



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Tussentijdse wijziging Nationaal Waterplan (Deltaprogramma 2015)

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

27 oktober 2014 / rapportnummer 2973-10



1. Inleiding en oordeel over het milieueffectrapport (MER)

In het kader van het Deltaprogramma zijn de afgelopen vijf jaar onderzoeken uitgevoerd en strategieën ontwikkeld, waarmee het kabinet rampen en schade door overstromingen wil voorkomen, de zoetwatervoorziening veilig wil stellen en Nederland economisch en ruimtelijk aantrekkelijk wil houden. Resultaten hiervan zijn opgenomen in het Deltaprogramma 2015 (met deltabeslissingen en gebiedsgerichte voorkeursstrategieën), dat met Prinsjesdag 2014 door het kabinet is aangeboden aan de Tweede Kamer. Voor de verankering van het rijksbeleid dat voortvloeit uit het Deltaprogramma 2015 is een tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan (NWP) voorbereid. Voor de besluitvorming over het Ontwerpplan voor deze tussentijdse wijziging is een plan milieueffectrapport (planMER) opgesteld.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'¹) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER, zodat het milieubelang volwaardig meegewogen kan worden in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, van de informatie over de reikwijdte en het detailniveau van het MER en van de advisering van de Commissie m.e.r. op eerdere momenten in dit proces². De Commissie heeft tevens geput uit haar ervaring met de toetsing van (water)projecten en -plannen die raakvlakken hebben met (de opzet van) het Deltaprogramma en eveneens een lange planhorizon kennen (waaronder de Afsluitdijk, Ruimte voor de Rivier, Houtribdijk). De Commissie richt zich in het advies op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

De Commissie is van oordeel dat het MER de essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over de tussentijdse wijziging van het NWP waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen.

Het MER en de achtergronddocumenten (waaronder de Passende beoordeling) zijn goed leesbaar. Het planMER is op hoofdlijnen opgesteld en richt zich voornamelijk op de concrete kaderstellende keuzes tot 2050, waarbij beleid wordt herbevestigd³ of aangepast⁴. Daarnaast worden procesmatige keuzes⁵ belicht. Deze zullen de komende jaren verder moeten worden uitgewerkt, en daarom kan – volgens het MER – nog weinig gezegd worden over milieueffecten.

¹ 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.

² Waaronder "Deltaprogramma; advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectonderzoek voor het Deltaprogramma 2015" (18 oktober 2013).

³ Voorbeelden zijn "tot 2050 geen fundamentele systeemingenrepen voor de zoetwatervoorziening (beheer optimaliseren binnen huidige systeemgrenzen)", "voortzetten van de combinatie spuien en pompen voor de waterafvoer van het IJsselmeergebied" en "voortzetten huidige aanpak veiligheidsopgave kust: zacht waar het kan, hard waar het moet".

⁴ Voorbeelden zijn "nieuwe normen voor primaire waterkeringen", "versterken zoetwaterfunctie IJsselmeergebied door flexibel peilbeheer" en "versterken dijktrajecten Neder-Rijn en Lek in plaats van C-keringen in Centraal Holland".

⁵ Voorbeelden zijn "vastleggen nieuwe normspecificaties per dijktraject in de Waterwet", "afspraken en instrumenten voor het invoeren van voorzieningenniveaus, vergroten regionale zelfvoorziening en effectieve benutting zoetwater" en "afspraken en instrumenten voor een waterrobuuste en klimaatbestendige ruimtelijke inrichting".

In het Deltaprogramma 2015 wordt de conclusie getrokken dat er tot 2050 geen fundamentele fysieke ingrepen nodig zijn, en dat kan worden volstaan met een optimalisatie van beheermaatregelen. Deze conclusie is volgens de Commissie daarmee anders dan de Deltaprogramma's van 2012 tot en met 2014, waarin nog aanzienlijke ingrepen in de waterveiligheid en zoetwatervoorziening in het vooruitzicht werden gesteld.

Deze optimalisatie van het beheer en het doorschuiven van grote ingrepen acht de Commissie niet onlogisch in het licht van het grote aantal in het MER gesignaleerde onzekerheden. Voor het vervolg van het proces is het van belang dat er een duidelijk beeld bestaat hoe tijdig gestuurd wordt op de milieu-informatie die voor toekomstige ingrepen nodig zal zijn. In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste aandachtspunten beschreven, met conclusies en aanbevelingen voor het vervolgproces

2. Toelichting op het oordeel met aandachtspunten voor het vervolgtraject

De Commissie wil met onderstaande toelichting en aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming.

2.1 Wat nu, wat later besluiten

Het Deltaprogramma is helder qua opzet (met vijf deltabeslissingen uitgewerkt in zes gebiedsgerichte strategieën). Minder duidelijk is in welke besluiten de uitkomsten uiteindelijk een plek moeten krijgen. Voor de inhoud van het MER is dat cruciaal omdat die een directe relatie heeft met (de inhoud van) het besluit. Uit de informatie haalt de Commissie het volgende:

- Het Deltaprogramma resulteert in vijf Deltabeslissingen (besluit kabinet) uitgewerkt in gebiedsgerichte voorkeursstrategieën (besluit kabinet).
- De onderdelen hiervan die het kabinet wil verankeren in het rijksbeleid zijn opgenomen in de herziening van het NWP. De effecten daarvan zijn beschreven in dit MER. Voor de verankering in beleid van andere overheden worden aparte besluiten met aparte MER'en voorbereid (blz. 21 MER).
- De Deltabeslissingen worden vervolgens uitgewerkt in maatregelen die een plek krijgen in het Deltaplan Waterveiligheid en in het Deltaplan Zoetwatervoorziening. Maatregelen waarvoor mogelijk een eigen (plan)MER (opzet conform MIRT systematiek) noodzakelijk is (blz. 23–25 MER).
- Gezien de complexiteit van beleidsmatige besluitvorming en de vele (deel)programma's en projecten die uit het Deltaprogramma voortkomen vraagt de Commissie extra aandacht voor een heldere en overzichtelijke, gefaseerd uitgewerkte, uiteenzetting van de besluiten, vervolgbesluiten en het al dan niet toepassen van MER daarbij.

In het verlengde hiervan het volgende. In paragraaf 1.1 van het planMER wordt geschreven dat "andere overheden besluiten of, en op welke wijze, de voorstellen van de Deltacommissaris worden verankerd in hun formele plannen". Dat suggereert dat andere overheden de voorstellen ook naast zich neer kunnen leggen.

- De Commissie adviseert eenduidig aan te geven welke beleidsruimte resteert voor andere overheden en hoe voorkomen kan worden dat een onwenselijke (of onwerkbare) situatie ontstaat.

2.2 Waterveiligheid

De waterveiligheid is de meest urgente opgave van het Deltaprogramma. In het Deltaprogramma 2015 wordt een nieuwe norm voor primaire waterkeringen geïntroduceerd, gebaseerd op een risicobenadering en overstromingskansen per dijktraject. Volstrekte duidelijkheid over de hoogte en onderbouwing van de nieuwe norm – ook in historisch perspectief – is een vereiste om de consequenties van het nieuwe waterveiligheidsnormering te doorgronden. Het MER zelf biedt onvoldoende inzicht in de onderbouwing en effecten van de nieuwe norm voor waterveiligheid. In het Synthesedocument Veiligheid⁶ wordt dit inzicht en onderbouwing wel goed gegeven. Aangevoerd is dat de veiligheid inderdaad verbetert ten opzichte van de huidige situatie. In de meeste gebieden komt of blijft het risico beneden de overlijdenskansen van 1 op 1.000.000 per jaar (LIR van 10^{-6}). Een en ander wordt ook helder uitgelegd.

- De Commissie adviseert het Synthesedocument Veiligheid als onderdeel te zien van het MER. De informatie hierin is nodig om de belangrijkste keuze in het Deltaprogramma te onderbouwen.

2.3 Risicobeschouwing en maatregelen achter de hand

Omdat veel maatregelen in de huidige fase van het Deltaprogramma nog niet concreet geformuleerd kunnen worden, zijn de milieueffecten ook in algemene termen beschreven. Een risicobeschouwing, met – waar nodig vanwege verhoogd ingeschat risico – het benoemen van maatregelen achter de hand, zou de inzichtelijkheid sterk vergroten. De conclusies (onder andere gevisualiseerd in tabel 10.1, blz.121) dat de effecten op milieu, natuur en landschap kunnen mee- of tegenvallen⁷ afhankelijk van de nadere uitwerking is weinig richtinggevend voor de vervolg besluitvorming (de kansen en risico's die voor de toekomstige besluitvorming van belang zijn).

- De Commissie adviseert in de vervolg besluitvorming expliciet in te gaan op meekoppel-mogelijkheden en de (uiteindelijke) milieueffecten.

2.4 Afstemming met andere projecten

De planhorizon voor het Deltaprogramma (2050) is dichterbij dan die van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) tweede toets ronde programma (2065), terwijl in het HWBP niet uitgegaan wordt van een klimaatvisie voor de lange termijn. Het in HWBP strikt houden

⁶ Achtergronddocument B1 bij het Deltaprogramma 2015 (25 juli 2014).

⁷ Op veel van de concreet kaderstellende keuzes tot 2050 worden geen effecten verwacht ten opzichte van de referentie-strategie, omdat het herbevestiging van beleid betreft. Op vier keuzes (met aangepast beleid) waar wel effecten worden verwacht, is telkens een bandbreedte gegeven die loopt van “negatief effect kan nog worden gemitigeerd in vervolgbesluiten” tot “positief effect indien optimalisatie in vervolgbesluiten”.

aan de huidige normen kan leiden tot uitvoeringen die vanuit het deltaprogramma gezien mogelijk anders zouden worden ingevuld (met mogelijk minder kosten en minder nadelige milieueffecten).⁸

- De Commissie beveelt aan om de veiligheidsnormering in het Deltaprogramma en het HWBP gelijk te stellen, of in ieder geval terdege af te stemmen.

2.5 Mitigatie–compensatie in/nabij Natura 2000–gebieden

In de Passende beoordeling worden de (cumulatieve) effecten van bepaalde beleidskeuzen en van gebiedsgerichte uitwerkingen in de aanleg– en de gebruiksfase beoordeeld. In alle gevallen, met uitzondering van sommige gevolgen van dijkverzwaring of –versterking in het rivierengebied, wordt geconcludeerd dat negatieve gevolgen voor Natura 2000–gebieden te voorkomen zijn door middel van mitigatie. De Commissie acht deze conclusie voorbarig. De natuureffecten van maatregelen in complexe systemen laten zich in dit stadium nog niet adequaat voorspellen. In veel gevallen gaat het om ingrepen in watersystemen waarbij de structuur en functie van habitattypen of voedselbeschikbaarheid– en/of bereikbaarheid (in leefgebieden van soorten) nu niet op orde zijn, en vragen om verbetermaatregelen⁹. Soms zullen maatregelen om significante effecten te voorkomen (inclusief effecten die verbetermaatregelen belemmeren) niet mogelijk/effectief zijn op de locatie waar de ingreep plaats vindt maar mogelijk wel in de omgeving daarvan. Deze maatregelen, ook passend bij de adaptieve benadering, zijn wellicht eerder als compensatie dan als mitigatie te beschouwen, waarmee een ADC–procedure noodzakelijk zal zijn. Ook compensatie – mocht het daartoe komen – zal niet altijd een eenvoudige opgave zijn.

- Met het oog op de doorlooptijd van een ADC–procedure adviseert de Commissie vroegtijdig rekening te houden met het bovenstaande en indien nodig de meetprogramma's daar tijdig op aan te passen.

⁸ Een voorbeeld is de Houtribdijk. Hier wordt momenteel aangestuurd op een versterking van de dam om zo te voldoen aan de vigerende norm voor de veiligheid. In het Deltaprogramma wordt het voornemen genoemd om na 2050 een pomp in de dijk aan te brengen, omdat het spuien onder vrij verval naar de (stijgende) meerspiegel van het IJsselmeer dan steeds minder mogelijk is. Bij het nu al aanbrengen van deze pomp kan – volgens een studie van het CPB (“Economisch optimale waterveiligheid in het IJsselmeergebied”, CPB–notitie 14 januari 2014) – direct een hoger veiligheidsniveau worden bereikt en zouden de werkzaamheden voor de veiligheid de komende decennia wellicht beperkt kunnen blijven tot het noodzakelijk onderhoud van de dam.

⁹ De verzilting van het Volkerak–Zoommeer kan bijv. gevolgen hebben voor de ‘zoete’ concept–instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000–gebieden Volkerak en Zoommeer, Het bestrijden van de zandhonger (teloorgang platen en slikken) in de Oosterschelde kan, afhankelijk van de te kiezen aanpak, er toe leiden dat bijv. alleen de Roggenplaat behouden blijft, waarmee het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen bemoeilijkt kan worden. Zandsuppleties kunnen (niet eenvoudig te mitigeren) gevolgen hebben voor de voedselbeschikbaarheid en/of –bereikbaarheid van schelpdier–etende vogels, die zich nu al onder de instandhoudingsdoelstelling bevinden.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Minister van Infrastructuur en Milieu en Staatssecretaris van Economische Zaken

Bevoegd gezag: Minister van Infrastructuur en Milieu en Staatssecretaris van Economische Zaken

Besluit: wijzigen van Nationaal Waterplan

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor mogelijk toekomstige (plan)m.e.r.-plichtige vervolgbesluiten en vanwege passende beoordeling

Activiteit: In het kader van het Deltaprogramma zijn de afgelopen vijf jaar onderzoeken uitgevoerd en strategieën ontwikkeld, waarmee het kabinet rampen en schade door overstromingen wil voorkomen, de zoetwatervoorziening veilig wil stellen en Nederland economisch en ruimtelijk aantrekkelijk wil houden. Resultaten hiervan zijn opgenomen in het Deltaprogramma 2015 (met deltabeslissingen en gebiedsgerichte voorkeursstrategieën), dat met Prinsjesdag 2014 door het kabinet is aangeboden aan de Tweede Kamer. Voor de verankering van het rijksbeleid dat voortvloeit uit het Deltaprogramma 2015 is een tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan (NWP) voorbereid. Voor de besluitvorming over het Ontwerpplan voor deze tussentijdse wijziging is een plan milieueffectrapport (planMER) opgesteld.

Procedurele gegevens:

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 28 juli 2014
toetsingsadvies uitgebracht: 27 oktober 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:

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 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, beoor-

deelt 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 Ontwerpplan tussentijdse wijziging Nationaal Waterplan –PlanMER voor de verankering van het rijksbeleid dat voortvloeit uit de voorstellen voor deltabeslissingen en voorkeursstrategieën zoals opgenomen in het Deltaprogramma 2015–, Royal HaskoningDHV, 1 juli 2014;
- Samenvatting PlanMER Ontwerp tussentijdse wijziging NWP, Royal HaskoningDHV, 5 augustus 2014;
- Passende beoordeling Ontwerpplan Tussentijdse wijziging Nationaal Waterplan, Toetsing aan de Natuurbeschermingswet, Tauw BV, 1 juli 2014;
- Conceptversie Ontwerpplan tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan –voor de verankering van het rijksbeleid dat voortvloeit uit de voorstellen voor deltabeslissingen en voorkeursstrategieën zoals opgenomen in het Deltaprogramma 2015–, juli 2014;
- Ontwerpplan tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan, Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken, september 2014;
- Synthesedocument Veiligheid, Achtergronddocument, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 25 juli 2014.

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Tussentijdse wijziging Nationaal Waterplan (Deltaprogramma 2015)

ISBN: 978-90-421-4021-9



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

