



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Rijksstructuurvisie Grevelingen Volkerak-Zoommeer

Voorlopig Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

9 december 2014 / rapportnummer 2878-54



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De minister van Infrastructuur en Milieu en de staatssecretaris van Economische Zaken hebben onderzocht welke mogelijkheden er zijn om de waterkwaliteit in het Volkerak-Zoommeer en de Grevelingen te verbeteren en in hoeverre de Grevelingen een bijdrage kan leveren aan beschermen van de Rijn-Maasmonding tegen overstromingen. Eerder zijn maatregelen voor de Grevelingen en het Volkerak-Zoommeer in separate planvormingstrajecten verkend.¹ Omdat maatregelen mogelijk samenhangen is ervoor gekozen de toekomstige ontwikkelingen van de Grevelingen en het Volkerak-Zoommeer vast te leggen in één overkoepelende Rijksstructuurvisie. Ter ondersteuning van de besluitvorming hierover is de m.e.r.-procedure doorlopen en is een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) opgesteld.

Het bevoegd gezag (de minister van Infrastructuur en Milieu) heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'²) gevraagd het MER³ te beoordelen op volledigheid en juistheid. De Commissie heeft in mei 2014 een advies gegeven over het concept-MER.⁴ Een groot aantal van de aanbevelingen uit dit advies zijn in het nu voorliggende MER verwerkt.

Context en doelstellingen van de structuurvisie

Het MER geeft een goed overzicht van de historie van de plannen. Besluitvorming over de Rijksstructuurvisie hangt nauw samen met de uitwerking van de Deltabeslissingen Waterveiligheid, Zoetwaterstrategie en Rijn-Maasdelta.⁵ In het MER is onderzocht of waterberging op de Grevelingen een effectieve bijdrage kan leveren aan de hoogwaterveiligheid in de Rijn-Maasmonding. Uit het MER blijkt dat de alternatieven in meer of minder mate aan de hoogwaterveiligheid bijdragen. Op basis van een afweging van kosten en baten (in de MKBA) is in de ontwerp-Structuurvisie niet gekozen voor waterberging op de Grevelingen. In het kader van het Deltaprogramma zullen andere maatregelen ter verbetering van de hoogwaterveiligheid in de Rijn-Maasmonding worden onderzocht.

Het MER maakt duidelijk dat het voornemen zoals vastgelegd in de ontwerp-Structuurvisie (de herintroductie van getij in de Grevelingen en een zoutwatersysteem met beperkt getij in het Volkerak-Zoommeer). De in het MER onderzochte alternatieven voldoen allemaal in meer of mindere mate aan de projectdoelstelling 'verbeteren van de waterkwaliteit'. De verwachting is dat de verbetering van de waterkwaliteit de regionale economie stimuleert (waaronder mosselteelt, visserij en recreatie).

¹ De Commissie heeft eerder adviezen gegeven, deze zijn op de website te vinden onder de volgende nummers 2878-17 concept-MER Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, 2473 (MIRT Grevelingen), 2224 (waterberging Volkerak-Zoommeer), 1483 (waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer).

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

³ Milieueffectrapport Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer – oktober 2014 (ontvangen 8 oktober 2014).

⁴ Tussentijds toetsingsadvies, 8 mei 2014, nummer 2787-17.

⁵ In de Deltabeslissing Rijn-Maasdelta is expliciet opgenomen dat er geen waterberging plaats vindt op Grevelingen. In de Deltabeslissing Zoetwater en het daar uit volgende Deltaplan Zoetwater zijn maatregelen opgenomen voor de zoetwatervoorziening van de zuidwestelijke delta.

Het MER geeft uitgebreid en gedetailleerd inzicht in de waterkwaliteit in zowel de Grevelingen als in het Volkerak-Zoommeer op dit moment en hoe deze kan worden verbeterd. De waterkwaliteit in het Volkerak-Zoommeer is bepalend voor onder meer de zoetwatervoorziening (voor met name de landbouw) en in beide bekkens ook voor de natuur. De huidige natuurwaarden in het Volkerak-Zoommeer zijn door de slechte waterkwaliteit niet bijzonder groot. Desondanks is het gebied voor sommige watervogels landelijk van betekenis. De Grevelingen is ondanks de slechte kwaliteit van met name de onderste waterlagen voor een aantal soorten en habitattypen een zeer belangrijk gebied.

De ontwerp-Structuurvisie en de bijlage Natuureffectenstudie (het MER is daar minder expliciet over) geven aan dat aanpassingen van de Natura 2000 aanwijzigingsbesluiten voor Grevelingen, Krammer-Volkerak en Zoommeer nodig zullen zijn om uitvoering aan het voornemen te kunnen geven.⁶

Oordeel over het MER

Het MER is zeer omvangrijk en kent verschillende uitgebreide achtergrondrapportages. Het MER maakt duidelijk welke alternatieven en bouwstenen op milieueffecten zijn beoordeeld. Het MER en de samenvatting zijn overzichtelijk gestructureerd en prettig leesbaar. Gegeven de geschetste context, doelstellingen en randvoorwaarden constateert de Commissie echter dat in het MER milieuinformatie ontbreekt die naar haar oordeel essentieel is voor de besluitvorming over de ontwerp-Structuurvisie:

- In het MER ontbreekt een expliciete, goed onderbouwde beoordeling van de gevolgen van het voornemen en de alternatieven daarvoor voor de huidige instandhoudingsdoelstellingen. De Commissie is van mening dat vooruit gelopen wordt op een (nog onzekere) wijziging van de Natura 2000-doelen. Een gedegen beschrijving van de huidige situatie en de autonome ontwikkeling van de gebieden alsmede de effecten op de huidige doelen en inzicht in de potentie van nieuwe doelen is volgens de Commissie essentieel (zie verder §2.1 van dit advies).
- In het MER is onderzocht hoe toekomstvast het voornemen is. Daaruit blijkt dat bij een snelle zeespiegelstijging vanaf 2054 aanvullende maatregelen nodig zijn. Het MER geeft wel een aantal mogelijke maatregelen aan, maar gaat niet in op de haalbaarheid en onzekerheden daarbij. Daardoor ontbreekt inzicht in de mogelijke extra gevolgen (onder andere voor natuur en financieel) van deze maatregelen (zie verder §2.2 van dit advies).

Het ministerie heeft laten weten het milieueffectrapport op bovenstaande punten aan te vullen en deze aanvullende informatie door de Commissie te laten toetsen.

De Commissie geeft in hoofdstuk 2 een toelichting op het oordeel en in hoofdstuk 3 enkele aanbevelingen voor de (vervolg)besluitvorming ten aanzien van de vergelijking van alternatieven en de Kaderrichtlijn Water.

De Commissie is door het bevoegd gezag niet gevraagd om ingebrachte zienswijzen of adviezen bij dit advies te betrekken.

⁶ Het Krammer-Volkerak en het Zoommeer zijn aangemeld, nog niet aangewezen als Natura 2000-gebied. De Grevelingen is definitief aangewezen als Natura 2000-gebied.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2.1 Effecten op (beschermde) natuur

De gevolgen voor natuur worden in het MER in de hoofdstukken 5, 6 en 9 en in diverse bijlagen (Natuureffectenstudie deel I en II) besproken. In het MER is (op hoofdlijnen) aangegeven:

- de huidige situatie in de deelgebieden;
- de autonome ontwikkeling en de haalbaarheid van de huidige Natura 2000-doelen;
- de effecten op de regionale natuurwaarden;
- de haalbaarheid van de landelijke Natura 2000-doelen voor soorten waarvoor een negatief effect is voorspeld.

Ten opzichte van het concept-MER is aanvullend gekeken naar oevererosie in het Krammer-Volkerak, is de natuureffectenstudie aangevuld en is de informatie duidelijker weergegeven.

De hoofdkeuzes om de doelstelling waterkwaliteitsverbetering te behalen bestaan uit:

- voor de Grevelingen: wel of geen getijslag;
- voor het Volkerak-Zoommeer: wel of geen verandering van een zoetwatersysteem in een zoutwatersysteem met beperkt getij.

Deze principiële hoofdkeuzes hebben positieve en negatieve effecten op de natuur.

Natura 2000, toetsing aan de Natuurbeschermingswet 1998

In de bijlage bij het MER (Natuureffectstudie deel II hoofdstuk 2) en de ontwerp-Structuurvisie (pagina 37) is aangegeven dat voor uitvoering van het voornemen aanpassingen van de Natura 2000 aanwijzingsbesluiten voor Grevelingen, Krammer-Volkerak en Zoommeer nodig zullen zijn.⁷ De te nemen maatregelen worden daarom gezien als instandhoudingsmaatregelen omdat deze nodig zijn voor het behalen van de nieuw te formuleren instandhoudingsdoelstellingen van de habitattypen en soorten in de gebieden. Daarom is volgens het MER voor Grevelingen, Krammer-Volkerak en Zoommeer geen Passende beoordeling vereist.

Deze redeneerlijn is duidelijk: onder voorwaarde dat de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten en bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen voor het plangebied worden aangepast, is uitvoering van het voornemen zoals in de ontwerp-Structuurvisie opgenomen mogelijk. Echter een expliciete, goed onderbouwde beoordeling van de gevolgen van het voornemen en de alternatieven daarvoor voor de huidige instandhoudingsdoelstellingen is (ter onderbouwing van deze redeneerlijn) achterwege gelaten. Daarmee wordt volgens de Commissie vooruit gelopen op een (nog onzekere) wijziging van de Natura 2000-doelen.

⁷ Het Krammer-Volkerak en het Zoommeer zijn aangemeld, nog niet aangewezen als Natura 2000-gebied. De Grevelingen is definitief aangewezen als Natura 2000-gebied.

De effecten van het voornemen zijn beschreven als effecten van de systeemwijziging op de landelijke doelen voor habitattypen en soorten. Hieruit blijkt dat de systeemwijzigingen voor bepaalde soorten en habitattypen tot substantiële negatieve effecten leiden.⁸ Uitgaande van de huidige wettelijke kaders zouden de effecten op de instandhoudingsdoelen van dat gebied passend beoordeeld moeten worden. Voor het Volkerak-Zoommeer geldt (omdat dit gebied nog niet definitief is aangewezen) de aanmelding bij de Europese Commissie als belangrijkste kader.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de gevolgen voor de huidige instandhoudingsdoelen van de gebieden nader te beschrijven. Maak daarbij gebruik van overzichtelijk en recent kaartmateriaal met de verschillende deelgebieden en de locaties van voorkomende habitattypen en soorten. Gebruik verduidelijkende tabellen met een afdoende onderbouwing. Houd rekening met de adviezen uit de navolgende paragrafen van dit advies voor de beschrijving van de huidige situatie, de autonome ontwikkeling en de effecten.

Onderbouw vervolgens:

- welke instandhoudingsdoelstellingen niet gerealiseerd kunnen worden;
- wat mogelijke alternatieve locaties zijn voor deze natuuropgave en de huidige kwaliteiten en doelen van deze locaties;
- de termijn waarop de natuurdoelen op deze alternatieve locaties gerealiseerd kunnen worden zodat aan de landelijke doelstellingen kan worden voldaan.

Gebruik kwantitatieve informatie

In algemene zin merkt de Commissie op dat vooral gebruik is gemaakt van kwalitatieve informatie en in mindere mate van beschikbare kwantitatieve informatie.⁹ Ook voor het niveau van deze ontwerp-Structuurvisie acht de Commissie het gebruik van meer kwantitatieve informatie op zijn plaats onder meer vanwege de mogelijke omvang van de gevolgen van het voornemen. De autonome ontwikkeling en de effectbepaling kennen grote onzekerheden. Door tenminste orde van grootten of bandbreedtes aan te geven kunnen effecten beter beoordeeld worden.

De Commissie adviseert bij de beschrijvingen van huidige situatie, bij de autonome ontwikkeling en bij de effecten van de alternatieven tenminste ordegrootten aan te geven en daarbij te focussen op die soorten en habitattypen waarvoor Grevelingen of Volkerak-Zoommeer een bijdrage leveren aan de landelijke populatieomvang en/of instandhoudingsdoelstellingen.

Vanwege de verschillen in de maatregelen en de effecten is in het vervolg van deze paragraaf een uitsplitsing gemaakt naar de inhoudelijke informatie voor Grevelingen (§2.1.1) en het Volkerak-Zoommeer (§2.1.2) en de gevolgen voor beschermde soorten (§2.1.3).

⁸ Dit zou, gezien de beperkingen van de huidige effectenbeschrijving (zie §2.2.1 en §2.2.2) van dit advies, voor meer soorten en habitattypen kunnen gelden dan nu uit het MER blijkt.

⁹ Zie bijvoorbeeld de voor het 5e concept Natura 2000-ontwerpbeheerplan Deltawateren 2015-20121 Grevelingen (RHDHV, april 2014) gebruikte bronnen en <https://www.sovon.nl/nl/gebieden>.

2.1.1 Grevelingen

Beschrijving huidige situatie en autonome ontwikkeling

De Grevelingen is ondanks de slechte kwaliteit van met name de onderste waterlagen voor een aantal (bedreigde) soorten en habitattypen een zeer belangrijk gebied. Uit de toelichting bij het aanwijzingsbesluit (2013) blijkt dat de Grevelingen voor twee habitattypen, één broedvogel en vijf niet-broedvogels het belangrijkste Natura 2000-gebied in Nederland is. Voor andere soorten en habitattypen behoort het gebied tot de vijf belangrijkste gebieden in Nederland. Zoals eerder in dit advies aangegeven is vooral kwalitatieve informatie gebruikt. Om de effecten van het voornemen afdoende te kunnen beoordelen is de Commissie van mening dat meer (kwantitatief) inzicht in de huidige situatie van soorten (naast Natura 2000-soorten geldt dit ook voor beschermde soorten zoals de herfstschroeforchis) en habitattypen in het gebied nodig is. In de beschrijving van de autonome ontwikkeling in de Grevelingen wordt ingegaan op de verwachte ontwikkelingen in Natura 2000-waarden en de consequenties hiervan voor de haalbaarheid van instandhoudingsdoelstellingen. Voor veel soorten en habitattypen is de inschatting in het MER dat doelen niet haalbaar zijn of dat dit onzeker is.

De onderbouwing van de te verwachten autonome ontwikkelingen en de haalbaarheid van instandhoudingsdoelen in de Natureffectenstudie is beperkt en veelal kwalitatief van aard. Er is in beperkte mate rekening gehouden met de mogelijkheden van (extra) beheer. De consequenties van onzekerheden en leemten in kennis zijn summier in beeld gebracht. Opvallend is dat de conclusies ten aanzien van de haalbaarheid afwijken van die in het meest recente concept Natura 2000-beheerplan.¹⁰ De Commissie meent dat een nadere analyse van de autonome ontwikkeling noodzakelijk is omdat daardoor een gedegen onderbouwing kan worden gegeven van de (on)mogelijkheden om de (huidige) Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen zonder de voorgenumen 'systeemwijzigingen' te behalen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER voorafgaande aan de besluitvorming:

- een nadere kwantitatieve beschouwing (orde van grootte) te geven van de huidige situatie van de Grevelingen;
- nader te analyseren waarom voor een aantal soorten en habitattypen het gebied nu een belangrijke locatie is en of deze situatie zonder realisatie van het voornemen –al dan niet door het nemen van extra beheermaatregelen– ook zou kunnen worden gehandhaafd;
- de omvang en de mogelijke consequenties van onzekerheden aan te geven.

Geef aan of en zo ja, welke consequenties deze herziene beschrijvingen van de huidige situatie en autonome ontwikkeling hebben voor de effectbeschrijving en –beoordeling, alsmede voor de vergelijking van de alternatieven.

Effectbeschrijving

In het MER en de bijlagen wordt uitgebreid ingegaan op het effect van getij in de Grevelingen op de bodem- en waterkwaliteit. Door de introductie van een getijslag van 50 cm ontstaat een betere menging van de verschillende waterlagen, verbetert het zuurstofgehalte van het water en ontstaat een beter bodemleven. De kansen voor oesters, mosselen en andere bodemdieren zijn benoemd en afdoende beargumenteerd.

¹⁰ 5^e concept Natura 2000-ontwerpbeheerplan Deltawateren 2015–2021 Grevelingen (RHDHV, april 2014).

De verdere vertaalslag van de systeemwijziging naar negatieve en positieve effecten op soorten en habitattypen is naar het oordeel van de Commissie niet voldoende onderbouwd. Eco-systemen met getij hebben niet zondermeer hogere dichtheden van visetende soorten als fuut, georde fuut, kuifduiker en middelste zaagbek. Ook zou het verwijderen van struwelen ten behoeve van de ontwikkeling van een nieuw areaal vochtige duinvalleien kunnen leiden tot een afname van het oppervlak kruipwilg- of duindoornstruwelen. De Commissie acht nu nog onvoldoende onderbouwd:

- waarom het areaal zilte pioniervegetaties verder zou toenemen (deze typen komen in meer natuurlijke getijdengebieden meestal op een relatief beperkte oppervlak voor);
- waarom er geen effect wordt verwacht op het areaal ruigten, struwelen en duinen;
- waarom een positief effect van getijde op visetende vogels wordt verwacht;
- wat de effecten zijn op beschermde of Rode Lijstsoorten waarvoor het gebied een grote betekenis heeft en waarvoor geen instandhoudingsdoelstellingen geldt (zoals de herfst-schroeforchis, zie verder §2.2.4 van dit advies).

De Commissie acht een onderschatting van de negatieve gevolgen voor de huidige natuurdoelen niet uitgesloten.

De introductie van getij op de Grevelingen biedt ook kansen om nieuwe natuur te realiseren. Het MER biedt nu op hoofdlijnen en kwalitatief inzicht in de kansrijkdom van nieuwe natuurontwikkelingen. Ook omdat in de Structuurvisie is aangegeven dat overleg plaats vindt met de Europese Commissie om het aanwijzingsbesluit voor dit gebied aan te passen acht de Commissie deze informatie zeer relevant. Een meer uitgebreide, beter onderbouwde en nader gekwantificeerde analyse van de positieve effecten (dan nu is opgenomen in de Natuureffectenstudie deel I §8.4.1.4) acht de Commissie noodzakelijk om dit aspect volwaardig in de besluitvorming mee te kunnen wegen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een nadere beschouwing te geven van de negatieve en positieve gevolgen voor natuur door getij op de Grevelingen en deze voor zover mogelijk (globaal) te kwantificeren. Het aangeven van de omvang en mogelijke consequenties van onzekerheden is daarbij essentieel.

2.1.2 Volkerak-Zoommeer

Beschrijving huidige situatie en autonome ontwikkeling

Het MER maakt (op basis van een overwegend kwalitatieve beschrijving) duidelijk dat na de afsluiting van het Volkerak-Zoommeer diverse maatregelen zijn getroffen om de oevererosie te beperken. Ook maakt het duidelijk dat tot vrij recent er in deze gebieden sprake was van een ernstig blauwalgenprobleem. Door de invasie en verdringing van de driehoeksmossel door de quaggamossel is het blauwalgenprobleem de laatste jaren sterk verminderd. Hoe structureel deze verandering is, is onzeker. Daarom stelt het MER dat het niet ondenkbaar is dat de quaggamossel in de toekomst in aantal weer zal afnemen en dat dan de blauwalgenproblematiek terugkeert. Terecht is daarom in het MER met twee scenario's gewerkt: de quaggamossel blijft of verdwijnt.

De huidige aquatische natuurwaarden in het Krammer–Volkerak–Zoommeer zijn door de relatief slechte waterkwaliteit niet bijzonder groot. Toch zijn de aantallen van sommige watervogels (zoals de brilduiker) landelijk van substantiële betekenis.¹¹ In het MER is de beschrijving van deze huidige situatie naar mening van de Commissie nog onvolledig. Het MER geeft nu nog niet voldoende inzicht in de actuele oppervlakte en kwaliteit van habitattypen met een instandhoudingsdoelstelling en de actuele oppervlakte en kwaliteit van leefgebieden van soorten met een instandhoudingsdoelstelling.

Verder is in het MER en in de Natuureffectenstudie een beschrijving van de autonome ontwikkelingen gegeven. Deze is overwegend kwalitatief van aard en op onderdelen niet consistent.¹² Voor het Volkerak is weliswaar een habitatkaart opgenomen, maar deze bevat niet de meest recente gegevens. Ook bevat deze kaart deels ‘witte vlekken’. Beschikbare kwantitatieve vogelgegevens worden niet benut.

In het MER is niet ingegaan op de mogelijke autonome ontwikkelingen van bijvoorbeeld brilduiker en andere schelpdiereters. Het is bekend dat deze soorten goed gedijen op de driehoeksmossel maar uit het MER wordt niet duidelijk of de quaggamossel dezelfde voedselkwaliteit heeft. De mogelijke (positieve) effecten van extra natuurbeheermaatregelen zijn niet in het MER verkend.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER op basis van recente gegevens een nadere (voor zover mogelijk en voor sommige soorten waarvoor het gebied een relatief grote landelijke betekenis heeft wenselijke) kwantitatieve beschouwing (orde van grootten) te geven van:

- de huidige situatie van het Krammer–Volkerak en Zoommeer;
- een nadere duiding van de autonome ontwikkeling (natuurbeheer, ontwikkeling van de quaggamossel en een mogelijke afname van de nutriëntenlast) en de daarbij horende onzekerheden (omvang en consequenties daarvan).

Geef aan of en zo ja, welke consequenties deze herziene beschrijvingen van de huidige situatie en de autonome ontwikkelingen hebben voor de effectbeschrijving en -beoordeling, alsmede de vergelijking van de alternatieven.

Effectbeschrijving

In het MER en de bijlagen wordt uitgebreid ingegaan op het effect op de bodem- en waterkwaliteit van de systeemwijziging van zoet naar zout met beperkt getij. Door deze systeemwijziging ontstaat een relatief makkelijker te beheren watersysteem en treedt vermindering van de op dit moment optredende geurhinder op.

¹¹ Het Volkerak behoort volgens het rapport ‘Trends van vogels in het Nederlandse Natura 2000-netwerk’ (Sovon, 2005) voor zes eendensoorten tot de vijf belangrijkste gebieden. Ongeveer 20% van alle in Nederland overwinterende brilduikers verblijft in het Volkerak (www.sovon.nl).

¹² Zo komt de beoordeling van de haalbaarheid van instandhoudingsdoelen voor Vochtige duinvalleien (kalkrijk) in tabel 1 van de Natuureffectenstudie niet overeen met de beschrijving van verwachte ontwikkelingen in par. 2.2.2. Voor een aantal soorten niet-broedvogels is in tabel 2 geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat waterkwaliteitsproblemen oplosbaar blijken.

Hoewel de conclusie op het eerste gezicht plausibel oogt, is de vertaalslag van deze watersysteemveranderingen naar negatieve en positieve effecten op soorten en habitattypen naar het oordeel van de Commissie nog niet afdoende onderbouwd. De beschrijving van de effecten op het areaal vochtige duinvalleien en op de aantallen visetende niet-broedvogels is summier en overwegend kwalitatief onderbouwd. Verwachte veranderingen worden niet vergeleken met arealen van habitattypen/vegetatietypen en aantallen van soorten in de huidige situatie en zijn onvoldoende gekwantificeerd. Ook de invloed van onzekerheden op de conclusie is in het MER te summier in beeld gebracht.

Het voorkeursalternatief, zoals in de ontwerp-Structuurvisie is opgenomen, gaat uit van een zout Volkerak-Zoommeer met beperkt getij. Deze verandering biedt naast negatieve effecten kansen voor de ontwikkeling van habitattypen en soorten. In het MER wordt nu kwalitatief aangegeven welke soorten dit zouden kunnen zijn. Een meer uitgebreide, onderbouwde en gekwantificeerde analyse (bijvoorbeeld door het aangeven van orde van grootte) van deze positieve effecten dan nu is opgenomen in het MER en de Natuureffectenstudie acht de Commissie noodzakelijk om dit aspect volwaardig in de besluitvorming mee te kunnen wegen. Ook omdat in de ontwerp-Structuurvisie is aangegeven dat overleg plaats vindt met de Europese Commissie om het aanwijzingsbesluit voor dit gebied aan te passen acht de Commissie deze informatie zeer relevant.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een nadere beschouwing te geven van de negatieve en positieve gevolgen voor natuur door een zout Volkerak-Zoommeer en deze voor zover mogelijk (globaal) te kwantificeren, in ieder geval voor soorten en habitattypen waarvoor het gebied op dit moment (of in potentie) een belangrijke bijdrage levert aan de landelijke populatie dan wel de instandhoudingsdoelstellingen. Het aangeven van de omvang en mogelijke consequenties van onzekerheden is daarbij essentieel.

2.1.3 Beschermden soorten

In de Grevelingen komen in de vochtige duinvalleivegetaties op voormalige platen en slikken tal van beschermde planten voor. Naast de door de Natuurbeschermingswet 1998 beschermde groenknolorchis betreft dit soorten waarvoor het plangebied nationale betekenis heeft. Dit zijn bijvoorbeeld orchideeën als de herfstschroeforchis en de harlekijnorchis. Voor deze zeldzame soorten is het eiland Hompelvoet een van de belangrijkste groeiplaatsen in Nederland. Mogelijke negatieve effecten op deze en andere beschermde soorten worden in het MER niet afdoende in beeld gebracht waardoor deze niet kunnen worden betrokken bij de besluitvorming.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de effecten (op hoofdlijnen) op beschermde soorten nader in beeld te brengen en daarbij naast de mogelijke overtreding van art. 8 t/m 12 van de Flora- en faunawet ook de effecten op zeldzame en/of bedreigde soorten waarvoor de gebieden landelijk van grote betekenis zijn toe te voegen aan de beoordeling (bijvoorbeeld op basis van de rode lijsten voor de relevante soortgroepen).

2.2 Toekomstbestendigheid voornemen

In het MER is als zichtjaar 2035 opgenomen (pagina 100). Er wordt kort ingegaan op de effecten van het voorkeursalternatief op langere termijn (hoofdstuk 9). Er blijken in het scenario van een snelle zeespiegelstijging (6,4 mm/jaar) vanaf 2054 aanvullende maatregelen nodig te zijn om de natuurwaarden in stand te kunnen houden. Wat de (neven)effecten zijn van deze aanvullende maatregelen en voor hoelang ze effectief zouden kunnen zijn is in het MER niet onderzocht. Ook in de MKBA zijn deze maatregelen niet verwerkt. De Commissie acht het essentieel dat voor deze noodzakelijke maatregelen de (on)mogelijkheden en onzekerheden nader worden toegelicht zodat risico's (zoals extra gevolgen voor natuur en hogere kosten) inzichtelijk worden.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER een nadere toelichting te geven op de (on)mogelijkheden van de maatregelen, op hoofdlijnen inzicht in eventuele extra gevolgen en de daarbij behorende onzekerheden voor het voorkeursalternatief.

3. Aanbevelingen voor de (vervolg)besluitvorming

De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. Deze opmerkingen hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen.

3.1 Vergelijking van alternatieven

In het MER is ervoor gekozen om geen verkenning van toekomstbestendigheid uit te voeren voor de alternatieven omdat dit geen onderscheidend criterium is. De Grevelingen krijgt eventueel getij altijd via een opening in de Brouwersdam Het Volkerak-Zoommeer krijgt zoutwater en beperkt getij via de Oosterschelde. In het voorkeursalternatief is er geen verbinding tussen beide wateren.

Bij de alternatieven F en G is er een afsluitbare verbinding tussen beide wateren, in de alternatieven E en H is er een open verbinding tussen beide wateren. In de alternatieven E, F en H krijgt de Grevelingen getij via een opening in de Brouwersdam. In 2054 is deze situatie in het scenario van snelle zeespiegelstijging zonder aanvullende maatregelen niet meer houdbaar. Hierdoor kunnen natuurwaarden die gebonden zijn aan de relatief laag gelegen eilanden/platen en oeverzones onder het stijgende water verdwijnen. Bij de alternatieven waarbij er geen verbinding is tussen de Grevelingen en het Volkerak-Zoommeer, en het Volkerak-Zoommeer zoutwater en getij krijgt via de Oosterschelde is dit 50 jaar later het geval. Het verschil in de tijd waarop maatregelen moeten worden genomen (2054 versus 2107) en het effect van deze maatregelen hebben geen plek gekregen in de vergelijking van alternatieven.

Hoewel de Commissie van oordeel is dat de vergelijking van alternatieven niet gelijkwaardig is uitgevoerd op dit punt, constateert zij dat de conclusie met betrekking tot het voorkeursalternatief niet anders zal worden wanneer dit aspect alsnog in de vergelijking van alternatieven wordt meegenomen. Daarom is dit geen essentiële tekortkoming voor de keuze voor dit voorkeursalternatief.

- De Commissie adviseert om, indien wordt overwogen een ander alternatief vast te leggen in de Structuurvisie, de vergelijking van alternatieven op dit punt uit te breiden.

3.2 Kaderrichtlijn Water

Haalbaarheid aanpassen KRW doelen

Het MER laat duidelijk zien wat de huidige waterkwaliteit is en dat deze door de te treffen maatregelen sterk zal verbeteren. Het MER maakt duidelijk dat de alternatieven een systeemverandering van de Kaderrichtlijnwater (KRW)-waterlichamen Grevelingen en Volkerak-Zoommeer met zich meebrengen. Daardoor kunnen de huidige doelen voor de KRW niet (of slechts ten dele) behaald worden. Op navolgbare wijze zijn nieuwe KRW-doelen voor de andere wassertypen afgeleid en gebruikt in de beoordeling. Het MER gaat niet expliciet in op de haalbaarheid¹³ van het aanpassen van deze KRW-doelen, hiervoor is goedkeuring van de EU commissie voor nodig. Het aangeven van deze haalbaarheid maakt dat bij de vervolgbesluiten door Rijk en regionale overheden risico's van het al dan niet kunnen aanpassen van deze doelen in beeld zijn.

Doelbereik nieuwe KRW-doelen

In het MER wordt niet onderbouwd in hoeverre de nieuwe KRW-doelen ook daadwerkelijk in 2027 behaald kunnen worden. Hoewel dit voornemen niet ten doel heeft om de KRW-doelen te behalen en deze structuurvisie geen beheerplan voor de rijkswateren is, zou met een quickscan bekeken kunnen worden of de doelen in 2027 gehaald kunnen worden. Wanneer uit deze quickscan zou blijken dat er nog aanvullende maatregelen nodig zijn om de KRW-doelen te halen, is mogelijk synergievoordeel (in effecten en in kosten) te behalen door maatregelen op elkaar aan te laten sluiten of gelijktijdig te treffen.

¹³ De KRW-doelen van rijkswateren zijn vastgelegd per AmvB in het waterbesluit en via het stroomgebiedbeheerplan gerapporteerd aan de EU.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Minister van Infrastructuur en Milieu & Staatssecretaris van Economische zaken

Bevoegd gezag: Minister van Infrastructuur en Milieu

Besluit: vaststellen van Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling en passende beoordeling

Activiteit: Het opstellen van een Rijksstructuurvisie om de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de waterkwaliteit in het Grevelingenmeer en het Volkerak-Zoommeer te verbeteren.

Bijzonderheden: Besluitvorming over deze Rijksstructuurvisie hangt nauw samen met de uitwerking van de Deltabeslissingen Waterveiligheid, Zoetwaterstrategie en Rijn-Maasdelta. In de Deltabeslissing Rijn-Maasdelta is expliciet opgenomen dat er geen waterberging plaats vindt op Grevelingen. In de Deltabeslissing Zoetwater en het daar uitvolgende Deltaplan Zoetwater zijn maatregelen opgenomen voor de zoetwatervoorziening van de zuidwestelijke delta.

De Commissie heeft in mei 2014 een advies gegeven over het concept-MER. Het nu voorliggende advies gaat over het MER zoals deze ter inzage is gelegd in de periode 14 oktober t/m 25 november 2014.

Procedurele gegevens:

aanvraag tussentijds toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 28 december 2013

tussentijds toetsingsadvies uitgebracht: 8 april 2014

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 20 oktober 2014

ter inzage legging MER: 14 oktober t/m 25 november 2014

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 25 september 2014

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 9 december 2014

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:

dr. J.H. van den Berg

dr. N.M.J.A. Dankers

drs. G.B. Dekker

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

ir. C.T. Smit (werkgroepsecretaris)

drs. C.T.M. Vertegaal

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:

- Milieueffectrapport bij de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, oktober 2014;
- Milieueffectrapport MIRT verkenning Grevelingen (deel A), Witteveen+Bos, 11 mei 2012;
- Milieueffectrapport MIRT verkenning Grevelingen: bijlagen (deel B), Witteveen+Bos, 22 november 2011;
- MKBA bij Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, Stratelligence, juni 2014;
- Milieueffectrapportage Waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer, ontwerp-MER, Royal Haskoning en Arcadis, april 2012;
- De verspreiding van witte bacteriematten en schade aan het bodemleven in het Grevelingenmeer III. Onderzoek naar effecten van zuurstofloosheid, zomer 2013, Bureau Waardenburg B.V., 25 november 2013;
- KRW doelaflleiding Grevelingen en Volkerak. Afleiden MEP/GEP en effectinschatting voor de MER-RGV, Bureau Waardenburg, 5 februari 2014;
- Quick scan waterkwaliteit en ecologie Volkerak-Zoommeer, Deltares, 30 mei 2013;
- Verwachte waterkwaliteit in een verbonden en zout Grevelingen - Volkerak-Zoommeer met getij, Deltares, 29 november 2013;
- Memo Nadere Analyse waterberging Grevelingen, Delares, 18 september 2013;
- Zuidwestelijk Delta-model voor Stofstroom-analyses. Scenarioberekeningen, Deltares, 22 januari 2014;
- Effectiviteit en effect van winterdoorspoeling van het Volkerak-Zoommeer. Modelstudie en beknopte data-analyse, Deltares, 26 november 2013;
- Effect zoute spui Bath op saliniteit, slibdynamica en ecologie Zeeschelde, Deltares, 30 januari 2014;
- Quick scan: Effecten zout getij Grevelingenmeer en Volkerak-Zoommeer op visserij en aquacultuur, Imares Wageningen UR, 5 februari 2014;

- De ontwikkelingen van het Macrobenthos in het Grevelingenmeer, Arcadis, 21 november 2013;
- Kosten en effecten van waterberging Grevelingen. Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta en Rijnmond–Drechtsteden, Deltares, 11 januari 2013;
- Projectnota Waterkwaliteit Volkerak–Zoommeer. Uitwerking technische maatregelen voor MIRT3 besluit, DHV B.V., april 2012;
- Mosselbaten in de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak–Zoommeer, Stratelligence, (niet gedateerd);
- De Dreissenadichtheid in het Volkerak–Zoommeer: resultaten van onderzoek uitgevoerd in 2013, Waterfauna Hydrobiologisch Adviesbureau, december 2013;
- Natuureffectenstudie bij de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak–Zoommeer, Deel I, Dienst Landelijk Gebied, augustus 2014;
- Natuureffectenstudie bij de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak–Zoommeer, Deel II. Toetsing aan de natuurwetgeving en landelijke doelen, Dienst Landelijk Gebied, augustus 2014;
- MIRT–Verkenning Grevelingen. Verkenningnota – Resultaten & Conclusies, mei 2012;
- Werkbijeenkomst Oevererosie Volkerak–Zoommeer. Gevolgen van een beperkt getij, Deltares, 23 juni 2014;
- Deltaprogramma / Deelprogramma Zuidwestelijke Delta. Zoetwater Rapportage 2012. Op Weg naar een duurzame zoetwatervoorziening in de Zuidwestelijke Delta, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, juni 2012;
- Joint Fact Finding zoet water. Eindrapportage voor de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak–Zoommeer, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, oktober 2014;
- Ontwerp–Rijksstructuurvisie Grevelingen Volkerak–Zoommeer, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, oktober 2014;
- MKBA bij Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak–Zoommeer, Stratelligence, juli 2014;
- Second Opinion MKBA Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak–Zoommeer. Uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Centraal Planbureau, 1 april 2014.

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.

Voorlopig Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Rijksstructuurvisie Grevelingen Volkerak-Zoommeer



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

