



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Industriezandwinning IJsselmeer

Toetsingsadvies over de 2<sup>e</sup> aanvulling op het milieueffectrapport

11 februari 2016 / projectnummer: 3062



# 1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

Smals IJsselmeer BV te Cuijk heeft het voornemen om industriezand te produceren uit specie dat gewonnen wordt in het IJsselmeer. De zandwinning moet plaats gaan vinden in een gebied met een oppervlakte van bruto 250 ha, gelegen op 5 kilometer ten zuiden van de kust van Friesland en 7 kilometer ten westen van de Noordoostpolder. Om het project mogelijk te maken zijn vergunningen nodig in het kader van de Ontgrondingenwet, Waterwet, Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).<sup>1</sup> De gemeente De Fryske Marren stelt een nieuw bestemmingsplan op. Voor de besluitvorming over de vergunningen en het bestemmingsplan wordt de plan- en project-m.e.r.-procedure doorlopen en een milieueffectrapport (MER) met Passende beoordeling (PB) opgesteld. Rijkswaterstaat Midden Nederland is coördinerend bevoegd gezag.

De Commissie van de m.e.r. (hierna 'de Commissie')<sup>2</sup> is gevraagd zich uit te spreken over de juistheid en volledigheid van het MER inclusief aanvullende informatie. Alvorens in te gaan op haar oordeel wil zij het bijzondere karakter van dit voornemen benadrukken. In Nederland en elders in de Europese Unie worden zelden ruimtelijke ingrepen van grote omvang gepland in Natura 2000-gebieden. Hoewel de Natuurbeschermingswet 1998, het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden, dergelijke ontwikkelingen niet op voorhand in de weg staat, brengt een dergelijk voornemen een complex toetsingstraject met zich mee. De initiatiefnemer is zich daarvan bewust en heeft geïnvesteerd in uitgebreid natuuronderzoek teneinde een zo goed mogelijk beeld te geven van de gevolgen voor de Natura 2000-waarden van het IJsselmeer.

In haar toetsingsadvies van 25 november 2015 over het MER en de aanvulling daarop heeft de Commissie vastgesteld dat al veel informatie beschikbaar is. Op één onderdeel achtte zij nog onvoldoende informatie aanwezig om het milieubelang goed te kunnen meewegen bij de besluitvorming. Door de extra scheepvaartbewegingen samenhangend met de zandwinning kunnen nadelige gevolgen optreden voor de leefgebieden van schelpdier- en visetende watervogels. Zonder additionele maatregelen kunnen significant negatieve gevolgen voor soorten, die zich ten dele onder de instandhoudingsdoelstelling bevinden, dan ook niet worden uitgesloten. Door cumulatie met andere activiteiten om het IJsselmeer worden de negatieve gevolgen voor deze soorten mogelijk nog versterkt. De Commissie verwacht dat met additionele maatregelen significant negatieve effecten van de zandwinning in beginsel voorkomen kunnen worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om:

- het uitsluiten van scheepvaartbewegingen tussen zonsondergang en -opgang;
- het zoneren van de recreatievaart en het achterwege laten van de aanlegsteiger;
- het tijdig realiseren van vervangend foerageergebied in het studiegebied, bijvoorbeeld door de aanleg van hard substraat in combinatie met het creëren van luwte.

---

<sup>1</sup> In de zienswijze van het Wetterskip Fryslân wordt er op gewezen dat indien de aanleg van een stroomkabel naar de vaste wal en een eventueel schakelstation binnen de beschermingszone van het Wetterskip Fryslân plaatsvindt daar een watervergunning voor nodig is. In haar zienswijze geeft zij daarvoor verschillende aandachtspunten mee.

<sup>2</sup> De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectstukken, voor zover digitaal beschikbaar, vindt u door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer 3062 in te vullen in het zoekvak.

De Commissie heeft geadviseerd voorafgaande aan de besluitvorming nader inzicht te geven in mogelijke additionele maatregelen, inclusief de te verwachten effectiviteit daarvan. Ook is in overweging gegeven na te gaan of de ADC-toets met succes doorlopen kan worden.

Naar aanleiding van bovenstaand advies heeft de initiatiefnemer een tweede aanvulling op het MER opgesteld. Daarin zijn additionele maatregelen uitgewerkt om de effecten op leefgebieden van vogels te mitigeren. Ook is een aanzet voor de ADC-toets opgenomen. Het bevoegd gezag heeft de Commissie gevraagd ook deze tweede aanvulling, d.d. 17 december 2015, te toetsen op juistheid en compleetheid.

De Commissie is van oordeel dat met de in de tweede aanvulling beschreven additionele maatregelen de verstoring door beroeps- en recreatievaart verminderd wordt. Zij acht echter onvoldoende aannemelijk gemaakt dat hiermee significant negatieve gevolgen voor enkele soorten watervogels, die zich ten dele onder de instandhoudingsdoelstelling bevinden, nu kunnen worden uitgesloten. De Commissie adviseert voorafgaande aan de besluitvorming deze zekerheid alsnog te geven dan wel, als deze zekerheid niet kan worden verkregen, met het bevoegd gezag in overleg te treden over het doorlopen van de ADC-toets.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe.

## 2. Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de besluitvorming. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader.

### 2.1 Ontwikkelingen watervogels in het studiegebied

De Commissie acht het voor de besluitvorming over de zandwinning van belang dat de resultaten van de vogeltellingen tot en met het seizoen 2014/2015 uitwijzen dat het relatieve belang van het studiegebied ten opzichte van het hele Natura 2000-gebied voor schelpdier etende watervogels (duikeenden) is toegenomen en voor visetende watervogels (enigszins) is afgenomen. Van schelpdier etende watervogels waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd, is het studiegebied in relatieve en absolute zin van grote betekenis. Dit werpt wel de vraag op waarom het belang van het studiegebied voor duikeenden (verder) is toegenomen. De Commissie acht het aannemelijk dat de voedselsituatie in het studiegebied is verbeterd.<sup>3</sup> Nadere inzichten hierover kunnen worden betrokken bij onderzoek om te bepalen in hoeverre significante gevolgen met zekerheid zijn uit te sluiten indien additionele mitigerende maatregelen worden getroffen (zie ook paragraaf 2.2).

---

<sup>3</sup> Het is niet bekend waar de schelpdier etende watervogels die overdag slapen langs de IJsselmeerkust in de nachtelijke uren foerageren. Bij studies eind vorige eeuw, bij een andere voedselsituatie, werden gemiddelde foerageerstanden van 3-5 km en een maximale afstand van ca. 15 km vastgesteld (diverse publicaties J.J. de Leeuw, zie <http://www.kennislink.nl/publicaties/overwinterende-kuifeenden> voor introductie).

## 2.2 Additionele mitigerende maatregelen

In afwijking van het eerder beschreven voornemen zijn in de aanvulling de volgende additionele mitigerende maatregelen beschreven:

- een nachtelijk vaarverbod voor zandschepen van en naar de zandwinning in de maanden maart en april;
- het bundelen van de vaarroutes van en naar het werkeiland;
- het schrappen van de aanlegsteiger voor de recreatievaart;
- het ruimer om het werkeiland aanleggen van betonning zodat het gebied niet toegankelijk is voor de recreatievaart.

In de aanvulling wordt geconcludeerd dat met deze additionele maatregelen de verstoring van de leefgebieden van schelpdier- en visetende watervogels door scheepvaart zo veel mogelijk wordt voorkomen en daardoor significant negatieve gevolgen voor soorten, die zich ten dele onder de instandhoudingsdoelstelling bevinden, worden uitgesloten.

De Commissie onderschrijft dat de verstoring met de beschreven additionele maatregelen verminderd wordt. Ze meent echter dat daarmee een significant negatief effect op visetende watervogels en schelpdier etende watervogels nog niet kan worden uitgesloten:

### *Visetende watervogels*

Ten opzichte van de actuele situatie kan de verstoring in het studiegebied door beroepsvaart en recreatievaart<sup>4</sup> (ondanks de mitigatie) toenemen. Die extra verstoring kan (deels) gecompenseerd worden door het creëren van een nieuw luwtegebied bij het eiland.<sup>5</sup> De aanvulling geeft evenwel niet de zekerheid dat per saldo geen verslechtering door verstoring optreedt, er rekening mee houdende dat de verbetering gerealiseerd moet zijn *voordat* versturende effecten optreden. Deze conclusie, die ook in samenhang moet worden gezien met mogelijk negatieve gevolgen door het ruimtebeslag<sup>6</sup>, knelt vooral bij de Fuut. Deze soort bevindt zich onder de instandhoudingsdoelstelling terwijl het relatief belang van het studiegebied groot is<sup>7</sup>.

### *Schelpdier etende watervogels*

In de aanvulling is gemotiveerd dat een vaarverbod in de donkere uren in de maanden maart en april volstaat en dat een nachtelijk vaarverbod in andere maanden (bijvoorbeeld januari en februari) niet nodig is. Naast de Topper komt ook de Kuifeend in belangrijke mate in het plangebied voor.<sup>8</sup> Duikeenden foerageren 's nachts in het plangebied, zoals terecht in de aanvulling gesteld.<sup>9</sup> Dat is echter ook in de wintermaanden zelf het geval. Verstoring in die maanden wordt door het voornoemde vaarverbod dus niet gemitigeerd. Ook deze conclusie moet in samenhang worden gezien met mogelijk negatieve gevolgen door het ruimtebeslag (inclusief eiland). Hierdoor verdwijnt ca. 250 ha (potentieel) foerageergebied.

<sup>4</sup> Door vaarbewegingen rondom de betonning rondom het eiland.

<sup>5</sup> Pagina 88.

<sup>6</sup> De zandwinning heeft zowel negatieve als positieve effecten op de vissoorten waarop watervogels prederen (zie o.a. pag. 153–154 van het MER). Vis is op grotere diepte moeilijk bereikbaar voor watervogels. In de Passende beoordeling wordt uitgegaan van een beperkte afname van foerageergebied voor viseters.

<sup>7</sup> Op grond van pag. 6 van de aanvulling kan ca. de helft van de vogels in het Natura 2000-gebied in het studiegebied voorkomen.

<sup>8</sup> Ca. 25% van de vogels in het IJsselmeer komt voor in het studiegebied. De soort bevindt zich net onder de instandhoudingsdoelstelling.

<sup>9</sup> Pagina 30.

In haar toetsingsadvies van 25 november 2015 heeft de Commissie gesuggereerd om na te gaan in hoeverre het realiseren van vervangend foerageergebied, in combinatie met het creëren van luwte, zou kunnen leiden tot het uitsluiten van significante gevolgen. Zij constateert dat deze mitigerende maatregel niet verder is uitgewerkt in de aanvulling.

In het geval alsnog wordt overwogen om het creëren van extra foerageergebied nader uit te werken dan wijst de Commissie er (met het oog op de recente toename van schelpdier etende watervogels) op dat niet duidelijk is wat de voedselsituatie in het studiegebied is en in welke mate het daadwerkelijk gebruikt wordt door 's nachts foeragerende duikeenden.<sup>10</sup> Deze informatie acht de Commissie noodzakelijk om de optredende effecten te bepalen en daarmee zicht te krijgen in hoeverre, en zo ja in welke mate het tijdig creëren van vervangend foerageergebied in het studiegebied, bijvoorbeeld door de aanleg van hard substraat in combinatie met het creëren van luwte, een effectieve mitigerende maatregel zou kunnen zijn.

Samenvattend acht de Commissie, indien het treffen van additionele mitigerende maatregelen verder wordt onderzocht, van belang dat:

- bij kennisleemtes een worst case-aanname wordt gedaan over het belang en de functies (foerageren, rusten, ruïen) van het studiegebied voor watervogels;
- of dat gericht (en voldoende robuust) onderzoek wordt gedaan naar het belang en de functionaliteit van het plangebied voor watervogels.

In beide gevallen zal kwantitatief<sup>11</sup> en soort specifiek moeten worden onderbouwd dat het voornemen per saldo niet leidt tot een ontoelaatbare achteruitgang van watervogels, dat wil zeggen een achteruitgang die (al dan niet in cumulatie) significante gevolgen kan leiden.

## 2.3 Haalbaarheid ADC-toets

In de bijlage bij de aanvulling is de haalbaarheid van een eventuele ADC-toets onderzocht. Op grond van deze informatie kan de Commissie onvoldoende beoordelen of er geen realistische alternatieve locaties<sup>12</sup> en/of zandverwerkingsmethoden beschikbaar zijn met minder of geen milieu- en natuurgevolgen.

Voldoende aannemelijk is gemaakt dat industriezandwinning een activiteit betreft met dwingende redenen van groot openbaar belang. Compenserende maatregelen zijn niet uitgewerkt en heeft de Commissie dan ook niet kunnen beoordelen.

## 2.4 Conclusie

De Commissie is van oordeel dat met de aanvulling nog onvoldoende informatie aanwezig is om het milieubelang voldoende te kunnen meewegen bij de besluitvorming. Onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat met de beschreven additionele mitigerende maatregelen significant negatieve gevolgen voor visetende en schelpdier etende watervogels, die zich ten dele

---

<sup>10</sup> Inzicht hierin kan verkregen worden door gebruik te maken van radarmetingen, waarnemingen met nachtzichtkijkers en mosselkartringen.

<sup>11</sup> Gevolgen voor de kwaliteit van het leefgebied, resulterende in verbeterde/verslechterde draagkracht van x exemplaren van soort y.

<sup>12</sup> Uit de informatie in het MER maakt de Commissie op dat de geologische geschiktheid leidend is geweest bij de locatiekeuze. Deze is vervolgens geoptimaliseerd op basis van een aantal milieuaspecten. Onvoldoende aannemelijk is dat andere locaties vanuit geologisch oogpunt redelijkerwijs niet geschikt zijn, m.a.w.: dat de huidige locatie de geologisch gezien redelijkerwijs enige geschikte locatie is voor de winning van industriezand.

onder de instandhoudingsdoelstelling bevinden, kunnen worden uitgesloten. De Commissie adviseert voorafgaande aan de besluitvorming deze zekerheid alsnog te geven door aanvullende maatregelen dan wel, als deze zekerheid niet kan worden verkregen, met het bevoegd gezag in overleg te treden over het doorlopen van de ADC-toets.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** Smals IJsselmeer BV

**Bevoegd gezag:** de Minister van Infrastructuur en Milieu en de gemeente De Fryske Marren.

**Besluit:** Bestemmingsplan en diverse vergunningen.

**Categorie Besluit m.e.r.:** D29.2 en C4

**Activiteit:** Smals IJsselmeer B.V. wil industriezand produceren uit specie dat gewonnen wordt in het IJsselmeer. De zandwinning moet plaatsvinden op 5 kilometer ten zuiden van de kust van Friesland en 7 kilometer westelijk van de Noordoostpolder.

### **Procedurele gegevens:**

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 18 juni 2015

Kennisgeving MER: 18 juni 2015

Ter inzage legging MER: 19 juni 2015 t/m 30 juli 2015

Voorlopig advies uitgebracht: 24 september 2015

Aanvulling op het MER ontvangen: 16 november 2015

Advies uitgebracht: 25 november 2015

Tweede aanvulling op het MER ontvangen: 4 januari 2016

Tweede toetsingsadvies uitgebracht: 11 februari 2016

### **Samenstelling van de werkgroep:**

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dhr. drs. G.B. Dekker

dhr. dr. G.P.J. Draaijers (secretaris)

dhr. ir. C. van der Giessen

mw. M.A.J. van der Tas (voorzitter)

dhr. ing. R.L. Vogel

dhr. drs. F. Wijnants

### **Werkwijze Commissie bij toetsing:**

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Aanvulling en Passende Beoordeling op het MER Industriezandwinning IJsselmeer, 17 december 2015
- Addendum bij Memo Nautische Veiligheid, 15 december 2015

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.



**Bezoekadres**

A. v. Schendelstraat 800  
3511 ML Utrecht

**Postadres**

Postbus 2345  
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

