

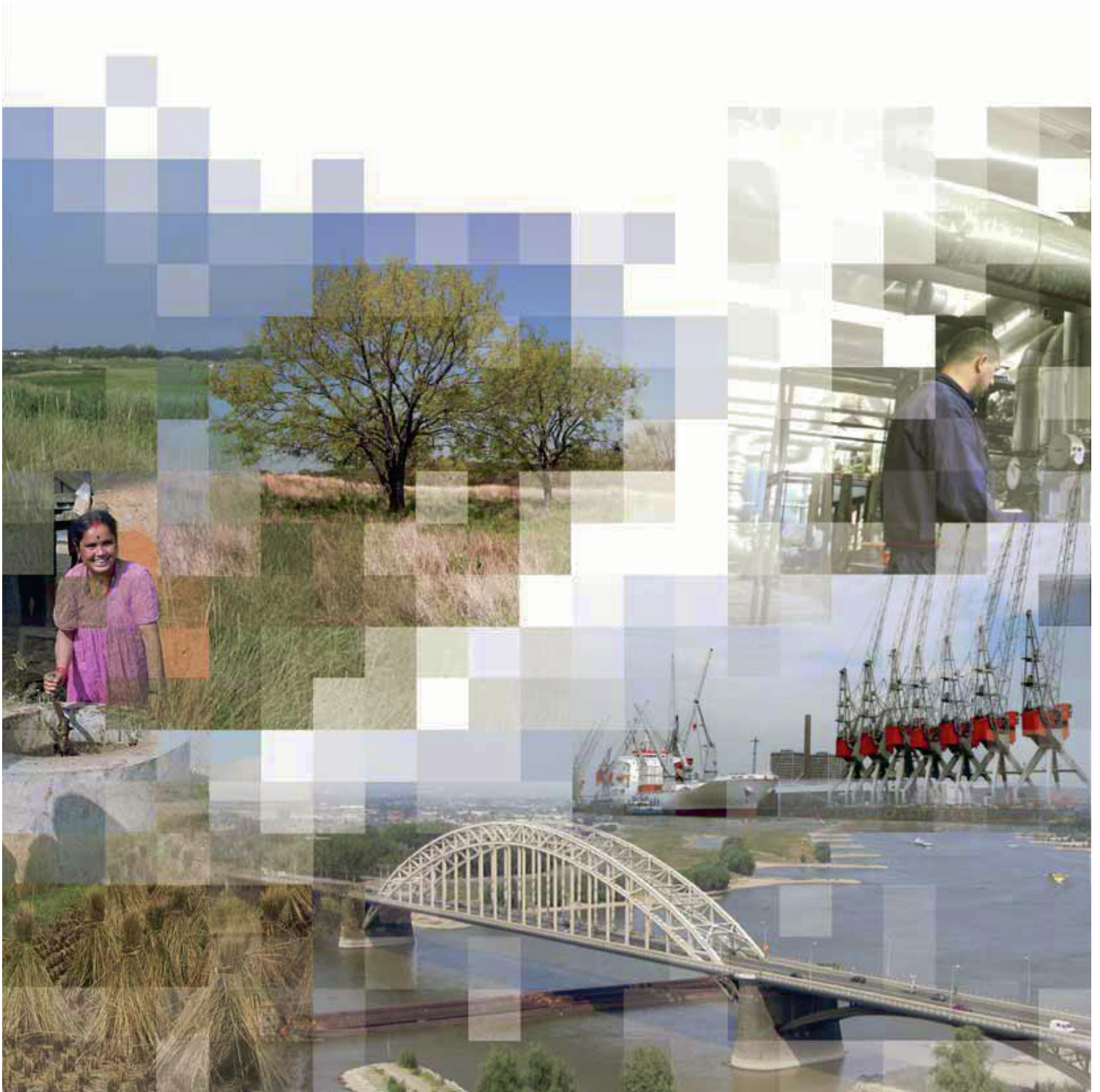


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Tweede Nationaal Waterplan (NWP2)

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

14 juli 2015 / rapportnummer 2995-36



1. Oordeel over het Milieueffectrapport (MER)

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu stelt op grond van de Waterwet elke zes jaar een Nationaal Waterplan (NWP) op. Voor de vaststelling van het Nationaal Waterplan 2016–2021 (NWP2) wordt de m.e.r.-procedure doorlopen. Het NWP2 bevat de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en de daarbij behorende aspecten van het ruimtelijk beleid en is daarmee kaderstellend voor het Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren (BPRW)¹. Voor de ruimtelijke aspecten geldt het NWP2 tevens als structuurvisie. Daarnaast wordt in het NWP2 het beleid voor de Noordzee vastgesteld. Ook de Stroomgebiedsbeheerplannen (SGBP) en Overstromingsrisicobeheerplannen (ORBP) voor Rijn, Maas, Schelde en Eems worden vastgesteld als onderdeel van het NWP2. Daarmee is het NWP2 ook kaderstellend voor maatregelen die voortvloeien uit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR). In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'²) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Het MER is compact en overzichtelijk, zeker gezien het grote aantal in beschouwing genomen waterplannen met onderliggende documenten. Daarbij is veel gebruik gemaakt van eerder verzamelde kennis, onder andere uit eerdere m.e.r.-procedures. Uit het MER en het NWP2 blijkt dat dit plan vooral wordt gebruikt om de relatief korte periode tussen het NWP1 (2009–2015) en de Nationale Omgevingsvisie (2018) te overbruggen. Om die reden is het NWP2 beknopt en worden relatief weinig nieuwe beleidskeuzes gemaakt.

De Commissie stelt vast dat het MER geen expliciete analyse bevat van de huidige situatie met belangrijke ontwikkelingen, de effectiviteit van vigerend beleid en knelpunten/kansen die daaruit kunnen voortvloeien. In het MER is vooral uitgegaan van doelen en maatregelen voor de komende 6 jaar zonder dat deze zijn afgezet tegen te behalen doelstellingen op langere termijn. Het strategische karakter van het NWP2 leent zich volgens de Commissie bij uitstek voor een integrale afweging van beleidsopties met het oog op de langetermijndoelen, op basis van analyse van knelpunten en kansen.

De consequentie van deze relatief beperkte insteek is dat voor bepaalde thema's keuzes worden doorgeschoven naar een moment waarop bijsturen moeilijker wordt. De Commissie signaleert dat dit vooral voor het thema waterkwaliteit en voor het Noordzeebeleid van belang kan zijn:

- In de SGBP 2016–2021 Rijn, Maas, Schelde en Eems zijn maatregelen vastgelegd ten behoeve van het behalen van de KRW-doelstellingen in 2027. Het MER bevat geen integrale analyse van de huidige waterkwaliteit, trends, knelpunten en doelrealisatie. Wel is duidelijk dat zich knelpunten in de waterkwaliteit voordoen. Het MER biedt weinig aanknopingspunten voor de discussie over de inzet op extra inspanningen op landelijke en/of regionale schaal, dan wel continuering van het huidige beleid en eventueel inzet op 'doelverlaging'. De ex-ante evaluatie van de SGBP die momenteel wordt uitgevoerd en

¹ Voor het BPRW 2016–2021 wordt separaat een m.e.r.-procedure doorlopen, gelijktijdig aan de m.e.r. voor het NWP2. Voor de advisering door de Commissie in deze procedure, zie projectnummer 2996.

² De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies of op www.commissiemer.nl

waarvan eind mei een tussenrapportage is verschenen³ vormt een belangrijke bouwsteen voor te maken keuzes in het waterkwaliteitsbeleid (zie § 3.1.). De Commissie adviseert deze evaluatie te betrekken bij de besluitvorming over het NWP en de agendavorming voor de Nationale Omgevingsvisie.

- De Beleidsnota Noordzee 2016–2021 geldt als structuurvisie voor (het Nederlandse deel van) de Noordzee. De nota bevat onder andere opgaven voor behoud en herstel van ecosystemen en beschrijft ontwikkelingen voor verschillende gebruiksfuncties. Het MER signaleert mogelijke effecten van deze ontwikkelingen, maar bevat geen integrale analyse van conflicterende functies en belangen. Het is daardoor onduidelijk in hoeverre de ambities ten aanzien van de ecosystemen en overige ontwikkelingen (op de lange termijn) realiseerbaar zijn. De Commissie adviseert daarom een nadere analyse uit te voeren op basis van de ‘ontwikkelingsruimte’ op de Noordzee en deze te gebruiken bij het maken van keuzes of het stellen van prioriteiten tussen functies en belangen.

De Commissie is van oordeel dat de informatie in het MER op het gekozen (hoge) abstractieniveau voldoende is en aansluit bij het abstractieniveau van het NWP2. Door de algemeenheid van de effectbeoordeling en het ontbreken van een samenvattende toets aan doelrealisatie (normen) biedt het MER evenwel geen concrete handvatten voor vervolgbesluiten. De Commissie adviseert om op basis van het MER een overzicht te maken van aandachtspunten voor het vervolg, mede in relatie tot de Nationale Omgevingsvisie en regionaal waterbeleid, en aan te geven hoe hier mee wordt omgegaan.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel over het MER in het algemeen toe en geeft zij nadere aanbevelingen voor de besluitvorming en het vervolgtraject. In hoofdstuk 3 gaat zij in op de functie van het MER voor de deelplannen (SGBP, ORBP, Beleidsnota Noordzee).

2. Nationaal Waterplan – algemeen

2.1 Context en doelstellingen

Uit het MER en het ontwerp NWP2 blijkt dat dit plan wordt gebruikt om de periode tussen het NWP1 (2009–2015) en de vaststelling van de Nationale Omgevingsvisie (naar verwachting in 2018) te overbruggen. Er is in het NWP2 geen sprake van nieuw langetermijnbeleid. Om die reden is het NWP2 beknopt en worden relatief weinig nieuwe beleidskeuzes gemaakt. In het NWP2 wordt het beleid van het eerste Nationaal Waterplan gecontinueerd, inclusief tussentijdse wijzigingen op basis van de Deltabeslissingen en Windenergie op Zee.⁴ Alleen voor onderwerpen die niet kunnen wachten op de Omgevingsvisie zijn beleidsuitspraken gedaan. Dit zijn vooral uitspraken die voortkomen uit de SGBP (bijvoorbeeld kunstmatige grondwateraanvulling en aanpassing grondwaterwinningen), ORBP (op orde brengen primaire waterkeringen)

³ Waterkwaliteit nu en in de toekomst, tussentijdse rapportage ex-ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water, PBL-notitie, 27 mei 2015

⁴ Voor de advisering door de Commissie over het Deltaprogramma en de tussentijdse wijziging van het NWP1, zie respectievelijk projectnummer 2562 en 2973. Voor de advisering over de Structuurvisie Wind op Zee, zie projectnummer 2775

en de Beleidsnota Noordzee (voortzetting bestaand beleid op het vlak van onder andere olie- en gaswinning, zandwinning en realisatie van windparken).⁵

Deze afbakening van het NWP2 is bepalend voor de aanpak van de m.e.r.-procedure en de inhoud van het MER. Het MER gaat niet uit van expliciete doelstellingen voor het NWP2. Hier-voor wordt verwezen naar de onderliggende plannen (of onderdelen daarvan, zoals de KRW-factsheets) of naar andere beleidsdocumenten. Het MER gaat uit van keuzes die reeds ge-maakt zijn en bevat geen herkenbare analyse van de huidige situatie, de effectiviteit van het waterbeleid van de afgelopen jaren en trends die van belang zijn voor dit beleid. Het gevolg hiervan is dat het MER weinig input levert voor discussie over eventuele bijsturing van het be-leid, mede in relatie tot de toekomstige Nationale Omgevingsvisie. Voor de meeste thema's heeft dit geen gevolgen omdat de knelpunten al in nationale en/of provinciale beleidsdoelen zijn vertaald. Er zijn echter thema's waarvoor analyse en discussie over eventuele bijsturing van het beleid op korte termijn wel van belang kan zijn (zie ook § 3.1.).

Zo laat het MER niet zien in hoeverre het NWP2-beleid leidt tot meer synergie tussen water- en natuurbeleid. Als dat was gebeurd was inzichtelijk geworden hoe in nieuw beleid (zoals de Omgevingsvisie) meer op die synergie kan worden gestuurd. Het tussen Kabinet en provin-cies gesloten Natuurpact (september 2013) zet in op een verhoging van de kwaliteit van de natuur door extra inspanningen in (herstel)beheer van water- en milieuocondities.⁶ Ook de Ba-lans voor de Leefomgeving 2014 signaleert dat “de beoogde synergie tussen water en natuur vraagt om ruimtelijk specifieke keuzes” en “een intensieve interactie tussen de Natuurvisie van EZ en de SGBP 2015–2021 een uitgelezen kans biedt om bij de invulling van de KRW voor de regionale watersystemen ruimtelijke keuzes te maken en deze te prioriteren”. De “Natuur-ambitie Grote Wateren 2050 en verder” kan daarbij dienen als inspiratiebron⁷. Ook in ver-schillende zienswijzen wordt ingegaan op de relatie tussen het water- en natuurbeleid.⁸

- De Commissie adviseert om, ten behoeve van de voorbereiding van de Nationale Omge-vingsvisie en uitwerkingen van het natuur- en waterbeleid⁹, de gevolgen van het NWP2-beleid voor de synergie tussen water en natuur in beeld te brengen.

⁵ De Commissie merkt op dat het Ministerie van IenM ervoor heeft gekozen één MER op te stellen voor de vaststelling van het NWP2, de vier SGBP, de vier ORBP en de Beleidsnota Noordzee. Gezien het karakter en de inhoud van de verschil-lende beleidsdocumenten had het voor de hand gelegen om voor deze documenten aparte m.e.r.-procedures te doorlo-pen. Op het niveau van stroomgebieden en het Nederlandse deel van de Noordzee gelden immers verschillende pro-bleem- en doelstellingen en zijn tal van afwegingen te maken.

⁶ Er zal door partijen in de gebiedsprocessen actief worden gestuurd op het bereiken van zoveel mogelijk synergie in de relatie tussen het natuur- en waterbeleid. De selectie van gebieden binnen het Natuurnetwerk Nederland (EHS) waar dit kansrijk is, moet in overleg tussen de provincies en waterschappen tot stand komen. Er wordt daarbij ingezet op ro-buuste systemen en op de realisatie van groenblauwe verbindingen.

⁷ Brief van de Minister van IenM en de Staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer op 10 februari 2015.

⁸ Zie bijvoorbeeld de zienswijze van Natuurmonumenten, waarin onder andere wordt gevraagd om een uitvoeringsstrate-gie voor het koppelen van de opgaven voor water en natuur ('inpassen - meekoppelen - integrale aanpak - slimme combinaties').

⁹ Voor een knelpuntenanalyse is er al veel informatie op potentieel passend abstractieniveau aanwezig, zie onder andere <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/onderwerpen/nl0034-Water-en-natuur.html?i=33>

2.2 Voornemen en alternatieven

Het MER geeft aan dat "geen nieuwe alternatieven zijn ontwikkeld, aangezien het voorkeursalternatief tot stand is gekomen na een uitgebreid keuzeprocess, dat is doorlopen voor de verschillende bouwstenen van het NWP2". Het MER biedt echter slechts beperkt inzicht in deze keuzeprocessen en de daarbij gemaakte afwegingen. Gegeven de beperkte planperiode van het NWP2 en het beperkte aantal keuzes dat daarin gemaakt wordt, lijken vanuit milieuoogpunt geen belangrijke alternatieven buiten beschouwing gebleven. De consequentie is wel dat onzeker blijft in hoeverre ambities op langere termijn haalbaar zijn, zoals het voldoen aan KRW-doelstellingen (zie § 3.1) en het vervullen van ambities op de Noordzee (zie § 3.3). In hoofdstuk 3 van dit advies gaat de Commissie in op de consequenties hiervan voor de afzonderlijke deelplannen.

2.3 Effectbeoordeling

2.3.1 Algemeen

De beleidsuitspraken zonder gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn globaal op milieueffecten beoordeeld in tabel 13 t/m 16 van het MER. Volgens deze tabellen zijn milieueffecten overwegend positief of neutraal, maar dat wil niet zeggen dat op regionaal of lokaal niveau negatieve gevolgen uit te sluiten zijn.¹⁰ De milieueffecten van planonderdelen met mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn in tabel 18 op een hoog abstractieniveau en aan de hand van een beperkt aantal vrij algemene criteria beoordeeld. In tabel 19 zijn de cumulatieve effecten van het NWP2 en de Deltabeslissingen weergegeven. De cumulatieve effectbeoordeling leidt tot algemene conclusies en valt per saldo vrijwel altijd positief uit, ook al zijn in tabel 18 verschillende effecten negatief beoordeeld.¹¹

Door de globale beoordeling en het veralgemeniseren van scores in het MER lijken milieueffecten van het NWP2 (in cumulatie) overwegend neutraal of positief. Deze beoordeling is mogelijk niet onjuist, maar het wil niet zeggen dat er geen knelpunten of opgaven zijn. Deze worden niet zichtbaar, mede omdat geen beoordeling van doelrealisatie heeft plaatsgevonden. Door de algemene scores gaat wellicht relevante informatie – onder andere verkregen door monitoring en eerdere gedetailleerdere m.e.r.–procedures/onderzoeken – verloren die

¹⁰ Ter illustratie:

- Vasthouden van water in de haarvaten (bovenlopen) heeft volgens tabel 13 een positief effect op de landbouw door het verminderen van beregening. In specifieke situaties kan het effect ook negatief zijn, doordat het bovengestroomd vasthouden van water daar kan leiden tot wateroverlast.
- Mitigatie nieuwe grondwateronttrekkingen wordt in tabel 13 voor overige gebruiksfuncties neutraal gescoord. Er zijn situaties denkbaar waar deze onttrekkingen of de mitigatie hiervan wel degelijk plaatselijk een negatief effect hebben (bv. bebouwing stedelijk gebied, vernatting en landbouwschade).
- GGOR-maatregelen (Gewest Grond- en Oppervlaktewater Regiem) zijn in tabel 13 positief of neutraal beoordeeld. Met peilbesluiten bepaalt de waterbeheerder het grond- en oppervlaktepeil vanuit bestaande functies, rekening houdend met de belangen van die functies. Bij tegengestelde belangen (bijvoorbeeld van natuur en landbouw) kan dit leiden tot negatieve gevolgen voor een of meerdere functies.

¹¹ Ter illustratie: Activiteiten op de Noordzee leiden volgens tabel 18 allemaal tot negatieve effecten op mariene soorten. Volgens tabel 19 zijn cumulatieve effecten voor natuur per saldo positief.

van belang is voor de verdere besluitvorming. Het overzicht van aandachtspunten voor het vervolg in § 5.3. van het MER bevat vooral generieke aandachtspunten.

- De Commissie adviseert om op basis van het MER, de Passende beoordeling en documenten die hieraan ten grondslag liggen een overzicht te maken van knelpunten/aandachtspunten voor het vervolg en aan te geven hoe daarmee wordt omgegaan.¹² Dit geldt zowel voor generieke aandachtspunten die van belang kunnen zijn voor onder meer de Nationale Omgevingsvisie als voor regionale of lokale aandachtspunten die van belang kunnen zijn voor regionaal waterbeleid (en daarmee voor de Stroomgebiedsbeheerplannen) en/of ruimtelijk beleid.

2.3.2 Effecten op natuur

Algemeen

Op basis van het MER is niet eenvoudig een beeld te vormen van de gevolgen van het plan voor het Natuurnetwerk Nederland (voorheen: EHS). Dit geldt ook voor beschermde soorten voor zover leefgebieden niet beschermd zijn in Natura 2000-gebieden. De Passende beoordeling is concreter, maar beperkt zich tot habitats en leefgebieden van soorten waarvoor doelen in Natura 2000-gebieden zijn geformuleerd.

Tabellen 13 t/m 16 en tabel 18 suggereren vooral positieve effecten voor natuur, maar de Commissie verwacht dat onder andere maatregelen als wateronttrekking/opstuwung, aanpassingen waterpeil¹³ en GGOR-maatregelen¹⁴ (beleidsuitspraken uit SGBP), riviermaatregelen, werkzaamheden aan keringen, kustlijn en beeksystemen (beleidsmaatregelen uit ORBP) ook (lokaal) tot negatieve gevolgen voor natuur kunnen leiden. Concreet kan daarbij worden gedacht aan verdrogingsgevoelige soorten (weidevogels), diverse watergebonden zoogdieren (otter, bever, waterspitsmuis), oevervegetaties, amfibieën en beschermde beek- en poldervissen. Ook voor activiteiten op de Noordzee geldt dat negatieve effecten op natuurwaarden buiten Natura 2000-gebieden kunnen optreden. Bij sommige soorten waarvoor (het Nederlandse deel van) de Noordzee van internationale betekenis is (zoals bruinvis) is de staat van instandhouding ongunstig. Omdat de uitwerking van projecten in het vervolgtraject nog veel vrijheidsgraden biedt om potentiële negatieve effecten te voorkomen ontbreekt in het MER geen essentiële informatie voor het te nemen besluit.

¹² Rond het IJsselmeer spelen bijvoorbeeld meerdere ontwikkelingen die kunnen leiden tot cumulatie van effecten, zoals versterking van de Afsluitdijk en de Houtribdijk, realisatie van de vismigratierivier in de Afsluitdijk, zandwinning in het IJsselmeer en aanpassing van het peilbesluit voor het IJsselmeer. Mogelijk kan een afwegingskader – naar analogie van het “Kader Ecologie en Cumulatie” (KEC) voor de Noordzee – behulpzaam zijn om te kunnen inspelen op risico’s en synergiemogelijkheden.

¹³ Inclusief streefpeilbesluiten die geen besluiten in de zin van de Waterwet zijn maar wel aanzienlijke gevolgen voor (moeras)natuur kunnen hebben.

¹⁴ Uit een aantal zienswijzen (o.a. Natuurmonumenten, Brabantse milieufederatie) blijkt dat in het werkveld onduidelijkheid bestaat over de potenties, kansen en risico’s van dit instrumentarium.

- De Commissie adviseert om, met het oog op de Nationale Omgevingsvisie en het regionale natuur- en waterbeleid, de in § 2.1 genoemde benadering om kansen en knelpunten in beeld te brengen te verbreden tot leefgebieden van soorten buiten beschermde (Natura 2000-)gebieden.¹⁵

Passende beoordeling

Met het oog op mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden is een Passende beoordeling opgesteld. De Passende beoordeling is goed leesbaar, overzichtelijk en pragmatisch van opzet. In een “voortoets” is een selectie gemaakt van beleidsuitspraken die passend beoordeeld moeten worden, op basis van een analyse of effecten op voorhand uitgesloten kunnen worden, of bij voorbaat mitigeerbaar zijn.¹⁶

In de Passende beoordeling is gebruik gemaakt van de ‘stoplicht-methode’.¹⁷ De analyse van mogelijke effecten is correct uitgevoerd en leidt tot de conclusie dat het stoplicht in sommige gevallen “op oranje” staat.¹⁸ In deze gevallen wordt gesteld dat eventuele negatieve effecten mitigeerbaar zijn. Voor die situaties zijn op hoofdlijnen mitigerende maatregelen beschreven. De Commissie plaatst hierbij de volgende kanttekeningen:

- De effecten zijn soms met onzekerheden omkleed en/of (te) optimistisch ingeschat, bijvoorbeeld van windparken op zee¹⁹, flexibilisering van het IJsselmeerpeil, peilbesluiten in het algemeen, zandsuppleties langs de kust en maatregelen waarbij verlies van areaal van habitats of leefgebied van soorten kan optreden.
- In veel gevallen gaat het om ingrepen in watersystemen waarbij de kwaliteit van habitat-typen of leefgebieden van soorten niet op orde is. Om die reden zijn verbetermaatregelen opgenomen in de Natura 2000-besluiten. Soms zullen maatregelen om significante effecten te voorkomen of herstel te realiseren niet effectief zijn op de locatie waar de ingreep plaatsvindt, maar mogelijk wel in de omgeving daarvan. Deze maatregelen zijn wellicht eerder als compensatie dan als mitigatie te beschouwen, waarmee een ADC-procedure aan de orde kan zijn.

¹⁵ Door koppeling van blauw en groen kunnen bijvoorbeeld maatregelen om de afname van de agro-biodiversiteit te keren (o.a. stelselherziening Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer) worden ondersteund.

¹⁶ Dit is in principe in strijd met de Natuurbeschermingswet 1998, die voorschrijft dat mitigerende maatregelen pas mogen worden betrokken bij de Passende beoordeling, maar dit leidt volgens de Commissie niet tot onjuiste conclusies.

¹⁷ Groen: negatieve effecten zijn uitgesloten; Oranje: significante negatieve effecten kunnen door maatregelen worden voorkomen; Rood: significante negatieve effecten kunnen niet worden uitgesloten.

¹⁸ Voor het niveau van een rijksstructuurvisie kan een Passende beoordeling het karakter hebben van een risicoanalyse. Dan moet worden aangetoond dat er geen onaanvaardbare risico's ontstaan, dus dat voldoende maatregelen beschikbaar zijn waarmee aantasting van natuurlijke kenmerken in vervolgbesluiten kan worden uitgesloten. Deze maatregelen kunnen dan in Passende beoordelingen voor vervolgbesluiten nader worden onderzocht. Indien echter onvoldoende maatregelen beschikbaar zijn om aantasting van de natuurlijke kenmerken te voorkomen volgt uit de Natuurbeschermingswet 1998 dat het voornemen alleen doorgang kan vinden als de ADC-toets wordt doorlopen.

¹⁹ In haar toetsingsadvies over het MER voor de Structuurvisie Wind op Zee heeft de Commissie aangegeven dat conclusies over de gevolgen van windparken op Natura 2000-gebieden nog onvoldoende onderbouwd zijn. Op p. 27 van de voor- toets (bijlage van de Passende beoordeling) is dit onderkend en is aangegeven dat hiertoe extra onderzoek wordt uitgevoerd. Met het “Kader Ecologie en Cumulatie” (KEC) wordt beoogd hierin te voorzien. Bij tervisielegging van het MER voor het NWP2 was het KEC nog niet beschikbaar. De Commissie heeft het KEC (maart 2015) betrokken bij de advisering over het MER voor de Kavelbesluiten Wind op Zee Borssele (rapportnummer 2965-56, 30 april 2015). In dit advies heeft de Commissie aangegeven dat met het KEC een belangrijke stap voorwaarts is gezet in de beschrijving en beoordeling van de cumulatieve effecten op zeezoogdieren en vogels van (ook toekomstige) windparken op zee. Zij plaatst daarbij nog wel enkele kanttekeningen.

De Commissie is van oordeel dat de Passende beoordeling op hoofdlijnen voldoende informatie biedt over de mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden en de instrumenten die kunnen worden ingezet om deze gevolgen te voorkomen/mitigeren. Zij constateert wel dat de omvang van de gevolgen nog moeilijk te overzien is en mogelijk onderschat wordt. Dit betekent dat ook de omvang van het in te zetten pakket aan mitigerende maatregelen nog onzeker is. Dit is van belang voor vervolgbesluiten.

- De Commissie adviseert om, rekening houdend met de kanttekeningen uit dit advies, te bepalen voor welke vervolgbesluiten nadere Passende beoordelingen nodig zijn, de mogelijkheden om effecten te mitigeren nader te analyseren en zo nodig te beoordelen welke consequenties eventuele ADC-procedures voor deze besluiten zullen hebben. Op basis hiervan kan een strategie worden ontwikkeld voor het omgaan met effecten op Natura 2000-gebieden bij vervolgbesluiten.

2.4 Monitoring en evaluatie

Het MER stelt in § 5.3.3 dat voor de monitoring van de gevolgen van beleidsuitspraken van het NWP2 kan worden aangesloten bij bestaande monitoringsprogramma's. De Commissie onderstreept dit belang maar adviseert nader uit te werken *hoe* dit gebeurt. Daarbij is de vraag aan de orde of de bestaande monitoringsinspanning altijd voldoet om ongewenste ontwikkelingen tijdig te signaleren zodat tijdig kan worden bijgestuurd²⁰.

- De Commissie adviseert bij de concretisering van de nieuwe beleidsuitspraken:
 - na te gaan *hoe en waarvoor* de bestaande monitoringsinspanningen gebruikt kunnen worden, rekening houdend met de wens tot snelle signalering van ongewenste ontwikkelingen;
 - te bezien of de bestaande monitoring voldoende is ingericht om de effecten tijdig en adequaat te kunnen vaststellen en deze zo nodig aan te passen;
 - aan te geven welke maatregelen 'achter de hand' worden gehouden in geval bijsturing nodig blijkt te zijn.

²⁰ Bij de biologische monitoring in het kader van het Netwerk Ecologische Monitoring/Monitoring Waterstaatkundige Toestand des Lands (NEM/MWTL) kan bijvoorbeeld gedacht aan het inbouwen van 'alert limits' voor snelle detectie van ongewenste ontwikkelingen.

3. Deelplannen behorend bij het Nationaal Waterplan

3.1 Stroomgebiedsbeheerplannen (SGBP)

Algemeen

Bij de SGBP zijn aan de m.e.r.-procedure keuzeprocessen met stakeholders²¹ vooraf gegaan waarin op (deel)stroomgebiedsniveau keuzes zijn gemaakt. Deze gebiedsprocessen bleken al eerder een succesvolle methode om bottom-up een afweging van de verschillende belangen en (bestuurlijk) draagvlak voor maatregelen te verkrijgen. Het milieubelang heeft daarin een belangrijke plek: aanleiding en doel van de plannen zijn voor een deel al georiënteerd op het oplossen of voorkómen van milieuproblemen. In het MER is als gevolg daarvan echter geen ruimte overgebleven voor alternatievenontwikkeling en -afweging.

Doelstellingen en doelrealisatie

Doordat het NWP2 zich richt op een beperkte planperiode bevat het plan geen expliciete langetermijnvisie voor de waterkwaliteit. De “KRW-factsheets”²² geven voor alle “waterlichamen” (inclusief grondwaterlichamen) een beschrijving van doelstellingen, huidige situatie en te nemen maatregelen. De Commissie mist in het MER de *integrale* analyse van de huidige waterkwaliteit, trends en prognoses voor doelrealisatie.²³ Deze integrale analyse zou duidelijkheid moeten bieden over de effectiviteit van het vigerende beleid en de uitgevoerde maatregelen, en daarmee ook over de knelpunten in de waterkwaliteit voor het voldoen aan de vereisten van de KRW in 2027. De Balans voor de Leefomgeving 2014²⁴ van het PBL maakt duidelijk dat niet alle KRW-doelen voor 2027 haalbaar zullen zijn en dat vooral nutriënten en ‘nieuwe stoffen’²⁵ een knelpunt in de waterkwaliteit vormen. Ook in de tussentijdse rapportage van de ex ante evaluatie van de KRW door het PBL wordt gesteld dat de waterkwaliteit verbetert, maar dat bij ongewijzigd beleid in veel wateren de KRW-doelstellingen niet gehaald zullen worden. Volgens het PBL betekent dit onder meer dat soms expliciete (gebiedsgerichte) keuzes gemaakt moeten worden tussen landbouw en natuur.

De besluitvorming over het NWP2 (en SGBP) is volgens de Commissie een belangrijk moment voor de afweging of aanvullende maatregelen nodig zijn om de waterkwaliteit te verbeteren en de KRW-doelstellingen te realiseren. Het MER biedt weinig aanknopingspunten voor deze afweging. Er zijn geen (generieke) maatregelen beschreven, aanvullend op het bestaande beleid, om de belangrijkste waterkwaliteitsknelpunten te verminderen. Gezien de knelpunten ligt een (inhoudelijke) motivering daarvan voor de hand, maar deze ontbreekt in het NWP2 en het MER. Het uitgangspunt is dat in 2021 wordt gezien of het nodig is om een beroep te doen op de mogelijkheid die de richtlijn biedt voor doelverlaging. Het doorschuiven van deze

²¹ Op pag. 17–18 is toegelicht hoe deze processen zijn ingericht en welke stakeholders hierbij zijn betrokken.

²² De factsheets voor KRW-oppervlaktewaterlichamen en -grondwaterlichamen zijn – als onderdeel van de ontwerp-Stroomgebiedsbeheerplannen – openbaar gemaakt via <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/>

²³ In het MER is in hoofdstuk 4 wel een samenvattende tabel opgenomen van doelrealisatie voor de chemische waterkwaliteit. Een samenvattend beeld van KRW-doelrealisatie voor a) de ecologische toestand (o.a. biologisch, fysisch-chemisch en overige stoffen), b) beschermde gebieden en c) het principe van geen achteruitgang, ontbreekt echter. De factsheets zouden hiervoor de basisinformatie moeten leveren.

²⁴ Deel 6: Waterkwaliteit en waterveiligheid

²⁵ Zoals medicijnresten, hormoonverstorende stoffen, microplastics en nanodeeltjes

discussie naar de evaluatie van het mest- en/of bestrijdingsmiddelenbeleid en/of naar volgende planperiode (2021–2027) is op basis van de KRW mogelijk. Dit lijkt echter risicovol, gezien de responstijd van (aanvullende) maatregelen gericht op het realiseren van een goede ecologische toestand in 2027.²⁶

In het najaar van 2015 verschijnt een nieuwe ex-ante evaluatie van de SGBP. Deze evaluatie heeft tot doel het nu nog ontbrekende integrale inzicht in de huidige toestand en trends wel te bieden. Binnen de termijn van de inspraakprocedure van de ontwerp-SGBP heeft het PBL tussentijdse resultaten gepresenteerd van de ex ante evaluatie, zodat waterbeheerders en het Rijk de resultaten eventueel kunnen gebruiken voor aanpassingen van de plannen bij het definitief maken ervan eind 2015. Dit kan gevolgen hebben voor het voorliggende en/of het volgende NWP, het regionale waterbeleid van provincies en waterbeheerders (inclusief Rijkswaterstaat voor de rijkswateren), de evaluatie van het mestbeleid en het bestrijdingsmiddelenbeleid en de Nationale Omgevingsvisie.

- De Commissie adviseert om de ex ante evaluatie van de Stroomgebiedsbeheerplannen te betrekken bij de definitieve besluitvorming over het NWP en de SGBP en de agendavorming voor de Nationale Omgevingsvisie, zodat deze informatie een rol kan spelen in de maatschappelijke discussie over het waterkwaliteitsbeleid.

3.2 Overstromingsrisicobeheerplannen (ORBP)

Net als voor de SGBP zijn de in de ORBP opgenomen maatregelen tot stand gekomen op basis van gebiedsprocessen met stakeholders. Van de ruimtelijk relevante maatregelen uit de ORBP is een groot deel reeds in uitvoering en/of zijn reeds m.e.r.-procedures doorlopen. De uitwerking van de ORBP in het MER geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

3.3 Beleidsnota Noordzee

Doelstellingen en ambities

De Beleidsnota Noordzee bevat een langetermijnvisie en benoemt de belangrijkste thema's met het oog op ontwikkelingen die de komende jaren/decennia op de Noordzee spelen. Een programma van maatregelen in het kader van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) maakt onderdeel uit van de beleidsnota. Het Nederlandse deel van de Noordzee wordt intensief gebruikt voor verschillende functies en herbergt bovendien belangrijke en kwetsbare ecosystemen. De beleidsnota onderstreept het belang van een goede afstemming tussen functies en zorgvuldige en transparante afweging van belangen. Hiervoor is onder meer een afwegingskader opgenomen, dat wordt gebruikt om individuele vergunningaanvragen te beoordelen.

²⁶ Verschillende zienswijzen gaan in op de huidige knelpunten in de waterkwaliteit en vragen om aanvullende maatregelen. Zienswijzen van Natuurmonumenten, Sportvisserij Nederland, Unie van Waterschappen, VEWIN, Brabantse milieufederatie, Provincie Limburg, Brabantse waterschappen en de waterschappen Reest en Wieden, Roer en Overmaas, Zuiderzeeland vragen o.a. aandacht voor meer concrete effectieve maatregelen en integrale beleidsontwikkeling voor de Nitraatrichtlijn, gewasbeschermings- en toelatingsbeleid, geneesmiddelen en microplastics.

Uit de beleidsnota en het MER blijkt dat voor veel gebruiksfuncties sprake is van ambities ten aanzien van nieuwe activiteiten naast het voortzetten of uitbreiden van bestaande activiteiten. Ook uit de zienswijzen blijkt dat er sprake is van verschillende belangen en wensen ten aanzien van het gebruik van de Noordzee.²⁷ Daarnaast gelden voor de Noordzee niet alleen doelstellingen en ambities voor behoud, maar ook voor herstel van mariene natuurwaarden. De veelheid aan ontwikkelingen in het Noordzeegebied kan leiden tot zowel kansen als het ontstaan of vergroten van knelpunten. De Commissie constateert dat het MER geen integrale analyse bevat, die rekening houdt met ecologische knelpunten of ingaat op potentiële conflicterende functies en belangen.

Voornemen en alternatieven

Het MER bevat een beschrijving van het keuzeproces voor de Beleidsnota Noordzee en de uitkomsten daarvan. Voor de activiteiten die uit dit proces zijn voortgekomen zijn geen alternatieven opgenomen. De ontwikkelingen ten aanzien van gebruiksfuncties, in samenhang met de natuurdoelstellingen voor de Noordzee en de bestaande situatie, vragen volgens de Commissie (voor de langere termijn) om een beschouwing van strategische alternatieven voor nieuwe én bestaande activiteiten. Daarbij zouden niet alleen locatiealternatieven aan de orde moeten komen maar ook alternatieven qua prioritering van activiteiten, hoeveelheden en tijdshorizon. Ter illustratie:

- CO₂-opslag: uitgangspunt is dat er voldoende ruimte is voor CO₂-opslag. De vraag wordt niet gesteld hoeveel *geschikte* ruimte de geologische situatie biedt en wat de randvoorwaarden zijn voor opslag en aanwezige ruimteclaims voor andere gebruiksfuncties.
- Olie- en gaswinning: uitgangspunt is dat voorraden zoveel mogelijk benut worden. Er zijn geen alternatieven beschouwd waarbij een relatie wordt gelegd met toekomstige energiebehoeftes en andere mogelijkheden om in deze behoeftes te voorzien. Dit kan leiden tot een ander ruimtebeslag en/of een grotere spreiding ervan in de tijd.
- Windenergie: locaties voor windparken op zee zijn overgenomen uit de Structuurvisie Wind op Zee. Het aanwijzen van locaties voor windparken binnen de 12-mijlszone wordt doorgeschoven naar een partiële herziening van het NWP2. In beide gevallen is/wordt geen onderzoek verricht naar de mogelijkheden voor (en milieueffecten van) windenergie op het gehele Nederlandse Continentaal Plat (NCP). Inzicht in de meest geschikte locaties voor windenergie vanuit natuur- en milieuoogpunt, in samenhang bezien met overige functies op het NCP, ontbreekt daardoor.²⁸ Hier komt bij dat de regels rond medegebruik en doorvaart van windparken mogelijk worden aangepast.²⁹ Zo ontstaat het risico van suboptimale keuzes over ruimtelijk gebruik van het Noordzeegebied op langere termijn.
- Zandwinning: uitgegaan wordt van zandwinning op basis van zo laag mogelijke winkosten. Dit kan conflicteren met natuur- en milieubelangen. Ook kan het op gespannen voet staan met de functionele eisen vanuit de toepassing van dit zand. Daarnaast lijkt geen

²⁷ Zie de zienswijzen van Provincie Zeeland, het Watersportverbond, Havenbedrijf Rotterdam, NOGEPa, Sportvisserij Nederland en VisNed.

²⁸ In haar adviezen over het MER voor de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en de Structuurvisie Windenergie op Zee heeft de Commissie reeds geconstateerd dat een goede onderbouwing ontbreekt van de meest geschikte (combinatie van) locaties voor windenergie vanuit energieopbrengst en natuur- en milieuoogpunt.

²⁹ De ontwerp-Beleidsnota Noordzee geeft aan in § 4.3. dat eind 2015 wordt besloten over het (onder voorwaarden) toestaan hiervan. Doorvaart en/of medegebruik kan onder andere gevolgen hebben voor natuur (een vogel-aantrekkende werking door visserij leidt tot een verhoogde kans op vogelslachtoffers) en scheepvaartveiligheid.

rekening gehouden te worden met zandbehoefte op de langere termijn. Bij versnelde zeespiegelstijging zou deze sterk kunnen toenemen.

- Natuur: de huidige mariene natuur staat al onder druk terwijl de Vogel- en Habitatrichtlijn, KRM en internationale verdragen ook verbeter- en herstelmaatregelen vragen. Er is geen alternatief in beschouwing genomen waarbij maximaal wordt ingezet op natuurbelevingen.

Milieueffecten

In het MER is een aantal beleidsuitspraken uit de Beleidsnota Noordzee afzonderlijk beoordeeld op milieueffecten³⁰. Deze uitspraken leiden volgens tabel 18 van het MER tot negatieve effecten op natuur (mariene soorten), waterkwaliteit, landschap en diverse gebruiksfuncties. In de begeleidende tekst bij tabel 18 worden de effecten op natuur over het algemeen gekwalificeerd als “mitigeerbaar” op basis van de Passende beoordeling. Zoals in § 2.3.2 aangegeven plaatst de Commissie hier kanttekeningen bij.

In tabel 19 zijn de cumulatieve effecten van het NWP2 en de Deltabeslissingen weergegeven. De cumulatieve effectbeoordeling is algemeen en veelal per saldo positief, zonder dat dit altijd navolgbaar onderbouwd is. De overwegend positieve eindscore kan de aandacht af leiden van de knelpunten die zich desondanks (kunnen) voordoen.³¹ Daarnaast zijn de milieueffecten vergeleken met de huidige situatie en geven daardoor geen indicatie van doelrealisatie. Zowel voor de waterkwaliteit als voor natuur gelden concrete (verbeter)doelen, waarvan onduidelijk is in hoeverre deze met het onderhavige voornemen worden gerealiseerd.

Binnen de planperiode van het NWP2 leiden de genoemde ontwikkelingen mogelijk niet tot knelpunten of conflicterende situaties. Gezien de veelheid aan ontwikkelingen op de Noordzee en de doelstellingen voor waterkwaliteit en natuur bestaat volgens de Commissie het risico dat er op de langere termijn onvoldoende ‘ontwikkelingsruimte’ is voor de realisatie van alle doelstellingen en ambities.

- De Commissie adviseert om, ten behoeve van de voorbereiding van de Nationale Omgevingsvisie, aanvullend op het MER en de Passende beoordeling:
 - een nadere analyse uit te voeren naar de ruimte voor milieu en realisatie van de diverse ambities voor de Noordzee;
 - op basis daarvan te beoordelen of dit (op langere termijn) leidt tot mogelijke conflicten en/of risico's op aanzienlijke milieugevolgen die noodzaken tot het maken van keuzes, c.q. het stellen van prioriteiten.

³⁰ Olie- en gaswinning, CO₂-opslag, duurzame energie (windparken), winning oppervlaktedelfstoffen en kabels en leidingen.

³¹ Op p. 63 van het MER wordt gesteld dat de individuele beleidsuitspraken op systeemniveau (de gehele Noordzee) relatief kleine effecten hebben, maar dat cumulatie van deze effecten nadrukkelijk aandacht verdient. Het Kader Ecologie en Cumulatie (KEC) zal hierin een belangrijke rol kunnen vervullen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: de minister van Infrastructuur en Milieu en de staatssecretaris van Economische Zaken

Bevoegd gezag: de minister van Infrastructuur en Milieu en de staatssecretaris van Economische Zaken

Besluit: vaststellen van het Nationaal Waterplan 2016–2021

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor onder andere categorie C15.1, C16.2, C17.2, D3.2 en D22.2

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: Het Nationaal Waterplan 2016–2021 bevat de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en geldt voor de ruimtelijke aspecten als structuurvisie. In het NWP2 wordt tevens het beleid voor de Noordzee vastgesteld. Ook de Stroomgebiedsbeheerplannen (SGBP) en Overstromingsrisicobeheerplannen (ORBP) voor Rijn, Maas, Schelde en Eems worden vastgesteld als onderdeel van het NWP2. Daarmee is het NWP2 ook kaderstellend voor maatregelen die voortvloeien uit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR).

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 22 december 2014

ter inzage legging MER: 23 december 2014 t/m 22 juni 2015

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 19 november 2014

toetsingsadvies uitgebracht: 14 juli 2015

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:

ir. J.J. Bakker

dr. J.H. van den Berg

ir. P. van der Boom

drs. G.B. Dekker

ir. J.H.J. van der Gun

drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)

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

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

ing. R.L. Vogel

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel

7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

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:

- PlanMER Nationaal Waterplan 2, Arcadis, 21 november 2014;
- Passende beoordeling Natuurbeschermingswet 1998 bij het Nationaal Waterplan 2016–2021 (NWP2), Arcadis, 21 november 2014;
- Ontwerp Beleidsnota Noordzee 2016–2021, Ministerie van Infrastructuur en Milieu/Ministerie van Economische Zaken, december 2014;
- Ontwerp Nationaal Waterplan 2016–2021, Ministerie van Infrastructuur en Milieu/Ministerie van Economische Zaken, december 2014;
- Ontwerp Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012–2020 (deel 3), Ministerie van Infrastructuur en Milieu/Ministerie van Economische Zaken, december 2014;
- Overstromingsrisicobeheerplan voor het stroomgebied van de Eems, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, december 2014;
- Overstromingsrisicobeheerplan voor het stroomgebied van de Maas, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, december 2014;
- Overstromingsrisicobeheerplan voor het stroomgebied van de Rijn, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, december 2014;
- Overstromingsrisicobeheerplan voor het stroomgebied van de Schelde, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, december 2014;
- Ontwerp stroomgebiedbeheerplan Eems 2016–2021, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, december 2014;
- Ontwerp stroomgebiedbeheerplan Maas 2016–2021, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, december 2014;
- Ontwerp stroomgebiedbeheerplan Rijn 2016–2021, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, december 2014;
- Ontwerp stroomgebiedbeheerplan Schelde 2016–2021, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, december 2014;
- Balans van de leefomgeving 2014, Planbureau voor de leefomgeving, 2014 (Deel 6: Waterkwaliteit en waterveiligheid);
- Waterkwaliteit nu en in de toekomst, tussentijdse rapportage ex-ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water, PBL-notitie, 27 mei 2015.

De Commissie heeft kennis genomen van 54 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 26 juni 2015 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Tweede Nationaal Waterplan (NWP2)**

ISBN: 978-90-421-4061-5



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

