

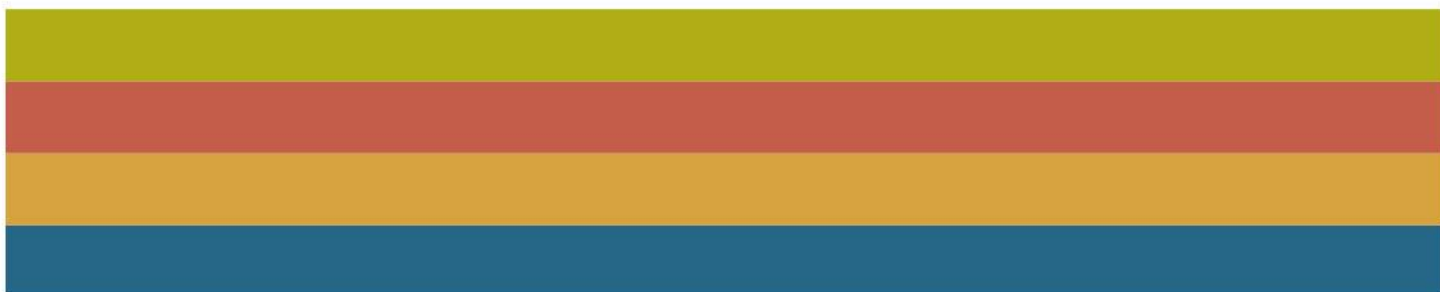
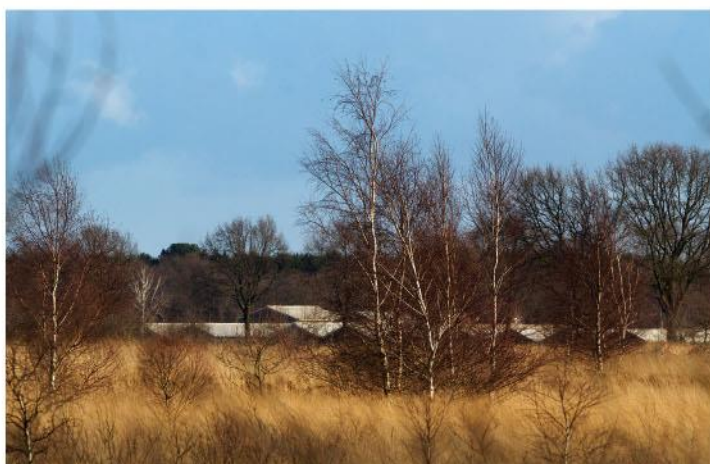


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Net op Zee Borssele

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

31 mei 2016 / projectnummer: 3025



1. Oordeel over het MER en de aanvulling daarop

TenneT wil toekomstige windparken bij Borssele aansluiten op het elektriciteitsnet.¹ Om deze parken te verbinden met hoogspanningsstations in de kustregio moeten kabels gelegd worden. Ook het hoogspanningstation Borssele moet daarvoor worden aangepast. Het project is Net op zee (NOZ) Borssele genaamd. De ministers van Economische zaken en van Infrastructuur en Milieu besluiten binnenkort over het inpassingsplan en over de diverse vergunningen. Voorafgaand zijn de milieugevolgen van het te nemen besluit onderzocht in een milieueffectrapport (MER). De ministers hebben de Commissie² gevraagd het rapport te beoordelen op juistheid en volledigheid.

Bevindingen MER en aanvulling

Voor de platforms op zee zijn vier potentiële kabeltracés naar het hoogspanningsstation bij Borssele geïdentificeerd. Het MER geeft informatie over de vier verschillende tracés en vergelijkt de milieueffecten hiervan. Tracés die gedeeltelijk over land gaan hebben met name effecten op bodem, grondwater en natuur. Bij bodem en grondwater zijn er aanzienlijke verschillen in milieueffecten tussen de tracés. De tracés die vooral door zee lopen hebben vooral effecten op beschermde natuur. De Commissie is van mening dat de keuzemogelijkheden om bij het inpassingsplan rekening te houden met het milieu goed in beeld zijn gebracht. Ze vindt het meerwaarde hebben dat het MER ook inzicht geeft in de kosten en andere maatschappelijke aspecten, die van belang waren bij de totstandkoming van het voorkeustracé.

Het valt de Commissie op dat de ontwerpbesluiten³ waarvoor het MER is opgesteld mitigerende maatregelen voorschrijven (bijvoorbeeld op het vlak van natuur en archeologie) die niet in het MER beschreven zijn en/of verder gaan dan in het MER noodzakelijk wordt geacht.

De Commissie constateerde eerder dat in het MER nog belangrijke informatie over natuur en morfologie ontbrak.⁴ De minister en TenneT hebben deze informatie laten aanvullen. Uit de aanvulling blijkt dat de verstoring van vogels op hoogwatervluchtplaatsen langs de Westerschelde door heiwerkzaamheden geen ontoelaatbare gevolgen heeft voor de natuurdoelen. Voor beperking van de verstoring worden geluidsreducerende maatregelen voorgeschreven. De aanvulling geeft aan dat om ontoelaatbare gevolgen door onderwatergeluid op Bruinvis- sen te voorkomen eveneens mitigerende maatregelen nodig zijn. De aanvulling bevat tot slot nieuw morfologieonderzoek. Op basis hiervan is nu besloten dat de kabel dieper begraven moet worden om blootspoelen en herstelwerkzaamheden (en daaraan verbonden milieugevolgen) zoveel mogelijk te voorkomen.

Oordeel

De Commissie is van oordeel dat in het MER én de aanvulling voldoende milieu-informatie aanwezig is om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen bij de besluitvorming. De Commissie adviseert de aanvulling zo spoedig mogelijk openbaar te maken.

In het volgende hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe.

¹ TenneT heeft de rol van ontwikkelaar en beheerder van het Net op zee, zie verder de gewijzigde Elektriciteitswet 1998.

² De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Zie ook www.commissiemer.nl door in het zoekvak het projectnummer 3025 in te geven.

³ Bijvoorbeeld in de ontwerp-Watervergunningen, -Nbwetvergunning en de ontheffing ikv de Flora- en faunawet. Zie

⁴ <http://api.commissiemer.nl/docs/mer/p30/p3025/a3025vts.pdf>.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Natuur

2.1.1 Effecten op vogels op hoogwatervluchtplaatsen (HVP's)

MER

Uit het MER en de Passende Beoordeling (PB) blijkt dat zich nabij het hoogspanningsstation hoogwatervluchtplaatsen bevinden. Deze worden gebruikt door o.a. steltlopers die in de Westerschelde overwinteren en/of daar gedurende de trekperiode verblijven. Ze foerageren bij laagwater op platen en schorren en verblijven tijdens hoogwater op de hoogwatervluchtplaatsen. Voor de meeste van deze soorten gelden instandhoudingsdoelstellingen in het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe. De PB laat zien dat twee hoogwatervluchtplaatsen die binnen de 51 dB(A)-geluidcontour van heiwerkzaamheden liggen tijdelijk worden verstoord. Gesteld wordt dat de aanwezige steltlopers tijdens het heien het gebied zullen mijden⁵. Dat wordt niet bezwaarlijk geacht omdat elders voldoende foerageergebied en HVP-locaties over blijven. De PB geeft geen onderbouwing voor deze stelling. Daarbij knelt dat een deel van de soorten zich onder de instandhoudingsdoelstelling bevindt omdat de foerageercondities niet op orde zijn⁶. Op basis van het MER, de PB en het inpassingsplan is het voor de Commissie niet duidelijk op grond waarvan aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe is uit te sluiten.

Aanvulling

De aanvulling maakt duidelijk in welke mate de HVP-en verstoord worden en wat dit betekent voor de instandhoudingsdoelstellingen voor vogelsoorten in het Natura 2000-gebied. Uit de aanvulling blijkt nu dat het knelpunt zich beperkt tot Rosse grutto en Scholekster.⁷

Dat deze soorten kunnen uitwijken is naar mening van de Commissie nog steeds beperkt gemotiveerd, waarbij knelt dat de twee hierboven genoemde soorten zich onder de instandhoudingsdoelstelling bevinden. Het is denkbaar dat de afstand tussen foerageergebieden en alternatieve HVP-en nu groter wordt wat leidt tot meer energieverlies en/of stress. De verstoring is echter tijdelijk (maximaal vier maanden). TenneT heeft in de aanvulling ook aangegeven extra mitigerende maatregelen te zullen nemen vanuit het voorzorgsbeginsel, waarmee de geluidsbelasting door de heiwerkzaamheden wordt verminderd en de verstoringduur wordt verkort. De Commissie vindt het – rekening houdend met deze extra mitigatie – aanvaardbaar dat aantasting van natuurlijke kenmerken door heiwerkzaamheden is uit te sluiten.

⁵ *'...Aanwezige steltlopers zullen tijdens het heien het gebied met een geluidbelasting > 51 dB(A) vermijden, alsook de directe omgeving van de overige werkzaamheden. Het oppervlak aan laagdynamisch litoraal gebied waarover verstoring plaatsvindt is beperkt en vrijwel te verwaarlozen ten opzichte van het totale aanbod aan laag-dynamische litorale gebieden. Er is daarnaast voldoende geschikt foerageergebied in de directe omgeving voorhanden, waar naartoe uitgeweken kan worden...'*

⁶ Hoogwatervluchtplaatsen bevinden zich op vaste, rustige en ten opzichte van foerageergebieden energetisch gezien gunstige gelegen locaties. Indien overtuigende vogels moeten uitwijken naar andere vluchtplaatsen zou dit (tijdelijke) gevolgen kunnen hebben voor de draagkracht van het gebied. Voor een nadere beoordeling is informatie over omvang en soortensamenstelling van belang.

⁷ De Bonte Strandloper komt er in erg lage aantallen voor.

2.1.2 Effecten op Bruinvissen door onderwatergeluid

MER

De PB bij het MER geeft aan dat de effecten op Bruinvissen door onderwatergeluid afkomstig van heiwerkzaamheden van het platform aanzienlijk zijn.⁸ Ook wordt aangegeven dat de effecten van het voornemen kunnen cumuleren met zes andere activiteiten zoals heuvelen in de vaargeul van de Westerschelde. De PB geeft op pagina 118 en 119 aan dat voor heiwerkzaamheden de regels (zie tabel 33 PB) die gelden voor de bouw van de windturbine-funderingen voor de kavelbesluiten Borssele gehanteerd zullen worden. Het MER geeft daarbij aan dat van soft start gebruik gemaakt zal worden.⁹ Op pagina 119 van de PB is aangegeven dat de berekeningen om de mitigatie te bepalen nog uitgevoerd moeten worden. Met toepassing van de regels uit tabel 33 stelt de PB dat er geen onaanvaardbare effecten op Bruinvissen optreden.

De Commissie vindt het in beginsel aannemelijk dat ontoelaatbare effecten vermeden worden indien aansluiting wordt gezocht bij maatregelen zoals beschreven in de kavelbesluiten.¹⁰ Het MER/PB moet echter wel een helder beeld geven van de effecten van het voornemen op Bruinvissen afzonderlijk en in cumulatie, zodat de te nemen mitigerende maatregelen kunnen worden bepaald en beoordeeld. Dit beeld ontbreekt in het MER (en de bijbehorende PB).

Het ontwerp-inpassingsplan maakt overigens in haar overzicht van de benodigde mitigerende maatregelen geen melding van effecten door onderwatergeluid op Bruinvissen en daarom benodigde mitigerende maatregelen. De ontwerp Nb-wetvergunning wel, deze hanteert echter andere (strengere) waarden dan de PB op pagina 118 noemt (geluidsnorm 55-63 palen in plaats van 35-38 palen). De onderbouwing hiervan is de Commissie niet bekend. Wat de afzonderlijke bijdrage is van het NOZ Borssele is voor de Commissie niet duidelijk.

Aanvulling

In de aanvulling wordt de in de PB gevolgde werkwijze nader uitgelegd. De aanvulling laat zien dat bij het modelmatig vaststellen van de effecten van heien op bruinvissen is uitgegaan van een worst-case situatie. Deze keuze voor een worst-case is gemaakt met als uitgangspunt dat de informatie in deze fase nog niet volledig is. Zodra de werkwijze bekend is, worden aanvullende berekeningen gedaan. De huidige modelberekeningen laten zien dat de normen voor Bruinvissen op 750 meter van het heien overschreden worden. Hieruit blijkt dat aanvullende mitigerende maatregelen nodig zijn. Deze zullen gevonden worden in het aanpassen van het heischema, bijvoorbeeld door het gebruik van een lagere hei-energie, en/of door het nemen van aanvullende geluiddempende maatregelen. De maatregelen zullen dusdanig van aard zijn dat met de uiteindelijke werkwijze de norm op 750 meter niet overschreden wordt. Wanneer uit de berekeningen van de daadwerkelijke werkwijze blijkt dat de normen voor bruinvissen op 750 meter van het heien niet overschreden worden, worden geen aanvullende maatregelen genomen. Met deze werkwijze wordt gegarandeerd dat de staat van instandhouding van Bruinvissen niet nadelig door het voornemen wordt beïnvloed.

⁸ Op pagina 118 van de PB wordt aangegeven dat het effect op Bruinvissen waarvoor in Natura 2000-gebied Vlake van de Raan een instandhoudingdoelstelling is geformuleerd *'...op geen enkel moment in het jaar verwaarloosbaar is'*.

⁹ De wijze waarop en de effectiviteit van de in de PB genoemde maatregel soft start is nog onbekend. Nu is onduidelijk of Bruinvissen (en ook zeehonden) voldoende tijd hebben om bij een gemiddelde zwemsnelheid tijdig uit het voor hun gevaarlijke gebied te geraken.

¹⁰ Zie hiervoor het MER en passende beoordeling over de kavelbesluiten Borssele I en II.

De Commissie mist in de aanvulling nog de cumulatieve effecten met de bouw van de windparken Borssele. Dit betekent dat het verstorende effect opgeteld dient te worden bij het op te richten winterturbines in kavels.

De Commissie gaat er in dit advies vanuit – mede vanuit het voorzorgsbeginsel – dat de strengere geluidsnormen voor 55–63 te heien palen uit de ontwerpvergunning van kracht zullen zijn (hierbij is het aantal te heien palen gecumuleerd met de palen van één windkavel). Hiermee vindt de Commissie het aannemelijk dat aantasting van natuurlijke kenmerken door heiwerkzaamheden – ook in cumulatie – is uit te sluiten.

De aanvulling geeft aan dat nog onderzocht moet worden hoe de geluidsnormen technisch gehaald kunnen worden. Anders zullen extra mitigerende maatregelen nodig zijn om aan deze normen te voldoen. De Commissie vindt dit een belangrijke kennisleemte. Mochten deze geluidsnormen niet haalbaar zijn – en daarmee aantasting van natuurlijke kenmerken nog steeds niet uit te sluiten zijn – dan is een andere optie de aanleg van de funde-ring anders vorm te geven. Hiervoor zijn vanuit de offshore windbranche diverse opties voorhanden. De Commissie adviseert hier bij de besluitvorming rekening mee te houden.

2.2 Morfologie

MER

Het MER geeft een historische beschrijving van veranderingen in de morfologie. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat geulen en platen tamelijk stabiel zijn en dat toekomstige veranderingen in de hydromorfologie een geleidelijke voortzetting zijn van de veranderingen in de laatste decennia. Deze stelling gaat niet per definitie op, bijvoorbeeld wanneer elders in het systeem grootschalige ingrepen plaatsvinden. In het plangebied heeft zich dit voorgedaan. Bijvoorbeeld, zo was het Verdrongen Land van Saeftinghe eeuwenlang een sub- tot laag intergetijdegebied. Sinds in de jaren '70 baggerwerkzaamheden plaats vonden in de Westerschelde voor de haven van Antwerpen zijn stromingspatronen veranderd en is een groot deel van het Verdrongen Land van Saeftinghe in enkele decennia enkele meters opgezand.

Het is daarom wenselijk dat ook inzicht wordt gegeven in mogelijke veranderingen die kunnen optreden door grootschalige ingrepen in de Westerschelde nu en in de toekomst en/of als gevolg van autonome ontwikkelingen. Te denken valt aan huidige en toekomstige verdieping en uitbaggering van vaargeulen, ontpolderingen e.d. Ook van nature kunnen plotselinge (grootschalige) veranderingen optreden. Bijvoorbeeld, een harde laag zoals bij de geul van Honte is moeilijk erodeerbaar, maar in de loop van de tijd zal deze toch langzaam eroderen. Wanneer dan plotseling zachtere lagen eronder bloot komen te liggen, kan snelle uitkolking plaats vinden en zal het systeem een nieuw evenwicht zoeken, bijvoorbeeld door het creëren van nieuwe geulen en het dichtslippen van reeds bestaande. De Westerschelde kent daarbij een negatieve 'zandbalans' waardoor lokaal erosiebeschermende maatregelen nodig kunnen zijn. Deze zijn nu niet in beeld.

Het MER en de ontwerp Watervergunning onderkennen dit probleem ook. De ontwerp Watervergunning schrijft daarom een monitoringsprogramma voor. De Commissie adviseert op dit moment al inzicht te geven in mogelijke non-lineaire veranderingen in de morfologie en mi-

tigerende maatregelen die dan kunnen of moeten worden toegepast om de onderzeese kabels te beschermen. Het is niet nodig dit uitputtend te doen, maar een beschrijving van enkele worst case scenario's zal inzicht bieden in wat fout kan gaan (bijvoorbeeld grootschalige verlegging en/of verdieping van geulen), wat de milieugevolgen hiervan kunnen zijn en hoe dan zal worden gemitigeerd. Hiermee ontstaat een goede onderbouwing voor de te nemen besluiten.

Aanvulling

De aanvulling geeft nieuwe inzichten over worst case- morfologische veranderingen en de benodigde begravingsdiepte. TenneT geeft daarom aan dat de begravingsdiepte van de kabel zal wijzigen van 3 meter naar 6 tot lokaal 10 meter.

De Commissie begrijpt uit de aanvulling en navraag bij TenneT dat het kabeltracé ongewijzigd is. TenneT heeft hierbij ook aangegeven dat er geen milieugevolgen zijn bij wijziging van de diepteligging.¹¹ Reden hiervan is dat TenneT bij de aanbesteding voorschrijft dat de uitvoerende partij binnen de bandbreedte van de in het MER en in de PB beschreven milieueffecten moet blijven. Dit laatste staat overigens niet in de aanvulling vermeld. De Commissie schat in dat voldoende uitvoeringstechnieken voorhanden zijn, waarmee binnen deze bandbreedte gebleven kan worden. Zij adviseert TenneT dit wel nog expliciet te maken. Bijvoorbeeld bij het openbaar maken van de aanvulling of bij de (toelichting op) de te nemen besluiten.

Voorts merkt de Commissie op dat het wellicht zinvol is de kabels zodanig ruim aan te leggen, bijvoorbeeld door het aanbrengen van bochten dat, ingeval van de onvoorziene vorming van een nieuwe geul, de lengte van de kabels voldoende is om ze lokaal op een grotere diepte te kunnen herbegraven, hiermee worden de milieugevolgen van herbegraven ook beperkt.

2.3 Doorkijk toekomst Net op zee

MER

De Commissie adviseerde in haar NRD-advies in het MER een globale doorkijk te geven van de mogelijkheden van een toekomstig netwerk van 'stopcontacten' op de Noordzee voor offshore windenergie (in Nederland en andere Noordzeelanden). Uit het MER blijkt dat TenneT dit netwerk niet aanlegt, maar voor een andere strategie kiest, namelijk door gebruik te maken van standaardplatforms en kabels naar het vaste land en de kavel afzonderlijk aan te sluiten.

De doorkijk naar een net op zee naar andere productieplatforms en het verbinden van parken met elkaar en met netwerken, is niet beschreven alsmede is er geen reden gegeven waarom dit niet beschreven is.

¹¹ Verschillende zienswijzen uit België/Vlaanderen wijzen erop dat in het MER de effecten van vertroebeling en baggerwerkzaamheden niet goed genoeg zijn onderzocht. Het MER, de Passende Beoordeling en de aanvulling laten naar mening van de Commissie zien dat de effecten van vertroebeling en baggeren tijdelijk en beperkt zijn, en dat er andere technieken voorhanden zijn om effecten (verder) te beperken. TenneT laat de keuze van de aanlegtechniek echter afhangen van de aanbesteding. Monitoring is voorzien om de voorspelde effecten te controleren en te voorkomen dat negatieve effecten dan voorzien zullen optreden.

Aanvulling

De aanvulling geeft de geadviseerde doorkijk naar een toekomstig netwerk van stopcontacten op de Noordzee voor offshore windenergie. Bijlage 4 van de aanvulling geeft een duidelijk beeld van zowel de te verwachten ontwikkeling van offshore wind op de Noordzee middels kaveluitgifte alsook van de mogelijkheden met de 'stapsteen'-benadering voor het kosteneffectief realiseren van een Net op zee. Tenslotte worden de mogelijkheden en dan met name institutionele aspecten van verbindingen met Belgische windparken duidelijk aangegeven

De Commissie vindt het kaartmateriaal en de beschrijving van het gefaseerde ontwikkelkader helder en toegankelijk. Hiermee is duidelijk welke rol dit netwerk in de toekomst gaat spelen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: TenneT TSO B.V.

Bevoegd gezag: Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu

Besluit: inpassingsplan en diverse vergunningen

Categorie Besluit m.e.r.: C24, D24.1 / 2

Activiteit: TenneT wil toekomstige offshore windparken bij Borssele aansluiten op het elektriciteitsnet. Om deze parken aan te sluiten is een transmissiestation op zee nodig, een elektriciteitskabel naar het vaste land en aansluiting op het hoogspanningsnet bij Borssele. De ministers van Economische zaken en van Infrastructuur en Milieu besluiten binnenkort over het hiervoor benodigde inpassingsplan en diverse vergunningen. Voorafgaand zijn de milieugevolgen hiervan onderzocht in een milieueffectrapport.

Procedurele gegevens:

Adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 27 februari 2015

Ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 5 maart 2015 t/m 17 april 2015

Aankondiging start procedure: 12 maart 2015

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 28 april 2015

Adviesaanvraag MER bij de Commissie: 2 maart 2016

Ter inzage legging van het MER: 5 maart t/m 13 maart t/m 23 april 2016, 18 maart t/m 28 april 2016

Aankondiging start ter inzage legging in de Staatscourant d.d. 12 maart 2016, Staatscourant 17 maart 2016

Voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 2 mei 2016

Definitief toetsingsadvies uitgebracht: 31 mei 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. prof. dr. P.L. de Boer

dhr. dr. Th. Fens

dhr. drs. S.J. Harkema (secretaris)

dhr. dr. C.A. Linse (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, oordeelt 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 advies:

- Ontwerp-inpassingsplan Net op Zee Borssele, maart 2016;
- Ontwerpbesluit ikv Flora en Faunawet, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland ongedateerd;
- Ontwerpbesluit Nb-wet 1998, ministerie van Economische zaken, ongedateerd;
- Ontwerp omgevingsvergunning, gemeente Borssele, ongedateerd;
- Ontwerpbeschikking Watervergunning, minister van Infrastructuur en Milieu, ongedateerd;
- Ontwerp watervergunning, waterschap Scheldestromen, ongedateerd;
- MER Net op Zee Borssele (en bijlagen), 24 februari 2016
- Aanvulling op het MER Net op Zee Borssele, 6 mei 2016

De Commissie heeft de zienswijzen die zij tot en met 3 mei 2016 heeft ontvangen meegenomen bij haar advisering.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 800
3511 ML Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

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

