

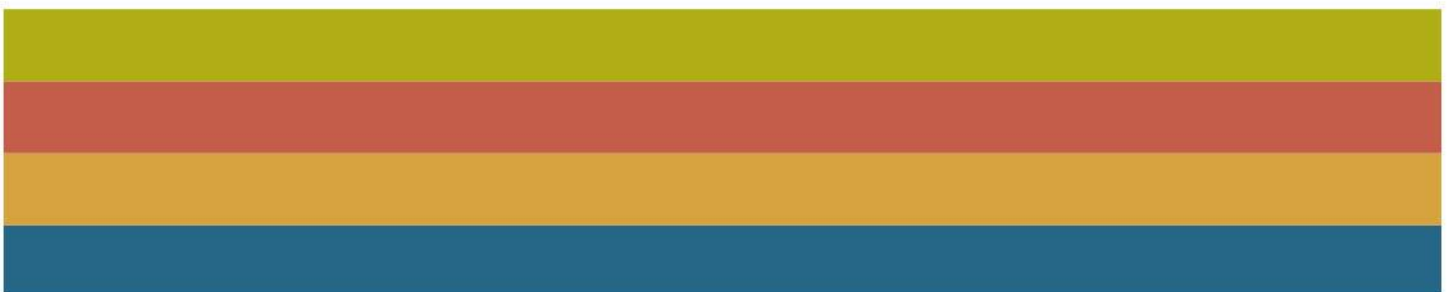
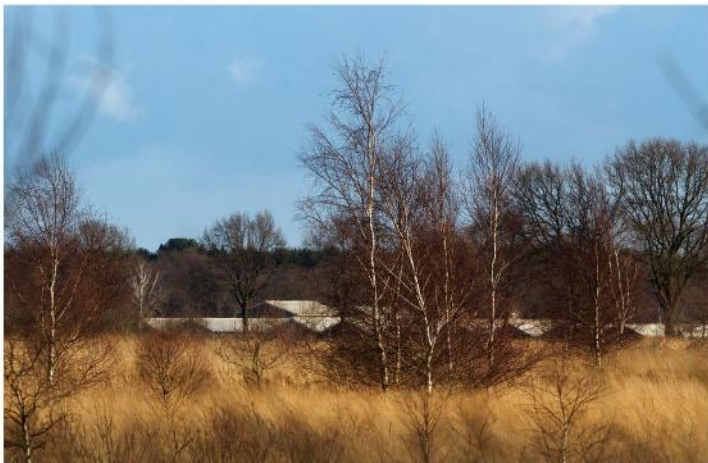


Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Windpark Fryslân

Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport

22 februari 2016 / projectnummer: 2673



# 1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

Windpark Fryslân B.V. en betrokken overheden hebben het voornemen om een windpark in het IJsselmeer te realiseren. Het windpark, genaamd Windpark Fryslân, ligt in het noordelijk deel van het IJsselmeer, nabij de Afsluitdijk in de gemeente Sudwest Fryslân (provincie Fryslân). Om het windpark te kunnen realiseren stellen de Ministers van Economische zaken en van Infrastructuur en Milieu een inpassingsplan op en zijn onder andere een omgevingsvergunning, waterwetvergunning en een vergunning Natuurbeschermingswet 1998 nodig. Ter ondersteuning van het besluitvormingsproces daarover wordt een Milieueffectrapport (MER) opgesteld.

De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'<sup>1</sup>) is gevraagd zich tussentijds uit te spreken over de juistheid en de volledigheid van het MER van 14 juli 2015. Zij heeft daarbij aanvullende informatie betrokken die zij tijdens haar adviestraject heeft ontvangen van de initiatiefnemer.<sup>2</sup>

Alvorens in te gaan op het oordeel wil de Commissie het bijzondere karakter van dit voornemen benadrukken. In Nederland en elders in de Europese Unie worden hoogst zelden ruimtelijke ingrepen van grote omvang gepland *in* Natura 2000-gebieden. Hoewel de Natuurbeschermingswet 1998, het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden, dergelijke ontwikkelingen niet op voorhand in de weg staat, brengt dit een complex toetsingstraject met zich mee. De initiatiefnemer is zich daarvan bewust en heeft geïnvesteerd in natuuronderzoek teneinde een zo goed mogelijk beeld te geven voor de gevolgen voor Natura 2000-waarden. Ook de schaal van dit effectonderzoek is bijzonder en mag niet onbenoemd blijven.

De Commissie stelt vast dat het MER veel bruikbare informatie van hoge kwaliteit bevat. De teksten zijn overzichtelijk gestructureerd, goed leesbaar en voorzien van duidelijk beeldmateriaal. In het bijzonder de rol van het ontwerpproces in de vormgeving van alternatieven en de visualisaties en effectbeschrijving voor landschap kan als voorbeeld dienen voor toekomstige MER'en met vergelijkbare onderwerpen.

Ondanks de veelheid aan informatie acht de Commissie met het MER nog onvoldoende aangetoond dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten. In hoofdstuk 2 wordt dit oordeel nader toegelicht. In hoofdstuk 3 doet de Commissie aanbevelingen waarmee zij een bijdrage hoopt te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming.

---

<sup>1</sup> De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De Commissie heeft haar advies gebaseerd op het MER, d.d. 14 juli 2015.

<sup>2</sup> D.d. 21 januari 2016.

## 2. Gesignaleerde tekortkoming

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

### 2.1 Effectbeschrijving natuur

De initiatiefnemer heeft veel geïnvesteerd in ecologisch vooronderzoek en het opstellen van documenten die de onderbouwing vormen voor de informatie over ecologie in het MER en de Passende beoordeling. Op grond van deze informatie acht de Commissie de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden, de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN en beschermde soorten afdoende beschreven voor zover deze niet op (leefgebieden van) vogels betrekken hebben. In het hiernavolgende gaat de Commissie nader in op de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van vogels in de Natura 2000-gebieden IJsselmeer en Waddenzee.

#### 2.1.1 Gevolgen voor Zwarte Stern in Natura 2000-gebied IJsselmeer

In het MER<sup>3</sup> is aangegeven dat de additionele cumulatieve sterfte van Visdief en Zwarte Stern 1% of meer van de natuurlijke sterfte kan bedragen, waardoor significante gevolgen niet op voorhand zijn uit te sluiten. In het MER zijn daarom twee mitigerende maatregelen uitgewerkt: de stilstandvoorziening en de natuurvoorziening (eiland met ondiepe luwe zone). Op grond van veldonderzoek in de nazomer van 2015 is de initiatiefnemer inmiddels voornemens om (naast de natuurvoorziening) een andere maatregel door te voeren, namelijk het aanpassen van de hoogte van de tiplaaft<sup>4</sup> van de turbine van 30 naar 40m. Het aantal aanvaringslachtoffers bij de Visdief neemt daardoor met 90% af en van de Zwarte Stern met 50%.<sup>5</sup> Het veldonderzoek heeft uitgewezen dat 7% van de Zwarte Sterns op een hoogte van 25–50m vliegt. Aan de hand van een model dat gebruikt is bij de effectbeoordeling van offshore-windparken is vervolgens ingeschat dat 2,5% van de totale flux<sup>6</sup> op 25–50m boven de 40m vliegt. Het aantal aanvaringslachtoffers bedraagt bij een tiplaaft van 40m ca. 20–30 vogels per jaar, net onder de 1%-mortaliteitsnorm (30 vogels).

De Commissie vindt de doorvertaling van het aantal aanvaringslachtoffers van de flux boven de 25m naar de flux boven de 40m bij de Zwarte Stern niet helder. Ze vraagt zich af of deze doorvertaling wel uitgaat van een worst case-situatie. Dat klemmt te meer omdat het ingeschatte aantal slachtoffers per jaar zich net onder de mortaliteitsnorm (30 vogels) bevindt en het aantal vogels ruim onder de instandhoudingsdoelstelling ligt. Verder vraagt de Commissie zich af wat de gevolgen zijn voor trekkende Zwarte Sterns<sup>7</sup> (seizoenstrek) die in de sche-

---

<sup>3</sup> Zie o.a. Passende beoordeling, pagina 115–118.

<sup>4</sup> Laagste punt van de rotorbladen.

<sup>5</sup> Notitie Pondera aan provincie Fryslân d.d. 18 januari op basis van het rapport “Zwarte Sterns en Visdieven in het plan-gebied van Windpark Fryslân” van Bureau Waardenburg.

<sup>6</sup> Totale aantal vliegbewegingen.

<sup>7</sup> Ongeveer 90% van de Europese broedpopulatie verblijft in de zomer enige tijd in het IJsselmeergebied (LWVT/Sovon 2002).

mer of donkere uren kunnen arriveren en daarbij vanaf grote hoogte kunnen dalen. Dit gedrag wijkt sterk af van foerageerbewegingen en slaaptrek.<sup>8</sup> De Commissie acht het voorstelbaar dat het te verwachten aantal aanvaringslachtoffers daardoor per saldo hoger kan uitvallen.

De Commissie adviseert in nader te onderbouwen dat significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstelling van de Zwarte Stern in Natura 2000-gebied IJsselmeer zijn uit te sluiten.

### 2.1.2 Gevolgen voor Toppereenden in Natura 2000-gebied IJsselmeer

Voor de Topper wordt een jaarlijks aantal aanvaringslachtoffers voorzien van ca. 130–140 vogels/per jaar en in cumulatie (met staand want visserij) van 300–310 vogels/jaar bij een 1% mortaliteitsnorm van 399 vogels/jaar. Dit effect wordt als niet-significant beoordeeld. De Commissie plaatst daarbij de volgende kanttekeningen:

- bij de gemiddeld jaarlijkse natuurlijke sterfte wordt uitgegaan van 52% (tegen 29% resp. 35% bij verwante soorten als Kuifeend en Tafeleend).<sup>9</sup> Dit is gebaseerd op informatie in BTO birdfacts, <sup>10</sup> in dit geval een IJslandse studie uit 1962 van terugmeldingen van dode (geringde) Toppers. Dit werpt de vraag op hoe representatief (worst case) deze studie is, ook afgezet tegen andere schaarse bronnen<sup>11</sup>, waarden die bij genoemde verwante soorten en soorten met vergelijkbare habitateisen<sup>12</sup> worden vermeld. Indien een met verwante soorten vergelijkbare natuurlijke sterfte wordt aangehouden wordt de 1% mortaliteitsnorm in cumulatie (ruim) overschreden.
- In de Passende beoordeling wordt aangegeven dat maximaal de helft van de foeragerende vogels vanaf de dagrustplaatsen richting het plangebied vliegt. Een deel daarvan zal uitwijken naar andere foerageergebieden. De Commissie vraagt zich af welke gebieden dat zijn en of de foerageercondities (energetisch gezien) gemiddeld genomen vergelijkbaar zijn met de huidige situatie. Verwacht mag worden dat deze uitwijkgebieden te beschouwen zijn als suboptimale gebieden (althans van mindere kwaliteit dan de huidige gebieden), resulterend in hogere sterfte. Dit zou eigenstandig al een significant effect kunnen zijn, terwijl deze kans groter wordt in samenhang met extra sterfte en aantasting leefgebied en in cumulatie met andere plannen en projecten in het studiegebied.
- De natuurvoorziening wordt als mitigerende maatregel genoemd maar uit het MER wordt niet duidelijk in welke mate Toppers daarvan zullen profiteren.<sup>13</sup> De notitie van Arcadis<sup>14</sup> geeft hierover ook geen duidelijkheid.

De Commissie adviseert nader te onderbouwen dat significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstelling van de Toppereend in Natura 2000-gebied IJsselmeer zijn uit te sluiten.

<sup>8</sup> Voor de wegtrek is dit beschreven in LWVT/Sovon (2002). Vogeltrek over Nederland (pagina 162–163).

<sup>9</sup> Passende beoordeling, pagina 93.

<sup>10</sup> Bijlage D–9 Effectrapport Natuur, pagina 65.

<sup>11</sup> Flint et al. 2006. Population Dynamics of Greater Scaup Breeding on the Yukon–Kuskokwim Delta, Alaska. Wildlife Monographs. Het hier genoemde sterftcijfer van 19% is mogelijk evenmin representatief omdat een andere populatie betreft.

<sup>12</sup> Natuurlijke sterfte Zwarte Zee-eend (22%).

<sup>13</sup> O.a. Pagina 111 Passende beoordeling. Daarin wordt gesproken over een positief effect op 1.000-en rustende en 10-tallen foeragerende (duik)eenden.

<sup>14</sup> Verkenning Werkeiland-/Natuureiland Windpark Fryslân d.d. 7 juli 2015.

### 2.1.3 Gevolgen voor visetende watervogels in relatie tot de natuurvoorziening

Het initiatief leidt tot verstoring van soorten die zich onder de instandhoudingsdoelstelling bevinden, waaronder de visetende watervogels Grote zaagbek en Fuut. De Commissie stelt vast dat niet is ingegaan op de gevolgen voor de recreatievaart, die per saldo niet zal toenemen maar waarvan de vaarbewegingen wel kunnen veranderen. Het is niet onwaarschijnlijk dat recreanten een 'rondje om het windpark' zullen varen waardoor de verstoring groter is dan nu voorzien. Juist recreatievaart kan vanwege de onvoorspelbaarheid een verstrend effect hebben op watervogels. Dit brengt met name voor de Fuut extra risico's met zich mee omdat de meest kwetsbare periode (ruiperiode in juli) samenvalt met de piek in de vaarrecreatie. Het studiegebied lijkt bovendien een relatief groot deel van de 'populatie' in het IJsselmeer te herbergen.<sup>15</sup> Hierdoor kan de instandhoudingsdoelstelling verder buiten bereik komen. In de Passende beoordeling wordt gesteld dat de negatieve effecten van het windpark op watervogels door de aanleg van de natuurvoorziening volledig gemitigeerd worden. Uit de notitie van Arcadis maakt de Commissie op dat de oppervlakte aan luwtezones gering is. Onduidelijk is in hoeverre de beschikbaarheid, bereikbaarheid en vestigingscondities van vis<sup>16</sup> hierdoor dusdanig zal toenemen dat de verwachte afname van visetende watervogels daarvoor gemitigeerd zal worden.

De Commissie adviseert nader te onderbouwen dat het mitigerende effect van de natuurvoorziening voldoende is om significant negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstelling van watervogels uit te kunnen sluiten.

### 2.1.4 Externe werking op de Waddenzee

Het initiatief ligt op korte afstand van het Natura 2000-gebied Waddenzee. De kortste afstand bedraagt 850m. Diverse vogelsoorten uit de Waddenzee (o.a. Topper, Kleine mantelmeeuw, Visdief en Zwarte Stern) gebruiken het IJsselmeer om te foerageren of passeren het windpark bij foerageervluchten. Voor deze soorten worden aanvaringsslachtoffers en barrièrewerking niet uitgesloten, maar deze gevolgen worden als zodanig beperkt ingeschat dat significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen worden uitgesloten<sup>17</sup>.

De Commissie acht onvoldoende onderbouwd dat significante gevolgen zijn uit te sluiten. Dit geldt in het bijzonder voor de Toppers die overdag rusten op de Waddenzee en 's nachts in het IJsselmeer foerageren. Gesteld wordt dat in de winter 2011/2012 geen vliegbewegingen van Toppers werden vastgesteld<sup>18</sup>. Daarmee is niet duidelijk of bedoeld wordt dat in dat winterhalfjaar ook geen vliegbewegingen plaats vonden en wat dit betekent voor de situatie in de jaren erna. Elders in het MER<sup>19</sup> wordt bovendien gesteld dat 'maximaal de helft van de vogels vanaf de dagrustplaatsen (die zich in belangrijke mate ook in de Waddenzee bevinden)<sup>20</sup> het IJsselmeer opvliegt in de richting van het plangebied en dat een klein deel van de duikeenden zal uitwijken naar andere foerageergebieden'. Op grond hiervan acht de Commissie, ook met het oog op cumulatie met andere plannen en projecten rond de Afsluitdijk, en verschillen van

<sup>15</sup> Achtergrondrapport 'Huidige natuurwaarden in plangebied windpark Fryslân'.

<sup>16</sup> In ondiep water kan het ook te warm worden voor vis.

<sup>17</sup> Passende beoordeling, pagina 101-102.

<sup>18</sup> Achtergrondrapport Huidige natuurwaarden in plangebied windpark Fryslân, pagina 75-76.

<sup>19</sup> Bijlage d-9, Effectrapport natuur, pagina 57-58.

<sup>20</sup> Cervencí A. et al. 2012. Winter distribution of Greater Scaup *Aythya marila* in relation to available food resources. Journal of Sea Research.

jaar tot jaar, niet aangetoond dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebied Waddenzee zijn uit te sluiten.

De Commissie adviseert nader te onderbouwen dat (via externe werking) significante gevolgen voor de het leefgebied van Topper in Natura 2000-gebied Waddenzee door het voorneemen zelf dan wel in cumulatie zijn uit te sluiten.

### 2.1.5 Eindconclusie effectbeschrijving natuur

De Commissie adviseert nader te onderbouwen dat met de stilstand- en natuurvoorziening of met andere mitigerende maatregelen aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten. Zij merkt op dat uit de natuurwetgeving volgt dat, indien deze zekerheid niet verkregen kan worden, in het kader van het doorlopen van de ADC-toets<sup>21</sup>, alternatieve oplossingen inclusief alternatieven voor ruimtelijke invulling (locatiealternatieven) en turbinevermogens in beeld komen.

## 3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

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

### 3.1 Onderbouwing locatie en vermogens

De keuze om een grootschalig windpark (>100 MW) in het IJsselmeer te realiseren is genomen in de Structuurvisie Wind op Land, mede op basis van een door de Commissie beoordeelde Plan-MER. De keuze om de opgave van de provincie Fryslân (530,5 MW) grotendeels via de locatie in het IJsselmeer te realiseren (316 MW) lijkt vooral bestuurlijk van aard te zijn geweest. De verdeling van die Friese opgave over IJsselmeer en andere locaties is onderwerp geweest in twee provinciale ontwerp-structuurvisies (waarvan een met plan-MER) die niet vastgesteld zijn, discussies in Provinciale Staten, het advies van de Commissie Winsemius en een motie de Vries in de Tweede Kamer (die een maximum stelde van 250 MW aan het park in het IJsselmeer). Niet duidelijk is of en zo ja welke milieuargumenten daarbij een rol hebben gespeeld, en evenmin staat vast welke andere locaties in de provincie uiteindelijk het andere deel van de provinciale opgave voor hun rekening moeten nemen.

Juist omdat een formele onderliggende visie ontbreekt, adviseert de Commissie aan te geven:

- a) of en zo ja welke milieuafwegingen een rol hebben gespeeld bij de keuze voor het realiseren van 316 MW windvermogen in het IJsselmeer (en niet bijvoorbeeld 250 MW uit de motie),

---

<sup>21</sup> 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;
- 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.

b) welke andere locaties het restant van de Friese opgave zullen verzorgen, voor zover nu bekend, en c) welke kansen qua energieopbrengst in relatie tot natuur- en milieueffecten mogelijk zijn blijven liggen bij onderzochte locaties die zijn afgevallen.

De Commissie merkt op dat de locatieonderbouwing van extra belang wordt als aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet kan worden uitgesloten en de ADC-toets doorlopen wordt / moet worden. Zoals in hoofdstuk 2 gemeld kunnen daar alternatieve locaties en/of alternatieven voor ruimtelijke invulling van de huidige locaties en voor turbinevermogens in beeld komen. In dit verband is het ook relevant dat uit het MER blijkt dat alternatieven die uitgaan van 6MW-turbines beperktere negatieve effecten op vogels kennen dan die uitgaande van 4MW-turbines.

### 3.2 Onderbouwing keuze voorkeursalternatief

In het voorkeursalternatief wordt niet voor alternatieven met een kleiner aantal, grotere turbines gekozen, ofschoon zoals beschreven in het MER (bijlage D), deze positievere effecten kennen dan alternatieven met een groter aantal, kleinere turbines. Aangeven is dat de keuze is gevallen op 3-4 MW-turbines, voornamelijk op basis van de economische uitvoerbaarheid (SDE-subsidiesystematiek, lagere aanschafkosten) en een kleiner risicoprofiel. Hoewel de Commissie deze argumentatie plausibel acht, is niet duidelijk in hoeverre overwegingen in de sfeer van economische uitvoerbaarheid doorslaggevend zijn geweest en of grotere turbines economisch *haalbaar* zijn. De Commissie adviseert om dit ten behoeve van de verdere besluitvorming transparanter (financieel / technisch) te onderbouwen.

### 3.3 Effectboekhouding IJsselmeer

Gezien de grote hoeveelheid onderhanden zijnde plannen en projecten in en rond het IJsselmeer geeft de Commissie het bevoegd gezag in overweging om een 'effectboekhouding' voor het IJsselmeer gebied bij te gaan houden. Daarmee kan worden ingespeeld op de risico's van cumulatieve effecten en eventuele synergiemogelijkheden. Het 'Kader Ecologie en Cumulatie (KEC)' voor de Noordzee kan hiervoor als inspiratie dienen.

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

**Initiatiefnemer:** Windpark Fryslân B.V.

**Bevoegd gezag:** de Ministers van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu, de Provincie Fryslân en de gemeenteraad van Súdwest Fryslân

**Besluit:** vaststellen of wijzigen van inpassingsplan en diverse vergunningen

**Categorie Besluit m.e.r.:** D22.2

**Activiteit:** Realisatie van een windpark in het Friese deel van het IJsselmeer, nabij de Afsluitdijk.

### **Procedurele gegevens:**

Adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 27 april 2012

Aankondiging start procedure: 18 mei 2012

Ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 18 mei 2012 t/m 28 juni 2012

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 17 juli 2012

Aanvraag tussentijds toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 19 november 2015

Tussentijds toetsingsadvies uitgebracht: 22 februari 2016

### **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:

dhr. ir. P. van der Boom

dhr. dr. G.P.J. Draaijers (secretaris)

dhr. ir. W.H.A.M. Keijsers

dhr. dr. G.W.N.M. van Moorsel

dhr. dr. M.J.F. van Pelt

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

dhr. ing. R.L. Vogel

### **Werkwijze Commissie bij toetsing:**

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>



**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar:

- Milieueffectrapport Windpark Fryslân, deel A, B, C en D, incl. bijlagen, Pondera Consult, 14 juli 2015;
- Passende Beoordeling Windpark Fryslân, incl. bijlagen, Pondera Consult, 13 juli 2015;
- Diverse documenten ontvangen van Pondera Consult, d.d. 21 januari 2016.

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.

**Bezoekadres**

A. v. Schendelstraat 800  
3511 ML Utrecht

**Postadres**

Postbus 2345  
3500 GH Utrecht

t 030-2347666  
e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

