Commissie voor de
milieueffectrapportage

Windpark Beuningen

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

25 mei 2021 / projectnummer: 3543





35 JAAR
onafhankelijk en deskundig advies





1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Beuningen wil in haar buitengebied, ten zuiden van de A73 bij knooppunt Ewijk, een windpark mogelijk maken van vijf windturbines. Het beoogde windpark heeft een lijnopstelling en wordt grotendeels begrensd door agrarische gronden. De coöperatie EnergieVoorVier, Falck Renewables en Eneco willen het park samen oprichten en exploiteren. De gemeente Beuningen en de provincie Gelderland besluiten over de benodigde toestemmingen voor het windpark. Ter onderbouwing zijn de milieugevolgen onderzocht in een milieueffectrapport (hierna: MER). De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) gevraagd een advies te geven over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat blijkt uit het MER?

Het MER is een gecombineerd plan- en project-MER. Het plan-MER vergelijkt milieugevolgen van zeven alternatieven (mogelijke locaties van het windpark) op het gemeentelijk grondgebied. Vijf locatiealternatieven vallen buiten de 'zoekzone windenergie' die de gemeenteraad in 2019 heeft vastgesteld. De andere twee locatiealternatieven vormen samen de zoekzone. Het project-MER vergelijkt binnen de zoekzone drie inrichtingsalternatieven voor de opstelling en omvang van de windturbines. Inrichtingsalternatief 1 bestaat uit vier windturbines (tiphoogte van 245 meter), inrichtingsalternatief 2 uit zes windturbines (tiphoogte van 210 meter) en inrichtingsalternatief 3 uit acht windturbines (tiphoogte van 180 meter).

De vergelijking van deze inrichtingsalternatieven leidt tot een voorkeursalternatief (hierna: VKA) van vijf windturbines. Het VKA bevat een ondergrens en een bovengrens voor de windturbineafmetingen. De ondergrens wordt gevormd door een windturbinetype met een tiphoogte van 215 meter. De bovengrens is een windturbine met tiphoogte van 245 meter. Het VKA scoort negatief op de aspecten geluid, gezondheid, archeologie, externe veiligheid (wegen), landschap, Natura 2000-gebieden en beschermde soorten.[1] Het VKA scoort zeer negatief op slagschaduw en externe veiligheid (buisleidingen), maar het ontwerpbestemmingsplan bevat regels om die effecten te beperken. Daardoor wordt aan de wettelijke normen voldaan. Op externe veiligheid (risicovolle installaties) scoort het VKA ook zeer negatief, maar voldoet het aan de wettelijke normen.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie vindt het van grote meerwaarde dat - na de eerdere vaststelling van de zoekzone windenergie - in het plan-MER meerdere locatiealternatieven zijn onderzocht. Ze waardeert de uitgebreide onderbouwing van de locatiekeuze. De milieueffecten van de locatiealternatieven zijn in beeld. De resultaten zijn op overzichtelijke wijze gepresenteerd.

Ook de milieueffecten van de inrichtingsalternatieven en het VKA zijn in het project-MER goed in beeld gebracht.[2] Het MER besteedt voldoende aandacht aan de mogelijke

[1] Op één geluidsaspect (relatieve aantal woningen binnen 47 dB Lden-contour) scoort de VKA-ondergrens overigens neutraal, waar de bovengrens negatief scoort. Op slagschaduw (absoluut en relatief aantal woningen binnen de 5:40u-contour) scoort de VKA-ondergrens negatief, ten opzichte van zeer negatief bij de bovengrens.

[2] De Commissie merkt op dat in tabel 25 op p. 40 van Bijlage B (Akoestisch Onderzoek) de waarden 42 dB en 47 dB zijn verwisseld en het aantal woningen niet overeenkomt met die in het MER zelf. De (overigens juiste) conclusies in de tekst komen daardoor niet overeen met de tabel. In het MER zelf zijn wel de juiste waarden gehanteerd.

gezondheidseffecten (zoals geluidhinder, slagschaduw en veiligheid), ook onder de normen en in cumulatie met andere (geluid)bronnen. Daarbij zijn de gebruikelijke rekenmethodes gehanteerd en is ook gekeken naar recent onderzoek over gezondheidsrisico's. De mitigerende maatregelen voor geluid, slagschaduw en soortenbescherming zijn mede beschreven in de ontwerpbesluiten voor het windpark. De Commissie kan zich in deze maatregelen vinden, mits in de maatregelen voor soortenbescherming een aantal factoren wordt meegenomen.

De Commissie constateert verder dat in de keuze voor de opstelling van windturbines in het VKA – naast milieuafwegingen – ook eigendom van de grond en vergunbaarheid een rol hebben gespeeld. Het VKA bestaat door het meewegen van die belangen uit een onderbroken lijn met verschillende onderlinge afstanden tussen de windturbines. Volgens de Commissie levert dit landschappelijk een minder fraai beeld op dan bij inrichtingsalternatief 1. Hoewel het MER dat niet tot uitdrukking brengt in de eindscore op het aspect landschap van het VKA, vindt de Commissie dat de landschappelijke impact van het VKA voldoende in beeld is gebracht.

Samenvattend constateert de Commissie dat het MER logisch opgebouwd is. De milieueffecten zijn goed in beeld gebracht, onder andere via duidelijk kaartmateriaal, visualisaties en navolgbare analyses in het MER en de bijlagen. **Toch ontbreekt op één punt informatie die de Commissie essentieel vindt voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluiten over Windpark Beuningen.** Het gaat om een onderzoek naar maatregelen om stikstofeffecten tijdens de bouwfase van het windpark te beperken.



Figuur 1: Voorkeursalternatief Windpark Beuningen (bron: MER, p. 137)

Aanleiding MER

Om in Beuningen een windpark van vijf windturbines mogelijk te maken zijn diverse toestemmingen nodig, waaronder een omgevingsvergunning voor de activiteiten 'milieu' en 'bouwen', een wijziging van het bestemmingsplan en een ontheffing in het kader van de Wet natuurbescherming. De oprichting van een windturbinepark is opgenomen in categorie D22.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Voor Windpark Beuningen geldt een verplichting om een plan-MER te maken en een m.e.r.-beoordeling uit te voeren. De gemeente heeft besloten om – naast het plan-MER – een project-MER te maken zonder voorafgaande m.e.r.-beoordeling. Voor het gecombineerde plan- en project-MER wordt één procedure doorlopen.

De Commissie heeft – naast het MER en de bijlagen – het ontwerpbestemmingsplan, de ontwerpomgevingsvergunning en de ontwerpontheffing soortenbescherming (datum 4 maart 2021) ingezien.

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 het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beuningen en de gemeenteraad van die gemeente – besluit over het windpark.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer 3543 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij een advies voor de op te stellen aanvulling. Dit advies staat in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming over het windpark. Daarnaast doet de Commissie enkele aanbevelingen.

2.1 Natuur

2.1.1 Gevolgen voor Natura 2000-gebieden

De Natura 2000-gebieden Rijntakken en Veluwe zijn overbelast door een teveel aan stikstof. In die situatie leidt elke toename, hoe gering ook, tot de conclusie dat significante gevolgen niet zijn uit te sluiten. Uit de Wet natuurbescherming volgt dat een project of plan alleen kan doorgaan als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken van deze gebieden niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets met succes wordt doorlopen.

Uit het MER, de Voortoets en de AERIUS-berekening blijkt dat tijdelijk stikstof wordt uitgestoten op de gebieden Rijntakken (0,08 mol/ha/jaar) en Veluwe (0,01 mol/ha/jaar).[3] Het MER beschrijft dat deze depositie waarschijnlijk geen significant negatief effect heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van deze Natura 2000-gebieden, vanwege de geringe bijdrage en de tijdelijke aard. Omdat de volgens de Wet natuurbescherming vereiste zekerheid echter ontbreekt, concludeert het MER tegelijkertijd dat 'nader onderzoek' aan de orde is.

De Commissie onderschrijft de conclusie dat nader onderzoek – in de vorm van een Passende beoordeling – vereist is. De vergunningverlener stelt echter dat bij deze beperkte toename in de aanlegfase geen Passende beoordeling en natuurvergunning worden verlangd.[4] In het MER is daarom ook niet onderzocht hoe de tijdelijke stikstofeffecten beperkt kunnen worden. Het

[3] Zie de Voortoets, p. 15.

[4] Uit de ontwerpontheffing van de provincie Gelderland blijkt dat de provincie geen significante effecten verwacht op de kwaliteit van beschermde habitattypen of leefgebieden, wanneer de depositie op een overbelast prioritair habitat of leefgebied in een Natura 2000-gebied minder dan 0,1 mol/ha gedurende de projectduur van maximaal 2 jaar zou zijn. De tijdelijke deposities van het windpark blijven onder deze waarde. Deze grens is toegelicht in de recent verschenen Handreiking Voortoets Stikstof van BIJ12. Deze handreiking heeft betrekking op de onderbouwing in de Voortoets en is opgesteld in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

VOORLOPIG

MER behoort – los van de vereisten van de Wet natuurbescherming – wel in beeld te brengen welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn om de stikstofeffecten te beperken.[5]

De Commissie adviseert het MER aan te vullen met onderzoek naar mitigerende maatregelen om de stikstofuitstoot in de aanlegfase te beperken, voordat over het windpark besloten wordt.

Het is vervolgens aan het bevoegd gezag om tot een adequate oplossing voor dit windpark te komen. Mogelijk relevant is dat een wettelijke vrijstelling is aangekondigd voor tijdelijke stikstofemissies tijdens de bouwfase.[6]

2.1.2 Gevolgen voor beschermde soorten

Het MER berekent het aantal verwachte aanvaringsslachtoffers onder vleermuizen per jaar vanwege de windturbines. Alleen bij de rosse vleermuis kan het aantal slachtoffers hoger liggen dan de 1%-mortaliteitsnorm. In de aanvraag voor de ontheffing soortbescherming is een stilstandsvoorziening voor de rosse vleermuis opgenomen.[7] Daarmee wordt het aantal slachtoffers met 80 tot 90 procent gereduceerd. Het werkelijke aantal slachtoffers per jaar zal daardoor ruim onder de 1%-mortaliteitsnorm blijven.

De initiatiefnemer stelt voor om te beginnen met een standaardbenadering van de stilstandsvoorziening en om die vervolgens na drie jaar monitoring om te vormen tot een specifieke voorziening. De Commissie kan zich daarin vinden, onder de voorwaarde dat in de maatregelen alle relevante factoren als de windsnelheid en -richting, het seizoen, de zichtbaarheid van turbinebladen en detectiesystemen meegenomen worden.

Bij de berekening van het aantal slachtoffers onder rosse vleermuizen heeft de Commissie wel twee aandachtspunten:

- De 1%-mortaliteitsnorm is alleen relevant voor de in Nederland aanwezige populatie rosse vleermuizen. Het MER maakt bij de berekening echter geen onderscheid tussen die populatie en de internationaal doortrekkende populatie.[8] Daardoor worden de effecten overschat.
- Het MER maakt onderscheid in aanvaringskans tussen windturbines, terwijl de trefkans van iedere windturbine bij de rosse vleermuis op maximaal 1 individu moet worden gesteld.[9] Hierdoor worden de effecten onderschat.

2.2 Landschap

Het VKA scoort in het MER op het aspect landschap hetzelfde als alternatief 1. De Commissie is echter van oordeel dat de gekozen opstelling van het VKA (zie figuur 1 hiervoor) op het gebied van landschappelijke inpassing afwijkt van alternatief 1 (zie figuur 2 hierna).[10] De

---

5 Bijvoorbeeld via elektrisch materieel.

6 Zie de Wet stikstofreductie en natuurverbetering en het ontwerp-Besluit stikstofreductie en natuurverbetering, waarvan de voorhangprocedure inmiddels is afgerond.

7 Zie de ontwerpontheffing van de provincie Gelderland.

8 Dit is mondeling tijdens het startgesprek bevestigd door de initiatiefnemers, de gemeente en de provincie.

9 Rosse vleermuizen zijn minder gebonden aan terreinkenmerken dan bijvoorbeeld de gewone dwergvleermuis. Sommige windturbines hebben in het natuuronderzoek echter een aanvaringskans van 0 individuen per jaar en andere van 1.

10 Dit geeft de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit ook aan in het advies over de aanvraag om de omgevingsvergunning.

VOORLOPIG

windturbines binnen alternatief 1 vormen een continue lijn. De windturbines in het VKA staan op ongelijke afstand van elkaar. In visueel opzicht ontstaan er zo twee te onderscheiden delen, ten opzichte van een samenhangende opstelling in alternatief 1.



Figuur 2: Lijnopstelling alternatief 1 (bron: MER, p. 82)

Het MER beschouwt dit verschil in opstelling tussen het VKA en alternatief 1 zelf ook als een relevant verschil[11], maar beoordeelt het VKA landschappelijk hetzelfde als alternatief 1. Dat geldt zowel voor de scores op de verschillende criteria, die samen de landschappelijke beoordeling vormen[12], als voor het eindoordeel op het aspect landschap.[13] Het MER geeft hier geen verklaring voor.

Desondanks is de Commissie van oordeel dat dit geen essentiële tekortkoming is. Het MER is in de toelichting en visualisaties namelijk transparant over de verschillen tussen het VKA en de alternatieven, en over de landschappelijke impact van het VKA zelf. Bovendien zijn veel visualisaties beschikbaar over de landschappelijke impact van het VKA. Deze zijn in het MER opgenomen en ook beschikbaar in het online bezoekerscentrum.[14] Deze visualisaties zijn van hoge kwaliteit en vanuit verschillende standpunten opgesteld. In de visualisaties is de windturbine toegepast met de maximale rotordiameter en de minimale ashoogte. Dat is de meest afwijkende windturbine, waarvan de landschappelijke impact het grootst zou zijn. De maximale landschappelijke impact van het VKA is daardoor in beeld.

Uit het advies van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit over de omgevingsvergunning blijkt overigens dat de initiatiefnemer 'open staat voor compensatie in de vorm van extra landschapsversterking in waardevolle landschappen'.[15] De Commissie ziet dat als een reële en kansrijke optie om te compenseren voor de landschappelijke effecten van de oprichting van het windpark. Zij beveelt aan om deze compensatie in een afzonderlijk traject vorm te geven.

De Commissie wil nog een aanbeveling geven, voor het geval op termijn plannen worden ontwikkeld om meer windturbines aan Windpark Beuningen toe te voegen. Als die situatie zich voordoet, beveelt zij aan om van de opstelling in het huidige VKA alsnog een doorlopende lijn te maken. Ten oosten van de twee westelijke windturbines lijkt daar voldoende ruimte voor beschikbaar.

---

[11] Zie bijvoorbeeld de terugkerende tekst bij de beoordeling van het criterium 'beleving van het windpark in het landschap' op p. 157-158: 'daarnaast geldt ook dat wanneer er geen gelijke plaatsingsafstand is en de windturbines niet in een rechte lijn zijn gesitueerd, dit als meer storend kan worden ervaren. Het VKA is geen rechte strakke lijn.'

[12] De criteria: ruimtelijke kenmerken van het landschap; maat, schaal en inrichting van het landschap; visuele interferentie met een nabijgelegen windpark; cultuurhistorische achtergrond van het landschap; beleving van het windpark in het landschap.

[13] Zie paragraaf 11.7 van het MER en bijlage E bij het MER.

[14] Zie www.theimagineers.com/windparkbeuningen.

[15] Zie het ontwerpbesluit omgevingsvergunning van de gemeente Beuningen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie
De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het voornemen op 12 april 2021 besproken met het bevoegd gezag en de initiatiefnemers. 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:
ir. Peter van der Boom MA
drs. Sjef Jansen
mr. Roel Sillevis Smitt (secretaris)
ing. Caspar Slijpen
Marja van der Tas (voorzitter)

Besluiten waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld
Een bestemmingsplan, omgevingsvergunning en ontheffing soortenbescherming.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?
Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke activiteiten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D22.2, “de oprichting, wijziging of uitbreiding van een windturbinepark”. De gemeente heeft besloten om – naast een plan-MER – een project-MER te maken zonder voorafgaande m.e.r.-beoordeling. Daarom is een gecombineerd plan-/project-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluiten
De gemeenteraad van de gemeente Beuningen, het college van burgemeester en wethouders van die gemeente en het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland.

Initiatiefnemers
De coöperatie EnergieVoorVier, Falck Renewables en Eneco.

Bevoegd gezag m.e.r.-procedure
Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beuningen.

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 beoordeeld?
U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer 3543 in te vullen in het zoekvak.

VOORLOPIG

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

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