

Nationaal Waterplan

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

16 juli 2009 / rapportnummer 2211-45

1. OORDEEL OVER HET MER

De Minister van Verkeer en Waterstaat stelt namens het Kabinet een nieuw Nationaal Waterplan (NWP) op. In dit plan worden de hoofdlijnen voor het landelijke waterbeleid vastgelegd. Het plan beschrijft het beleid voor de periode 2009 tot en met 2015 en geeft een doorkijk naar de toekomst. Voor de ruimtelijke aspecten van het hoofdwatersysteem fungeert het Nationaal Waterplan tevens als structuurvisie, zoals bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening. Ten behoeve van de besluitvorming over het plan wordt de procedure van milieueffectrapportage voor plannen (plan-m.e.r.) doorlopen. De Minister-raad is het bevoegd gezag in deze procedure.¹

Het MER beschrijft ontwikkelingen voor de korte termijn en lange termijn voorzover deze mogelijk aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben. Het MER vervult voor beide planhorizonten een andere functie.

De Commissie is van oordeel dat het plan-MER voor keuzes binnen de planperiode de essentiële informatie voor de besluitvorming bevat. Voor het peilbeheer in het IJsselmeergebied volgt uit het MER dat nader onderzoek nodig is naar de gevolgen voor Natura 2000-gebieden.

Ook voor de lange termijn komen “principekeuzes” aan bod. De Commissie is van oordeel dat het MER voldoende informatie bevat mits deze keuzes gezien worden als een verkenning van ontwikkelingsrichtingen. Voor concrete kaderstellende keuzes geeft het MER nog niet de benodigde informatie omdat:

- er veel onzekerheden (klimaat, economie en maatschappij) zijn, die van (grote) invloed zijn op nut en noodzaak, opgaven, randvoorwaarden en dilemma's;
- uit de passende beoordeling blijkt dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet zijn uit te sluiten, terwijl er voor de lange termijn meer alternatieven en ook combinaties van oplossingsrichtingen denkbaar zijn, die nog niet in het MER beschreven zijn²;
- de onderlinge samenhang tussen bestaande en nieuwe activiteiten en de (cumulatieve) milieueffecten daarvan in het MER onderbelicht zijn; mede omdat het NWP voor het hoofdwatersysteem geldt als structuurvisie is deze onderlinge samenhang van belang;
- de effectbepaling op sommige punten subjectief is en (grote) onzekerheden kent; dit laat ruimte om ook tot een andere beoordeling te komen dan in het MER tot uitdrukking komt.

De Commissie adviseert om met betrekking tot de oplossingen voor de lange termijn een flexibele strategie te hanteren en nadrukkelijk ruimte te laten voor aanpassing van strategie en maatregelen (in aard, omvang en tijd) op basis van nadere inzichten en feitelijke ontwikkelingen.

¹ Zie bijlage 1 voor een overzicht van procedurele gegevens, betrokken documenten en de samenstelling van de Commissie. In bijlage 2 is een overzicht van de ontvangen zienswijzen en adviezen opgenomen.

² Wanneer niet de zekerheid kan worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van een of meerdere Natura 2000-gebieden worden aangetast dient volgens de Natuurbeschermingswet 1998 de zogenaamde ADC-toets te worden doorlopen. De eerste stap daarin is dat beoordeeld moet worden of er alternatieven voor het voornemen zijn die de natuurlijke kenmerken niet aantasten, waaronder locatiealternatieven.

De Commissie is van mening dat het MER weinig inzicht biedt in de samenhang tussen de verschillende mogelijke ontwikkelingen en gebruiksfuncties in het Noordzeegebied. Het NWP zou, als eerste en enige structuurvisie voor de Noordzee, het kader voor nieuwe en bestaande ontwikkelingen en activiteiten moeten zijn. Op basis van het MER is echter niet duidelijk welke rol de afweging van de verschillende belangen (waaronder het milieubelang) heeft gespeeld bij de totstandkoming van de structuurvisiekaart. De Commissie adviseert om bij de uitwerking van de structuurvisie voor de Noordzee de belangenafweging nader te onderbouwen op basis van een integrale visie op de inrichting en het beheer van de Noordzee. Daarvoor is nader inzicht nodig in de cumulatieve milieugevolgen van nieuwe en bestaande ontwikkelingen en activiteiten, vooral voor Natura 2000-gebieden.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht en worden enkele aanbevelingen gedaan voor het vervolgtraject. Daarin maakt de Commissie zoveel mogelijk onderscheid tussen de keuzes voor de korte termijn en lange termijn.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL EN AANBEVELINGEN VOOR HET VERVOLG

2.1 Algemeen

2.1.1 Effectbeoordeling algemeen

In §3.3. van het MER is een beschrijving gegeven van het beoordelingskader en de gehanteerde methodiek. De opzet en onderbouwing daarvan is helder en overzichtelijk. De beoordeling is vooral gebaseerd op expert judgement. Gezien het abstractieniveau van het NWP is dit begrijpelijk. De Commissie constateert echter dat er in veel gevallen sprake is van een zekere subjectiviteit in de effectbeoordeling. Over sommige effectscores is discussie mogelijk, waarbij niet uitgesloten is dat ook andere conclusies kunnen worden getrokken. Bovendien is voor alle thema's in meer of mindere mate sprake van onzekerheden en/of leemten in kennis. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het criterium “klimaat” is teruggebracht tot emissie van CO₂. Dit criterium is vervolgens nogal eenzijdig toegepast en niet altijd consequent gehanteerd danwel onvoldoende onderbouwd.³
- Het onderwerp “duurzaamheid” bestaat onder andere uit het criterium “flexibiliteit”. Uit de beoordeling blijkt dat dit criterium moeilijk te objectiveren is en leidt tot subjectieve interpretaties.
- Het onderwerp “water” richt zich uitsluitend op waterkwaliteit. Effecten op bodem, grondwater en (regionale) oppervlaktewatersystemen komen niet expliciet tot uitdrukking, maar worden slechts als afgeleid criterium beschouwd bij de onderwerpen leefbaarheid en gebruiksfuncties.⁴

³ Bij de beoordeling van alternatieven voor veiligheid en zoetwatervoorziening in het IJsselmeergebied wordt bijvoorbeeld een negatieve score gekoppeld aan toename van de gemaalcapaciteit bij gelijkblijvend waterpeil in het IJsselmeer, maar wordt geen rekening gehouden met extra CO₂-emissie als gevolg van winning van benodigde materialen, uitvoering van dijkversterkingen en extra bemaling die nodig is voor regionale wateren bij peilverhoging op het IJsselmeer.

⁴ De gevolgen van een peilverhoging op het IJsselmeer voor de hydrologie in de omgeving kunnen bijvoorbeeld aanzienlijk zijn (zoals verhoging grondwaterstanden en wijziging in grondwaterstromingen). Dit brengt verschillende neveneffecten met zich mee (zoals toename van kwel, vernatting, aantasting draagkracht bodem, effecten op natuur) en noodzaakt tot ingrijpende maatregelen.

- Het criterium “waterkwaliteit” leidt door de wijze van toepassing snel tot een dubbeltelling met het criterium “natuur”.
- Het criterium “landbouw” beperkt zich tot de beschikbaarheid van schoon zoet water uitgaande van de bestaande behoeftes. Voorbijgegaan wordt aan toekomstige alternatieve vormen van landbouw waarbij zouttolerante gewassen worden toegepast.
- Bij de beoordeling van alternatieven voor buitendijkse ontwikkelingen in het IJsselmeergebied is onduidelijk waarom het voorkeursalternatief (Amsterdam, Almere én Lelystad) op alle criteria gelijk scoort aan (een van) de andere alternatieven, terwijl dit alternatief een samenvoeging is van de andere 3 alternatieven.

Verder is in het MER in zeer beperkte mate aandacht besteed aan samenhang tussen de thema's/gebieden en cumulatie van gevolgen. Dit geldt met name voor ontwikkelingen op de lange termijn.

De consequentie van de gehanteerde methodiek is dat aan de vergelijking van alternatieven een beperkte waarde kan worden toegekend. In de §2.2. en 2.3 wordt daar nader op in gegaan.

2.1.2 Passende beoordeling/gevolgen voor natuur

In het MER is een passende beoordeling opgenomen, met daarin voor een aantal gebieden tevens een aanzet voor een ADC-toets. Terecht wordt gesteld dat de passende beoordeling voor de langetermijnontwikkelingen in dit stadium van de besluitvorming nog indicatief en verkennend van aard kan zijn. Gegeven het vereiste (globale) detailniveau acht de Commissie de passende beoordeling op hoofdlijnen correct uitgevoerd. In §2.2. en §2.3 van dit advies wordt waar relevant verwezen naar de passende beoordeling.

Van alle Natura 2000-gebieden zijn alleen de direct door het NWP beïnvloede wateren onderzocht. Het NWP beïnvloedt echter indirect een groot aantal Natura 2000-gebieden in Nederland.⁵

■ Bij nadere passende beoordelingen zullen ook de indirecte gevolgen van de voorgenomen maatregelen, in cumulatie met andere activiteiten of handelingen, in beeld gebracht moeten worden.

Op p. 124 van het MER wordt onder het kopje “natuur in de toekomst” aangegeven dat instandhoudingsdoelstellingen ontwikkelingsgericht bezien moeten worden als klimaatverandering daar aanleiding toe geeft. De Commissie wijst erop dat Natura 2000 alleen toekomstvast kan zijn als dit stelsel de gevolgen van klimaatveranderingen aan kan. Leefgebieden van veel Natura 2000-soorten zullen geleidelijk naar het noorden opschuiven (bijvoorbeeld van Midden-Frankrijk naar Nederland), maar deze soorten kunnen hier alleen op anticiperen als het netwerk van Natura 2000-gebieden voldoende robuust is en mede met het oog op deze verschuiving wordt ingericht. Op tijd ontwikkelingsgericht investeren in ontsnippering en kwaliteit van leefgebieden binnen het Europese Natura 2000-netwerk kan mogelijkheden bieden voor behoud van draagkrachtige populaties.

⁵ Peilverhoging in het IJsselmeer leidt bijvoorbeeld tot veranderde grondwaterstromingen en beïnvloedt daarmee de veenweidegebieden in Noord-Holland en Overijssel.

2.1.3 Relatie met andere plannen

Behalve het NWP worden ook stroomgebiedbeheerplannen en regionale waterplannen van provincies, waterschappen en gemeentes vastgesteld. Voor een deel van deze plannen is een m.e.r.-procedure gevolgd. In het MER voor het NWP is de relatie tussen de regionale plannen en het NWP onderbelicht.⁶ Daardoor is niet inzichtelijk of gemaakte keuzes in de waterplannen op de verschillende niveaus tot knelpunten of kansen vanuit milieuoogpunt leiden.

■ Voor de volgende beleidsperiode adviseert de Commissie een lange termijnvisie vanuit het waterbeleid te ontwikkelen die niet alleen rekening houdt met de interacties van de landelijke hoofdwatersystemen, maar ook nadrukkelijk met de interacties, kansen en knelpunten in de regionale watersystemen.⁷

2.1.4 Monitoring en evaluatie

In § 10.2 van het MER wordt gesteld dat monitoring een belangrijke rol zal spelen in het vervolgproces. De Commissie onderschrijft het belang van monitoring, zeker in gevallen waarbij natuurlijke processen of natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden een rol spelen. De praktijk is echter dat monitoring van natuurlijke systemen de afgelopen jaren steeds verder wordt gereduceerd. De natuurmeetnetten van de overheid (NEM/MWTL) worden niet genoemd als inzetbaar instrument.

■ De Commissie acht het van belang dat de monitoring en evaluatie van ontwikkelingen en effecten goed wordt verankerd.

2.2 Beleidskeuzes korte termijn

2.2.1 Algemeen

Keuzes voor de korte termijn hebben betrekking op activiteiten binnen de planperiode (2009-2015). Voor keuzes met mogelijk aanzienlijke milieugevolgen en voor eventuele alternatieve oplossingsrichtingen zijn in het MER de milieueffecten beschreven. Voor een aantal gebieden zal in de periode 2009-2015 een kaderstellend besluit worden genomen:

- instandhouding van de kustlijn door zandsuppletie en natuurlijke processen;
- beperkte en seizoensgebonden peilverhoging in het IJsselmeergebied;
- plaatsing van windturbines langs of in het IJsselmeer;
- verbetering van de waterkwaliteit door verbinding Volkerak-Zoommeer met omliggende wateren;
- locatiekeuze voor zandwinning op de Noordzee;
- gedeeltelijke realisatie (ca. 50%) van de tot aan 2020 te realiseren 6000 MW aan windenergie op de Noordzee.

⁶ In een bijlage bij het MER is een beschrijving gegeven van de cumulatieve effecten van de stroomgebiedbeheerplannen Rijn, Maas, Schelde en Eems. Deze beschrijving is erg globaal en heeft alleen betrekking op Kaderrichtlijn water (KRW)-maatregelen.

⁷ In de toetsingsadviezen over de Milieueffectrapporten voor regionale waterplannen van provincies en waterschappen heeft de Commissie algemene aanbevelingen opgenomen ten behoeve van het planproces voor de komende generatie waterplannen. Daarin benadrukt de Commissie het belang van een integrale benadering (waterbeheer en andere beleidsvelden) en visievorming en afstemming op verschillende beleidsniveaus. Verder geeft de Commissie daarin aan dat m.e.r. hierin kan helpen bij toetsing achteraf, maar vooral ook in het proces van integrale planvorming. Zie verder de adviezen van de Commissie over de waterplannen, rapportnummers 2027-95, 2041-65, 2128-30, 2129-45, 2137-32 en 2202-20.

Op basis hiervan is bepaald of de milieueffecten noodzaken tot heroverweging van de keuze of tot nader onderzoek. Voor de voorgenomen peilverhoging in het IJsselmeergebied blijkt, op grond van de passende beoordeling, dat nader onderzoek naar de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van verschillende Natura 2000-gebieden nodig is alvorens hierover een besluit kan worden genomen. Voor de overige kortetermijnmaatregelen wordt op basis van het MER geconcludeerd dat milieueffecten zodanig beperkt zijn, dat er geen aanleiding is voor aanpassing van het NWP. Uit de beoordeling van alternatieven voor windturbines in of langs het IJsselmeergebied blijkt dat significante gevolgen niet op voorhand uitgesloten kunnen worden. Voor dit onderdeel is echter nog geen (globale) ADC-toets doorlopen.

De Commissie is van oordeel dat het MER voor de besluitvorming over de kortetermijnmaatregelen, mede gezien het abstractieniveau van de uitspraken in het NWP, voldoende informatie bevat. In de volgende paragrafen plaatst de Commissie hierbij enkele kanttekeningen en aanbevelingen voor nadere besluitvorming.

2.2.2 Aandachtspunten per gebied

Verdediging van de kust

Op p. 30 van de passende beoordeling wordt gesteld dat zandsuppleties niet leiden tot significante gevolgen. Uit onderzoek⁸ blijkt dat daarover ten aanzien van de Drieteenstrandloper op voorhand geen zekerheid te geven is.⁹ De Commissie verwacht wel dat door gerichte maatregelen (planning in ruimte en tijd) aantasting van de natuurlijke kenmerken alsnog voorkomen kan worden.

Peilverhoging IJsselmeergebied

In het MER wordt gesteld dat er, behalve een flexibeler peil op het IJsselmeer, geen realistische alternatieven zijn voor zoetwatervoorziening op de korte termijn. Eventuele combinaties van regionale of lokale deeloplossingen zijn niet in de beschouwing mee genomen. Voor de planperiode acht de Commissie het aannemelijk dat er geen realistische alternatieven zijn, omdat de ontwikkeling en realisatie van alternatieve oplossingen meer tijd zal vragen. Voor nadere besluitvorming zal dit echter nader onderbouwd moeten worden. Terecht wordt in het MER geconstateerd dat, vanwege aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied IJsselmeer, een nadere passende beoordeling nodig zal zijn alvorens een besluit kan worden genomen over het peilbeheer in het IJsselmeergebied. Als in deze nadere passende beoordeling niet de zekerheid kan worden verkregen dat het voornemen de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast, zal de ADC-toets doorlopen moeten worden.

In de passende beoordeling is reeds een globale ADC-toets uitgevoerd. De Commissie stelt vast dat de mogelijkheden voor compensatie daarin zeer summier zijn aangestipt. De effectiviteit en haalbaarheid van compenserende maatregelen (plaatselijk verondiepen) is op basis hiervan niet goed te beoordelen. Dergelijke maatregelen kunnen ingrijpend zijn en aanzienlijke effecten hebben op andere functies en ontwikkelingen in het IJsselmeergebied.

⁸ Zie hiervoor:

- Mulder *et al.* 2005: Een verkenning van de natuurbeschermingswetgeving in relatie tot kustlijn­zorg. RIKZ-rapport 2005.04;
- Van Turnhout & Van Roomen 2005: Effect van strandsuppleties langs de Nederlandse kust op Drieteenstrandloper en kustbroedvogels. SOVON-rapport 05.05.

⁹ In verschillende zienswijzen (zoals nummers 4, 46 en 50) wordt ingegaan op mogelijke gevolgen van zandsuppleties op habitats en/of soorten van Natura 2000-gebieden.

In het MER worden zowel de positieve als negatieve effecten van peilverhoging op de waterkwaliteit onvoldoende onderbouwd. Gesteld wordt dat toename van de waterdiepte kan leiden tot stratificatie. De Commissie acht het onwaarschijnlijk dat de geringe toename van de waterdiepte tot stratificatie zal leiden. Naast aantasting van broedgebied van kwalificerende vogelsoorten kan peilverhoging ook leiden tot verdrinking van oevervegetaties en kwaliteitsvermindering en/of afname van het areaal onderwaterplanten, wat een negatief effect op de waterkwaliteit kan hebben. Verder constateert de Commissie dat een hoger zomerpeil naar haar oordeel ten onrechte als natuurlijker dan een vast peil is gekwalificeerd.

De Commissie adviseert om bij nadere besluitvorming:

- het nut en de noodzaak van een flexibel peil op het IJsselmeer nader te onderbouwen, mede vanuit de functies waarvoor de zoetwatervoorziening van belang is;
- eventuele mitigerende en compenserende maatregelen nader uit te werken, zodanig dat deze kunnen worden getoetst op effectiviteit, haalbaarheid en gevolgen voor andere functies en (milieu)belangen;
- nader onderzoek te doen naar de effecten op de waterkwaliteit, onder andere door toename van waterdiepte, golfwerking, vertroebeling en veranderingen in oever- en onderwatervegetatie.

Ruimte voor windenergie IJsselmeergebied

Uit de beoordeling van alternatieven voor windturbines in of langs het IJsselmeergebied blijkt dat significante gevolgen niet op voorhand uitgesloten kunnen worden. Er is voor dit onderdeel geen globale ADC-toets doorlopen. Gelet op de te nemen beslissing in de planperiode zal op grond van het bepaalde in de Natuurbeschermingwet de zekerheid verkregen moeten worden dat het voornemen de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast of zal de ADC-toets met succes doorlopen moeten worden.

Verder wijst de Commissie er op dat bij de effectbepaling van windenergie in/langs het IJsselmeer de omvangrijke slaaptrekbewegingen van vogels niet expliciet zijn genoemd. In het licht van de instandhoudingsdoelstellingen zijn deze effecten wel van belang.

- De Commissie adviseert om de effecten op slaaptrekbewegingen van vogels te onderzoeken en mee te wegen bij nadere besluitvorming.

Zandwinning Noordzee

Het Nederlandse suppletiebeleid en de technische uitvoering van suppleties is nog volop in beweging. In de komende jaren mag dan ook worden verwacht dat naar een verdere innovatie in de uitvoering van suppleties zal worden gestreefd om de doelmatigheid en effectiviteit van suppleties te vergroten en om schadelijke neveneffecten zoveel mogelijk te reduceren. Ook zullen suppleties in toenemende mate moeten bijdragen aan natuurontwikkeling (bijvoorbeeld duinvorming, zoals bij het experiment met de “zandmotor”) en de vitaliteit van ecosystemen. Daarmee kunnen in de nabije toekomst, afhankelijk van doel, aard en wijze van uitvoering, nieuwe eisen worden gesteld aan de samenstelling van suppletiezanden. Naast de korrelgrootte eigenschappen van het zand kan bijvoorbeeld ook de mineralogische en geochemische samenstelling een rol gaan spelen. Bij de afweging tussen locaties voor zandwinning zal dan ook in toenemende mate rekening moeten worden gehouden met de geschiktheid van het zand voor verschillende suppletiedoeleinden.

- De Commissie adviseert om bij verdere besluitvorming over zandwinning op de Noordzee in eerste instantie te bepalen welke eisen aan het te winnen zand worden gesteld en op basis daarvan de zoekgebieden in te perken.

2.3 Beleidskeuzes lange termijn

2.3.1 Algemeen

Voor beleidskeuzes op de lange termijn is het NWP verkennend en agenderend van aard. Voor de lange termijn worden vooral knelpunten voorzien ten aanzien van veiligheid, wateroverlast, watertekort en waterkwaliteit. Dit betekent dat maatregelen nodig zijn met mogelijk aanzienlijke milieugevolgen. Op basis van het advies van de Deltacommissie en andere ontwikkelingen en wensen voor de lange termijn zijn in het ontwerp NWP opgaven in beeld gebracht.

In het MER wordt gesproken over “principekeuzes” en “voorkeursalternatieven”. Dit zou kunnen suggereren dat de maatregelen voor de lange termijn op basis van het NWP al vastliggen. Voor dergelijke keuzes biedt het MER echter nog niet de benodigde informatie. Voor de langetermijnmaatregelen geldt dat onzekerheden, onder andere op het gebied van klimaat, economie en maatschappij, een belangrijke rol spelen. Nut en noodzaak, opgaven (in aard, omvang en tijd), randvoorwaarden en dilemma’s kunnen sterk beïnvloed worden door deze onzekerheden. De Commissie gaat er van uit dat in het MER voor de lange termijn vooral “ontwikkelingsrichtingen” met een grote mate van flexibiliteit worden verkend. Belangrijk is om vast te stellen dat de in het MER beschouwde alternatieven niet limitatief zijn. Er zijn op lange termijn meer alternatieven en ook combinaties van oplossingsrichtingen denkbaar. Gezien de grote impact van de beschouwde alternatieven, vooral voor Natura 2000-gebieden, is het goed mogelijk dat uit nader onderzoek zal blijken dat bepaalde alternatieven niet realistisch zijn vanwege effecten op natuur, milieu of andere belangen (o.a kosten). Dit vraagt om een flexibele strategie met betrekking tot de ontwikkelingsrichtingen, dat wil zeggen dat nadere inzichten en feitelijke ontwikkelingen kunnen leiden tot aanpassing van strategie en maatregelen (in aard, omvang en tijd).

Het MER geeft globaal inzicht in de (cumulatieve) milieueffecten van de mogelijke oplossingsrichtingen en alternatieven daarvoor. Op basis hiervan worden mogelijke knelpunten en kansen benoemd en is de onderzoeksopgave voor komende planperiodes globaal vastgesteld.

De Commissie adviseert om bij de besluitvorming expliciet aan te geven dat:

- de ontwikkeling en vergelijking van alternatieven voor de lange termijn een verkennend karakter heeft;
- er, gezien de lange termijn en de vele onzekerheden, bij de nadere uitwerking ruimte zal (moeten) zijn voor andere oplossingsrichtingen.

De meerwaarde van m.e.r. voor ontwikkelingen op de lange termijn kan zijn dat de verschillende doelen en opgaven in een vroeg stadium integraal en in onderlinge samenhang beschouwd kunnen worden. Voor het hoofdwatersysteem fungeert het NWP tevens als structuurvisie. Dat betekent dat het NWP het afwegingskader moet vormen voor bestaande en nieuwe activiteiten en functies in deze gebieden. Daarbij is de onderlinge samenhang tussen de verschillende activiteiten en functies en de cumulatie van (milieu)effecten extra van belang. De Commissie is van oordeel dat hieraan in het MER slechts beperkt invulling wordt gegeven. Alternatieven in het MER lijken primair te zijn ontwikkeld vanuit de afzonderlijke kaderstellende beleidsuitspraken in het ontwerp NWP en niet vanuit een integrale visie of analyse (per gebied). Het ontbreken hiervan maakt het extra belangrijk om een flexibele strategie te hanteren voor langetermijnmaatregelen.

2.3.2

Aandachtspunten per gebied

Per gebied is in het MER een overzicht gegeven van knelpunten, opgaven (voor zover relevant voor de lange termijn), mogelijke alternatieven en milieueffecten. Over het algemeen is dit op navolgbare en overzichtelijke wijze gedaan. In de volgende paragrafen plaatst de Commissie hierbij enkele kanttekeningen en doet zij aanbevelingen, vooral gericht op toekomstige besluitvorming.

Piekafvoer rivieren

Voor de lange termijn moet rekening gehouden worden met hogere rivierafvoeren. Voor wat betreft de afvoer via de Rijntakken wordt er van uit gegaan dat de huidige afvoerverdeling (via de Waal en IJssel) op hoofdlijnen gelijk zal blijven. Volgens het MER zijn er vooralsnog geen realistische alternatieven. In het MER wordt niet gemotiveerd waarop dit is gebaseerd en waarom alternatieve strategieën (bijvoorbeeld de extra afvoer alleen via de Waal) niet zijn verkend en beoordeeld op realiseerbaarheid.

■ De Commissie adviseert bij nadere besluitvorming over het thema “piekafvoer rivieren” ruimte te bieden aan alternatieve oplossingsrichtingen, danwel te motiveren waarom andere oplossingsrichtingen niet overwogen worden.

In de passende beoordeling wordt gesteld dat rivierverruimende maatregelen op grond van effecten op soorten kunnen resulteren in aantasting van de natuurlijke kenmerken. Op grond van de ecologische vereisten van bedoelde soorten ligt volgens de Commissie een positieve bijdrage aan het realiseren van de instandhoudingsdoelen eerder voor de hand.

■ De Commissie adviseert om bij nadere besluitvorming naast mogelijke negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden¹⁰ nadrukkelijk aandacht te besteden aan de kansen om een positieve bijdrage te leveren aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen.

Veiligheid en zoetwatervoorziening IJsselmeergebied

In het MER wordt uitsluitend aandacht besteed aan alternatieven voor het IJsselmeergebied. Eventuele combinaties met regionale of lokale deeloplossingen worden wel vermeld, maar zijn niet verder in de beschouwing mee genomen. Bij de effectbeoordeling wordt vooralsnog geen rekening gehouden met de omvangrijke operationele en infrastructurele voorzieningen die nodig zullen zijn om de peilverhoging op het IJsselmeer en de zoetwatervoorziening in Zuidwest Nederland te realiseren. De Commissie gaat er van uit dat dit een belangrijk onderdeel zal zijn van de onderzoeksopgave voor de toekomstige besluitvorming.¹¹

In het MER blijft verder de relatie tussen zoetwatervoorziening en gebruiksfuncties onderbelicht. Feitelijk is het toekomstige zoetwatertekort met name van belang voor de landbouwsector, aangezien de drinkwatervoorziening een hoge prioriteit heeft in de verdringingsreeks.

■ De Commissie adviseert om bij nadere besluitvorming de toekomstige zoetwaterbehoefte nader te onderbouwen en ruimte te bieden aan alternatieve (combinaties van) oplossingsrichtingen.

¹⁰ Naast in de passende beoordeling genoemde gebieden kunnen ook Natura 2000-gebieden in het benedenrivierengebied en de noordelijke randmeren aan de orde zijn.

¹¹ In de zienswijzen (zoals nummer 103) wordt onder andere aangedrongen op nader onderzoek naar alternatieve oplossingen en het meewegen van cumulatieve gevolgen van verschillende activiteiten die van invloed zijn op het IJsselmeergebied.

Zoals in §2.2.2. aangegeven worden zowel de positieve als negatieve effecten van peilverhoging op de waterkwaliteit in het MER onvoldoende onderbouwd. Zie aldaar.

Ruimtegebruik IJsselmeergebied

Het NWP geldt onder andere voor het IJsselmeergebied als structuurvisie. Voor een brede afweging van belangen is het nodig dat de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen en bestaande functies in het IJsselmeergebied in onderlinge samenhang worden beschouwd. In het MER (p. 62/63) zijn randvoorwaarden en uitgangspunten voor de ruimtelijke inrichting opgenomen.

Het MER bevat een vergelijking van alternatieven met betrekking tot “ruimte voor windenergie” en “ruimte voor buitendijkse ontwikkelingen” (vooral woningbouw). De Commissie constateert dat de behoefte aan locaties voor windenergie en buitendijkse ontwikkelingen en de beschouwde alternatieven niet of nauwelijks onderbouwd zijn. Bovendien volgen de alternatieven niet logisch vanuit een integrale (structuur)visie, waarin bijvoorbeeld rekening wordt gehouden met de in het MER opgenomen uitgangspunten en de randvoorwaarden vanuit de Natuurbeschermingswet¹². Voor de genoemde ontwikkelingen zijn ook andere alternatieven denkbaar, zoals windturbines elders op het IJsselmeer en andere combinaties van woningbouwlocaties, zowel binnendijks als buitendijks. De nieuwe ontwikkelingen worden vooral beoordeeld vanuit het waterbeleid en niet vanuit andere beleidsvelden.¹³

Verder constateert de Commissie dat in de passende beoordeling nog geen globale ADC-toets voor ruimtelijke ontwikkelingen in het IJsselmeergebied is opgenomen, terwijl dat voor andere onderwerpen wel consequent is gedaan.

De Commissie adviseert om bij nadere besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen in en rond het IJsselmeergebied:

- een integrale langetermijnvisie te ontwikkelen, die leidt tot streefbeelden en randvoorwaarden en uitgangspunten voor ruimtelijke ontwikkelingen. Op p. 62/63 van het MER is daartoe al een aanzet gegeven;
- kaderstellende beleidsuitspraken en andere initiatieven met gevolgen voor de ruimtelijke inrichting van het IJsselmeergebied te toetsen aan deze randvoorwaarden en uitgangspunten;
- nut en noodzaak van dergelijke beleidsuitspraken en initiatieven in onderlinge samenhang te onderbouwen, met het oog op de mogelijke (cumulatieve) gevolgen, onder andere voor de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden.

Dynamiek Zuidwestelijke Delta

Het MER geeft aan dat het verbinden van waterbekkens en het opnieuw toelaten van natuurlijke processen een bijdrage leveren aan het oplossen van knelpunten in de Zuidwestelijke Delta ten aanzien van waterkwaliteit, natuur en het verdwijnen van platen, slikken en schorren. De Commissie wijst er op dat de effectiviteit van deze maatregelen voor Grevelingen, Volkerak-Zoommeer en Oosterschelde mogelijk wordt overschat:

¹² Buitendijks bouwen in Markermeer en IJmeer zou - wanneer inpasbaar binnen de randvoorwaarden van de Natuurbeschermingswet - het ecologische gewicht van het IJsselmeer vergroten, wat echter onder druk kan komen door buitendijks bouwen van windparken. Een onderlinge confrontatie van deze plannen (met prioritering) heeft nog niet plaatsgevonden.

¹³ Uit verschillende zienswijzen (zie bijvoorbeeld nummer 66) blijkt dat de rol van het NWP ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen in het IJsselmeergebied niet helder is.

- Voor verbetering van de waterkwaliteit is voldoende stroming en menging van groot belang¹⁴, waarvoor een voldoende sterke getijwerking nodig is. Dit vraagt ingrijpende aanpassingen aan de zeezijde van het Deltasysteem.
 - De zandhonger in de Oosterschelde wordt voor een groot gedeelte veroorzaakt door de aanwezigheid van de stormvloedkering.¹⁵ Hierdoor vindt vrijwel geen zandimport vanuit de Noordzee, nodig voor de aanpassing van het morfologische systeem, meer plaats.
 - Het herstel van platen, slikken en schorren kan alleen worden gerealiseerd als er voldoende aanvoer en afzetting kan plaatsvinden van zand en slib. Dit vereist een herstel van de sediment transporten in het mondingsgebied, een vergroting van de getijrange en een toename van getijvolumina (getijprisma)¹⁶.
- De Commissie adviseert om bij besluitvorming over het thema “dynamiek Zuidwestelijke Delta” de bovenstaande randvoorwaarden c.q. beperkingen ten aanzien van het doelbereik te betrekken bij de afweging. Om de ambities daadwerkelijk te realiseren zijn mogelijk ingrijpende maatregelen noodzakelijk met aanzienlijke gevolgen voor milieu en andere belangen.

Ruimtegebruik Noordzee

Het NWP is de eerste en enige structuurvisie voor de Noordzee en zal daarmee het kader gaan vormen voor alle activiteiten op de Noordzee. Op dit moment is er voor de Noordzee niet of nauwelijks sprake van integraal ruimtelijk beleid.¹⁷ Dit leidt bij vergunning- en/of m.e.r.-procedures tot onduidelijkheid en discussie over locatiekeuzes in relatie tot gevolgen voor met name scheepvaart(veiligheid) en natuur. Om verschillende activiteiten en locaties ten opzichte van elkaar te kunnen afwegen is een samenhangende beschouwing over de verschillende bestaande en nieuwe activiteiten en autonome ontwikkelingen (bv. klimaatverandering) nodig. In het MER ontbreekt de samenhang tussen de verschillende mogelijke activiteiten op de Noordzee. Daardoor ontbreekt ook inzicht in de cumulatieve gevolgen van de verschillende bestaande en nieuwe activiteiten.¹⁸

■ De Commissie adviseert om bij nadere uitwerking van de structuurvisie voor de Noordzee¹⁹ een aangepast afwegingskader te ontwikkelen voor nieuwe en bestaande activiteiten en ontwikkelingen op de Noordzee en dit mede te baseren op nader inzicht in de (cumulatieve) milieugevolgen voor onder ander Natura 2000-gebieden. Hiervoor is volgens de Commissie een integrale visie nodig ten aanzien van de inrichting en het beheer van de Noordzee vanuit duurzaam ruimtegebruik.

¹⁴ Zodat (schadelijke) stoffen in een min of meer gelijkmatige mate over watermassa's worden verdeeld en verdund en zich niet in sterke mate kunnen concentreren.

¹⁵ De stormvloedkering wordt namelijk aan de bodem sterk beschermd door verschillende geotechnische maatregelen (beschermingsmatten, stortsteen etc.) aan zowel de zee- als landzijde. Daar waar deze maatregelen ophouden zijn door turbulentie grote en diepe erosiekuilen ontstaan waardoor de stroming lokaal sterk wordt vertraagd en zand snel kan bezinken. De erosiekuilen fungeren daardoor als een grote zandvang. Recente modelberekeningen hebben laten zien dat hier vooralsnog weinig aan valt te verbeteren of te mitigeren.

¹⁶ Om daarmee de overstromingsduur van schorren en slikken te vergroten, de overstromingsfrequentie te laten toenemen en om golfaanval beter te spreiden over de verschillende elementen van het intergetijdegebied.

¹⁷ Het Integraal Beheerplan Noordzee (IBN) 2015 vormt momenteel het afwegingskader bij vergunningverlening voor ruimtelijke ingrepen. Uit het ontwerp NWP en het MER wordt niet duidelijk welke consequenties het NWP heeft voor het IBN 2015 en het afwegingskader daarbinnen.

¹⁸ Ook in veel zienswijzen wordt ingegaan op het ontbreken van een integrale visie ten aanzien van gebruik en beheer van de Noordzee. In meerdere zienswijzen wordt aangedrongen op een helder afwegingskader voor nieuwe en bestaande activiteiten.

¹⁹ In de “Beleidsnota Noordzee” is aangegeven dat een nadere verkenning zal plaatsvinden van ruimtelijke claims in relatie tot andere belangen, mogelijk in de vorm van een Rijksbestemmingsplan (c.q. Rijksinpassingsplan).

In het MER is een kaart opgenomen met (zoek)gebieden voor windenergie. Recente informatie die beschikbaar is gekomen via 17 initiatieven voor windparken in de Exclusieve Economische Zone (EEZ) wijzen uit dat de negatieve effecten voor natuur bij locaties dicht bij de kust (<40 km) beduidend groter zijn dan bij locaties op grotere afstand van de kust. Op p. 121 van de passende beoordeling wordt gesteld dat compensatie van gevolgen van windenergie voor zeezoogdieren en vogels zal plaatsvinden door verbetering van leefgebied.

■ De Commissie adviseert de meest actuele informatie te betrekken bij de toekomstige besluitvorming en - gelet op de complexiteit - tijdig na te gaan of en hoe compensatie kan worden vormgegeven door middel van verbetering van leefgebied, en de eventuele rol van de nog niet begrensde GBEW-gebieden (gebieden met bijzondere ecologische waarden) daarbij.

Een nieuw eiland voor de Zeeuwse kust zal naar verwachting een aanzienlijke invloed hebben op slibtransporten in de kustwateren en daarmee op natuur en gebruiksfuncties. Hierover is geen informatie opgenomen in het MER.

■ De Commissie adviseert bij verdere besluitvorming over het “energie-eiland” expliciet aandacht te besteden aan de beïnvloeding van slibtransporten en de daarmee samenhangende effecten.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing plan-MER

Initiatiefnemer: de Minister van Verkeer en Waterstaat

Bevoegd gezag: het Kabinet

Besluit: Vaststelling Nationaal Waterplan

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: C5.1, C5.2, C5.3, C5.4, C9, C12.1, C12.2, C16.2, C18.5, C27.1, C27.2

Activiteit: Het Nationaal Waterplan beschrijft het waterbeleid voor de periode 2009 tot en met 2015 en geeft een doorkijk naar de toekomst. Voor de ruimtelijke aspecten van het hoofdwatersysteem fungeert het Nationaal Waterplan tevens als structuurvisie.

kennisgeving MER: 11 mei 2009

ter inzage legging MER: 11 mei t/m 22 juni 2009

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 6 mei 2009

toetsingsadvies uitgebracht: 16 juli 2009

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advisering:

- Ontwerp Nationaal Waterplan, planMER en Passende Beoordeling, Royal Haskoning, 31 maart 2009.
- Ontwerp Nationaal Waterplan, Ministerie van V&W, 22 december 2008.
- Addendum bij het ontwerp Nationaal Waterplan, Ministerie van V&W, 14 april 2009.
- Ontwerp Beleidsnota Noordzee, Ministerie van V&W, 22 december 2008.
- Ontwerp Beleidsnota IJsselmeergebied, Ministerie van V&W, 22 december 2008.
- Ontwerp Beleidsnota Waterveiligheid, Ministerie van V&W, 22 december 2008.
- Ontwerp Stroomgebiedbeheerplannen, samenvatting, Ministerie van V&W, 22 december 2008.

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Dit advies verwijst naar een reactie als die nieuwe inzichten naar voren brengt over specifieke lokale milieumstandigheden of te onderzoeken alternatieven. Een overzicht van de zienswijzen en adviezen is opgenomen in bijlage 2.

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing inventariseert de Commissie eerst of er tekortkomingen zijn in het MER. Zij gaat daarbij uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER (zoals aangegeven in artikel 7.10 van de Wet milieubeheer) en de documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Vervolgens beoordeelt de Commissie de ernst van de eventuele tekortkomingen. Daarbij staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij de besluitvorming. Is dat naar haar mening niet het geval dan signaleert de Commissie dat er sprake is van een zogenoemde 'essentiële tekortkoming'. De Commissie adviseert dan dat die informatie alsnog beschikbaar komt, alvorens het besluit wordt genomen. Overige tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen

voor het bevoegde gezag. Deze werkwijze impliceert dat de Commissie zich in het advies tot hoofdzaken beperkt en niet ingaat op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

dr.ir. G. Blom (voorzitter)

ir. J.H.J. van der Gun

prof.dr. P. Hoekstra

drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)

ing. R.L. Vogel

ir. Th. G.J. Witjes

BIJLAGE 2: Lijst van zienswijzen en adviezen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Nationaal Waterplan

De Minister van Verkeer en Waterstaat stelt namens het Kabinet een nieuw Nationaal Waterplan (NWP) op. In dit plan worden de hoofdlijnen voor het landelijke waterbeleid vastgelegd. Het plan beschrijft het beleid voor de periode 2009 tot en met 2015 en geeft een doorkijk naar de toekomst. Voor de ruimtelijke aspecten van het hoofdwatersysteem fungeert het Nationaal Waterplan tevens als structuurvisie, zoals bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening. Ten behoeve van de besluitvorming over het plan wordt de procedure van milieueffectrapportage voor plannen (plan-m.e.r.) doorlopen.

ISBN: 978-90-421-2758-6