

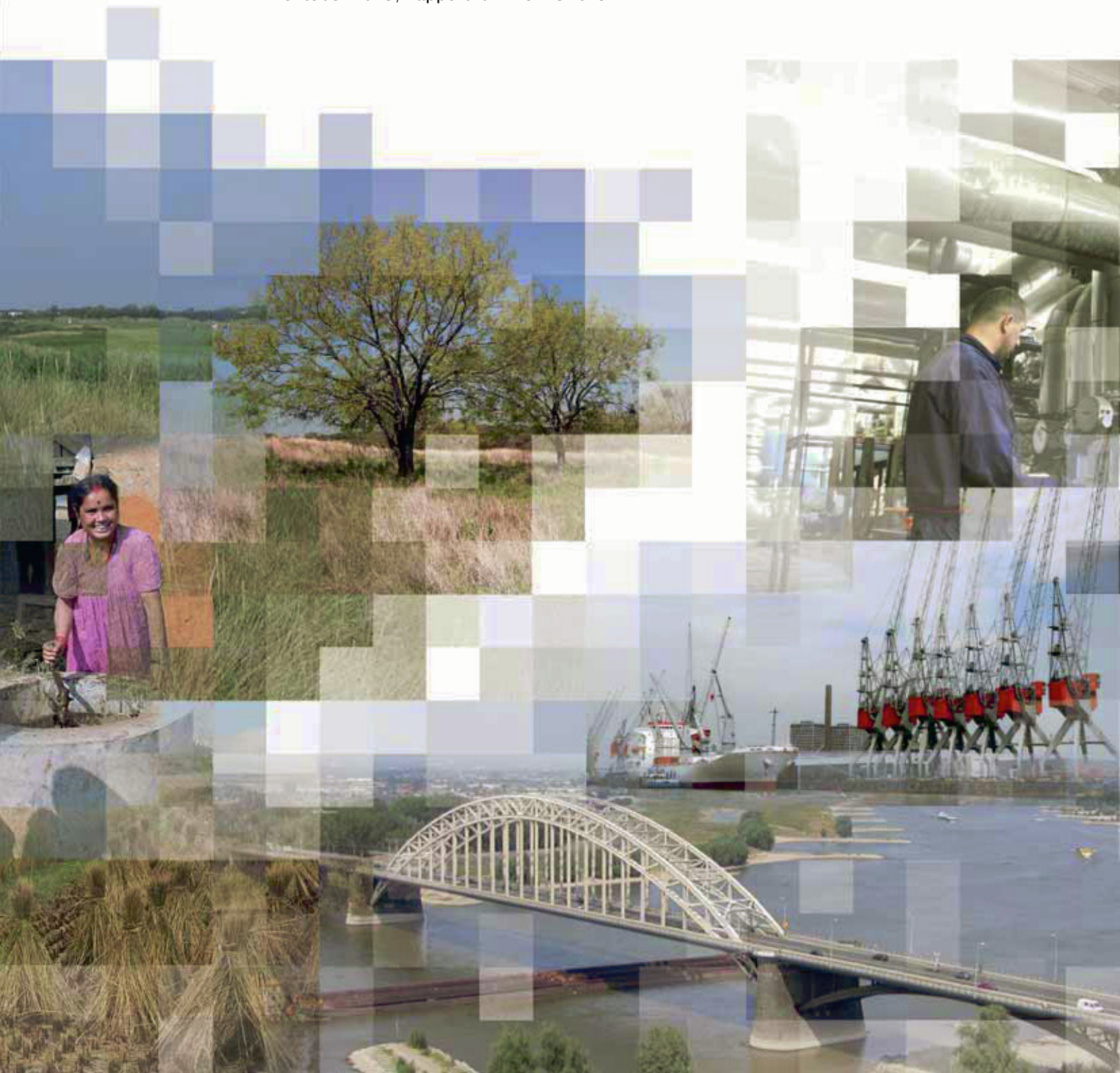


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Integrale milieueffectenstudie kabels en leidingen Waddengebied (MES)

Toetsingsadvies

1 oktober 2013 / rapportnummer 2576-82



1. Oordeel over het MES

De ministers van Economische Zaken (EZ) en van Infrastructuur en Milieu (I&M) moeten binnenkort besluiten over diverse initiatieven voor kabels en leidingen van en naar het Eemshavengebied. Vanuit ruimtelijk en milieuoogpunt is hun vraag of en hoe deze initiatieven nu en in de toekomst gefaciliteerd kunnen worden. De ministers van EZ en I&M hebben daarom besloten een milieueffectenstudie te laten uitvoeren die ondersteuning moet bieden bij het nemen van besluiten hierover.

In de studie zijn op hoofdlijnen technische aspecten en milieueffecten onderzocht van 6 verschillende 'corridors'.¹ Deze corridors bieden potentieel ruimte aan kabels en leidingen door het Waddengebied en het Groningse vasteland naar de Eemshaven. De corridors zijn vervolgens onderling vergeleken. De aanpak laat zien dat aanleg van kabels en leidingen in corridors kansrijk is en dat onderlinge afstemming belangrijk is. In de studie wordt geen voorkeur uitgesproken voor een van de corridors. De studie gaat daarnaast in op mogelijkheden voor het landtracé langs de Waddenkust.

Adviesvraag, proces en oordeel

De ministers hebben de Commissie voor de m.e.r.² in eerste instantie gevraagd te toetsen of in de milieueffectenstudie '*...voldoende milieu-informatie beschikbaar is om de kansrijkheid van toekomstige kabels en leidingen te bepalen*'. De Commissie was van oordeel dat de studie niet voldoende informatie bevatte voor het antwoord op deze vraag omdat ze belangrijke milieoverschillen tussen corridors niet zichtbaar maakte.³ Deze informatie is nodig voor het onderbouwen en verantwoorden van tracékeuzes.

De ministers hebben daarop een vernieuwde milieueffectenstudie laten opstellen. Het ambitieniveau is daarin verlaagd en de rapportage is op onderdelen verbeterd. Dit advies gaat verder over de vernieuwde milieueffectenstudie (MES in dit advies). De MES stelt dat:

- het een rapport op hoofdlijnen is. Het '*...heeft als doel om toekomstige bevoegde gezagen inzicht te geven in wat mogelijk is qua aanlanding van kabels en leidingen in de Waddenzee. Toekomstige initiatiefnemers kunnen dit MES gebruiken als referentiekader. Het is een beleidskeuze van bevoegde gezagen om, mede op basis van de MES, voorkeuren voor de wijze van aanlanding uit te spreken...*';⁴
- voor elk initiatief nog een apart milieueffectrapport (MER) en passende beoordeling zal worden opgesteld.

¹ Meerdere zienswijzen, bijvoorbeeld van Tennet vragen aandacht voor het feit dat het zogenaamde 'betwiste gebied' tussen Nederland en Duitsland niet is meegenomen in de afbakening van de corridors, zij zien hier goede mogelijkheden voor kabels en leidingen.

² 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.

³ Hierover heeft op 9 april 2013 een gesprek plaatsgevonden tussen de Commissie en het ministerie van EZ.

⁴ Meerdere zienswijzen vragen in dit kader aandacht voor de (dwingende) rol die deze studie als afwegingskaders heeft of juist niet. Het verlaagde ambitieniveau heeft hier consequenties voor. De Waddenvereniging geeft bijvoorbeeld aan dat de studie juist bedoeld zou moeten zijn als afwegingskader om verschillende belangen inzichtelijk te maken, zodat een gedegen onderbouwde afweging gemaakt kan worden tussen alle belangen

De Commissie denkt dat de MES vanuit deze achtergrond een nuttige rapportage is om de potentiële ruimte voor kabel- en leidingtracés in beeld te brengen. De milieu-informatie in de MES is – zoals hierboven vermeld – niet voldoende voor het onderbouwen en verantwoorden van tracékeuzes en het uitspreken van voorkeuren voor bepaalde aanlandingen. Latere m.e.r.-trajecten voor concrete initiatieven kunnen – zoals de MES voorstelt – wel in deze informatie voorzien. Een gedeelte van deze meer strategische onderzoekslast wordt daarmee doorgeschoven naar vervolgbesluitvorming.⁵

Uit de MES blijkt dat bij vervolgbesluitvorming over projecten een apart MER en passende beoordeling wordt opgesteld. Naar mening van de Commissie blijkt echter nog niet uit de MES welke strategische onderwerpen daarin voor het onderbouwen en verantwoorden van tracékeuzes aan de orde moeten komen. In hoofdstuk 2 benoemt de Commissie deze onderwerpen. De Commissie adviseert de ministers de bevoegde overheden en initiatiefnemers hierop te wijzen.

In de MES is aangegeven dat de MES later kan worden hergebruikt als kennisdocument voor onderzoek en voor plan- en initiatievorming van toekomstige kabel- en leidingtracés. De Commissie vindt de MES voor dit doel niet geschikt. In hoofdstuk 3 licht zij dit toe.

De Commissie adviseert tot slot de MES zo spoedig mogelijk openbaar te maken.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Omgang met kabel- en leidingdefecten en andere calamiteiten

In de MES ontbreken de milieueffecten van onderhoud- en eventuele reparatiewerkzaamheden en de risico's die beschadiging en verminderde dekking (blootlegging) van verbindingen met zich meebrengen. Zo zal na beschadiging geïnspecteerd en gewerkt moeten worden in of nabij gevoelige gebieden gedurende het gesloten seizoen, bijvoorbeeld tijdens het broedseizoen of in de periode dat zehonden hun jongen werpen en zogen. De effecten daarvan komen niet ter sprake terwijl ze sterk zullen verschillen per corridor. De Commissie verwacht dergelijke verschillen gezien de ligging van de verschillende corridors. Ze kunnen daarmee een relevant afwegingscriterium zijn bij latere keuzes tussen corridors.⁶

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over een specifiek project dat in het bijbehorende MER wordt ingegaan op de omgang met kabel- en leidingdefecten en andere calamiteiten en op de rol die dit heeft gespeeld bij de uiteindelijke tracékeuze.

⁵ De provincie Fryslân, de gemeente Schiermonnikoog en Nationaal park Schiermonnikoog noemen in hun zienswijzen elementen uit deze strategische onderzoekslast ook.

⁶ De Commissie heeft hier daarom ook al eerder in haar 'Reikwijdte en Detailniveau advies' aandacht voor gevraagd.

2.2 Morfologische stabiliteit

De MES gaat in hoofdstukken 3 en 7 in op de hydromorfologie van het studiegebied en de morfologische stabiliteit van gebieden. In de analyse ligt het accent zwaar op de Waddenkant van het gebied, en dan vooral op de geuldynamiek aldaar. De dynamiek in de Noordzeekustzone van het Waddengebied, inclusief de buitendelta's, ontbreekt in de analyse. Deze dynamiek is dusdanig dat dit een relevant afwegingscriterium is bij de keuze tussen corridors.⁶

In de MES is in figuur 29 de morfologische stabiliteit en de dynamiek van het gehele Waddengebied weergegeven. De beeldvorming die van figuur 29 uitgaat onderschat de morfologische dynamiek van de gebieden in de Noordzeekustzone sterk. Hierdoor ontstaat onterecht het beeld dat in deze gebieden over de gehele breedte van de corridor sprake is van een hoge morfologische stabiliteit, binnen de verwachte levensduur van de kabels en leidingen. Daarmee wordt het risico op blootlegging van kabels en leidingen ten opzichte van andere gebieden onderschat. De Commissie is het oneens met de conclusie in de MES dat in het grootste gedeelte van de Noordzeekustzone het risico op verminderde dekking of zelfs bloot- en/of vrijspoelen klein is. Gezien de ligging van de verschillende corridors verwacht ze ook dat deze risico's per corridor zullen verschillen.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over een specifiek project dat in het bijbehorende MER wordt ingegaan op de dynamiek in Noordzeekustzone van het Waddengebied en dat wordt aangegeven hoe deze dynamiek voor relevante corridors verschilt. Daarbij moet ook worden ingegaan op de gevolgen voor een veilige diepteligging van kabels en leidingen en de rol die morfologische risico's hebben gespeeld bij de uiteindelijke tracé-keuze.

2.3 Effecten op natuur

Verstoring

In de MES wordt ingegaan op de versturende effecten van kabelaanleg op de natuur. In de samenvattende tabellen op pagina 118 en 119 zijn de versturende effecten op vogels en zeehonden weergegeven.

Vogels

De indruk ontstaat dat alle corridors gelijk scoren op verstoring van foeragerende en rustende vogels door optische verstoring (beweging), licht en bovenwatergeluid.⁷ Mogelijk zal gebruik van een verstoringafstand van 500 meter⁸ rond bekende plaatsen van foeragerende, broedende en rustende vogels sprake zijn van verschillen tussen corridors, eventueel alleen in bepaalde jaargetijden. Als dit het geval is, is dit relevant als afwegingscriterium.

⁷ Gesteld wordt dat duikende schelpdier- en viseters (zeer) gevoelig zijn voor verstoring maar dat het verstoorde oppervlak slechts 250 - 1.000 m² beslaat. Op pagina 101 wordt echter gesproken van verstoring tot op 500 meter hetgeen neerkomt op een veel groter verstoringsoppervlak (785.000 m²). Onduidelijk is waarom optische verstoring bij foeragerende vogels niet in tabel 27 is opgenomen.

⁸ Deze verstoringsafstand zou aangegeven kunnen worden in de corridorkaarten (Figuur 6 t/m 9).

Zeehonden

Uit tabel 28 blijkt dat corridors 1 en 3 negatiever scoren op verstoring van zeehonden door geluid. Onduidelijk is waarom optische verstoring als genoemd op pagina 93 niet in deze tabel is verwerkt. De MES stelt enerzijds dat de reikwijdte van optische verstoring maximaal 1.200 meter is, maar gaat in de toelichting bij de samenvattende tabel 18 op pagina 99 uit van een reikwijdte van slechts 40 m en sluit daardoor effecten door optische verstoring uit. De Commissie merkt op dat afhankelijk van het type en de frequentie van de verstoring de verstoringsafstand kan oplopen tot 1.500 meter.⁹ De Commissie adviseert bij de effectbeoordeling een onderscheid te maken tussen locaties waar jongen worden geworpen en gezoogd (kraamlocaties), verhaarlocaties en overige ligplaatsen. Deze verschillen zijn relevant omdat er grote verschillen bestaan in gebruik van de zeehondenligplaatsen die in de MES op figuur 43 zijn weergegeven. In de Waddenzeeatlas (Dankers et al. 2007) en in Brasseur et al. (2009) staan ook locaties waar pups zijn geteld. Indien de verstoringsafstand wordt meegenomen in de corridorkaarten (Figuur 6 t/m 9) zou er sprake kunnen zijn van een (andere) rangorde van corridors dan die in het MES. Als dit het geval is, is dit relevant als afwegingscriterium.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over een specifiek project dat in het bijbehorende MER wordt ingegaan op effecten op foeragerende en rustende vogels en op zeehonden (in het bijzonder de kraam- en verhaarlocaties). Geef hierbij aan wat de gehanteerde verstoringsafstanden betekenen voor de scores van de relevante corridors. Daarbij moet ook ingegaan worden op de rol die versturende effecten op natuur hebben gespeeld bij de uiteindelijke tracékeuze.

Zeegras

De MES stelt op pagina 101 dat een effect van vertroebeling¹⁰ op zeegrasvelden verwaarloosbaar zal zijn en dat een effect van verhoogde sedimentatie is uit te sluiten vanwege de lokaal geringe waterdiepte. Negatieve effecten op zeegras door vertroebeling en sedimentatie^{11,12} zullen afhankelijk zijn van de lokale situatie en de uitvoering (techniek en seizoen), en zijn daarom niet op voorhand uit te sluiten naar oordeel van de Commissie. Op pagina 5 wordt geconcludeerd om in corridor 2 een zo zuidelijk mogelijk tracé te kiezen, oftewel tegen het aanwezige zeegrasareaal. Ook spreekt de MES wel over slibtransport naar de bodem, maar niet over de mogelijke vorming van een slibdeken en de gevolgen daarvan voor het bodemleven. De MES onderschat daarmee de effecten van slib. De Commissie is het overigens eens met de MES dat negatieve effecten grotendeels te vermijden zijn door mitigerende maatregelen te nemen. Dergelijke maatregelen worden hieronder in dit advies uitgewerkt.

De MES laat in figuur 35 en tabel 20 zien dat een groot gedeelte van het zeegras in de Waddenzee valt binnen de corridors 1 (78%) en 2 (33%).

⁹ De MER Gemini (pagina C.71) die begin 2013 door Arcadis is opgesteld verwijst naar waarden als 900, 1.200 of 1.500 m. De Leidraad van LNV (2008) noemt 400–1.500 m. Bij 250–450 m gaan de zeehonden daadwerkelijk te water. Bij onderhoudsbaggerwerk hanteert het beleidskader van de 3^e nota Waddenzee (PKB) 1.500 m als afstand van rust- en zoogplaatsen waarop bagger mag worden verspreid.

¹⁰ Die ertoe leidt dat het licht minder diep in het water doordringt.

¹¹ Zie ook voetnoot 15 van dit advies.

¹² Het MER Gemini (pagina C.30) – begin 2013 door Arcadis is opgesteld – laat bijvoorbeeld zien dat slibverhogingen van 20–25% gedurende 4 weken aan de orde kunnen zijn (afhankelijk van lokale omstandigheden) in tegenstelling tot 6 uur die in de MES genoemd is.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over een specifiek project dat in het bijbehorende MER wordt ingegaan op een mogelijke onderschatting van effecten op zee-gras door:

- uit te gaan van het daadwerkelijk aanwezige zee-grasareaal¹³ en de effectscores van corridors hierop aan te passen.

of

- de kansrijkheid van mitigatiemogelijkheden per relevante corridor aan te geven (zie verder hieronder).

Mitigerende maatregelen

In de MES ontbreekt een overzicht waarin per corridor de kansrijkheid van mogelijkheden om effecten in te perken aangegeven is. Dit kan keuzes tussen corridors beïnvloeden.

De Commissie denkt hierbij bijvoorbeeld aan:

- het vermijden van de ecologisch gevoelige periodes voor vogels en zeezoogdieren, bijvoorbeeld de kwetsbare kraam- en verhaarperiode van de Gewone zeehond;
- een aangepaste uitvoeringswijze of -techniek. De Commissie begrijpt dat nu niet is vast te leggen welke uitvoeringswijze of -techniek in welke corridor moet worden toegepast. Dit is mede afhankelijk van het type leiding/kabel. De sedimentsamenstelling, ondergrond en de waterdiepte zijn echter wel bekend, de aanwezige natuurwaarden ook. Hiermee kan inzicht geboden worden in de mogelijkheden die er bestaan om de negatieve effecten van denkbare uitvoeringswijzen of -technieken op natuurwaarden te mitigeren of te voorkomen.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over een specifiek project dat in het bijbehorende MER wordt ingegaan op de kansrijkheid van mitigerende maatregelen. Daarbij moet ook ingegaan worden op hun doorwerking in de scores van de relevante corridors en de rol die dit heeft gespeeld bij de uiteindelijke tracékeuze.

3. Overige opmerkingen

De MES is ook bedoeld als kennisdocument bij het uitwerken van concrete kabel- en leiding-tracés. De Commissie vindt de MES voor dit doel niet geschikt. In algemene zin vindt de Commissie dat het voor een kennisdocument nodig is dat het de beschikbare (wetenschappelijke) kennis ontsluit via een toegankelijk overzicht met verwijzingen naar relevante literatuur, en dat de kennisleemtes en de onzekerheden duidelijk aangegeven worden. Hieronder geeft de Commissie enkele voorbeelden.

Elektrisch veld en opwarming door elektriciteitskabel

De MES vermeldt de waarden van elektrische velden en de verwarming die optreden in de omgeving van elektriciteitskabels zonder toe te lichten waarop die waarden gebaseerd zijn. Hier zou een literatuuroverzicht dat deze waarden onderbouwt, gewenst zijn.

¹³ De MES geeft op pagina 100 en 101 al terecht aan dat ten tijde van een vergunningaanvraag rekening gehouden moet worden met veranderingen en uitbreidingen van het zee-grasareaal.

Een overzicht van bandbreedtes in gemeten elektrische velden, met vermelding van de bijbehorende ligging, geconstateerde effecten, onzekerheden en kennisleemtes zou hier waardevol zijn. Toekomstige projecten kunnen hierop dan met vertrouwen voortbouwen.

Vertroebeling en bedekking door sediment

In de MES is aangegeven dat de effecten van vertroebeling en sedimentatie op de natuur verwaarloosbaar klein zullen zijn. Alleen bij baggerwerkzaamheden zou een negatief effect optreden door verstoring en/of bedekking van schelpdieren en sedimentatie op zeegrasvelden. De onderbouwing hiervan in de MES is van onvoldoende kwaliteit.¹⁴ Ze is onvolledig en gaat uit van incorrecte en deels verouderde informatie en uitgangspunten.¹⁵ Een toegankelijk overzicht van beschikbare wetenschappelijke kennis zou hier waardevol zijn, waardoor toekomstige projecten hierop met vertrouwen kunnen voortbouwen.

¹⁴ De Commissie verwacht overigens dat het daadwerkelijk optreden van negatieve effecten op natuur door vertroebeling en bedekking sterk zal afhangen van de uitvoeringswijze (techniek en seizoen) en dat deze daarmee ook locatieafhankelijk zal zijn.

¹⁵ Voorbeelden hierbij zijn dat:

- gebruik gemaakt is van sterk verouderde data over slibconcentraties uit 1975/1976: de slibconcentraties in het estuarium zijn sindsdien veranderd;
- sterke seizoensvariaties in de achtergrondconcentratie van de slibfractie achterwege zijn gelaten. De natuurlijke achtergrondconcentratie van de slibfractie in het water varieert met het effect van wind, golven en getij;
- effecten van de baggerpluim (tijdens de werkzaamheden) wel behandeld zijn, maar effecten op de zeebodem door storting van het gebaggerde materiaal niet;
- in de Waddenzee en nabij de Eemshaven sprake is van een reeks andere baggeractiviteiten voor vaargeulonderhoud, mogelijke vaargeulverdieping en havenuitbreiding. Er kan dus sprake zijn van effecten die cumuleren met andere activiteiten die vertroebeling en sedimentatie veroorzaken. Deze activiteiten zullen de achtergrondconcentraties beïnvloeden, waardoor logischerwijs verschillen ontstaan in effecten op natuur. Dit is niet vermeld/onderzocht.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Initiatiefnemer: ministerie van Economische Zaken

Bevoegd gezag: de minister van Economische Zaken en de minister van Infrastructuur en Milieu (I&M)

Besluit: niet van toepassing

Categorie Besluit m.e.r.: niet van toepassing

Activiteit: opstellen van een afwegingskader voor toekomstige initiatieven op het gebied van aanleg van kabels en leidingen in en rondom het Waddengebied

Bijzonderheden: Op 9 april 2013 heeft de Commissie aan EZ aangegeven dat de MES haar inziens niet voldoende informatie bevat om de kansrijkheid van toekomstige kabels en leidingen te bepalen (zie verder hoofdstuk 1 in dit advies). Tijdens de toetsingsprocedure heeft de Commissie verschillende versies van de MES-studie ontvangen. De versie van juli 2012 die zij begin 2013 heeft ontvangen heeft ook ter visie gelegen. Dit advies verwijst naar de laatste versie van 20 september 2013, waarin de paginanummers gehernummerd zijn. Op de website van de Commissie zijn alle bij de toetsing betrokken versies terug te vinden.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in de Staatscourant van: 24 november 2012

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 25 november 2011 t/m 5 januari 2012

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 24 november 2011

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 15 maart 2012

kennisgeving in de Staatscourant van: 15 februari 2013

ter inzage legging: 15 februari 2013 tot en met 29 maart 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 3 december 2012

nieuwe versies MES ontvangen: 3 en 20 september 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 1 oktober 2013

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:

drs. S.J. Harkema (werkgroepsecretaris)

prof. dr. P. Hoekstra

dr. G.W.N.M. van Moorsel

dr. D.K.J. Tommel (voorzitter)

ir. R.N. Walter

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of de studie voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de reikwijdte en het detailniveau. 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 een eventueel besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen 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 advies:

- Milieueffectstudie kabels en Buisleidingen Waddengebied (MES), 10 juli 2012
Arcadis, kenmerk 076341746B, definitief;
- Milieueffectstudie kabels en Buisleidingen Waddengebied (MES), 3 september 2013
Arcadis, kenmerk 076341746C3, definitief;
- Milieueffectstudie kabels en Buisleidingen Waddengebied (MES), gedateerd op 26 augustus 2013, maar ontvangen op 20 september, Arcadis, kenmerk 076341746D, definitief.

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij in de zienswijzenbundel op 27 juni 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant in haar advies verwerkt.

Toetsingsadvies Integrale milieueffectenstudie
kabels en leidingen Waddengebied (MES)

ISBN: 978-90-421-3668-7



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

