



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Programma aansluiting wind op zee (PAWOZ Eemshaven)

Tussentijds toetsingsadvies over de Notitie Routeontwikkeling deel 1

3 augustus 2023 / projectnummer: 3660



1 Advies in het kort

Voor de realisatie van de klimaatdoelen worden op de Noordzee ten noorden van de Waddeneilanden meerdere windparken¹ aangelegd. Via elektriciteitskabels of waterstofleidingen² wordt de opgewekte energie in de Eemshaven aangesloten op het landelijke energienet. Het Rijk onderzoekt welke routes (het meest) geschikt zijn, door onder andere onderzoek te doen naar de milieugevolgen van de routes en de fysiek benodigde ruimte voor de kabels en/of leidingen.

In de notitie Routeontwikkeling deel 1 PAWOZ³- Eemshaven⁴ zijn de vastgestelde routes uit de NRD - uitgewerkt. Een 'stoplichtmethode' geeft aan welke routes verder worden onderzocht in de MER (groen), welke routes in notitie deel 2 nog nader moeten worden onderzocht om te beoordelen of deze mogelijk zijn (oranje) en welke routes op dit moment afvallen omdat ze duidelijk niet uitvoerbaar en/of vergunbaar zijn (rood).⁵

De minister voor Klimaat en Energie heeft aan de Commissie gevraagd om na te gaan of de beoordeling van de routes, volgens de stoplichtmethode, navolgbaar en voldoende onderbouwd is en hierover een advies uit te brengen.⁶

Wat staat in de notitie Routeontwikkeling deel 1?

In de notitie Routeontwikkeling deel 1 zijn vooral de routes door het Waddengebied onderzocht. De routes die nodig zijn in het Noordzeegebied (A t/m D) en op land (XI) worden in deel 2 opgenomen. Op basis van een concrete uitwerking van de routes⁷ door de Wadden is geconcludeerd dat de Meeuwenstaartroute (route I) voor kabel én leiding, en de route door het Boschgatroute (route V) voor alleen een leiding niet uitvoerbaar en/of vergunbaar zijn. Voor de Meeuwenstaartroute komt dit door te verwachten permanente morfologische veranderingen waardoor de Meeuwenstaart (een zandplaat) kan verdwijnen. Dit conflicteert met de te beschermen natuurwaarden in de Waddenzee. Voor de route door het Boschgat zorgen de baggerwerkzaamheden voor de leiding voor grote vertroebeling van het water, met naar verwachting onaanvaardbaar grote effecten op beschermde natuurwaarden. Het voorgenomen besluit is om deze routes te laten afvallen ('trechteren') en niet meer mee te nemen in het MER.

Voor de Horsborngat en Geul Rottums routes (routes III en IV) voor kabel en leiding, en de Boschgatroute voor kabels (route V) is geconcludeerd dat nader onderzoek nodig is. In deel 2 wordt dan bepaald of deze routes deel gaan uitmaken van het MER.

¹ In ieder geval Windpark Doordewind en Windpark TNW.

² In tegenstelling tot de NRD van PAWOZ-Eemshaven wordt nu ook gekeken of er ook waterstofleiding(en) voor 2030 gerealiseerd kunnen worden.

³ Programma Aansluiting Wind op Zee.

⁴ PAWOZ-Eemshaven, Notitie Routeontwikkeling Deel 1, Ministerie van Economische zaken en Klimaat, 22 juni 2023.

⁵ Zie pagina 10 van de Notitie Routeontwikkeling Deel 1.

⁶ De notitie routeontwikkeling deel 1 en bijlagen I, IV en V.

⁷ Uitgewerkt in Baseline 1.

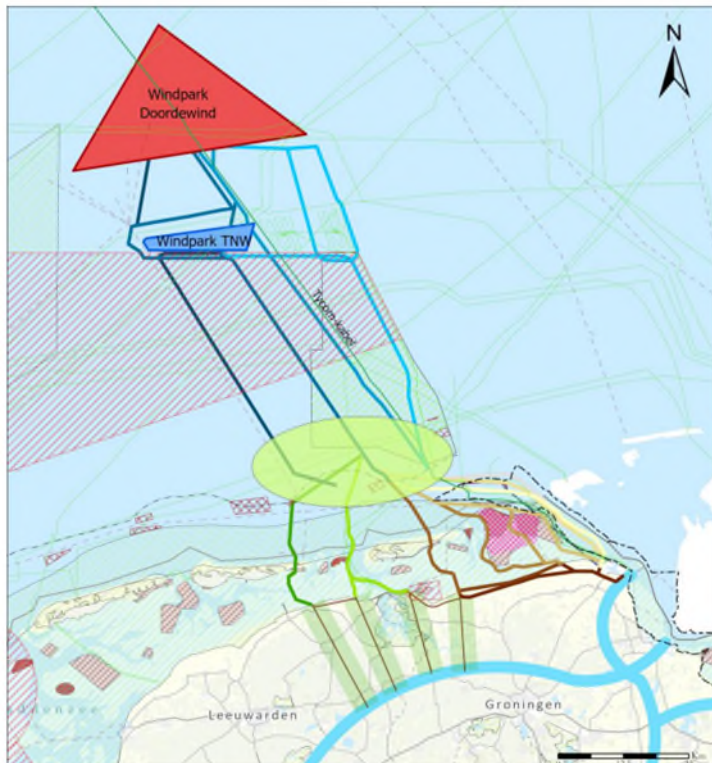
Ondanks de focus op de beoordeling van de routes door het Waddengebied wordt al geconcludeerd dat voor de landroute Dijkvariant B (Route XI) nader onderzoek nodig is voor zowel kabel en leiding.

Wat is het advies van de Commissie?

De notitie is goed leesbaar dankzij het heldere kaartmateriaal en de kernachtige en duidelijke beschrijving van de onderzoeksresultaten. Met de notities routeontwikkeling wordt aangesloten bij het eerdere advies van de Commissie om in een tussenstap een onderbouwing van de maximaal mogelijke fysieke ruimte per Waddenroute te geven, en een oordeel over de inpasbaarheid daarvan in de beschermde natuur⁸.

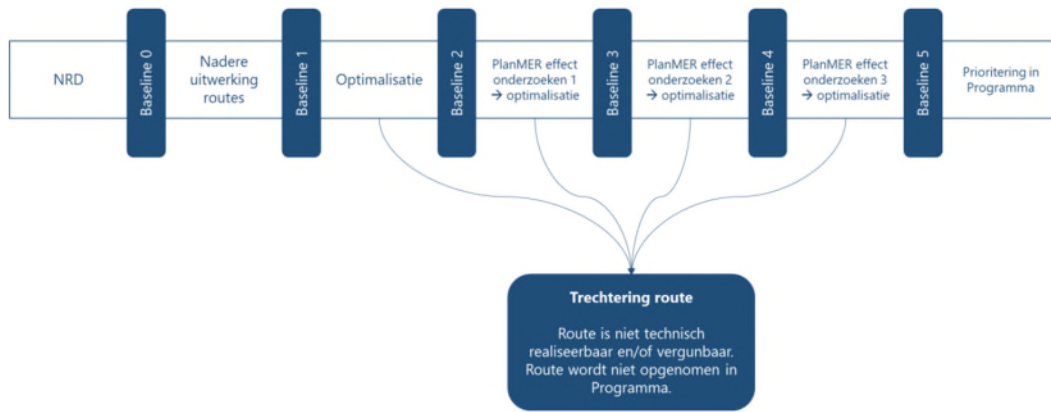
De Commissie mist in de notitie Routeontwikkeling deel 1 nog wel essentiële informatie om een besluit te kunnen nemen over het nu al laten afvallen van de 'rode' routes door Boschgat en Meeuwenstaart. Duidelijke en onderscheidende criteria ontbreken hiervoor. De routes kunnen op voorhand weliswaar duidelijke negatieve gevolgen hebben voor de beschermde natuur, maar in beginsel minder negatief uitvallen dan de 'oranje' routes die nog wel verder worden onderzocht. De Commissie adviseert om duidelijker te beargumenteren waarom de Boschgat en Meeuwenstaart routes op 'rood staan, dus daarmee definitief buiten beschouwing worden gelaten c.q. niet worden meegenomen in het vervolgproces.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft ze daarnaast in paragraaf 2.2 nog aandachtspunten voor het vervolg.



Figuur 1: De verschillende routes van windparken op zee naar Eemshaven. Bron: notitie Routeontwikkeling deel 1. Bron: notitie Routeontwikkeling deel 1.

⁸ Advies Commissie m.e.r. over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport. Programma aansluiting wind op zee – Eemshaven, 28 november 2022: Pagina 1: <https://commissiomer.nl/docs/mer/p36/p3660/a3660Ord.pdf>.



Figuur 2: schematische weergave proces routeontwikkeling. Notitie routeontwikkeling deel 1 nu tussen baseline 1 en 2. Bron: notitie routeontwikkeling deel 1.

Aanleiding notitie Routeontwikkeling deel 1 en MER

Het programma PAWOZ3-Eemshaven is m.e.r.-plichtig omdat het kaders stelt voor m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten. Voor dit programma gaat het in ieder geval om de aanleg van een hoogspanningsverbinding op zee (categorie C24 van het Besluit milieueffectrapportage of categorie J8 uit bijlage V Omgevingsbesluit, bij inwerkingtreding Omgevingswet). Een MER is ook nodig omdat significante negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen optreden.

Dit programma volgt op eerdere onderzoeken die zijn gedaan naar aanlanding van elektriciteitsnetten op zee. Hierover heeft de Commissie ook eerder geadviseerd:

1. Afwegingsnotitie Verkenning aanlanding netten op zee 2030 (VANOZ). De Commissie heeft hierover op 11 december 2018 een advies uitgebracht.
2. Afwegingsnotitie Verkenningen aanlanding windenergie op zee 2030 (VAWOZ). De Commissie heeft hierover op 20 september 2021 een advies uitgebracht.
3. Rapportage doorkruising Wadden. De Commissie heeft hierover een advies uitgebracht op 3 november 2021.
4. NRD Programma aansluiting wind op zee – Eemshaven (PAWOZ). De Commissie heeft hierover een advies uitgebracht op 28 november 2022.

Startgesprek

Op 6 juli 2023 hebben de Commissie en het ministerie van EZK en adviseurs een startgesprek gevoerd. De Commissie heeft tijdens dit gesprek een aantal vragen gesteld over de notitie Routeontwikkeling deel 1.

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, in dit geval de minister voor Klimaat en Energie. Het bevoegd gezag – in dit geval ook de minister voor Klimaat en Energie – besluit over het programma PAWOZ-Eemshaven.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer [3660](#) 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 adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. De Commissie is van mening dat het uitvoeren ervan essentieel is om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

In paragraaf 2.2. doet de Commissie ook een aantal aanbevelingen. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Afvallen routes door Boschgat en Meeuwenstaart

In de notitie Routeontwikkeling deel 1 is na de uitwerking, waaronder optimalisatie van de routes, geconcludeerd dat de routes door Boschgat (leiding) en Meeuwenstaart (kabel en leiding) niet uitvoerbaar en/of vergunbaar zijn. De morfologische en ecologische effecten ervan lijken onverenigbaar met de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebied Waddenzee. Daarbij is ook gekeken naar de mogelijkheid om een ADC-toets⁹ van deze routes succesvol te doorlopen. De conclusie is dat er (nu nog) Alternatieven zijn met minder negatieve gevolgen voor de Waddenzee, en dat Compensatie niet mogelijk is.

De alternatieven Boschgat en Meeuwenstaart krijgen daarom volgens de stoplichtmethode 'rood' licht (voor Boschgat alleen voor de leiding), waardoor de routes afvallen en niet meer worden beoordeeld op de milieugevolgen. Figuur 3 geeft een toelichting op de stoplichtmethode.

Beoordeling	Toelichting
	Op basis van de informatie in Baseline 1 en de challenge sessies is de verwachting dat deze route technisch uitvoerbaar en vergunbaar <u>kan</u> zijn. De route wordt daarom opgenomen in Baseline 2 en daarmee meegenomen in de effectonderzoeken. Op basis van de effectonderzoeken kan de route alsnog op 'rood' worden gezet en daarmee worden getrechterd. Een route 'op groen' in deze notitie betekent dus niet automatisch dat een route ook in het Programma wordt opgenomen. Kortom, 'groen' betekent dat de route voorlopig 'door kan rijden' richting het Programma maar daar nog niet is aangekomen.
	Op basis van de informatie in Baseline 1 en de challenge sessies kan niet voldoende worden vastgesteld of deze route technisch uitvoerbaar en vergunbaar kan zijn. De route wordt - tussen Baseline 1 en Baseline 2 - nader uitgewerkt om vast te stellen of de route wel of niet wordt opgenomen in Baseline 2. De conclusies worden opgenomen in de Notitie Routeontwikkeling deel 2. Kortom, 'oranje' betekent dat de route misschien 'door kan rijden' richting het Programma.
	Op basis van de informatie in Baseline 1 en de challenge sessies is via expert beoordeling onderbouwd dat deze route niet technisch uitvoerbaar en /of vergunbaar is. De route wordt daarom niet opgenomen in Baseline 2 en daarmee ook niet meegenomen in de effectonderzoeken. Kortom, 'rood' betekent dat de route niet 'door kan rijden' richting het Programma: de route valt daarmee definitief af.

Figuur 3: Toelichting stoplichtmethode: beoordeling op technische uitvoerbaarheid en vergunbaarheid van routes tussen baseline 1 en 2. Bron: notitie routeontwikkeling deel 1.

⁹ Als uit een Passende beoordeling blijkt dat aantasting van natuurlijke kenmerken (de instandhoudingsdoelstellingen) van een Natura 2000-gebied niet is uit te sluiten, dan kan (al dan niet na aanpassing van het voornemen) een ADC-toets volgen. Hierin wordt afgewogen: Zijn er Alternatieve oplossingen met minder gevolgen voor het gebied? Zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het moet doorgaan? Als er geen alternatieven zijn, en sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, dan moet worden onderbouwd dat de benodigde Compenserende maatregelen kunnen worden getroffen om de algemene samenhang van Natura 2000 te bewaren. Indien de drie stappen in de juiste volgorde en succesvol worden doorlopen dan kan de activiteit toch doorgang vinden.

De Commissie mist *duidelijke, onderscheidende parameters of criteria* voor de stoplichtbeoordeling voor 'rood'. Zo is het voor de Commissie op grond van de notitie niet duidelijk waarom route Geul Rottums (IV), maar ook de Horsborngat route (III), op 'oranje' staan en niet op 'rood' zoals de Boschgat route (V). De routes III en IV gaan immers ook door het referentiegebied¹⁰ waar zich veel beschermde natuurwaarden bevinden die deel uitmaken van de instandhoudingsdoelstellingen, of voorwaardelijk zijn voor het behouden of bereiken van deze doelstellingen. Deze natuurwaarden worden mogelijk (ontoelaatbaar) beïnvloed door vertroebeling vanwege graaf- en baggerwerkzaamheden. Tijdens het startgesprek bleek dat voor route V al meer informatie beschikbaar is over de vertroebelingspluim en de te verwachten effecten daarvan op de instandhoudingsdoelstellingen. De notitie licht deze nadere (achtergrond)informatie echter niet goed toe. Dat is wel nodig om te verduidelijken waarom deze routes, in het bijzonder de Boschgat route, nu afvallen en de routes die op 'oranje' staan niet. Zo is er bijvoorbeeld voor zowel de Horsborngat route (III) en de route Geul Rottums (IV) een hoger baggervolume berekend (respectievelijk 21 en 18.5 miljoen kuub ten opzichte van 6 miljoen kuub voor Boschgat route (IV)), wat ook kan betekenen dat de aantasting van instandhoudingsdoelstellingen even groot, of zelfs groter zal zijn.

De Commissie merkt op dat mogelijk alle routes de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied de Waddenzee aantasten. Ze maakt daarom de volgende opmerkingen over de A- en de C-stap:

- Indien de ADC-toets moet worden doorlopen dan is de vraag of de Alternatieven in beeld zijn met de minst negatieve gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee. De A in de ADC-toets gaat er immers vanuit dat er geen alternatieve oplossingen, waarbij gedoeld op alternatieven met minder gevolgen voor de natuurlijke kenmerken. Bij de alternatieven (de routes) die nu afvallen is op voorhand duidelijk dat die negatieve gevolgen hebben. Maar het wordt uit de notitie niet duidelijk waarom de gevolgen van die 'rode' routes negatiever zouden zijn dan de gevolgen van de nog overgebleven 'groene' en 'oranje' routes.¹¹
- Het is nodig om het begrip *minder negatieve* gevolgen meer concreet te maken. Gaat het bijvoorbeeld om het aantal beïnvloede instandhoudingsdoelen, of om beïnvloede instandhoudingsdoelen die nu al niet gehaald worden (dus habitattypen/soorten onder het instandhoudingsdoel)? Ook moet worden aangegeven of het risico op onomkeerbare negatieve gevolgen hier en/of bij de C-stap aan bod komt.
- De Compensatie van de ADC-toets wordt mogelijk een onderscheidend criterium voor de uiteindelijke keuze van de route(s). Zo kunnen de routes namelijk verschillen in de mate van compensatie die nodig en/of mogelijk is. Door de routes door Boschgat en Meeuwenstaart niet meer te onderzoeken komt niet meer in beeld of dat deze routes beter of slechter scoren dan de nu nog overgebleven routes. In bijlage V is voor de Meeuwenstaart route en de Boschgat route aangegeven dat Compensatie niet mogelijk is. Indien dat het geval is dan kan de ADC-toets voor deze routes inderdaad niet succesvol worden doorlopen. De Commissie mist in bijlage V een navolgbare onderbouwing voor die conclusie. Daarvoor is het nodig om ook het begrip "algehele samenhang van Natura 2000"¹² in het licht van de ingreep te concretiseren en operationaliseren.

¹⁰ Gedeelte van de Nederlandse Waddenzee dat gesloten is voor (potentieel) schadelijke menselijke activiteiten.

¹¹ In het NRD advies van de Commissie (28 november 2022) heeft aanbevolen om voor de routes een ordening aan te brengen in de ernst van de gevolgen voor de Natura 2000-gebieden.

¹² Artikel 2.8, vierde lid, onderdeel c (inzake compensatie) van de Wet natuurbescherming stelt "de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algemene samenhang van Natura 2000 bewaard blijft".

De Commissie adviseert om duidelijke en onderscheidende criteria op te nemen voor het laten afvallen ('trechteren') van routes. Het moet navolgbaar zijn dat deze afgevallen routes slechter scoren qua impact op het Natura 2000-gebied Waddenzee dan de oranje en groene routes. Dit is van belang als een ADC-toets in een later stadium aan de orde komt. Indien deze ordening of rangschikking nu niet mogelijk is, neem dan zekerheidshalve de rode routes nog mee in het vervolgtraject. Voor onderbouwing van een conclusie dat compensatie niet mogelijk is, adviseert de Commissie de 'algehele samenhang van Natura 2000' conform de wet Natuurbescherming nader te concretiseren en operationaliseren.

2.2 Aanbevelingen vervolgtraject

De Commissie heeft in een eerder stadium al advies uitgebracht over de benodigde inhoud voor het MER van PAWOZ-Eemshaven¹³. Gezien de notitie en het startgesprek dat heeft plaatsgevonden heeft de Commissie nog een aanbeveling voor het vervolgtraject.

Verduidelijking begrippen en termen

Bij de beoordeling van route I (Meeuwenstaart) wordt gesproken over de effecten op dit vogelrichtlijngebied (en vogelrichtlijneengebied). Bedoeld wordt het deel van Natura 2000-gebied Waddenzee dat alleen onder de Vogelrichtlijn is aangewezen (en niet onder de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn). De Commissie adviseert om dit in een volgende notitie of in het MER te verduidelijken.

¹³ Advies Commissie m.e.r. over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport. Programma aansluiting wind op zee – Eemshaven, 28 november 2022: Pagina 1: <https://commissiemer.nl/docs/mer/p36/p3660/a3660rd.pdf>.

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. 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:

dr. Theo Fens

Tom Ludwig MA (secretaris)

dr. Valérie Reijers

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

ing. Rob Vogel

Besluit waarvoor dit advies is opgesteld

Notitie Routeontwikkeling deel 1.

Waarom wordt voor PAWOZ- Eemshaven 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 C24, "de aanleg van hoogspanningsverbinding op zee". Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan -MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Minister voor Klimaat en Energie.

Initiatiefnemer besluit

Minister voor Klimaat en Energie.

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 [3660](#) in te vullen in het zoekvak.

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

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

