



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Toekomst Afsluitdijk

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

9 september 2011 / rapportnummer 2359-82



1. Oordeel over het MER

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) stelt een structuurvisie op voor de toekomstige ontwikkeling van de Afsluitdijk en omgeving. De aanleiding hiervoor is dat de dijk niet meer voldoet aan de wettelijke veiligheidsnormen. Daarnaast wordt beoogd met de structuurvisie invulling te geven aan ambities op het gebied van onder andere natuur, recreatie, duurzame energie en ruimtelijke kwaliteit. Voor de besluitvorming over de structuurvisie wordt de procedure voor plan-milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen. De Staatssecretaris van IenM is het bevoegd gezag in deze procedure.

De Commissie voor de m.e.r.¹ (verder: de Commissie) is van oordeel dat het MER de essentiële informatie bevat om het milieu volwaardig te kunnen meewegen in de besluitvorming. Het MER (inclusief de Passende beoordeling) is goed gestructureerd en geeft inzicht in de milieueffecten op een detailniveau dat past bij het uitwerkingsniveau van de structuurvisie. Wanneer het MER als zelfstandig document wordt gelezen, valt op dat een onderbouwing van de totstandkoming van het voorkeursalternatief vanuit de elementen van de oorspronkelijke alternatieven ontbreekt. Voor een goed begrip moet het MER dus in samenhang met de (ontwerp)structuurvisie en de kosteneffectiviteitsanalyse (KEA) worden gelezen.

De oorspronkelijke integrale (markt)visies zijn in het MER opgesplitst in 'kernen' en 'componenten'. De componenten kunnen in de meeste gevallen met elk van de kernen worden gecombineerd. De in het MER beschouwde alternatieven (bestaande uit de kernen) blijken op dit planniveau overigens weinig onderscheidend op milieuaspecten.

De Commissie constateert dat de gehanteerde uitgangspunten voor de alternatievenontwikkeling in het MER leiden tot een enigszins onevenwichtige vergelijking van alternatieven. Het Basisalternatief en het daarvan afgeleide Voorkeursalternatief zijn minder "robuust"² dan de andere alternatieven, inclusief het referentiealternatief. Het MER maakt verder duidelijk dat onzekerheden een grote rol kunnen spelen bij de (verdere) besluitvorming over de toekomst van de Afsluitdijk, waaronder de nog te nemen Deltabeslissingen over veiligheid en IJsselmeer.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht en worden aanbevelingen gedaan voor het vervolgtraject.

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

² Hiermee wordt bedoeld dat deze alternatieven niet voldoen aan de vooraf geformuleerde projecteis dat de alternatieven tot 2100 voldoende probleemoplossend dienen te zijn.

2. Toelichting op het oordeel en aanbevelingen

2.1 Uitgangspunten voor de vergelijking van alternatieven

2.1.1 Tijdshorizon

Uitgangspunt voor de alternatievenontwikkeling is dat de waterveiligheid tot het jaar 2100 op orde moet zijn. De meeste alternatieven, waaronder het ‘referentiealternatief’ 2100–Robuust, voldoen aan dit uitgangspunt. Het Basisalternatief en het daarvan afgeleide voorkeursalternatief voldoen niet aan dit uitgangspunt. Op zichzelf is de keuze hiervoor in het MER en andere documenten onderbouwd. De bedoelde alternatieven bieden voldoende oplossend vermogen tot 2050 en geven voor de periode daarna flexibiliteit om in te spelen op ontwikkelingen die nu nog onzeker zijn. In deze gevallen, dus ook bij het voorkeursalternatief, zal echter na 2050 opnieuw geïnvesteerd moeten worden in de veiligheid van de Afsluitdijk.

Voor de vergelijking van alternatieven wordt in de KEA een tijdshorizon van 2100 aangehouden. Daardoor komen in de KEA de extra ingrepen na 2050 (dijkverhoging en vernieuwen van kunstwerken) tot uitdrukking in de vergelijking. Omdat in het MER alleen de effecten tijdens en na realisatie zijn geanalyseerd³, worden deze extra ingrepen en de milieueffecten daarvan in het MER niet meegenomen.⁴ Ook ten aanzien van de kunstwerken (sluizen) kan het verschil in ‘robuustheid’ relevant zijn. In het voorkeursalternatief wordt gekozen voor een beperkte ingreep (renovatie), waarvan op voorhand duidelijk is dat deze niet tot 2100 toereikend is.⁵ Andere alternatieven gaan uit van een meer toekomstvaste oplossing (nieuwbouw) die tot grotere milieueffecten zal leiden.

De Commissie constateert dat dit leidt tot een enigszins onevenwichtige vergelijking van alternatieven. De informatie die nodig is om de effecten van de extra ingrepen bij het basisalternatief en het voorkeursalternatief na 2050 te kunnen beoordelen is echter wel te herleiden uit het MER en de KEA, onder meer via het referentiealternatief 2100–Robuust. Daardoor acht de Commissie deze tekortkoming niet essentieel voor de besluitvorming over de structuurvisie.

De Commissie beveelt aan om bij de definitieve besluitvorming over de structuurvisie een gevoeligheidsanalyse te presenteren met betrekking tot de milieueffecten van extra ingrepen na 2050.

³ Volgens pagina 27 van het MER gaat het om effecten in de periode 2015–2020 tot hoogstens enkele tientallen jaren daarna.

⁴ Voor de milieueffecten is immers ook bepalend of er één maal een ingreep plaats vindt of meerdere malen.

⁵ Volgens de ontwerp-structuurvisie zijn renovatiewerkzaamheden naar verwachting rond 2020 afgerond en zijn halverwege deze eeuw de gerenoveerde kunstwerken aan het einde van hun technische levensduur. Voor die tijd is een nieuw besluit nodig over de keuze voor de meest passende vervolgmaatregelen. Omdat bij het voorkeursalternatief geen rekening wordt gehouden met (de milieueffecten van) deze maatregelen scoort dit alternatief gunstig ten opzichte van andere oplossingen die uitgaan van een te realiseren veiligheid tot 2100.

2.1.2 Onzekerheden en relatie met andere besluiten

Op pagina 17 en 18 van de ontwerp structuurvisie wordt terecht aangegeven dat de besluitvorming over de toekomst van de Afsluitdijk gerelateerd is aan een aantal nog te nemen besluiten:

- Project Extra Spuicapaciteit Afsluitdijk (ESA)⁶;
- Deltaprogramma: deelprogramma IJsselmeergebied (vooral de eventuele verhoging van het IJsselmeerpeil);
- Deltaprogramma: deelprogramma veiligheid, dat zal leiden tot een nieuw normstelsel voor hoogwaterveiligheid.

Het feit dat hierover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden leidt tot onzekerheden, die van belang kunnen zijn voor de bandbreedte in mogelijke milieueffecten en daarmee voor de vergelijking van de alternatieven voor de Afsluitdijk. In de ontwerp structuurvisie wordt verwezen naar een robuustheidstoets en een gevoeligheidsanalyse, maar noch in het MER, noch in de ontwerp-structuurvisie is op een navolgbare manier rekening gehouden met onzekerheden of leemten in kennis.

De Commissie adviseert om bij besluitvorming over de structuurvisie:

- de onderlinge relatie tussen (besluitvorming over) het voornemen en (besluitvorming over) de Deltabeslissingen Veiligheid en IJsselmeer en ESA nader toe te lichten;
- een onderbouwde analyse te geven van onzekerheden en leemten in kennis en de mate waarin deze van invloed kunnen zijn op de afweging tussen de alternatieven;
- op basis hiervan aan te geven op welke wijze rekening wordt gehouden met onzekerheden en leemten bij vervolgstappen in de uitwerking van het voorkeursalternatief.

2.2 Van kern en componenten naar voorkeursalternatief

Het MER bevat een gestructureerde beschrijving van de alternatievenontwikkeling. De oorspronkelijke “integrale (markt)visies” uit de verkenningsfase⁷ zijn uitgesplitst in kernen en componenten; de door Rijkswaterstaat ontwikkelde alternatieven bestaan alleen uit een kern. De kernen en componenten zijn in het MER systematisch beschreven. De kernen zijn beschouwd als alternatieven, waarover in de structuurvisie een beleidsbeslissing wordt genomen. De componenten worden gezien als losse onderdelen. Uit het MER blijkt dat de meeste componenten met elk alternatief te combineren zijn. In de structuurvisie is een aantal componenten opgenomen als ontwikkelingsperspectieven. De argumentatie daarvoor is in het MER niet geheel navolgbaar, maar de Commissie constateert dat er inderdaad weinig samenhang lijkt te bestaan tussen kernen en componenten. De keuze voor een alternatief leidt er veelal niet toe dat bepaalde componenten al of niet (on)mogelijk worden gemaakt.

In het MER wordt een ‘sprong’ gemaakt van de effectbeschrijving van de kernen en componenten naar de keuze voor het voorkeursalternatief. Hetzelfde gebeurt in de samenvatting

⁶ In zienswijze nr. 5 wordt ervoor gepleit om de samenhang met ESA expliciet te benoemen en te betrekken bij de nadere uitwerking van beide initiatieven.

⁷ Zie onder andere “Dijk en meer, eindrapportage verkenning Toekomst Afsluitdijk”, maart 2009.

van het MER. Uit het MER en de ontwerp structuurvisie is niet eenduidig af te leiden op basis van welke criteria het voorkeursalternatief tot stand is gekomen en in hoeverre de bevindingen uit het MER daarin een rol hebben gespeeld.

De Commissie adviseert om in de definitieve structuurvisie te benoemen op welke wijze de milieuinformatie een rol heeft gespeeld bij de bepaling van het voorkeursalternatief.

2.3 Effectbeoordeling alternatieven (kernen)

2.3.1 Natuur/Passende beoordeling

De te verwachten effecten op natuur zijn navolgbaar beschreven in het MER, de Passende beoordeling en de KEA. In het MER en de Passende beoordeling zijn alle alternatieven beoordeeld op mogelijke conflicten met instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden Waddenzee en IJsselmeer en is het voorkeursalternatief in meer detail beoordeeld. Deze aanpak past goed bij het detailniveau van de structuurvisie.

Het gebruik van de ‘stoplichtmethode’ geeft snel inzicht in mogelijke knelpunten en opgaven die een rol zullen spelen bij de verdere uitwerking van het voornemen. Uit de beoordeling van het voorkeursalternatief blijkt dat er risico’s zijn op aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden, maar dat deze risico’s naar verwachting mitigeerbaar zijn. Dit leidt tot de conclusie dat het voorkeursalternatief uitvoerbaar is binnen de randvoorwaarden van de Natuurbeschermingswet 1998. Hoewel nog niet duidelijk is welke mitigerende maatregelen hierbij aan de orde kunnen zijn, vindt de Commissie deze conclusie voldoende onderbouwd op het niveau van de structuurvisie. Voor de verdere planuitwerking en de daarvoor te concretiseren Passende beoordeling liggen er nog serieuze uitdagingen. De timing in het seizoen is mogelijk de lastigste (niet in broedseizoen én niet in overwinteringsperiode)⁸.

2.3.2 Ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorie

Voor het aspect Ruimtelijke Kwaliteit zijn de criteria “belevingswaarde en landschap” uitgewerkt in waterpanorama, dijkperspectief en waterlandschappen. Deze criteria sluiten goed aan bij de specifieke kenmerken van de Afsluitdijk en krijgen het karakter van uitgangspunten waaraan (de kernen van) de alternatieven zijn getoetst. Hetzelfde geldt voor de criteria cultuurhistorie/monumenten en archeologie.

In de ontwerp structuurvisie is aangegeven dat het doel is om de bestaande ruimtelijke kwaliteiten van de Afsluitdijk te behouden en versterken. In het MER worden de alternatieven echter, naast de bovengenoemde criteria, ook beoordeeld op ‘potenties voor nieuwe ruimte-

⁸ De Commissie geeft daarbij in overweging om voor broedvogels te werken met een kleine oppervlakte tijdelijke natuur (bijvoorbeeld kunstmatig schelpenstrand). Het tijdelijk ongeschikt maken van de dijk is daardoor niet op voorhand strijdig met de instandhoudingsdoelstellingen en het kan vanwege de langere periode waarin gewerkt kan worden bovendien kosteneffectief zijn.

lijke kwaliteit'. Uit het MER wordt niet duidelijk hoe de scores op dit criterium zijn bepaald. Mede omdat alternatieven altijd óf goed scoren op behoud óf op ontwikkeling, ontlopen de samenvattende scores op het aspect ruimtelijke kwaliteit elkaar weinig. Daardoor heeft beoordeling van de alternatieven op dit aspect weinig meerwaarde voor de besluitvorming.

2.4 Aandachtspunten voor nadere uitwerking van componenten

De effecten van afzonderlijke componenten zijn in het MER op hoofdlijnen beschreven. Op het moment dat invulling gegeven wordt aan een of meerdere "ontwikkelingsperspectieven" zullen componenten nader uitgewerkt worden en kan nader onderzoek naar de milieueffecten aan de orde zijn. Naar aanleiding van de informatie in het MER geeft de Commissie in de volgende paragrafen enkele aandachtspunten (niet uitputtend) voor deze eventuele nadere uitwerking.

2.4.1 Waterhuishouding en morfologie

Het MER geeft voldoende informatie over de gevolgen van de alternatieven voor de waterhuishouding en voor de morfologie van de Waddenzee. De meeste effecten treden op bij de aanleg van kwelders, gekoppeld aan de kern van het alternatief Waddenwerken of als component ingepast in een ander alternatief. Deze effecten zijn in het MER niet diepgaand onderzocht. Voor een eventueel vervolgtraject zijn de volgende zaken relevant:

- Op p. 132 van het Bijlagerapport wordt gesteld dat de "zandhonger" van de Waddenzee afneemt bij aanleg van een 'zandnok'/kwelder, als gevolg van verkleining van de komberging. De Commissie is van mening dat deze conclusie niet juist is.⁹ De aanleg van de zandnok/kwelder heeft wel een ander effect op de zandhonger, dat zich direct na de aanleg zal manifesteren. Door verkleining van de komberging zal het getijvolume van de betrokken getijgeulen verminderen, waardoor deze evenredig in omvang zullen afnemen. Het zand dat voor deze vulling nodig is zal uiteindelijk worden onttrokken aan de kust van Noord-Holland en Texel.
- Uitgangspunt is dat er zand gewonnen wordt in het IJsselmeer ten behoeve van de aanleg van de zandnok. Uit het MER blijkt dat de diepte van het IJsselmeer daardoor lokaal vergroot wordt. Omdat het MER geen informatie bevat over de omvang van het wingebied en de beoogde diepte is onzeker welke gevolgen dit kan hebben. Bij een grote diepte kan bijvoorbeeld stratificatie in combinatie met algenbloei tot zuurstofloosheid leiden, wat gevolgen zal hebben voor natuurwaarden.
- In het MER wordt niet ingegaan op de mogelijke toename van de vertroebeling van het water ten gevolge van erosie van de aangelegde kwelder. Ook de studie die naar de morfologische effecten van het alternatief Waddenwerken is gedaan¹⁰ geeft hierover onvoldoende duidelijkheid. Anders dan langs de kust van Friesland en Groningen zal een aan-

⁹ Het grootste deel van de westelijke Waddenzee maakt deel uit van een dynamisch systeem van zeegaten met buitengaats een serie ebdeltas en binnengaats een aantal met elkaar vergroeide vloeddeltas. Dit getijsysteem kent een morfologisch evenwicht, waarbij de omvang van geulen en hoogte van platen afhangt van de beschikbare getijstrotingsenergie. De Afsluitdijk is echter aangelegd in het landwaarts ervan gelegen bekken en bevindt zich daarom grotendeels buiten dit gebied.

¹⁰ Prooijen, B.V. van, Heijer, C. de, Wang, Z.B. & Vrijling, J.K. (2010) Review 'Waddenwerken' morfologie. Rapport TU Delft: 31 pp.

gelegde kwelder hier grenzen aan tamelijk diep water en zijn de slibconcentraties laag. Hierdoor zal de kwelderaangroei door de afzetting van slib gering zijn, terwijl mogelijk aanzienlijke erosie door golfwerking zal plaatsvinden.

De Commissie adviseert om, indien wordt gekozen voor kwelderontwikkeling in de Wadden-zee, rekening te houden met bovengenoemde kanttekeningen.

2.4.2 Natuur

Het MER en de Passende beoordeling gaan vooral in op de mogelijke negatieve effecten op natuur en/of het beperken daarvan. De kansen die de alternatieven bieden voor ontwikkeling en kwaliteitsverbetering van natuurwaarden, zoals ook benoemd in de concept-beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden IJsselmeer en Waddenzee, komen minder nadrukkelijk aan de orde. Dit komt vooral doordat de componenten meestal geen onderdeel uitmaken van de alternatieven. De componenten bevatten verschillende elementen die tot positieve effecten kunnen leiden. De Commissie onderstreept vooral de volgende perspectieven:

- het realiseren van robuuste vispassages tussen zout en zoet die kunnen zorgen voor een meer vitale visfauna in het IJsselmeer (o.a. migratie trekvisen waaronder spiering) en daaruit voortvloeiende kansen op herstel van visetende watervogels;
- aanleg van natuurvriendelijke oevers aan de IJsselmeerzijde vanwege paaiplassen van vis en creëren van broedgelegenheid voor kustbroedvogels om schadelijke effecten van de eventuele peilverhoging van het IJsselmeer deels te mitigeren.

2.4.3 Ruimtelijke kwaliteit

Net als de alternatieven zijn ook de componenten beoordeeld op gevolgen voor zowel de bestaande als de potentieel toekomstige ruimtelijke kwaliteit. In de beschrijving van de scores op de criteria voor ruimtelijke kwaliteit komt het spanningsveld tussen enerzijds de toetsing aan de bestaande specifieke kenmerken (uitgangspunten) en de nieuwe landschapselementen duidelijk naar voren, maar hiermee worden de uiteindelijke scores zelf niet duidelijk. Het ontbreken van visualisaties speelt hierbij een belangrijke rol.

De Commissie adviseert om bij verdere uitwerking van de componenten nadrukkelijk rekening te houden met de onderlinge samenhang en de ruimtelijke kwaliteit van het geheel aan ontwikkelingen in de betrokken gebieden.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: het projectteam Toekomst Afsluitdijk, bestaande uit Rijkswaterstaat, provincie Noord-Holland, provincie Fryslân, gemeente Wieringen en gemeente Wunseradiel

Bevoegd gezag: de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (coördinerend)

Besluit: vaststellen van de structuurvisie "Toekomst Afsluitdijk"

Categorie Besluit m.e.r. (voor 1 april 2011): plan-m.e.r. vanwege (mogelijke) kaderstelling voor categorie C1.5, C5.2, C12.2, C15.2, C16.1, C16.2, D22.2; plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: Wijziging/uitbreiding van de Afsluitdijk, inclusief mogelijke gebiedsontwikkeling (natuur, duurzame energie opwekking) langs en aan weerszijden van de dijk

Procedurele gegevens:

aankondiging procedure d.d. 24 februari 2010

ter inzage legging: 25 februari 2010 t/m 24 maart 2010

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 25 februari 2010

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 25 februari 2010

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 5 juli 2011

ter inzage legging MER: 5 juli 2011 t/m 15 augustus 2011

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 24 augustus 2011

toetsingsadvies uitgebracht: 9 september 2011

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

dr. J.H. van den Berg

dr. ir. G. Blom (voorzitter)

ir. J.H.J. van der Gun

drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)

dr. M.J.F. van Pelt

ir. K.A.A. van der Spek

ing. R.L. Vogel

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 de besluitvorming. 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 de 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, alvorens 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 www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advisering:

- Ontwerp Structuurvisie Toekomst Afsluitdijk, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 24 juni 2011;
- PlanMER Toekomst Afsluitdijk. Hoofdrapport, Grontmij, 28 januari 2011 / actualisatie 7 juni 2011;
- PlanMER Toekomst Afsluitdijk. Bijlagenrapport, Grontmij, 23 december 2010 / actualisatie 7 juni 2011;
- Passende Beoordeling Toekomst Afsluitdijk. Bijlage bij PlanMER Toekomst Afsluitdijk, Rijkswaterstaat, 7 juni 2011;
- Rapport 'Stapsgewijze aanpak levert meerwaarde'. Veiligheid hierbij niet in geding. Een kosten-effectenanalyse naar de toekomstige inrichting van de Afsluitdijk, Centraal Planbureau, juni 2011;
- Advies Commissie van Deskundigen, Commissie van Deskundigen Afsluitdijk, 10 mei 2011;
- Review 'Waddenwerken' – morfologie, TU Delft, 9 maart 2010.

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen die zij tot en met 22 augustus 2011 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. De zienswijzen zijn op verzoek van het bevoegd gezag geanonimiseerd. Dit betekent dat in het advies uitsluitend verwezen wordt naar het nummer dat door het bevoegd gezag aan de zienswijze is toegekend.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Structuurvisie Toekomst Afsluitdijk

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) stelt een structuurvisie op voor de toekomstige ontwikkeling van de Afsluitdijk en omgeving. De aanleiding hiervoor is dat de dijk niet meer voldoet aan de wettelijke veiligheidsnormen. Daarnaast wordt beoogd met de structuurvisie invulling te geven aan ambities op het gebied van onder andere natuur, recreatie, duurzame energie en ruimtelijke kwaliteit. Voor de besluitvorming over de structuurvisie wordt de procedure voor plan-milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen.



Commissie voor milieueffectrapportage
ISBN: 978-90-421-3333-4

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht
T 030 - 234 76 66
F 030 - 233 12 95
E mer@eia.nl
W www.commissiemer.nl

