



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Windpark Eemshaven-West, provincie Groningen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

26 augustus 2022 / projectnummer: 3638



1 Advies over het MER en de aanvulling in het kort

Vattenfall, Drei Meulen BV en ECOO willen samen een nieuw windpark realiseren, dat in de eerste fase uit 16 windturbines bestaat. Het plangebied ligt ten westen van de Eemshaven in de provincie Groningen, vlakbij de bestaande windparken Eemsdijk en Westereems. Hiervoor zijn diverse vergunningen nodig en een nieuw provinciaal inpassingsplan. Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie) gevraagd te adviseren over het milieueffectrapport (MER).

In haar voorlopige advies signaleerde de Commissie dat nog belangrijke informatie ontbrak over de verstoring van vogels die rusten en naar voedsel zoeken op het wad van Natura 2000-gebied de Waddenzee.¹ De initiatiefnemers hebben het MER daarna aangevuld. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER en de aanvulling samen.

Wat blijkt uit de aanvulling?

Voor het windpark zijn zes inrichtingsalternatieven onderzocht. Deze alternatieven verschillen in tiphoogtes, aantallen en posities van windturbines. Uit de aanvulling blijkt dat vogels op het wad inderdaad verstoord kunnen worden door het windpark. De effecten verschillen per alternatief. Bij twee alternatieven, die verder van de Waddenzee liggen, beoordeelt de aanvulling het effect als neutraal. Bij de andere vier alternatieven en het voorkeursalternatief (VKA, zie figuur 1) is het effect groter volgens de aanvulling, vooral voor de wulp en de rotgans. Voor alle alternatieven stelt de aanvulling dat de verstoringzones relatief klein zijn ten opzichte van het totale wad. Vervolgens concludeert de aanvulling dat er in geen van de alternatieven sprake is van een 'maatgevend effect op de draagkracht' van het gebied.

De verschillen tussen de alternatieven zijn volgens de aanvulling niet doorslaggevend voor de keuze van een VKA. Dat komt doordat bij de keuze van een VKA ook andere belangen meewegen, zoals de voorkeur van de omgeving en de elektriciteitsopbrengst.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie heeft waardering voor de duidelijke opbouw van de aanvulling. Inhoudelijk kan zij zich echter niet vinden in de beoordeling.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER en de aanvulling dat nog belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over het windpark Eemshaven-West. Het MER en de aanvulling bevatten naar het oordeel van de Commissie nog geen alternatieven die uitvoerbaar zijn binnen de kaders van de Wet natuurbescherming. De Waddenzee is een beschermd natuurgebied en, zowel nationaal als internationaal, van groot belang voor diverse soorten vogels. Uit de aanvulling blijkt dat er nu minder vogels in het gebied voorkomen dan wat de doelstellingen zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de wulp. Niet uitgesloten is dat de wezenlijke en blijvende verstoring door het windpark gevolgen heeft

¹ Zie het voorlopige advies over het MER (juni 2022) via [de website van de Commissie](#).

voor de populatieomvang en dat hiermee het natuurgebied wordt aangetast. De aanvulling ontkent dit, ten onrechte.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar beoordeling toe.



Figuur 1: Verstoringscontour van 400 meter van het VKA (bron: Aanvulling MER, p. 15).

Aanleiding MER

Om in de provincie Groningen een windpark mogelijk te maken zijn diverse besluiten nodig, waaronder een nieuw provinciaal inpassingsplan, een omgevingsvergunning voor de activiteiten 'milieu' en 'bouwen', een vergunning en ontheffing in het kader van de Wet natuurbescherming en een watervergunning. De oprichting van een windturbinepark is opgenomen in categorie D22.2 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, de winning van delfstoffen uit de landbodem (ontgronding) in categorie D16.1 en het onttrekken van grondwater in D15.2. Voor Windpark Eemshaven-West geldt daarom een verplichting om een plan-MER te maken en een project-m.e.r.-beoordeling uit te voeren. Daarnaast geldt een plicht tot het opstellen van een plan-MER omdat significante effecten op Natura 2000-gebied Waddenzee op voorhand niet uit te sluiten zijn en er daarom een Passende beoordeling vereist is.

De initiatiefnemer heeft besloten om – naast het plan-MER – direct een project-MER te maken zonder voorafgaande m.e.r.-beoordeling. Voor het gecombineerde plan- en project-MER wordt één procedure doorlopen. De Commissie heeft de ontwerpbesluiten ingezien, naast het MER en de bijlagen. Het MER maakt onderscheid in drie fasen. De eerste fase is de ontwikkeling van het westelijke deel van het gebied, de tweede fase is de uitbreiding van het park in oostelijke richting (zie figuur 2). De benodigde besluiten gaan allen over de eerste fase, maar het MER brengt ook de gevolgen van de tweede fase in beeld. Daarmee geeft het MER een eindbeeld van de milieueffecten, ervan uitgaande dat beide fasen worden gerealiseerd. In een latere, derde fase worden bestaande windturbines vervangen. Dat is geen onderdeel van het voornemen, en dus ook niet van het MER.

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. Het bevoegd gezag – in dit geval onder andere Provinciale Staten van de provincie Groningen – besluit over het windpark Eemshaven-West.

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 [3638](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe. Haar advies is 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 Effecten op foeragerende en rustende vogels buitendijks

Uit het MER blijkt dat de verstoringszone van 400 meter van de turbines aan de Waddendijk van het voorkeursalternatief deels over de Waddenzee ligt, een Natura 2000-gebied. Bij laagwater foerageren vogels op het drooggevalen wad en bij hoogwater gebruiken vogels de zone parallel en direct aan de dijk in de Waddenzee om te rusten. De effecten van de verstoring voor deze vogels waren in het MER niet in beeld gebracht. De Commissie adviseerde daarom om nader onderzoek te doen naar de versturende effecten van de verschillende inrichtingsalternatieven en te beoordelen of op dit punt onderscheid nodig is tussen fase 1 en fase 2.² Ook adviseerde ze om het effect te beschrijven op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied Waddenzee voor niet-broedvogels.

Kans op verstoring is reëel, maar volgens de aanvulling niet maatgevend

De resultaten verschillen per alternatief. De zone waarin verstoring plaatsvindt is bij twee van de zes alternatieven ongeveer 1 hectare groot. De windturbines liggen in deze alternatieven op bijna 400 meter van de Waddenzee. Het effect wordt als neutraal beoordeeld. De verstoringszone is voor de andere vier alternatieven 90 tot 101 hectare groot. Deze alternatieven liggen dichterbij de dijk. Het effect wordt hier als negatief beoordeeld. Dit laatste geldt ook voor het VKA (zie figuur 1), dat mede op basis van het MER gekozen is.

Voor alle alternatieven stelt de aanvulling dat de verstoringszones relatief klein zijn ten opzichte van het totale wad. Vervolgens concludeert de aanvulling dat er in geen van de alternatieven sprake is van een 'maatgevend effect op de draagkracht' van het gebied, en dat daarmee significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied zijn uitgesloten. Hetzelfde geldt voor de beoordeling van het VKA.

² Mede op basis van het MER is een VKA ontwikkeld van 16 windturbines met een maximale tiphoogte van 225 meter (zie figuur 1). Dit is de eerste fase, waarover ook de ontwerpbesluiten gaan die ter inzage waren gelegd. In een tweede fase wordt mede op basis van het MER besloten over de uitbreiding van het park.

Beoordeling door de Commissie: geen uitvoerbaar alternatief in beeld

De Waddenzee is in internationaal perspectief een essentieel leefgebied voor veel soorten trekvogels. Het gaat hier met name om verschillende soorten steltlopers die in een zeer groot gebied in de taiga en toendra van Scandinavië tot ver oostelijk in Rusland tot broeden komen. Ook zijn er deelpopulaties die vanuit Groenland en de Canadese toendragebieden naar de Waddenzee komen. Een deel hiervan trekt door en gebruikt de Waddenzee als opvetgebied om de overwinteringsgebieden aan de westkust van Afrika en verder zuidelijk te bereiken. Zij gebruiken de Waddenzee om na een eerste langeafstandsvlucht in een paar weken voor de tweede keer op te vetten en een tweede langeafstandsvlucht te doen. Een ander deel overwintert er. De hoogste aantallen van sommige soorten worden in het voor- en najaar bereikt, van andere dus in de winter. De Waddenzee is hiermee zo goed als jaarrond van groot internationaal belang voor grote aantallen watervogels, naast het belang voor de soorten die in de Waddenzee tot broeden komen.

Uit tabel 9 van de aanvulling blijkt dat huidige aantallen van diverse watervogelsoorten onder hun instandhoudingsdoelstelling³ (voor buiten het broedseizoen) voor de Waddenzee liggen. Het huidige aantal van de wulp ligt bijvoorbeeld met ongeveer 15.000 onder de instandhoudingsdoelstelling van 96.200 vogels. Geschikt leefgebied is voor deze soorten een belangrijke beperkende factor.

In die situatie kan niet worden uitgesloten dat de wezenlijke en blijvende verstoring door het windpark significante gevolgen heeft voor de leefgebieden van soorten en dat daarmee aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied plaatsvindt.⁴ De conclusie van de aanvulling dat in geen van de alternatieven sprake is van 'maatgevende verstoring', is daarom onvoldoende onderbouwd. Er vindt aantasting van leefgebied plaats in alle alternatieven. Op basis van de aanvulling is niet uit te sluiten dat hierdoor de populatie afneemt.⁵ Alle alternatieven moeten daarom ten minste negatief beoordeeld worden, ook E en F.

Hiermee moet de conclusie zijn dat alle alternatieven nu niet uitvoerbaar zijn binnen de Wet natuurbescherming, omdat er geen maatregelen in beeld zijn gebracht om de verstoringseffecten te voorkomen en ook niet is ingegaan op de haalbaarheid van de ADC-toets⁶. De Commissie verwacht wel dat de alternatieven uitvoerbaar te maken zijn door ze bijvoorbeeld richting het zuiden te verplaatsen.

De Commissie kan zich op basis van het voorgaande ook niet vinden in de stelling van de aanvulling dat het effect van het VKA voor de wulp niet-maatgevend is. Bij het VKA houdt de aanvulling voor de wulp, net als voor de rotgans, vast aan de effectafstand van 400 meter.⁷

³ Zie [het Natura 2000-beheerplan Waddenzee](#).

⁴ De aantasting van het leefgebied in de alternatieven is overigens naar het oordeel van de Commissie niet als gering aan te merken.

⁵ Dit geldt ook als wordt aangenomen dat vogels in eerste instantie elders foerageerruimte vinden waar de aantallen onder de draagkracht liggen (conform het rapport 'Folmer et al. (2022)'). Vogels zullen dan verder moeten vliegen tussen foerageergebied en hoogwatervluchtplaatsen. Dit betekent een verhoogde uitgave van energie. Daarbij is onzeker of verplaatste vogels hun energiebalans op peil kunnen houden. Bij een negatieve energiebalans sterft uiteindelijk een vogel. Dit is de reden dat er foerageergebieden zijn in de Waddenzee waar verlaagde aantallen voorkomen ten opzichte van beschikbaar voedsel. De Commissie trekt dus op basis van het rapport 'Folmer et al. (2022)' een andere conclusie dan de aanvulling.

⁶ De ADC-toets bestaat op grond van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming uit de volgende vragen: A: is er een alternatieve oplossing voorhanden? D: dient de activiteit een dwingende reden van groot algemeen belang? C: zijn compenserende maatregelen mogelijk om de gevolgen teniet te doen?

⁷ Zie tabel 5 in de aanvulling.

Voor het VKA geldt daarom, net als voor de alternatieven A tot en met F, dat verstoring van de wulp plaatsvindt, terwijl de aantallen van deze soort zich onder de instandhoudingsdoelstelling bevinden.

Voor een groot aantal andere soorten hanteert de aanvulling bij de beoordeling van het VKA een effectafstand van 150 meter. De aanvulling baseert deze afstand op onder andere de bron 'Hötker et al. (2006)'.⁸ De aanvulling negeert echter de variatie en veel grotere effectafstanden dan 150 meter die ook uit deze bron volgen. Bovendien blijkt dat het in deze bron om minimale afstanden gaat, waarbij bijvoorbeeld voor de kleinere steltlopersoorten dan de genoemde ijksoort kluut verstoringafstanden substantieel verder reiken dan 150 meter.⁹ De onzekerheden rond effectafstanden zijn dus groot. Daarom moet een worst-case-benadering gehanteerd worden bij alle soorten. Dit klemt temeer bij de soorten waar de instandhoudingsdoelstellingen niet worden gehaald. Omdat de aanvulling echter gebruikmaakt van de 150 meter verstoringafstand, blijven mogelijk verstoringseffecten bij andere soorten dan de wulp ten onrechte buiten beeld.

Gelet op die conclusie en het feit dat bij meer soorten dan de wulp de aantallen onder de instandhoudingsdoelstellingen liggen, is de vraag of er bij meer soorten verslechtering van kwaliteit en omvang van leefgebied optreedt en of deze gevolgen als significant beschouwd moeten worden. Van de steltlopers blijken ook de aantallen van scholekster¹⁰ en kluut, goudplevier, Kievit, zwarte ruit, tureluur en groenpootruit onder hun instandhoudingsdoelstelling te liggen. Daarnaast geldt het ook voor een aantal eendensoorten.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan het besluit over de windturbines, de verstoringseffecten worst case uit te werken en vervolgens een of meer alternatieven te beschrijven die uitvoerbaar zijn binnen de Wet natuurbescherming.

⁸ Hötker, H., K.-M. Thomsen & H. Köster, 2006, *Impacts on biodiversity of exploitation of renewable energy sources: the example of birds and bats. Facts, gaps in knowledge, demands for further research, and ornithological guidelines for the development of renewable energy exploitation*, Michael-Otto-Institut im NABU, Bergenhusen. De aanvulling verwijst naar een eerdere Passende beoordeling voor een ander windpark ('Radstake & Prinsen (2018)'), geen wetenschappelijke publicatie, voor de onderbouwing dat het van deze bron en effectafstand gebruik kan maken.

⁹ Voor kleinere steltlopersoorten zijn in bepaalde studies ook grotere afstanden gemeten dan 400 meter, waar in deze aanvulling een afstand van 150 meter wordt gehanteerd.

¹⁰ In tabel 9 in de aanvulling is dit foutief aangegeven. De aantallen liggen onder de doelstelling (140.000-160.000), waarbij de trend negatief is en ook een hersteldoelstelling geldt.

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. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep op 16 mei 2022 het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. 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:

ir. Peter van der Boom MA

drs. Martin Poot

mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)

Marja van der Tas (voorzitter)

Besluiten waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Een provinciaal inpassingsplan, een omgevingsvergunning, een vergunning en ontheffing in het kader van de Wet natuurbescherming en een watervergunning.

Waarom wordt hiervoor 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 oprichting van een windturbinepark (categorie D22.2), de winning van delfstoffen uit de landbodem (ontgronding, categorie D16.1) en het onttrekken van grondwater (categorie D15.2). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een gecombineerd plan-/project-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluiten

Provinciale Staten van de provincie Groningen (inpassingsplan), Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen (omgevingsvergunning, natuurvergunning en ontheffing) en het dagelijks bestuur van het waterschap Noorderzijlvest (watervergunning).

Initiatiefnemer besluiten

Vattenfall, Drei Meulen BV en ECOO.

Bevoegd gezag m.e.r.-procedure

Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

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 [3638](#) 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

