



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Programmatische Aanpak Ecologie Grote Wateren

Advies beoordelingskader doelbereik

8 maart 2019 / projectnummer: 3355



Hoofdpunten van het advies

De waterkwaliteit en de natuurkwaliteit van de grote wateren (zie figuur 1) is de laatste jaren verbeterd, maar gaat niet altijd voldoende vooruit om de doelen te halen. Met het oog op doelstellingen uit de Waterwet (KRW) en de Wet natuurbescherming (Natura 2000) willen de ministers van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van deze grote wateren bewerkstelligen. Daarvoor ontwikkelen zij een Programmatische aanpak met 33 reeds geïdentificeerde projecten in de vijf grote wateren. Het gaat om ingrepen, waarvan een aantoonbaar positief ecologisch effect op het watersysteem verwacht wordt. Een aantal projecten hierbinnen (Grevelingen, Wieringerhoek en Oostvaardersoevers in het IJsselmeergebied en buitendijkse slibsedimentatie in Eems-Dollard) is al verder uitgewerkt.

De vraag aan de Commissie: doelbereik

De Commissie voor de m.e.r. (hierna: Commissie) is, in een daarvoor opgesteld memo, gevraagd om een advies te geven over een beoordelingskader voor het doelbereik van de verbetering in waterkwaliteit en ecologie. De Commissie heeft drie hoofdpunten in antwoord op deze vraag, die hierna kort worden geschetst.

Drie adviezen voor de Programmatische aanpak

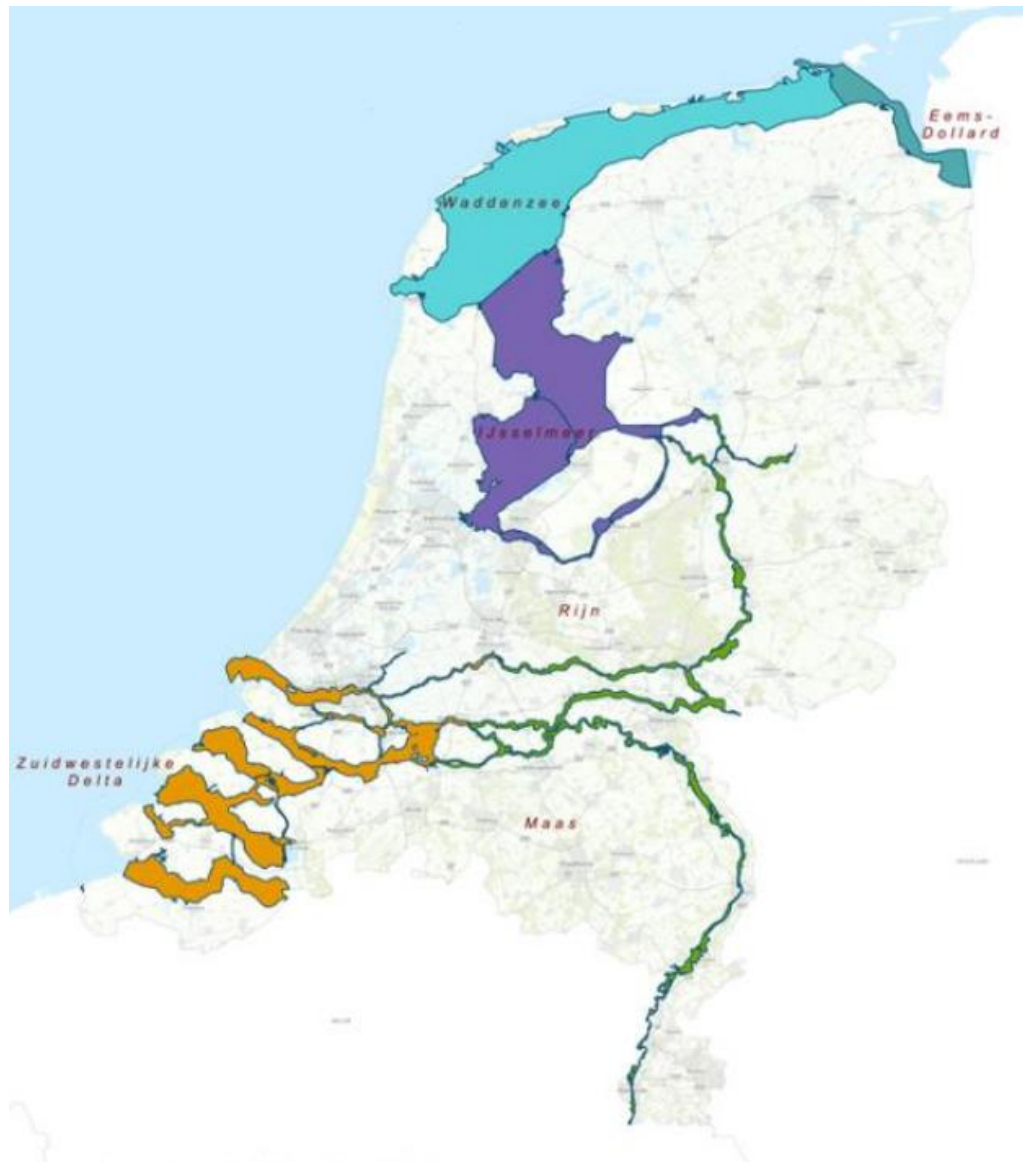
De belangrijkste drie adviezen voor het bepalen van het doelbereik zijn:

1. Het Programma kent drie hoofdogaven/doelen die in volgorde van belangrijkheid staan, maar die naar idee van de Commissie sterk met elkaar verweven zijn. **Herschik de doelen** zodanig, dat een duidelijke tweedeling is te maken tussen:
 - A) Enerzijds wat nodig is om de doelen voor KRW en Natura 2000 te kunnen halen *en de behaalde winst te behouden*. Hiervoor is soms versterking van ecologische netwerken, die nu als tweede doel staan, noodzakelijk.
 - B) Anderzijds welk surplus kan worden gerealiseerd dat (deels) gebruikt kan worden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een economische component. Hiervoor kunnen ecologische netwerken ook worden benut.
2. **Zet de grote wateren centraal** voor het meten van het doelbereik.
 - A) Identificeer welke belangrijke indicatoren programmabreed van belang zijn.
 - B) Bepaal op het niveau van elk groot water welke projecten/maatregelen het meest bijdragen aan de doelen voor dat groot water.
 - C) Onderzoek hoe het leereffect van de eerste vier projecten optimaal is.
3. **Benut het Programma optimaal**, dus voor:
 - A) Het oplossen van problemen die niet binnen een groot water kunnen worden opgelost.
 - B) Het leren van projecten en het bepalen van welke projecten vervolgens het beste uitgevoerd kunnen worden (prioriteren).
 - C) Het voor de ministers en de Tweede Kamer agenderen van de besluitvorming voor verdere stappen. Dit kan aan de orde zijn als binnen de kaders van het Programma de problemen niet oplosbaar zijn.

In de volgende drie hoofdstukken licht de Commissie deze adviezen nader toe.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 geeft de Commissie reflectie op de adviesvraag en licht zij het advies om de doelstellingen te herschikken nader toe. In hoofdstuk 2 adviseert de Commissie hoe zij de probleemanalyse, het formuleren van doelen en het meten van doelbereik per groot water voor zich ziet. In de laatste paragraaf van hoofdstuk 2 geeft zij aan, hoe deze aanpak kan worden toegepast in nu al opgestarte vier projecten. Hoofdstuk 3 beschrijft op welke manier de informatie die uit voortschrijdend inzicht omtrent probleemanalyse en doelbereik naar voren komt, kan worden ingezet ten behoeve van sturing op programmaniveau.



Figuur 1: kaart met de grote wateren. De Zuidwestelijke Delta, het IJsselmeergebied, de Waddenzee, Eems-Dollard en de grote rivieren (Maas en Rijntakken). Bron: Rijkswaterstaat.

Aanleiding

De ministers van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) willen een verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van de grote wateren bewerkstelligen. Daarvoor ontwikkelen zij een Programmatische aanpak met 33 reeds geïdentificeerde projecten in de vijf grote wateren. Voor veel van deze projecten worden te zijner tijd m.e.r.-procedures doorlopen. Vier projecten zijn al verder uitgewerkt. Dit advies heeft geen betrekking op een concrete m.e.r.-procedure. Rijkswaterstaat (onderdeel van het ministerie van I&W) heeft de Commissie een advies gevraagd over het bepalen van het doelbereik van het Programma en wat dit betekent voor de projecten en hun milieueffectrapporten. Rijkswaterstaat vraagt dus vrijwillig een advies in aanloop naar de diverse m.e.r.-procedures.

Waarom een advies?

De onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van milieueffectrapporten. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer 3355 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

1 Advies 1: reflectie op de adviesvraag en herschikken hoofddoelen

1.1 Achtergrond

De waterkwaliteit in Nederland in de grote wateren is de afgelopen jaren veelal verbeterd, maar voldoet nog niet aan de gestelde eisen. In sommige grote wateren wordt het water zelfs minder van kwaliteit. Voor de chemische waterkwaliteit is dit vaak het gevolg van gebruiksdruk (inclusief lozingen). Natuur die afhankelijk is van deze grote wateren, ontwikkelt zich in veel gevallen niet goed, of gaat achteruit.

Het adviesverzoek geeft aan dat veel van deze problemen zijn veroorzaakt door ontwikkelingen met het oog op hoogwaterveiligheid en economische groei. Daarbij kan worden gedacht aan de aanleg van uniforme, strakke dijken, inpoldering, peilbeheer, kanaliseren en het verminderen van natuurlijke fluctuaties in die grotere wateren, zoals bijvoorbeeld als gevolg van eb en vloed. De maatregelen die tot nu toe zijn en worden genomen, zoals KRW-maatregelen en maatregelen ten behoeve van de natuurdoelen in de Natura 2000-gebieden, lijken onvoldoende om het tij te keren en de doelstellingen te halen.

Tegen deze achtergrond en met het oog op doelstellingen uit de Waterwet en de Wet natuurbescherming¹ willen de ministers van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en Landbouw,

¹ De verbetering van de waterkwaliteit is vastgelegd in de Kaderrichtlijn Water (KRW). De hierin opgelegde verbetering van de waterkwaliteit is vastgelegd in de Waterwet, Besluit Kwaliteit en Monitoring Wateren en Nationaal Waterplan. Het behoud en het herstel van de biodiversiteit vloeit voort uit de Europese Vogelrichtlijn (1979) en de Europese Habitatrichtlijn (1992). Bij deze laatste twee richtlijnen wordt onder andere gewerkt met speciale beschermingszones (Natura 2000-gebieden) om de biodiversiteitsdoelen te halen. Alle grote wateren in Nederland zijn aangewezen als Natura

Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van deze grote wateren bewerkstelligen. Daarvoor ontwikkelt Rijkswaterstaat (RWS), in samenwerking met Staatsbosbeheer en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), een Programmatische aanpak met 33 reeds geïdentificeerde projecten in de vijf grote wateren. Het gaat om ingrepen, waarvan een duidelijk positief ecologisch effect op het watersysteem² van het betreffende groot water verwacht wordt.

1.2 De vraag aan de Commissie en de doelen

Hoe doelbereik te bepalen?

De Commissie is, in een daarvoor door RWS opgesteld memo, gevraagd om een advies te geven over een beoordelingskader voor doelbereik van de verbetering in waterkwaliteit en ecologie. Het op te stellen beoordelingskader dient als houvast bij de besluitvorming over alle andere projecten binnen het Programma.

Opgaven/Doelen Programmatische aanpak

Voor het bepalen van het doelbereik is het van belang om eerst te kijken naar de doelen zelf. RWS geeft aan dat er drie hoofdoelstellingen/hoofddoelen zijn voor de Programmatische aanpak voor de grote wateren en de projecten hierbinnen:

1. de basis op orde te brengen en te houden. In de adviesvraag wordt dit geformuleerd als: voor elk groot water voldoen aan de doelstellingen van KRW en Natura 2000, dus de gebiedsdoelen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn;
2. een stabiel en samenhangend ecologisch netwerk te realiseren;
3. ruimte te bieden aan ruimtelijk-economische dynamiek.

Deze doelstellingen zijn ook bedoeld in deze volgorde: dus eerst moet de basis op orde zijn, voordat het ecologische netwerk en de economische ontwikkelingen aan de beurt komen.

Overzichtelijk én informatie-intensief

Bij de adviesvraag geeft RWS aan dat zij de beschikbare 'maatlatten' met betrekking tot KRW en Natura 2000 minder geschikt vindt als sturingsmiddel voor de beoordeling en evaluatie van de bijdragen van projecten aan de verbetering van watersysteemniveau om de KRW- en Natura 2000-doelen te halen. Daarom zoekt RWS naar 'een maatlat die wel werkt', dus gebruikt kan worden als sturingsmiddel.

2000-gebied of als meerdere Natura 2000-gebieden. De beschermingsbepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn in Nederland vastgelegd in de Wet natuurbescherming.

² Met watersysteem wordt bedoeld op het samenhangend geheel van een of meer oppervlaktelichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Het gaat hier om het functioneren en het geheel van relaties binnen dat watersysteem en de samenhang van het groot water met de omgeving (de wijze van grondgebruik en het watergebruik).

De Commissie begrijpt de behoefte om te komen tot een eenvoudige maatlat. De doelen van KRW en Natura 2000 vloeien echter voort uit de Europese richtlijnen en zijn in dat kader in detail (in aanwijzingsbesluiten) vastgelegd. Daarom moet het succes van uitvoering van de Programmatische aanpak en de projecten daarin altijd gezien worden in het licht van deze Europese doelen.

De Commissie adviseert om bij het bepalen van het doelbereik altijd informatie te benutten op habitatniveau én op het niveau van leefgebieden van soorten met Europese beschermingsdoelen. Dat geldt ook voor een groot aantal KRW-doelen, omdat deze doelen voorwaardelijk zijn voor de ecologische kwaliteit. Deze informatie kan een plek krijgen in achtergrondrapporten/bijlagen van milieueffectrapporten en monitoringsverslagen. De Commissie adviseert wel om deze informatie (overzichtelijk samengevat) op te nemen in de hoofdtekst van toekomstige milieueffectrapporten en in rapportages over monitoringsresultaten.

In de volgende hoofdstukken doet de Commissie enkele suggesties om deze informatie op overzichtelijk wijze informatie te presenteren, zodat sturing op de hoofdlijnen van elk van de grote wateren en van het Programma mogelijk blijft.

1.2.1 Doelen en aanpak geven richting aan maatregelen en Programma

Naast inhoudelijke doelen hebben de ministeries ook doelen voor de manier van werken in de Programmatische aanpak. In het Programma moet *adaptief, gebiedsgericht* en *doelmatig* gewerkt worden aan deze inhoudelijke doelen. Deze aanpak geeft naar de mening van de Commissie richting voor de uitwerking van het Programma. Hieronder, voor elk van de onderdelen van de aanpak, enkele reflecties.

Ad adaptief: werken en leren met een Programmatische aanpak

RWS heeft in de adviesaanvraag en in gesprekken³ met de Commissie aangegeven dat er veel kennis en informatie beschikbaar is, maar dat soms ook sprake is van kennislacunes. RWS wil deze kennislacunes als volgt verkleinen:

- **Beoordelen knelpunten:** voor de meeste grote wateren is op hoofdlijnen duidelijk wat de sturende processen zijn achter de problemen. Werkenderwijs kan een nog beter beeld ontstaan terwijl tegelijkertijd nieuwe knelpunten kunnen ontstaan. Zo is inzicht in de aard van de problematiek in het Markermeer de afgelopen jaren sterk toegenomen. Ook in het rivierengebied ontstaan doorlopend nieuwe inzichten over de (positieve/negatieve) ecologische effecten van maatregelen. Wel is het op projectniveau vaak lastig te voorspellen wat de cumulatieve gevolgen zijn van projecten en maatregelen, en is niet altijd duidelijk hoe die beoordeeld moeten worden en door wie. Hier zou het Programma naar de mening van de Commissie een rol in kunnen spelen.
- **Schaal inzet technieken:** voor sommige problemen zijn wel al bewezen technieken beschikbaar, maar is het nog niet duidelijk hoe grootschalig deze moeten worden ingezet om tot een 'weerbaar' watersysteem te komen, zoals bij de slibvang in de Eems-Dollard en het IJsselmeergebied. Deze kennis die vergaard wordt bij het adaptief toepassen van deze technieken, is mogelijk ook voor andere (projecten binnen de) grote wateren toepasbaar. Hier zou het Programma naar de mening van de Commissie een rol in kunnen spelen.

³ Op 14 december 2018, 11 januari en 18 februari 2019 hebben gesprekken plaatsgevonden tussen Rijkswaterstaat en de werkgroep van de Commissie.

- **Uitwerking oplossing in specifieke situatie:** Soms is al een richting beschikbaar om tot 'robuuste' maatregelen te komen, bijvoorbeeld herstellen van natuurlijke gradiënten, maar moet de manier waarop dit gerealiseerd kan worden nog worden uitgewerkt voor de specifieke locatie. Die specifieke locatie kent vaak beperkingen (zoals de aanwezigheid van een dijklichaam bij Oostvaardersoevers). Omdat andere (gebieden binnen de) grote wateren vaak dezelfde beperkingen kennen, is het naar de mening van de Commissie nuttig om deze kennis op Programmaniveau te delen.

Ad gebiedsgericht: Soms zijn groot-wateroverstijgende oplossingen nodig

Gebiedsgericht is goed waar het kan, maar voor de onderbouwing van ingrepen in grote wateren is het soms nodig om dit op landelijk niveau, Programmatisch, te doen.

Zo zal het inlaten van zout water in delen van de zoete delta (bijvoorbeeld Volkerak – Zoommeer) met een slechte waterkwaliteit leiden tot een kwaliteitsverbetering van estuariene natuur. Tegelijkertijd zullen overwinterende watervogels van zoet water daar afnemen. Elders in de (zoete) grote wateren waaronder het (beneden)riviergebied moet de opvangcapaciteit (draagkracht) dan voldoende zijn om de overwinterende populaties landelijk op een gunstig niveau te houden.

Voor de KRW doelen geldt deze "uitwisseling" tussen gebieden niet. KRW hanteert specifiek stroomgebiedsbepaling. Uitwisseling van doelrealisatie voor KRW tussen bijvoorbeeld Rijn, Schelde, Eems-Dollard of Maas is niet aan de orde.

Ad doelmatig: robuust en integraal is doelmatig

Sommige locatiegerichte ingrepen in (delen van) grotere wateren (bijvoorbeeld zandsuppletie of baggeren) zijn op korte termijn effectief, mits ze herhaald worden. Het is de vraag of het doelmatig is om deze, vaak kostbare, maatregelen te herhalen. Weerbare, robuuste ingrepen in het functioneren van het watersysteem zijn op de langere termijn mogelijk effectiever en daarmee waarschijnlijk ook kosteneffectiever. Dit is ook de aanleiding voor het opzetten van het Programma. De Commissie onderschrijft dit uitgangspunt.

1.3 Advies 1: herschik de hoofddoelen naar twee niveaus

Het Programma kent drie hoofddoelen die in volgorde van belangrijkheid staan. De Commissie meent dat deze doelen sterk met elkaar verweven zijn, waardoor de driedeling niet zinvol is. Dit geldt met name voor het doel 'ecologische netwerken'. Een ecologisch netwerk zal vaak noodzakelijk zijn voor het behalen en behouden van doelstelling 1 (basis op orde). Denk hierbij aan de beschikbaarheid van (migratieroutes in) een ecologisch netwerk voor soorten waarvan het habitat door klimaatverandering minder geschikt wordt of kan worden. Hiervoor gevoelige soorten moeten hun verspreidingsareaal dus 'adaptief' kunnen aanpassen. Geïsoleerde populaties hebben deze mogelijkheid niet. Met andere woorden: het ecologisch netwerk is een van de middelen om doelstelling 1 (basis op orde) te halen.

Twee niveaus voor het doelbereik

Herschik de doelen daarom zodanig, dat een duidelijke tweedeling is te maken tussen:

A) Enerzijds wat nodig is om de doelen voor KRW en Natura 2000 te halen *en te houden*.

Hiervoor zijn ecologische netwerken, die nu als tweede doel staan, soms noodzakelijk!

B) Anderzijds welk surplus gerealiseerd kan worden om ruimtelijk economische dynamiek

mogelijk te maken. Hiervoor kunnen ecologische netwerken ook worden benut.⁴ De Commissie adviseert daarom de hoofdpogaven/doelen, gezien de bovenstaande reflecties en ook naar aanleiding van gesprekken met RWS⁵, als volgt te herschikken.

Doelen op twee niveaus	Doelen Programmatische aanpak
Voldoen aan de doelstellingen van KRW en Natura 2000	Doel 1. De basis op orde te brengen en te houden; Doel 2a. Het stabiel en samenhangend ecologisch netwerk dat nodig is, om nu en op termijn de doelstellingen van KRW en Natura 2000 te halen, ook met het oog op klimaatverandering;
Surplus dat nodig is om ruimte te bieden aan Ruimtelijk-economische dynamiek	Doel 2b. Het stabiel en samenhangend ecologisch netwerk dat ontwikkeld kan worden, om zo een 'surplus' te creëren, waarmee ruimte kan worden geboden aan ruimtelijke-economische dynamiek; Doel 3. Ruimtelijk-economische dynamiek.

Met deze indeling kunnen vragen omtrent het functioneren op systeemniveau, robuustheid en klimaatbestendigheid voor de grote wateren beter en doelmatiger beantwoord worden. Onderzoek de betekenis van deze indeling vervolgens voor elk van de grote wateren. Analyseer in hoeverre de binnen een groot water voorziene projecten uit het Programma zullen leiden tot het halen van de doelen voor KRW en Natura 2000. Zie hierover verder het volgende hoofdstuk.

2 Advies 2: Zet de grote wateren centraal voor bepalen doelbereik

2.1 Grote wateren hebben grootste samenhang

De Commissie constateert dat zowel de problemen als de oplossingen de meeste samenhang vertonen op het niveau van de vijf grote wateren.⁶ Deze vormen min of meer zelfstandig functionerende watersystemen. Het ligt dan ook voor de hand om de sturing en de monitoring van het doelbereik van het Programma te richten op het niveau van het betreffende groot water en het watersysteem van dat water.

Het projectniveau stuurt op een te kleine schaal en het Programma stuurt op een te grote schaal om overzicht te houden over zowel problemen als oplossingen. De Commissie adviseert daarom elk groot water centraal te zetten voor het analyseren van de problemen en daarmee ook voor het beoordelingskader van milieueffectrapportages voor de projecten

⁴ Projecten in het kader van het Programma kunnen zelf ook een economische impuls geven. Zoals bijvoorbeeld de Markerwadden een positieve invloed heeft op bruine vloot en haven Lelystad.

⁵ Op 14 december 2018 en 11 januari 2019 heeft de Commissie gesprekken gevoerd met RWS over de adviesaanvraag.

⁶ Het is ook mogelijk om voor een andere indeling te kiezen en Eems-Dollard tot de Waddenzee te rekenen, waarmee uit kan worden gegaan van vier grote wateren.

binnen elk groot water. Ook het vooraf inschatten van de noodzaak en doelmatigheid, en het treffen, volgen en evalueren van maatregelen van een project zou het niveau van het groot water centraal moeten staan. De monitoring zou volgens de Commissie antwoorden moeten geven over de ontwikkeling van de kwaliteit van de grote wateren als geheel, zowel in de fysisch-chemische en ecologische zin.

Wanneer toch Programmaniveau?

Voor sommige onderwerpen is het Programmaniveau het juiste niveau. Bijvoorbeeld voor het in beeld brengen van problemen op hogere schaalniveaus en het vaststellen van het doelbereik van het Programma als geheel. Dit maakt het mogelijk systeemmaatregelen te ontwikkelen om problemen die de afzonderlijke grote wateren overstijgen te verminderen of op te lossen. Daarmee kunnen de doelen per groot water alsnog haalbaar worden. Met een Programma kan ook doelmatiger worden gestuurd op tijd en middelen.

2.2 Te zetten stappen

De Commissie adviseert om ten behoeve van toekomstige projecten/milieueffectrapporten voor elk groot water van tevoren een analyse te maken van de knelpunten die het halen van de KRW- en Natura 2000-doelen in de weg staan. Ga in op bestaande knelpunten en knelpunten die in de autonome ontwikkeling te verwachten zijn. Schat in in welke mate de voorziene 33 maatregelen deze knelpunten kunnen oplossen. Zet daartoe de volgende stappen:

- I. Maak voor elk groot water voor habitats, soorten (Habitat- en Vogelrichtlijnsoorten, VHR) én KRW-doelen een analyse van de knelpunten en hun onderliggende oorzaken. Aggregeer deze informatie naar knelpunten op het niveau van elk groot water.⁷ Betrek hierbij niet alleen de huidige knelpunten, maar ook knelpunten in de autonome ontwikkeling.
- II. Geef vervolgens aan welk type maatregelen voor het groot water beschikbaar en zinvol zijn. Ga daarbij uit van de maatregelen zoals voorzien met de 33 projecten in het Programma. Analyseer welke soorten en doelstelling van dat type maatregel kan profiteren en geef een onderbouwde inschatting van het positieve effect van de maatregel *op het aantal* doelstellingen van het betreffende groot water. Deze analyse kan ook als basis dienen voor het monitoringprogramma voor het groot water.
- III. Geef aan de hand van de uitkomsten van stappen 1) en 2) per project/maatregel en per groot water aan wat de verwachte mate van doelbereik op basis van de geprogrammeerde maatregelen. Deze '*verwachte mate van doelbereik*' is de referentie in het beoordelingskader voor afzonderlijke projecten binnen het Programma. Ook is dat het uitgangspunt voor de monitoring en evaluatie voor elk project en voor elk groot water.
- IV. Vertaal de inzichten uit bovenstaande stappen in een programmabreed beoordelingskader.

Bovenstaande levert de bouwstenen om voor elk van de grote wateren en de daarbij behorende watersystemen een concrete, geïntegreerde probleemstelling te kunnen beschrijven, toegespitst op het huidige en toekomstige doelbereik. Daarbij vooral ook aandacht voor spanningen tussen de twee hoofddoelen. Hiervoor is (bijna) al het materiaal

⁷ De informatie per soort of per KRW doel is wel nodig om beschikbaar te hebben, maar kan in bijlagen worden gepresenteerd.

aanwezig. Het gaat vooral om de ordening van deze informatie in de context van de boven beschreven methode voor probleemanalyse. Aan de hand hiervan kan een beoordelingskader doelbereik worden opgezet, dat op elk niveau van het Programma ingezet kan worden.

Hieronder licht de Commissie deze stappen nader toe.

I. Knelpuntanalyse

Het doel van stap I is dat systematisch per watersysteem van het betreffende groot water wordt nagegaan in hoeverre elk watersysteem problemen ondervindt om voldoende bij te dragen aan de hoofddoelen van het Programma.

Geef voor de vijf grote wateren aan welke harde randvoorwaarden (bijvoorbeeld vanuit waterveiligheid) in het Programma gerespecteerd moeten worden. Geef aan welke beperkingen van de beoogde mate van 'natuurlijkheid', zoals de aanwezigheid van een dam die getijdendynamiek verhindert, op dit moment leiden tot problemen in elke van de vijf grote wateren.

Beschrijf vervolgens de KRW- en natuurdoelen voor de KRW-waterlichamen respectievelijk de Natura 2000-gebieden (en de verschillende habitats en soorten daarbinnen) voor het betreffende groot water. Bijgaand voorbeeldschema 1, waarin in de vorm van een matrix de subdoelen van de bij het Programma horende doelenboom zijn geconfronteerd met KRW- en Natura 2000-doelen, kan daarbij als hulpmiddel dienen.

Confronteer de problematiek met deze doelen en ga na in hoeverre deze doelen in de autonome ontwikkeling haalbaar zijn, of dat er een opgave ligt voor aanvullende instandhoudingsmaatregelen. Maak inzichtelijk of eventuele opgaven ook voortkomen uit knelpunten met betrekking tot de positie van het watersysteem van het groot water in een breder netwerkverband (bijvoorbeeld de relatie met kleinere wateren of binnendijkse natuurgebieden, zoals bijvoorbeeld de Oostvaarderplassen bij het Markermeer). Betrek bij deze analyse ook verwachte autonome ontwikkelingen, zoals klimaatverandering. Ga na of deze ontwikkelingen een duurzaam draagvlak bieden voor de huidige doelen dan wel daarvoor een risico vormen.

II. Effecten van maatregelen

Het doel van stap II is het van tevoren in beeld brengen van het 'probleemoplossend vermogen' van de maatregelen, voorzien in het Programma voor het betreffende watersysteem. De in het Programma voorziene projecten worden hiertoe geconfronteerd met boven beschreven probleemanalyse. Deze confrontatie dient zowel per project als (geaggregeerd) per groot water de volgende inzichten op te leveren:

- In hoeverre de maatregelen in het Programma de huidige en toekomstige knelpunten oplossen met betrekking tot het bereiken van Natura 2000- en KRW-doelen.
- In hoeverre het bereiken van het ene doel ten koste kan gaan van het halen van een ander doel, en hoe daarmee wordt omgegaan.⁸

⁸ Als aantasting van natuurlijke kenmerken niet is uit te sluiten, en het project niet uitsluitend is bedoeld voor het beheer van een Natura 2000-gebied, geldt dat een passende beoordeling van het project moet worden opgesteld. Geef in dat geval ook aan of een eventuele ADC-fase met succes kan worden doorlopen. Daarbij gaan wij ervan uit dat het in de regel zal gaan om een plan/project dat niet louter direct verband houdt of nodig is van een Natura 2000-gebied, maar ook andere doelen dient (te denken valt aan de meekoppelkansen).

- In hoeverre de maatregelen bijdragen aan:
 - het oplossen van knelpunten binnen het groot water.
 - het oplossen van knelpunten buiten het groot water/binnen het Programma.
- In hoeverre de maatregelen leiden tot het beschikbaar komen van een 'surplus' voor economische ontwikkelingen.

De inzet van 'ecologische netwerken', het oorspronkelijke doel 2, komt hierin terug als een van de mogelijke maatregelen/middelen voor het bereiken van doelen. Uit bovenstaande analyse moet blijken of de ecologische netwerken noodzakelijk zijn voor het behalen van Natura 2000- en KRW-doelen, en of dat deze daarbij een 'surplus' opleveren.

Bijgaand voorbeeldschema 2 kan behulpzaam zijn bij het inzichtelijk presenteren van de resultaten van deze stap per groot water.

Hoewel de Commissie het Programma in zijn huidige opzet en omvang als een gegeven beschouwt, adviseert zij om ook te verkennen in hoeverre de eventueel uit deze stap naar voren komende 'tekorten' kunnen worden opgelost met aanvullende maatregelen. Zie hierover verder hoofdstuk 3 van dit advies.

III. Doelbereik bepalen

Het doel van stap III is om aan de hand van voorgaande twee stappen zo concreet mogelijk aan te geven welk bijdrage aan het doelbereik op voorhand van de afzonderlijke projecten – en als afgeleide daarvan aan het doelen voor de vijf grote wateren – mag worden verwacht. Vertrekpunt zijn de doelen van het Programma in de voornoemde tweedeling uit paragraaf 1.3 van dit advies.

Voldoen aan de doelstellingen van KRW en Natura 2000

Toetsen aan doelbereik vraagt om een 'maatlat', aan de hand waarvan bij de beoordeling van de projecten in de planfase geconstateerd kan worden of het doel daadwerkelijk wordt gehaald. De Commissie begrijpt het uitgangspunt van RWS, dat de gangbare 'maatlaten' voor Natura 2000 en KRW in deze situatie niet voldoen. In plaats daarvan voorzien de resultaten van stappen 1) en 2) in de bouwstenen voor een beter hanteerbare graadmeter. Voor wat betreft het voldoen aan KRW- en Natura 2000-doelen kan als graadmeter dienen: het aantal doelen (absoluut of relatief ten opzichte van het totale aantal) dat per groot water met het project of het totaal aan projecten wordt gehaald. De uitkomst van stap I) en II) geeft naar de mening van de Commissie een 'best guess' vooraf van deze aantallen doelen. Daarmee ligt het 'streepje op de maatlat' voor de uit te voeren projecten per groot water wat betreft dit doel kwantitatief vast.

Voor wat betreft het doel 'stabiel en samenhangend netwerk' adviseert de Commissie om gebruik te maken van een meer kwalitatieve maatlat. Het doelbereik op dit onderdeel kan dan beschreven worden op basis van de kwaliteit van de bijdrage van een project aan dit doel. Daarbij zou ook aandacht besteed moeten worden aan de robuustheid van het ecologisch netwerk en van het functioneren van het watersysteem, om een indicatie te krijgen in hoeverre KRW- en Natura 2000-doelen ook op termijn haalbaar zijn, en of een landschapsecologische beschouwing wenselijk is (bijvoorbeeld 'zoete' doelen in een zout Volkerak).

Surplus voor Ruimtelijk–economische dynamiek

Ook voor het doel 'Ruimte voor economische ontwikkelingen' kan mogelijk tot een min of meer kwantitatieve maatlat worden gekomen, bijvoorbeeld door te bezien voor hoeveel KRW- en Natura 2000–doelen een 'surplus' wordt verwacht als gevolg van de projecten in het grote water. Ga dan na of dit surplus nodig is voor het oplossen van knelpunten binnen het groot water óf het Programma. Resteert het surplus, ga dan na door welke maatregelen het watersysteem extra draagkracht krijgt die ruimte biedt voor economische ontwikkelingen.

Kansen voor ruimtelijk–economische dynamiek

Geef daarnaast op meer kwalitatieve wijze aandacht aan kansen voor economische ontwikkelingen bij uitvoering van de projecten. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld kansen voor watertoerisme en ruimtelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw in of nabij het groot water of havenuitbreidingen, duurzame beroepsvisserij en kleinschalige projecten zoals havenuitbreidingen.

Overige effecten

De Commissie adviseert om, naast een beoordelingskader voor het doelbereik van de projecten in het Programma, een afzonderlijk beoordelingskader voor de effecten op te zetten. Denk hierbij aan effecten op andere beschermde natuur zoals Natuurnetwerk Nederland (NNN) of Natura 2000–gebieden in de omgeving van de grote wateren. Dit beoordelingskader kan voor diverse aspecten in toekomstige milieueffectrapportages worden uitgewerkt. Echter, als nu al grote knelpunten verwacht worden, zoals mogelijke significant negatieve effecten op nabijgelegen Natura 2000–gebieden (niet zijnde de gebieden waaraan in het Programma gewerkt wordt), is het verstandig dit nu al mee te nemen in het beoordelingskader op het niveau van het groot water.

Doelstellingen op landelijk niveau voor grotere effectiviteit van Natura 2000?

De Commissie constateert dat er voor habitats en leefgebieden van soorten geen uniforme landelijke (al dan niet kwantitatieve) doelen zijn bepaald om gericht toe te werken naar behoud of herstel van natuurwaarden van internationale betekenis. In beginsel zouden de maatregelen in de verschillende Natura 2000–gebieden samen met de maatregelen in het NNN en in andere leefgebieden (denk aan weidevogelgebieden) daarbuiten optelbaar moeten zijn tot een landelijk doel. De Commissie geeft ter overweging om voor de grote wateren als geheel doelen te stellen voor watergebonden habitats en leefgebieden van VHR–soorten. Dergelijke doelen kunnen als hulpmiddel fungeren om te sturen op een samenhangend 'nat' ecologisch systeem. Zo wordt het risico beperkt dat bij systeemmaatregelen (al dan niet steeds dezelfde) habitats of leefgebieden van soorten tussen wal en schip vallen zonder dat daarvoor elders (binnen of buiten Natura 2000–gebieden) een oplossing wordt uitgewerkt.

IV. Vertaling naar beoordelingskader en monitoring

Voorbeeldschema's

De Commissie stelt een aanpak voor om de bijdrage van projecten aan het halen van de Natura 2000– en KRW–doelen vereenvoudigd inzichtelijk te maken door de stappen I tot en met IV weer te geven.

In voorbeeldschema 1 is dit gedaan door de doelen te categoriseren voor één groot water en inzichtelijk te maken voor verschillende mogelijke maatregelen. In schema 2 zijn die doelen samengevoegd per groot water voor een snel overzicht van de bijdrage op Programmaniveau.

Beide schema's kunnen zowel voor één groot water als voor 1 project worden benut. In dit geval zijn de schema's louter ter illustratie voor het gebied de Eems–Dollard ingevuld.⁹ De Commissie adviseert een dergelijke weergave per groot water uit te werken.

De tabellen brengen in beeld:

- welke **knelpunten** aan het halen van de doelen in de weg staan (blauw gearceerd, volgt uit stap I).
- welke **aantallen** de instandhoudingsdoelstellingen of maatlaten die beïnvloed worden door het knelpunt in de **huidige situatie en in de autonome ontwikkeling** (rood gearceerd, volgt uit stap I).
- de **middelen** (feitelijk operationele doelen of instrumenten) waarmee knelpunten aangepakt kunnen worden (lichtgroen gearceerd, volgt uit stap II).
- de **aantallen doelen/maatlaten waaraan positief wordt bijgedragen** (absoluut en procentueel, tevens in verschillende tinten groen aangegeven, volgt uit stap III). Een aanzienlijke positieve bijdrage behoeft *niet* te betekenen dat de doelen volledig zijn behaald. Wel betekent het dat daaraan een betekenisvolle bijdrage wordt geleverd.

Een dergelijk schema vormt de 'nulmeting' van ieder groot water binnen het Programma. Vervolgens kan binnen dit 'groot-water stramien' ook elk project worden beoordeeld.

De uitkomsten van stap III zijn het vooraf verwachte doelbereik per watersysteem na uitvoering van het nu voorgenomen Programma (streepje op de maatlat). Op het moment dat de in projectplannen concrete uitgewerkte maatregelen aan de hand van het boven beschreven beoordelingskader op doelbereik worden getoetst in de monitoring, kunnen deze uitkomsten worden vergeleken met het vooraf verwachte doelbereik.

Voor de beoordeling of de doelen zijn behaald en het bepalen van de precieze bijdrage van het project daaraan kunnen de bestaande monitoringprogramma's worden gebruikt, in combinatie met een nader uit te werken evaluatiestap (zie ook paragraaf 3.1 van dit advies).

Criteria voor doelbereik op projectniveau?

Een van de vragen aan de Commissie in de adviesvraag was welke criteria kunnen worden gebruikt voor het meten van doelbereik in de projecten. Deze vraag is nu nog niet te beantwoorden, omdat het verwachte doelbereik per maatregel en per groot water pas duidelijk wordt nadat de boven beschreven analyse per groot water en programmabreed is uitgevoerd. De 'streepjes op de maatlat', die deze analyse oplevert, geeft richting aan het toetsen van het doelbereik van de projecten.

Nota bene: meerdere Natura 2000-gebieden

Het voorbeeld richt zich op een groot water dat tevens binnen één Natura 2000-gebied valt. In andere gevallen zijn er meer verschillen in schaalniveau. Zo valt de Zuidwestelijke delta uiteen in acht en het IJsselmeergebied in zes Natura 2000-gebieden. Indien eerst op het niveau van een groot water beoordeeld wordt wat het beoogde effect van de systeemingreep is aan de Natura 2000-doelen dan is een aggregatie van deze doelen nodig, waarbij ook het aantal doelen kan worden benut.

⁹ Deze schema's zijn ingevuld ter illustratie (wel deels gebaseerd op de gegevens uit de factsheets).

Gebied: Eems-Dollard gebied (Habitatrichtlijngebied, deel van Vogelrichtlijngebied Waddenzee)		Middelen (mogelijke operationele doelen)		Natura 2000							KRW	
Knelpunten Beïnvloedbaar door systeemgerichte maatregelen		Aantal IHD gerelateerd aan knelpunt	Duidelijk knelpunt in huidige situatie (2016)	Knelpunt bij autonome ontwikkeling incl. opvarning	resterende knelpunt tov AO na buitendijkse slibsedimentatie	Indicatoren (KI) / Normoverschrijdingen	Stoffen	Duidelijk knelpunt in huidige situatie (toestand 2015)	Knelpunten bij autonome ontwikkeling incl. klimaatscenario's (toestand 2027)	Wat kan deze maatregel 1 doen?		
Waterkwaliteit niet op orde	Verbeteren van het zuurstofgehalte, watertemperatuur en doorzicht	33	14	15	11	15	Stoffen	13	9	9		
Afname natuurlijke (morfologische) dynamiek	Variatie in getijdenbewegingen, stroomsnelheid, overstromingsfrequentie, natuurlijk sediment-huishouding, meer uitwisseling in hoofdstroom en overige gebieden	33	11	11	11							
Afname natuurlijke gradienten (diep-ondiep en land-water)	Toename van intertidiegebied, ondiepe oeverzones, geleidelijke land-waterovergangen en ondiepe delen.	33	15	14	12	3	Biologie (indicatoren KRW)	3	0	0		
Toename onnatuurlijke (fysieke barrières)	Verminderen van belemmeringen voor (vis)migratie, creëren zoet-zoutgradienten, beperken harde belemmeringen.	33	7	7	7	1	Biologie (indicatoren KRW)	1	0	0		
Beheer en gebruik niet duurzaam	Ecologische gevolgen van visserij en baggerwerk verminderen, creëren rust- en ruimte	33	19	19	7	1	Biologie (indicatoren KRW)	1	0	0		

Schema 2 Voorbeeldinvulling van het bepalen van het doelbereik op hoofdlijnen voor het programmaniveau. In dit geval ingevuld voor de Eems-Dollard. Dit is uitsluitend ter illustratie!

2.3 Toepassen en leren van de eerste projecten

De eerste projecten

RWS heeft de adviesvraag een aantal projecten verder uitgewerkt met een factsheet.

- Wieringerhoek in het IJsselmeergebied.
- Oostvaardersoevers.
- Buitendijkse slibsedimentatie in Eems–Dollard.
- De Grevelingen.

De keuze voor deze projecten¹⁰ hangt samen met de bijdrage aan de doelen, maar is ook ingegeven door kansen die deze projecten bieden om snel resultaten op te leveren en het draagvlak dat in de regio voor deze projecten aanwezig is. De resultaten en dus de leerpunten kunnen dan ook sneller worden benut voor vervolgpunten. In dit hoofdstuk gaat de Commissie in op het beoordelingskader voor het doelbereik van deze projecten.

Gebruik een vast stramien voor doelbereik

De Commissie adviseert het doelbereik van elk project volgens een vast stramien uit te werken. Maak duidelijk onderscheid tussen onderdelen die voorwaardelijk zijn voor de doelen 1 en 2a, en de doelen 2b en 3. Een voorbeeld hiervan is in schema 1 uitgewerkt.

Analyseer vervolgens:

- welke van de maatregelen op programmaniveau van belang kunnen zijn en wat de mogelijke effectiviteit van de maatregel is. Geef aan waar mogelijk surplus te verwachten is. Dit laatste betekent overigens niet meteen dat dit surplus uitgegeven kan worden: het kan zijn dat andere projecten binnen het groot water of binnen andere grote wateren dit surplus nodig hebben om negatieve effecten daar te voorkomen dan wel te compenseren.
- waar het Programma misschien voorwaardelijk is voor het project, omdat negatieve effecten niet binnen het project of binnen het groot water zelf zijn op te vangen.

2.3.1 Voorbeelduitwerking Buitendijkse slibsedimentatie in Eems–Dollard

Om inzicht te krijgen in de bijdrage van systeemgerichte maatregelen aan het halen van de KRW- en Natura 2000-doelen heeft de Commissie in schema 1 een aanzet voor een voorbeelduitwerking gepresenteerd om het doelbereik te kunnen beoordelen. Deze beoordeling kan op verschillende schaalniveaus gebeuren.

2.3.2 Wat in het MER, de Passende beoordeling en de ADC?

Alternatieven en MER in een project. De Commissie stelt een uitwerking zoals in voorbeeldschema 1 en 2 op voor elk project te benutten voor het in beeld brengen van de verschillen tussen het oplossend vermogen van de alternatieven in het MER voor dat project. Vervolgens kan op basis van deze globale informatie een voorkeursalternatief worden gekozen. Daarmee ontstaat meteen een uniforme methodiek voor alle afzonderlijke projecten en de monitoring.

¹⁰ De Commissie onderschrijft dat de problematiek van deze gebieden buiten kijf staat en dat de wens om aan deze problemen wat te doen logisch is. Daarmee is niet aangetoond dat deze gebieden de meest urgente zijn van de 33 projecten. Dat hoeft ook niet, aangezien het doel voor deze drie gebieden ook is om snelle resultaten en dus leerpunten te behalen.

Voorkeursalternatief en Passende beoordeling van een project. Indien significatie gevolgen van het voorkeursalternatief niet kunnen worden uitgesloten, moet vervolgens een Passende beoordeling moet worden opgesteld. Dit is alleen nodig voor het voorkeursalternatief, en dus niet nodig voor alle alternatieven van een project. In een Passende beoordeling moet op habitat- en soortniveau worden aangetoond dat aantasting van natuurlijke kenmerken is uitgesloten. Hierin is informatie op soortniveau (aantallen, trends) dan ook onontbeerlijk. Mitigerende maatregelen mogen in deze Passende beoordeling worden meegenomen bij de vraag of aantasting van natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied kan worden uitgesloten. In de Passende beoordeling moeten de effecten voor elk Natura 2000-gebied inzichtelijk worden gemaakt. Het gaat om de Natura 2000-gebieden in het groot water, maar ook de Natura 2000-gebieden in de omgeving van het groot water die effecten kunnen ondervinden.

ACD-toets op projectniveau en relatie Programma. Als aantasting niet kan worden uitgesloten, dan geldt dat een project alleen doorgang kan vinden, als de ADC-toets wordt doorlopen. De ADC-toets bestaat uit drie eisen waaraan moet worden voldaan: A) Bestaan er alternatieve oplossingen (zoals locatie- of inrichtingsalternatieven of maatregelen) voor het project? D) Is het project nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard? C) Compenserende maatregelen moeten worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

De Commissie ziet voor het kunnen voldoen aan deze cumulatieve eisen van de ADC-toets een rol weggelegd voor het Programma:

- Zijn er alternatieve oplossingen voor het project? Doordat de autonome ontwikkeling per groot water in beeld zijn gebracht en voor verschillende maatregelen is gekeken op hoeveel instandhoudingdoelstellingen deze invloed hebben, kan worden onderbouwd dat deze alternatieve oplossingen er niet zijn.
- Doordat de autonome ontwikkeling per groot water in beeld is gebracht en klimaatscenario's hierin zijn meegenomen, kan worden onderbouwd dat de instandhoudingsdoelstellingen verder achteruit gaan of in elk geval niet worden gehaald.
- Het Programma kan, voor elk groot water en voor de grotere wateren samen, inzicht geven in de compensatiemogelijkheden voor aantasting van bepaalde natuurlijke kenmerken.¹¹ Hierbij is het wel van belang dat de compensatie voldoende tijdig gerealiseerd moet worden om de algehele samenhang van Natura 2000 te waarborgen. Ook de bescherming van deze compensatie is hierbij belangrijk: het moet duidelijk zijn dat compensatie uitsluitend benut kan worden binnen het kader van de ADC-toets in kwestie (en dus niet 2 keer kan worden ingezet).

¹¹ Het is ook mogelijk dat compensatie buiten het Natura 2000-gebied plaatsvindt. Zie ook de Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), januari 2007 (paragraaf 1.5.5) van de Europese Commissie en *Notices from European Union Institutions, Bodies, Offices and Agencies*, European Commission, *Managing Natura 2000 sites, The provisions of Article 6 of the Habitat Directive 92/43/EEC*, 25 januari 2019 (paragraaf 5.5.5). Indien compensatie plaatsvindt buiten een Natura 2000-gebied, dan moet het compensatiegebied worden aangewezen als Natura 2000-gebied (artikel 2.8 lid 8 Wnb).

3 Advies 3: Benut het Programma optimaal

3.1 Benut de meerwaarde van de informatie op programmaniveau

Het Programma heeft volgens de adviesaanvraag in de eerste plaats een coördinerende en project-faciliterende rol. Het komt de Commissie voor dat ook andere kansen kunnen worden benut om meerwaarde voor het Programma te creëren. Het gaat dan om:

- **Knelpunten oplossen.** Het oplossen van knelpunten die binnen elk van de vijf grotere wateren en de daarbinnen en daarnaast gelegen Natura 2000-gebieden niet opgelost kunnen worden. Denk hierbij aan effectieve maatregelen voor het behalen van meerdere Natura 2000-doelen, die echter voor een klein deel van de beschermde natuur in een Natura 2000-gebied negatief uitpakt. Het Programma kan dan benut worden om deze natuur elders duurzaam te compenseren/herstellen.
- **Werkend leren en prioriteren in iteratief proces.** Het leren en prioriteren van projecten, zodat het Programma profijt kan hebben van het geleerde in projecten in hetzelfde groot water of andere grote wateren, goed passend bij gewenste adaptieve aanpak.
- **Signaleren en agenderen.** Het benutten van de meerwaarde van een landelijke blik en een signalerende functie van het programmaniveau. Het Programma is veelomvattend en kent een lange looptijd. Als de verwachting is dat de doelen ook op termijn niet gehaald worden en het Programma geen oplossing kan bieden binnen de gestelde randvoorwaarden, dan kan het nodig zijn dit te signaleren en indien nodig maatregelen buiten de randvoorwaarden van het Programma te agenderen.

3.1.1 Knelpunten oplossen en surplus goed benutten

Projecten binnen een groot water kunnen positieve effecten hebben op bepaalde KRW-doelstellingen of instandhoudingsdoelstellingen van een bepaald Natura 2000-gebied, maar negatieve effecten op andere instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. In het kader van de ADC-toets is het toegestaan dat compensatie voor die negatieve effecten kan worden gevonden:

- elders in het betreffende Natura 2000-gebied of
- in een ander Natura 2000-gebied of
- buiten een Natura 2000-gebied (al dan niet binnen of buiten het betreffende groot water),

De Programmatische aanpak kan faciliterend zijn in het kunnen compenseren. Met name als het gaat om het compenseren in een ander Natura 2000-gebied van het betreffende groot water of in een ander groot water.

3.1.2 Werkend leren en prioriteren in iteratief proces

Geef aan hoe vaak de gegevens worden geëvalueerd en bij welke streefwaarden maatregelen worden genomen om bij te sturen. Met andere woorden, hoe een adaptieve aanpak wordt ingericht.

Iteratief proces

De Commissie adviseert in een cyclus van bijvoorbeeld 3 jaar te bepalen hoe het Programma vordert. Het meten van het doelbereik in de grote wateren moet de basisinformatie hiervoor

leveren. Dit kan door de huidige situatie, de doelen en de behaalde resultaten goed in de gaten te houden. Dit kan voor het Programma op hoog aggregatieniveau, zie schema 2.

Benodigde samenhang projecten

Geef aan hoe het centraal monitoringsprogramma kan of moet worden benut binnen de grote wateren en binnen projecten. Geef ook aan hoe dit benut moet worden in een eventuele ADC-fase.

Lerend werken met monitoring

RWS beschikt over bestaande monitoringsystemen¹² in de grotere wateren die vermoedelijk al 'gevoelig' genoeg zijn om de ecologische en chemische gevolgen van systeemgerichte maatregelen met voldoende zekerheid vast te stellen, te evalueren en wellicht te voorspellen.

Breid het centraal monitorings- en evaluatiesysteem uit met die informatie die ook voor andere projecten, nu en in de toekomst, belangrijk is. RWS heeft haar centrale monitoring- en evaluatiesysteem door actieve vraagbundeling efficiënt ingericht (zoveel mogelijk eenmalige inwinning, meervoudige toepassing). Het verdient aanbeveling nog te verwachten knelpunten (klimaat, invasieve exoten et cetera) steeds bij die vraagbundeling te betrekken. De Commissie geeft in overweging om ook na te gaan of gewerkt kan worden met 'alert limits', ofwel belangrijke ijk- en bijstuurmomenten.

Prioritering

Geef aan hoe en wanneer in de beleidscyclus nieuwe prioriteiten worden gesteld voor nieuw op te starten projecten binnen de Programmatische aanpak. De adaptieve aanpak kan een bijdrage leveren bij deze prioritering. Welke maatregelen leveren een goede score op de inhoudelijke doelen van het Programma? Met betrekking tot de uitvoerbaarheid (technisch, procedureel en organisatorisch) kan de adaptieve aanpak nieuwe inzichten geven. Ook de mate waarin maatregelen bijdragen aan waterveiligheid en klimaatadaptatie kunnen ook een rol spelen.

3.1.3 Signaleren en agenderen

Naast bovengenoemde doelen moet het Programma naar idee van de Commissie ook een andere belangrijke meerwaarde krijgen. Het Programma is veelomvattend en kent daarbij een lange looptijd. In deze periode zullen klimaatveranderingen hun beslag krijgen, en zullen wellicht andere technieken ontstaan of de voorkeur krijgen.

Als de resultaten achter blijven en de doelen voor KRW en Natura 2000 niet gehaald worden, en het Programma geen oplossing kan bieden binnen de gestelde randvoorwaarden, dan kan het nodig zijn dit te signaleren en agenderen. Daardoor kan de discussie over de inzet van maatregelen buiten de randvoorwaarden van het Programma op tijd gevoerd worden. De Commissie adviseert om het Programma hiervoor te benutten en zo het Kabinet en de Tweede Kamer de mogelijkheid te geven in de toekomst in samenspraak met de provincies indien gewenst bij te sturen. Wannéer dit escaleren/agenderen aan de orde is, moet blijken uit de adaptieve en lerende wijze van werken; bepaal binnen het Programma welke 'rode vlaggen' hiervoor relevant zijn.

¹² Voor ecologische monitoring gaat het om Monitoring Waterstaatkundige Toestand des Lands (MWTL), en het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) dat samen met andere overheden wordt uitgevoerd. Voor de KRW-waterlichamen kan aangesloten worden op de toestandsbepaling uit de factsheet.

3.2 Cumulatie en communicatie

Tot slot: de Commissie ziet in de afgelopen jaren dat er zeer veel projecten en plannen worden uitgevoerd in en rond de grote wateren. Het is daarbij moeilijk om te volgen of al deze initiatieven, groot en klein, samen niet een ontoelaatbare belasting vormen voor deze grote wateren en het behalen van de KRW- en Natura 2000-doelen van de grote wateren.

Daarnaast zijn bij de grote wateren zeer veel overheden (naast partijen vanuit het Rijk ook de provincies als bevoegd gezag voor Natura 2000, waterschappen en gemeentes) betrokken.

Dit maakt het niet eenvoudig overzicht te houden van alles dat in en rond een groot water gebeurt. Daardoor rijst het gevaar dat resultaten van het Programma niet ten goede komen aan het bereiken van de doelen van het Programma, bewust of onbewust worden aangezien als 'surplus' dat kan worden ingezet voor andere (ruimtelijke/lokale) ontwikkelingen.

De Commissie adviseert met dit in het achterhoofd actief te communiceren over de hoofddoelstellingen en de middelen van het Programma en deze ook in samenwerking met andere overheden uit te voeren. Zo kunnen deze doelstellingen en het behalen van resultaten een rol spelen in de afwegingen die andere overheden maken (in vergunningverlening en in de besluitvorming over ruimtelijke/lokale projecten).

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Activiteit

De ministers van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) ontwikkelen een Programmatische aanpak Ecologie Grote Wateren. In deze aanpak zijn reeds 33 projecten geïdentificeerd. Voor veel van deze projecten worden te zijner tijd m.e.r.-procedures doorlopen.

Rijkswaterstaat (onderdeel van het ministerie van I&W) heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage om een advies gevraagd over het bepalen van het doelbereik van het Programma en wat dit betekent voor de projecten en hun milieueffectrapporten. Dit advies heeft geen betrekking op een concrete m.e.r.-procedure.

Advisering en samenstelling van de werkgroep

De Commissie stelt voor elk project werkgroep samen van deskundigen. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Jan Bakker

drs. Gert Dekker

mr. Jade Gundelach

drs. Willemijn Smal (secretaris)

Marja van der Tas (voorzitter)

ing. Rob Vogel

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3355](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

