



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Zandwinning IJsselmeer

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

24 september 2015 / 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 van bruto 250 ha, gelegen op 5 kilometer ten zuiden van de kust van Friesland en 7 kilometer westelijk van de Noordoostpolder. Om het project mogelijk te maken zijn diverse vergunningen nodig.¹ Ook stelt de gemeente De Fryske Marren 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. De Minister van Infrastructuur en Milieu is coördinerend bevoegd gezag.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'²) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

De Commissie is van oordeel dat het MER uitgebreide informatie bevat over het initiatief en haar gevolgen. De gevolgen zijn daarbij op een overzichtelijke manier gepresenteerd. Gegeven de onzekerheden in de effectbeschrijving is een monitoringsprogramma gepresenteerd, waarmee de daadwerkelijk optredende effecten worden gevolgd en geëvalueerd.

De Commissie heeft bij de toetsing van het MER één tekortkoming gesignaleerd. Deze heeft betrekking op de beschrijving en beoordeling van de (cumulatieve) gevolgen voor de natuur. Het MER/PB geeft onvoldoende zekerheid dat met de zandwinning de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied IJsselmeer niet worden aangetast en voldaan wordt aan de eisen gesteld in de Natuurbeschermingswet 1998.

Het opheffen van de tekortkoming acht de Commissie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming.

De Commissie geeft het bevoegd gezag in overweging om een 'effectboekhouding' voor het IJsselmeer bij te gaan houden, waarmee kan worden ingespeeld op de risico's van cumulatieve effecten (en synergiemogelijkheden) van alle (toekomstige) plannen en projecten met potentiële effecten op dit gebied. Het 'Kader Ecologie en Cumulatie (KEC)' voor de Noordzee kan hiervoor als inspiratie dienen.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe. In hoofdstuk 3 geeft

¹ Onder andere een vergunning in het kader van de Ontgrondingennwet. 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 ook een watervergunning voor nodig is. In haar zienswijze geeft zij daarvoor verschillende aandachtspunten mee.

² 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 projectnummer 3062 in te vullen in het zoekvak.

ze aandachtspunten voor de verdere besluitvorming. Deze aandachtspunten hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen.

2. Gesignaleerde tekortkoming

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen zijn 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 Natuur

Het MER en de Passende beoordeling geven volgens de Commissie nog niet de zekerheid dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied IJsselmeer is uitgesloten. Alvorens daar nader op in te gaan wil de Commissie er op wijzen dat het studiegebied, dat wil zeggen het deel van het IJsselmeer bij Lemmer, van relatief groot belang is voor watervogels, waar de instandhoudingsdoelstellingen zich met name op richten. Zo bevinden zich ten noorden van het plangebied waterplantrijke oeverzones die van toenemend belang zijn voor duikeenden. Inmiddels is hier ca. één derde van alle Brilduikers in het IJsselmeer aanwezig³ om te foerageren op kleine dierlijke organismen⁴. Juist ten zuiden van het plangebied bevinden zich banken met (quagga)mosselen die voedsel bieden voor duikeenden.

Verstoring door scheepvaartbewegingen (transport- en recreatievaart)

Het voornemen zal leiden tot ca. 260 extra scheepvaartbewegingen per maand voor transport van zand, waarbij aannemelijk is dat zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de vaarroutes (15% toename in de vaargeul).⁵ De af- en aanvaarroutes van de binnenvaart naar de zandwinlocatie zijn niet volledig vastgelegd en kunnen zich ook deels buiten de vaargeulen bevinden.⁶ Daarnaast neemt de recreatievaart⁷ in dit gebied toe door onder andere het gebruik van de aanlegsteiger. De toename van deze vaarbewegingen is niet nader in beeld gebracht. Dit klemt omdat verstoring in potentie aanzienlijke gevolgen kan hebben voor verstoringsoverige soorten watervogels, zoals fuut (in de ruiperiode) en brilduiker. De stelling dat significante gevolgen voor leefgebieden van watervogels door verstoring zijn uit te sluiten acht de Commissie niet onderbouwd. In dat kader plaatst de Commissie ook vraagtekens bij de aanname dat er voldoende uitwijkmogelijkheden zijn. Een verwijzing naar genoeg open water dat even geschikt wordt geacht kan (zonder ecologische onderbouwing) niet volstaan.⁸

³ Onder andere 2400 vogels in de telvakken 21 t/m 23 in het seizoen 2010/11.

⁴ Van Rijn, S. 2012. Voedsel van overwinterende duikeenden in het IJsselmeergebied. Delta Milieu, Culemborg.

⁵ Zie pagina 91 van de Passende beoordeling.

⁶ Zie pag. 197 van het MER, respectievelijk pag. 91 van de Passende beoordeling.

⁷ Doorgaans wordt ervan uitgegaan dat recreatievaart meer verstoring veroorzaakt dan beroepsvaart omdat recreatievaartuigen geen vaste route volgen en ook ondiep water kunnen bereiken.

⁸ Zie pagina 94 van de Passende beoordeling. De Commissie verwacht echter dat de vogelsoorten zich op de voor hen (energetisch) meest gunstige locaties ophouden. Bij uitwijken naar minder optimale of suboptimale gebieden kan een verhoogde sterfte niet worden uitgesloten. In het recent door het Rijk opgestelde Kader Ecologie en Cumulatie (KEC) voor de beoordeling van plannen voor windparken in het Noordzeegebied wordt daarom de aanname gedaan dat 10%

Vertroebeling

Het voornemen kan leiden tot vertroebeling (en eutrofiering) door opwerveling van slib bij de zuigmond, waterlozing tijdens de zandwinning, gebruik van het onderwaterdepot en de aanleg van het werkeiland en van de elektriciteitsleiding. Door een groot aantal maatregelen⁹ wordt de vertroebeling zoveel mogelijk beperkt. Desondanks kan (lokale) vertroebeling niet geheel worden voorkomen.¹⁰ De effecten op fytoplankton, bodemleven, vissen en vogels worden als niet-significant beoordeeld. De Commissie kan dit niet verifiëren omdat informatie over de maximale afstand waar vertroebeling kan optreden, in welke mate en met welke duur niet in een slibmodel in beeld is gebracht.¹¹

Gevolgen voor slaappleatsen voor vogels

In de Passende beoordeling wordt terecht aangegeven dat het studiegebied (Steile Bank e.o) een belangrijke slaappleatsfunctie heeft voor watervogels. Deze functie is voor een aantal soorten expliciet benoemd in het Natura 2000-besluit. Deze vogelconcentraties bevinden zich mogelijk binnen de verstoringafstanden (beweging, geluid, licht). In de Passende beoordeling wordt niet expliciet gemotiveerd waarom deze slaappleatsen niet (significant) beïnvloed worden door het voornemen afzonderlijk en/of in samenhang met andere ontwikkelingen zoals windpark Noordoostpolder.

(De-)stratificatie

In het MER wordt geconcludeerd dat er geen negatieve effecten van stratificatie zijn te verwachten. Ook wordt in het MER beargumenteerd dat de kans op het optreden van inversie of destratificatie als gevolg van storm of stroming, en daarmee negatieve effecten op de waterkwaliteit in het IJsselmeer, zeer klein is. Naar het oordeel van de Commissie kan een tijdelijke inversie of destratificatie echter niet worden uitgesloten. Een inversie zal in het IJsselmeer niet leiden tot een totaal zuurstofloos systeem, maar lokaal kunnen negatieve effecten optreden, bijvoorbeeld sterfte van vis (met gevolgen voor de verdere voedselketen). Het is belangrijk dat het MER een duidelijk en realistisch beeld schetst van de optredende processen en de mogelijke effecten ervan. Dat is nu onvoldoende het geval.

Beschrijving cumulatieve effecten

- Interne cumulatie: de Commissie stelt vast dat de effecten van de storingsfactoren afzonderlijk zijn beschreven maar niet in samenhang zijn beoordeeld. Zo leiden vertroebeling, ruimtebeslag en verstoring door licht, geluid en scheepvaartbewegingen elk tot negatieve

van de uitgeweken vogels sterft, terwijl ook (of juist) in dit gebied op het oog voldoende uitwijkmogelijkheid voorhanden lijkt.

⁹ Zie pagina 36/37 van de Passende beoordeling.

¹⁰ Zie pagina 77 van de Passende beoordeling.

¹¹ Daarbij wijst de Commissie er ook op dat in het MER geen eenduidige informatie is opgenomen over de minimale kielspeling van schepen over het traject 'vaargeul - werkeiland' en de dikte van de aanwezige sliblaag. Deze informatie is nodig om de mate van opwerveling van bodemmateriaal door scheepvaart en vervolgens de natuureffecten daarvan te bepalen.

effecten op vis- en schelpdieretende¹² watervogels. In samenhang zou een versterkt negatief effect kunnen optreden, waarbij klemt dat verschillende soorten zich nu al onder de instandhoudingsdoelstelling bevinden:

- Externe cumulatie: rond het IJsselmeer spelen ontwikkelingen die kunnen leiden tot cumulatie van effecten. Daarbij kan worden gedacht aan de versterking van de Afsluitdijk en de Houtribdijk, realisatie van de vismigratierivier in de Afsluitdijk, aanpassing van het sluiscomplex Kornwerderzand inclusief vaargeulverdiepingen (ten behoeve van grotere schepen), aanpassing van het peilbesluit voor het IJsselmeer en realisatie van windturbines. Het windpark Noordoostpolder is meegenomen, maar veel andere plannen, projecten en activiteiten in of nabij het IJsselmeer, die qua voorbereiding iets vóór of ongeveer gelijk oplopen met de zandwinning, niet. Het voornemen is daarmee niet voldoende in samenhang met andere plannen en projecten beoordeeld¹³.

Beoordeling natuureffecten

- Uit het MER en de Passende beoordeling blijkt dat negatieve gevolgen verwacht kunnen worden voor soorten, ook voor soorten met populaties die zich beneden de instandhoudingsdoelen bevinden. De instandhoudingsdoelstellingen kunnen daarmee verder buiten bereik komen. De Commissie wijst er op dat een plan in de zin van art. 19j Nb-wet 1998 alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast of de ADC-toets¹⁴ met succes kan worden doorlopen. Alternatieve oplossingen, waaronder locatiealternatieven (in het gehele IJsselmeer) en alternatieve zandverwerkingsmethoden (bijvoorbeeld op land), maken onderdeel uit van de ADC-toets. In het MER is niet aangegeven of er vanuit het perspectief van de instandhoudingsdoelstellingen gunstiger winlocaties op het IJsselmeer aanwezig zijn.
- In de 'Beleidsregels ontgrondingen in Rijkswateren' zijn voorwaarden opgenomen voor zandwinningen in het IJsselmeergebied. Het moet gaan om 'multifunctionele winningen' voor zover mogelijk binnen de beperkingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en het NNN. In de Passende beoordeling is aangegeven dat realisering van multifunctionele winningen, dat wil zeggen winningen met een tweede maatschappelijke functie die voldoen aan de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden) niet mogelijk lijkt.¹⁵ Geef aan hoe hiermee omgegaan wordt. De recreatiefuncties kunnen bovendien conflicteren met de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied.

¹² In sommige maanden (onder andere maart) komt een relatief groot deel van de duikeenden (waaronder Toppereenden) in het studiegebied voor. Houd er rekening mee dat die soorten overdag slapen en 's nachts (op andere locaties) naar voedsel zoeken.

¹³ Het gaat daarbij om alle plannen/projecten waarvan aannemelijk is dat deze daadwerkelijk uitgevoerd zullen worden op het moment dat toestemming/vergunning voor de zandwinning wordt verleend. Een toets aan uitsluitend de plannen/projecten waarover (in ontwerp) besluitvorming heeft plaatsgevonden doet in dit geval (met het oog op de verschillende plannen/projecten die ongeveer gelijk oplopen) geen recht aan het voorzorgsbeginsel.

¹⁴ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in: A: zijn er Alternatieve oplossingen (*inclusief locatiealternatieven en alternatieve zandverwerkingsmethoden*) voor een project of handeling? D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden? C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

¹⁵ Zie pagina 54 van de Passende beoordeling.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de (cumulatieve) gevolgen van verstoring door scheepvaartbewegingen, vertroebeling en (de-)stratificatie nader in beeld te brengen.¹⁶ Zij geeft in overweging, indien aantasting van natuurlijke kenmerken niet kan worden uitgesloten, in de aanvulling ook een aanzet voor de ADC-toets op te nemen.

Ga in op de toets van de zandwinning aan de 'Beleidsregels ontgrondingen in Rijkswateren'.

3. Aandachtspunten voor de verdere besluitvorming

De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen.

3.1 Nautische veiligheid

Gezien de te verwachten transportschepen acht de Commissie de bodemdiepte tussen vaargeul en werkeiland onvoldoende voor een veilige vaart. Zij adviseert in verband met de nautische veiligheid te onderzoeken hoe de maximale diepgang van de schepen kan worden beperkt of hoe een vaarroute met meer diepgang kan worden gecreëerd / voorgeschreven. Ook adviseert zij aan te geven welke maatregelen genomen kunnen worden om de recreatievaart en beroepsvaart/baggermaterieel gescheiden te houden.

¹⁶ Houd bij de beoordeling van deze gevolgen rekening met de ecologische draagkracht van het IJsselmeer. Informatie hierover is te vinden in o.a. het aanwijzingsbesluit, de ANT-studie (studie naar Autonome Neerwaartse Trends) en openbare websites met soorteninformatie. De ecologische mechanismen zijn samengevat in Noordhuis R. (red.). 2010. Ecosysteem IJsselmeer: nog altijd in ontwikkeling. Rijkswaterstaat, Lelystad

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: Industriezandwinning IJsselmeer

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van 18 juni 2015
ter inzage legging MER: 19 juni t/m 30 juli 2015
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 18 juni 2015
voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 24 september 2015

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:

- Milieueffectrapport Industriezandwinning IJsselmeer, 18 juni 2015
- Samenvatting Milieueffectrapport Industriezandwinning IJsselmeer, 28 mei 2015
- Passende Beoordeling Natuurbeschermingswet 1998, 22 juni 2015
- Vergunningsdossier Smals Zandwinning IJsselmeer, Bijlagenrapport Openbaar, 19 mei 2015

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 12 augustus 2015 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

VOORLOPIG

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Zandwinning IJsselmeer



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

w www.commissiemer.nl

