



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Winning ophoogzand Noordzee

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

23 maart 2018 / projectnummer: 3131



1. Oordeel over het MER

De Stichting LaMER – een stichting waarin commerciële zandwinbedrijven verenigd zijn – wil de winning van ophoogzand¹ op de Noordzee in de periode 2018 tot 2027 voortzetten. Voor de besluitvorming over de hiervoor benodigde ontgrondingsvergunningen wordt een m.e.r.-procedure doorlopen. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage² (hierna: de Commissie) gevraagd het MER te toetsen.

Wat laat het MER zien?

Voor zandwinning op de Noordzee is een reserveringsgebied aangewezen binnen de 12-mijlsgrens en buiten de 20-m dieptelijn. In het MER is binnen dit gebied een vergelijking gemaakt tussen de effecten van zandwinning zo dicht mogelijk bij de kust (kustwaarts alternatief) en zo ver mogelijk van de kust af (zeewaarts alternatief). De verschillen in effecten blijken gering. Effecten op natuurwaarden en andere gebruiksfuncties (bijvoorbeeld scheepvaart) zijn vooral tijdelijk van aard, ook wanneer rekening gehouden wordt met cumulatie met effecten van de winning van suppletiezand.³ Een doorkijk naar de langere termijn (na 2027) laat zien dat zandwinning in de toekomst lastiger kan worden als wordt vastgehouden aan de huidige zandwinstrategie. Aanpassing van deze strategie, door het vergroten van het reserveringsgebied, diepere winning en meervoudig ruimtegebruik biedt voor de toekomst meer mogelijkheden. Afstemming met andere gebruiksfuncties en belangen op de Noordzee is daarbij noodzakelijk.

Wat vindt de Commissie van het MER?

De Commissie vindt dat het MER **voldoende informatie bevat om het milieubelang goed te kunnen meewegen** in de besluitvorming over de zoekgebieden voor de winning van ophoogzand. Binnen de zoekgebieden zullen te zijner tijd wingebieden worden geselecteerd, waarvoor door leden van de Stichting LaMER een ontgrondingsvergunning wordt aangevraagd. Het MER geeft aan welke informatie op dat moment aanvullend vereist is voor de vergunningverlening.

Het MER is goed leesbaar, helder van opbouw en voorzien van goede illustraties ter ondersteuning van de tekst. Op basis van ervaringen van eerdere m.e.r.-procedures en monitorings- en evaluatieprogramma's (MEP) voor zandwinning op de Noordzee konden voor een aantal aspecten effecten op voorhand worden uitgesloten. Daardoor is de effectbeschrijving relatief beknopt en overzichtelijk. De effecten op natuurwaarden zijn uitgebreid onderbouwd op basis van enkele achtergrondrapportages die als bijlage bij het MER zijn gevoegd. In hoofdstuk 2 geeft de Commissie enkele aandachtspunten voor de besluitvorming.

¹ Ophoogzand wordt gebruikt voor projecten zoals nieuwe woningbouwlocaties, bedrijventerreinen en infrastructuur. De vraag naar ophoogzand varieert afhankelijk van de marktvraag, en is daarmee mede afhankelijk van de economie.

² De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [3131](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

³ Parallel aan de m.e.r.-procedure voor de winning van ophoogzand voor de periode 2018–2027 loopt de m.e.r.-procedure voor de winning van suppletiezand voor dezelfde periode. Projectgegevens hiervan zijn te vinden via www.commissiemer.nl onder projectnummer 3130.



Overzicht van zoekgebieden voor winning van ophoogzand (lichtblauw: zeewaarts alternatief, groen: kustwaarts alternatief). Bron: MER winning ophoogzand 2018 t/m 2027

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Relatie tussen MER en besluitvorming

Voor de winning van ophoogzand moet een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet worden verleend door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, vertegenwoordigd door Rijkswaterstaat dienst Zee en Delta. Het MER is opgesteld voor de onderbouwing van de effecten van de totale winning van ophoogzand in de periode 2018–2027.⁴

Voor de daadwerkelijke winning van ophoogzand zullen in de periode 2018–2027 ontgrondingsvergunningen worden aangevraagd door individuele leden van de Stichting LaMER. Dat betekent dat het MER ter visie wordt gelegd tezamen met de ontwerpbesluiten over deze vergunningen. Voor de ontgrondingsvergunningen wordt telkens binnen een van de zoekgebieden een wingebied geselecteerd. In § 7.3 van het MER is aangegeven hoe deze selectie plaatsvindt en welke aanvullende onderzoeken hiervoor uitgevoerd dienen te worden. Bij besluitvorming over de individuele ontgrondingsvergunningen kan het MER, aangevuld met de informatie uit deze onderzoeken, als grondslag worden gebruikt.

In dit toetsingsadvies beoordeelt de Commissie of het MER voldoende informatie bevat om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen in de besluitvorming over de

⁴ Winning van oppervlaktedelfstoffen op de Noordzee is m.e.r.-plichtig in gevallen waarbij 10 miljoen m³ of meer wordt gewonnen of als de activiteit betrekking heeft op een winplaats van 500 hectare of meer. Volgens het MER bedraagt de totale winning van ophoogzand in de periode 2018–2027 naar verwachting minimaal 135 miljoen m³.

zoekgebieden voor de winning van ophoogzand.⁵ Omdat nog geen ontwerp-ontgrondingsvergunningen zijn gepubliceerd moet op een later moment nog geverifieerd worden of de informatie uit het MER aansluit bij de vergunning.

2.2 Onderbouwing hoeveelheden en doorkijk naar langere termijn

De aanleiding en het doel van de winning van ophoogzand is kort en helder uitgelegd. Op basis van ervaringen uit het verleden en expert judgement is een inschatting gemaakt van de te verwachten zandbehoefte in de planperiode 2018 tot 2027. De inschatting van de behoefte aan ophoogzand van 165 miljoen m³ kan beschouwd worden als een maximum. Doordat in de effectbeoordeling is uitgegaan van dit maximum zijn in het MER de 'worst case' effecten beschreven.

Doorkijk lange termijn

In haar advies voor reikwijdte en detailniveau adviseerde de Commissie om in het MER een doorkijk te geven naar de langere termijn, dat wil zeggen na 2027. Dit is van belang omdat de beschikbaarheid van geschikt zand binnen het beleidsmatig vastgestelde reserveringsgebied voor zandwinning op de Noordzee niet onuitputtelijk is. Naast de aanwezigheid van geschikt zand kunnen ook andere functies van de Noordzee bepalend zijn voor de beschikbaarheid, bijvoorbeeld windparken (inclusief kabels), leidingen, scheepvaartroutes, visserij, archeologische waarden (scheepswrakken) en (beschermde) natuurwaarden.

In hoofdstuk 16 van het MER is een doorkijk gegeven. Gesteld wordt dat de toekomstige vraag nog onzeker is, maar zich waarschijnlijk binnen de bandbreedte van de afgelopen decennia zal bevinden. Op basis van een analyse van de beschikbaarheid van (geschikt) zand wordt ingeschat dat het in de periode na 2027 in sommige regio's binnen de huidige randvoorwaarden lastig zal worden om aan de zandbehoefte te voldoen. Vervolgens wordt (in § 16.3) aangegeven hoe met deze constatering kan worden omgegaan. Hieruit blijkt dat veel meer zand beschikbaar kan komen indien de beleidsmatige randvoorwaarden worden aangepast.⁶ Het verruimen van het reserveringsgebied⁷, diepere winning en meervoudig ruimtegebruik bieden hiervoor mogelijkheden. Terecht wordt hierbij aangegeven dat de combinatie met andere ruimtelijke ontwikkelingen op de Noordzee om goede afstemming vraagt.

⁵ Het MER is niet geheel duidelijk en consequent over de relatie tussen het MER en de besluitvorming. Meestal wordt gesproken over meerdere ontgrondingsvergunningen die, binnen de planperiode, door leden van LaMER worden aangevraagd. De tekst suggereert echter soms dat er sprake is van één (overkoepelende) vergunning voor de volledige planperiode. Aangezien op dit moment nog niet bekend is waar (in welke wingebieden) en wanneer welke hoeveelheden zand gewonnen zullen worden zijn de milieueffecten van de individuele winningen nog niet in detail te bepalen. Daarom gaat de Commissie er van uit dat het MER, aangevuld met de resultaten van dit aanvullende onderzoek, zal worden gebruikt voor de besluitvorming over de individuele vergunningen.

⁶ Dit wordt bevestigd in een recent rapport van het PBL: *De toekomst van de Noordzee; De Noordzee in 2030 en 2050: een scenariostudie (PBL, 2018)*. Ook wanneer de totale zandwinning (suppletiezand en ophoogzand) met een factor 3 zou toenemen wordt hierin gesteld dat er de komende decennia ruim voldoende zand beschikbaar is.

⁷ De begrenzing van het reserveringsgebied voor zandwinning is gebaseerd op de zandwinstrategie in de Beleidsnota Noordzee 2016-2021. "Kustwaarts" ligt de grens in beginsel op de doorgaande NAP -20 meter dieptelijn en "zeewaarts" op de 12-mijlsgrens. Er is geen inhoudelijk argument voor het aanhouden van de 12-mijlsgrens. Het MER geeft inderdaad aan dat zandwinning buiten de 12-mijlszone niet verboden is. Door ook het gebied buiten de 12-mijlszone als potentieel zandwingebied te beschouwen ontstaat mogelijk meer ruimte voor andere functies dicht bij de kust.

- De Commissie adviseert om bij besluitvorming over de zandwinning aan te geven in hoeverre de conclusies ten aanzien van zandwinning op de langere termijn consequenties hebben voor de zandwinstrategie over de periode 2018–2027.

2.3 Alternatieven, zoekgebieden en wingebieden

Hoofdstuk 6 van het MER gaat in op de voorgenomen zandwinning en in beschouwing genomen alternatieven en varianten. Er wordt uitsluitend onderscheid gemaakt tussen een kustwaarts alternatief en een zeewaarts alternatief, met als uitgangspunt dat daarmee de bandbreedte aan mogelijke alternatieven (en effecten) inzichtelijk is. Binnen de alternatieven zijn daarnaast in het MER twee scenario's voor de te winnen hoeveelheden onderzocht.

Mede op basis van de resultaten van eerdere m.e.r.-procedures voor zandwinning op de Noordzee is onderbouwd waarom geen varianten zijn onderzocht voor winmethode, kenmerken van winputten, winperiode of type suppletie.

De Commissie vindt de onderbouwing van de alternatieven en de selectie van zoekgebieden goed navolgbaar. Uit het MER blijkt dat de alternatieven kustwaarts en zeewaarts weinig onderscheidend zijn ten aanzien van de (milieu)effecten. De Commissie ondersteunt daarom de keuze voor een "flexibel" voorkeursalternatief: het alternatief kustwaarts is benoemd als voorkeursalternatief, maar de mogelijkheid om zeewaartse zoekgebieden te benutten wordt nadrukkelijk open gehouden. Daarmee kan ook flexibel ingespeeld worden op toekomstige ontwikkelingen binnen en buiten het reserveringsgebied.

In § 7.3 van het MER is aangegeven hoe binnen de geselecteerde zoekgebieden uiteindelijk wingebieden worden vastgesteld. De te verlenen ontgrondingsvergunningen zullen voorstellen bevatten voor het onderzoek dat hiervoor uitgevoerd moet worden (zie ook § 2.1. van dit advies). De Commissie plaatst hierbij de volgende kanttekening. Binnen de zoekgebieden zal volgens het MER – vanuit kosten oogpunt – in eerste instantie zo dicht mogelijk tegen de doorgaande NAP –20 meter dieptelijn aan zand worden gewonnen. Uit onderzoek blijkt echter dat deze NAP –20 meterlijn als gevolg van natuurlijk zandtransport door de jaren heen kustwaarts verschuift.⁸ Wanneer zand dicht op de NAP –20 meterlijn wordt gewonnen kan dat het natuurlijke zandtransport richting de kust verstoren. Ook kan van winputten een aanzuigende werking uitgaan op zand van boven de NAP –20 meterlijn.

- De Commissie adviseert om bij vaststelling van de wingebieden (binnen de zoekgebieden) rekening te houden met de resultaten van (nog lopend) onderzoek van Deltares naar natuurlijk zandtransport.⁹

⁸ Zie bijvoorbeeld: T. Haartsen, W.A. Ligtdag, F. Steenhuisen (1997) Historische reconstructie dieptelijnen Nederlandse kust, Fig. 8–4, migratie –20 m lijn van 1853–1996. (<http://publicaties.minienvm.nl/documenten/historische-reconstructie-dieptelijnen-nederlandse-kust>).

⁹ Volgens een eerste rapportage van het Deltares-onderzoek (Van der Werf et al. (2017) Literature study Dutch lower Shore-face, Deltares (1220339-004)) bedraagt de natuurlijke uitwisseling 0–20 m³/m/jaar kustwaarts.

2.4 Effecten algemeen

Bij de effectbeschrijving is gebruik gemaakt van kennis die is opgedaan in eerdere m.e.r.-procedures en monitorings- en evaluatieprogramma's (MEP). Op basis hiervan is voor een aantal aspecten geen nadere effectbeoordeling uitgevoerd, bijvoorbeeld voor de effecten op morfologie, bodemsamenstelling, waterbeweging en waterkwaliteit. Geologisch onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de MEP's is gebruikt voor een nauwkeurige selectie van zoekgebieden en om het modelonderzoek ten behoeve van de effectbeoordeling (voornamelijk de effecten van slib) te verfijnen. Daarmee is voorkomen dat het MER overbodige informatie bevat en is de effectbeoordeling nauwkeuriger dan in eerdere MER-en voor zandwinning.

Het MER gaat voldoende in op de cumulatie van effecten van de winning en het transport van ophoogzand en andere (al of niet autonome) ontwikkelingen, met speciale aandacht voor de winning en het transport van suppletiezand. Dit leidt niet tot aandachtspunten vanuit milieuoogpunt. Mogelijk zijn synergievoordelen te behalen door een goede afstemming van de winning van suppletiezand en ophoogzand en andere activiteiten.¹⁰

2.5 Effecten natuur

De effecten op de natuur zijn in het MER uitgebreid beschreven. Naast een beschrijving en beoordeling van de effecten is een apart hoofdstuk gewijd aan de toetsing aan wet- en regelgeving, zowel nationaal (Wet natuurbescherming, Beleidsnota Noordzee) als internationaal (OSPAR, Kaderrichtlijn Mariene Strategie). De effectbeoordeling in het MER is gebaseerd op een aantal uitgebreide achtergrondrapportages die als bijlagen aan het MER zijn toegevoegd.

De Commissie is van mening dat het MER en de genoemde achtergrondrapportages de effecten van de winning van ophoogzand op natuurwaarden voldoende beschrijft voor de besluitvorming over de zoekgebieden. Ook de cumulatieve effecten van de winning van suppletiezand en ophoogzand tezamen zijn inzichtelijk. Uit het MER blijkt dat significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden Noordzeekustzone en Waddenzee niet op voorhand uitgesloten kunnen worden. Om die reden is in de rapportage "nadere verdieping effecten Natura 2000" een Passende beoordeling opgenomen. Hieruit blijkt dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden kan worden voorkomen, zonder dat daarvoor extra mitigerende maatregelen noodzakelijk zijn. De Commissie vindt deze conclusie voldoende onderbouwd.

Schelpdierbanken

De Commissie constateert dat het effect op de benthische gemeenschap geheel wordt gebaseerd op het voorkomen van *Ensis* (mesheften). Deze soort komt weliswaar in grote hoeveelheden voor, maar haar rol als voedsel is - vanwege de diep ingegraven leefwijze - beperkt. Daar komt bij dat schelpdieren in de kustzone van jaar tot jaar grote fluctuaties vertonen.¹¹

¹⁰ Aan ophoogzand worden andere eisen gesteld dan aan suppletiezand. Bij winning van ophoogzand zal ook zand worden aangetroffen dat geschikt zou kunnen zijn als suppletiezand. Ook kan gedacht worden aan afstemming van zandwinning en andere activiteiten (bijvoorbeeld realisatie van windparken, kabels en leidingen) in de tijd en per locatie.

¹¹ Zo bedroeg in 2017 het bestand aan messheften (*Ensis leei*) een record aantal van ruim 150 miljard individuen (zie: Troost, K., K.J. Perdon, J. van Zwol, J. Jol & M. van Asch 2017. Schelpdierbestanden in de Nederlandse kustzone in 2017.

De inschatting van de effecten van de zandwinning op schelpdierbanken kent hierdoor grote onzekerheden. Hoewel pagina 52 van het MER meldt dat bij de selectie van wingebieden rekening is gehouden met de aanwezigheid van schelpdierbanken¹² kan hieraan slechts beperkte waarde worden toegekend.

Gezien de genoemde fluctuaties kan op dit moment niet worden vastgesteld waar zich in de toekomst schelpdierbanken zullen bevinden. Volgens het MER zullen – conform de voorwaarden van de ontgrondingsvergunning¹³ – eventueel aanwezige schelpdierbanken worden vermeden. Dit betekent dat voorafgaand aan de daadwerkelijke winning onderzocht zal moeten worden of op dat moment ter plekke schelpdierbanken aanwezig zijn.

- De Commissie adviseert om dit nadere onderzoek ook uit te voeren in gebieden waar ten tijde van het opstellen van het MER nog geen schelpdierbanken zijn aangetroffen.

Stichting Wageningen Research. Centrum voor Visserijonderzoek. CVO rapport: 17.014.). Daarnaast werd in 2017 een nog veel groter aantal Halfgeknotte strandschelpen (*Spisula subtruncata*) gevonden: een 33-voudige toename t.o.v. 2016. De hoogste dichtheid grote exemplaren lag op 21 km ten westen van IJmuiden. Het totale bestand was ruim 750 miljard (!) individuen waarvan 'slechts' 100 miljard in de Noordzeekustzone en een groot deel *zeewaarts* van de doorgaande NAP –20 m dieptelijn. Ook het Zaagje (*Donax vittatus*) was in respectabele aantallen buiten de doorgaande NAP –20 m dieptelijn aanwezig.

¹² Op pag. 113 van het MER wordt gesteld dat schelpdierbanken ontbreken in de winvakken, maar gezien de genoemde onzekerheden kan nog niet met zekerheid worden gezegd of dit ook het geval zal zijn tijdens de toekomstige winning.

¹³ Omdat nog geen ontwerp-omgevingsvergunningen beschikbaar zijn heeft de Commissie niet kunnen vaststellen wat deze voorwaarden precies inhouden. De 'Beleidsregels ontgroningen in Rijkswateren' stellen evenwel dat een afstand van 100 m ten opzichte van natuurlijke schelpdierbanken moet worden aangehouden.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar de ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op:

<http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Poppe de Boer

Johan van der Gun

Pieter Jongejans (secretaris)

Godfried van Moorsel

Marieke van Rhijn (voorzitter)

Besluiten waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Verlening van ontgrondingsvergunningen in de periode 2018–2027

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke activiteiten het gaat (<http://www.commissiemer.nl/regelgeving/besluitmer>). Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit C16.2, “winning van oppervlaktedelfstoffen op zee”. Daarom is een project-MER opgesteld.

Bevoegd gezag

Rijkswaterstaat Zee & Delta, namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Initiatiefnemer

Stichting LaMER.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Omdat het MER nog niet ter inzage heeft gelegen is de Commissie niet in de gelegenheid geweest om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3131](#) in te vullen in het zoekvak.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

