

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Zand boven Water 2

4 februari 2002

979-107

ISBN 90-421-0847-9
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
2. OORDEEL OVER HET MER.....	2
2.1 Algemeen	2
2.2 Toelichting op het oordeel.....	3
2.2.1 Selectieproces van potentiële winzones en -plaatsen.....	3
2.2.2 Discrepanctie in detailniveau tussen MER en ontwerp-besluit.....	3
2.2.3 Alternatieven, inclusief het meest milieuvriendelijk alternatief....	3
2.2.4 Milieugevolgen.....	4
3. OVERIGE AANBEVELINGEN VOOR DE AANVULLING OP HET MER	6
3.1 Stratificatie	6
3.2 Taakstelling in relatie tot SOD2	7

1. INLEIDING

De directie IJsselmeergebied van Rijkswaterstaat heeft het voornemen in een beleidsnota "Zand boven Water-2" een aantal potentiële winplaatsen voor oppervlaktedelfstoffen aan te wijzen met een gezamenlijk oppervlak van meer dan 100 ha. Het betreft winplaatsen voor met name beton- en metselzand, ophoogzand en kalkzandsteen in het IJsselmeer, het Markermeer, het IJmeer en de Randmeren.

Bij brief van 8 mei 2001¹ heeft Rijkswaterstaat (namens de Minister van Verkeer en Waterstaat) de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over het opgestelde milieueffectrapport (MER). Het MER is op 11 mei 2001 ter inzage gelegd².

Het advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.³ De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd. De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezer⁴, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. In dit advies verwijst de Commissie naar een reactie wanneer deze naar haar oordeel:

- informatie bevat over een essentiële tekortkoming in het MER, waarvoor de Commissie adviseert een aanvulling op het MER op te stellen alvorens de besluitvorming doorgang kan vinden;
- informatie bevat over de inhoud van het MER die van belang is voor de besluitvorming en waarover zij een aanbeveling doet in het advies;
- belangrijke onjuistheden bevat die ter voorkoming van misverstanden weerlegd dienen te worden.

Op grond van artikel 7.26, lid 1 van de Wm toetst de Commissie:

- aan de richtlijnen van het MER⁵, zoals vastgesteld op 23 december 1998;
- op eventuele onjuistheden⁶;
- aan de wettelijke regels voor de inhoud van een MER⁷.

Bij de beoordeling van de ernst van tekortkomingen staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij het maken van beleidskeuzen in de nota "Zand boven Water 2". Is dat naar haar mening niet het geval dan betreft het een *essentiële tekortkoming*.

Tijdens de toetsing heeft de Commissie een aantal essentiële tekortkomingen geconstateerd. Op 28 juni 2001 heeft hierover een gesprek plaatsgehad tus-

¹ Zie bijlage 1.

² Zie bijlage 2.

³ Zie bijlage 3 voor de samenstelling van de werkgroep en andere projectgegevens.

⁴ Zie bijlage 4 voor een lijst hiervan.

⁵ Wm, artikel 7.23, lid 2.

⁶ Wm, artikel 7.23, lid 2.

⁷ Wm, artikel 7.10.

sen de Commissie, het bevoegde gezag en de initiatiefnemer. Naar aanleiding daarvan heeft het bevoegde gezag de Commissie verzocht de advisering tot 15 september 2001 op te schorten om de initiatiefnemer in de gelegenheid te stellen om een aanvulling op het MER te maken. Deze datum bleek echter niet haalbaar voor de opstellers van de aanvulling en in overleg is besloten de advisering nogmaals op te schorten tot 15 november 2001⁸. Op 15 november heeft Rijkswaterstaat per brief⁹ gemeld dat de aanvulling pas in maart 2002 gereed zal zijn. Om duidelijkheid te bieden over de stand van zaken heeft de Commissie vervolgens besloten om haar oordeel over het huidige MER in dit toetsingsadvies openbaar maken. Als de aanvullende informatie in maart 2002 ter toetsing aangeboden wordt, is zij bereid deze te toetsen. De Commissie adviseert om de aanvulling op het MER volgens het Richtsnoer Aanvullingen ter inzage te leggen.

In hoofdstuk 2 van dit toetsingsadvies wordt elk van de gesignaleerde essentiële tekortkomingen nader toegelicht, gevolgd door een advies voor de te maken aanvulling op het MER. De overige tekortkomingen worden alleen in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. Deze werkwijze impliceert dat de Commissie zich in het advies tot hoofdzaken beperkt en niet ingaat op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

2. OORDEEL OVER HET MER

2.1 Algemeen

De Commissie signaleert bij toetsing aan de vastgestelde richtlijnen en de wettelijke inhoudseisen een aantal tekortkomingen, die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. Daarom adviseert de Commissie om een **aanvulling op het MER** op te stellen voordat het besluit wordt genomen. Voor de te volgen procedure bij aanvullingen wijst de Commissie op het *Richtsnoer aanvullingen (1994)*. De tekortkomingen betreffen:

- het selectieproces van potentiële winzones en -plaatsen;
- een discrepantie in detailniveau tussen MER en ontwerp-besluit;
- de beschrijving van de alternatieven, inclusief het meest milieuvriendelijke alternatief;
- de beschrijving van de milieugevolgen.

Daarnaast is de Commissie van oordeel dat het MER weliswaar beknopt is van opzet, maar wellicht mede daardoor zeer moeilijk leesbaar. De beschrijvingen in hoofdtekst en bijlagen zijn op veel gebieden niet voldoende gedetailleerd.

⁸ Zie bijlage 1a.

⁹ Zie bijlage 1b.

2.2 Toelichting op het oordeel

2.2.1 **Selectieproces van potentiële winzones en -plaatsen**

In de vastgestelde richtlijnen (§6.4) wordt gevraagd om een voorselectie van gebieden in het MER uit te voeren via een uitsluitende fase en een beperkende fase. In het MER (§3.2) wordt op kaart 2 in beeld gebracht welke obstakels en belemmeringen gelden voor zandwinning buiten de vaargeul, waarmee duidelijk wordt welke gebieden niet in aanmerking komen voor aanwijzing als winzone of winplaats. De Commissie is echter van mening dat niet goed navolgbaar is hoe, met kaart 2 en de beschrijving in het MER als uitgangspunt, de uiteindelijk gepresenteerde potentiële winzones en plaatsen (in bijlage 5 van het MER) tot stand zijn gekomen.

- De aanvulling op het MER moet helder beschrijven hoe op basis van kaart 2 door middel van verdere inperking en rangschikking gekomen wordt tot de uiteindelijke selectie van de meest geschikte potentiële winzones en plaatsen. Er moet duidelijk worden welke (milieu- en overige) criteria daarbij een rol hebben gespeeld.

2.2.2 **Discrepancie in detailniveau tussen MER en ontwerp-besluit**

Het is belangrijk dat de milieu-informatie in een MER het juiste detailniveau heeft om bij de besluitvorming de effecten van de voorgenomen activiteit te kunnen beoordelen. De Commissie is van mening dat de selectie van potentiële winplaatsen slechts in beperkte mate van detail heeft plaatsgevonden in het MER, terwijl de vertaalslag naar het voorgenomen beleid in de Ontwerp beleidsnota in bepaalde gevallen zeer concreet is. Dit geldt met name voor de winlocaties voor kalkzandsteen-zand.

- De Commissie adviseert om in de aanvulling op het MER de concrete, locatiespecifieke (milieu-)informatie op te nemen die als onderbouwing kan dienen voor de aanwijzing van de concrete plaatsen in de Ontwerp-beleidsnota.

2.2.3 **Alternatieven, inclusief het meest milieuvriendelijk alternatief**

De samenstelling en presentatie van de alternatieven in hoofdstuk 4 van het MER zijn niet te doorgronden. Het is niet duidelijk wat de verschillende alternatieven en varianten (gepresenteerd in tabel 6) inhouden:

- Om welke oppervlaktedelfstoffen en locaties gaat het per alternatief?
- Wat wordt verstaan onder "(aangepast) huidig beleid"?

Mede hierdoor is het eveneens niet goed navolgbaar waarom in de alternatievenvergelijking de K-alternatieven, de B-alternatieven en het combinatiealternatief in een rangorde zijn geplaatst, terwijl deze ongelijksoortige alternatieven volgens de Commissie niet onderling uitwisselbaar zijn. De volgende vragen uit de vastgestelde richtlijnen worden onvoldoende beantwoord:

- Zijn de K-alternatieven, de B-alternatieven en het combinatiealternatief wel vergelijkbaar wat betreft de winbare hoeveelheden? Dit is immers noodzakelijk om de alternatieven objectief met elkaar te kunnen vergelijken.
- Hoe wordt omgegaan met de onzekerheden die bestaan over de winbare hoeveelheden door het ontbreken van geschikt bodemonderzoek¹⁰?

¹⁰ Dit wordt ook aan de orde gesteld in inspraakreacties 3, 20 en 21 (zie bijlage 4).

- Wat houden de mitigerende maatregelen concreet in voor de verschillende alternatieven?
- De Commissie adviseert om in de aanvulling op het MER een duidelijke beschrijving en presentatie van de alternatieven op te nemen en hierbij in te gaan op de bovenstaande vragen. Het is zinvol deze beschrijving te illustreren met inzichtelijk kaartmateriaal van de ontgrondingsgebieden per alternatief. De onzekerheden die blijven bestaan over de opbrengtschattingen dienen expliciet beschreven te worden. In de aanvulling moet een beschouwing opgenomen worden van de te nemen mitigerende maatregelen per alternatief.

Omdat de alternatievenuitwerking en effectbeschrijving (zie ook §2.2.4) niet goed navolgbaar zijn, is het gepresenteerde meest milieuvriendelijke alternatief (mma) onvoldoende gemotiveerd. De reproduceerbaarheid van de alternatievenvergelijking is onvoldoende en het gepresenteerde mma is niet goed uitgewerkt. Mogelijke onderdelen van het mma, zoals natuurontwikkeling langs de oevers en het voorkómen van seizoensafhankelijke verstoringseffecten, worden niet genoemd. Compenserende en mitigerende maatregelen worden in Zand boven Water 2¹¹ per gebied aangegeven. Bij de bespreking van het mma in het MER wordt hierop nauwelijks terug gekomen en blijven veel onduidelijkheden bestaan. Er lijkt geen verband gelegd te worden tussen de verschillende suggesties uit het toetsingsrapport en wat bij het mma 'rendement voor de natuur' wordt genoemd. De termen mitigatie en compensatie ontbreken hier¹².

- De Commissie adviseert om in de aanvulling een goed onderbouwd en uitgewerkt mma te presenteren en meer duidelijkheid te geven over de mitigerende en compenserende maatregelen.

2.2.4

Milieugevolgen

Vrijwel alle milieu-informatie in het MER (bijlage 10) is vrij oppervlakkig en biedt geen onderbouwing voor een locatiespecifieke alternatievenvergelijking. De Commissie heeft voor haar beoordeling van het MER inzage gekregen in een aantal achtergronddocumenten¹³ die niet bij het MER ter inzage hebben gelegen. De literatuurstudie bevat een algemene beschrijving van milieueffecten van zandwinning en biedt naar de mening van de Commissie evenmin een onderbouwing voor de locatiespecifieke effecten van de verschillende alternatieven. De Commissie is van mening dat er met name voor de volgende aspecten essentiële informatie in het MER ontbreekt.

- De Commissie is van mening dat de milieueffecten van ondiepe en diepe putten nader toegelicht en uitgewerkt moeten worden¹⁴. Zij vraagt zich af hoe het komt dat er tussen de alternatieven met ondiepe respectievelijk diepe putten nauwelijks verschillen in de optredende milieueffecten worden beschreven, terwijl er wel verschillen in gebruikt oppervlak zijn. Een deel

¹¹ Zie rapport "Zand boven Water 2: Toetsing aan vigerende natuurwet- en regelgeving".

¹² Zie ook inspraakreacties 3 (pagina 5, punt 4), 9 (punt 2) en 19 (bijlage 4).

¹³ Nagel et al., 2000; Veldkamp en Dubbelaar, 2000 en Blonk, 2000.

¹⁴ Ook in inspraakreactie 19 worden milieueffecten van ondiepe en diepe putten aan de orde gesteld (bijlage 4).

van de effecten lijkt immers direct afhankelijk van het gebruikte oppervlak. Bijvoorbeeld in tabel X-6 wordt vermeld dat er tussen alternatieven B30, B70 en B150 geen verschillen in effecten op vogels zijn, terwijl de hoeveelheid gebruikt oppervlak voor B150 toch veel kleiner zal zijn dan voor B30.

- De Commissie adviseert om deze punten in de aanvulling nader toe te lichten of aan te passen en om de verschillen tussen de alternatieven duidelijk te onderbouwen en presenteren.
- De beschrijving van de ecologie in het MER is met name gericht op de vogels¹⁵ en alleen op overige organismen voor zover ze een voedselbron voor vogels zijn. Hierdoor is er weinig aandacht voor bepaalde soorten vissen. Ook de soortenbescherming volgens de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet komt niet aan de orde¹⁶. Dit moet naar de mening van de Commissie in de aanvulling verder uitgewerkt worden. De Commissie merkt op dat stratificatie in geval van diepe winning als negatief voor ecosystemen wordt aangemerkt, terwijl zij van mening is dat dit voor het IJsselmeer geen belangrijke factor is¹⁷ (zie ook §3.1). De effecten tijdens de winning zelf ontbreken. Wat zijn de consequenties van een vermindering van het doorzicht voor bijvoorbeeld bodemdieren, vissen en het voedselweb? Wat zijn de verschillen in verstoringseffecten binnen en buiten het groeiseizoen?
 - In de aanvulling dienen bovengenoemde opmerkingen en vragen in beschouwing genomen te worden.
- De effecten op water zijn oppervlakkig beschreven en zijn niet gedetailleerd genoeg om een indruk te krijgen van de lokale verschillen. Het MER stelt dat de effecten op grondwaterkwaliteit niet onderscheidend zijn, zonder dat dat onderbouwd wordt met gegevens. Dit dient in de aanvulling nader gemotiveerd te worden. In het MER ontbreekt informatie over de effecten van de vaargeulverdiepingen in de randmeren op de grondwaterstromingen en grondwaterkwaliteit (met name voor de drinkwaterwinning Bremerberg¹⁸). Het MER laat zien dat het voorkeursalternatief niet zo goed scoort op effecten op kwel. Uit het MER wordt niet duidelijk waar precies effecten op de kwel optreden¹⁹. De effectbepaling van de diepe winning in het Markermeer op kwel in Zuidelijk Flevoland is mogelijk een onderschatting omdat de wingebieden dichter bij de polder zijn gelegen dan is gemodelleerd.
 - De Commissie is van mening dat bovengenoemde punten in de aanvulling nader uitgewerkt moeten worden.

¹⁵ Het foerageergedrag van duikeenden, met alle energetische aspecten hiervan, waarbij ook duikdiepte, is onderdeel van gerichte studie geweest en acht de Commissie voldoende belicht. Dit in tegenstelling tot de opmerking onder punt 4, laatste alinea van inspraakreactie 6 (bijlage 4).

¹⁶ Zie inspraakreactie 3 en 9 waarin aandacht gevraagd wordt voor soorten die vallen onder de Natuurbeschermingswet, Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn (bijlage 4).

¹⁷ Hiermee bevestigt de Commissie soortgelijke opmerkingen in inspraakreacties 10 en 19 (bijlage 4).

¹⁸ Ook inspraakreacties 13 en 16 attenderen hierop (bijlage 4).

¹⁹ Hier gaat inspraakreactie 17 op in (bijlage 4).

- De effecten zijn in tabellen X.6 en X.7 beschreven voor alle alternatieven en varianten. Het wordt echter niet duidelijk hoe de gevolgen bepaald zijn. De conclusies in de alternatievenvergelijking zijn naar de mening van de Commissie vaak niet logisch en niet goed navolgbaar. Ook acht de Commissie de uitgevoerde gevoeligheidsanalyse (in bijlage 12 van het MER) en met name het getallenvoorbeeld (op pagina 143), die de gebruikte grove score-methode zou kunnen ondersteunen, niet goed te begrijpen.
 - In de aanvulling dient beschreven te worden hoe de effecten van verschillende locaties (Randmeren, Markermeer, IJsselmeer) zijn 'opgeteld' tot totaaleffecten. Ook dient gemotiveerd te worden waarom alle aspecten even zwaar zijn meegewogen. Tenslotte adviseert de Commissie om de gevoeligheidsanalyse in de aanvulling nader toe te lichten of aan te passen.

3. OVERIGE AANBEVELINGEN VOOR DE AANVULLING OP HET MER

De punten in het verdere advies betreffen geen essentiële tekortkomingen. De Commissie hoopt wel met deze opmerkingen een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de aanvulling op het MER.

3.1 Stratificatie

In Nederland is meestal sprake van een temperatuurstratificatie in de zomer met als een afgeleide een zuurstofstratificatie. Hierbij kan in diepe delen, afhankelijk van de eutrofie van het water, zuurstofarm tot zuurstofloos water ontstaan. In de herfst kan de zuurstofarme onderlaag door stormen heel snel gemengd worden met de bovenlaag. In een eutroof meer waarbij het volume aan zuurstofloos water groot is ten opzichte van de zuurstofrijke bovenlaag kan dit tot een totaal zuurstofloos systeem leiden. Voor het IJsselmeer geldt dit niet.

Stratificatie kan er ook voor zorgen dat fosfaten in de zomerperiode in mindere mate uit de bodem vrijkomen. Door het invangen van sediment kunnen diepe putten naar verwachting een positieve bijdrage op de waterkwaliteit (doorzicht, eutrofieniveau) opleveren, maar wellicht ook betere voorwaarden scheppen voor driehoeksmosselen en kranswieren.

- De Commissie beveelt aan om in de aanvulling op het MER meer duidelijkheid te geven over de effecten van stratificatie en zo mogelijk de bovengenoemde positieve effecten van diepe putten door middel van modelstudies te kwantificeren.

3.2 Taakstelling in relatie tot SOD2

Ten behoeve van het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen 2 (SOD-2) is een vergelijking gemaakt tussen de milieueffecten van winning op land, in het IJsselmeer/Markermeer en in de Noordzee. Hierin wordt geconcludeerd dat winning op land meer nadelige effecten heeft dan winning elders. Aangezien het SOD-2 leidend is, zou deze conclusie kunnen leiden tot een verschuiving van de taakstellingen naar IJsselmeer/Markermeer en Noordzee.

- De Commissie beveelt aan om in de aanvulling op het MER in te gaan op de consequenties van de resultaten van het MER SOD-2 voor de taakstelling voor het IJsselmeer/Markermeer.