



## Memo

Aan: RES-regio Noord-Veluwe, t.a.v. Marnix Brongers

Van: mr. dr. D. Korsse

Datum: 6 december 2024

Inzake: Regionale verdieping planMER WiRES RES-regio Noord-Veluwe

Betreft: Harderwijk/Lorentz

---

### I. Inleiding en samenvatting

1. U heeft mij de vraag voorgelegd hoe de ontwikkeling van het windpark Lorentz in Harderwijk (hierna: het '**project Lorentz**') in aanmerking moet worden genomen bij de voorbereiding van de regionale verdieping die in opdracht van de RES-regio Noord-Veluwe wordt opgesteld van het plan-MER WiRES (hierna: het '**plan-MER**'). Het plan-MER is gericht het actualiseren van het provinciale windbeleid en het waarborgen van de RES'en. Het plan-MER wordt opgesteld door de provincie Gelderland en vijf RES-regio's.
2. Het project Lorentz is bij de voorbereiding van het plan-MER tot nu toe (impliciet) beschouwd als een autonome ontwikkeling. Het bestemmingsplan dat voor het project Lorentz is vastgesteld, is echter door de Afdeling bestuursrechtspraak vernietigd in een uitspraak van 3 april 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:1401). U veronderstelt daarom dat het project niet langer als een autonome ontwikkeling kan worden beschouwd. Omdat de ontwikkeling van project Lorentz mogelijk alsnog wordt voortgezet, wordt ingezet op het behoud van het zoekgebied door het in het plan-MER te benoemen. Dat staat op het eerste gezicht echter op gespannen voet met de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (hierna: de '**NRD**') die aan het plan-MER ten grondslag ligt. Door de aan- en uitvliegroute van vliegveld Lelystad is de maximale tiphoogte van de windturbines in project Lorentz namelijk 146,3 meter, hetgeen aanzienlijk lager is dan de referentieturbines die in de NRD zijn gehanteerd om de zoekgebieden in het plan-MER te selecteren (met een tiphoogte van tenminste 178,5 meter).
3. RES-regio Noord-Veluwe en de gemeente Harderwijk zien nu drie mogelijkheden om in het plan-MER om te gaan met project Lorentz. Dit zijn:
  - a. het zoekgebied Lorentz opnemen in de regionale aanvulling van het plan-MER en dat project ook beoordelen;
  - b. het zoekgebied Lorentz niet opnemen in de regionale aanvulling en dus ook niet beoordelen;
  - c. het zoekgebied Lorentz wel opnemen in de regionale aanvulling van het plan-MER, maar het project niet beoordelen.
4. U ziet optie c als de meest kansrijke, maar vraagt zich af of het proces en de inhoud dan op juridisch juiste wijze doorlopen en onderbouwd worden. In dat licht heeft u mij de volgende vraag voorgelegd:



*Moeten we in de regionale aanvulling van het plan-MER voor regio Noord-Veluwe zoekgebied Lorentz opnemen? En waarom wel/niet? Met als uitgangspunt het windpark Lorentz (RvS-proof) te kunnen realiseren?*

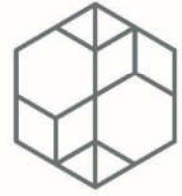
5. In dit memo wordt geadviseerd om project Lorentz als een autonome ontwikkeling in de regionale verdieping van het plan-MER te benoemen. In de regionale verdieping kan worden onderbouwd waarom aan deze kwalificatie wordt vastgehouden. Het voordeel daarvan is dat de ontwikkeling van project Lorentz een plaats krijgt in het plan-MER, ook zonder dat het zoekgebied hoeft te worden onderzocht of onderbouwd. Voor die onderbouwing kan worden teruggevallen op het project-MER dat bij de voorbereiding van het (vernietigde) bestemmingsplan is opgesteld. Dat project-MER kan eventueel (onder gemeentelijke regie) worden aangevuld met haalbaarheidsstudie waarin het project wordt beoordeeld in het licht van de strengere geluids- en afstandsnormen die worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

## **II. Verhouding tussen provinciale zoekgebieden en project Lorentz**

6. De reden om het project Lorentz een plaats te willen geven in (de regionale verdieping van) het plan-MER is om te voorkomen dat het plan-MER een belemmering gaat vormen voor de toekomstige realisatie van het project.
7. In dat verband is van belang dat het plan-MER als zodanig geen juridisch bindende status heeft, maar slechts een instrument is om de aanwijzing van zoekgebieden voor windturbines te onderzoeken en te onderbouwen. Op pagina 6 van de NRD wordt hierover opgemerkt:

*“Doel is de ruimtelijke onderbouwing op regionaal afwegingsniveau te versterken en te verbeteren, zodat de ruimtelijke onderbouwing voor gemeenten makkelijker en beter is. Door het plan-MER te benutten hoeven gemeente in veel gevallen geen plan-MER bij hun eigen ruimtelijke plannen meer te op te stellen.”*

8. Het plan-MER onderbouwt dus (in positieve zin) dat de daarin genoemde zoekgebieden uit het oogpunt van de milieugevolgen van de daar te realiseren windturbines aanvaardbaar zijn. Dat moet niet worden omgedraaid. De omstandigheid dat een locatie niet wordt genoemd in het plan-MER, betekent niet (in negatieve zin) dat de milieueffecten van windturbines op die locatie onaanvaardbaar zijn.
9. De manier waarop het plan-MER doorwerkt in de besluitvorming over project Lorentz, hangt af van de manier waarop dat plan-MER wordt vertaald in plannen die wél (een zekere) juridische binding hebben, zoals het windbeleid, de RES en de provinciale omgevingsverordening. Hierbij staat art. 5.88 lid 1 van de omgevingsverordening centraal. Daarin is bepaald dat de planologische besluiten waarmee een grondslag wordt geboden voor de ontwikkeling van windturbines, in overeenstemming moet zijn met het regionaal programma energiestrategie. Hieruit volgt dat het zoekgebied Lorentz een plek behoudt in de RES, ook na actualisatie daarvan op grond van het plan-MER. Daarvoor hoeft het zoekgebied echter niet in het plan-MER te worden opgenomen.
10. Dit neemt natuurlijk niet weg dat de actualisatie van het RES (en daarmee de daarop te baseren planologische besluitvorming) op gespannen voet kan komen te staan met het plan-MER, als daaruit zou volgen dat het zoekgebied Lorentz niet langer kan worden beschouwd als een geschikte locatie om windturbines te ontwikkelen. Andersom kan het (politiek-bestuurlijk) juist behulpzaam zijn als de ontwikkeling van project Lorentz uitdrukkelijk wordt benoemd en in aanmerking wordt genomen in het plan-MER.



### III. Project Lorentz als autonome ontwikkeling

11. U vraagt zich af of het project Lorentz in (de regionale verdieping van) het plan-MER nog als een autonome ontwikkeling kan worden aangemerkt, nu het bestemmingsplan is vernietigd en de benodigde planologische grondslag voor de ontwikkeling van het project ontbreekt. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend.
12. In dit verband kan er in de eerste plaats op worden gewezen dat de term 'autonome ontwikkeling' geen juridisch begrip is. Bepalend is art. 11.3 lid 1 onder b van het Omgevingsbesluit, waarin wordt bepaald dat een plan-MER informatie moet bevatten over "de relevante aspecten van de bestaande staat of kwaliteit van het milieu en de mogelijke ontwikkeling daarvan als het plan of programma niet wordt uitgevoerd." Uit dit artikel volgt niet dat 'mogelijke ontwikkelingen' slechts in aanmerking mogen worden genomen als daarvoor een planologisch besluit is vastgesteld. Onder 'autonome ontwikkelingen' wordt bedoeld op de relevante, toekomstige ontwikkelingen (niet zijnde het plan zelf) waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat ze zullen gaan plaatsvinden én die van invloed zijn op de referentiesituatie.
13. De NRD staat er evenmin aan in de weg dat project Lorentz in het plan-MER als autonome ontwikkeling wordt aangemerkt. Formeel gezien is de NRD slechts een richtinggevend document, dat kan worden aangepast en bijgesteld. Inhoudelijk is van belang dat het begrip 'autonome ontwikkelingen' op pagina 40 van de NRD als volgt wordt gedefinieerd:

*"de situatie die tot en met 2030 zou ontstaan als gevolg van de autonome ontwikkelingen; dat wil zeggen de situatie die in de toekomst zal ontstaan ook al wordt het voornemen en wat daaruit voortkomt niet gerealiseerd. Autonome ontwikkelingen zijn op zichzelf staande ontwikkelingen waarover reeds besluitvorming heeft plaatsgevonden, die zonder de voorgenomen activiteiten in het plan-MER ook zouden plaatsvinden."*

Uit deze definitie volgt niet dat sprake moet zijn van een vastgesteld bestemmingsplan. Over project Lorentz heeft feitelijk besluitvorming plaatsgevonden in de vorm van de vaststelling van een bestemmingsplan, het verlenen van een omgevingsvergunning en het verlenen van een natuurvergunning. Dat het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning vervolgens zijn vernietigd, maakt dit niet anders. In de NRD is geen rekening gehouden met de situatie dat de planologische grondslag voor de autonome ontwikkeling wordt vernietigd. Het ligt daarom in de rede om aan te sluiten bij de bedoeling van de bepaling, namelijk dat projecten waarvan ten tijde van de plan-m.e.r.-procedure aannemelijk is dat ze worden gerealiseerd buiten het plan-MER om, in het plan-MER als autonome ontwikkeling worden beschouwd. Het project Lorentz is bij die interpretatie een autonome ontwikkeling zolang de gemeente geen afstand van het project heeft genomen.

14. In de regionale verdieping van het plan-MER kan daarom worden onderbouwd dat project Lorentz ondanks de vernietiging van het bestemmingsplan als een autonome ontwikkeling wordt beschouwd. Daarbij kan in aanmerking worden genomen dat de uitspraak van de Afdeling het project niet categorisch uitsluit. Daarin is slechts geoordeeld dat onvoldoende is gemotiveerd dat het project uitvoerbaar is, omdat binnen de risicocontour van één van de turbines een bedrijfsgebouw staat dat als kwetsbaar object wordt aangemerkt en nog geen oplossing is bereikt met de eigenaar van dat gebouw.



15. Het plan-MER zelf hoeft hier niet voor te worden aangepast. Daarin (althans: in de versie van 12 april 2024) wordt het project Lorentz op p. 47 uitdrukkelijk benoemd als autonome ontwikkeling die deel uitmaakt van de referentiesituatie.

#### **IV. Haalbaarheidsstudie project Lorentz in plan-MER**

16. Als het project Lorentz in het plan-MER als een autonome ontwikkeling wordt aangemerkt, dan komt dat project (als onderdeel van de referentiesituatie) los te staan van het plan-MER en worden de effecten van het project niet opnieuw beoordeeld. Hoewel een nieuwe beoordeling als voordeel kan hebben dat hiermee de actuele haalbaarheid van het project kan worden beoordeeld in het licht van de strengere normen die in het Bkl zullen worden opgenomen, zou een dergelijke beoordeling moeilijk zijn in te passen in het plan-MER en de NRD die daaraan ten grondslag ligt. De inhoud van deze beide documenten is immers toegesneden op referentieturbines met een grotere tiphoogte dan waarvoor het zoekgebied Lorentz ruimte biedt. Op pagina 29 van de NRD wordt opgemerkt dat deze grotere hoogte gekozen is, omdat een windturbine op land kleiner dan 120 m ashoogte en een turbinevermogen van minder dan circa 3,6 MW onder de huidige financiële aannames niet realistisch is. Kortom, de beoordeling van project Lorentz zou het plan-MER uit zijn verband trekken en vragen oproepen over de richting die in de NRD gekozen is.
17. Hier komt bij dat een beoordeling van project Lorentz niet nodig is voor zover kan worden teruggevallen op het project-MER dat bij de voorbereiding van het (vernietigde) bestemmingsplan is opgesteld. Mogelijk is een aanvullende beoordeling gewenst om dat onderzoek te actualiseren, maar dat kan ook los van het plan-MER. Bovendien wordt hiermee gewaarborgd dat het bevoegd gezag voor het opstellen van het MER in gemeentelijke handen blijft en niet – via het plan-MER – op het provinciaal niveau belandt.

\*\*\*