

Dit essay is geschreven in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in het kader van het strategisch beleidsontwikkelproces *Noordzee2030*. Er is een tiental essays geschreven welke gebundeld in boekvorm uitgegeven zullen worden. Deze versie is nog een concept, en zal nog worden geredigeerd. De lezer wordt om die reden verzocht niet te refereren aan deze concept versie. Het doel van de serie essays in het Noordzee2030 proces is om richting te geven aan discussie tussen stakeholders over de beschreven thema's. De essays zijn overwegend probleemstellend geschreven. Een selectie van onderwerpen is gemaakt door het projectteam LNV in afstemming met deskundigen.

De Noordzee en de energietransitie: de betekenis van de Vogelrichtlijn

Harm Dotinga

Samenvatting

Het Nederlandse Noordzeebeleid zet in het kader van de energietransitie in op de aanleg van een groot aantal nieuwe windparken in het Nederlandse deel van de Noordzee. Windparken op zee en de bijbehorende infrastructuur kunnen negatieve effecten hebben op vogels. De Vogelrichtlijn kan de energietransitie problematisch of zelfs onmogelijk maken, indien niet kan worden voldaan aan de verstrekende verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn voor de duurzame instandhouding van zee- en kustvogels en hun leefgebieden in de Noordzee. Gelijktijdig vormen de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn een belangrijke stimulans voor innovatie en het zoeken naar oplossingen die bijdragen aan de duurzame instandhouding van gezonde vogelpopulaties en natuurherstel in bredere zin.

De betekenis van de Vogelrichtlijn voor windparken op zee komt momenteel vooral tot uiting bij de verplichtingen die betrekking hebben op passieve soortenbescherming van zee- en kustvogels en de bescherming van Natura 2000-gebieden die zijn aangewezen voor verschillende vogelsoorten. Voor de verdere uitrol van windparken op zee zijn echter de algemene verplichtingen voor de actieve bescherming van de soorten en hun leefgebieden van steeds groter belang aan het worden, omdat vogelpopulaties en hun leefgebieden al onder druk staan en deze extra drukfactor mogelijk de nagel aan de doods-kist kan zijn voor een aantal soorten.

Het is mogelijk om de energietransitie zo uit te voeren dat gelijktijdig wordt voldaan aan de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn. Daarvoor is actieve bescherming nodig om vogelpopulaties gezond te houden of waar nodig de staat van instandhouding te verbeteren en hun leefgebieden effectief te beschermen, waarbij alle drukfactoren moeten worden meegenomen. (Betere) internationale afstemming en samenwerking met de buurstaten is van groot belang, omdat veel van de betrokken vogelsoorten en de drukfactoren grensoverschrijdend zijn. Het stimuleren van onderzoek en monitoring is in alle gevallen essentieel, gelet op de aanzienlijke kennisleemtes en onduidelijkheid over de effectiviteit van maatregelen die beogen de negatieve effecten van windparken op zee- en kustvogels te voorkomen of beperken.

Beschrijving van het thema

Het Nederlandse Noordzeebeleid zet in het kader van de energietransitie in op de aanleg van een groot aantal nieuwe windparken in het Nederlandse deel van de Noordzee. Windparken op zee en de bijbehorende infrastructuur kunnen negatieve effecten hebben op vogels als gevolg van aanvaringen, verstoring, verlies aan leefgebied, barrièrewerking en indirecte effecten (bijvoorbeeld verminderde beschikbaarheid van voedsel). Dit roept de vraag op hoe de aanleg van deze windparken en infrastructuur zich verhoudt tot de verplichtingen die voortvloeien uit de belangrijkste Europese regelgeving voor de bescherming van vogels en hun leefgebieden: de Vogelrichtlijn.¹

De Vogelrichtlijn: doelstellingen, toepassingsbereik en inhoud

De Vogelrichtlijn is gericht op de duurzame instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten in de EU, waaronder alle zee- en kustvogels die in de Noordzee voorkomen. Het voornaamste doel is om de betrokken vogelsoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. Dat betekent dat vogelpopulaties gezond zijn, het natuurlijke verspreidingsgebied niet kleiner wordt en er voldoende leefgebied is voor alle soorten op korte en lange termijn. Er is geen specifieke termijn voorgeschreven waarbinnen dat doel moet zijn bereikt, maar een lidstaat zal zijn uiterste best moeten doen om dit op een zo kort mogelijk termijn die redelijkerwijs haalbaar is te verwezenlijken. Dit doel moet op regionaal niveau (Noordzee als geheel) en op landelijk (in dit geval Nederland, inclusief het gehele Nederlandse deel van de Noordzee) niveau worden bereikt. Een lidstaat kan een soort niet (nationaal) laten uitsterven en zijn verantwoordelijkheid afwentelen op een andere lidstaat in de biogeografische regio, waar de betreffende soort het mogelijk goed doet. Wel kunnen kuststaten afspraken maken om de gunstige staat van instandhouding op regionaal (biogeografisch) niveau te bereiken, in het bijzonder voor grensoverschrijdende soorten.

De Vogelrichtlijn is net als de Habitatrichtlijn van toepassing op het grondgebied en alle zeegebieden die binnen de rechtsmacht van de EU lidstaten vallen.² Dat omvat het hele Nederlandse deel van de Noordzee: de territoriale zee die zich uitstrekt tot 12 zeemijl uit de kust en de exclusieve economische zone (EEZ) die zich uitstrekt voorbij de territoriale zee tot de grenzen die met de buurstaten zijn overeengekomen. De rechten die Nederland als kuststaat kan uitoefenen in de territoriale zee en de EEZ op grond van het internationale recht verschillen, maar omvatten in beide gevallen natuurbescherming en de opwekking van windenergie met bijbehorende infrastructuur. Deze rechten zijn onderworpen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de toepasselijke verdragen en EU regelgeving, waaronder de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

Om de doelstellingen te bereiken vereist de richtlijn dat lidstaten de nodige maatregelen nemen om de populaties van alle vogelsoorten gezond te houden en voor deze soorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te

beschermen, in stand te houden of te herstellen. Daarnaast bevat het verstrekkende generieke beschermingsvereisten voor alle zee- en kustvogels en harde verplichtingen voor de aanwijzing en (via de Habitatrichtlijn) bescherming van speciale beschermingszones. Deze Vogelrichtlijngebieden vormen samen met de gebieden die zijn aangewezen voor andere dier- en plantensoorten en habitattypen op grond van de Habitatrichtlijn het coherente Europees ecologisch netwerk dat bekend staat onder de naam Natura 2000. Het EU Hof van Justitie heeft herhaaldelijk vastgesteld dat de verplichtingen in de richtlijnen moeten worden uitgelegd en toegepast in het licht van het voorzorgsbeginsel.³

Nederland heeft als kuststaat de verantwoordelijkheid om te verzekeren dat de aanleg van windparken en andere activiteiten die plaatsvinden in het kader van de energietransitie aan de verplichtingen uit de richtlijnen voldoen voor de gebieden die binnen zijn rechtsmacht vallen. Er is bij de energietransitie geen sprake van een bevoegdheidsprobleem, zoals bijvoorbeeld bestaat bij de regulering van zeevisserij dat binnen de exclusieve bevoegdheid valt van de EU. Veel restricties voor visserij die nodig zijn om te voldoen aan de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn moeten worden vastgesteld of goedgekeurd door de bevoegde EU instellingen binnen het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB). Hoewel natuurbescherming een steeds duidelijkere plaats heeft gekregen in het GVB, blijft het in de praktijk zeer lastig om restricties aan visserijactiviteiten op te leggen die noodzakelijk zijn op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Dat vermindert de effectiviteit van de richtlijnen en bemoeilijkt het bereiken van de natuurdoelen. Dit bevoegdheidsprobleem speelt overigens niet bij het instellen van veiligheidszones rond windparken op zee en de bijbehorende infrastructuur, waarin visserijactiviteiten normaal gesproken zijn verboden. Het instellen van deze veiligheidszones wordt vaak genoemd als potentiële kans voor natuurherstel, omdat daardoor schadelijke vormen van (bodemberoerende) visserij niet meer kunnen plaatsvinden op deze locaties.

Betekenis van de algemene verplichtingen

De Vogelrichtlijn bevat een drietal belangrijke algemene verplichtingen voor de lidstaten:

- De verplichting om alle nodige maatregelen te nemen voor de duurzame instandhouding van de populaties van alle vogelsoorten (art. 2);
- De verplichting om alle nodige maatregelen te nemen om een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen (art. 3);
- De verplichting om verslechtering van de staat van instandhouding van vogelpopulaties en hun leefgebieden te voorkomen (art. 13).

Deze verplichtingen zijn relevant voor de energietransitie, omdat de windparken en de bijbehorende infrastructuur kunnen leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding van vogelpopulaties en hun leefgebieden en kunnen zelfs de duurzame instandhouding van de betrokken soorten in gevaar brengen. Daarbij gaat het niet alleen om achteruitgang van de populaties door directe sterfte, maar ook om aantasting van leefgebied (in omvang of kwaliteit) door verlies of verstoring van gebieden op zee die van

belang zijn als foerageergebied, rustgebied of trekroute. De effecten kunnen aanzienlijk verschillen per soort. Het is bekend dat echte zeevogels als jan-van-genten, zeekoeten en alken windparken vermijden en dat sommige trekvogels niet door maar om windparken heen vliegen. Andere soorten zoals aalscholvers worden juist aangetrokken door de windparken.

De verplichting om de noodzakelijke maatregelen te nemen is volgens het EU Hof van Justitie een resultaatsverplichting, die al geldt "voordat een vermindering van het aantal vogels is vastgesteld of het gevaar van verdwijning van een beschermde soort is ingetreden."⁴ De huidige toestand van zee- en kustvogelpopulaties in de Noordzee verschilt per soort. Met veel soorten gaat het momenteel relatief goed, maar het toekomstperspectief is voor een aantal soorten duidelijk niet rooskleurig. In het kader van het OSPAR-verdrag is op basis van verzamelde gegevens in de broedkolonies vastgesteld dat de zeevogelpopulaties die broeden in de Noordzeeregio achteruitgaan. Vermoedelijke oorzaken zijn overbevissing van prooidieren en klimaat-gerelateerde veranderingen. De relatieve talrijkheid van doortrekkende en overwinterende kustvogels en zeevogels die droogvallende of aanlandige gebieden aandoen in de Noordzeeregio is daarentegen redelijk stabiel gebleven. Deze trend heeft betrekking op de gehele Noordzee. Het beeld in het Nederlandse deel van de Noordzee wijkt daar echter niet van af.⁵

Aan de verplichting voor het nemen van maatregelen voor de duurzame instandhouding van vogelpopulaties en het voorkomen van verslechtering wordt hoofdzakelijk voldaan door generieke (passieve en actieve) bescherming van de betrokken soorten. De bescherming van leefgebieden vindt deels plaats door het aanwijzen en beschermen van Vogelrichtlijngebieden voor een aantal zee- en kustvogels. Voor andere zee- en kustvogels (en landvogels die migreren over zee), in het bijzonder soorten die een diffuse verspreiding kennen, zijn echter aanvullende maatregelen vereist. Dit kan bijvoorbeeld door in de (maritieme) ruimtelijke ordening rekening te houden met belangrijke foerageergebieden, rustgebieden en trekroutes van de betreffende zee- en kustvogels en deze gebieden te vrijwaren van windparken of de configuratie van het windpark aan te passen.

Betekenis van de verplichtingen voor generieke bescherming van zee- en kustvogels

Artikel 5 van de Vogelrichtlijn voorziet in een stelsel van strikte verboden die gelden voor alle in het wild levende vogels in de EU, inclusief alle zee- en kustvogels. Relevant voor windparken op zee zijn vooral het verbod op het opzettelijk doden van vogels en het verbod om vogels opzettelijk te storen. Deze verboden kunnen van toepassing zijn als vogels direct sterven door aanvaringen met windturbines of schadelijke gevolgen ondervinden door verstoring of verlies van foerageergebieden, rustgebieden of trekroutes.

Uit recent onderzoek is gebleken dat lidstaten de verboden uit artikel 5 verschillend interpreteren en toepassen in relatie tot windparken.⁶ In Nederland worden de verboden strikt geïnterpreteerd en wordt uitgegaan van een overtreding als er (met of zonder het nemen van mitigerende maatregelen) een aanmerkelijke kans is dat er vogelslachtoffers vallen, hetgeen bij windparken al snel het geval is. Voor de meeste (grote) windparken wordt daarom een beroep gedaan op de uitzonderingen op grond van artikel 9 van de

Vogelrichtlijn. In omringende lidstaten (België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) wordt er soepeler met de regels omgegaan, waarbij de nadruk ligt op het voorkomen van (significant negatieve) effecten van de windparken op de populatie van de betrokken beschermde soort. Als dat er niet is, dan zou er geen sprake zijn van een overtreding van het verbod op opzettelijk doden. Dit is in strijd met de tekst van de richtlijn, omdat die het doden van ieder individu van een vogelsoort verbiedt. Niettemin wordt er in deze lidstaten van uitgegaan dat er geen sprake is van een overtreding van het verbod op opzettelijk doden, waarbij er in veel gevallen mitigerende maatregelen worden voorgeschreven voor de windparken. Er wordt in die landen voor windparken geen beroep gedaan op de uitzonderingen. Het EU Hof van Justitie en de Europese Commissie hebben zich nog niet uitgelaten over deze soepele interpretatie van de regels ten aanzien van windparken, dus het is op dit moment niet met zekerheid te zeggen of deze praktijk in overeenstemming is met de richtlijnen.

In Nederland is in de Wet windenergie op zee voorzien in een bevoegdheid om in het kavelbesluit voor de individuele windparken een vrijstelling te verlenen van de verboden uit artikel 5 van de Vogelrichtlijn. Alle kavelbesluiten bevatten een dergelijke vrijstelling, waarbij is getoetst aan de drie cumulatieve voorwaarden die gelden voor het maken van een dergelijke uitzondering op grond van de Vogelrichtlijn: geen andere bevredigende oplossing, een publiek belang en geen verslechtering van de staat van instandhouding. De laatste voorwaarde wordt vaak genoemd als het belangrijkste juridische knelpunt voor de uitrol van nieuwe windparken op zee. Dit omdat de cumulatieve gevolgen voor bepaalde soorten (met name kleine mantelmeeuw, grote mantelmeeuw en zilvermeeuw) de ecologische limieten (dreigen te) overschrijden van de modellen die worden gehanteerd om te bepalen dat er geen sprake is van een verslechtering van de staat van instandhouding. Cumulatieve effecten worden in de praktijk voor de meeste zeevogelsoorten getoetst aan de gehele populatie in de Zuidelijke Noordzee op grond van het Kader Ecologie en Cumulatie. Mitigerende maatregelen worden in alle kavelbesluiten voorgeschreven om de negatieve effecten te beperken. Dit is in overeenstemming met het vereiste in de Vogelrichtlijn dat bij het maken van uitzonderingen wordt bepaald op welke wijze het risico voor het behoud van de vogelstand wordt beperkt.⁷ Het strookt ook met het vereiste dat uitzonderingen op de verboden moeten worden beperkt tot het "strikt noodzakelijke", zoals herhaaldelijk is bevestigd in de jurisprudentie.

De mitigerende maatregelen voor windparken op zee bestaan thans vooral uit algemene contouren en technische vereisten voor de aanleg en het gebruik van de windturbines die de kans op aanvaringsslachtoffers verkleinen, gecombineerd met verplichte monitoring en evaluatie. Compenserende maatregelen kunnen ook worden voorgeschreven, al komt dat bij windparken voor zover bekend nog niet voor. Het gaat dan om maatregelen om negatieve effecten te compenseren en daarmee verslechtering van de staat van instandhouding van de betreffende soorten te voorkomen. Dit kunnen bijvoorbeeld maatregelen zijn gericht op het verhogen van het broedsucces van de betrokken soorten door de aanleg of verbetering van broedgebieden of het beperken van andere drukfactoren dan windparken. De Vogelrichtlijn zegt niets over compenserende maatregelen in het kader van de soortenbescherming (anders dan bij de bescherming van Natura 2000-gebieden),

maar verbiedt het ook niet zolang maar wordt voldaan aan bovenstaande vereisten en voorwaarden.

Bovenstaande verboden en uitzonderingen worden geschaard onder de passieve bescherming van vogels, maar de Vogelrichtlijn vereist ook actieve bescherming. Het EU Hof van Justitie heeft in zijn jurisprudentie bepaald dat lidstaten gehouden zijn om concrete en specifieke beschermingsmaatregelen voor de beschermde soorten ten uitvoer te leggen. Het Hof heeft tevens bepaald dat het systeem van strikte bescherming het vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen veronderstelt.⁸ Het opstellen van soortenbeschermingsplannen vormt daarvoor een geschikt instrument. Voor zee- en kustvogels zijn dergelijke plannen nog niet vastgesteld in Nederland.

De Europese Commissie heeft aangegeven dat bij de planning en ontwikkeling van windparken door de initiatiefnemers moet worden aangetoond dat de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen worden genomen om te voorkomen dat er afbreuk wordt gedaan aan het soortenbeschermingsregime. Het opstellen van kwetsbaarheidskaarten (sensitivity maps) en het vermijden van gevoelige gebieden worden daarbij genoemd als instrumenten om (potentiele) conflicten met artikel 5 van de Vogelrichtlijn te voorkomen.⁹ Deze maatregelen zijn (ook) te zien als een vorm van actieve soortenbescherming.

Betekenis van de verplichtingen voor Natura 2000-gebieden voor zee- en kustvogels

De aanwijzing van Natura 2000-gebieden voor zee- en kustvogels (Vogelrichtlijngebieden) in het Nederlandse deel van de Noordzee beperkt zich voornamelijk tot drie gebieden: Noordzeekustzone, Voordelta en Friese Front. Daarbij zijn de Vogelrichtlijngebieden in binnenwateren als de Waddenzee en de Delta niet meegerekend. De Noordzeekustzone en de Voordelta zijn elk aangewezen voor een dertigtal soorten zee- en kustvogels, waaronder dwergstern als broedvogel en dwergmeeuw, grote stern, visdief, kuifduiker, parelduiker en roodkeelduiker als niet-broedvogel. Het Friese Front is aangewezen voor slechts één soort: de zeekoet, die het gebied gebruikt om te foerageren, ruien en rusten met nog niet vliegvlugge jongen.

De indruk wordt soms gewekt dat de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden in Nederland is voltooid, maar dat is een misverstand. Er zijn nog gebieden die in aanmerking komen voor aanwijzing als Vogelrichtlijngebied. Een gebied dat met zekerheid kwalificeert is de Bruine Bank die in ieder geval moet worden aangewezen voor de zeekoet en de alk die het gebied gedurende de winterperiode en het vroege voorjaar gebruiken om te foerageren en ruien. De Bruine Bank overlapt met een van de locaties waar men windparken op zee wil realiseren (het gebied dat bekend staat als IJmuiden Ver). Dit is echter geen reden om de aanwijzing als Vogelrichtlijngebied uit te stellen. De aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden mag namelijk uitsluitend geschieden op basis van wetenschappelijke ornithologische criteria, zoals herhaaldelijk is bevestigd in de jurisprudentie.¹⁰ Naast de Bruine Bank zijn er verschillende andere belangrijke vogelgebieden in het Nederlandse deel van de Noordzee die (potentieel) kwalificeren als Vogelrichtlijngebied. Het gaat daarbij om de Vlake van de Raan, de Borkumse Stenen, de Klaverbank, de Doggersbank en de Centrale Oestergronden. Deze gebieden zijn nog niet of onvoldoende onderzocht om vast te stellen of zij aan de

(strengere) selectiecriteria voor Vogelrichtlijngebieden voldoen. Ook de Hollandse kust van de Tweede Maasvlakte tot Bergen aan Zee kwalificeert potentieel als Vogelrichtlijngebied voor verschillende vogelsoorten. Voor gebieden die ten onrechte niet zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebied geldt een beschermingsregime dat vergelijkbaar en in sommige opzichten strenger is dan voor aangewezen gebieden.¹¹

De aanleg en exploitatie van windparken op zee en de bijbehorende infrastructuur moet voldoen aan de strikte beschermingsvereisten op grond van artikel 6 van de Habitatrictlijn die gelden voor alle Natura 2000-gebieden die zijn aangewezen voor zee- en kustvogelsoorten in Nederland en omliggende landen. Uitgangspunt daarbij is dat alleen toestemming kan worden verleend voor windparken op zee, indien uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. Dit geldt ook voor windparken buiten de Natura 2000-gebieden, indien er sprake kan zijn van significant negatieve externe effecten op de soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Ook cumulatieve effecten moeten daarbij worden beoordeeld. In de praktijk gaat het op zee momenteel uitsluitend om externe effecten, omdat er vooralsnog geen windparken zijn gepland in de Natura 2000-gebieden in het Nederlandse deel van de Noordzee. De effecten worden getoetst aan de instandhoudingsdoelstellingen die zijn opgenomen in de relevante aanwijzingsbesluiten.

Gesteld dat voor het betreffende windpark significante negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten, dan is het doorlopen van de ADC-toets de enige manier om het windpark wel te realiseren op deze locatie. In dat geval moet eerst worden gekeken of er kan worden uitgeweken naar een andere voor windenergie op zee aangewezen gebied waar geen (cumulatieve) significante effecten optreden. Als die alternatieven er niet zijn, dan zal moeten worden aangetoond dat de aanleg van het windpark gezien kan worden als dwingende reden van groot openbaar belang en moeten compenserende maatregelen worden getroffen die voldoen aan de strenge eisen die daarvoor gelden.

Toekomstperspectief

De Vogelrichtlijn kan de energietransitie problematisch of zelfs onmogelijk maken, indien niet kan worden voldaan aan bovenstaande beschermingsvereisten. Er wordt soms gesuggereerd dat de richtlijn maar moet worden aangepast of flexibeler toegepast om de energietransitie niet in de weg te zetten. Daarbij zouden sommige vogelsoorten zelfs kunnen worden opgeofferd voor het doel van de energietransitie: het tegengaan van klimaatverandering. Het is echter mogelijk om de energietransitie zo uit te voeren dat er geen schending van deze verplichtingen optreedt. Bovendien vormen de verplichtingen een belangrijke stimulans voor innovatie en het zoeken naar oplossingen die bijdragen aan de duurzame instandhouding van gezonde vogelpopulaties en natuurherstel in bredere zin.

De betekenis van de Vogelrichtlijn voor windparken op zee komt momenteel vooral tot uiting bij de verplichtingen die betrekking hebben op passieve soortenbescherming en de bescherming van aangewezen Natura 2000-gebieden. Voor de verdere uitrol van windparken op zee zijn echter de algemene verplichtingen van steeds groter belang aan het worden, omdat vogelpopulaties en hun leefgebieden al onder druk staan en deze extra

drukfactor mogelijk de nagel aan de doodskest kan zijn voor een aantal soorten. Actieve bescherming is nodig om vogelpopulaties gezond te houden of waar nodig de staat van instandhouding te verbeteren en hun leefgebieden effectief te beschermen, waarbij alle drukfactoren moeten worden meegenomen. (Betere) internationale afstemming en samenwerking met de buurstaten is daarbij van groot belang, omdat veel van de betrokken vogelsoorten en de drukfactoren grensoverschrijdend zijn. Het opstellen en het uitvoeren van een nationaal en/of internationaal soortenbeschermingsplan kan een hulpmiddel zijn.

Het stimuleren van onderzoek en monitoring is van groot belang, gelet op de aanzienlijke kennisleemtes en onduidelijkheid over de effectiviteit van mitigerende maatregelen. Dit kan helpen om te verzekeren dat windparken op zee uitsluitend worden gebouwd op locaties waar en op een manier waarop zij het minste kwaad kunnen voor zee- en kustvogels. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met gebieden die (potentieel) kwalificeren als Vogelrichtlijngebieden. Voor vogelsoorten die een diffuse verspreiding kennen kan in de (maritieme) ruimtelijke ordening rekening worden gehouden met belangrijke foerageergebieden, rustgebieden en trekroutes van de betreffende vogelsoorten door deze gebieden te vrijwaren van windparken of de configuratie van het windpark aan te passen.

¹ Richtlijn 2009/147/EG van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand; dit is de gecodificeerde versie van Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, PbEU L 20 van 26 oktober 2010, p. 7.

² Idem. Zie: HvJ, 20 oktober 2005, C-6/04 (Commissie v. Verenigd Koninkrijk), ECLI:EU:C:2005:626, paragraaf 117. Zie ook Europese Commissie, *Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment*, 2007.

³ Zie o.a. HvJEG, 7 september 2004, C-127/02 (Kokkelvisserij), ECLI:EU:C:2004:482, paragrafen 43-44; HvJEG, 20 oktober 2005, C-6/04 (Commissie/Verenigd Koninkrijk), ECLI:EU:C:2005:626, paragraaf 54; en HvJEG, 10 januari 2006, C-98/03 (Commissie/Duitsland), ECLI:EU:C:2006:3, paragrafen 40-41.

⁴ HvJ, 13 juni 2002, C-117/00 (Commissie/Ierland), ECLI:EU:C:2002:366, paragraaf 15; ook HvJ, 2 augustus 1993, C-355/90 (Commissie/Spanje), ECLI:EU:C:1993:331.

⁵ Zie: <https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/biodiversity-status/marine-birds/>.

⁶ C.W. Backes & S. Akerboom, *Renewable energy projects and species protection. A comparison into the application of the EU species protection regulation with respect to renewable energy projects in the Netherlands, United Kingdom, Belgium, Denmark and Germany*, 28 May 2018.

⁷ Artikel 9 lid 2, onder c, Vogelrichtlijn dat ook is terug te vinden in artikel 3.3 lid 5, onder c, Wet natuurbescherming.

⁸ Zie o.a. HvJ 11 januari 2007, zaak C-183/05 (Commissie/Ierland), ECLI:EU:C:2007:14. Deze zaak ging over soortenbescherming op grond van de Habitatrichtlijn, maar de overwegingen zijn gelijkelijk toepasbaar op de Vogelrichtlijn.

⁹ *EU Guidance on wind energy development in accordance with the EU nature legislation*, 2011, p. 52.

¹⁰ Zie de arresten van het Hof van Justitie in de Lappel Bank zaak van 11 juli 1996, C 44/95, ECLI:EU:C:1996:297, paragrafen 25-27 en de Santoña zaak van 2 augustus 1993, C-355/90, ECLI:EU:C:1993:331, paragrafen 17-19.

¹¹ Artikel 4 lid 4 Vogelrichtlijn. Zie: HvJ, arrest van 2 augustus 1993, C-355/90, ECLI:EU:C:1993:331 en arrest van 7 december 2000, C-374/98, ECLI:EU:C:2000:670. Zie ook: HvJ, arrest van 14 januari 2016, C-141/14, ECLI:EU:C:2016:8.