



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Windpark De Lutte

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

6 september 2023 / projectnummer: 3725



1 Advies voor de inhoud van het MER

Prowind B.V. wil een windpark van drie of vier windturbines realiseren in de gemeente Losser (provincie Overijssel). De beoogde locatie is nu nog een agrarisch gebied en ligt ten oosten van natuurgebied De Lutterzand, dichtbij de Nederlands-Duitse grens (zie figuur 1). Tegelijkertijd is Prowind van plan om aan de andere kant van de grens in Duitsland twee windturbines te bouwen, vlak naast de beoogde windturbines in Losser. Voordat de provincie besluit over het windpark in Nederland, worden de milieugevolgen onderzocht in een milieueffectrapport (MER). Gedeputeerde Staten van de provincie hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie) gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen MER.

Essentiële informatie voor het MER

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over het windpark het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

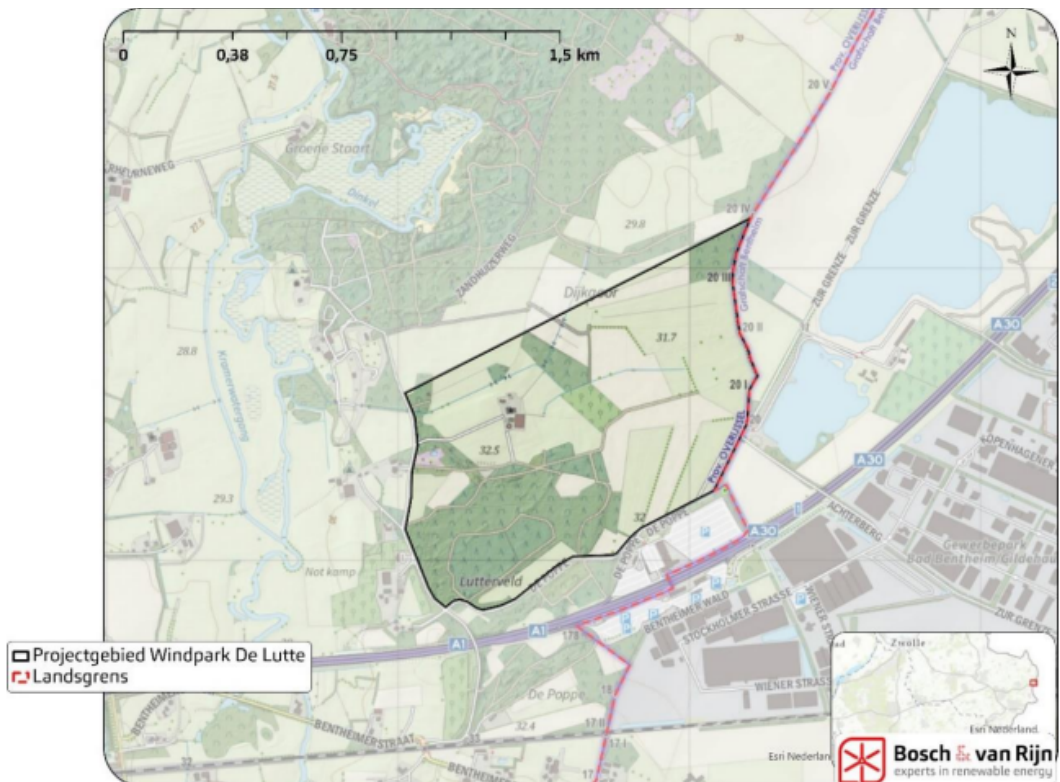
- **Onderbouwing van de locatiekeuze en vergelijking met andere locaties.** Geef aan waarom het windpark op de voorgenomen locatie moet komen. Vergelijk de milieueffecten van de locatie met andere potentiële locaties binnen de regio.
- **Een beschrijving van de windturbines en de andere onderdelen van het project.** Beschrijf de onderdelen waaruit de voorgenomen activiteit bestaat, zoals de eigenschappen van de windturbines en de bijbehorende installaties, en de bouw- en gebruiksfase.
- **Opstellingsalternatieven die samenhangen met initiatief in Duitsland.** Het beoogde windpark in Losser hangt sterk samen met de bouw van twee windturbines aan de Duitse zijde van de grens. Over die turbines heeft mogelijk al besluitvorming plaatsgevonden. De Commissie beschouwt beide initiatieven desondanks, vanuit milieuoogpunt, als één grensoverschrijdend project. Beschrijf en vergelijk voor dit gehele project opstellingsalternatieven die vanuit milieuperspectief (landschap, leefomgeving en natuur) verschillen.
- **De milieugevolgen van alternatieven.** Beschrijf voor elk alternatief de gevolgen voor het milieu. Beschrijf effecten in de aanleg- en gebruiksfase, effecten in Duitsland en cumulatieve effecten. Zorg dat in ieder geval de maximale negatieve gevolgen voor het milieu in beeld komen en de manieren om die gevolgen te beperken.
- **De keuze voor het voorkeursalternatief.** Licht op basis van alle informatie toe hoe het windpark er uiteindelijk precies uit komt te zien, welke rol het milieubelang bij de keuze voor locatie en inrichting heeft gespeeld en wat de milieueffecten van het project zijn.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. Ze bouwt in haar advies voort op de notitie reikwijdte en detailniveau (hierna: NRD) van het windpark¹. Ze herhaalt slechts punten die al in de NRD aan de orde

¹ Bosch & Van Rijn, 15 maart 2023, *Windpark De Lutte – Concept Notitie Reikwijdte en Detailniveau*.

komen als dat voor een goed begrip van het advies nodig is of als ze voorstelt de aanpak op onderdelen aan te passen.



Figuur 1: Locatie en plangebied Windpark De Lutte. Bron: NRD.

Aanleiding MER

Prowind B.V. wil een windpark realiseren in de gemeente Losser. Een m.e.r.-procedure wordt doorlopen omdat de oprichting van een windturbinepark m.e.r.- (beoordelings)plichtig is. Voor het aanleggen van het windpark wordt een provinciaal inpassingsplan (PIP) vastgesteld door Provinciale Staten van de provincie Overijssel of een projectbesluit onder de Omgevingswet door Gedeputeerde Staten. Voor het inpassingsplan geldt een plan-m.e.r.-plicht (categorie D22.2 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage). Voor een projectbesluit onder de Omgevingswet geldt een project-m.e.r.-beoordelingsplicht (categorie C2 van Bijlage V bij het Omgevingsbesluit), net als voor de benodigde omgevingsvergunning milieu. Prowind en de provincie Overijssel hebben ervoor gekozen om direct een gecombineerd plan- en project-MER op te stellen voor het windturbinepark.

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 – in dit geval Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel – besluit over Windpark De Lutte.

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 3725 op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Achtergrond en besluitvorming

2.1 Voorgeschiedenis en onderbouwing locatiekeuze

Waarom het park op deze locatie wordt gepland, is vanuit de grondposities van Prowind goed te begrijpen. Toch is een bredere locatieonderbouwing van belang. Hiermee kan de vraag beantwoord worden of er binnen de provincie bepaalde locaties zijn die vanuit milieuoogpunt meer voor de hand liggen. Het Omgevingseffectrapport fase 1 bij de nieuwe provinciale omgevingsvisie beveelt aan om een dergelijke locatievergelijking te maken voordat zoekgebieden voor windenergie vastgelegd worden.²

De NRD bevat een aanzet tot een locatieonderbouwing. De NRD beschrijft de voorgeschiedenis³ en redenen waarom de locatie geschikt is voor een windpark⁴. De Regionale Energie Strategie (RES) Regio Twente, waartoe de gemeente Losser behoort, heeft in juli 2021 haar RES 1.0 gepresenteerd.⁵ Hierin is vastgelegd dat in de regio in 2030 1,5 TWh duurzame energie uit wind moet worden opgewekt. De RES 1.0 bevat geen zoekgebieden voor windenergie. Wel is er een werkkaart, waarop gemeenten zoekgebieden binnen de regio kunnen weergeven. Verder vermeldt de NRD dat het zoekgebied van het windpark in het Nationale Landschap Noordoost-Twente ligt. De omgevingsverordening van de provincie verbiedt in principe de realisatie van windturbines daarbinnen, maar na een wijziging van de regels in 2022 kan onder voorwaarden van dat verbod afgeweken worden.⁶

De Commissie signaleert dat deze wijziging van de omgevingsverordening niet hetzelfde is als de vaststelling van een zoekgebied voor windenergie. De wijziging van de verordening bestaat alleen uit het schrappen van de regel dat er in het Nationaal Landschap geen windturbines mogen worden opgericht.⁷ Geschikte locaties voor windenergie worden in de RES 2.0 vastgelegd. Daarvoor wordt wel een plan-MER opgesteld, vermeldt de NRD, maar deze is nog niet gereed en de RES is nog niet vastgesteld.

Bij het ontbreken van ruimtelijk beleid waarin het plangebied is vastgelegd en waaraan een vergelijking op milieueffecten met andere locaties is voorafgegaan (bij voorkeur via een plan-MER), is een locatieonderbouwing op milieugronden essentiële informatie voor het MER. Ervan uitgaande dat de RES 2.0 niet al is vastgesteld op het moment van vaststellen van het inpassingsplan of projectbesluit, moet het MER daarom een beschouwing bevatten waarom

² Zie paragraaf 7.2.3 van [het Omgevingseffectrapport fase 1](#), 15 juni 2022: 'het is wenselijk voor het algehele beleid op windenergie en andere duurzame energiebronnen een eigen planMER procedure te doorlopen waarin de effecten van dit beleid voor de gehele provincie goed in beeld gebracht worden. Hierin kan op verder gedetailleerd niveau een afweging tussen gebieden binnen de provincie worden gemaakt op basis van verschillende (milieu)effecten.' En daarna: 'het aandachtspunt bij de uitgevoerde effect-analyse is dat dit geen planMER voor de RES vervangt. De effecten van de realisatie van het RES-bod is daarmee niet onderzocht. Er is enkel onderzocht welke effecten de wijziging heeft binnen de gebieden welke de wijziging betreft, en enkel op het detailniveau van een provinciale verordening.'

³ Zie paragraaf 1.3 van de NRD.

⁴ Zie paragraaf 2 van de NRD.

⁵ Zie [Regionale Energiestrategie Twente | Samen de stap maken](#).

⁶ Zie de artikelen 2.15.2 en 2.15.3 van de omgevingsverordening.

⁷ Het Omgevingseffectrapport fase 1 bij de nieuwe provinciale omgevingsvisie geeft hier een onderbouwing voor, maar benadrukt zelf dat die onderbouwing geen vervanging is van een plan-MER voor zoeklocaties voor windenergie binnen de provincie en de RES-regio's. Zie ook voetnoot 2.

deze locatie de voorkeur verdient voor windenergie.⁸ Dit moet gebeuren in vergelijking met andere potentiële locaties binnen de RES-regio. Zie ook paragraaf 3.2 van dit advies.

2.2 Participatie

De NRD geeft aan dat de omgeving vroegtijdig is betrokken bij de invulling van het windpark op basis van een participatie- en communicatieplan van de provincie. Daarover zijn afspraken gemaakt met de initiatiefnemer die het participatieproces uitvoert. De Commissie heeft begrepen dat er verschillende uitgangspunten zijn, zoals:

- procesparticipatie: er worden keukentafelgesprekken, meedenksessies en informatieavonden georganiseerd waarin de stappen van het proces worden besproken met omwonenden. Ook wordt er een klankbordgroep opgezet;
- financiële participatie: de provincie steunt het streven naar 50% lokaal eigendom dat is afgesproken in het Klimaatakkoord, zo vermeldt de NRD.⁹

Beschrijf het participatieproces helder in het MER en geef aan hoe de gemaakte afspraken een rol hebben gespeeld bij het ontwerp van het windpark. De Commissie geeft in overweging om de positieve en negatieve sociale effecten die met het windpark samenhangen in het MER zichtbaar te maken (zie ook de Handreiking sociale effecten van de Commissie¹⁰).

De Commissie beveelt aan om meerdere windturbineopstellingen met bijbehorende milieueffecten aan de omgeving voor te leggen, net als de wijze waarop de bouwfase kan worden ingevuld (zie ook paragraaf 3.1 van dit advies). Dit biedt belanghebbenden de ruimte om eventueel zelf inbreng te leveren over de wijze waarop overlast kan worden beperkt.

2.3 Te nemen besluiten

Beschrijf in het MER hoe de te nemen besluiten tot stand komen en wie waarvoor verantwoordelijk is. Geef aan of naast het inpassingsplan of projectbesluit nog andere besluiten, waaronder vergunningen, nodig zijn voor de realisatie van het windpark waar het MER mede aan ten grondslag moet liggen. Geef in dat geval ook aan welke dat zijn, wie daarvoor het bevoegd gezag is en wat globaal de planning is. Geef ook aan welke besluiten in Duitsland genomen moeten worden, en door wie.

Verdrag van Meppen

Het Verdrag van Meppen dateert van 1824. Dit verdrag heeft als gevolg dat er geen gebouwen (waaronder dus windturbines) geplaatst kunnen worden binnen een zone van ruim 376 meter van de grens. Een deel van het plangebied valt binnen deze zone. De NRD stelt dat van het verbod afgeweken kan worden na instemming van de regionale overheden aan

⁸ In die onderbouwing moet het actuele beleid worden meegenomen, omdat het beleid van Rijk, provincie, regio of gemeente na vaststelling van de NRD nog kan wijzigen. Zo leest de Commissie op de website van de provincie Overijssel dat de provincie recent het beleid heeft gewijzigd, zie [Provincie Overijssel scherpt windbeleid aan](#).

⁹ Zie paragraaf 2.4.1.

¹⁰ Zie [Handreiking Sociale effecten in MER](#).

Nederlandse en Duitse zijde.¹¹ De NRD geeft aan dat hier waarschijnlijk een besluit voor nodig is.¹²

Geef in het MER aan in hoeverre inderdaad toestemmingen nodig zijn met het oog op dit verdrag en wie daarvoor het bevoegd gezag is. Neem, om de uitvoerbaarheid van het project te onderbouwen, in het MER ook de resultaten van de besluitvorming op. Mochten de resultaten nog niet beschikbaar zijn, geef dan aan wat dit betekent voor plaatsing van windturbines langs de grens.

3 Voorgenomen activiteit, alternatieven en referentie

3.1 Voornemen

In de NRD wordt het voornemen omschreven als het realiseren van een windpark met de volgende kenmerken:

- drie tot vier windturbines van minimaal 225 meter hoog;
- bijbehorende civiele en elektrische infrastructuur.

Licht afbakening windpark toe

Om de opstellingsalternatieven af te kunnen bakenen moet het MER toelichten hoe tot het aantal van drie of vier windturbines met bijbehorende afmetingen aan Nederlandse zijde van de landsgrens is gekomen. De NRD beschrijft wel dat voor een positieve *business case* drie of vier windturbines nodig zijn met een hoogte van minimaal 225 meter, maar onderbouwt dit niet. De Commissie merkt op dat er ook geen doelstelling in termen van opgesteld vermogen (megawatt) en/of energieproductie/-opwekking (per jaar) in de NRD is opgenomen.

Beschouw het initiatief en het initiatief aan Duitse zijde samen als één project

De NRD vermeldt dat aan de andere kant van de landsgrens op Duits grondgebied plannen zijn gemaakt voor de realisatie van twee windturbines. De NRD stelt dat die plannen een andere initiatiefnemer hebben en een eigen besluitvormingsprocedure doorlopen.¹³ In die zin is volgens de NRD sprake van twee gescheiden projecten.

Er is in algemene zin sprake van één project als er voldoende samenhang is tussen beide windparken, bijvoorbeeld vanuit ruimtelijk, bouwkundig, financieel of organisatorisch perspectief. De Commissie vindt geen integrale afweging hierover terug in de NRD. De Commissie constateert bovendien dat ruimtelijk en organisatorisch sprake lijkt te zijn van één grensoverschrijdend project. De Duitse windturbines hebben volgens de Commissie wel degelijk dezelfde initiatiefnemer.¹⁴ Verder zijn de Duitse windturbines, zo is mondeling toegelicht, afhankelijk van de Nederlandse ontwikkeling en vormen daarmee één cluster. Dat de initiatieven eigen ruimtelijke procedures doorlopen, is geen doorslaggevend argument om het project op te delen in twee losse initiatieven.

¹¹ Zie paragraaf 2.4.2 van de NRD.

¹² Zie paragraaf 1.4 van de NRD.

¹³ Zie paragraaf 1.2 van de NRD.

¹⁴ Prowind B.V., waarbij de Nederlandse tak van het bedrijf de initiatiefnemer aan Nederlandse zijde is, en de Duitse tak van het bedrijf de initiatiefnemer aan Duitse zijde. Zie bijvoorbeeld [Energie landschaft Bad Bentheim – Prowind](#).

Het voorgaande betekent dat voor het totale grensoverschrijdende voornemen in het MER opstellingsalternatieven vergeleken moeten worden (zie ook paragraaf 3.2 van dit advies) en een voorkeursalternatief gekozen moet worden, en dat de milieueffecten van het totale project in het MER beschreven moeten worden. Als er volgens het MER desondanks geen sprake is van één grensoverschrijdend project, dan moet dat goed onderbouwd worden (en moeten alsnog de cumulatieve milieueffecten in beeld komen).

Beschrijf de bouwfase op hoofdlijnen

De NRD bevat nog maar beperkt informatie over de bouwfase. Mondeling is toegelicht dat hiervoor nog geen plan is opgesteld. Dit begrijpt de Commissie, maar zij wijst er ook op dat de ruimte voor het vervoer en de oprichting van windturbines in het plangebied beperkt is. Veel wegen in het gebied zijn smal en zijn omgeven door bomenrijen. Daardoor zou de bouwfase, afhankelijk van de tijdsduur en aanvoerroutes, lokaal aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben (zoals bemaling en aantasting van natuurwaarden). Die milieugevolgen moeten in het MER worden beschreven. Daarom is van belang om ook de bouwfase op hoofdlijnen te beschrijven. Geef in ieder geval aan hoe de aanvoerroutes kunnen lopen, welke ingrepen nodig zijn met welk materieel en wat de tijdsduur van de bouwfase ongeveer is.

3.2 Alternatieven en varianten

Fase 1: locatiealternatieven binnen de RES-regio

Zoals in paragraaf 2.1 van dit advies beschreven, moet het MER eerst op hoofdlijnen locatiealternatieven vergelijken. Doe dit in een apart deel (fase 1) van het MER. Beschrijf welke andere, vergelijkbare locaties binnen de regio in aanmerking komen om windturbines te plaatsen en beoordeel en vergelijk deze op hoofdlijnen op milieueffecten. Het gaat daarbij om een vergelijking van de geschiktheid of kansrijkheid op basis van effecten op de leefomgeving, het landschap en de natuur. De Commissie verwijst naar de eerder opgestelde infographic 'in 7 stappen een milieueffectrapport bij een Regionale Energie Strategie'¹⁵. De eerste vier stappen kunnen worden gebruikt om de locatiealternatieven te bepalen en de omgevingseffecten te bepalen.

Fase 2: opstellingsalternatieven binnen het plangebied

Als het plangebied in fase 1 inderdaad geschikt wordt geacht voor windenergie, moeten binnen het gebied opstellingsalternatieven voor het windpark onderzocht worden (fase 2 van het MER). Paragraaf 3.2 van de NRD gaat hierop in. Er zijn nog geen plaatsingszones of opstellingen beschreven, hoewel er al beoogde locaties op de website van het project staan.¹⁶ De NRD beschrijft wel de aspecten die van invloed zijn op het ontwerp van alternatieven, zoals de nabijheid van woningen, hoogspanningsinfrastructuur, hogedruk aardgasleidingen, hoogtebeperkingen vanwege luchtvaart(radar) en beschermde natuurgebieden. De NRD beschrijft ook de bandbreedte waarbinnen drie opstellingsalternatieven uitgewerkt worden:

- drie tot vier windturbines,
- ashoogten en rotordiameters van 140 tot 180 meter, waarbij mondeling is toegelicht dat wordt uitgegaan van een verhouding van 1:1 tussen ashoogte en rotordiameter.

¹⁵ Zie [de infographic op de website van de Commissie](#).

¹⁶ Zie [Windpark de Lutte](#).

De Commissie adviseert om uit te gaan van vijf tot zes windturbines in de opstellingsalternatieven, omdat dit de omvang is van het totale windpark (aan Duitse en Nederlandse zijde van de grens). Relevante factor bij het vormgeven van deze alternatieven is het feit dat de provincie (laat in het adviestraject van de Commissie) heeft laten weten dat er mogelijk al besluitvorming heeft plaatsgevonden over de locaties van de twee windturbines aan Duitse zijde en het type turbines. Als inderdaad al definitief over het Duitse deel van het project is besloten, dan staan twee windturbines in de alternatieven al vast. Er is dan minder variatie mogelijk in de opstellingsalternatieven dan in de situatie dat nog geen definitief besluit over de Duitse windturbines is genomen.

De Commissie adviseert om belangrijke milieuthema's waarop mogelijk milieuknelpunten bestaan als uitgangspunt voor de opstellingsalternatieven te nemen, en tegelijkertijd voort te borduren op de doelstellingen van het windpark (nadat de *business case* is onderbouwd). Onderzoek in ieder geval de volgende opstellingsalternatieven:

- **Landschapsalternatief:** een 'goede landschappelijke inpassing' is een randvoorwaarde voor de windturbineopstelling.¹⁷ Ontwerp vanuit dit perspectief een opstellingsalternatief dat landschappelijk optimaal is ingepast. Dit kan bijvoorbeeld door de exacte locatie, hoogte en verhouding ashoogte-rotordiameter af te stemmen op de zichtbaarheid vanuit belangrijke plekken in de ruime omgeving (zie ook paragraaf 4.3).
- **Natuuralternatief:** een opstellingsalternatief waarbij er zo min mogelijk belasting is voor flora en fauna, bijvoorbeeld door te kijken naar posities en afmetingen waarbij sterfte van vogels en vleermuizen geminimaliseerd wordt (vermijden van trekroutes en foerageergebieden). Neem in dit alternatief ook al een bepaalde stilstandsduur (binnen de *business case*) mee om effecten te minimaliseren.
- **Leefomgevingsalternatief:** een opstellingsalternatief waarbij de effecten voor omwonenden worden geminimaliseerd (geluid, slagschaduw, veiligheid), waarbij de stilstandsduur ook al een rol kan spelen.
- **Opbrengstalternatief:** een opstellingsalternatief waarbij wordt ingezet op maximale opwekking van duurzame energie.

3.3 Voorkeursalternatief (VKA)

In de NRD staat dat een voorkeursalternatief (VKA) zal worden uitgewerkt. Presenteer dit duidelijk in het MER en geef aan via welk proces en op basis van welke criteria het tot stand komt.

Maak één integrale afweging over de locaties, vormgeving en afmetingen van de Duitse en Nederlandse windturbines. Vermeld de hierbij gemaakte (milieu)afwegingen om tot het VKA te komen. Besteed specifiek aandacht aan de verhouding tussen negatieve milieueffecten enerzijds en opgewekte energie anderzijds. Maak bovendien specifiek een afweging (onder andere vanuit esthetiek, ecologie, opbrengst en materiaalgebruik) van de verhouding rotordiameter en ashoogte. Hoewel 1:1 esthetisch gangbaar is, kan het zijn dat in dit geval, waar de voeten weinig zichtbaar zijn vanuit de openbare ruimte, een andere verhouding een betere oplossing is. Geef aan welke milieumaatregelen het uiteindelijk gekozen ontwerp bevat en wat de effectiviteit daarvan is.

¹⁷ Zie paragraaf 3.2 van de NRD.

Vergelijk de milieueffecten van het VKA met de in het MER onderzochte opstellingsalternatieven en –varianten. Hierdoor wordt voor besluitvormers, belanghebbenden en omwonenden duidelijk hoe het plan geoptimaliseerd is.

3.4 Referentiesituatie

Beschrijf de bestaande toestand van het milieu in het studiegebied. Beschrijf ook de te verwachten milieutoestand als gevolg van de autonome ontwikkeling, als referentie voor de te verwachten milieueffecten. Daarbij wordt onder de 'autonome ontwikkeling' verstaan: de toekomstige milieutoestand zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de alternatieven wordt gerealiseerd.

4 Milieugevolgen

4.1 Milieugevolgen van alternatieven/varianten

De milieugevolgen van de alternatieven en het voorkeursalternatief moeten onderling en met de referentiesituatie worden vergeleken. Doel van de vergelijking is laten zien in hoeverre de alternatieven onderling in de aard en omvang van de effecten verschillen. De Commissie heeft hiervoor de volgende aanwijzingen:

- Breng de milieueffecten van de alternatieven (ook het voorkeursalternatief) bij voorkeur in beeld op grond van kwantitatieve informatie, en op een detailniveau dat past bij het besluit.
- Onderscheid effecten die optreden tijdens de bouwfase en effecten die zich in de gebruiksfase voordoen.
- Gebruik voor het scoren van de alternatieven en varianten een beoordelingsschaal waarin verschillen in effecten tot uitdrukking komen, los van de uitvoerbaarheid ervan onder bijvoorbeeld de Wet natuurbescherming of de Omgevingswet.
- Toets alle opstellingsalternatieven op doelbereik.
- Beschrijf de milieugevolgen in Duitsland. Onderbouw aan welke wet- en regelgeving getoetst wordt en welke beoordelingsmethoden gebruikt worden.¹⁸ Geef voor effecten op Duitse zijde aan in hoeverre kan worden voldaan aan de normen die daar gelden. De Commissie wijst erop dat het MER bij voorkeur een aparte paragraaf bevat met de grensoverschrijdende milieugevolgen.¹⁹
- Onderzoek per milieueffect mitigerende maatregelen om negatieve effecten te reduceren.

Als – zoals de Commissie constateert – inderdaad sprake is van één grensoverschrijdend project inclusief de Duitse windturbines (zie paragraaf 3.1 van dit advies), dan moeten de totale milieugevolgen van het project in beeld worden gebracht. Als van één project geen

¹⁸ Voor het bepalen van stikstofeffecten mag bijvoorbeeld worden aangesloten bij de Duitse beoordelingsmethode, zie ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2510.

¹⁹ Zie het [Stappenschema bij de Gezamenlijke Verklaring Nederland en Duitsland grensoverschrijdende m.e.r.](#)

sprake is, maar van twee gescheiden projecten, dan moeten alsnog de cumulatieve milieugevolgen worden beschreven.²⁰

4.2 Natuur

Om een goede basis voor de effectbeschrijving voor natuur in het MER op te kunnen nemen, adviseert de Commissie om een globale omgevingsanalyse van het studiegebied te maken. Deze kan beperkt blijven tot de soortgroepen die belangrijke gevolgen van het windpark kunnen ondervinden, waaronder in ieder geval vogels en vleermuizen.

Effectbeoordeling in de aanleg- en gebruiksfase (algemeen)

Breng voor de aanlegfase het gebied in beeld waarbinnen beschermde soorten kunnen worden beïnvloed door werkzaamheden zoals het grondverzet, de aanleg van (tijdelijke) wegen, heien en (tijdelijke) verlaging van het grondwaterpeil. In deze fase kunnen mogelijk andere beschermde soorten negatieve gevolgen van het windpark ondervinden dan in de gebruiksfase. Ga in op de mate waarin deze effecten kunnen optreden en op maatregelen om die te beperken.

Het windpark kan in de gebruiksfase leiden tot extra sterfte onder vogels en vleermuizen door aanvaring met een turbine en/of tot aantasting van leefgebied van deze soortgroepen door barrièrewerking en/of verstoring. Daarom adviseert de Commissie een gebiedsinventarisatie op vogels en vleermuizen uit te voeren volgens de voorgeschreven monitoringprotocollen. Ga daarnaast in op de Windenergie gevoeligheidskaart.²¹

Beschrijf voor de gebruiksfase tenminste de:

- sterfte onder broedvogels, vogels die buiten het broedseizoen in het gebied verblijven, vogels tijdens de seizoenstrek en vleermuizen. Doe dit soort-specifiek waar relevant (bij trekvogels kan een beschrijving per soortgroep volstaan) en kijk voor trekvogels naar de algemeen bekende vlieghoogten van vogelsoorten en de voorgenomen hoogte van de rotorbladen;
- verstoring en de barrièrewerking (bijvoorbeeld tussen slaapplekken en foerageergebieden bij vogels en foerageroutes van vleermuizen);
- invloed van de combinaties van ashoogte en rotordiameter op het aantal slachtoffers en op de mate van verstoring en barrièrewerking bij vogels en vleermuizen;
- gevolgen van het ruimtebeslag op beschermde soorten die in of nabij het plangebied aanwezig zijn;
- maatregelen die effecten kunnen beperken of voorkomen.

De Commissie past het voorgaande hierna specifiek toe op verschillende beschermingsregimes.

²⁰ Dit laatste beschrijft de NRD ook in paragraaf 5.1.

²¹ Dit zijn kaarten met daarop gebieden waar de risico's van windturbines voor kwetsbare vogelsoorten het grootst zijn. Zie [Windenergie gevoeligheidskaart](#).

Effectbeoordeling beschermde soorten

Beschrijf de beschermde soorten die in het studiegebied aanwezig zijn en door de windturbines beïnvloed kunnen worden. Ga per functie (zoals broeden, rusten) in op de locaties waar ze voorkomen en in welke aantallen. Kwantificeer de eventuele additionele sterfte aan de hand van de 1%-mortaliteitsnorm (afzonderlijk en in cumulatie met andere windparken) voor de relevante vogel- en vleermuissoorten. Beschrijf ook de gevolgen van eventuele barrièrewerking en fysieke aantasting van leefgebied. Beschrijf indien nodig of (vanuit het voorzorgsbeginsel) wenselijk mitigerende maatregelen en schat de effectiviteit daarvan in. Beoordeel ten slotte de (cumulatieve) gevolgen voor de staat van instandhouding en motiveer (indien relevant) op grond waarvan wordt verwacht dat een ontheffing of omgevingsvergunning wordt verleend.

Bij de NRD is al een aantal vleermuis- en vogelonderzoeken gevoegd. Deze onderzoeken zijn op hoofdlijnen goed uitgevoerd. Een van de onderzoeken beschrijft dat in de periode vanaf begin maart tot half juli 2020 tellingen zijn uitgevoerd van vliegbewegingen van vogels.²² De Commissie wijst erop dat voor goed onderbouwde uitspraken in het MER tellingen in meer jaren nodig zijn, zoals het vogelonderzoek ook aanbeveelt. Dit betreft niet alleen tellingen van de broedpopulatie, maar er dient ook een (beter gekwantificeerd) inzicht gegeven te worden in de effecten op doortrekkende vogels. Kijk hierbij naar de algemeen bekende vlieghoogten van vogelsoorten en de voorgenomen hoogte van de rotorbladen. Uit de gevoeligheidsanalyse windenergie (Achtergronddocument windenergie gevoeligheidskaart vogels) komt de oostgrens van Nederland als een hoog-risicogebied naar voren.

Kies een onderzoeksgebied dat past bij de gebiedseigen soorten. Het gebied is immers ook geschikt als leefgebied voor roofvogels, zoals de Rode Wouw. Daarom is het nodig om een groter onderzoeksgebied dan 500 meter te hanteren. Bij de Rode Wouw is ieder slachtoffer een aantasting van de Staat van Instandhouding.

Effectbeoordeling beschermde gebieden

Beschrijf de mogelijke invloed van de alternatieven op beschermde natuurgebieden, zoals Natura 2000-gebieden (in Nederland en Duitsland), het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en overige provinciaal beschermde gebieden. Maak onderscheid tussen de verschillende gebieden en geef hiervan de status aan. Ook als het project niet in of direct naast een beschermd gebied ligt, kan het gevolgen hebben op een beschermd gebied (via zogenoemde externe werking) die in het MER moeten worden beschreven. Ga indien relevant in op mitigerende maatregelen.

Natura 2000-gebieden

Beschrijf voor de relevante Natura 2000-gebied(en) die via externe werking beïnvloed kunnen worden:

- de instandhoudingsdoelstellingen voor de verschillende soorten en habitattypen. Geef daarbij aan in hoeverre het instandhoudingsdoel wordt gehaald;
- de actuele populatieomvang.

Onderzoek of de alternatieven gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden en geef duidelijk aan in hoeverre het effect verschilt per alternatief. Beschrijf de eventuele (tijdelijke)

²² Zie paragraaf 4.1 van Vogelonderzoek windpark Losser/Bad Bentheim, M. Koopmans, 2020, A&W-rapport 3359#1.

toename van stikstofdepositie en de Natura 2000-gebieden die daardoor beïnvloed kunnen worden. Ga in op de mogelijkheden om die toename (per saldo) te voorkomen.

De Commissie adviseert om de gevolgen in een voortoets in een bijlage bij het MER te beschrijven en indien nodig een Passende beoordeling op te stellen, waarin getoetst wordt aan de instandhoudingsdoelstellingen. In een Passende beoordeling kunnen ook mitigerende maatregelen worden betrokken. Indien aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in een Passende beoordeling niet kan worden uitgesloten dan kan het windpark alleen gerealiseerd worden als de ADC-toets succesvol wordt doorlopen.²³ Neem dan in het MER een verkenning op van de haalbaarheid hiervan.

Overige beschermde en waardevolle gebieden

Ga in op de gevolgen voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Mochten in het gebied NNN-gronden verdwijnen²⁴ (en gecompenseerd moeten worden), laat dit dan zien in het MER. Ook kan kwaliteitsverlies van NNN optreden door geluid, barrièrewerking of optische verstoring. Bij eventuele aantasting dienen in het MER de instructieregels te worden doorlopen, zoals beschreven in de Omgevingsverordening. Breng dan in beeld welke kernkwaliteiten waaronder beheertypen (de wezenlijke kenmerken en waarden) worden beïnvloed en welke doelsoorten zich daar in welke dichtheden of aantallen bevinden.²⁵ Indien het alleen kan gaan om externe werking, dan volstaat een kwalitatieve beschrijving van eventueel kwaliteitsverlies.²⁶ Breng indien relevant maatregelen in beeld om gevolgen te voorkomen of te beperken. Indien compensatie aan de orde is, beschrijf dan in het MER hoe deze er uitziet.

De Commissie ziet dat over de grens, in Bad Bentheim, een zandwinplas ligt. Deze plas kan waardevol zijn als slaapplaats voor ganzen. Beschrijf dit in het MER, en beschrijf de versturende werking van de windturbines voor ganzensoorten die rusten op de plas.

Koppelkansen onderzoeken voor het VKA

De Commissie waardeert het feit dat de NRD aankondigt te onderzoeken of tegelijkertijd met de realisatie van het windpark bos aangeplant kan worden.²⁷ Het is niet volledig duidelijk of dit als koppelkans²⁸ wordt gezien, of als mitigerende maatregel. Als het MER dergelijke kansen in beeld brengt, kan er desgewenst in het inpassingsplan of projectbesluit voor het windpark zelf over besloten worden.

²³ De ADC-toets bestaat op grond van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming uit de volgende vragen: A: is er een alternatieve oplossing voorhanden? D: dient de activiteit een dwingende reden van groot algemeen belang? C: zijn compenserende maatregelen mogelijk om de gevolgen teniet te doen?

²⁴ Indien turbines juist buiten NNN worden geplaatst dan wordt op grond van de jurisprudentie van directe aantasting gesproken voor zover rotorbladen boven het NNN kunnen draaien ('overdraai').

²⁵ Zie [Natuurtypen](#).

²⁶ Deze gebieden kennen in Overijssel geen externe werking maar eventuele gevolgen voor de kernkwaliteiten van deze gebieden via externe werking dienen in een MER wel beschreven te worden.

²⁷ Zie paragraaf 5.8 van de NRD.

²⁸ Koppelkansen zijn kansen die meegenomen kunnen worden om andere doelen te bereiken dan strikt het doel van het windpark. De NRD vermeldt dat het windbos is ingegeven vanuit een ander provinciaal thema dan windenergie (stimuleren van biodiversiteit).

4.3 (Nationaal) Landschap

In de NRD staat dat de effecten van het windpark op het landschap kwalitatief worden beschreven.

Effecten op nationaal Landschap Noordoost-Twente

Het zoekgebied van het windpark ligt in het Nationale Landschap Noordoost-Twente. De kernkwaliteiten volgen uit de Omgevingsverordening, zoals vastgesteld door Provinciale Staten van Overijssel.²⁹ Nieuwe windturbineparken moeten minimaal 3 windturbines hebben, noodzakelijk zijn voor de opgave van duurzame energieopwekking met wind en landschappelijk ingepast worden volgens de aanwezige gebiedskenmerken.³⁰ De Commissie adviseert daarom om de effecten van het windpark op de kernkwaliteiten van dit specifieke deel uitgebreid te beschrijven. Denk ook aan effecten op cultuurhistorisch belangrijke landschappelijke en gebouwde objecten zoals, rivieren (de Dinkel), stuwwallen, landgoederen, stadsgezichten en monumenten.

Effecten op andere landschappelijke kwaliteiten

Het windpark is direct omgeven door bos en landgoederen aan de Nederlands zijde. Verder naar het westen is een kleinschalig, kronkelig coulisselandschap van heggen, houtwallen en volwassen bomen met daartussen landgoederen, erven en boerderijen. Aan Duitse zijde wordt het gebied begrensd door een industrieterrein en een ander windpark. De effecten op de ruimtelijke beleving van het landschap aan Nederlandse zijde zullen door de voorgenomen minimale (tip)hoogte van de turbines (tien keer de hoogte van volwassen bomen) aanzienlijk zijn, vooral wanneer er geen afschermdende beplanting vlakbij de waarnemer is.

Beschrijf en analyseer de karakteristieken van het omringend landschap. Beschrijf de aspecten zoals de landschappelijke patronen, de mate van openheid, de grootschalige en kleinschalige structuren, en vooral de voor gebruikers relevante zichtlijnen tussen het windpark en de omgeving. Kies daarbij standpunten waar de veranderingen goed te zien zijn, zoals plekken op veelgebruikte recreatieve (vaar)routes en plekken waar veel mensen verblijven en dus ook de meeste waarnemingen plaatsvinden. Gebruik deze informatie voor fotomontages die de effecten op de bestaande functies (zoals woningen, landgoederen en campings), patronen en structuren laten zien. Voeg er een beschrijving van het beeld aan toe en een kaart met de positie van de waarnemer.³¹ Doe dit voor de opstellingsalternatieven: de (vershoven) locaties, de beschouwde tiphoogtes en de combinaties van ashoogte en rotordiameter (zie ook hierna). Hoewel de Duitse zijde minder kwetsbaar lijkt, moeten ook de relevante effecten in Duitsland op dezelfde wijze worden beschreven en geanalyseerd, bijvoorbeeld de effecten op het dorp Holt.

Besteed afzonderlijk aandacht aan de esthetiek van de turbines en de wijze waarop recreanten nieuwe windparken kunnen beleven. Motiveer in het MER van welke verhouding rotordiameter en ashoogte wordt uitgegaan voor de opstellingsalternatieven. Als andere verhoudingen voor het voorkeursalternatief denkbaar zijn, gebruik dan een gevoeligheidsanalyse om een bandbreedte van landschappelijke effecten zichtbaar te maken.

²⁹ De kernkwaliteiten zijn (a) het samenhangende complex van beken, essen, kampen en moderne ontginningen, (b) de grote mate van kleinschaligheid, en (c) het groene karakter.

³⁰ Zie artikel 2.15.3 van de verordening.

³¹ Een goed alternatief hiervoor kan een *open source* interactief 3D-model zijn.

4.4 Gezondheid en leefomgeving (geluid, slagschaduw en veiligheid)

Breng gezondheidseffecten in brede zin in beeld

De NRD beschrijft dat in het MER de gezondheidsgevolgen worden onderzocht vanuit het thema geluid.³² De Commissie vindt het ook van belang dat het thema gezondheid aandacht krijgt in het MER. Hinder wordt als een gezondheidseffect beschouwd en het geluid van windturbines is hierbij een belangrijke factor. Er zijn echter ook andere factoren die hinder kunnen veroorzaken of verergeren zoals slagschaduw, obstakelverlichting, invloed op het landschap en de wijze waarop omwonenden in het proces worden betrokken. Ga ook op deze aspecten in, welke effecten te verwachten zijn, hoe de hinder wordt beperkt of voorkomen en in hoeverre deze effecten onderscheidend zijn voor de te onderzoeken alternatieven. Beschrijf en betrek hierbij de laatste stand van zaken over gezondheidseffecten en belevingsonderzoek bij windparken. De Commissie denkt in het bijzonder aan recente onderzoeken van het RIVM en de WHO.

Gebruik gelijk detailniveau opstellingsalternatieven en VKA

De NRD maakt met betrekking tot de leefomgevingsaspecten geen onderscheid tussen het detailniveau voor het alternatievenonderzoek en het detailniveau voor de beoordeling van het VKA. Vanwege het beperkte aantal opstellingsalternatieven kan de Commissie zich hierin vinden. Voor het VKA en de opstellingsalternatieven moeten daarom geluidcontouren en de geluidbelastingen, evenals slagschaduwbelastingen en veiligheidsrisico's op woningen en andere gevoelige bestemmingen worden bepaald. Breng ook mitigerende maatregelen in beeld.

Betrek actueel onderzoek bij normstelling(svarianten)

Geef een onderbouwing over de gehanteerde normstelling of normstellingsvarianten en de te verwachten energieopbrengst. Gebruik hierbij de informatie uit het MER. De Commissie verwijst naar een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State³³. Daaruit blijkt dat voor de normstelling gebruik kan worden gemaakt van beschikbare literatuur en onderzoek.

Afstandsnormen

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is voornemens om in het derde kwartaal van 2023 het ontwerp van de 'nationale windturbinebepalingen leefomgeving' te publiceren.³⁴ Gezien de Reactienota op zienswijzen op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor het plan-MER van augustus 2022 is de kans aanwezig dat hierin afstandsnormen worden opgenomen.³⁵ Indien dit het geval is, breng dan in beeld welke gevolgen dit heeft voor de alternatieven.

Betrek achtergrondgeluid

De Commissie adviseert om ook het referentieniveau van het achtergrondgeluid van het gebied (inclusief snelweg) te betrekken. De Commissie adviseert daartoe naast de 42 dB- en 47 dB- (zoals voorgesteld in de NRD) ook de 45 dB L_{den} -contour te bepalen, omdat dit de

³² Zie paragraaf 4.3 van de NRD.

³³ ABRvS 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1433.

³⁴ Zie de [planning](#) van de uitwerking van de normstelling.

³⁵ Zie [Documenten bij de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor de Nationale windturbinebepalingen leefomgeving](#).

WHO-advieswaarde betreft en omdat de initiatiefnemer dit als norm beoogt te hanteren.³⁶ Breng wel het aantal ernstig gehinderden zowel op basis van (alleen) windturbinegeluid als op basis van de cumulatieve geluidbelasting in beeld.

Kijk naar 35 dB L_{den}-gebied

De NRD beschrijft niet de reikwijdte tot waarop het aantal ernstig gehinderden wordt beschouwd. Ook bij een relatief lage geluidbelasting kunnen er omwonenden gehinderd zijn. Beschouw daarom het gebied waarbinnen mensen een geluidbelasting van meer dan 35 dB L_{den} vanwege windturbinegeluid kunnen ondervinden.³⁷

Laagfrequent geluid

De NRD acht een specifieke beoordeling van laagfrequent geluid van opstellingsalternatieven niet zinvol. De Commissie adviseert om wel een beschouwing over laagfrequent geluid op te nemen in het MER. Betrek hierbij de meest recente (wetenschappelijke) onderzoeken.

4.5 Obstakelverlichting

Windturbines met een tiphoogte van meer dan 150 meter of gelegen nabij primaire (water)wegen, luchthavens en laagvliegroutes moeten worden voorzien van obstakelverlichting. Dat speelt bij alle opstellingsalternatieven. Er zijn verschillende opties voor deze verlichting, die verschillen in zichtbaarheid en hinderlijkheid voor de omgeving (gezondheid en landschap). Onderzoek en beschrijf daarom in het MER, in ieder geval voor het VKA, de invloed van verlichting op de beleving van het park overdag en bij nacht. Geef aan welke opties er zijn om de hinder terug te dringen.

4.6 Energieopbrengst

Laat per opstellingsalternatief het vermogen van de windturbines en de (jaarlijkse) verwachte energieopbrengst zien. Gebruik hiervoor betrouwbare windstatistieken en (eventuele) opbrengstgegevens van operationele windturbines.

³⁶ Dit is mondeling toegelicht bij het locatiebezoek.

³⁷ Binnen dit gebied is volgens TNO-onderzoek statistisch gezien buitenshuis meer dan 1% ernstig gehinderd (en binnenshuis meer dan 0,3%). Zie Janssen, Vos & Eisses, 2008, *Hinder door geluid van windturbines*, TNO-rapport 2008-D-R1051/B, te raadplegen via [Hinder door geluid van windturbines \(tno.nl\)](http://www.tno.nl).

5 Overig

5.1 Leemten in kennis

Laat zien voor welke milieuaspecten er onvoldoende informatie is. Spits dit toe op aspecten die in de besluitvorming een belangrijke rol spelen en ga in op de consequenties. Geef ook aan hoe ontbrekende informatie op korte termijn kan worden aangevuld. Geef bovendien aan hoe de (onzekerheden in) milieugevolgen worden gemonitord, en hoe en wanneer wordt opgetreden als de milieugevolgen anders uitpakken dan gewenst.

5.2 Vorm en presentatie

De presentatie van de vergelijking van de alternatieven verdient bijzondere aandacht. Presenteer de vergelijking bij voorkeur met behulp van tabellen, figuren en kaarten. Zorg voor:

- een zo beknopt mogelijk MER dat de belangrijkste resultaten van de deelonderzoeken samenvat³⁸, en waarbij achtergrondgegevens niet in de hoofdtekst zelf staan, maar in een bijlage;
- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst;
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal, met duidelijke legenda.

5.3 Samenvatting

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers. Deze verdient daarom bijzondere aandacht. De samenvatting moet een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER en moet als zelfstandig document leesbaar zijn. Daarbij moeten de belangrijkste zaken worden weergegeven, zoals:

- de voorgenomen activiteit en de alternatieven daarvoor;
- de belangrijkste effecten voor het milieu van het windpark en de alternatieven, eventuele cumulatie daarin met andere projecten en de onzekerheden en leemten in kennis die daarbij aan de orde zijn;
- de vergelijking van de alternatieven en de argumenten voor de selectie van het voorkeursalternatief.

³⁸ Dit geldt in het bijzonder voor de ecologische onderzoeken, waarvan nu al verschillende versies met aanvullingen beschikbaar zijn.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Advies van de Commissie over het op te stellen MER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep op 24 juli 2023 het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. 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:

Ruwan Aluvihare BA. MDip LA
ir. Arjen Goutbeek
ir. Erik Koppen
mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)
ir. Kees Slingerland (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Inpassingsplan (Wet ruimtelijke ordening) of Projectbesluit (Omgevingswet) en diverse omgevingsvergunningen.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. Onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Onder de Omgevingswet is bijlage V van het Omgevingsbesluit de opvolger daarvan. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit “de oprichting, wijziging of uitbreiding van een windturbinepark” (D 22.2 onder huidig recht; C2 onder de Omgevingswet). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die waarschijnlijk in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een gecombineerd plan-/project-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluiten

Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten van de provincie Overijssel.

Initiatiefnemer besluit

Prowind B.V.

Bevoegd gezag m.e.r.-procedure

Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3725](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

