

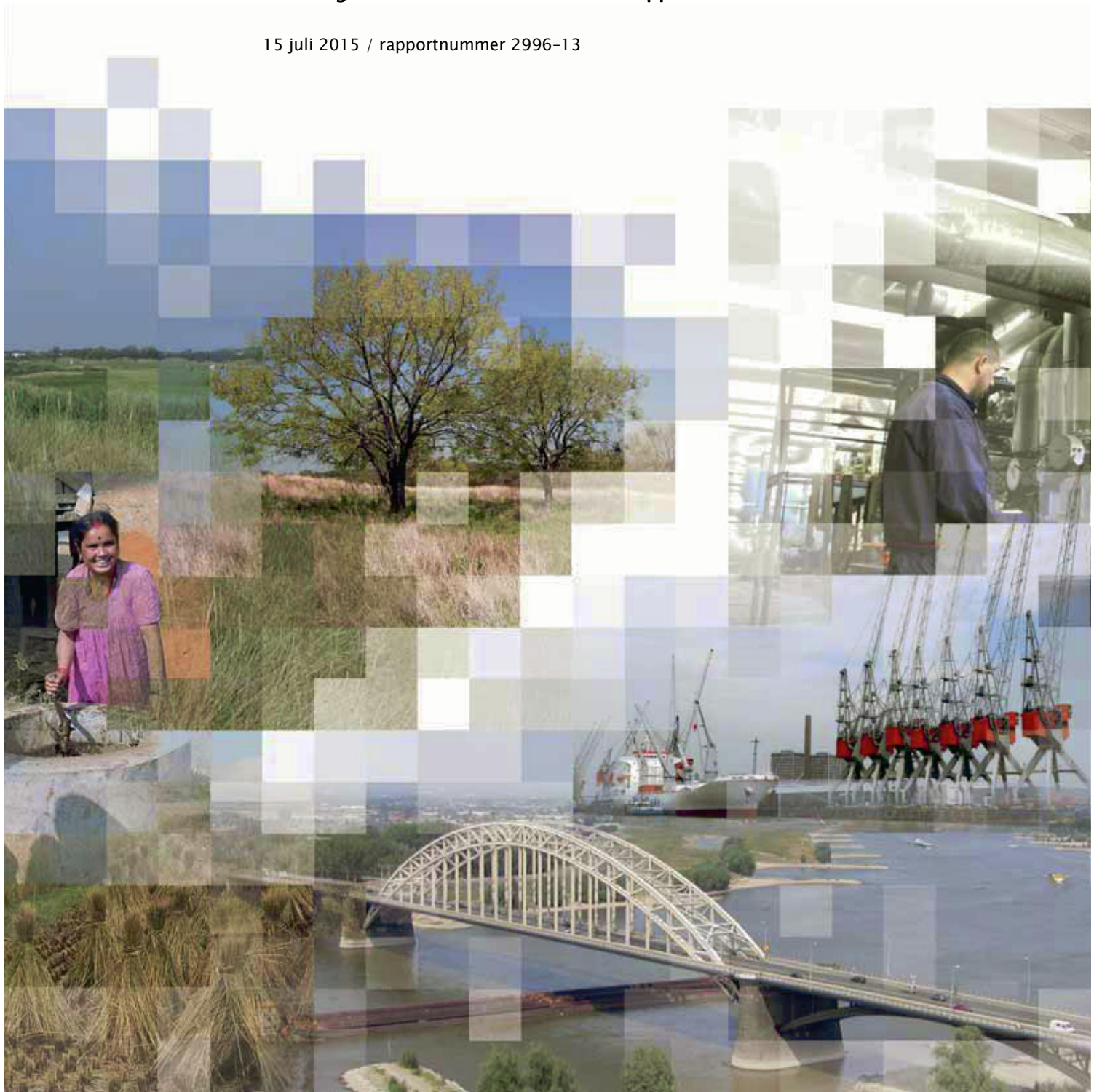


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

15 juli 2015 / rapportnummer 2996-13



1. Oordeel over het Milieueffectrapport (MER)

Rijkswaterstaat stelt op grond van de Waterwet¹ elke zes jaar een Beheer- en Ontwikkelplan voor de rijkswateren (BPRW) op. Dit plan is kaderstellend voor maatregelen ten behoeve van de ontwikkeling, werking en bescherming van de rijkswateren. Voor de vaststelling van het BPRW 2016–2021 door de Minister van Infrastructuur en Milieu wordt de m.e.r.-procedure doorlopen. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie’²) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Het MER is overzichtelijk, helder van structuur en voorzien van duidelijke illustraties. In het MER is een Passende beoordeling opgenomen met het oog op mogelijke negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Naar aanleiding van vragen van de Commissie is een nadere toelichting geleverd over de gevolgen van reguliere beheer- en onderhoudsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden.³ De Commissie is van oordeel dat het MER de essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over het BPRW 2016–2021 waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen.

De Commissie constateert dat in het BPRW voornamelijk maatregelen zijn opgenomen waar- van de milieueffecten in een ander kader zijn of worden onderzocht (bv Ruimte voor de rivier) en maatregelen zonder aanzienlijke (negatieve) milieugevolgen. Het MER heeft vooral een signalerende functie voor vervolgbesluiten. Per maatregel wordt beschreven of er (in cumula- tie) sprake is van positieve of negatieve milieueffecten. De Commissie is van oordeel dat de beoogde signaalfunctie beperkt is. Het relatief hoge abstractieniveau van de effectbeoor- deling leidt alleen tot vrij algemene conclusies en generieke aanbevelingen voor het vervolg.

Rijkswaterstaat heeft de Commissie bij de start van de terinzagelegging gevraagd om in haar advies in te gaan op de mogelijke meerwaarde van de m.e.r.-procedure voor komende be- heerplannen voor de rijkswateren. Volgens de Commissie kan de m.e.r.-procedure meer- waarde voor de besluitvorming bieden als wordt uitgegaan van het volgende:

- Een integrale beschouwing van de huidige situatie en trends (die de werking van water- systemen beïnvloeden), de effectiviteit van maatregelen uit het vorige beheerplan en de knelpunten in de rijkswateren, en een toetsing daarvan aan (concrete) doelstellingen. Dit verschaft een onderbouwing van keuzes om bepaalde maatregelen wel of niet te nemen (ontwikkeling en vergelijking van alternatieven) en geeft aan of bijsturing van het beheer nodig is. Deze informatie is relevant voor beheerplannen, maar ook voor discussie over het nationale waterbeleid en het ruimtelijke beleid op nationale en regionale schaal.
- Een meer gedetailleerde effectbeoordeling, zodat regionale verschillen in de effectbeoor- deling tot uitdrukking komen en aandachtspunten voor het vervolg gebiedsgericht kun- nen worden opgepakt.

¹ Volgens artikel 4.6 van de Waterwet is elke waterbeheerder verplicht om iedere zes jaar een beheerplan op te stellen.

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

³ Memo “toelichting n.a.v. conceptadvies MER BPRW 2016–2021” d.d. 1 mei 2015. Dit memo heeft niet ter inzage gele- gen. De Commissie adviseert de informatie alsnog openbaar te maken bij een volgende stap in de besluitvorming.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe over het MER in relatie tot het BPRW 2016–2021. In hoofdstuk 3 gaat zij nader in op de mogelijke meerwaarde van m.e.r. bij volgende beheerplannen.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Achtergrond en doelstellingen

Het MER bevat geen beschrijving van probleem- en/of doelstellingen voor het BPRW. De maatregelen die in het BPRW zijn opgenomen geven vooral invulling aan doelstellingen van andere plannen, programma's en (wettelijke) regelingen. De Commissie ziet in het BPRW vooral een uitvoeringsprogramma van het Nationale Waterplan voor de rijkswateren en daarmee samenhangende plannen (Stroomgebiedsbeheerplannen, Overstromingsrisicobeheerplannen, Beleidsnota Noordzee) en beleidsvoornemens. Het BPRW bundelt integraal de opgaven en de daaruit voortkomende beheermaatregelen voor de rijkswateren.

De gekozen aanpak en timing van de m.e.r.-procedure heeft tot gevolg dat de belangrijkste functie van het MER niet het ondersteunen van het keuzeproses voor het BPRW zelf is, maar het signaleren van aandachtspunten voor het vervolg. De Commissie constateert dat de signaalfunctie door het hoge abstractieniveau van de effectbeoordeling beperkt is. Zie § 2.3.

2.2 Referentie, voornemen en alternatieven

In het MER is op basis van een 'zeefmethodiek' een onderscheid gemaakt in drie typen maatregelen:

- 1) administratief (maatregelen zonder fysiek effect in de planperiode)
- 2) behorend tot de referentiesituatie
- 3) behorend tot het voornemen

De laatste zijn vervolgens gesplitst in maatregelen die individueel zijn beoordeeld op milieueffecten en maatregelen die geclusterd zijn beoordeeld. De referentiesituatie is in het MER gedefinieerd als de voortzetting van het bestaande beheer plus maatregelen waarover in een ander kader al een besluit is genomen.

De Commissie merkt op dat het onderscheid tussen deze categorieën maatregelen in sommige gevallen onduidelijk is.⁴ Verder worden in het BPRW genoemde projecten van "derden" – die waarschijnlijk binnen de planperiode tot uitvoering komen – met mogelijk aanzienlijke (positieve of negatieve) milieugevolgen in het MER niet genoemd⁵. Deze gevolgen kunnen wel

⁴ Dit geldt met name voor maatregelen in Volkerak–Zoommeer en Oosterschelde. Uit toelichting van Rijkswaterstaat blijkt dat misverstanden ontstaan door de naamgeving. Met maatregelen in het Volkerak–Zoommeer wordt soms bedoeld op kortetermijnmaatregelen en soms op langetermijnmaatregelen. Met "Zandhonger Oosterschelde" wordt soms bedoeld op het proces en soms op maatregelen om dit proces aan te pakken.

⁵ Zo is de geplande verdieping van de Nieuwe Waterweg niet besproken omdat dit een initiatief van het Havenbedrijf Rotterdam betreft.

relevant zijn vanwege synergie of conflicten met maatregelen in het BPRW en cumulatie van milieueffecten. Zie ook § 2.4 van dit advies.

2.3 Effectbeoordeling

Algemeen

In Hoofdstuk 3 van het MER zijn de onderzoeksmethodiek en de gehanteerde beoordelingscriteria beschreven. De beoordelingscriteria zijn vrij algemeen en in een aantal gevallen enigszins onduidelijk.⁶

Het MER maakt gebruik van algemene beoordelingscriteria en -scores, waarmee voornamelijk “type maatregelen” zijn beoordeeld. Dit leidt er toe dat over watersystemen verschillende keren de algemene conclusie wordt getrokken dat effecten neutraal of positief zijn, terwijl er sprake kan zijn van onzekerheden en (grote) verschillen op regionaal of lokaal niveau. In sommige gevallen worden op basis van algemene aannames positieve trends of effecten gesignaleerd⁷, die niet altijd goed onderbouwd zijn. Niet uitgesloten is dat er regionaal of lokaal wel sprake is van knelpunten of van negatieve effecten van het voornemen, mede afhankelijk van de nadere uitwerking c.q. wijze van uitvoering.⁸ Op het abstractieniveau van het BPRW leidt deze aanpak niet tot essentiële tekortkomingen, maar aandachtspunten voor het vervolg komen hierdoor nauwelijks tot uitdrukking uit de effectbeoordeling (behalve een enkele keer in de gebiedsuitwerkingen). De aandachtspunten voor het vervolg blijven in het MER (in paragraaf 10.4) daardoor beperkt tot generieke aanbevelingen.

Waterkwaliteit in relatie tot de Kaderrichtlijn Water (KRW)

De maatregelen uit het BPRW zijn in het MER beoordeeld op effecten op de fysisch-chemische, chemische en ecologische waterkwaliteit. Dit geeft inzicht in de effecten van het BPRW, maar de beoordeling is niet gekoppeld aan het behalen van de KRW-doelstellingen. Het MER signaleert daardoor niet wat voor de rijkswateren de belangrijkste knelpunten zijn voor het voldoen aan de vereisten van de KRW in 2027.⁹

In 2015 zal een nieuwe ex-ante evaluatie van de Stroomgebiedsbeheerplannen plaatsvinden. Deze evaluatie heeft tot doel integraal inzicht te bieden in de huidige toestand, trends en

⁶ Zo is in § 3.4 niet duidelijk wat precies wordt verstaan onder de criteria “beschermde ecosystemen” en “robuustheid van het watersysteem”. Bij het laatste criterium lijkt vooral aandacht te zijn besteed aan bescherming tegen overstromingen, terwijl voor diverse gebruiksfuncties ook situaties met watertekort relevant kunnen zijn.

⁷ Op diverse plaatsen wordt in het MER gesteld dat er sprake is van een positieve trend, c.q. een positieve beoordeling van de referentiesituatie, alleen op basis van de aanname dat “de komende jaren de vruchten geplukt worden van het beleid en de inspanningen van de afgelopen planperiodes”.

⁸ Voorbeelden:

- In tabel 5.3 worden maatregelen ‘uiterwaardverlaging’ en ‘nevengemaal’ in watersysteem Rivieren positief gescoord op het criterium ‘beschermde ecosystemen’, terwijl in de tekst (blz 42) wordt aangegeven dat mogelijk sprake kan zijn van oppervlakteverlies van habitattypen en van leefgebied van soorten.
- Zandsuppletie wordt gepresenteerd als een positief effect op natuurwaarden, terwijl dit lokaal toch kan leiden tot tijdelijke verarming van de natuur door het onttrekken en storten van zand.

⁹ Het BPRW zelf gaat wel in op de huidige situatie ten aanzien van het KRW-doelbereik (blz. 72–74). In de KRW-factsheets komt het aan de orde op het niveau van waterlichamen. Hieruit blijkt dat er sprake is van een aantal specifieke knelpunten.

doelbereik. De tussentijdse rapportage van de evaluatie¹⁰ geeft aan dat de waterkwaliteit verbetert, maar dat bij ongewijzigd beleid in veel wateren de KRW-doelstellingen niet gehaald zullen worden. Dit inzicht is cruciaal voor discussie over het bijsturen van het waterkwaliteitsbeleid, wat gevolgen kan hebben voor het BPRW.

2.4 Passende beoordeling

Voor de effecten op Natura 2000-gebieden is een Passende beoordeling opgesteld, die als bijlage is opgenomen in het MER voor het BPRW. De Passende beoordeling is overzichtelijk en helder van structuur, waardoor snel inzicht wordt verkregen in de belangrijkste risico's van de voorgestelde maatregelen. Het abstractieniveau van de Passende beoordeling sluit aan bij die in het MER, er is vooral getoetst op het niveau van "type maatregelen". Van deze maatregelen is beoordeeld of er significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen zijn en of die gevolgen te mitigeren zijn.

De Passende beoordeling is niet geheel duidelijk over de gevolgen van het continueren van beheer- en onderhoudsmaatregelen.¹¹ Uit een nadere toelichting¹² blijkt dat significante negatieve gevolgen als gevolg van regulier beheer en onderhoud uitgesloten kunnen worden. Zogenaamd afwijkend beheer en onderhoud is óf onderdeel van de referentiesituatie (Programma Stroomlijn en Suppletieprogramma Kustlijn zorg 2012–2015) óf het is op dit moment nog niet nader te specificeren (toekomstig meerjarenprogramma kustlijn zorg 2016–2019). In het laatste geval zal beoordeling van eventuele gevolgen voor Natura 2000-gebieden dus in ander kader plaats moeten vinden.

De Passende beoordeling concludeert dat significante gevolgen uitgesloten kunnen worden omdat effecten voor Natura 2000-gebieden in alle gevallen 'mitigeerbaar' zijn. De Commissie vindt deze conclusie voor het abstractieniveau van het BPRW voldoende onderbouwd, maar plaatst hierbij twee kanttekeningen. Zij adviseert hiermee rekening te houden bij vervolgsluitvorming over afzonderlijke maatregelen.

- De uiteindelijke "mitigeerbaarheid" van effecten kan sterk afhankelijk zijn van de nadere uitwerking van de maatregelen en van de locatie. Dit geldt bijvoorbeeld voor rivierverruimende maatregelen en flexibilisering van het IJsselmeerpeil.
- Cumulatieve effecten worden in de Passende beoordeling wel benoemd, maar dit leidt niet tot een andere beoordeling dan die van de afzonderlijke maatregelen. Onder andere in het rivierengebied en op de Noordzee kan actuele informatie (op het moment van uitvoering van de maatregel) over cumulatie van effecten relevant zijn voor het benodigde pakket aan mitigerende maatregelen.

¹⁰ Waterkwaliteit nu en in de Toekomst, tussentijdse rapportage ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water, PBL, 27 mei 2015.

¹¹ Op pagina 134 van de Passende beoordeling wordt de suggestie gewekt dat significante gevolgen niet uit te sluiten zijn, maar dat beoordeling daarvan uitsluitend op projectniveau zal plaats vinden.

¹² Memo "toelichting n.a.v. conceptadvies MER BPRW 2016–2021" d.d. 1 mei 2015.

3. Aanbevelingen voor komende beheerplannen

In hoofdstuk 2 heeft de Commissie aangegeven dat de meerwaarde van het MER voor de besluitvorming over het BPRW en voor vervolgbesluiten beperkt is. In dit hoofdstuk geeft de Commissie desgevraagd aan op welke wijze een m.e.r.-procedure in haar ogen een meer waardevolle rol kan spelen in de besluitvorming over toekomstige beheerplannen voor de rijkswateren.

3.1 Probleem- en doelstellingen

De meerwaarde van het MER zou volgens de Commissie vergroot worden als daarin een beschouwing wordt opgenomen van de huidige situatie en trends, de effectiviteit van de (beheer- en onderhouds)maatregelen uit het BPRW 2009–2015 en (resterende) knelpunten in de rijkswateren – op het abstractieniveau van het BPRW – gerelateerd aan de te behalen doelstellingen. Ook is het zinvol om (verwijzing naar) monitoringsresultaten op te nemen in het MER. Op basis van monitoring kunnen trends gevolgd worden en kunnen mogelijk kansen en knelpunten worden gesignaleerd.

Meer integraal inzicht in knelpunten en kansen geeft belangrijke input voor de discussie over bijsturing van het beheer van de rijkswateren. Op grond hiervan kan het MER de onderbouwing vormen voor de keuze om bepaalde maatregelen wel of juist niet te nemen en richting geven aan nadere uitwerking van deze maatregelen. Ook voor knelpunten waarbij maatregelen niet binnen het kader van het BPRW passen kan het MER een signalerende functie vervullen, voornamelijk richting de besluitvorming over het NWP, de Nationale Omgevingsvisie en/of de MIRT¹³-agenda.

Waterkwaliteit

In de “KRW-factsheets”¹⁴ is per waterlichaam een beschrijving gegeven van doelstellingen, huidige situatie en te nemen maatregelen. De maatregelen zijn tot stand gekomen op basis van gebiedsprocessen met stakeholders. Uit de factsheets blijkt dat de KRW-doelstellingen voor sommige parameters haalbaar zijn, maar dat er ook knelpunten blijven bestaan.¹⁵ Dit geldt met name voor nutriënten en ‘nieuwe stoffen’¹⁶.

De conclusies die uit de KRW-factsheets volgen over doelbereik en knelpunten kunnen in het MER worden gebruikt voor een samenvattend overzicht van de belangrijkste opgaven voor de rijkswateren om te voldoen aan de vereisten van de KRW in 2027. Daarnaast kan de relatie worden gelegd met (beheer)maatregelen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden. Op basis hiervan kan een vergelijking

¹³ MIRT = Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport

¹⁴ Bijlage 4 bij het ontwerp-BPRW

¹⁵ Uit het BPRW zelf: 18% waterlichamen rijkswateren voldoet aan chemische doelstellingen. Vooralsnog voldoet 0% waterlichamen aan ecologische doelstellingen, In 11 van de 51 waterlichamen is op onderdelen sprake van achteruitgang.

¹⁶ Zoals medicijnresten, hormoonverstorende stoffen, microplastics en nanodeeltjes

gemaakt worden van het doelbereik en de milieueffecten van alternatieve maatregelpakketten. Deze informatie is van belang voor landelijke discussie over bijsturing van het waterkwali teitsbeleid, wat gevolgen kan hebben voor het BPRW.

Relatie water en natuur

Veel Natura 2000-gebieden bevinden zich geheel of deels in de rijkswateren. Maatregelen die noodzakelijk zijn voor het behalen van de KRW-doelstellingen zijn niet per definitie gunstig voor het voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden en omgekeerd. Het MER kan op watersysteem-niveau inzicht bieden in de invloed van het BPRW-maatregelpakket op het halen van de ambities zoals die in de Natura 2000-beheerplannen voor de komende planperiode zijn geformuleerd.

3.2 Effectbeoordeling

Zoals in § 2.3 aangegeven is in het huidige MER vooral uitgegaan van “typen maatregelen” en is gebruik gemaakt van vrij algemene beoordelingscriteria. Dit leidt tot algemene conclusies (met een hoog repeterend gehalte) en aanbevelingen. Het MER gaat bij de effectbeoordeling grotendeels voorbij aan onzekerheden in de effectvoorspelling en aan mogelijke (grote) verschillen die zich op regionaal niveau in de effecten kunnen voordoen.

Volgens de Commissie kan het MER meer concrete en gebiedsgerichte aanbevelingen opleveren wanneer de effectbeoordeling gedetailleerder wordt uitgevoerd zodat meer onderscheid wordt gemaakt in verschillen tussen de afzonderlijke watersystemen/gebieden. De in § 3.1. genoemde analyse leidt tot inzicht in knelpunten en kansen op regionaal of lokaal niveau en tot concrete aandachtspunten voor de nadere uitwerking van maatregelen. Voor onzekere ontwikkelingen (inclusief ontwikkelingen van ‘derden’) kan gebruik worden gemaakt van scenario's en/of bandbreedtes voor de effectbepaling.

Ook voor de Passende beoordeling geldt dat de meerwaarde hiervan zou toenemen wanneer de beoordeling concreter en meer gebiedsgericht wordt ingevuld, rekening houdend met knelpunten, meekoppelkansen en Natura 2000-verbeteropgaven.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Rijkswaterstaat

Bevoegd gezag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Besluit: vaststellen van het Beheer- en Ontwikkelplan voor de rijkswateren 2015-2021

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D49.2

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: Het beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren is kaderstellend voor maatregelen ten behoeve van de ontwikkeling, werking en bescherming van de rijkswateren.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 22 december 2014

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

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 11 december 2014

toetsingsadvies uitgebracht: 15 juli 2015

Samenstelling van de werkgroep:

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

ir. J.J. Bakker

dr. J.H. van den Berg

drs. G.B. Dekker

ir. J.H.J. van der Gun

drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)

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

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

ing. R.L. Vogel

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies

dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Milieueffectrapport Ontwerp Beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren 2016-2021, Rijkswaterstaat, december 2014;
- Ontwerp Beheer- en Ontwikkelplan voor de rijkswateren, Rijkswaterstaat, december 2014;
- KRW-factsheets. Bijlage 4 van het Ontwerp Beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren 2016-2021, Rijkswaterstaat, december 2014;
- Memo Toelichting n.a.v. conceptadvies MER BPRW 2016-2021, Ministerie van Infrastructuur, Rijkswaterstaat Water Verkeer en Leefomgeving, 1 mei 2015;
- Waterkwaliteit nu en in de Toekomst, tussentijdse rapportage ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water, PBL, 27 mei 2015.

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

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren**

ISBN: 978-90-421-4063-9



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

