

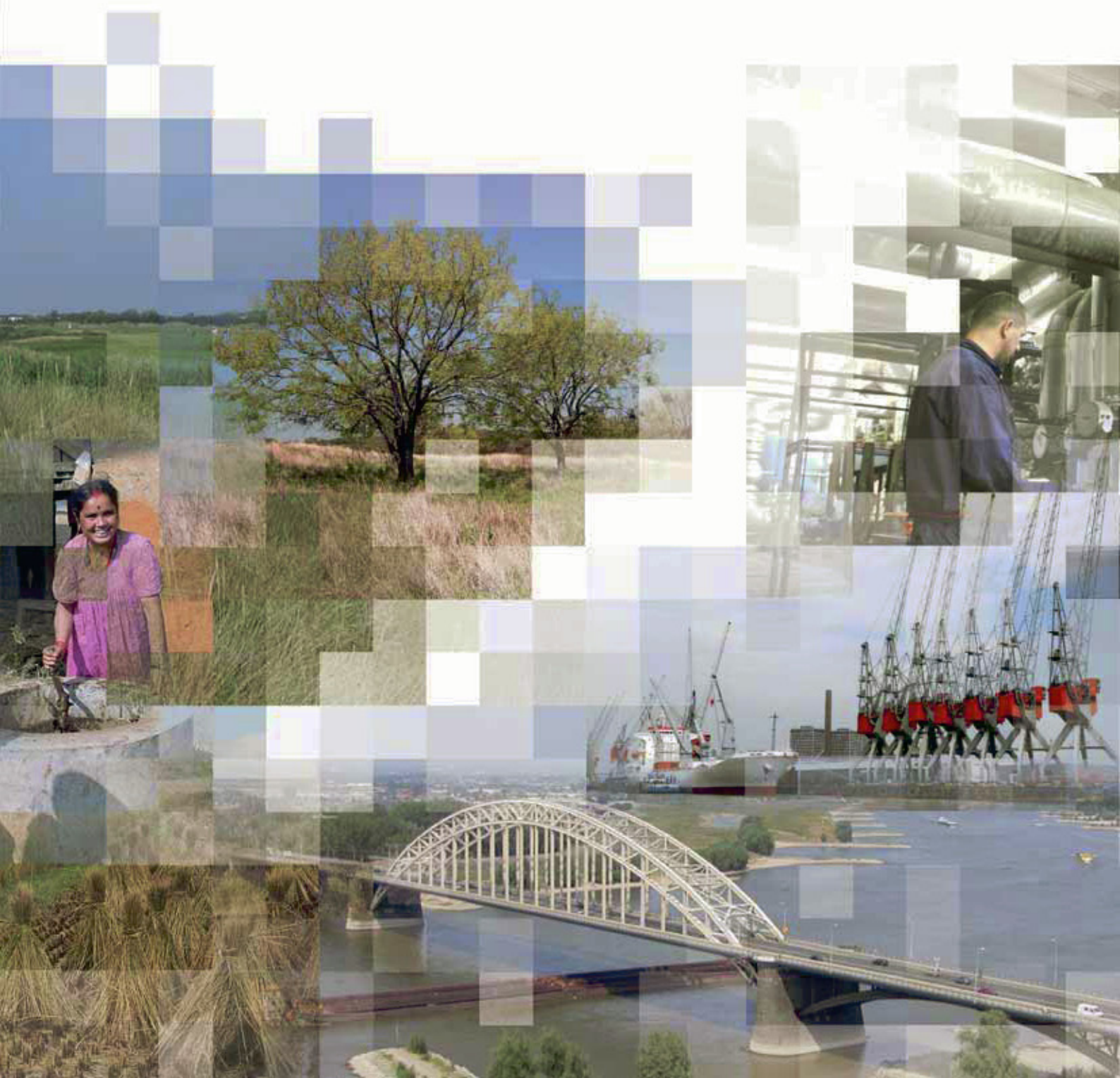


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Deltaprogramma

**Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectonderzoek
voor het Deltaprogramma 2015**

18 oktober 2013 / rapportnummer 2562-150



1. Hoofdpunten van het milieueffectonderzoek

Onder regie van de Deltacommissaris wordt gewerkt aan het Deltaprogramma. In 2015 zal aan de hand daarvan worden besloten over vijf richtinggevende en onderling samenhangende deltabeslissingen (waterveiligheid, zoetwaterstrategie, ruimtelijke adaptatie, Rijn–Maasdelta en peilbeheer IJsselmeergebied). In tussenstappen wordt hier naar toegewerkt, met ondermeer het jaarlijks op Prinsjesdag uitbrengen van het Deltaprogramma. De Commissie voor de m.e.r. (hierna ‘de Commissie’)¹ is door de Deltacommissaris gevraagd te adviseren in dit – veelomvattende – keuzeprocess.

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het milieueffectrapport² (MER). Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- Onderbouwing van reeds gemaakte keuzen en de criteria die daarbij bepalend zijn geweest. Dit is vooral van belang bij het thema waterveiligheid, aangezien daarbij een nieuwe normering wordt gehanteerd. Beschrijf hoe de nieuwe normering zich verhoudt tot de huidige en motiveer of en zo ja op welke wijze in deze fase de milieubelangen zijn meegewogen. Geef duidelijk aan hoe de gevolgen van calamiteiten in beeld worden gebracht.
- Beschrijving per deltabeslissing/strategie van het samenhangende pakket aan keuzes, waarbij aangegeven wordt waar het principiële uitspraken, strategische keuzes of concrete maatregelen betreft.
- Beschrijving van belangrijke alternatieve keuzes die in het voortraject zijn afgefallen. Geef aan welke milieuargumenten daarbij een rol hebben gespeeld.
- Geef een overzicht van de relevante en realistische alternatieve keuzes, die in het maatschappelijke of wetenschappelijke debat een rol spelen. Overweeg om die als volwaardig alternatief mee te nemen in het MER.
- De Commissie adviseert voor alle Deltabeslissingen een eenduidig referentiescenario uit te werken, waarin het huidig beleid – bijvoorbeeld tot 2050 – wordt voortgezet.
- Beschrijving van de milieugevolgen van de gemaakte keuzes en alternatieven inclusief een voortoets Passende beoordeling waarin de risico’s voor Natura 2000-gebieden in beeld worden gebracht. Zet deze gevolgen af tegen de gevolgen van de referentiesituatie.
- Het Deltaprogramma is veelomvattend en complex, en dat zal ook gelden voor het MER. Dat vraagt om een heldere structuur en taalgebruik, zodat de leesbaarheid voor burgers en bruikbaarheid voor bestuurders/politici wordt gewaarborgd. In nog sterkere zin geldt dit voor de samenvatting van het MER.

De Commissie bouwt in haar advies voort op de documenten als genoemd in bijlage 1 van dit advies.

¹ 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 onder ‘Advisering’ of door in het zoekvak het projectnummer 2562 in te geven.

² Gesproken wordt over milieueffectenrapport, maar mogelijk zal een en ander worden opgenomen in een Milieueffectonderzoek en/of bouwstenenrapport.

Het onderhavige advies richt zich voornamelijk op het milieueffectonderzoek ten behoeve van het Deltaprogramma, dat zal worden uitgevoerd volgens de vereisten van een planMER. Na de in deze paragraaf al genoemde essentiële informatie die het milieueffectrapport (MER) moet bevatten, wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de vraagstelling aan de Commissie, de rapportage van de milieu-effecten en de inhoudelijke onderbouwing van de keuzen in het DP2015. In de daarop volgende hoofdstukken geeft de Commissie een aantal aandachtspunten voor elk van de 5 (concept) Deltabeslissingen (hoofdstuk 3 t/m 7) en de 6 gebiedsgerichte voorkeursstrategieën (hoofdstuk 8). De aandachtspunten van de Commissie zijn gespecificeerd naar principiële uitspraken, strategische keuzes en concrete maatregelen. Deze driedeling is indicatief, uitgaande van de interpretatie van de stukken die de Commissie bij haar advisering heeft betrokken. Tenslotte is in hoofdstuk 9 een aantal overige aandachtspunten opgenomen.

2. Vraagstelling en rol van dit advies

De Commissie heeft van de Deltacommissaris het verzoek gekregen om te adviseren over een aantal onderwerpen in relatie tot het Deltaprogramma, aansluitend bij de fase waarin dit zich momenteel bevindt:

1. De rapportage over de milieueffecten: aandachtspunten voor het (definitieve) plan van aanpak voor het milieueffectonderzoek en adviezen voor de opbouw van het resulterende “Bouwstenen-rapport”.
2. De inhoudelijke onderbouwing van de keuzen die in het Deltaprogramma 2015 hun beslag krijgen: aanbevelingen voor de vergelijkingssystematiek voor voorkeursstrategieën, werkwijze van scoping en alternatieven.

Daarnaast adresseert de Commissie punten die in haar ogen in het verdere proces van belang kunnen zijn, mede in relatie tot het advies dat zij in 2012 heeft uitgebracht.³

Leg in het Deltaprogramma een duidelijke relatie met de opvolger van het NWP, waar méér thema's aan de orde zijn dan in het Deltaprogramma, waaronder KRW-maatregelen en de implementatie van de KRM.

De Commissie constateert dat het plan van aanpak op veel punten niet concreet is, bijvoorbeeld de rol van alternatieven bij de trechtering. In dit advies is geprobeerd een en ander concreter te maken om grip te krijgen op de mogelijke milieueffecten; er is echter niet gestreefd naar compleetheid. De Commissie beschouwt dit als een aanzet.

2.1 Aandachtspunten voor het plan van aanpak

Uit het plan van aanpak en andere stukken blijkt dat het milieuonderzoek zich richt op strategieën en keuzes op verschillende abstractieniveaus. De vijf Deltabeslissingen omvatten ‘hoofdkeuzes’, die (via mogelijke strategieën en kansrijke strategieën) richtinggevend zijn

³ Advies over het Deltaprogramma 2012 (13 oktober 2011; rapportnummer 2562-58).

voor zes gebiedsgerichte voorkeursstrategieën.⁴ Deze zijn vervolgens bepalend voor concrete maatregelpakketten en ontwikkelpaden. Binnen deze structuur van ‘beleidsperspectieven’ wordt vervolgens onderscheid gemaakt in principiële uitspraken, strategische keuzen en concrete maatregelen. Deze verschillende niveaus van besluitvorming maken het niet eenvoudig om een goed beeld te krijgen van de ‘scoping’, de vergelijking van alternatieven en de samenhang. Om tot een helder beeld van de milieugevolgen te komen acht de Commissie de volgende punten van belang:

- Principiële uitspraken:
 - o Maak duidelijk om welke uitspraken het gaat, hoe deze zijn onderbouwd, of er alternatieven in beeld zijn geweest en zo ja, op grond van welke (milieu)criteria die zijn afgevallen.
 - o Gesteld wordt dat bij de uitspraken nog geen ingreep-effectrelatie valt te leggen maar dat ze wel raken aan de doelen voor duurzame ontwikkeling waaronder milieukwaliteit. De gevolgen voor milieukwaliteit dienen wel op het hierbij passende niveau te worden ingeschat om de potentiële reikwijdte van de principiële uitspraken te beoordelen.
- Strategische keuzen en concrete maatregelen:
 - o Geef per thema aan om welke strategische keuzes of concrete maatregelen het gaat, of in het voortraject (voor milieueffecten onderscheidende) alternatieven afgevallen zijn en hoe dat gemotiveerd is.
 - o In sommige gevallen lijkt al te zijn voorgesorteerd op een voorkeursstrategie. Geef duidelijk aan welke rol het milieubelang daarbij heeft gespeeld?

De Commissie is van oordeel dat onder Reikwijdte en Detailniveau (hoofdstuk 3 en 4 van het PVA) een goede aanpak is geschetst. De scope van het milieueffectonderzoek komt in paragraaf 3.1 aan de orde, en wordt bepaald door vier factoren. De uitleg die gegeven wordt bij het derde punt (scope wordt bepaald door de aard van de uitspraken, keuzes en maatregelen) behoeft enige uitleg.

2.2 Definiëring referentiesituatie

Het is van belang dat helder is wat wel en niet beschouwd wordt als onderdeel van de referentiesituatie. Het plan van aanpak is op dit punt niet duidelijk. Zo zijn maatregelen die genomen moeten worden op grond van de derde toetsing waterkeringen, zoals de verbeteropgave met betrekking tot de piping problematiek niet tot de referentie gerekend, terwijl zij deel uitmaken van de autonome ontwikkeling. Van een aantal andere maatregelen, waarvan de uitvoering nog niet in detail bekend is, maar waarvan de uitvoering vaststaat, zoals de uitvoering van het kierbesluit Haringvliet en het onderhoud van de zandmotor die voor de Hondsbossche en Pettemer Zeewering wordt aangelegd, is niet duidelijk of ze onderdeel uitmaken van het Deltaprogramma of niet. Het NWP stelt dat het suppletievolume op de kust opgevoerd moet worden naar 20 miljoen m³ per jaar om het kustfundament mee te laten groeien met de zeespiegelstijging. Dat is dus een “autonome ontwikkeling”. Desondanks

⁴ Structuur van het Deltaprogramma 2014 is bijna maar niet helemaal gelijk aan de voorgenomen opzet van het Deltaprogramma 2015. Zo wordt in het DP 2014 gesproken over een 6e concept deltabeslissing (strategische keuzes Zandig kuststelsel) die in voorgestelde opzet voor DP 2015 ontbreekt, en is sprake van een extra kansrijke strategie (zoetwater).

wordt voorgesteld om de huidige praktijk van 12 miljoen m³ per jaar als uitgangspunt in de referentie te beschouwen (blz. 5 Bijlage A7 – Deltaprogramma Kust: Uitwerking kansrijke strategieën).

De Commissie adviseert voor alle Deltabeslissingen een eenduidig referentiescenario uit te werken, waarin het huidig beleid – bijvoorbeeld tot 2050 – wordt voortgezet.

2.3 Aanbevelingen vergelijkingssystematiek, effectbepaling en alternatieven

Vergelijkingssystematiek

De vergelijkingssystematiek (VGS) is oorspronkelijk opgezet om van mogelijke strategieën naar kansrijke strategieën naar voorkeursstrategieën te komen. De Commissie heeft begrepen dat onderdelen van de VGS gebruikt zullen worden voor de milieueffectbeoordeling. De VGS is daarvoor in de huidige vorm mogelijk te omvangrijk. Overweeg een aangepaste VGS te hanteren, toegespitst op het detailniveau (dat kan verschillen tussen bijvoorbeeld strategische keuzen en concrete maatregelen), de milieuaspecten en geschikt om de milieueffecten goed zichtbaar te maken.

De memo “Vergelijkingssystematiek 3.0 – bijlagen” geeft hiervoor al een goede aanzet. De criteria zijn in termen van milieueffectbeoordeling nog niet voldoende SMART geformuleerd en/of niet voldoende onderscheidend.⁵

De Commissie waardeert dat de subcriteria zich naast risico’s ook richten op kansen waaronder meekoppelingsmogelijkheden. Dit laatste punt lijkt nu vooral voor de economische aspecten uitgewerkt, en nog niet voor aspecten rondom fysieke leefomgeving. De Commissie adviseert dit nader uit te werken en daarbij expliciet aandacht te besteden aan Natura 2000- en KRW-doelen.⁶

Om de vergelijking van milieueffecten hanteerbaar te houden suggereert de Commissie om het studiegebied op te knippen in watersystemen. Met de zes gebieden die worden onderscheiden is een goede stap gezet. Er is echter overlap. Gebiedsgerichte voorkeursstrategie 5 betreft de gehele Noordzeekust, terwijl men van plan is ook aparte voorkeursstrategieën voor de Zuidwestelijke Delta en de Waddenzee te maken. De zeearmen in de Zuidwestelijke Delta vormen met de Zeeuwse kust één zandsysteem. Uiteraard is er een samenhang tussen delen van de kust door langstransport van zand, maar de inshore-offshore uitwisseling is veel groter, zeker bij toename van de zeespiegelstijging. Dit is voor de milieueffectbeoordeling mogelijk een belangrijk gegeven. Het kan daarom beter zijn om voorkeursstrategie 5 te beperken tot de Schone Kust.

Aandachtspunten Effectbepaling

Ten aanzien van de effectbeoordeling adviseert de Commissie :

- Om eerst de mogelijke ingreep-effectrelaties helder in beeld te brengen. De Commissie begrijpt dat de in ontwikkeling zijnde effectprotocollen hier sturing aan geven. De Com-

⁵ Voorbeeld: liever geen “verandering in natuurwaarden” maar “verandering in oppervlakte, samenhang en kwaliteit”.

⁶ In het Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland dat het Kabinet op 18 september 2013 met provincies heeft gesloten wordt expliciet verwezen naar het deltaprogramma voor meekoppeling van natuurdoelen om het natuurnetwerk Nederland te realiseren.

missie acht de benadering systeem- en procesgericht waarbij nog een uitwerkings- en verdiepingsslag nodig zal om de relevante effectroutes te identificeren en de effectbeoordeling in perspectief te plaatsen (ernst van de effecten).

- De effecten waar mogelijk en zinvol (semi-)kwantitatief te beoordelen; bij de waardering van effecten moet de omvang/ernst van effecten los worden gezien van mogelijkheden om effecten te mitigeren.
- De VGS 3.0 maakt in de meeste gevallen al een helder onderscheid tussen beoogde effecten (doelbereik) en bijkomende effecten. Milieueffecten komen zowel terug bij de beoogde effecten als bij de bijkomende effecten. In het geval van natuur geeft de Commissie de volgende indeling in overweging: 1) bijdrage aan Natura 2000-doelen, 2) risico's voor Natura 2000-gebieden (bevindingen uit de voortoets Passende beoordeling), 3) ruimte, samenhang en kwaliteit overige EHS-gebieden en 4) aquatische natuur/natuurdoelen KRW.
- Breng een helder onderscheid aan tussen effecten op te *behouden* waarden en effecten op te *ontwikkelen* waarden (bijvoorbeeld een ingreep die een beoogde verbeterdoelstelling in de weg staat).⁷

Alternatieven

De rol van de alternatieven bij trechtering van mogelijke strategieën via kansrijke strategieën naar voorkeursstrategieën is moeilijk te beoordelen, want er is weinig bekend over de alternatieven die gedurende dit proces – al of niet onderbouwd – zijn afgefallen. Aanbevolen wordt om de gevolgde trechtering goed uit te leggen en vooral de rol van het milieubelang daarin expliciet te maken.

De scope van relevante alternatieven wordt enerzijds bepaald door een verkenning van kansrijke strategieën, zoals die in het Deltaprogramma zijn benoemd. Anderzijds onderbouwt het planMER de milieuoverwegingen achter de te nemen Deltabeslissingen. Vanuit dat perspectief adviseert de Commissie om relevante en realistische alternatieven die mogelijk in het wetenschappelijk of maatschappelijke debat rond de voorgenomen deltabeslissingen een rol spelen bij het MER te betrekken.

De Commissie adviseert alternatieven zo te kiezen dat ze realistisch zijn maar wel de extremen tonen in hun effecten op het milieu, zodat er een goed zicht komt op de bandbreedte van de milieueffecten.⁸ In veel gevallen ligt het voor de hand dat van de twee uitersten van het speelveld de milieueffecten met elkaar worden vergeleken. Het ecologisch meest optimale – met inbegrip van kansrijke meekoppelprojecten water en natuur – versus het economisch (in de zin van kostenefficiënt of economische potentie) meest optimale alternatief. De Commissie acht dit zinvoller dan bijvoorbeeld een milieueffect-vergelijking in het rivierengebied tussen de scenario's "doe meer met dijken" en "ruimte voor de rivieren plus": dat zijn wel twee uitersten in oplossingsrichting vanuit de doelstelling van waterveiligheid, maar dat hoeft niet zo te zijn wat betreft de milieueffecten.

⁷ Een Ingreep kan bijvoorbeeld bijdragen aan de Natura 2000- en/of KRW-doelen ('offensief') maar ook getoetst moeten worden aan de geldende beschermingsregimes ('defensief').

⁸ Het voorbeeld dat op blz. 16 wordt gegeven "Het geheel voorkomen van verzilting in West Nederland vs. helemaal niets doen" voldoet hier niet aan, omdat dit twee irreële opties voor alternatieven betreft. Ecologie en economie staan vaak op gespannen voet met elkaar.

De Commissie adviseert als een zelfstandig alternatief een referentiescenario uit te werken waarin het huidige beleid wordt doorgezet.

3. Deltabeslissing Waterveiligheid

De Commissie heeft na lezing van het plan van aanpak en de stukken over het Deltaprogramma een aantal aandachtspunten geadresseerd en adviseert hier in het bouwstenenrapport op in te gaan.

3.1 Principiële uitspraken

- In het plan van aanpak wordt voorgesorteerd op meerlaagsveiligheid, zonder dat op de verantwoording/argumentatie wordt ingegaan. Hoofdstuk 3 van het advies van de Commissie over het Deltaprogramma 2012⁹ geeft uitgebreid handvaten hoe hier goed invulling aan te geven. De Commissie adviseert die verantwoording/argumentatie in het MER/Deltaprogramma op te nemen.¹⁰
- Onderbouw in het planMER de (milieu) meerwaarde van het nieuwe waterveiligheidsbeleid gebaseerd op *overstromings*risico's ten opzichte van het bestaande beleid gebaseerd op *overschrijdings*risico's. Ga expliciet en waar mogelijk kwantitatief, in op de verschillen tussen beide veiligheidsbenaderingen. Motiveer vervolgens voor het nieuwe beleid het gekozen (kwantitatieve) basisveiligheidsniveau en de voorgenomen flexibiliteit daarin. ^{11,12} Geef aan hoe deze nieuwe situatie zich dat verhoudt tot de oude situatie. Welke verbeteringen treden op? In welke situaties? Geef aan wat de consequenties zijn van een hogere of lagere kwantitatieve basisveiligheid.
- De Commissie constateert dat plannen voor de ontwikkeling van voorlanden en vooroevers als 'klimaatbuffers' veelal niet in samenhang met projectbeslissingen over waterveiligheid worden meegenomen (bijv. Startdocument planuitwerking Afsluitdijk). Mogelijk zijn deze lang niet altijd functioneel in termen van waterveiligheid maar dan kan nog steeds sprake zijn van meekoppeling van natuurdoelen. Ga hier in het bouwstenenrapport bij de alternatievenvergelijking en effectbeoordeling nader op in.
- Uit de stukken is af te leiden dat principiële uitspraken alleen worden vergeleken met de autonome situatie (voortzetting huidig beleid). De Commissie adviseert om op zijn minst weer te geven wat de verschillen zijn tussen het nieuwe (basis)risiconiveau (10^{-5}), en het gangbare niveau voor externe veiligheid (10^{-6}), zowel in termen van kansen en gevolgen, als in termen van onderliggende keuzen, en de onzekerheid waarmee het risiconiveau is

⁹ Advies over het Deltaprogramma 2012 (13 oktober 2011; rapportnummer 2562–58).

¹⁰ Inclusief een heldere uitleg wat meerlaagsveiligheid precies inhoudt en een beschrijving hoe dit principe in verschillende soorten gebieden doorwerkt.

¹¹ Ofwel: onderbouw de keuze voor een basisveiligheid van 10^{-5} en leg uit waarom niet net als in het externe veiligheidsbeleid gekozen is voor 10^{-6} . Een en ander in aansluiting op de zogenaamde aprilbrief van de Minister van IenM (de Brief aan de Tweede kamer van 26 april 2013, getiteld: Koersbepaling waterbeleid en toezeggingen WGO van 10 december 2012), waarin wordt verwezen naar de (M)KBA uit 2011.

¹² De stap naar een nieuwe normering is ingewikkeld. Alom wordt gesteld dat het op de meeste plaatsen veiliger zal worden dan nu het geval is. Uit een aantal rapporten (bijvoorbeeld "Risico's in bedijkte termen" (2004) en "Verkenning slachtofferrisico's in het hoogwaterbeschermingsbeleid" (2008)) zou gelezen kunnen worden dat het overstromingsrisico in de nieuwe normering in bepaalde dijkringen groter wordt. Het belang om dit goed uit te leggen is evident.

omgeven. Wat betreft de referentiesituatie kan overigens worden vastgesteld dat nog onvoldoende helder is wat daar concreet wél en niet toe gerekend wordt (zie paragraaf 2.3).

- Het principe van meerlaagsveiligheid zal vergeleken moeten worden met het vigerende beleid, zowel voor “doelbereik” als effecten. Een lager risiconiveau zou er in bepaalde gevallen toe kunnen leiden dat een deel van de bevolking dat nu niet als getroffen worden gekarakteriseerd wordt gedwongen om gedurende lange tijd zonder infrastructuur, zonder drinkwater en zonder voedsel en verwarming te bivakkeren op de hogere verdiepingen van flatgebouwen. Het MER zal daarvan de maatschappelijke effecten, spanningen en gevolgen in beeld moeten brengen.

3.2 Strategische keuzen

- Uitgangspunt is dat de “reële bandbreedte” voor strategische keuzen in beeld wordt gebracht. Het minimum is dat de keuze tussen 10^{-5} en 10^{-6} in beeld wordt gebracht.
- Een en ander kan inzichtelijk gemaakt worden door voor iedere (deel) dijkkring en voor het totaal aan te geven: aantal inwoners, aantal getroffenen, maximaal aantal slachtoffers bij een overstroming, kans op de overstroming, gemiddelde aantal slachtoffers per jaar, LIR, PR, schade per jaar, maximale materiële schade bij een overstroming, maximale schade inclusief de slachtofferschade en de gemonetariseerde immateriële schade, de schade per jaar, de (meerkosten) van de maatregelen, de kosten per jaar van de maatregelen en het netto resultaat van kosten en baten per jaar. Besteed hierbij aandacht aan belangrijke onzekerheden.
- Het groepsrisico kan in beeld worden gebracht door voor elke dijkkring en voor het totaal een FN curve en FK curve (K voor kosten) met standaarddeviatie te publiceren.

4. Deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie

De Commissie heeft na lezing van het plan van aanpak en de stukken over het Deltaprogramma een aantal aandachtspunten geadresseerd en adviseert hier in het bouwstenenrapport op in te gaan.

De Commissie constateert dat haar advies m.b.t. Ruimtelijke Adaptatie van 2012 enerzijds nadrukkelijk is verwerkt in het DP2014 en de daarbij horende achtergrondstudie maar dat anderzijds de aangedragen onderwerpen ook voor het DP2015 nog grotendeels actueel zijn.

4.1 Principiële uitspraken

Ruimtelijke inrichting is een belangrijke schakel in de meerlaagsveiligheidsstrategie. Naast voorkomen (1^e laag) en rampenbestrijding (3^e laag) moet ook een waterrobuuste ruimtelijke inrichting bijdragen aan de waterveiligheid. Deze samenhang tussen veiligheidsnormering, ruimtelijke ordening en rampenbestrijding moet juridisch en bestuurlijk geborgd worden. Deze borging moet gevonden worden in zowel de besluitvorming over waterkeringen als in de ruimtelijke ordening.

4.2 Strategische keuzen

- *Risicobeperking door waterrobuust inrichten*: De doorwerking van het waterveiligheidsbelang in de ruimtelijke besluitvorming (structuurvisies en bestemmingsplannen) moet plaatsvinden via de Watertoets. Motiveer de keuze voor de Watertoets en geef aan welke andere mogelijkheden overwogen en afgefallen zijn. Om een en ander inhoudelijk voldoende te borgen zal een Afwegingskader worden opgesteld. Hiermee krijgen waterveiligheidsaspecten een plek in het ruimtelijk afwegingsproces. Het Afwegingskader faciliteert lokaal maatwerk en bestaat uit een breed palet aan ‘hulpmiddelen’. De Commissie beveelt aan in het bouwstenen-rapport inzicht te geven in de opbouw van het Afwegingskader en de daarin opgenomen speelruimte tussen het waterveiligheidsbelang en het natuur- en milieubelang. In andere woorden geef inzicht in de mogelijkheden voor (lokaal) maatwerk. Benoem in termen van kansen en bedreigingen de ruimte die het Afwegingskader laat voor milieu en natuur.
- *Vitale en kwetsbare functies*: Bescherming van vitale en kwetsbare functies moet ook worden geborgd in ruimtelijke besluitvorming. Voor functies met een regio-overstijgend belang zal daarvoor per sector beleid worden ontwikkeld. Voor bepaalde functies zal een extra normatief beschermingsniveau worden geregeld. De Commissie beveelt aan om inzichtelijk te maken welke belemmeringen en kansen dit beleid biedt voor verbetering van (lokale) milieu en natuurkwaliteit.
- *Klimaatbestendige stad*: In het kader van de klimaatbestendige stad wordt gewerkt aan praktische aanbevelingen op het vlak van stedelijk water, openbare ruimte en groen, bouw en stedelijke ontwikkeling en infrastructuur. De Commissie beveelt aan om in het bouwstenenrapport aandacht te besteden aan lopende initiatieven waaronder Economie van Ecosystemen en biodiversiteit (TEEB) in de stad¹³.

5. Deltabeslissing Zoetwaterstrategie

De Commissie heeft na lezing van het plan van aanpak en de stukken over het Deltaprogramma een aantal aandachtspunten geadresseerd en adviseert hier in het bouwstenenrapport op in te gaan.

5.1 Strategische keuzen

- *Hoofdwatersysteem en regionaal systeem*: Door de toename van de vraag naar zoetwater is te verwachten dat de verdringingsreeks (waterverdeling in tijden van schaarste) in de toekomst vaker zal moeten worden ingezet in gebieden waar het flexibel peilbeheer van het IJsselmeer en regionale maatregelen onvoldoende soelaas bieden. De relatie met natuur is hierbij een belangrijk aandachtspunt gelet op het risico op verdroging en verslechtering van de waterkwaliteit¹⁴. De Commissie beveelt aan deze effecten landelijk in kaart te brengen en te bezien welke maatregelen er denkbaar zijn om ze te voorkomen of te mitigeren.

¹³ Zie <http://www.biodiversiteit.nl/teeb/groen-loont-met-teeb-stad/> .

¹⁴ Zie http://www.hulpdeskwater.nl/onderwerpen/gebruiksfuncties/werkwijzer/kennis_uit_de/map/n/natuur_in_de/ .

- *Hoofdwatersysteem en regionaal systeem:* Ten aanzien van investeringen in de regionale zoetwatervoorziening zal de focus in hoog-Nederland liggen op het tegengaan van het uitzakken van de grondwaterstanden en het verhogen van de grondwaterstanden in het voorjaar. De Commissie vraagt zich af of hier geen meekoppelkansen liggen met hydrologisch herstelbeheer in het Natura 2000-netwerk en de overige EHS. Het verhogen van grondwaterstanden kan ook doorwerken op het bufferend vermogen van natuurgebieden, en daarmee de verzurende en vermestende werking van stikstofdepositie terugdringen. De Commissie adviseert hier in het bouwstenenrapport aandacht aan te besteden.

6. Deltabeslissing IJsselmeergebied

De Commissie heeft na lezing van het plan van aanpak en de stukken over het Deltaprogramma een aantal aandachtspunten geadresseerd en adviseert hier in het bouwstenenrapport op in te gaan.

6.1 Strategische keuzen

- *Afvoer bij de Afsluitdijk:* de Commissie adviseert in het bouwstenenrapport ook nadrukkelijk in te gaan om nut & noodzaak van zoet-zout overgangen en/of vispassages, in relatie tot landelijke Natura 2000- en KRW-doelen en menselijk medegebruik (visserij).
- *Flexibel peilbeheer:* in het deelprogramma IJsselmeergebied wordt aangegeven dat de mogelijkheden van 'een sterke stijging van het voorjaarspeil' en het 'diep uitzakken van het waterpeil in de zomer' zijn afgevallen. Om een helder beeld te schetsen van de bandbreedte aan milieugevolgen acht de Commissie het raadzaam om de milieueffecten van de twee afgevallen mogelijkheden naast die van het flexibele peilbeheer in beeld te brengen. Een laag zomerpeil heeft immers aanzienlijke potenties voor natuurwinst in buitendijkse gebieden, en kan daarmee een wezenlijke bijdrage leveren aan het halen van Natura 2000-doelen¹⁵.
- *Flexibel peilbeheer.* Een keuze voor meer peildynamiek en een structureel hoger meerpeil is van grote invloed zijn op oppervlakte en kwaliteit van waterriet en de daarmee verbonden kwetsbare Natura 2000-soorten (bijv. grote karekiet). De Commissie adviseert aandacht te besteden aan de kansen en risico's voor internationale natuurdoelen.

7. Deltabeslissing Rijn-Maasdelta

De Commissie heeft na lezing van het plan van aanpak en de stukken over het Deltaprogramma een aantal aandachtspunten geadresseerd en adviseert hier in het bouwstenenrapport op in te gaan.

¹⁵ De Commissie heeft begrepen dat de voorlopige ANT-studies uitwijzen dat mogelijk vooral de *timing* voor natuureffecten onderscheidend is (dus periode van overgang van winterpeil naar zomerpeil en de maanden wanneer het zomerpeil kan uitzakken).

7.1 Strategische keuzen

- *Waterveiligheid*: in het Deltaprogramma 2014 wordt aangegeven dat waterberging in de Grevelingen momenteel wordt onderzocht op onder andere meerwaarde voor de economische en ecologische doelen (waterkwaliteit, getijcentrale, recreatie, visserij). De resultaten vormen input voor de Deltabeslissing 2015. Betrek de (voorlopige) resultaten indien mogelijk in het bouwstenenrapport. Dit Natura 2000-gebied is van uitzonderlijk belang voor visetende en ruiende watervogels. De kwaliteit kan beïnvloed worden door veranderingen in waterpeil en doorstroming. Dit risico is daarmee ook een belangrijk aandachtspunt voor de voortoets Passende beoordeling.
- *Zoetwatervoorziening*: in het kader van het beheerregime van de Haringvlietstuinen is het Kierbesluit een belangrijk aandachtspunt. De Commissie adviseert de optie van verdere openstelling ten behoeve van verder herstel van de estuariene dynamiek (zoals bepleit door natuurorganisaties) als variant te betrekken in het bouwstenenrapport.

8. Gebiedsgerichte voorkeursstrategieën

De Commissie heeft na lezing van het plan van aanpak en de stukken over het Deltaprogramma een aantal aandachtspunten geadresseerd en adviseert hier in het bouwstenenrapport op in te gaan.

- *Rivieren*: in het deelprogramma Rivieren wordt onder kansrijke strategieën ingegaan op 'aanvullende maatregelen' die beschikbaar zijn maar op onvoldoende draagvlak kunnen rekenen. De Commissie vraagt zich af of die aanvullende maatregelen onderscheidende milieuvoordelen kunnen opleveren.
- *Rivieren*: hier wordt ook aangegeven dat Rijnstrangen aandacht behoeven als kansrijk retentiegebied bij het uitwerken van de voorkeursstrategie. Onduidelijk is of – naast retentie – het meestromen van de Oude Rijnstrangen in ogenschouw wordt genomen. Hier liggen kansen op meekoppeling van natuurdoelen. Door sterk verminderde dynamiek en verdroging staat de kwaliteit van het waterriet (dat door specifieke omstandigheden van internationale betekenis is voor moerasbiodiversiteit) onder druk. Recentelijk is echter veel geïnvesteerd in rietherstel. De kansen en risico's van retentie en doorstromen verdienen dus nadere beschouwing.
- *Kust*: in het deelprogramma kust wordt ingegaan om de mogelijkheden van zandsuppleties voor de kust. Daarbij wordt niet ingegaan op kansen en risico's voor Nederlandse Natura 2000-gebieden: Zandsuppleties hebben zowel een positieve als een negatieve uitwerking op de natuurdoelen. Door suppleren krijgen embryonale duinen en witte duinen meer kansen langs de kust. Er komt weer ruimte voor vooral droge kusthabitats. De omvang van de negatieve effecten wordt bepaald door activiteiten tijdens winnen, transport, storten, kwaliteit en kwantiteit van het suppletiezand, timing, plaats en grootte van het werk. Dat heeft impact op vissen, vogels en zeezoogdieren die daar weer afhankelijk van zijn. Dit onderwerp is daarmee van belang voor het bouwstenenrapport en de voortoets Passende beoordeling.
- *Kust*: uit de stukken wordt onvoldoende duidelijk of de begrenzing van het plangebied direct beperkt is tot de kust (gelet op zandsuppleties en de daaraan verbonden zandwinning is dat kennelijk niet het geval). In dat geval is de vraag hoe wordt geanticipeerd op

de doelen vanuit de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM), dus de 'zoute' tegenhanger van de KRW.

- *Kust*: De Adaptieagenda Zand bevat voorstellen voor het beleid voor zandsuppleties. Hier past de aanbeveling om niet alleen naar de behoefte en toepassing van suppleties te kijken. Gelet op de enorme hoeveelheid zand die de komende decennia nodig is dient ook de beschikbaarheid van het gewenste zand in de kustnabije Noordzee (korrelgrootte, slibgehalte, kalkarm/kalkrijk) op winbare diepte en op korte afstand tot de suppletieolocatie te worden beschouwd.¹⁶ Om tot een goed inzicht te komen in de zandkwaliteit is aan te bevelen de ondergrond in de kustnabije Noordzee (beneden – 20 m dieptelijn) tot ca. 10 m beneden de bodem geologisch goed in kaart te brengen. Met deze kennis kan voorkomen worden dat zand dat geschikt is als suppletiezand wordt verkwest als ophoogzand voor bijvoorbeeld bebouwing.
- *Kust*: Het is verder aan te bevelen om de twee onderzoekslijnen die aan het voorgaande punt zijn gekoppeld voldoende aandacht te geven: (1) Voor het bepalen van milieueffect van zandwinning is van belang een beter inzicht te krijgen in de snelheid waarmee de verstoringen van de zeebodem door de zandwinning door natuurlijk zandtransport worden uitgewist en (2) Voor een duurzaam suppletie beleid is het van belang beter te weten hoe de versteiling van het kustprofiel door zandwinning en kustsuppleties op termijn de zandhuishouding van de ondiepe shelf en de uitwisseling daarvan met het kustfundament beïnvloedt.
- *Kust*: tegelijkertijd kleven aan zandwinning in de kustnabije Noordzee ecologische risico's omdat deze zone van grote internationale betekenis is voor zeevogels en zeezoogdieren, met naast bekende conflicten tussen ecologie en menselijk gebruik (o.a. bodemberoerende visserij) ook nieuwe conflicten (windparken op zee). Het onderwerp is daarmee relevant voor zowel het bouwstenenrapport als de voortoets Passende Beoordeling.
- *Waddengebied*: het deelprogramma Waddengebied 2014 bevat voorstellen voor onderzoek naar het op gang brengen van zandtransport van de stuifduinen teneinde de basis-kustlijn te handhaven. De veranderingen in dynamiek kunnen zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor internationale natuurdoelen. Met name de primaire duinen als de geleidelijke kwelder-duinovergangen (bijvoorbeeld Boschplaat, Terschelling) lopen hier risico's, ook gelet op de onzekerheid over effecten van ingrepen in dit systeem. Die risico's worden niet benoemd en vergen derhalve zowel in het bouwstenenrapport als de voortoets Passende beoordeling nadere uitwerking.
- *Waddengebied*: in het deelprogramma wordt gesteld de maatregelen gepaard te laten gaan van een intensief lange termijn-monitorsysteem. Zekerheidshalve wijst de Commissie erop dat juist in het Waddengebied al veel monitoring gebeurt waarop kan worden voortgeborduurd. Via het programma WaLTER¹⁷ wordt op dit moment gepoogd de bestaande en toekomstige monitoringprogramma's op elkaar af te stemmen. De Commissie adviseert na te gaan hoe daarbij effectief aansluiting kan worden gezocht.
- *Waddengebied*: ten aanzien van de Eemsdelta adviseert de Commissie ook in te gaan op kansen voor verbetering van vismigratie (ook in relatie tot Natura 2000, KRW). In het deelprogramma wordt gewezen op de meekoppelkansen bij vitale infrastructuur in de 2^e laag (extra keringen binnendijks). Bij natuur kan het daarbij op termijn gaan om uitbreiding van intergetijdesystemen. In het kader van de intentieverklaring Economie en Economie

¹⁶ De praktijk is nu dat ondiepe winputten worden gemaakt, maar diepe putten kunnen per saldo (milieu)voordelen hebben (minder groot oppervlak verstoord).

¹⁷ http://www.walterproject.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=151&Itemid=238&lang=nl

(E&E) zoeken de samenwerkende partijen naar mogelijkheden om economie en ecologie meer in balans te brengen en daarmee nieuwe ontwikkelingsruimte te creëren. Een vergelijkbare situatie speelt in de zoete delta (Volkerak Zoommeer).

9. Overige aandachtspunten

9.1 Beoordeling risico's Natura 2000

In de milieueffectbeoordeling zal door middel van een 'voortoets Passende beoordeling' in beeld worden gebracht of principiële uitspraken, strategische keuzen of concrete maatregelen kunnen leiden tot significante effecten op Natura 2000-gebieden. De Commissie acht een voortoets in dit stadium een geschikt instrument omdat dit een open verkenning van kansen en risico's mogelijk maakt. Gelet op de complexe systeemveranderingen die mogelijk worden doorgevoerd, en de onzekerheid over de natuureffecten daarvan, is het de vraag of significante effecten in alle gevallen wel kunnen worden uitgesloten. De Commissie geeft daarom in overweging om ook een verkennende ADC-toets¹⁸ uit te voeren. De toets past bij de thematiek van waterveiligheid en zoetwatervoorziening maar is alleen kansrijk als de voorbereiding in een vroeg stadium ter hand wordt genomen.

Ten aanzien van het detailniveau adviseert de Commissie aansluiting te zoeken bij het detailniveau zoals gehanteerd bij rijksstructuurvisies zoals Wind op Land.

9.2 Internationaal overleg

De betrokkenheid van de Deltacommissaris op het vlak van bilaterale internationale samenwerking lijkt zich te beperken tot het overstromingsrisico in grensoverschrijdende dijkringen. Men laat verder overleg op dit punt over aan organisaties als de Internationale Rijncommissie. De Commissie meent dat hier ook een belangrijke verantwoordelijkheid voor de Deltacommissaris ligt, omdat maatregelen die bovenstrooms genomen worden van grote invloed zijn op de hoogwaterveiligheid en de zoetwatervoorziening in Nederland. Breng daarom in beeld welke invloed de in Duitsland en België te nemen of genomen beslissingen zullen hebben op de verwachte toename van de maatgevende afvoer van de Rijn en Maas. Dit mede in het licht van bijvoorbeeld de ingrepen in het riviersysteem in de afgelopen 60 jaar, waardoor de afvoerpieken van de Rijn en haar zijrivieren in Duitsland meer samenvallen en de kans op extreem hoog water is toegenomen.^{19, 20} Daarnaast kunnen stroomopwaartse maatregelen in de

¹⁸ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in: A: zijn er Alternatieve oplossingen? D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden? C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

¹⁹ Vorogushyn, S. & Merz, B (2012) What drives flood trends along the Rhine River: climate or river training? Hydrol. Earth Syst. Sci. Discuss., 9, 13537–13567.

²⁰ Wellicht is het mogelijk om – zo nodig met financiële ondersteuning van de Nederlandse overheid – de realisatie van kansrijke relatief goedkope en weinig ingrijpende (natuurherstel) maatregelen in Duitsland te ondersteunen, die de wateroverlast daar verminderen en waardoor veel duurdere en meer ingrijpende maatregelen langs de Nederlandse Rijntakken onnodig worden.

stroomgebieden van de vier rivieren bijdragen aan de realisatie van de grensoverschrijdende doelen van de KRW²¹.

9.3 Toetsing primaire waterkeringen

De Commissie ondersteunt de beslissing om voortaan in de toetsingen de beschermende werking van hoge voorlanden op de golfbelasting standaard mee te nemen. Zij beveelt aan om de meer geavanceerde toetsingen ook standaard voor te schrijven voor primaire waterkeringen met een risico op zettingsvloeiing. Nu wordt dit meestal alleen in een eenvoudige geometrische toetsing gedaan, wat een conservatieve benadering is die waarschijnlijk tot veel onnodige bestortingen leidt, met schade aan het milieu, ook in Natura 2000-gebieden (Oosterschelde!), en onnodige kosten.

²¹ Zie bijvoorbeeld <http://www.ems-eems.nl/>.

BIJLAGE 1: Projectgegevens reikwijdte en detailniveau MER

Initiatiefnemer: Deltacommissaris

Bevoegd gezag: Deltacommissaris

Besluit: Vijf deltabeslissingen (op vlak van waterveiligheid, zoetwaterstrategie, ruimtelijke adaptatie, IJsselmeergebied en Rijn-Maasdelta)

Categorie Besluit m.e.r.: Nog niet bekend

Activiteit:

In het Deltaprogramma zullen oplossingen in beeld worden gebracht en vervolgens uitgevoerd om gevolgen van klimaatverandering en sociaaleconomische ontwikkelingen voor de periode tot 2050 (met een doorkijk naar 2100) het hoofd te bieden.

Procedurele gegevens:

adviesaanvraag Deltaprogramma 2012 bij de Commissie m.e.r.: 30 juni 2011

advies Deltaprogramma 2012 uitgebracht: 13 oktober 2011

adviesaanvraag reikwijdte en detailniveau bij de Commissie m.e.r.: 5 juli 2013

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 18 oktober 2013

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

prof.dr. B.J.M. Ale

dr. J.H. van den Berg

ir. J.G.A. Coppes

mr. F.W.R. Evers (voorzitter)

drs. M.P. Laeven (secretaris)

ing. R.L. Vogel

drs. G. de Zoeten

Werkwijze Commissie bij advies reikwijdte en detailniveau:

In dit advies geeft de Commissie aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het MER en met welke diepgang. De Commissie heeft de hierna genoemde informatie van het bevoegde gezag ontvangen. Deze informatie vormt het uitgangspunt van haar advies.

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:

- Milieueffectonderzoek Deltaprogramma 2015, Plan van aanpak DP-deel, planMER opvolger NWP ("Bouwstenen-rapport"), concept, RoyalhaskoningDHV, 5 juli 2013;
- Memo Milieu-effectrapportage in relatie tot DP 2015 en de opvolger van het NWP, Deltacommissaris, 1 juli 2013;
- Memo Vergelijkingssystematiek 3.0 – hoofdlijnen, Deltacommissaris, 5 juli 2013;
- Deltaprogramma 2014, Werk aan de delta, Kansrijke oplossingen voor opgaven en ambities, definitief Ambtelijk concept, Deltacommissaris, 30 mei 2013;
- Notitie gedragen effectprotocollen voor beoordeling sectoren in het Deltaprogramma, LEI Wageningen UR, februari 2013;
- Brief: Koersbepaling waterbeleid en toezeggingen WGO van 10 december 2012, Minister van Infrastructuur en Milieu, 26 april 2013;
- Memo Vergelijkingssystematiek 3.0 – hoofdlijnen, Bestuurlijke samenvatting VGS 3.0, Deltacommissaris, 3 september 2013;
- Analyse van Slachtoffer risico's Waterveiligheid 21e eeuw, Deltares, 1 april 2011;
- Maatschappelijke kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21e eeuw, Deltares, 31 maart 2011.

Advies over reikwijdte en detailniveau van het Milieueffectonderzoek voor het Deltaprogramma 2015

ISBN: 978-90-421-3836-0



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

