windturbines en geef aan in hoeverre significante gevolgen uitgesloten kunnen worden.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER mogelijke additionele gevolgen door cumulatie mee te nemen in de beoordeling of significante gevolgen al dan niet kunnen worden uitgesloten.

Indien significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, dient in de Passende beoordeling onderzocht te worden of zekerheid kan worden verkregen dat het plan, in cumulatie met andere plannen en projecten, de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast.⁷ Effecten van mitigerende maatregelen kunnen daarbij betrokken worden. Geef aan welke gevolgen dergelijke maatregelen hebben voor de energieopbrengst en de mogelijkheden om land-schappelijk aanvaardbare opstellingen te realiseren. Uit de natuurwetgeving volgt dat, als aantasting van natuurlijke kenmerken niet valt uit te sluiten, een plan (in dit geval de structuurvisie) alleen vastgesteld kan worden als de zogenoemde ADC-toets met succes wordt doorlopen.⁸

⁷ Uit de huidige lijn in de jurisprudentie volgt dat dit het geval is wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken zijn.

⁸ Deze toets houdt in dat respectievelijk onderzocht moeten worden:

- A: of er Alternatieven (inclusief locatiealternatieven) zijn waarmee significante gevolgen/aantasting van natuurlijke kenmerken wel zijn uit te sluiten. De onderbouwing van mogelijke locatiealternatieven kan daarbij grotendeels samenvallen met de onderbouwing zoals gevraagd in paragraaf 2.1 en 2.2. van dit advies, voor zover de doelstellingen overeenkomen met mogelijke dwingende redenen van groot openbaar belang;
- D: of er Dwingende redenen van groot openbaar belang zijn waarom het plan toch gerealiseerd moet worden;
- C: welke Compenserende maatregelen in dat geval getroffen worden om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

2.4.4 Landschap

Doordat in het MER slechts een beperkt aantal visualisaties is gepresenteerd geven deze weinig houvast voor een onderbouwing van de landschappelijke beoordeling en afweging die door middel van expert judgement is uitgevoerd. Verschillen tussen bijvoorbeeld zwerm- en rasteropstellingen en de samenhang met andere landschapsbepalende elementen komen daardoor nog niet goed tot uiting. Daarmee is ook nog onvoldoende helder onder welke landschappelijke voorwaarden de verdere uitwerking van de locaties uit de structuurvisie kan plaatsvinden.⁹

Presenteer en beargumenteer in een aanvulling op het MER voor verschillende turbinetypes de landschappelijke gevolgen via referenties en visualisaties (foto's) gezien vanaf maaiveldniveau vanuit/op dorpen, wegen en gebieden met grote recreatieve waarde. Geef daarbij een globaal beeld van de verschillen tussen raster- en zwermopstellingen, de samenhang met andere landschapsbepalende elementen, de mogelijke interferentie van verschillende zoekgebieden en de mogelijke effecten van mitigerende maatregelen (afschermende beplantingen e.d.). Presenteer bij elke visualisatie het standpunt en formuleer (de gevolgen voor) de landschappelijke beleving.

⁹ Zie in dit verband ook de zienswijze van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Gedeputeerde Staten van de provincie Friesland

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van de provincie Friesland

Besluit: vaststellen van Structuurvisie Fryslan Windstreek 2012

Categorie Besluit m.e.r.:

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

Activiteit: Vastellen nieuwe windbeleid van de provincie Fryslan

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure: 11 november 2011

ter inzagelegging van de informatie over het voornemen: 11 november t/m 11 december 2011

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 14 november 2011

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 17 januari 2012

kennisgeving MER: 8 september 2012

ter inzage legging MER: 10 september t/m 21 oktober 2012, verlengd tot 11 november 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 30 augustus 2012

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 20 december 2012

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. G.P.J. Draaijers (werkgroepsecretaris)

ir. W.H.A.M. Keijsers

dr. M.J.F. van Pelt

drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

drs. C.T.M. Vertegaal

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 op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Plan-MER Structuurvisie Windstreek 2012 Provincie Fryslân, Royal Haskoning, 22 juni 2012;
- Ontwerp-Structuurvisie Fryslân Windstreek 2012, provincie Fryslân, 21 augustus 2012.

De Commissie heeft kennis genomen van 1231 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 20 oktober 2012 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.



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

