

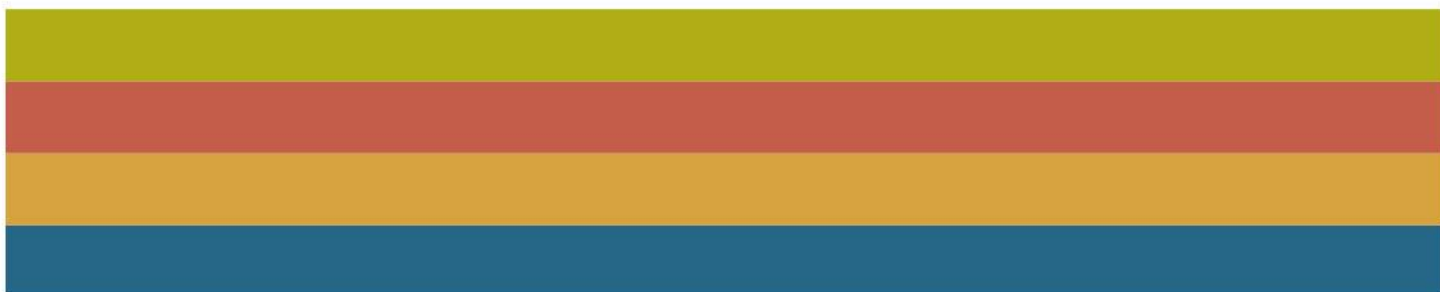
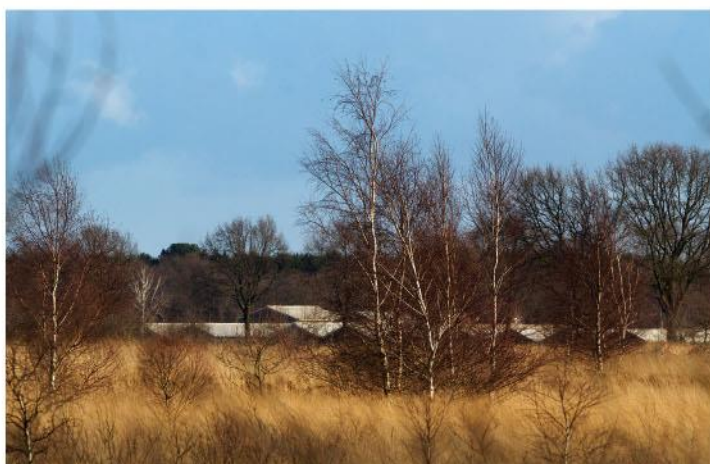


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Versterking Houtribdijk en benodigde ontgroning

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

29 juli 2016 / projectnummer: 2908



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

Uit de tweede landelijke toetsing van primaire waterkeringen is gebleken dat de Houtribdijk tussen Lelystad en Enkhuizen niet meer voldoet aan de vigerende wettelijke veiligheidsnorm. Daarom heeft Rijkswaterstaat Midden-Nederland besloten de Houtribdijk te versterken. Om de milieubelangen een volwaardige plaats in de besluitvorming over de Houtribdijk en de daarvoor benodigde ontgrondingen te geven wordt de procedure van de milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen. Voor de versterking van de Houtribdijk wordt een projectplan Waterwet vastgesteld.

Gedeputeerde staten van Flevoland (coördinerend bevoegd gezag) en van Noord-Holland zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de goedkeuring van het Projectplan Waterwet. De Inspectie voor Leefomgeving en Transport van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is bevoegd gezag voor het verlenen van de ontgrondingsvergunning.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie’)¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER (en de aanvulling tezamen).

De Commissie merkt op dat het Milieueffectrapport (MER) versterking Houtribdijk en benodigde ontgroning goed leesbaar is. De tekst is logisch opgebouwd en wordt op een goede manier ondersteund door illustraties en tabellen. De samenvatting geeft de belangrijkste conclusies en de inhoud van het MER beknopt weer. De effectbeschrijving in het MER is uitgebreid en daarbij worden zowel de effecten op landschap, water, natuur en verkeer uitgebreid beschreven. Het MER gaat goed in op de functie van de Houtribdijk als primaire waterkering en onderbouwt vanuit deze functie het nut en de noodzaak tot versterken ten behoeve van de waterveiligheid.

De consequenties van het voornemen voor de nieuwe waterveiligheidsnormen die in 2017 zullen worden vastgesteld zijn ook beschreven. De Commissie concludeert dat het MER ook bij het hanteren van de nieuwe normen de essentiële informatie voor besluitvorming bevat. De Commissie merkt op dat effecten op natuur als gevolg van de ontgrondingen voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen nog enkele omissies bevat.

De Commissie concludeert dat het MER en de Passende beoordeling niet alle essentiële informatie bevatten om een besluit te kunnen nemen over het Projectplan Waterwet, waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen. De Commissie constateert dat de informatie over de Kuifeend, een beschermde soort in het Natura 2000-gebied Markermeer, onvoldoende is.

De Commissie geeft in hoofdstuk 2 een toelichting op het oordeel en geeft aan hoe in een aanvulling op het MER en de Passende beoordeling de aanvullende informatie kan worden uitgewerkt. In hoofdstuk 3 gaat de Commissie nader in op een aantal punten uit haar oordeel, het betreft hier geen essentiële tekortkomingen, maar onderwerpen die van belang zijn

¹ 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 2908 in te vullen in het zoekvak.

voor de besluitvorming. De Commissie doet daarbij een aantal aanbevelingen over het betrekken van de milieuinformatie bij de besluitvorming.

2. Toelichting op het oordeel en advies voor aanvulling

2.1. Natuur

Effecten op de Kuifeend

Uit de Passende beoordeling blijkt dat in augustus en september zeer substantiële aantallen ruiende Kuifeenden in het zoekgebied voor de zandwinning aan de Markermeerzijde ter hoogte van dijkvak één tot en met drie aanwezig zijn.² Omdat deze vogels in deze periode niet kunnen vliegen zijn ze aangewezen op het in deze omgeving beschikbare voedsel. In de Passende beoordeling wordt gesteld dat hier door de ontgronding van circa 55 hectare, 2% van het beschikbare voedselgebied verdwijnt.³ Uit onderzoek naar het voorkomen van bodemdieren⁴ blijkt dat in een groot deel van het potentiële zandwingebied substantiële aantallen bodemdieren voorkomen, het meest in de geulen en geulranden, maar ook in ondiepere en diepere delen. Naast slakken en borstelwormen – zoals afgebeeld in figuur 6-3 van de Passende beoordeling – betreft dit ook relatief hoge aantallen quaggamosselen, eveneens een belangrijke voedselbron voor Kuifeenden.

In de Passende beoordeling wordt geconcludeerd dat zonder mitigerende maatregelen niet op voorhand kan worden uitgesloten dat de draagkracht van het Markermeer voor de Kuifeend significant wordt beïnvloed. Als mitigerende maatregel zullen de randen van de geulen worden ontzien bij de vaststelling van de uiteindelijke zandwinlocaties. En voorafgaand aan de zandwinning dient nader onderzoek te worden gedaan naar het voorkomen van bodemfauna. Zandwinning is dan alleen toegestaan op locaties met een relatief lage dichtheid aan bodemdieren.⁵

De Commissie concludeert dat op grond van de gepresenteerde gegevens over de ontgronding (en de aanleg van zandplaten voor Trintelzand) onvoldoende duidelijk is wat de omvang van het effect op de populatie van de Kuifeend zou kunnen zijn. Er is onvoldoende onderbouwd dat de in de Passende beoordeling beschreven mitigerende maatregelen tot een afdoende reductie van dit effect zal leiden. De locaties (in de randen van de geulen) die op

² In augustus betreft dit ca. 70% van alle in die maand in Markermeer en IJmeer aanwezige kuifeenden (bronnen: figuur 6-8 van de Passende beoordeling en sovon.nl/gebieden). De aantallen in dit deel van het gebied liggen in deze periode op 50% (augustus) respectievelijk 80% (september) van het seizoensgemiddelde over de afgelopen vijf jaar voor Markermeer en IJmeer als geheel.

³ Dit percentage is mogelijk niet correct. Zoals blijkt uit par. 5.2.1 van de Passende beoordeling (blz. 58) verdwijnt naast 55 ha. zandwinputten tevens 10 ha. foerageergebied door aanleg van zandplaten van Trintelzand. Op een (potentieel) voedselgebied van 2.066 hectare (blz. 90) zou dit uitkomen op ruim 3%.

⁴ ATKB, 2015. Onderzoek bodemfauna t.b.v. Project Versterking Houtribdijk.

⁵ Zandwinning is alleen toegestaan indien van 50 bodemdiermonsters (één per hectare) minder dan 10 monsters een dichtheid van 100 exemplaren 'per hap' bevatten (Passende beoordeling blz. 92).

voorhand zullen worden uitgezonderd zijn niet duidelijk vastgelegd.⁶ Uit het rapport van ATKB blijkt tevens dat de gekozen grenswaarde waar, op grond van voorafgaand bodemonderzoek, geen zand kan worden gewonnen, geen (zeer) lage waarde heeft.⁷ Dit kan betekenen dat, ondanks de voorwaarde van voorafgaand bodemonderzoek, relevante voedselbestanden door de zandwinning zouden kunnen worden aangetast.

- De Commissie adviseert de effectbeschrijving van de zandwinning (+ zandplaten Trintel-zand) op ruiende Kuifeenden in een aanvulling nader uit te werken. Werk mitigerende maatregelen, waar nodig, verder uit en onderbouw dat bij toepassen van deze mitigerende maatregelen significant negatieve effecten kunnen worden uitgesloten.

Daarnaast merkt de Commissie op dat ook bedelven van het huidige foerageergebied door de zandige versterking mogelijk effect kan hebben op de populatieomvang van de Kuifeend en Topper. Het MER onderbouwt onvoldoende dat met de aanleg van vijf hectare nieuw hard substraat deze effecten afdoende worden gemitigeerd. De Commissie merkt echter ook op dat betekenis van dit gebied voor beide soorten minder groot is, de bodemfauna zich na bedelven zal kunnen herstellen en dat het gebied rustiger wordt door het verdwijnen van een oude werkgeul.

De Commissie oordeelt daarom dat kan worden aangenomen dat het effect van bedelven in combinatie met de aangegeven mitigerende maatregel niet substantieel is onderschat en dat daarmee geen sprake is van een essentiële tekortkoming.

3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

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

3.1. Natuur

Effectbeschrijving en beoordeling

De Commissie constateert dat de meeste onderdelen in het MER-hoofdstuk Natuur en de Passende beoordeling goed zijn beschreven. Met name de mitigerende maatregelen om effecten van verstoring door aanlegwerkzaamheden te voorkomen zijn goed uitgewerkt. Dit is gedaan aan de hand van een analyse waarin is gekeken welke delen van de dijk in welke perioden voor welke soorten belangrijk zijn. Toch plaatst de Commissie nog een aantal kanttekeningen bij de informatie uit het MER en de Passende beoordeling en doet aanbevelingen hoe hier in de besluitvorming mee om te gaan.

Effecten van ontgroningen op natuur

Rijkswaterstaat laat de wijze van uitvoering van het werk bepalen door een nog te selecteren uitvoerende partij. De werkwijze en de uitvoering zijn daarom nog niet in detail uitgewerkt in

⁶ In figuur 4.1 van het rapport van ATKB wordt op basis van de aanwezigheid van bodemfauna een relatief beperkt gebied aanbevolen als zoekgebied voor de zandwinning. Dit is echter niet als zodanig overgenomen in de passende beoordeling.

⁷ Zie bijvoorbeeld figuur 3.3 en bijlage 3 van het ATKB-rapport.

het MER. Bij de beschrijving van de milieueffecten wordt om deze reden uitgegaan van een realistisch worst-case scenario.

De worst-case benadering heeft betrekking op de hoeveelheid zand die moet worden gewonnen en de wijze van winning en transport. Dit geldt ook voor de hoeveelheid te verplaatsen dekgrond. Vanuit deze benadering wordt een beeld geschetst van de mogelijk te verwachten milieueffecten van de zandwinning. Uitgangspunt in het MER voor de effectbeoordeling is een beperkt aantal diepe winputten met een maximale diepte van 40 meter.

De Commissie constateert dat de worst case-invulling waarop het MER is gebaseerd (MER Tabel 5 pagina 66) niet helemaal eenduidig lijkt vastgelegd. Voor diepte van de zandwinlocatie is een maximale diepte aangegeven, maar voor de andere aspecten lijken deze maximale randvoorwaarden te ontbreken. Dit zou consequenties kunnen hebben voor de effectbeschrijving.

- De Commissie adviseert dit op te lossen door de maximale dimensionering van de zandwinning expliciet te vermelden, niet alleen voor de windiepte maar ook voor de andere parameters zoals volume zand en deklaag en oppervlakte zandwinlocaties.

Beoordelingscriteria

Het beoordelingskader voor natuur (par. 6.2 van het MER) is gebaseerd op de wettelijke kaders van de huidige natuurwetgeving (Natuurbeschermingswet/Natura 2000, Natuurnetwerk Nederland en Flora- en faunawet). Mogelijke effecten op belangrijke en kenmerkende soorten (zoals soorten van de Rode lijst) die in deze kaders geen beschermde status hebben zijn niet in beschouwing genomen. De Commissie merkt op dat daardoor de genoemde kaders niet op een consistente en navolgbare wijze zijn uitgewerkt in beoordelingscriteria.

Deze beperking leidt echter niet tot onvoldoende informatie of ontbreken van relevante effecten op beschermde natuurwaarden in het MER. Bij de beschrijving komen relevante effecten – los van de gekozen beoordelingscriteria – voldoende aan bod. De in het MER beschreven effecten op de door Flora- en Faunawet en Natuurbeschermingswet beschermde soorten geven ondanks het ontbreken van een beschrijving van mogelijke effecten op Rode Lijstsoorten naar het oordeel van de Commissie een voldoende compleet beeld van effecten op soorten. Een aandachtspunt is het ontbreken van een expliciete beschrijving van het effect van ruimtebeslag op beheertypen zoals deze volgens het NatuurNetwerk Nederland (NNN) in het gebied aanwezig zijn. Mogelijk bemoeilijkt dit de toetsing aan de provinciale regelgeving voor het NNN.

Cumulatieve effecten op natuur

De Commissie constateert dat in de Passende beoordeling (hoofdstuk 7 cumulatie) de uitwerking van mitigerende maatregelen in relatie tot mogelijke gelijktijdige verstoring door het parallel uitvoeren van verschillende projecten ontbreekt. Dit betekent dat de conclusie van dit hoofdstuk, dat de versterking van de Houtribdijk in combinatie met andere vergunde projecten geen significante effecten op instandhoudingsdoelen heeft, in principe voorbarig is.

- De Commissie adviseert daarom de bevoegde gezagen in het kader van het Plan waterwet en de Ontgrondingen met Rijkswaterstaat in overleg te treden. Doel van dit overleg is de afstemming van de uitvoering van verschillende projecten om zodoende cumulatieve effecten met significant negatieve effecten op de Natura 2000-gebieden te voorkomen.

Beheer en onderhoud

Het MER gaat slechts zeer beperkt in op de mogelijke effecten van beheer en onderhoud, vooral van het zandige profiel aan de IJsselmeerzijde op de plek waar geen vooroeverdammen aanwezig zijn. Het is gericht op het instandhouden van het zandige profiel, de bijkomende constructies en de vegetatie op het zandige profiel. Doordat een zandige waterkering nieuw is in het merensysteem bestaan er de nodige onzekerheden voor het beheer en onderhoud. Om die reden wordt ingestoken op een robuust ontwerp en op het monitoren van hoogteveranderingen. De zeer beperkte uitwerking kan mogelijk gevolgen hebben voor de effecten op natuur. Zo zouden bij relatief frequente zandsuppleties voedselvoorraden van schelpdier-etende vogels zich mogelijk onvoldoende kunnen herstellen en zouden deze tevens tot een groter effect van verstoring kunnen leiden.

- De Commissie adviseert de veranderingen van het zandige profiel en mogelijk noodzakelijke extra onderhoudsmaatregelen goed te monitoren en zo nodig extra afspraken te maken over mitigerende maatregelen.

3.2. Nut en noodzaak dijkverbetering

Waterveiligheid

Het MER gaat uitgebreid in op de probleem- en doelstelling van het project Houtribdijk vanuit de noodzaak om de dijk als waterkering te verbeteren. De staat van onderhoud van de dijk is slecht en een deel van de dijk is – gelet op de vigerende veiligheidsnorm – 1 tot 3,5 meter te laag. Daardoor is de kans op het volledig falen van de waterkering onder maatgevende omstandigheden niet ondenkbeeldig.

De dijken gelegen binnen het beschermingsgebied van de Houtribdijk aan de Markermeerzijde zijn gedimensioneerd op een overschrijdingskans van optredende waterstanden van 1:10.000 jaar en uitgaande van een goed functionerende Houtribdijk. De Houtribdijk is een zogenaamde voorliggende dijk of verbindende waterkering (categorie b-kering) met een beschermende functie voor de achterliggende dijken en moet wettelijk dan ook worden gedimensioneerd op dezelfde kans van optreden als de achterliggende dijken.

De consequentie van het (volledig) falen van de huidige Houtribdijk is dat de waterkeringen in het Markermeergebied (Utrecht en Noord-Holland, incl. Marken) onder maatgevende omstandigheden worden belast met een te hoge waterstand.

Nieuwe normering

Het MER gaat in op de consequenties van het voornemen voor de nieuwe waterveiligheidsnormen die (naar verwachting) in 2017 zullen worden vastgesteld. De conclusie is dat met deze nieuwe normen de dijkvakken 1, 2 en 3 wél sterk genoeg zijn, mits voldaan wordt aan de eis dat de dijk intact is voorafgaand aan een maatgevende storm. Dit betekent dat voor deze dijkvakken ook kan worden gekozen om de huidige dijk in stand te houden en de versterking te beperken tot (correctieve) maatregelen die ervoor zorgen dat zij intact blijft bij een nog nader te bepalen ontwerpstorm die minder zwaar is dan de maatgevende storm. Vergeleken met het voorkeursalternatief is in dit alternatief geen, of een kleinere, zandige oplossing nodig. Daardoor zal de impact op het milieu ook minder groot zijn. De dijkvakken 4, 5, en 6 zullen met de nieuwe normen echter nog altijd worden afgekeurd.

De Commissie concludeert dat het MER ook bij het alleen hanteren van de nieuwe normen de essentiële informatie voor besluitvorming bevat. Het MER geeft namelijk, per traject (1, 2 en 3 en 4, 5 en 6) de worst case beschrijving van de milieueffecten. Daarbij wordt ingegaan op zowel de variant 'harde' als 'zachte' kering.

Mocht op basis van de nieuwe normering voor de dijkvakken 1, 2 en 3 worden gekozen voor een minder omvangrijke ingreep zoals onderhoud (door op sterkte houden) van de dijk, dan bevat het MER de informatie waarmee het milieubelang volwaardig kan worden meegenomen bij deze keuze.

- Indien bij de verdere voorbereiding van de besluitvorming de keuze wordt gemaakt om voor een minder omvangrijke ingreep te kiezen, adviseert de Commissie om ten behoeve van de besluitvorming over het Projectplan Waterwet een alternatief uit te werken dat voldoet aan de nieuwe normering. De uitwerking dient zich dan vooral te richten op de wijze waarop de dijk op sterkte is te brengen en in stand wordt gehouden voor de dijkvakken 1, 2 en 3 zonder of met een kleinere zandoplossing dan in het voorkeursalternatief.

De Commissie heeft bovenstaande conclusie mede gebaseerd op het Rapport 'Versterking Houtribdijk, gevoeligheid versterkingsontwerp voor nieuwe normering en voor pompscenario's Markermeer' (8-10-2015) dat de Commissie heeft ontvangen van Rijkswaterstaat. De Commissie heeft de informatie uit dit rapport gebruikt om een volledig beeld te kunnen krijgen van de achtergronden en onderbouwing op basis waarvan de in het MER beschreven keuzes zijn gemaakt.

- De Commissie adviseert daarom de relevante informatie uit het hiervoor genoemde rapport bij de besluitvorming openbaar te maken zodat een goede onderbouwing en toelichting op het besluit kan worden gegeven.

Verkeersfunctie van de Houtribdijk

Het MER gaat in op de verkeersveiligheid en de verkeersfunctie van de Houtribdijk. Deze informatie wordt echter niet kwantitatief onderbouwd en alternatieven voor de verkeersfunctie worden niet onderzocht. Het uitgangspunt functiebehoud van de weg ook onder extreme omstandigheden leidt volgens het MER tot tenminste het vervangen en/of verbeteren van de bekleding van de dijk zoals ook voor de waterveiligheid noodzakelijk is. Voor de verbetering van de verkeersveiligheid worden een aantal maatregelen voorgesteld, zowel tijdens de uitvoeringsfase van het project als in de nieuwe situatie. Ook deze keuzes worden in het rapport 'Versterking Houtribdijk, gevoeligheid versterkingsontwerp voor nieuwe normering en voor pompscenario's Markermeer' (8-10-2015), nader onderbouwd.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Rijkswaterstaat Midden Nederland

Bevoegd gezag: Inspectie Leefomgeving en Transport (ministerie van Infrastructuur en milieu) voor de Ontgrondingsvergunning, Gedeputeerde Staten van de provincies Flevoland (coördinerend bevoegd gezag) en Noord-Holland voor het Projectplan Waterwet.

Besluit: vaststellen of wijzigen van Projectplan Waterwet en Ontgrondingsvergunning

Categorie Besluit m.e.r.: D03.2, D29.2

Activiteit: De Houtribdijk ligt tussen Enkhuizen en Lelystad. Rijkswaterstaat wil de dijk versterken omdat hij niet meer voldoet aan de huidige veiligheidsnormen. Voorafgaand aan een besluit hierover worden de gevolgen voor de omgeving onderzocht in een milieueffectrapport. De minister van Infrastructuur en Milieu en de provincies Flevoland en Noord-Holland hebben de Commissie om advies gevraagd over de inhoud van het milieueffectrapport voor de dijkversterking.

Procedurele gegevens:

Adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 18 augustus 2014

Aankondiging start procedure: 21 augustus 2014

Ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 22 augustus 2014 t/m 18 september 2014

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 10 oktober 2014

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 28 april 2016

Ter inzage legging MER: 9 juni 2016 t/m 20 juli 2016

Voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 29 juli 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. dr. J.H. van den Berg

dhr. ir. J.H.J. van der Gun

dhr. drs. R. Meeuwsen (secretaris)

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

dhr. drs. C.T.M. Vertegaal

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 versterking Houtribdijk en benodigde ontgroning, Royal HaskoningDHV, februari 2016;
- Milieueffectrapport versterking Houtribdijk en benodigde ontgroning, samenvatting, Royal HaskoningDHV, februari 2016;
- Passende beoordeling Versterking Houtribdijk, Royal HaskoningDHV, maart 2016;
- Ontwerpbesluit Projectplan Waterwet, Royal HaskoningDHV, februari 2016;
- Ontwerp ontgrondingenvergunning Houtribdijk, Inspectie Leefomgeving en Transport, 23 mei 2016;
- Onderzoek bodemfauna t.b.v. Project Versterking Houtribdijk, ATKB, 8 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
w commissiemer.nl

