

# 1. Oordeel over het MER en de aanvulling daarop

De provincie Fryslân heeft (als penvoerder van De Nieuwe Afsluitdijk<sup>1</sup>) het voornemen om een Vismigratierivier door de Afsluitdijk aan te leggen. Deze Vismigratierivier wordt planologisch vastgelegd met een provinciaal inpassingsplan (PIP) waarvoor Provinciale Staten van Fryslân bevoegd gezag is. Voor de besluitvorming over het PIP is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De Commissie voor de milieueffectrapportage<sup>2</sup> (m.e.r.) (verder de Commissie) is gevraagd te adviseren over het MER.

Uit het MER en de aanvulling blijkt dat het initiatief potenties biedt voor natuurontwikkeling, recreatie en educatie. Daar tegenover staat dat het initiatief de bestaande kwaliteit van het modernistische icoon 'Afsluitdijk' ontegenzeggelijk zal beïnvloeden en de aanleg van een Vismigratierivier gezien kan worden als een forse ingreep waarvan de effectiviteit in relatie tot de gestelde doelen duidelijk moet zijn voor de besluitvorming.

De bestaande kennis over vismigratie en ervaring met vismigratie door een aangelegde migratierivier is beperkt. De Commissie verwacht dat de Vismigratierivier door het verbeteren van omstandigheden voor migratie zeker een positieve bijdrage kan leveren, maar om te kunnen beoordelen hoe groot de toegevoegde waarde is van de Vismigratierivier miste de Commissie in het MER nog informatie. Naar haar oordeel ontbrak nog onvoldoende inzicht in de effectiviteit van de Vismigratierivier ten opzichte van het huidig beheer van de (spui)sluizen en visvriendelijker sluisbeheer. Ook was nog onduidelijk welke positieve effecten op de vispopulaties in het IJsselmeer verwacht kunnen worden van de aanleg van de Vismigratierivier.

Naar aanleiding hiervan is een aanvulling op het MER opgesteld, waarin is ingegaan op de genoemde tekortkomingen. **Naar het oordeel van de Commissie is in het MER en de aanvulling tezamen de milieu-informatie aanwezig om een afgewogen besluit te kunnen nemen over de Vismigratierivier.** De aanvulling verschaft de gevraagde verbetering van het inzicht in de effectiviteit van de Vismigratierivier ten opzichte van het huidige beheer en uitgebreid visvriendelijker sluisbeheer. Ook is inzicht gegeven in de positieve effecten die de Vismigratierivier kan hebben op bepaalde vissoorten in het IJsselmeer. Dit inzicht is nog steeds met grote onzekerheden omgeven, maar dat is onvermijdelijk vanwege het innovatieve karakter van het initiatief. De Commissie acht daarom dat met deze aanvulling voldoende informatie beschikbaar is voor de besluitvorming. De Commissie adviseert de aanvulling in de volgende stap van de besluitvorming openbaar te maken.

---

<sup>1</sup> De Nieuwe Afsluitdijk is het samenwerkingsverband van de provincies Fryslân en Noord-Holland en de gemeenten Hollands Kroon, Súdwest-Fryslân en Harlingen.

<sup>2</sup> De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer 2881 in te geven.

5 In hoofdstuk 2 geeft de Commissie een nadere toelichting op het oordeel. Per onderwerp gaat zij in op de eerder geconstateerde tekortkomingen in het MER en vervolgens op de aanvullende informatie. In hoofdstuk 3 zijn enkele aanbevelingen voor het vervolgproces opgenomen die geen betrekking hebben of hadden op essentiële tekortkomingen. Hierbij heeft de Commissie informatie uit de aanvulling die op deze aanbevelingen ingaat uiteraard wel al meegenomen.

### Effectboekhouding

10 De Commissie geeft het bevoegd gezag in overweging om een 'effectboekhouding' voor het IJsselmeer bij te gaan houden, waarmee kan worden ingespeeld op de risico's van cumulatieve effecten (en synergiemogelijkheden) van alle (toekomstige) plannen en projecten met potentiële effecten op dit gebied. Het 'Kader Ecologie en Cumulatie (KEC)' voor de Noordzee kan hiervoor als inspiratie dienen.

## 2. Toelichting op het oordeel

15 In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe. Per onderwerp gaat zij in op de eerder geconstateerde tekortkomingen in het MER en vervolgens op de aanvullende informatie.

### 2.1 Toegevoegde waarde Vismigratierivier

#### MER

#### 20 *Effectiviteit Vismigratierivier*

De primaire doelstelling voor de vispassage Kornwerderzand is het herstel van de (estuariene) migratieroute voor trekvis. In de huidige situatie vindt, ondanks de bestaande barrière, vismigratie plaats door de sluisen.<sup>3</sup> In het verleden is ook aangetoond dat visvriendelijk sluisbeheer een aanzienlijke verbetering kan geven van de vismigratie door de sluisen. In het MER wordt er vanuit gegaan dat in de autonome ontwikkeling zal worden overgegaan op visvriendelijk sluisbeheer.

25

De effecten van de Vismigratierivier op het herstel van de migratieroute zijn in het MER positief beoordeeld ten opzichte van de autonome ontwikkeling. Om de effectiviteit van de Vismi-

---

<sup>3</sup> Dit wordt ook aangetoond in de verschillende onderzoeken zoals gerapporteerd in de achtergrondstukken van het MER.

gratierivier beter te kunnen beoordelen is een kwantitatieve vergelijking met optimaal visvriendelijk sluisbeheer nodig.<sup>4</sup> Op basis van metingen van vismigratie<sup>5</sup> en de resultaten van experimenten bij Den Oever is hiervan naar oordeel van de Commissie een realistische schatting te maken.

5

De Commissie achtte daarom een beter onderbouwde analyse van de vismigratie noodzakelijk. Ook kan door visvriendelijk sluisbeheer de vismigratie nog aanzienlijk verbeteren en daarmee (ook) een bijdrage leveren aan de doelstelling.

10

### ***Gezonde vispopulaties***

Het herstel van de (estuariene) migratieroute voor trekvis heeft als doel om gezonde vispopulaties in de Waddenzee, het IJsselmeer en het achterland te bevorderen. Het MER noemt globaal de aanwezige vispopulaties, de barrière die de Afsluitdijk voor vismigratie vormt en de daling van de visstand in het IJsselmeer. Uit de achtergrondrapporten wordt duidelijk dat visserij en de verminderde aanvoer van fosfaat uit het achterland de voornaamste knelpunten lijken te zijn voor een gezonde vispopulatie in het IJsselmeer. Welke bijdrage het verbeteren van de omstandigheden voor vismigratie zal hebben aan de gewenste gezonde vispopulaties was naar oordeel van de Commissie onvoldoende duidelijk gemaakt in het MER.

15

20

### **Aanvulling**

De aanvulling verschaft een kwantitatief inzicht in de effectiviteit van de Vismigratierivier in vergelijking tot de huidige situatie en visvriendelijk sluisbeheer, uitgesplitst naar getijdenmigranten, zwakke en sterke zwemmers. Op basis daarvan is een inschatting gemaakt van de positieve effecten van de Vismigratierivier op de vispopulaties van het IJsselmeer. Het primaire doel van de Vismigratierivier is om de zout/zoet migratie van getijdenmigranten en zwakke zwemmers die in de huidige situatie slecht is aanzienlijk te verbeteren. Uit de aanvulling blijkt dat met visvriendelijk sluisbeheer al veel bereikt kan worden. De Commissie maakt uit de aanvulling op dat als de Vismigratierivier daaraan wordt toegevoegd er een nog grotere efficiëntie wordt bereikt, met name voor de zwakkere zwemmers en de getijdenmigranten, en dat visvriendelijk sluisbeheer en de Vismigratierivier zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin aanvullend zijn op elkaar. Op basis van de aanvulling concludeert de Commissie dat het meest effectieve alternatief bestaat uit het uitvoeren van beide maatregelen.

25

30

---

<sup>4</sup> In het MER (MER pagina 54 en in de Variantenanalyse VMR Afsluitdijk van 30 juni op pagina 23) wordt geconcludeerd dat de Vismigratierivier een grote toegevoegde waarde heeft ten opzichte van visvriendelijk sluisbeheer. In de samenvattende tabel in het MER wordt doelbereik van onder andere de voorkeursvariant dan ook als sterk positief ‘++’ beoordeeld ten opzichte van de referentie. Deze conclusie is gebaseerd op de openstelling van de Vismigratierivier (het ‘migratievenster’) die in tijd vele malen groter is dan bij visvriendelijk sluisbeheer. Uit de verschillende onderzoeken over vismigratie door de sluisen blijkt echter dat ook bij een kort ‘migratievenster’ bij visvriendelijk beheer grote aantallen vis de sluisen passeren (Zie onder andere het recente rapport Eindrapport testfase project visvriendelijk sluisbeheer Afsluitdijk en Houtribdijk Rijkswaterstaat midden Nederland, Arcadis, 28 april 2015.). Naast het migratievenster blijken met name de periode in het jaar, dag/nacht, stroomsnelheden en hoeveelheid getransporteerd water van belang te zijn als voorspellers van vismigratie.

<sup>5</sup> Zie onder andere Metingen vismigratie via de spuicomplexen in de Afsluitdijk, RW1696-1, Witteveen+Bos, 25 september 2009; Voorkeursvariantennotitie visvriendelijk sluisbeheer Afsluitdijk en Houtribdijk, Rijkswaterstaat Midden Nederland, Arcadis, 6 januari 2014.

5 Hoewel er aanwijzingen zijn dat de bijdrage van de Vismigratierivier aanzienlijk kan zijn, staat dit niet bij voorbaat vast en blijft daarmee onzeker of met deze voorziening toegevoegd aan visvriendelijk sluisbeheer het beoogde doel van een passage van 70 % van het volledige aanbod van vis aan de Waddenzee zijde van de Afsluitdijk wordt gehaald (zie ook de aanbevelingen in hoofdstuk 3 over het verhogen van de effectiviteit). De onzekerheid over de effectiviteit werkt uiteraard door op de verwachting over de effecten op de visstand in het IJsselmeer. Deze onzekerheden zijn grotendeels te wijten aan het gebrek aan ervaring dat inherent is aan een innovatief project als de Vismigratierivier.

## 10 3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

15 De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen. In de aanvulling is reeds ingegaan op aanbevelingen. Deze zijn bij de totstandkoming van dit hoofdstuk uiteraard ook meegenomen.

### 3.1 Verhogen effectiviteit

20 Voor zowel de Vismigratierivier als voor visvriendelijk spui- en sluisbeheer geldt dat aanvullende maatregelen denkbaar zijn, die het rendement van de beoogde verbetering van de gezondheid van vispopulaties in Waddenzee, IJsselmeer en achterland aanzienlijk kunnen verhogen. De Commissie denkt hierbij aan 1) het instellen van een visverbod in de nabijheid van de Vismigratierivier en de sluizen, 2) het aanbrengen van zoutwaterhevels om ook in periodes met een lage rivierafvoer visvriendelijk sluisbeheer mogelijk te maken, 3) het in en rond spuikommen en sluizen aanbrengen van materiaal op de bodem waardoor schuil- en rustplaatsen voor vis ontstaan, 4) het nemen van maatregelen die predatie door vogels in en rond de migratierivier verminderen (zie ook §3.2).

- De Commissie geeft ter overweging om in overleg met andere partijen in en rond het IJsselmeer aanvullende maatregelen te onderzoeken die het rendement kunnen vergroten van zowel de Vismigratierivier als het visvriendelijk spui- en sluisbeheer.

### 3.2 Vogeleiland

#### **MER**

35 In het alternatief Vismigratierivier is een vogeleiland toegevoegd aan het Waddenzeegedeelte. Gesteld wordt dat dit eiland essentieel is voor de functie van Vismigratierivier omdat hiermee twee gescheiden mondingen ontstaan met verschillend sluisbeheer. Alhoewel een vogeleiland kan bijdragen aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de Waddenzee moet rekening worden gehouden met mogelijke extra vispredatie door vogels in de Vismigratierivier.

## Aanvulling

De aanvulling maakt duidelijk dat de aanleg van een vogeleiland aan de Waddenzeekant van de Vismigratierivier een meerwaarde oplevert voor de instandhoudingsdoelstelling van een aantal vogels en dat dit heeft bijgedragen aan bij de vergunbaarheid in het kader van de Natuurbeschermingswet (1998). De Commissie onderschrijft dat de relatie van een vogeleiland en een Vismigratierivier aandacht vraagt. De vogels waar het om gaat zijn immers voor een deel viseters, zoals Aalscholvers, en hun jacht op vis zal een negatief effect hebben op de vismigratie.

- De Commissie adviseert predatie van vis door vogels nauwlettend te monitoren en mogelijke maatregelen<sup>6</sup> te verkennen.

## 3.3 Landschap en cultuurhistorie

### MER

Het initiatief zal de bestaande kwaliteit van het modernistische icoon 'Afsluitdijk' ontegenzeggelijk beïnvloeden en de aanleg van een Vismigratierivier kan gezien worden als een forse ingreep waarvan de effectiviteit in relatie tot de gestelde doelen duidelijk moet zijn voor de besluitvorming.

Een inhoudelijke toetsing van de het criterium landschap en cultuurhistorie is, op basis van het MER alleen, niet volledig te geven, aangezien op het punt van de ruimtelijke impact het afwegingsproces vooral heeft plaatsgevonden in het *Voorlopig Masterplan Beeldkwaliteit Afsluitdijk*, het *Advies van het Kwaliteitsteam Afsluitdijk* en de verwerking daarvan in het definitief *Masterplan Beeldkwaliteit*. Hierin zijn ruimtelijk relevante varianten voor de Vismigratierivier beschouwd en afgewogen. Op basis van de intensiteit en bemensing achten wij dit proces dermate volwaardig dat de conclusies overgenomen kunnen worden als basis voor een afgewogen besluit over het voornemen. Wel geeft de Commissie ter overweging de ruimtelijke impact van het initiatief ten behoeve van de communicatie alsnog nader inzichtelijk te maken door middel van visualisaties op ooghoogte.

De aspecten *aantasting bestaande waarden* en *ontwikkeling nieuwe waarden* zijn in het MER niet afzonderlijk beoordeeld maar samengevat in een neutrale beoordeling. Dit is methodisch niet wenselijk. Door deze neutrale beoordeling wordt ten onrechte de indruk gewekt dat er geen landschappelijk effect is te verwachten van het voornemen, terwijl ruimtelijk ontegenzeggelijk aanzienlijke veranderingen zullen plaatsvinden. Desalniettemin acht de Commissie de neutrale beoordeling wel correct als vertaling van een functionele toevoeging met een beperkte ruimtelijke impact.

- De Commissie geeft ter overweging, met het oog op de communicatie over het voornemen, bij de nadere uitwerking visualisaties op ooghoogte bij te voegen.

---

<sup>6</sup> Zoals ook benoemd in de notitie *Richtlijnen vogeleiland Vismigratierivier en advisering ten aanzien van het gebruik door aalscholvers* Concept 2, Ecology, research & consultancy, Utrecht, 16 mei 2015. De Commissie adviseert deze notitie openbaar te maken, bijvoorbeeld in de volgende openbare stap van de besluitvorming.

### 3.4 Monitoring effectiviteit Vismigratierivier

Een belangrijk aspect bij een innovatief project als de Vismigratierivier is de monitoring van de effectiviteit van het voornemen. Zo kunnen lessen voor de toekomst worden getrokken en bijgestuurd worden waar nodig. Omdat in en rond het IJsselmeer al veel zaken worden of

5 gaan veranderen, is het vrijwel onmogelijk om de effectiviteit van de Vismigratierivier alléén op basis van een meetnet van vispopulaties in het achterland aan te tonen. Voor effectieve monitoring is het aantal en de soorten vis die daadwerkelijk gebruik maken van de Vismigratierivier belangrijke informatie.

- De Commissie adviseert daarom een belangrijk deel van de inspanningen op het gebied van monitoring te realiseren direct in en nabij de Vismigratierivier. Neem hierbij de vispassage bij (visvriendelijk) spui- en sluisbeheer mee, zodat de resultaten van de Vismigratierivier juist beoordeeld en gewogen kunnen worden.

### 3.5 Beheer

In het MER wordt gesteld dat sedimentatie tijdelijk kan plaatsvinden in de Vismigratierivier maar dat door perioden met snellere stromingen deze sedimentatie weer ongedaan zal worden gemaakt. In deze redenering wordt geen onderscheid gemaakt naar stromingsverschillen in de Vismigratierivier. Naar verwachting zal in gebieden met relatief weinig stroming het slib zich wel kunnen ophopen. Dit kan ongewenst zijn omdat daarmee belangrijke rustgebieden voor de vis verdwijnen. Een analyse van de maatregelen die nodig zijn om ongewenste sedimentatie tegen te gaan en het onderhoud dat nodig is om slibafzettingen te verwijderen ontbreekt echter.

- De Commissie adviseert ongewenste sedimentatie in de luwtegebieden te monitoren en mogelijke maatregelen te verkennen om eventuele ongewenste sedimentatie tegen te gaan.

### 3.6 Invloed zeespiegelstijging op Vismigratierivier

De uitvoering van de Vismigratierivier gaat uit van stroming van zoetwater vanuit het IJsselmeer richting de Waddenzee. Door klimaatveranderingen zal de zeespiegel in de Waddenzee stijgen. De werking van de Vismigratierivier via de afstroming van water kan op termijn afnemen indien het peil van het IJsselmeer niet meestijgt met de zeespiegelstijging in de Waddenzee.

- De Commissie adviseert bij de nadere uitwerking van het voornemen aandacht te schenken aan de vraag hoe veranderingen in de relatieve waterstand van het IJsselmeer ten opzichte van de Waddenzee de werking van de Vismigratierivier beïnvloeden. Geef eventueel aan wat de mogelijkheden zijn om daar nu al op in te spelen in het ontwerp.