

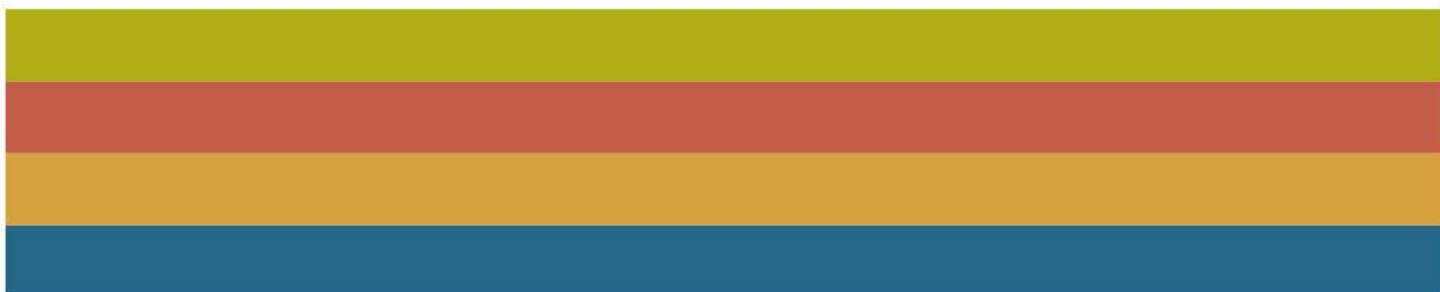
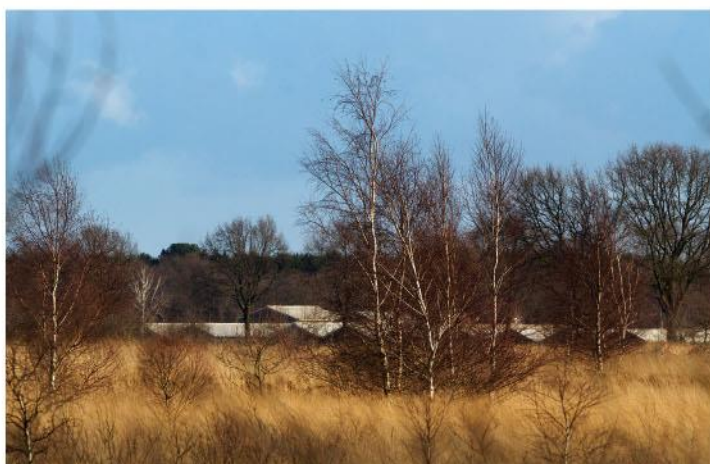


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Windpark Fryslân

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

4 juli 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, een waterwetvergunning en een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig. Ter ondersteuning van het besluitvormingsproces daarover wordt een Milieueffectrapport (MER) opgesteld. De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'¹) is gevraagd zich uit te spreken over de juistheid en de volledigheid van het MER, inclusief de aanvulling daarop.

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.

In haar tussentijds advies, d.d. 19 februari 2016 heeft de Commissie aangegeven dat met het MER, ondanks de veelheid aan informatie, nog onvoldoende aangetoond was dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten. Meer specifiek had dit betrekking op de gevolgen voor de Zwarte Stern en Toppereend (hierna Topper) in Natura 2000-gebied IJsselmeer, de gevolgen voor visetende watervogels in relatie tot de natuurvoorziening en de externe werking op Natura 2000-gebied Waddenzee. Naar aanleiding hiervan heeft de initiatiefnemer een aanvulling op het MER opgesteld (Aanvulling MER windpark Fryslân). De Commissie heeft deze aanvulling, tezamen met de informatie opgenomen in de zienswijzen, betrokken bij haar oordeelsvorming. Ook is kennis genomen van het ontwerp-inpassingsplan.

Uit de nieuwe informatie komt naar voren dat met een minimale tiplaagte van 40 meter of hoger significante gevolgen voor de Zwarte Stern het Natura 2000-gebied IJsselmeer zijn uit te sluiten. Significante gevolgen voor de Topper acht de Commissie echter alleen met extra mitigerende maatregelen uit te sluiten. Te denken valt aan het verder (gericht) optimaliseren van de natuurvoorziening, een stilstandvoorziening tijdens risicovolle vliegperiodes en/of het verder verlagen van sterfte door de staandwantvisserij. De Commissie acht voldoende onderbouwd dat significante gevolgen voor visetende watervogels en externe werking op Natura 2000-gebied Waddenzee zijn uit te sluiten. Indien een tiplaagte van 50m wordt aangehouden

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectstukken, voor zover digitaal beschikbaar, vindt u door op www.commissiemer.nl projectnummer 2673 in te vullen in het zoekvak. De Commissie heeft haar advies gebaseerd op het MER, d.d. 14 juli 2015 en de aanvulling op het MER, d.d. 17 mei 2016.

dan zal het aantal vogelslachtoffers lager uitvallen. Dit is bij de bepaling van benodigde mitigerende maatregelen voor de Topper mogelijk een belangrijk aandachtspunt.

Gegeven bovenstaande kanttekeningen is de Commissie van oordeel dat met de aanvulling het MER de informatie biedt om het milieubelang voldoende mee te kunnen wegen in de besluitvorming. Zij adviseert de nieuwe informatie over de mitigerende maatregelen te betrekken bij de besluitvorming over het inpassingsplan en de vergunningen.

Het MER bevat veel bruikbare informatie van hoge kwaliteit en is voorzien van duidelijk kaartmateriaal. De teksten zijn overzichtelijk gestructureerd en goed leesbaar. 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.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. Allereerst worden, onder de kop 'MER' de bevindingen uit de tussentijdse toetsing herhaald, waarna wordt ingegaan op de aanvulling. In hoofdstuk 3 doet zij aanbevelingen waarmee zij een bijdrage hoopt te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming.

2. Toelichting op het oordeel

2.1.1 Gevolgen voor Zwarte Stern in Natura 2000-gebied IJsselmeer

MER

In het MER² 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 tiplaaft³ van de turbine van 30 naar 40m. Het aantal aanvaringsslachtoffers bij de Visdief neemt daardoor met 90% af, en van de Zwarte Stern met 50%.⁴ 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 flux⁵ op 25–50m boven de 40m vliegt. Het aantal aanvaringsslachtoffers 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 aanvaringsslachtoffers 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

² Zie o.a. Passende beoordeling, pagina 115–118.

³ Laagste punt van de rotorbladen.

⁴ 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.

⁵ Totale aantal vliegbewegingen.

het aantal vogels ruim onder de instandhoudingsdoelstelling ligt. Verder vraagt de Commissie zich af wat de gevolgen zijn voor trekkende Zwarte Sterns⁶ (seizoenstrek) die in de schemer of donkere uren kunnen arriveren en daarbij vanaf grote hoogte kunnen dalen. Dit gedrag wijkt sterk af van foerageerbewegingen en slaaptrek.⁷ De Commissie acht het voorstelbaar dat het te verwachten aantal aanvaringslachtoffers daardoor per saldo hoger kan uitvallen.

De Commissie heeft geadviseerd in een aanvulling op het MER nader te onderbouwen dat significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstelling van de Zwarte Stern in Natura 2000-gebied IJsselmeer zijn uit te sluiten.

Aanvulling op het MER

In de aanvulling op het MER is nader ingegaan op de informatie in het MER over de hoogteverdeling van de Zwarte Stern, gebaseerd op de resultaten van het veldwerk uit 2015. Aangezien de hoogteverdeling een beperkt aantal punten bevatte, is de curve van het hoogteprofiel van een vergelijkbare soort (Visdief) benut. Hierbij is als worst-case uitgangspunt aangehouden dat niet 7% van de zwarte sterns boven de 25 meter vliegt, zoals blijkt uit het veldonderzoek, maar 10% boven de 30 meter. De verificatie bevestigt daarbij de gehanteerde waardes aangezien deze overeenkomen met de op basis van het hoogteprofiel van de Visdief gehanteerde percentages van 2,5% voor 40m en 0,5 % voor 50m. De Commissie is van oordeel dat met de aanvulling een goede indruk is verkregen van de bandbreedte aan onzekerheden.

In de aanvulling op het MER is aangegeven dat het vlieggedrag van de Zwarte Stern tijdens seizoenstrek bij aankomst of vertrek in het IJsselmeer kan afwijken van de foerageervluchten in de tussenliggende periode. Gemotiveerd wordt dat de aantallen vliegbewegingen in het plangebied een fractie bedragen van het totale aantal vliegbewegingen in de piektijd. De Commissie acht het met de MER-schrijvers aannemelijk dat het van hoge hoogte naar beneden 'vallen' bij aankomst met name plaatsvindt bij de randen van het IJsselmeer of bij slaapplaatsen waar reeds Zwarte Sterns aanwezig zijn. Er is daarom geen reden om aan te nemen dat het aantal aanvaringsslachtoffers daardoor hoger kan uitvallen dan becijferd.

- *Mits een minimale tiplaagte van 40 meter of hoger wordt aangehouden, en uitgaande van de 1% mortaliteitsnorm⁸, acht de Commissie met de aanvulling voldoende aangetoond dat significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstelling van de Zwarte Stern in Natura 2000-gebied IJsselmeer zijn uit te sluiten. Zij merkt daarbij op dat de aantallen*

⁶ Ongeveer 90% van de Europese broedpopulatie verblijft in de zomer enige tijd in het IJsselmeergebied (LWVT/Sovon 2002).

⁷ Voor de wegtrek is dit beschreven in LWVT/Sovon (2002). Vogeltrek over Nederland. (pagina 162-163).

⁸ In 2004 heeft het Hof van Justitie van de EU het zgn. ORNIS-mortaliteitscriterium toelaatbaar bevonden. Dit criterium houdt in dat iedere tol van minder dan 1% van de jaarlijkse sterfte van de betrokken populatie voor de soorten die niet mogen worden gejaagd, en van 1% van de te bejagen soorten, als maatstaf kan worden gebruikt. De ABRvS heeft overwogen dat dit criterium ook gehanteerd kan worden als uitgangspunt bij de bepaling of de te verwachten aantallen vogelslachtoffers door windturbines significante gevolgen kunnen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van het beïnvloede Natura 2000-gebied.

Zwarte Sterns in het IJsselmeer zich ruim onder de instandhoudingsdoelstelling bevinden⁹. Om het aantal slachtoffers door het windpark verder te beperken kunnen additionele mitigerende maatregelen overwogen worden, bijvoorbeeld het stilzetten van de turbines in de voor Zwarte Stern meest kwetsbare periode (nazomer).

2.1.2 Gevolgen voor Toppers in Natura 2000-gebied IJsselmeer

MER

Voor de Topper wordt een jaarlijks aantal aanvaringsslachtoffers voorzien van ca. 130–140 vogels per jaar en in cumulatie (met staandwantvisserij) 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).¹⁰ Dit is gebaseerd op informatie in BTO birdfacts,¹¹ 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 bronnen¹², waarden die bij genoemde verwante soorten en soorten met vergelijkbare habitateisen¹³ 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.¹⁴ De notitie van Arcadis¹⁵ geeft hierover ook geen duidelijkheid.

De Commissie heeft geadviseerd in een aanvulling op het MER nader te onderbouwen dat significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstelling van de Topper in Natura 2000-gebied IJsselmeer zijn uit te sluiten.

⁹ In de zienswijzen van Vogelbescherming Nederland en It Fryske Gea/Natuurmonumenten wordt gesteld dat de negatieve populatie-ontwikkeling betrokken zou moeten zijn bij de bepaling van de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen.

¹⁰ Passende beoordeling, pagina 93.

¹¹ Bijlage D-9 Effectrapport Natuur, pagina 65

¹² 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.

¹³ Natuurlijke sterfte Zwarte Zee-eend (22%).

¹⁴ O.a. Pagina 111 Passende beoordeling. Daarin wordt gesproken over een positief effect op 1.000-en rustende en 10-tallen foeragerende (duik)eenden.

¹⁵ Verkenning Werkeiland-/Natuureiland Windpark Fryslân d.d. 7 juli 2015.

Aanvulling op het MER

Natuurlijke sterfte

Op basis van beschikbare literatuur is in de aanvulling op het MER de gemiddelde jaarlijkse natuurlijke sterfte verlaagd van 52 naar 33%. Op basis van data van ecologisch verwante soorten is als laagste waarde volledigheidshalve ook een natuurlijke sterfte van 19% genoemd. De Commissie acht dit representatieve percentages.

Aantasting leefgebied/barrièrewerking

In de aanvulling op het MER is nader ingegaan op aantasting leefgebied. Het plangebied wordt vanwege de windturbines minder geschikt als rustgebied (overdag) of foerageergebied ('s nachts). Aangegeven wordt dat het voedselaanbod voor Toppers die gebruik maken van het plangebied relatief laag is. Mede als gevolg daarvan wordt verondersteld dat er geen sprake is van een dagelijkse gerichte foerageertrek over grote afstand en daarmee ook geen sprake van barrièrewerking. Omdat nabijgelegen foerageergebieden een vergelijkbaar voedselaanbod kennen op dezelfde afstand van de dagrustplaatsen is er voor Toppers die uitwijken geen sprake van suboptimale foerageergebieden en is er geen aanleiding om een hogere sterfte te verwachten. Dit zou te meer gelden omdat door de aanleg van de natuurvoorziening nieuw rust- en foerageergebied voor Toppers wordt gerealiseerd. De Commissie plaatst bij bovenstaande de volgende kanttekeningen:

- Langs de Afsluitdijk bevinden zich overdag grote aantallen Toppers die daar slapen en 's nachts foerageren in het IJsselmeer en de Waddenzee. In het MER wordt aangegeven dat het zwaartepunt van (s' nachts) foeragerende Toppers buiten het plangebied ligt omdat daar de foerageeromstandigheden beter zijn. Tegelijkertijd wordt gesteld dat een groot aandeel van de Toppers zich tijdens de slaaptrek over een afstand van gemiddeld 1–2 kilometer verplaatst¹⁶. Naar de Commissie begrijpt gaat het daarbij om vliegbewegingen van de rustgebieden langs de Afsluitdijk naar foerageergebieden in Waddenzee én IJsselmeer. Dit werpt de vraag op of de foerageercondities in het plangebied wel zo beperkt zijn als in het MER en de aanvulling betoogd. Zij acht dan ook niet uitgesloten dat de kwaliteit van het foerageergebied meer kan worden beïnvloed dan in het MER en de aanvulling ingeschat. De vragen over barrièrewerking en kwaliteit van het leefgebied voor zover het de rustfunctie betreft acht de Commissie in de aanvulling voldoende beantwoord.
- Voor de Toppers ontstaat door de aanleg van de natuurvoorziening weliswaar rustgebied, maar de Commissie acht het onzeker of daarmee ook de gelegenheid om te foerageren op benthos (zoetwatermosselen) en macrofauna verbetert.¹⁷ Deze mosselen zijn afhankelijk van fytoplankton en de aanvoer daarvan is in een luwtegebied beperkt. Voor de driehoeksmosselen is hard substraat in de vorm van stortsteen wel gunstig, maar het is onduidelijk of dat het voorgaande compenseert. Het positieve effect van de natuurvoorziening voor de Topper acht de Commissie minder zeker dan in het MER wordt verondersteld.

Cumulatie

In de aanvulling op het MER is aangegeven dat de staandwantvisserij niet betrokken hoeft te worden bij de cumulatietoets omdat dit bestaand gebruik is. Tegelijkertijd wordt in vergelijking tot het MER een ander jaarlijks sterftecijfer door bijvangst genoemd (30 in plaats van

¹⁶ Zie Aanvulling op het MER, blz. 16.

¹⁷ Zie Aanvulling op het MER blz. 25–26.

160), mochten toch de effecten van staandwantvisserij voor de Toppereend betrokken moeten worden. De Commissie plaatst bij bovenstaande de volgende kanttekeningen:

- Staandwantvisserij is een activiteit/project waarvoor periodiek Natuurbeschermingswetvergunningen worden afgegeven. Om deze reden moet deze activiteit betrokken worden in de cumulatietoets.
- De gehanteerde 30 slachtoffers van bijvangst zijn gebaseerd op een kleine steekproef.¹⁸ Witteveen en Bos komt in een eerdere studie uit op 87 Toppers per jaar.¹⁹

Indien van gemiddeld 87 dode Toppers per jaar door de staandwantvisserij als worst case wordt uitgegaan, een gemiddelde jaarlijkse sterfte van 33% en een tiplaagte van 40 meter²⁰ komt het totale aantal slachtoffers uit op 197–207/jaar, onder de 1%-mortaliteitsnorm van 253 Toppers. Indien de absoluut laagste jaarlijkse natuurlijke sterfte van 19% zou worden aangehouden dan zou de 1%-mortaliteitsnorm (van 146 Toppers) in deze situatie in cumulatie overschreden kunnen worden. Naast de extra sterfte kunnen barrièrewerking, aantasting leefgebied en tijdelijke (aantal jaren durende) onrust door andere projecten in de directe omgeving (versterking Afsluitdijk, aanleg vismigratierivier, wellicht verbreding sluizen Kornwerderzand) van invloed zijn op de instandhoudingsdoelstelling in Natura 2000-gebied IJsselmeer. Anderzijds is het naar verwachting (nog niet bekende) positieve effect van de natuurvoorziening nog niet meegenomen in de cumulatietoets, en wordt er het MER en in de aanvulling terecht op gewezen dat de soort zich inmiddels net boven de instandhoudingsdoelstelling bevindt.²¹

- *Uit de optelsom van genoemde onzekere effecten trekt de Commissie de conclusie dat significante gevolgen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling van de Toppereend in Natura 2000-gebied IJsselmeer alleen met extra (mitigerende) maatregelen zijn uit te sluiten. Te denken valt aan het verder (gericht) optimaliseren van de natuurvoorziening, een stilstandvoorziening tijdens risicovolle vliegperiodes, en/of verder verlagen van de sterfte door de staandwantvisserij.*

2.1.3 Gevolgen voor visetende watervogels in relatie tot de natuurvoorziening

MER

Het initiatief leidt tot verstoring van soorten die zich beneden 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 toemen 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 verstorend 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 vaarrecre-

¹⁸ In bijlage 1 van de Nbw-vergunning is aangegeven dat in de gecontroleerde netten in het IJsselmeer en Markermeer zes vogels zijn aangetroffen (vier in het IJsselmeer), waaronder één Toppereend.

¹⁹ Deze studie wordt ook genoemd in de aanvulling (pag. 6).

²⁰ De Commissie is bij de toetsing uitgegaan van de tiplaagte van 40m omdat die als vertrekpunt van de aangevraagde Nbw-vergunning is gehanteerd. Indien op grond van de vergunning een tiplaagte van 50m dient te worden aangehouden dan zal het aantal vogelslachtoffers lager uitvallen (pag. 19 van de aanvulling). Dit is bij de bepaling van mitigerende maatregelen mogelijk een belangrijk aandachtspunt.

²¹ Berekend over de laatste vijf seizoenen.

atie. Het studiegebied lijkt bovendien een relatief groot deel van de 'populatie' in het IJsselmeer te herbergen.²² 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 vis²³ hierdoor dusdanig zal toenemen dat de verwachte afname van visetende watervogels daardoor gemitigeerd zal worden.

De Commissie heeft geadviseerd in een aanvulling op het MER 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.

Aanvulling op het MER

In de aanvulling op het MER is, mede op basis van waarnemingen van recreatievaart in een veldonderzoek naar Zwarte Stern en Visdief in de zomer van 2015, onderbouwd dat het aantal vaarbewegingen in het gebied gering is en als gevolg van het windpark ook niet zal toenemen. Indien sprake is van het ontstaan van min of meer vaste routes zal het effect van verstoring op visetende watervogels bovendien eerder afnemen dan toenemen. In dat geval neemt de voorspelbaarheid en daarmee de gewenning door vogels namelijk toe. De Commissie onderschrijft de conclusie in de aanvulling op het MER dat negatieve gevolgen van verstoring door de recreatievaart op de instandhoudingsdoelstellingen van soorten zijn uit te sluiten.

In de aanvulling op het MER is, op basis van ervaringen bij bestaande onderwaterstructuren en literatuurgegevens, geconcludeerd dat door de aanleg van de vooroever zowel het aanbod als de diversiteit aan vis zal toenemen. Dit zal naar verwachting bijdragen aan een versterking van de draagkracht van het IJsselmeer voor visetende watervogels. De Commissie acht deze conclusie plausibel.

2.1.4 Externe werking op de Waddenzee

MER

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, zodat significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen worden uitgesloten²⁴.

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

²² Achtergrondrapport 'Huidige natuurwaarden in plangebied windpark Fryslân'.

²³ In ondiep water kan het ook te warm worden voor vis.

²⁴ Passende beoordeling, pagina 101-102.

van Toppers werden vastgesteld²⁵. Daarmee is niet duidelijk of bedoeld wordt dat in dat winterhalfjaar ook geen vliegbewegingen plaatsvonden en wat dit betekent voor de situatie in de jaren erna. Elders in het MER²⁶ wordt bovendien gesteld dat ‘maximaal de helft van de vogels vanaf de dagrustplaatsen (die zich in belangrijke mate ook in de Waddenzee bevinden)²⁷ 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 jaar tot jaar, niet aangetoond dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebied Waddenzee zijn uit te sluiten.

De Commissie heeft geadviseerd in een aanvulling op het MER nader te onderbouwen dat (via externe werking) significante gevolgen voor de leefgebied van Topper in Natura 2000-gebied Waddenzee door het voornemen zelf dan wel in cumulatie zijn uit te sluiten.

Aanvulling op het MER

Omdat de populaties Toppers van de Waddenzee en het IJsselmeer ecologisch niet goed te scheiden zijn, en er ter hoogte van het plangebied geen sprake is van een dagelijkse uitwisseling van Toppers, zijn bij de beoordeling van de effecten in het kader van de Nb-wet de effecten van het windpark geheel toegekend aan het IJsselmeer. Ook is in de aanvulling op het MER inzichtelijk gemaakt welke consequenties het voor de beoordeling heeft indien een deel van de effecten wordt toegeschreven aan de Waddenzee. Uitgangspunt daarbij zijn de geactualiseerde percentages natuurlijke sterfte voor de Topper (gemiddeld 33% per jaar). De Commissie onderschrijft de conclusie dat significant negatieve effecten van het windpark op het behalen van de instandhoudingsdoelen van de Topper in de Waddenzee, met inbegrip van de voorziene mitigerende maatregelen en in cumulatie met de staandwantvisserij, kunnen worden uitgesloten.

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 Friesland (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 zijn vastgesteld. Ook is in het maatschappelijk/politiek debat discussie geweest waarbij gepleit

²⁵ Achtergrondrapport Huidige natuurwaarden in plangebied windpark Fryslân, pagina 75–76.

²⁶ Bijlage d-9, Effectrapport natuur, pagina 57–58.

²⁷ Cervenci A. et al. 2012. Winter distribution of Greater Scaup *Aythya marila* in relation to available food resources. Journal of Sea Research 73: 41–48.

werd voor een lager totaal te realiseren windvermogen (Commissie Winsemius en een motie De Vries c.s. in de Tweede Kamer). Niet duidelijk is of en zo ja welke milieuargumenten uiteindelijk een rol hebben gespeeld bij het te realiseren windvermogen, 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:

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

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 op vogels kennen dan alternatieven met een groter aantal, kleinere turbines. In het MER is aangegeven 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. De Commissie signaleert dat in de aanvulling een minimale tiplaagte van 40 meter wordt aangehouden waardoor grotere turbinevermogens ook technisch geen reële mogelijkheid meer lijken te zijn. De Commissie adviseert ten behoeve van de verdere besluitvorming de keuze voor de 3–4 MW-turbines transparant (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 IJsselmeergebied 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 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

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 18 februari 2016

Ter inzage legging van de informatie over het voornemen 4 maart t/m 15 april 2016

Toetsingsadvies uitgebracht: 4 juli 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
- Aanvulling MER Windpark Fryslân, 17 mei 2016

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 800
3511 ML Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

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

