



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Windplan Blauw, gemeenten Dronten en Lelystad

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

18 juli 2018 / projectnummer: 3177



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De ministers van Economische Zaken en Klimaat en van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties willen in Flevoland een windpark mogelijk maken. Het gaat om windplan Blauw van Windvereniging SwifterwinT en Nuon Wind Development B.V. Het park bestaat uit ruim 61 turbines met een opgesteld vermogen van 200–300 megawatt (MW). Onderdeel van het project is de verwijdering van 74 bestaande turbines. Het park ligt in het IJsselmeer en op land, nabij Swifterbant in de gemeenten Dronten en Lelystad. Voordat besloten wordt over het Rijksinpassingsplan en de vergunningen zijn de milieueffecten onderzocht in een MER. De Commissie voor de milieueffectrapportage¹ toetste eerder tussentijds het concept-MER.²

De ministers hebben de Commissie gevraagd om het definitieve MER (verder MER) te toetsen op juistheid en volledigheid, zodat zij goed onderbouwde afwegingen over het voorkeursalternatief (VKA) en de ontwerpbesluiten (inpassingsplan en vergunningen) kunnen maken.

Wat leest de Commissie uit het MER?

De provincie Flevoland heeft de plaatsingszones van windturbines eerder vastgelegd in een Regioplan.^{3,4} Figuur 1 op de volgende pagina laat de in het Regioplan beschreven plaatsingszones van windplan Blauw zien. Het MER bevat nieuw alternatievenonderzoek dat duidelijk laat zien welke ruimte er is om andere milieufwegingen te maken in de (alternatieve) plaatsingszones en over turbines in het Swifterbos.⁵ Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat het IJsselmeer ontzien kan worden of dat geluidhinder (onder de norm) in het dorp Swifterbant zo goed als voorkomen kan worden. De gevolgen voor natuur en recreatie in het Swifterbos kunnen beperkt worden door turbines buiten het bos te plaatsen, maar voor deze alternatieve optie wordt niet gekozen.

Verder beschrijft het rapport nu de benodigde maatregelen om nadelige gevolgen voor kwetsbare watervogels in het IJsselmeer te voorkomen (instellen rustgebied fuut), vleermuis-slachtoffers te beperken (stilstandvoorziening) en de mogelijkheden om nachtelijke lichthinder van het windpark al dan niet tegen te gaan.

Het MER laat goed zien dat maatregelen nodig zijn om geluid- en slagschaduwinder tegen te gaan om te kunnen voldoen aan wettelijke grenswaarden. De uitwerking van deze maatregelen wordt echter doorgeschoven naar later, totdat de definitieve turbinekeuze bekend is.

¹ De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie voor de milieueffectrapportage en de projectstukken vindt u hier [3177](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

² Eerder heeft de Commissie tussentijds geadviseerd over het concept-MER, zie <http://commissiemer.nl/adviezen/3177>.

³ Provinciale Staten van Flevoland hebben op 16 juli 2016 het geamendeerde Regioplan vastgesteld.

⁴ Hiervoor is ook een MER opgesteld, zie <http://commissiemer.nl/advisering/afgerondeadviezen/2826> voor het advies van de Commissie hierover. Het Regioplan bevat onder meer regels vanuit landschap (opstellingspatroon turbines) en over de sanering van bestaande turbines.

⁵ In twee nieuwe bijlagen, namelijk bijlage XXI en XXII.

Hoe oordeelt de Commissie over het MER?

Uit het MER leidt de Commissie af dat vanwege cumulatieve negatieve effecten op de kuifeend in het IJsselmeer staandwantvisserij (in de huidige vorm) en het windpark niet beide doorgang kunnen vinden. Dit betekent dat geen nieuwe vergunning voor de staandwantvisserij (in de huidige vorm) kan worden verleend als toestemming voor het windpark wordt gegeven.

De Commissie vindt dat met het MER voldoende milieuinformatie beschikbaar is voor een besluit over windplan Blauw, mits conclusies in het MER dat: 'vanuit milieu er geen reden is om af te wijken van turbineposities'⁶, worden genuanceerd. De Commissie vindt namelijk dat de nieuwe inzichten uit het alternatievenonderzoek vanuit milieu juist relevant zijn voor de onderbouwing van te maken afwegingen. Denk aan afwegingen over het wel of niet ontzien van bepaalde locaties of over 'onder de maximale grenswaarde of norm'. Doordat het nieuwe alternatievenonderzoek maar beperkt terugkomt in het hoofdrapport van het MER en in de samenvatting zijn de alternatievenhoofdstukken van het MER minder navolgbaar. De Commissie adviseert daarom in ieder geval de samenvatting nog aan te laten passen.

De Commissie gaat in dit advies uit van de in het MER en ontwerpbesluiten beschreven hoogtebeperking voor Lelystad Airport⁷, hoewel deze nog niet vastligt. Aanpassing van deze beperking leidt er mogelijk toe dat het MER op dit punt moet worden aangevuld.



Figuur 1, plaatsingszones windturbines uit het Regioplan (blauw) en in het kader van het MER windplan Blauw onderzochte alternatieve zones (in geel), bron: MER.

Zoals eerder genoemd is de uitwerking van maatregelen om teveel geluid- en slagschaduw-hinder tegen te gaan doorgeschoven naar later. De Commissie heeft hierdoor niet kunnen beoordelen of deze maatregelen adequaat zullen zijn. De Commissie beveelt de ministers aan om dat later alsnog na te gaan.

⁶ Deze conclusies komen op verschillende plaatsen in het MER en bijlagen terug. In hoofdstuk 2 van dit advies licht de Commissie deze nuancering toe (§2.1 alternatieven/varianten en §2.2 kuifeend).

⁷ Uit overleg van de Commissie met de betrokken overheden, Windvereniging 'SwifterwinT' en Nuon Wind Development is namelijk gebleken dat de hoogtebeperking in het oostelijke deel van het windpark niet definitief vastligt omdat over Lelystad Airport nog geen definitief besluit is genomen.

In het volgende hoofdstuk geeft de Commissie een toelichting op haar oordeel en een aanbeveling over scheepvaartveiligheid.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Alternatieven en varianten turbine-opstellingen

De provincie Flevoland heeft de plaatsingszones van windturbines eerder vastgelegd in een Regioplan (zie figuur 1). Het MER beantwoordt nu eerst de vraag hoe de plaatsingszones uit het Regioplan en de beschikbare alternatieve zones kunnen worden benut (alternatievenonderzoek MER fase 1). In Bijlage XXI⁸ zijn alternatieven voor de benutting van deze zones onderzocht en milieuwinst die dit oplevert. Het valt de Commissie daarbij op dat de 'business-case' zodanig doorslaggevend is geweest, dat alternatieven met minder dan 60 turbines niet zijn onderzocht. Die zouden immers niet tot een rendabel project leiden. De Commissie adviseert dit expliciet toe te lichten – ook in de samenvatting – aangezien daarmee de speelruimte om milieueffecten te reduceren relatief beperkt is.⁹

In de tweede fase van het MER zijn op basis van de geselecteerde plaatsingszones vervolgens varianten¹⁰ ontworpen met daadwerkelijke opstellingen van windturbines. In Bijlage XXII⁸ zijn nu voor het Swifterbos extra varianten onderzocht en vergeleken. In de nieuwe bijlage XX zijn tot slot de gemaakte afwegingen en optimalisaties bij de keuzes van turbineposities weergegeven. Hiermee is er naar mening van de Commissie goede milieu-informatie beschikbaar gekomen om de te maken afwegingen over windplan Blauw te ondersteunen.

Uit het MER en de ontwerpbesluiten blijkt dat er niet gekozen is het ontwerp van het VKA aan te passen. In het MER is bijvoorbeeld gesteld: *'Op macroniveau leidt de keuzeruimte echter niet tot een afname van milieueffecten ten opzichte van alternatieven 1 (RR) en 2 (IR) waarin enkel regioplanzones zijn benut'* en *'Uit het variantenonderzoek blijkt dat er vanuit milieu geen aanleiding bestaat om af te wijken van de turbineposities in het Swifterbos'*.

De Commissie wijst erop dat het onderzoek in bijlage XXI en XXII desondanks aantoont dat zowel voor fase 1 als fase 2 van het MER er nieuwe en uitvoerbare opstellingen mogelijk zijn, die gedeeltelijk andere milieueffecten hebben¹¹ en bij het Swifterbos ook milieuvriendelijker zijn. De nieuwe milieu-informatie is relevant voor de onderbouwing van te maken milieufwegingen, bijvoorbeeld afwegingen onder de maximale grenswaarde of norm.¹²

De Commissie vindt daarom dat de resultaten van het nieuwe onderzoek en de nieuwe inzichten uit bijlage XXI en XXII te beperkt terugkomen in het hoofdrapport van het MER en de

⁸ De resultaten van het onderzoek in bijlage XXI en XXII komen niet integraal terug in het hoofdrapport van het MER en de samenvatting.

⁹ Een alternatief/variant met 4 tot 6 turbineposities minder zou bijvoorbeeld (nog) aanzienlijk beter kunnen scoren op natuur (mogelijkheid om de lijnopstelling IJsselmeerdijk binnendijks te laten vervallen) of op geluid (minder windturbines ten noorden van Swifterbant).

¹⁰ Namelijk een opstelling op basis van het basisalternatief en twee varianten, zie bijvoorbeeld pagina 61 van het MER.

¹¹ Denk aan het ontzien van het IJsselmeergebied of het beperken van hinder voor bewoners van Swifterbant.

¹² Denk aan effecten door geluid en slagschaduw op woningen in Swifterbant en vleermuizen in het Swifterbos.

samenvatting. Bestuurders en omwonenden lezen daarbij vaak alleen de samenvatting van het MER. De Commissie vindt het daarom belangrijk om in ieder geval de samenvatting hierop nog aan te passen. Dit kan bijvoorbeeld door de kaartbeelden van alternatieven en varianten en de milieu voor- en nadelen uit bijlagen XXI en XXII toe te voegen aan de samenvatting.

2.2 Natuur

In het MER is uitgebreid ingegaan op de gevolgen van het plan voor de natuur in het studiegebied. De Commissie vindt de aanwezige informatie van goede kwaliteit. Uit het MER en de achterliggende rapportages blijkt dat het plan met het nemen van mitigerende maatregelen uitvoerbaar is. Het nemen van maatregelen voor de fuut (instellen rustgebied) en voor vleurmuizen (stilstandvoorziening) is daarvoor een voorwaarde. De Commissie stelt vast dat uitvoering van deze mitigerende maatregelen is geborgd in het ontwerp-inpassingsplan. De wijze waarop cumulatieve negatieve effecten op de populatie kuifeenden voorkomen worden is nog een belangrijk aandachtspunt. Hieronder gaat de Commissie daar verder op in.

Gevolgen voor de populatie kuifeenden van aanvaring met turbines

In de Passende beoordeling is beschreven dat jaarlijks maximaal 6 kuifeenden in aanvaring kunnen komen met een windturbine in het buitendijkse deel van windplan Blauw. In cumulatie met twee andere windparken in het IJsselmeer wordt de sterfte van kuifeenden in Natura 2000-gebied IJsselmeer geraamd op jaarlijks ca. 100 vogels, ofwel een additionele sterfte van 2,3%.¹³ Staandwantvisserij leidt ook tot additionele sterfte maar deze sterfte is niet betrokken bij de cumulatietoets.¹⁴ Verder wordt gesignaleerd dat de instandhoudingsdoelstelling voor de kuifeend in het IJsselmeer op dit moment niet wordt behaald.

De eindconclusie in de Passende beoordeling is dat de additionele sterfte ook met inbegrip van cumulatie geen negatieve effecten heeft op het behalen van de instandhoudingsdoelstelling van de kuifeend in Natura 2000-gebied IJsselmeer omdat het niet halen van het doel het gevolg is van de ongunstige voedselsituatie. Bovendien wordt gesteld dat windplan Blauw geen wezenlijke bijdrage levert aan de cumulatieve sterfte en de aantallen in het IJsselmeer het laatste decennium stabiel zijn.

De Commissie volgt de conclusie dat het windplan Blauw maar een beperkte bijdrage levert aan de cumulatieve sterfte, maar constateert dat, als de in het MER beschreven sterfte door staandwantvisserij wel meegenomen wordt bij de cumulatieve beoordeling, de 1%-

¹³ Indien het verwachte aantal additionele slachtoffers (in cumulatie) lager is dan 1% van de natuurlijke sterfte van de soort dan gaat het om een kleine hoeveelheid die geen nadelige invloed heeft op de instandhouding van de soort. 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 Natura 2000-gebieden.

¹⁴ Hiervoor worden in het MER twee argumenten aangedragen: 1) de additionele sterfte door bijvangst in de staandwantvisserij is al 10-tallen jaren een oorzaak van sterfte in het IJsselmeer. De effecten van deze sterfte zijn daarmee opgenomen in de bestaande dynamiek in de populaties watervogels en 2) In cumulatiestudies behoeft alleen rekening te worden gehouden met vergunde activiteiten die nog niet zijn uitgevoerd. Dit is niet van toepassing op de vergunning voor staandwantvisserij, omdat het gaat om een (inmiddels jaarlijkse) verlenging van een bestaande situatie.

mortaliteitsnorm¹³ met ruim een factor 5¹⁵ overschreden zou worden. Dit betekent dat er een conflict kan ontstaan tussen een nieuwe vergunning voor de staandwantvisserij (in de huidige vorm) en de vergunningverlening voor windplan Blauw.¹⁶ Vanwege cumulatieve negatieve effecten op de kuifeend in het IJsselmeergebied kunnen staandwantvisserij (in de huidige vorm) en het windpark immers niet beide doorgang vinden. De Commissie adviseert hiermee rekening te houden.

2.3 Scheepvaartveiligheid

Uit de toetsing van het concept-MER bleek eerder al dat de risico's van aanvaring/aandrijving van de turbines in het IJsselmeer voor grote schepen¹⁷ erg klein zijn. De kans op schade voor kleine schepen (kleine beroepsvaart, zoals visserij en recreatievaart) werd alleen kwalitatief behandeld door het ontbreken van modellen voor de kansberekening van de risico's van aanvaring/aandrijving van kleine schepen. De Commissie heeft eerder in andere adviezen¹⁸ al aandacht gevraagd voor het ontbreken van deze modellen en gaf de rijksoverheid in overweging om ze voor toekomstige MER-studies alsnog te ontwikkelen. Het MER – in het bijzonder de nieuwe bijlage XVII (aanvullingen nautische veiligheid) – gaat op deze aanbeveling niet in. De Commissie constateert verder dat de kwalitatieve berekening van de effecten voor de kleine schepen alleen is uitgevoerd voor aandrijving, terwijl de potentiële schade aan het schip bij aanvaring van een turbine groter zal zijn.¹⁹

De Commissie miste eerder in het concept-MER een beschrijving van de risico's welke verband houden met schip-schip aanvaringen, voor zowel grote als kleinere schepen. Het gaat hier om milieuschade in de vorm van het verlies van bunkerolie of van lading in de vorm van olieproducten of chemicaliën, dan wel het optreden van persoonlijk letsel. Zij adviseerde deze risico's in het definitieve MER te beschrijven, zodat er een complete onderbouwing ligt voor eventuele aanpassingen aan de vaarweg. In bijlage XVII zijn met een nieuwe berekening effecten van het windpark op schip-schip incidenten weergegeven. Deze berekening is echter niet geschikt om de risico-toename voor schip-schip aanvaringen te laten zien.²⁰ Een geschiktere benadering om de risico-toename uit te rekenen is het gebruik van een model, zoals het Samsom-model, wat ook gebruikt is in het MER om risico's van aanvaring/aandrijving te bepalen.

¹⁵ Bij de tussentijdse toetsing ging de Commissie uit van een overschrijding met een factor 8 op basis van een 1%-mortaliteitsnorm van 29 Kuifeenden, afgeleid van het 'gemiddeld seizoensgemiddelde' als populatiemaat (pagina 81 voorlopige Passende beoordeling). Deze maat wordt ook gehanteerd bij de instandhoudingsdoelstellingen voor watervogels. In de definitieve Passende beoordeling (pagina 82) wordt uitgegaan van een 1%-mortaliteitsnorm van 43 Kuifeenden, afgeleid van een andere populatiemaat, het 'maximale maandgemiddelde'. Dan wordt het totale jaarlijkse aantal geschatte kuifeend-slachtoffers (219) met ca. een factor 5 overschreden.

¹⁶ In haar tussentijdse toetsingsadvies licht de Commissie dit verder toe, zie <http://commissiemer.nl/adviezen/3177>.

¹⁷ In het MER is een groot schip gedefinieerd als een schip van 20 meter en langer.

¹⁸ Bijvoorbeeld in adviezen over milieueffectrapporten voor offshore windparken.

¹⁹ Zie Bijlage III van Bijlage V van het MER.

²⁰ De redenen hiervan zijn dat 1) de berekening is gebaseerd op een databestand van alle scheepsongevallen op de Nederlandse binnenwateren dat niet kan worden toegepast op de specifieke situatie van varen in een windpark. 2) Het verschil in risico tussen de berekening van MARIN (zie bijlage III bij Bijlage V van het MER) en de eigen berekening gepresenteerd wordt als de risico-toename tussen huidige situatie en Plansituatie. Dit is incorrect. Het verschil is het gevolg van een ander databestand.

Het concentreren van de beroepsvaart op het Molenrak in de (beter) gemarkeerde vaarweg is in het MER en verschillende bijlagen als mitigerende maatregel genoemd.²¹ Een mogelijk onderdeel van deze maatregel is dat het aantal kruisingen met verkeer van en naar Lemmer toeneemt. Aangezien de verkeersintensiteit op de laatstgenoemde route veel groter is dan van/naar Flevokust is het verwachte positieve effect niet zeker. Om hierover uitsluitstel te krijgen is een kwantitatieve berekening nodig.

De Commissie beveelt aan de in deze paragraaf geconstateerde lacunes zekerheidshalve nog na te gaan. Hiermee ontstaat een beter onderbouwd beeld van de risico's en wordt duidelijk of het plan veiliger uitgevoerd kan worden.

²¹ Argumenten daarvoor zijn dat het aantal kruisingen met schepen van/naar de (toekomstige) haven Flevokust vermindert en er een natuurlijke scheiding gaat optreden tussen beroepsvaart (die tussen de palenrijen doorvaart of er zelfs buiten omheen) en de niet drukke kleine recreatievaart, die tussen de binnenste rij en de gele betonning van de 'futenrustzone' zal gaan varen.

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 de 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 het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Op onze website vindt u meer informatie over de [werkwijze](#) van de Commissie.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Peter van der Boom

Sjoerd Harkema (secretaris)

Wim Keijsers

Han Ligteringen

Kees Linse (voorzitter)

Rob Vogel

Besluit(en) waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Inpassingsplan en diverse vergunningen.

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 activiteit C22.2. 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

De minister van Economische Zaken en Klimaat (ook coördinerend bevoegd gezag namens alle andere betrokken overheden) en de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

Initiatiefnemer

De ministers van Economische Zaken en Klimaat en van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (inpassingsplan) en Windvereniging SwifterwinT en Nuon Wind Development B.V. (vergunningen).

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 [3177](#) in te vullen in het zoekvak.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

