



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Zeetoeegang IJmond

Voorlopig Toetsingsadvies over het MER

16 april 2014 / rapportnummer 2525-210

VOORLOPIG



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

Rijkswaterstaat (RWS) heeft het voornemen om de Noordersluis in IJmuiden te vervangen door een nieuwe zeesluis. Deze sluis, die de toegang vormt tot de havens aan het Noordzeekanaal (NZK), moet de verdere economische ontwikkeling in het havengebied mogelijk maken en knelpunten rond de zeetoegang oplossen. Om de aanleg en het gebruik van een nieuwe sluis ruimtelijk mogelijk te maken is een provinciaal inpassingsplan opgesteld. Ter ondersteuning van de besluitvorming over dat plan is een MER opgesteld. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'¹) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Het MER beschrijft op systematische wijze de effecten van de aanleg en het gebruik van een nieuwe zeesluis. Ook zijn mogelijke maatregelen om een (potentiële) achteruitgang van de milieu- en leefomgevingskwaliteit teniet te doen of te verminderen geïnventariseerd en beoordeeld op hun bruikbaarheid. Voorbeelden zijn de maatregelen om de vismigratie in stand te houden of om zoutindringing tegen te gaan. Sommige maatregelen worden concreet uitgewerkt, waarbij het meest opvallende voorbeeld de gedetailleerd onderbouwde uitwerking is van maatregelen om de effecten op de natuur te mitigeren die het gevolg zijn van de stikstofemissies veroorzaakt door het voornemen.

Het MER geeft daarentegen onvoldoende inzicht in de bandbreedte van de effecten die in de aanlegfase kunnen optreden. Zo is niet duidelijk of bij bepaalde aanlegtechnieken zich effecten kunnen voordoen die strijdig zijn met wettelijke randvoorwaarden en in hoeverre die strijdigheden zijn te mitigeren. Daarnaast constateert de Commissie onduidelijkheden in de methoden voor het berekenen van de effecten op de luchtkwaliteit en constateert ze dat niet kan worden vastgesteld of conform voorschrift is getoetst aan de grenswaarde voor NO₂. **De Commissie beschouwt dit als tekortkomingen in het MER.** Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het nemen van een besluit over dit voornemen. De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen.

Context en afbakening

De fase die voorafging aan de voorbereiding van het inpassingsplan, betrof het voorbereiden en nemen van een voorkeursbesluit over de nieuwe sluis. Ter onderbouwing van die fase zijn twee studies uitgevoerd: een Milieutoets, die zich uitsluitend richt op het aanleggen en gebruiken van de nieuwe sluis, en een studie naar de optimale benutting van het bestaande havengebied langs het NZK ('optimalisatiestudie'). In haar advies over de Milieutoets heeft de Commissie geconstateerd dat de groei van het transport door de sluizen vooral beperkt wordt door de ruimtelijke en milieuknelpunten in de havens langs het NZK en dat een forse inspanning vereist is om de geconstateerde problemen in het havengebied op te lossen.² Die conclusie kon worden getrokken op grond van de optimalisatiestudie. De haalbaarheid en

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies of op www.commissiomer.nl.

² Toetsingadvies over de milieutoets van 20 maart 2012 ([document 2525-138](#)).

effectiviteit van maatregelen om geconstateerde problemen in het havengebied langs het NZK op te lossen zullen worden onderzocht los van de onderzoeken die betrekking hebben op de inpasbaarheid en het gebruik van de nieuwe sluis. Cumulatieve effecten van extra transport en havenactiviteiten blijven hiermee vooralsnog buiten beeld.

Daarom beantwoordt het project-MER naar het oordeel van de Commissie ook alleen maar de volgende vragen:

- leidt aanleggen van de sluis tot knelpunten en hoe die kunnen worden teruggedrongen of voorkomen?
- kan extra transport door vergroten van de sluis op zich al tot milieuknelpunten leiden en hoe kunnen die knelpunten worden teruggedrongen of voorkomen?

2. Gesignaleerde tekortkomingen

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 Aanlegfase

De diverse bijlagen bij het MER sommen drie mogelijke aanlegtechnieken op voor de realisatie van de nieuwe zeesluis:

- alles ter plaatse opbouwen (bouwkuipen);
- geprefabriceerde onderdelen aanvoeren, positioneren en op diepte brengen (pneumatische caissons);
- onderdelen (deels) geprefabriceerd aanleveren en “enkel” plaatsen (afzinkmethode).

De effecten van deze technieken, de mogelijke mitigatie van deze effecten en de mogelijke randvoorwaarden worden vaak slechts globaal beschreven. Daarvoor worden in het MER bijvoorbeeld de volgende argumenten aangevoerd: het bevoegde gezag voor bouwlawaai is nog niet bekend³ of de aannemer zal verantwoordelijk zijn voor de verdere detaillering van het ontwerp en de toegepaste technieken (waarbij hij dient te voldoen aan de wettelijke randvoorwaarden).⁴

Echter, omdat de aanlegfase 4 jaar in beslag zal nemen en er lokaal sprake is van een (te) hoog niveau van luchtverontreiniging en een (te) hoge geluidbelasting, vindt de Commissie het belangrijk dat nu al inzicht wordt gegeven in

- de bandbreedte (onzekerheid) van de te verwachten effecten en in de kans op normoverschrijding;
- de mogelijkheden om effecten gericht te reduceren en om de daarvoor noodzakelijke maatregelen te borgen;

³ MER Zeetoegang IJmond, Deelrapport Geluid, blz. 7.

⁴ Zie bijvoorbeeld MER Zeetoegang IJmond, Deelrapport Water, blz. 60.

- de ambities van de opdrachtgever om daarin te sturen.^{5, 6}

Voor bouwlawaai wordt nu bijvoorbeeld alleen aangegeven dat wordt aangenomen dat zal worden voldaan aan de Circulaire Bouwlawaai 2010 en dat eventueel in verband met overschrijdingen ontheffing zal moeten worden verleend.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER het volgende te beschrijven:

- de bandbreedte van mogelijke effecten van de beschikbare aanlegtechnieken op voornamelijk de luchtkwaliteit, de geluidhinder en de (externe) veiligheid;
- waar van toepassing, de kansen op normoverschrijding;
- de mogelijke maatregelen en richtinggevende kaders om effecten in te perken.

2.2 Luchtkwaliteit: ontwikkeling van de NO₂-concentraties

Toetsing van de juridische haalbaarheid vereist dat ten allen tijde de concentraties in het projectalternatief lager zijn dan de grenswaarde of dat, bij een overschrijding van die grenswaarde, het project “niet in betekenende mate” (NIBM) bijdraagt aan de berekende concentraties in het studiegebied. Voor NO₂ is dat naar het oordeel van de Commissie niet afdoende aangetoond, omdat niet is aangetoond dat ter hoogte van de toetspunten van het NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) wordt voldaan aan de grenswaarden en anderzijds omdat niet expliciet is vastgesteld dat de verslechtering tot 2030 altijd binnen NIBM blijft. Daarnaast plaatst de Commissie vraagtekens bij enkele van de uitgangspunten van de luchtkwaliteitsberekeningen.

Toetspunten NSL

De Commissie constateert dat het MER geen verbinding legt met de toetspunten van het NSL.⁷ Concreet betekent het dat de rekenresultaten voor een set punten die door het bevoegd gezag is gedefinieerd moeten worden getoetst aan grenswaarden.⁸ Dat wordt in het huidige MER niet gedaan. Daarin is alleen onderzocht of de emissies als gevolg van de realisatie van het voornemen in combinatie met de gegevens van de grootschalige concentratiekaarten Nederland kunnen leiden tot normoverschrijding. De binnen het NSL beschikbare concentratiegegevens op toetspunten langs wegen, inclusief gedetailleerde bijdragen van het wegverkeer, zijn niet gebruikt bij de toetsing. Daarmee constateert de Commissie dat het niet is uitgesloten dat zich overschrijdingen op NSL-toetspunten voordoen.

“Niet in betekenende mate bijdragen (NIBM)

Om te kunnen vaststellen dat het voornemen minder dan de NIBM-drempel (1,2 µg/m³) zal bijdragen, moet zijn aangetoond dat het projecteffect zowel in de aanlegfase als in alle gebruiksjaren tot 2030 beneden deze drempel blijft. Of in de periode na 2020 die drempel niet overschreden wordt, hangt af van de aard en omvang van het extra scheepvaartverkeer en van de voor dat gebruiksjaar toe te passen emissiefactoren. De Commissie constateert dat

⁵ Denk hierbij aan de EMVI-criteria en de uitgangspunten en informatie op grond waarvan die criteria zijn ingevuld.

⁶ Ook de zienswijze van de Milieufederatie Noord-Holland gaat hierop in.

⁷ Zie <https://www.nsl-monitoring.nl/>

⁸ De zienswijze van de gemeente Velsen geeft aan dat daarnaast ook voor het Forteiland beoordeeld moet worden of er sprake kan zijn van normoverschrijding van luchtkwaliteitsnormen.

niet is aangetoond dat het projecteffect voor NO₂ in alle jaren tot 2030 beneden de NIBM-drempel blijft.

Uitgangspunten voor de modellering

De Commissie constateert dat een aantal uitgangspunten in de berekeningen kunnen leiden tot een onderschatting van de effecten op de luchtkwaliteit. Die keuzes vragen een nadere onderbouwing en, zo nodig, om aanpassing. Het gaat om:

- de aanname dat de emissies van een M5 klasse binnenvaartschip representatief zijn voor het gemiddelde van alle binnenvaart in het studiegebied;
- de aanname dat voor PM₁₀ de emissiefactoren van zeeschepen tussen 2013 en 2020 zullen halveren.⁹

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de berekeningen van de effecten van het voornemen op de NO₂-concentraties in de lucht beter te onderbouwen en conform voorschrift te toetsen of aan de grenswaarde wordt voldaan.

3. Aanbevelingen voor het vervolg

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

3.1 Geluid

De effecten van het gebruik van de zeesluis op de geluidhinder zijn wellicht overschat. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat:

- de berekeningen zijn gebaseerd op gegevens voor geluidsvermogens van afgemeerde schepen,¹⁰ die hoger zijn dan de geluidsvermogens van varende schepen. Ondanks dit conservatieve uitgangspunt laat het MER slechts een beperkte toename van de geluidsbelasting zien op woningen en op woonboten in het gebied direct rond de sluis;
- een rekenhoogte van 5 m boven het maaiveld is gebruikt om geluidsniveaus voor woonboten te bepalen.

Om goed te kunnen bepalen wanneer (gevel)maatregelen aan de orde zijn, is het aan te bevelen om nauwkeuriger in te zoomen op de woningen en geluidgevoelige bestemmingen direct rond de sluis. Nu is daarbij alleen boven een belasting van 55 dB ten gevolge van scheepvaartlawaai cumulatief bepaald en beoordeeld. De Commissie geeft in overweging om een grens van 50 dB te hanteren omdat deze toetswaarde vergelijkbaar is met de waarde die voor wegverkeer en industrie wordt gehanteerd en omdat de dosis-effect-relatie voor scheepvaartgeluid onzeker is.¹¹

⁹ Dit punt wordt ook geadresseerd in de zienswijze van de Milieufederatie Noord-Holland.

¹⁰ De kentallen zijn afkomstig uit de meetrapporten van het adviesbureau DGMR uit 2010 en 2011 (MER deelrapport geluid, blz. 12).

¹¹ Zienswijze van de gemeente Velsen.

- De Commissie beveelt aan om de geluidbelasting van geluidgevoelige bestemmingen direct rond de sluis meer gedetailleerd in kaart te brengen om te kunnen bepalen bij welke woningen (gevel)maatregelen aan de orde zijn

3.2 Luchtkwaliteit

In het MER worden de uitvoeringsregels voor NIBM rigide of ten onrechte toegepast:

- De vaststelling dat het voornemen minder dan de NIBM-drempel (1,2 µg/m³) zal bijdragen, wordt gebruikt als argument om geen verdere afwegingen te maken. De handreiking NIBM zegt daarover dat het in het licht van een goede ruimtelijke ordening verstandig is om verder te kijken dan alleen de NIBM-toets.¹²
- Bij de toepassing van NIBM voor de periode waarin de transportstroom groter is dan wat nu in het havengebied langs het NZK kan worden gefaciliteerd, beschouwt het MER alleen de effecten van aanleg en gebruik van de sluis en niet de effecten verbonden aan de ontwikkelingen in het havengebied langs het NZK als gevolg van toegenomen gebruik. Voor toepassing van NIBM zouden de sluis en de havenactiviteiten in cumulatie moeten worden beschouwd.¹³ Daarmee wordt voorkomen dat ook voor de ontwikkelingen in het havengebied langs het NZK wordt gebruik gemaakt van NIBM. Deze constatering illustreert wat eerder in hoofdstuk 1 van dit advies is gesignaleerd, namelijk dat cumulatieve effecten van het transport over en van de havenactiviteiten langs het NZK vooralsnog buiten beeld blijven.
- De Commissie beveelt aan om af te wegen welke mogelijkheden er zijn om verder te kijken dan de NIBM-toets.

3.3 Veiligheid tegen overstroming

Om te bepalen of is voldaan aan de waterveiligheidseisen is getoetst aan het vigerende wettelijke kader. Wordt uitgegaan van de nieuwe veiligheidsbenadering, die niet meer is gebaseerd op overschrijdingskansen maar op overstromingsrisico's¹⁴, dan is het niet uitgesloten dat de verbindende dijktrajecten in de toekomst verzaamd moeten worden. De Commissie geeft in overweging om hierop te anticiperen en na te gaan of hiervoor ruimtelijke reserveringen in het projectgebied nodig zijn.¹⁵

- De Commissie beveelt aan om te onderzoeken of extra ruimtelijke reserveringen in het projectgebied nodig zijn als van de nieuwe veiligheidsbenadering wordt uitgegaan, en welke alternatieven er voor die reserveringen zijn.

¹² Zowel de gemeente Velsen als de Milieufederatie Noord-Holland vragen aandacht voor compenserende maatregelen. Laatstgenoemde doet ook concrete voorstellen.

¹³ Artikel 5 van het Besluit niet in betekende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen).

¹⁴ De bijbehorende nieuwe normering is gebaseerd op basis potentiële materiële schade en op plaatsgebonden (individueel) risico en groepsrisico.

¹⁵ Ook het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht wijst erop dat, naar verwachting, op 1 januari 2017 een nieuw normenkader van kracht zal worden en dat de nieuwe sluis aan dat kader zal moeten voldoen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Rijkswaterstaat West-Nederland Noord

Bevoegd gezag: Provincie Noord-Holland

Besluit: vaststellen van een provinciaal inpassingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: D3.1 en D3.2, plan-m.e.r. vanwege Passende beoordeling

Activiteit: Mogelijk maken van de aanleg van een zeesluis in IJmuiden die de toegang vormt tot de havens in het Noordzeekanaalgebied

Procedurele gegevens:

geen aankondiging van de start van de procedure

de stukken zijn niet ter inzage gelegd

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r. 21 februari 2011

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 2 mei 2011

aanvullende adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r. 17 augustus 2011

aanvullend advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 3 november 2011

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 20 januari 2012

kennisgeving van voornemen: NH-Dagblad, Echo, Amsterdams Stadsblad, De Jutter, De

Hofgeest, IJmuider Courant d.d. 22 februari (regio Amsterdam) en 23 februari (regio IJmond)

de Milieutoets is niet ter inzage gelegd

toetsingsadvies uitgebracht: 20 maart 2012

aanvraag toetsingsadvies projectMER: 20 februari 2014

kennisgeving van voornemen in de Staatscourant van 18 februari 2014

ter inzagelegging: 19 februari t/m 1 april 2014

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 16 april 2014

Samenstelling van de werkgroep:

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

Dr.ir. R.E.C.M. van der Heijden

Ing. J.J.A. van Leeuwen

Dr. J. Lembrechts (secretaris)

Drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

Prof.dr.ir. H.J. de Vriend

Dr. N.P.J. de Vries

Dr. J. Wesseling

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.

Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies :

- 2525-156 Startnotitie PIP Zeetoegang IJmond (augustus 2012)
- 2525-157 Milieueffectrapport Zeetoegang IJmond (17 januari 2014)
- 2525-158 Deelrapport Verkeer & Vervoer (januari 2014)
- 2525-159 Deelrapport Geluid (januari 2014)
- 2525-160 Deelrapport Luchtkwaliteit (januari 2014)
- 2525-161 Deelrapport Externe Veiligheid (januari 2014)
- 2525-162 Deelrapport Natuur (januari 2014)
- 2525-163 Bijlagen bij Deelrapport Natuur (17 januari 2014)
- 2525-164 Deelrapport Water (januari 2014)
- 2525-165 Deelrapport Bodem en Waterbodem (januari 2014)
- 2525-166 Deelrapport Archeologie 17 januari 2014)
- 2525-167 Deelrapport Landschap en Cultuurhistorie (januari 2014)
- 2525-168 Deelrapport Duurzaamheid (januari 2014)
- 2525-169 Concept Beeldkwaliteitplan Nieuwe Zeesluis IJmuiden (december 2013)
- 2525-170 Nota van Beantwoording zienswijzen Notitie Reikwijdte en Detailniveau MER Zeetoegang IJmond (februari 2013)
- 2525-171 Zienswijze gemeente Velsen (23 juli 2013)
- 2525-172 Intentieovereenkomst mitigatie significante effecten stikstofdepositie Zeetoegang IJmond (30 januari 2014)
- 2525-173 PIP Zeetoegang IJmond, Verantwoording groepsrisico (november 2013)
- 2525-174 Nota Waterkering Zeetoegang IJmond (27 januari 2014)
- 2525-175 Nota vooroverleg ex. artikel 3.1.1. besluit ruimtelijke ordening Voorontwerp PIP Zeetoegang IJmond (niet gedateerd)
- 2525-176 Regels PIP Zeetoegang IJmond (ontwerp versie 2.0) (29 januari 2014)
- 2525-177 Regels bijlagen, Staat van bedrijfsactiviteiten
- 2525-178 Toelichting PIP Zeetoegang IJmond (ontwerp versie 2.0)
- 2525-179 Verbeelding ontwerp
- 2525-180 Convenant planstudie fase Zeetoegang IJmond (27 november 2009)
- 2525-181 Intentieverklaring Zeetoegang IJmond (27 november 2009)
- 2525-187 Deelrapport gezondheid (januari 2014)
- 2525-196 Intentieovereenkomst mitigatie significante effecten stikstofdepositie Zeetoegang IJmond (19 maart 2014)
- 2525-197 Mitigatie N-depositie Zeetoegang IJmond: inschatting stikstofafvoer door PAS-herstelmaatregelen (februari 2014)
- 2525-198 Mitigerende maatregelen N2000 Zeetoegang IJmond; Aanvullende informatie: Onderbouwing van de hoeveelheid afgevoerde stikstof per maatregel (27 maart 2014)

- 2525-199 Onderbouwing afgevoerde hh stikstof mitigatie Zeetogang IJmond (bijlage 2)

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 8 april 2014 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

VOORLOPIG