



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Nationaal Water Programma 2022–2027

Advies over de reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

20 februari 2020 / projectnummer: 3429



# 1 Advies voor de inhoud van het MER

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) stelt het Nationaal Water Programma (NWP) voor de periode 2022–2027 op. Het NWP beschrijft de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid voor deze periode en geeft een doorkijk naar 2050. Het Nationaal Water Programma 2022–2027 bevat:

- een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer en de bescherming of het behoud van water;
- maatregelen vanwege nationale belangen en om wateropgaven te bereiken en daaraan te blijven voldoen.<sup>1</sup>

Voor het besluit over het NWP, inclusief de plannen die daarvan een bijlage vormen<sup>2</sup>, wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Het ministerie van IenW heeft de Commissie gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen MER.

## Essentiële informatie voor het MER

De Commissie constateert dat het in het NWP een groot aantal besluiten wordt vastgelegd en dat er andere kaders zijn waarin ook besluiten over het waterbeleid zijn of worden genomen die bepalend kunnen zijn voor de inhoud van het NWP. Dit maakt de samenhang tussen de verschillende visies, plannen en besluiten (zie figuur 1) complex en moeilijk te volgen. Het is van belang dat (het MER voor) het NWP voldoende duidelijkheid geeft over deze samenhang.

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over het Nationaal Waterprogramma het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten<sup>3</sup>:

- Een ‘spoorboekje’ van besluiten, dat duidelijk maakt in welk kader, waarover, wanneer en door wie wordt besloten en welke rol het milieubelang daarin speelt.
- Een visie op het waterbeleid voor de lange termijn, gebaseerd op:
  - evaluatie van het beleid van de vorige planperiode(s);
  - een helder en volledig overzicht van langetermijndoelstellingen en normen voor het waterbeleid en andere relevante beleidsvelden;
  - een analyse van afwegingen en dilemma’s tussen beleidsopties voor de lange termijn, die inzicht geeft in de spanning tussen de verschillende doelen en belangen.
- Een op basis van bovenstaande goed onderbouwd overzicht van voorgenomen maatregelen in het NWP en eventuele alternatieven daarvoor, waar nodig per gebied.
- Een navolgbare beoordeling van de mate waarin met de voorgenomen maatregelen en alternatieven doelen worden bereikt en de effecten op natuur en milieu. De effectbeoordeling vormt de basis voor de onderbouwing van besluiten en geeft de aandachtspunten voor vervolgbesluiten.

---

<sup>1</sup> Het Nationaal Water Programma 2022–2027 is de opvolger van het Nationaal Waterplan 2016–2021 en het Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren 2016–2021. Met de samenvoeging van deze twee beleidsplannen wordt geanticipeerd op de Omgevingswet, waarin het ‘programma’ als een van de instrumenten zal worden opgenomen.

<sup>2</sup> Stroomgebiedbeheerplannen en Overstromingsrisicobeheerplannen voor de stroomgebieden van de Rijn, Maas, Schelde en Eems en het ‘Programma Noordzee’ zullen een bijlage bij het NWP zijn.

<sup>3</sup> De voor het MER essentiële informatie kan in sommige gevallen worden ontleend aan het (ontwerp) NWP zelf of andere stukken die daarmee samenhangen.

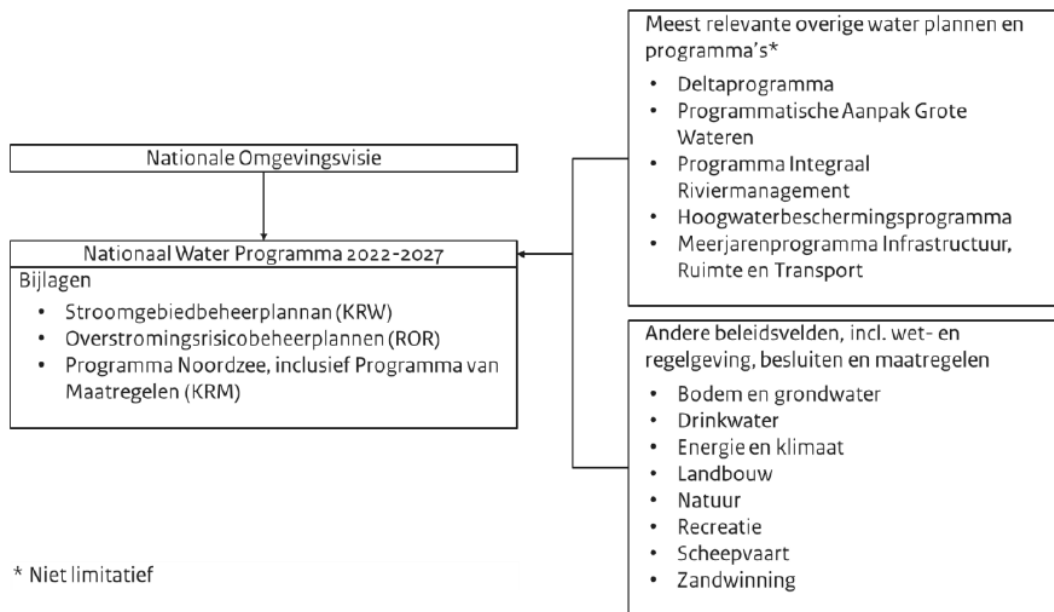
- Een overzicht van (mogelijke) vervolgbesluiten, gekoppeld aan (een aanzet voor) een monitoring- en evaluatieprogramma, op basis waarvan periodieke herijking van het programma kan worden onderbouwd.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

### Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. De Commissie bouwt in haar advies voort op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau<sup>4</sup> (NRD). Dat wil zeggen dat ze in dit advies niet ingaat op de punten die naar haar mening in de NRD voldoende aan de orde komen.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de rol die het NWP volgens de Commissie vervult binnen het nationale waterbeleid in relatie tot andere beleidsvelden. In hoofdstuk 3 gaat zij in op de rol die het MER kan spelen voor visievorming met het oog op de lange termijn. Hoofdstuk 4 gaat, aansluitend op de NRD, in op de voornemens waarover in het NWP wordt besloten. In hoofdstuk 5 staan adviezen voor de deelprogramma's, die een bijlage bij het NWP zullen vormen. Hoofdstuk 6 gaat in op de beoordeling van doelbereik en milieueffecten. Hoofdstuk 7 bevat adviezen voor monitoring en evaluatie en enkele algemene aandachtspunten.



Figuur 1: Samenhang tussen NWP en andere plannen en programma's (bron: NRD)

### Achtergrond

Het Nationaal Waterprogramma 2022–2027 stelt kaders voor diverse m.e.r.(beoordelings)–plichtige activiteiten en kan gevolgen hebben voor Natura 2000–gebieden. Daarom wordt voor de vaststelling van het programma een plan–m.e.r.–procedure doorlopen. Het bevoegd gezag voor het vaststellen van het NWP is het kabinet. De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft de Commissie gevraagd te adviseren over de inhoud van het plan–MER.

<sup>4</sup> Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor de Milieueffectrapportage voor het Nationaal Water Programma 2022–2027, versie 04–2019, d.d. 28 oktober 2019.

### **Waarom een advies?**

*De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag, in dit geval de minister van Infrastructuur en Waterstaat namens het kabinet, besluit over het Nationaal Water Programma 2022–2027.*

*De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt zijn te vinden door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in het zoekvak nummer [3429](#) in te vullen.*

## 2 Context en rol van het NWP

### 2.1 Wat staat in de NRD?

Figuur 1 vat samen welke positie het NWP in neemt ten opzichte van andere plannen, programma's en beleidsvelden. In §2.3 van de NRD is per thema aangegeven welke voornemens uit de verschillende kaders kunnen voortkomen. Deze zijn in bijlage B van de NRD nader toegelicht en per gebied gespecificeerd.

Hieruit blijkt dat in het NWP een groot aantal besluiten wordt vastgelegd, ook afkomstig uit andere plannen en programma's. Naast het NWP stelt het kabinet nog ander waterbeleid en wettelijke regelingen op en neemt daarop gebaseerde besluiten. Zoals aangegeven op p. 11 van de NRD worden in het NWP de hoofdlijnen of doelen van deze programma's en maatregelen vastgelegd.

In het NWP worden (als bijlagen) ook andere programma's opgenomen, namelijk stroomgebiedbeheerplannen, overstromingsrisicobeheerplannen en het programma Noordzee (inclusief programma KRM<sup>5</sup>). Voor deze programma's tezamen wordt één m.e.r.-procedure doorlopen. Voor het programma Integraal Riviermanagement (IRM) wordt een separate m.e.r.-procedure doorlopen.<sup>6</sup>

### **Wettelijke grondslag: Waterwet en Omgevingswet**

*In hoofdstuk 2 van de NRD is de wettelijke grondslag voor het NWP aangegeven. Op grond van de Waterwet moet iedere zes jaar een nationaal waterplan en een beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren worden vastgesteld. De Waterwet regelt ook dat stroomgebiedbeheerplannen voor de stroomgebieden van de Rijn, Maas, Eems en Schelde en het Noordzeebeleid in het nationale waterplan worden opgenomen.*

*Op grond van artikel 4.1. van de Waterwet worden in het nationale waterplan de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het nationale ruimtelijke beleid vastgelegd.*

<sup>5</sup> KRM staat voor de Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie. De KRM heeft (voor Nederland) tot doel het beschermen en herstellen van de Noordzee en het bevorderen van duurzaam gebruik. De KRM vereist het vaststellen van een mariene strategie. Deze strategie moet gericht zijn op bescherming, behoud en herstel van het mariene milieu (een goede milieutoestand) waarbij tevens een duurzaam gebruik van de Noordzee wordt gegarandeerd. De lidstaten moeten de nodige maatregelen treffen om deze ambitie in hun zeegebieden te bereiken.

<sup>6</sup> De Commissie is ook gevraagd te adviseren over reikwijdte en detailniveau van deze m.e.r.-procedure. Informatie hierover is te vinden op door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in het zoekvak nummer [3449](#) in te vullen.

*De hoofdlijnen omvatten in ieder geval een aanduiding van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de watersystemen, alsmede van de bijbehorende termijnen, en een uiteenzetting van de maatregelen en voorzieningen die met het oog hierop nodig zijn.<sup>7</sup>*

*De Waterwet zal – waarschijnlijk in 2021, dat wil zeggen nog voorafgaand aan de planperiode van het waterprogramma – worden opgenomen in de Omgevingswet. In de NRD is daarom aangegeven dat met dit programma wordt geanticipeerd op de Omgevingswet. De Omgevingswet schrijft voor dat een aantal verschillende programma's wordt vastgesteld:*

- de stroomgebiedbeheerplannen, bedoeld in artikel 13 van de kaderrichtlijn water, voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor zover die betrekking hebben of ook betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied;*
- de overstromingsrisicobeheerplannen, bedoeld in de artikelen 7 en 8 van de richtlijn overstromingsrisico's, voor de stroomgebiedsdistricten;*
- het actieplan, bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn mariene strategie;*
- een nationaal waterprogramma waarin het nationale waterbeleid is opgenomen.*

## 2.2 Wat is de rol van het NWP?

### Visie voor de lange termijn

De NRD richt zich op projecten en maatregelen (voornemens) waarover in de planperiode 2022–2027 wordt besloten en verwijst voor het beleid voor de langere termijn onder andere naar de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het Deltaprogramma. In de ontwerp NOVI zijn doelstellingen voor de lange termijn opgenomen, onder andere voor het waterbeleid<sup>8</sup>. Deze doelen zijn nog weinig concreet. De ontwerp-NOVI geeft aan dat de doelen en het beleid uitgewerkt zullen worden in het nationale waterprogramma en het programma Noordzee. Het Deltaprogramma, en de herijking daarvan, leidt ook tot beleid voor de lange termijn, dat gevolgen heeft voor het NWP.

Omdat de ontwerp NOVI geen expliciete visie voor de watersystemen bevat, zal dit in het NWP alsnog moeten gebeuren. Dit sluit aan bij de omschrijving in artikel 4.1 van de Waterwet, waaruit blijkt dat het NWP een *aanduiding van de gewenste ontwikkeling van de watersystemen inclusief de bijbehorende termijnen* dient te omvatten. Dit betekent dat een visie op de lange termijn, voor het waterbeleid zelf en in relatie tot andere beleidsterreinen, noodzakelijk is om voornemens die in het NWP worden opgenomen in perspectief te kunnen plaatsen en te onderbouwen.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Zie ook het tekstkader op pagina 10 van de NRD.

<sup>8</sup> De NOVI stelt onder andere dat uiterlijk in 2027 voldoende maatregelen genomen moeten zijn om de doelen van de Kaderrichtlijn Water te behalen. Verder moet Nederland in 2050 'klimaatbestendig en waterrobuust' zijn, wat onder andere inhoudt dat er voldoende ruimte voor toekomstige veiligheidsmaatregelen moet worden gereserveerd. Ook zijn specifieke doelen voor het ruimtegebruik op de Noordzee opgenomen, waaronder ruimte voor inpassing van duurzame energie.

<sup>9</sup> Een voorbeeld is de droogteproblematiek: mogelijk zullen perioden van droogte en lage rivierafvoeren (zoals in 2018 en 2019) vaker voorkomen en leiden tot watertekort. Dat vraagt op termijn om systeeminterventies in het hoofd- en regionaalwatersysteem om waterdoelstellingen (en doelen voor natuur, landbouw, industrie) blijvend te realiseren. Een ander voorbeeld is de toenemende druk als gevolg van verstedelijking, landgebruik en recreatie op het watersysteem die ervoor zorgt dat in verschillende regio's achteruitgang van de (ecologische) waterkwaliteit plaats vindt. Het realiseren van de waterkwaliteitsdoelen dreigt daardoor uit zich te raken. Het is daarom van belang om in het NWP ook voorbij de planperiode te kijken. Ook de vele gebruiksfuncties van en ambities voor de Noordzee vragen om een langetermijnvisie.

## **Benut het NWP en het MER voor synthese van doelen en gebieden**

De langetermijnvisie zal onder meer afwegingen bevatten tussen beleidsopties op een hoog abstractieniveau. Het ligt voor de hand dat het MER voor het NWP de benodigde milieu-informatie voor deze afwegingen levert, of tenminste aangeeft welke rol het milieubelang heeft gespeeld. In §3.3.2 van de NRD is aangegeven dat de voornemens die in het NWP worden opgenomen bestaan uit 'afgewogen' aanpakken. Het is voor de Commissie niet duidelijk wat hieronder verstaan wordt en welke rol het milieubelang hierin speelt of heeft gespeeld. Het feit dat voor een thema of gebied een afgewogen aanpak wordt gevolgd wil niet zeggen dat deze geen gevolgen heeft voor andere thema's of gebieden.<sup>10</sup> Daarvoor is een integrale analyse nodig. Zeker omdat voor het nationale waterprogramma de uitwerking van de ambities van de NOVI zal moeten bevatten en één integraal MER wordt opgesteld, ligt het voor de hand dat de synthese van de thema's en gebieden in het NWP plaats vindt. Daarmee wordt duidelijk waar voornemens elkaar kunnen versterken en wordt voorkomen dat binnen het NWP of in parallelle plannen en programma's conflicterende besluiten worden genomen. In §3.3 van dit advies gaat de Commissie verder in op deze rol van het MER.

## **Programma van maatregelen voor de planperiode 2022–2027**

Tegelijkertijd heeft het NWP het karakter van een programma met een groot aantal voornemens voor de planperiode 2022–2027. Voorbeelden daarvan zijn de KRW-maatregelen (SGBP), peilmaatregelen op het IJsselmeer en afspraken over waterverdeling bij watertekort of -overlast. Dit vraagt soms om afwegingen op een meer gedetailleerd niveau en dus ook om gedetailleerder onderzoek naar de gevolgen van deze afwegingen. Overigens is onduidelijk wat precies bedoeld wordt met planperiode 2022–2027. In de NRD staat dat het gaat om voornemens die in die periode worden 'gerealiseerd', maar het kan hierbij ook gaan om ruimtelijke reserveringen (bijvoorbeeld voor windparken op de Noordzee) of om maatregelen op langere termijn (Deltaprogramma), waarover nu een besluit moet worden genomen.

## **2.3 Samenhang met andere beleidskaders en spoorboekje**

Het schema in figuur 1 (en de toelichting daarop in §2.3 en bijlage B) maakt niet duidelijk wat het NWP precies zal vastleggen en waarover en wanneer in andere kaders wordt besloten. De pijl in de figuur wekt de suggestie dat de meeste bestuurlijke keuzes in andere plannen en programma's zijn of worden gemaakt en dat het NWP alleen voorziet in het samenbrengen van die keuzes, en het juridisch formeel vastleggen ervan.

Aangezien uit deze (en andere<sup>11</sup>) kaders zeer bepalende keuzes voort komen voor het NWP is het van belang dat duidelijkheid wordt gegeven over de samenhang tussen de verschillende plannen en programma's en de besluitvorming daarover. Ook moet duidelijk zijn welke 'watergerelateerde besluiten' niet in het NWP worden vastgelegd.

### **Een 'spoorboekje' van besluiten**

De Commissie adviseert om in het MER een duidelijk overzicht op te nemen van de besluitvormingsprocessen (plannen, programma's) die bepalend zijn voor het NWP. De Commissie ziet dit 'spoorboekje' als een manier om de samenhang tussen de besluiten, de timing en de verantwoordelijkheden te verduidelijken. Het past daarnaast goed in de

<sup>10</sup> Uit een nadere toelichting van het ministerie heeft de Commissie begrepen dat bij de herijking van het Deltaprogramma ook de effecten op het milieu worden betrokken. De resultaten hiervan zullen in het MER voor het NWP worden verwerkt.

<sup>11</sup> Bij figuur 1 is aangegeven dat de lijst met plannen en programma's niet limitatief is.

gedachte van de Omgevingswet (monitoren – evalueren – bijstellen) en adaptief deltamanagement.

De volgende elementen zijn van belang voor dit spoorboekje:

- Geef zo concreet mogelijk aan in *welk* kader *waarover* wordt besloten, *wanneer* en door *wie*.
- Geef aan op welke manier en op welk moment het milieubelang is of wordt meegewogen in de te maken afwegingen, bijvoorbeeld doordat een m.e.r.–procedure wordt doorlopen.
- Maak duidelijk welke kaderstellende besluiten in het NWP (en de bijlagen daarvan) vastgelegd zullen worden. Hierbij kan goed gebruik worden gemaakt van Bijlage B bij de NRD.<sup>12</sup>
- Geef aan hoe het NWP doorwerkt in vervolgbesluiten en mogelijke vervolgbesluiten die aan de orde kunnen zijn in het kader van ‘adaptief deltamanagement’<sup>13</sup>.
- Geef aan of hiervoor m.e.r.–procedures of m.e.r.–beoordelingsprocedures aan de orde kunnen zijn.
- Laat zien waar de verantwoordelijkheid voor de uitwerking en vervolgbesluiten ligt. In het NWP wordt in eerste instantie geredeneerd vanuit het rijksbelang en de rijkswateren. Voor andere gebieden (bijvoorbeeld de hogere zandgronden en daar waar sprake is van een sterke interactie tussen het hoofd- en regionaal watersysteem) is van belang welke rol het Rijk kan en moet vervullen bij het nemen van maatregelen en het oplossen van dilemma’s. Schets hierbij ook de relatie met het overig (regionale) waterbeleid (provincies, waterschappen) en geef aan hoe gestuurd wordt op een goede afbakening<sup>14</sup>.
- Geef tenslotte aan hoe en wanneer de verschillende besluiten worden geëvalueerd en zo nodig worden bijgesteld.

## 2.4 Rol van het MER

De Commissie merkt op dat de keuze om één m.e.r.–procedure te doorlopen voor alle programma’s tezamen in plaats van per programma voor- en nadelen heeft. Een voordeel is dat alle facetten van het waterbeleid in het MER in onderlinge samenhang beschouwd kunnen worden, zowel op nationale schaal als per gebied. Ook de samenhang tussen de milieugevolgen (interne cumulatie) kan op deze wijze passend in beeld worden gebracht. Een nadeel is dat het MER zeer omvangrijk en complex kan worden door het grote aantal doelen en voornemens, het verschil in abstractieniveau tussen doelen en voornemens, en daarmee de grote hoeveelheid te maken afwegingen. Het MER moet tegelijkertijd globale informatie bieden voor afwegingen voor de lange termijn, ruimschoots voorbij de planperiode, en gedetailleerde informatie voor besluiten over korte termijn maatregelen. Geef in het MER aan hoe hiermee wordt omgegaan.

---

<sup>12</sup> De tabel in Bijlage B van de NRD geeft aan welke maatregelen in welke gebieden relevant (kunnen) zijn door middel van kruisjes. De betekenis van deze kruisjes is nog niet uitgewerkt.

<sup>13</sup> De kern van adaptief deltamanagement is dat flexibel kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden.

<sup>14</sup> Bijvoorbeeld voor Natura 2000-gebieden. Voor maatregelen in Natura 2000-gebieden die onderdeel zijn van de grote wateren neemt Rijkswaterstaat het voortouw, in de meeste andere gebieden zijn dat de provincies. Aan de Europese Commissie worden de landelijke resultaten gerapporteerd. Omdat het natuurbeleid grotendeels is gedecentraliseerd en het ministerie van LNV systeemverantwoordelijk is, is duidelijkheid over de samenhang van groot belang.

## 3 Lange termijn doelstellingen en visie

### 3.1 Doelstellingen NWP

Omdat het NWP bestaat uit verschillende (deel)programma's en samenhang vertoont met andere beleidskaders zijn voor het NWP veel verschillende doelstellingen van toepassing. De NOVI legt een aantal hoofddoelen voor het waterbeleid vast, maar deze zijn nog niet concreet. In de NOVI is aangegeven dat deze ambities in het NWP nader uitgewerkt zullen worden.<sup>15</sup> Sommige doelen zijn concreet en hebben direct betrekking op de planperiode, bijvoorbeeld de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW).<sup>16</sup> Deze doelen zijn relatief eenvoudig toetsbaar. Andere ambities zijn minder concreet en hebben een langere tijdhorizon, zoals voor waterveiligheid en watertekort en voor windenergie en andere energievormen op de Noordzee. Voor deze doelstellingen is het bepalen van het 'doelbereik' lastiger.

Het beoordelingskader van de NRD benoemt 5 thema's waarvoor doelstellingen gelden: waterveiligheid, zoetwater, waterkwaliteit en natuur, scheepvaart en klimaatadaptatie. Geef in het MER een duidelijk en volledig overzicht van de doelstellingen en normen voor de genoemde thema's. Geef daarvan voor zover mogelijk de tijdhorizon (termijn dat doelen gerealiseerd moeten zijn) en de 'hardheid' aan. Doelen met een wettelijke basis (KRW, KRM, ROR, doelstellingen vanuit de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn) zullen een andere status hebben dan bijvoorbeeld ambities voor gebruiksfuncties op de Noordzee. Formuleer de doelstellingen op een heldere en eenduidige manier, zodat voornemens daaraan getoetst kunnen worden, en de mate van doelbereik een handvat kan zijn voor de keuze om wel of geen alternatieven te ontwikkelen (zie verder §4.3 van dit advies).

### 3.2 Doelen uit ander beleid

Figuur 1 geeft – naast een overzicht van gerelateerde plannen en programma's – ook aan welke andere beleidsvelden (inclusief wet- en regelgeving) van invloed zijn op het waterbeleid. Centraal staat de (ontwerp) NOVI, waarin het strategische omgevingsbeleid voor de lange termijn wordt vastgelegd. Ontwikkelingen in andere beleidsvelden kunnen van grote betekenis zijn voor het waterbeleid, bijvoorbeeld het landbouwbeleid en de energietransitie en vice versa. Deze ontwikkelingen (en andere ontwikkelingen zoals klimaatverandering en bodemdaling) zullen leiden tot randvoorwaarden en uitgangspunten voor het nationale waterbeleid, en tot afwegingen en dilemma's (twee richtingsverkeer).

De Commissie adviseert om in het MER een overzicht op te nemen van doelstellingen in andere beleidsvelden en de consequenties hiervan voor het waterbeleid.<sup>17</sup> Het kader op pagina 23 van de NRD geeft hiervoor ook een aantal relevante thema's aan.

---

<sup>15</sup> De Commissie merkt op dat in het eerdere NWP2 (planperiode 2016–2021) beperkt ambities en keuzes zijn vastgelegd, onder verwijzing naar de vaststelling van de NOVI (destijds verwacht in 2018). Aangezien de ontwerp-NOVI ten aanzien van het waterbeleid nog geen concrete ambities en prioriteiten bevat, zal dat alsnog in het NWP moeten gebeuren.

<sup>16</sup> In de NOVI is bevestigd dat in 2027 voldoende maatregelen genomen moeten zijn om de doelen van de KRW te halen.

<sup>17</sup> Zo is bijvoorbeeld relevant hoe wordt omgegaan met (maatschappelijke) initiatieven zoals de plaatsing van zonnepanelen op rijkswateren en/of toepassing van aquathermie en welk afwegingskader wordt gebruikt om dergelijke initiatieven te beoordelen.



### 3.3 Visie en belangenafwegingen voor de lange termijn

Het overzicht van doelstellingen voor de verschillende waterthema's en de interactie met andere beleidsvelden zou de basis moeten vormen voor de visie op het waterbeleid voor de (middel)lange termijn, in relatie tot andere belangen, zoals aangegeven in §2.2. van dit advies. Te verwachten is, dat tussen verschillende doelstellingen onderling spanning zal bestaan. Voor het ruimtegebruik op de Noordzee geeft het MER voor de NOVI dit al aan.<sup>18</sup> Dat betekent dat voor de lange termijn belangenafwegingen gemaakt moeten worden, die bepalend zijn voor het waterbeleid en daarmee voor de voornemens in het NWP. Het MER zal de afwegingen en dilemma's tussen beleidsopties voor de lange termijn in kaart moeten brengen.

Hiervoor is tevens van belang dat een evaluatie plaatsvindt van de vorige planperiode(s) en lopende initiatieven. In eerdere versies van het Nationale Waterplan en het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren zijn doelen gesteld, bijvoorbeeld voor waterkwaliteit<sup>19</sup> en waterveiligheid. Voor het bepalen van de opgave voor de volgende planperiode is van belang om te weten in hoeverre deze doelen zijn bereikt en of extra inspanningen nodig zijn in de komende planperiode(s). Hierbij kan gebruik worden gemaakt van in de NRD genoemde evaluaties van PBL en RIVM. Ook de programmatische aanpak grote wateren kan veel informatie opleveren.

In de NRD is onderscheid gemaakt in acht gebieden (Noordzee, Zuidwestelijke Delta, Rijnmond-Drechtsteden, Waddengebied, IJsselmeergebied, Rivieren, Kanalen, Hoge Zandgronden). Per gebied zullen in het NWP de voornemens voor de komende jaren worden aangegeven. Een visie op de lange termijn zal per gebied inzicht geven in kansen en dilemma's, die per gebied sterk kunnen verschillen. Het ligt daarom voor de hand om voor de gebieden een doorvertaling te maken van de visie naar de doelen voor de lange termijn en de kansen en spanningen die dit oplevert. Dit geeft aan in welke mate het noodzakelijk is om keuzes te maken, oftewel prioriteiten te stellen.

De Commissie adviseert om in het MER - waar nodig per gebied - de volgende stappen te doorlopen:

1. **Overzicht doelen.** Maak een overzicht van doelstellingen en normen voor de lange termijn, variërend van concreet in wetgeving vastgelegde doelen (Waterveiligheid, Natura 2000, KRW) tot gebiedsspecifieke ambities of omgevingswaarden (zie §3.1). Vul dit aan met relevante doelstellingen uit andere beleidsvelden (zie §3.2).
2. **Uitgangssituatie.** Evalueer de mate waarin doelstellingen in eerdere planperiode(s) zijn gerealiseerd, zodat duidelijk wordt in hoeverre extra inspanningen noodzakelijk zijn.

---

<sup>18</sup> In het MER voor de NOVI is aangegeven dat een integrale afweging van belangen en ontwikkelingen nodig is in het kader van het Programma Noordzee: *De keuze om meer ruimte te bieden aan wind op zee om de energie- en klimaatambities te realiseren, staat op gespannen voet met ruimtegebruik van andere functies op zee, zoals voor de visserij, natuur, oefenruimte voor defensie. Ook blijft kustverdediging ook op langere termijn voldoende mogelijkheden vergen voor zandwinning op zee. Verder kan het ruimte bieden aan wind op zee consequenties hebben voor het al dan niet uitsluiten van eventuele landaanwinningen op zee op de langere termijn, zoals voor een eventuele luchthaven op zee of een eventuele zeewaartse kustverdediging.*

<sup>19</sup> Op grond van de Europese Kaderrichtlijn Water moet Nederland in 2027 aan alle gestelde KRW-doelen voldoen. In de ontwerp NOVI is als doelstelling opgenomen dat in 2027 voldoende maatregelen genomen moeten zijn om de doelen van de KRW te halen. Dit vormt een belangrijk uitgangspunt voor de stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) die onderdeel zullen vormen van het NWP.

3. **Strategische beleidsopties voor de lange termijn.** Beschrijf waar mogelijk de strategische beleidsopties (alternatieven) waarmee de bovengenoemde doelen behaald kunnen worden.
4. **Spanningen analyseren.** Analyseer op hoofdlijnen mogelijke spanningen tussen de strategische beleidsopties. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de conflicten tussen de landbouw (nutriëntenbelasting) en het behalen van de KRW-doelstellingen, tussen verschillende functies op de Noordzee en tussen het peilbeheer op het IJsselmeer en het behalen van de Natura 2000-doelstellingen.
  - a. **Natura 2000 als randvoorwaarde.** Betrek belangrijke gevolgen<sup>20</sup> voor Natura 2000-gebieden in deze analyse, omdat deze sterk bepalend kunnen zijn voor de uiteindelijke keuzemogelijkheden, vooral als het programma aan een ADC-toets moet worden onderworpen (zie §6.3 van dit advies). Er mag dan niet voorbij worden gegaan aan realistische keuzes (alternatieven) met minder nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden.
5. **Afwegingen motiveren en eventueel doelen bijstellen.** Motiveer de gemaakte afwegingen op basis van bovenstaande stappen. Dit geldt ook voor keuzes waarvoor geen alternatieven zijn onderzocht, waarbij vooral relevant is welke rol het milieubelang hierbij heeft gespeeld. Als uit de analyse blijkt dat met de onderzochte alternatieven bepaalde doelen niet haalbaar zijn, kan dit leiden tot bijstelling van doelen (zie hoofdstuk 4).

Het doorlopen van deze stappen kan volgens de Commissie helpen om de besluiten die in het NWP worden vastgelegd helder in perspectief te plaatsen en vanuit milieuoogpunt te onderbouwen.

## 4 Van visie naar voornemens

### 4.1 Te doorlopen stappen

De visie en prioriteitstelling voor de lange termijn vormen het kader voor de voornemens die binnen de planperiode gerealiseerd worden. Dat geldt niet alleen voor concrete maatregelen, maar ook voor ruimtelijke reserveringen en uit te voeren onderzoeken die kunnen leiden tot nieuwe voornemens in volgende planperiodes. De Commissie adviseert om voor de vertaling van de visie naar concrete besluiten voor de planperiode de volgende stappen te doorlopen:

1. Evalueer de huidige toestand en autonome ontwikkeling van het gebied (referentiesituatie).
2. Vertaal de lange termijn-doelstellingen en de gestelde prioriteiten naar voornemens en mogelijke alternatieven.

### 4.2 Referentiesituatie

De effecten van de voornemens en eventuele alternatieven zullen in het MER worden vergeleken met de referentiesituatie. Deze bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkelingen. In §3.3.1. van de NRD is aangegeven wat onder autonome ontwikkelingen wordt verstaan. Het is van belang ook ontwikkelingen zoals klimaatverandering en bodemdaling mee te nemen, omdat deze bepalend kunnen zijn voor doelbereik en effecten.

---

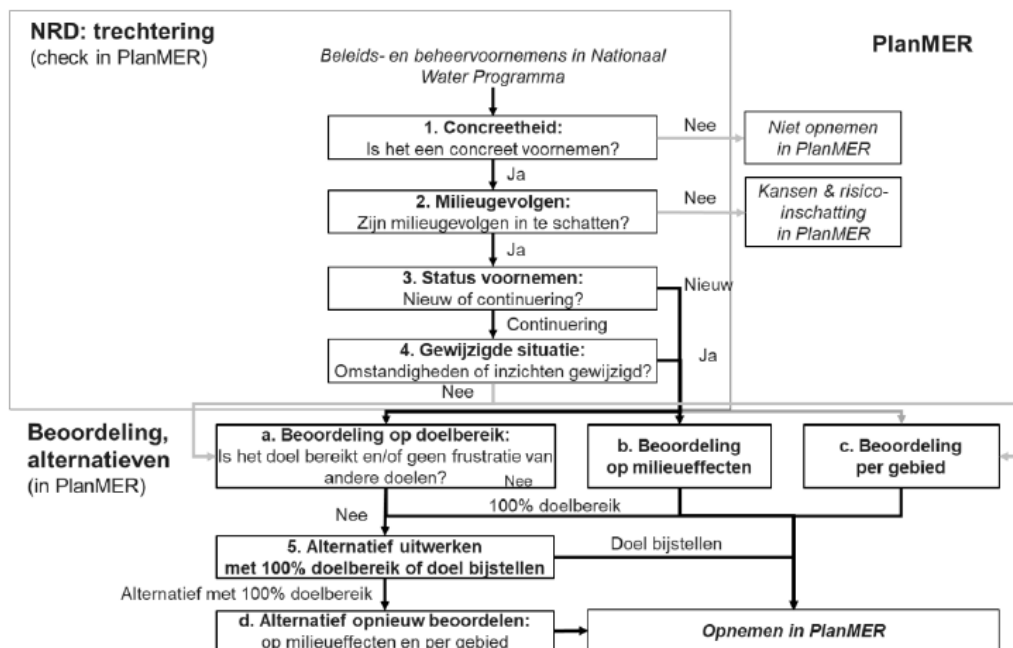
<sup>20</sup> Dat wil zeggen: gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen die niet (eenvoudig) te mitigeren zijn.

Ga ook expliciet in op de in §3.2 van dit advies genoemde ontwikkelingen in andere beleidsvelden. De Commissie wijst er op dat alleen vastgestelde besluiten gezien kunnen worden als autonome ontwikkeling. Voor zover voorgenomen besluiten of autonome ontwikkelingen onzeker zijn kan gebruik worden gemaakt van verschillende scenario's of een gevoeligheidsanalyse.

De analyse van de huidige situatie en autonome ontwikkelingen is niet alleen van belang voor de vergelijking van alternatieven, maar ook voor de evaluatie van de vorige planperiode(s) zoals genoemd in §3.3 van dit advies.

### 4.3 Voornemens en alternatieven

Zoals eerder aangegeven worden in het NWP bestuurlijke besluiten uit verschillende programma's samengevoegd, die ieder zullen leiden tot voornemens voor de planperiode. Voor zover deze voornemens al bekend zijn, zijn deze aangegeven in §2.3 van de NRD. In hoofdstuk 3 van de NRD is het 'trechterproces' aangegeven, waarin wordt bepaald welke van de voornemens in het MER zullen worden onderzocht op doelbereik en effecten, en op welk moment alternatieven ontwikkeld worden (zie figuur 2). Belangrijk is dat het zeefproces goed wordt gemotiveerd. Als in het NWP richtinggevende uitspraken worden opgenomen is het – ook als deze niet concreet zijn – van belang hiervan de milieugevolgen (op hoofdlijnen) te beschouwen, of navolgbaar te onderbouwen waarom dit niet relevant is.



Figuur 2: trechteringsproces van voornemens in het Nationaal Water Programma 2022–2027 ten behoeve van het MER, inclusief methode van beoordeling (bron: NRD)

#### Visievorming voorafgaand aan de trechtering

De Commissie kan zich in hoofdlijnen vinden in de voorgestelde aanpak, mits deze zoals in de voorgaande hoofdstukken aangegeven, voorafgegaan wordt door een visie op de lange termijn. Nu voorliggende besluiten (en eventuele alternatieven daarvoor) moeten een logische invulling zijn van die visie en daarin opgenomen afwegingen tussen lange termijn

beleidsalternatieven. Duidelijk is dat met deze aanpak eerder in het MER alternatieven benoemd en onderzocht kunnen worden, namelijk al bij de visie voor de lange termijn, dan in de NRD wordt voorgesteld (pas in stap 5, wanneer met nu voorliggende voornemens doelen niet gehaald worden)<sup>21</sup>. Dit voorkomt ook dat mogelijke alternatieven onterecht buiten beschouwing blijven, wanneer er meerdere mogelijkheden zijn om aan de doelen te voldoen. Het voldoen aan de doelen voor waterveiligheid kan bijvoorbeeld worden behaald door versterking van dijken, maar ook door andere maatregelen in de waterhuishouding, zoals vergroten van de afvoercapaciteit. Zoals eerder aangegeven is het in stap 5 overigens alleen mogelijk te bepalen of alternatieven voor voorliggende voornemens ontwikkeld moeten worden, indien de doelen voldoende concreet zijn om te kunnen bepalen of die wel of niet gerealiseerd worden.

### **Onderbouwing van keuzes**

Zoals aangegeven in de NRD kan het resultaat van de alternatievenvergelijking zijn dat doelstellingen moeten worden aangepast, omdat deze niet haalbaar zijn, andere doelen frustreren of tot onaanvaardbare effecten leiden. De beoordeling van doelbereik en effecten zal daarvoor de noodzakelijke onderbouwing moeten opleveren. Als voornemens aangepast worden om (beter) aan doelen te voldoen, zullen ook die weer op doelbereik en effecten beoordeeld moeten worden.

## **5 Deelprogramma's**

In dit hoofdstuk zijn de stappen uit hoofdstuk 3 en 4 nader uitgewerkt voor de deelprogramma's die als bijlage onderdeel zullen uitmaken van het NWP. De uitwerking voor het programma Noordzee kan ook worden gebruikt als voorbeelduitwerking voor andere gebieden, waarbij zich in ieder gebied andere dilemma's en keuzes zullen voordoen.

### **5.1 Programma Noordzee**

#### **5.1.1 Doelstellingen en ambities**

Voor de Noordzee<sup>22</sup> gelden verschillen doelstellingen, voortkomend uit Europese, overige internationale en nationale wet- en regelgeving en beleid, zoals de Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM)<sup>23</sup> en het OSPAR-verdrag<sup>24</sup>. Binnen het Nederlands Continentaal Plat

---

<sup>21</sup> In deze paragraaf is voorgesteld om voor de ontwikkeling van alternatieven de beoordeling van het doelbereik van de reeds geformuleerde voornemens als uitgangspunt te nemen. Er zijn twee redenen om eventuele alternatieven te formuleren:

1. Als blijkt dat het doel waarvoor een voornemen is geformuleerd mogelijk niet gehaald zal worden.
2. Als het voornemen het behalen van andere doelen frustreert.

<sup>22</sup> Waar in de advies wordt gesproken over Noordzee wordt daarmee het gehele deel van de Noordzee bedoeld dat valt onder Nederlandse jurisdictie, dus naast de kustzone ook het Nederlands Continentaal Plat (NCP) ofwel de Exclusieve Economische Zone (EEZ).

<sup>23</sup> De Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) vereist het vaststellen van een mariene strategie voor de Noordzee. Deze strategie moet gericht zijn op bescherming, behoud en herstel van het mariene milieu (een goede milieutoestand) waarbij tevens een duurzaam gebruik van de Noordzee wordt gegarandeerd. De lidstaten moeten de nodige maatregelen treffen om in hun mariene wateren deze ambitie te bereiken.

<sup>24</sup> Het OSPAR-verdrag richt zich op het noordoostelijk deel van de Atlantische oceaan en heeft ten doel verontreiniging tegen te gaan, het zeegebied tegen de nadelige effecten van menselijke activiteiten te beschermen en het mariene ecosysteem in stand te houden of te herstellen. Daarnaast streeft het verdrag naar een duurzaam beheer van het betrokken gebied.

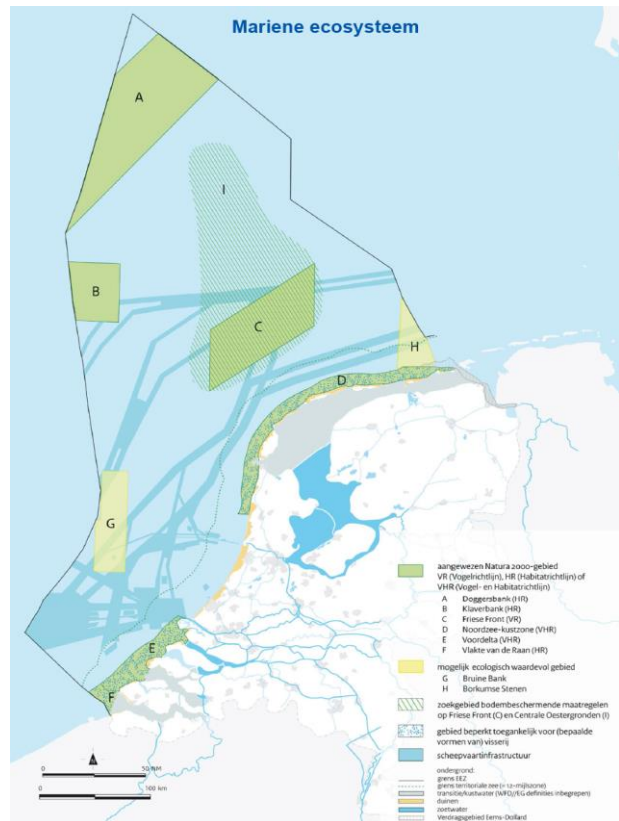
(NCP) liggen verschillende Natura 2000-gebieden (zie figuur 3).<sup>25</sup> Aanvullend wordt momenteel onderzocht hoe het 'ecologisch waardevol gebied' Bruine Bank kan worden aangewezen als Natura 2000-gebied onder de Vogelrichtlijn. Ook het Noordzeeakkoord kan mogelijk leiden tot de aanwijzing van één of meer nieuwe Natura 2000-gebieden. De Europese richtlijnen hanteren ook generieke regels om VHR-soorten (waaronder zeezoogdieren en zeevogels) in een gunstige staat van instandhouding te houden of brengen.

Daarnaast zijn er vanuit verschillende beleidsvelden ambities geformuleerd die van invloed zijn op het ruimtegebruik van de Noordzee. In §2.3.7. van de NRD wordt onder andere gesproken over de aanwijzing van zoekgebieden voor windenergie (realisatie na 2030), een beleidskader voor kunstmatige eilanden in zee, aanpassing van de zandwinstrategie en ruimtelijke inpassing van scheepvaartroutes. De aanwijzing van windparken op zee via daarvoor in het NWP2 aangewezen kavels wordt ondersteund door de Wet windenergie op zee. In dit verband is een Kader ecologie en cumulatie (KEC) opgesteld dat de cumulatieve gevolgen van windparken voor relevante VHR-soorten moet beoordelen.

Formuleer in het MER de verschillende doelen en ambities voor de Noordzee zo concreet en toetsbaar mogelijk en geef daarvan de 'hardheid' aan.

## 5.1.2 Alternatieven

In het MER voor de NOVI is aangegeven dat een integrale afweging van belangen en ontwikkelingen nodig is in het kader van het programma Noordzee.<sup>26</sup> Dit betekent dat in het kader van het programma Noordzee onderzocht moet worden in hoeverre keuzes, die op grond van verschillende doelen en belangen worden gemaakt, kunnen conflicteren of elkaar kunnen versterken. In dit kader adviseert de Commissie om te werken met kaartlagen die, naast planologisch vastgelegd gebruik, de verschillende belangen weerspiegelen (gebieden van speciale ecologische betekenis, visgronden, bodembeschermingsgebieden etc.).



Figuur 3: Mariene ecosysteem Noordzee (bron: website Noordzeeloket)

<sup>25</sup> Voordelta, Noordzeekustzone, Vlakte van de Raan, Doggersbank, Klaverbank en Friese Front.

<sup>26</sup> Het MER voor de NOVI geeft onder andere aan: De keuze om meer ruimte te bieden aan wind op zee om de energie- en klimaatambities te realiseren, staat op gespannen voet met ruimtegebruik van andere functies op zee, zoals voor de visserij, natuur, oefenruimte voor defensie. Ook blijft kustverdediging ook op langere termijn voldoende mogelijkheden vergen voor zandwinning op zee. Verder kan het ruimte bieden aan wind op zee consequenties hebben voor het al dan niet uitsluiten van eventuele landaanwinningen op zee op de langere termijn, zoals voor een eventuele luchthaven op zee of een eventuele zeevaartse kustverdediging.

De analyse van de conflicten en kansen maakt duidelijk in hoeverre keuzes gemaakt moeten worden en prioriteiten gesteld moeten worden. De Commissie denkt daarbij bijvoorbeeld aan de relatie tussen gebieden van speciale ecologische betekenis en (bodemberoerende) visserij, de relatie tussen het beoogde Natura 2000-gebied Bruine Bank en windparken en die tussen kabeltracés en potentiële zandwinlocaties.

Voor de periode na 2030 is ten behoeve van de energietransitie een forse uitbreiding van het windvermogen op de Noordzee voorzien. Omdat de daartoe benodigde kavelbesluiten al ruim voor 2030 moeten worden voorbereid, zal in de planperiode ruimte moeten worden gereserveerd voor nieuwe windparken. In het MER worden mogelijke zoekgebieden verkend. Het MER moet de gevolgen van deze windenergiegebieden, afzonderlijk en als geheel, voor natuur (inclusief bodembescherming), milieu en andere belangen (zoals scheepvaart, zandwinning, visserij) in beeld brengen. De Commissie adviseert om verschillende alternatieven voor (combinaties van) zoekgebieden te onderzoeken, waarmee kan worden vastgesteld wat de relatie is tussen de beoogde opgave (in windenergievermogen) en de te verwachten (milieu)effecten.<sup>27</sup>

## 5.2 Stroomgebiedbeheerplannen (SGBP)

### **Inhoud van de SGBP**

De SGBP voor de stroomgebieden van de Rijn, Maas, Schelde en Eems vormen tezamen een zelfstandig 'programma' volgens de Omgevingswet. Er is voor gekozen dit programma als bijlage onderdeel te maken van het NWP. In de SGBP 2022–2027 zullen maatregelen worden opgenomen, waarbij het uitgangspunt is dat volledig aan de KRW-doelstellingen wordt voldaan. De Commissie constateert – mede op basis van opeenvolgende evaluaties – dat het volledig voldoen aan de chemische en ecologische KRW-doelstellingen in 2027 onzeker is. Op basis van de evaluatie van de afgelopen planperiodes (PBL) zal worden vastgesteld welke opgaven voor de verschillende stroomgebieden resteren.

### **Rol van het MER voor de SGBP**

Uitgangspunt voor de SGBP zijn de maatregelpakketten die vooral op basis van regionale afwegingen worden samengesteld. De Commissie vindt het van belang dat het MER op nationaal niveau expliciet laat zien in hoeverre daarmee de KRW-doelstellingen bereikt kunnen worden. Dat maakt duidelijk in hoeverre op regionaal en/of nationaal niveau extra inspanningen noodzakelijk zijn om de KRW-doelen in de stroomgebieden te halen. Analyseer in het MER de consequenties van de maatregelenpakketten van de SGBP voor andere belangen en milieuaspecten. Dit kan leiden tot de conclusie dat (andere) doelen niet gehaald kunnen worden of dat prioriteiten tussen het behalen van verschillende doelen moeten worden gesteld. Hierbij kan gedacht worden aan conflicten met landbouwbelangen, andere bedrijvigheid of energietransitie, maar ook aan conflicten tussen de KRW-doelen en instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden, zoals in het Eems-Dollard gebied.

Omdat de effectiviteit van de te nemen maatregelen niet altijd goed te voorspellen is, zal de beoordeling van het doelbereik tot op zekere hoogte onzeker zijn. Geef in het MER inzicht in de onzekerheidsmarges hierin, geef aan hoe de effectiviteit van de maatregelen wordt

---

<sup>27</sup> Invulling van windenergiezoekgebieden kan bijvoorbeeld op basis van een indicatieve dichtheid van 8–10 MW/km<sup>2</sup>.

gemonitord en welke maatregelen achter de hand worden gehouden voor het geval doelen niet gehaald worden.

## 5.3 Overstromingsrisicobeheerplannen (ORBP)

### Inhoud van de ORBP

Ook de ORBP voor Rijn, Maas, Schelde en Eems vormen tezamen een zelfstandig 'programma' volgens de Omgevingswet. Er is voor gekozen dit programma als bijlage onderdeel te maken van het NWP. In de ORBP worden – op grond van de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) – doelen en maatregelen opgenomen om Nederland voldoende te beschermen tegen overstromingen.<sup>28</sup> Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen overstromingen vanuit 'buitenwater' (gebieden worden beschermd door primaire keringen), en overstromingen die door lokale neerslag worden geïnitieerd (gebieden worden beschermd door regionale keringen). Van belang is wel dat de verantwoordelijkheden voor de bescherming voor de regionale keringen grotendeels bij provincie en waterschap berust.<sup>29</sup> Er is een sterke relatie met het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) dat, als onderdeel van het Deltaprogramma, concreet invulling geeft aan waterveiligheidsmaatregelen voor de primaire keringen. Daarnaast is van belang dat de mate van bescherming op een verschillende manier wordt uitgedrukt: faalkans van de kering versus overschrijdingskans van een maatgevende belasting. Bij het vergelijken van overstromingen zal hiermee rekening moeten gehouden.

### Rol van het MER voor de OBRP

Geef in het MER inzicht in de waterveiligheidsdoelstellingen voor de verschillende categorieën gebieden, mede op basis van de herijking van de deltabeslissingen en de klimaatscenario's. Motiveer op basis hiervan de maatregelen die in de ORBP worden opgenomen en geef aan in hoeverre voor deze maatregelen op het niveau van de ORBP alternatieven aan de orde kunnen zijn. Geef ook aan waar en wanneer maatregelen verder worden uitgewerkt (bijvoorbeeld in het HWBP), welke besluiten daarvoor nodig zijn, wie deze besluiten neemt en hoe het milieubelang daarin wordt meegenomen, bijvoorbeeld doordat een m.e.r.-procedure wordt doorlopen.

## 6 Doelbereik en milieueffecten

### 6.1 Algemeen

In §3.1. en 3.2 van de NRD is aangegeven op welke wijze de onderdelen van het NWP en eventuele alternatieven zullen worden beoordeeld op doelbereik en milieueffecten. De voornemens die na zeef 1 en 2 overblijven zullen volledig worden beoordeeld op doelbereik en milieueffecten. Hiervoor zijn verschillende beoordelingskaders ontwikkeld, namelijk (A) een beoordelingskader doelbereik (tabel 1), (B) een beoordelingskader milieueffecten en (C) een beoordeling per gebied (gelijk aan B, maar specifiek en gedetailleerder).

---

<sup>28</sup> Concreet betekent dit dat voor gebieden langs hoofdwatersystemen in 2050 de kans op overlijden door een overstroming kleiner dan of gelijk aan 1 op 100.000 per jaar dient te zijn.

<sup>29</sup> Met uitzondering van enkele regionale waterkeringen langs kanalen.

In het NWP zullen zowel strategische afwegingen voor de lange termijn als besluiten over concrete voornemens worden opgenomen. De beoordelingskaders voor doelbereik en milieueffecten kunnen in beginsel in beide gevallen gebruikt worden. Voor strategische afwegingen kan het aantal criteria mogelijk beperkt worden tot de meest doorslaggevende, en zal het detailniveau van de beoordeling logischerwijs globaler zijn.

De Commissie heeft hierbij de volgende algemene aandachtspunten:

- **Maak expert judgement navolgbaar.** In veel gevallen wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve beoordeling en/of expert judgement. Daarbij is van belang dat voor een ieder duidelijk is op welke manier deze beoordeling is uitgevoerd, met andere woorden dat deze navolgbaar is. Het is niet altijd eenduidig vast te stellen of effecten positief, neutraal of negatief scoren. Maak daarom transparant hoe een score tot stand is gekomen en hoe deze wordt gewogen. Licht toe welke indicatoren, aannames en kentallen gebruikt zijn om te komen tot de beoordeling van doelbereik en effecten. Ga ook in op onzekerheden in de bepaling. Streep positieve en negatieve effecten niet tegen elkaar weg zodat het lijkt alsof er niets verandert.
- **Besteed aandacht aan cumulatie van effecten.** Denk hierbij ook aan de consequenties van maatregelen in het ene gebied voor andere gebieden.
- **Benoem aandachtspunten voor het vervolg.** De beoordeling van de voornemens op basis van doelbereik en milieueffecten zal ook inzichten opleveren die van belang zijn voor de nadere uitwerking van maatregelen per gebied en vervolgbesluiten die het milieubelang raken. Dit kan een belangrijke meerwaarde van het MER zijn.

## 6.2 Doelbereik

In tabel 1 op pagina 24 van de NRD zijn de thema's en aspecten genoemd die worden gebruikt voor de beoordeling van het doelbereik. Deze zijn nog zeer algemeen omschreven.

De Commissie adviseert om beoordelingscriteria en indicatoren voor de beoordeling van het doelbereik zo concreet en toetsbaar mogelijk te definiëren. Zoals eerder aangegeven zijn niet alle doelstellingen even concreet en toetsbaar geformuleerd. Wanneer het doelbereik als uitgangspunt wordt gebruikt om te beslissen of wel of geen alternatieven ontwikkeld worden, moet duidelijk zijn hoe het doelbereik wordt bepaald, en met name wat het argument is dat bepaalt of wel of niet alternatieven ontwikkeld worden.

Ook de 'hardheid' van de doelstellingen is van belang voor de effectbeoordeling. Een negatieve score kan voor bepaalde criteria een 'showstopper' betekenen en voor andere criteria slechts een argument in de afweging van belangen.

## 6.3 Effecten op natuur

In tabel 2 op pagina 25 van de NRD is voorgesteld om de gevolgen voor de natuur kwalitatief te beschrijven voor de aspecten a) Natura 2000-gebieden, b) ecosystemen en ecologische relaties en c) beschermde soorten in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), KRW en KRM. De Commissie kan zich in deze aanpak vinden. Ze heeft hierover de volgende aanbevelingen:



- Bij Natura 2000-gebieden dient voor zover mogelijk ook rekening te worden gehouden met de nog aan te wijzen Bruine Bank en met relevante Belgische en Duitse Natura 2000-gebieden.<sup>30</sup>
- Natura 2000-gebieden zijn veelal niet zowel onder de Vogelrichtlijn als de Habitatrichtlijn aangewezen, en waar dit wel gebeurt is de overlap soms beperkt. Om daar pragmatisch mee om te gaan adviseert de Commissie te werken met gevolgen voor habitattypen, habitatoorten, broedvogels en niet-broedvogels en mariene VHR-soorten (zie ook volgende punt), waarbij gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen die nu niet worden gehaald het meest onderscheidend zullen zijn. Overwogen kan worden om daarvan uit te gaan.
- Ten aanzien van beschermde soorten adviseert de Commissie vooral uit te gaan van de soorten met een (zeer) ongunstige staat van instandhouding. De KRW en KRM kennen als zodanig geen beschermde soorten. Overwogen kan worden om KRW (aquatische ecologie) onder te brengen bij “ecosystemen en ecologische relaties” en KRM in te vullen als mariene soorten voor zover ook beschermd in het kader van de VHR.
- Ten aanzien van effecten op ecosystemen en ecologische kaders geeft de Commissie in overweging te werken met een globale knelpuntenanalyse<sup>31</sup>, waardoor kansen en risico’s voor watersystemen snel in beeld komen.

### Passende beoordeling

In de NRD is aangegeven dat voor het voornemen een passende beoordeling wordt opgesteld. De Commissie adviseert de passende beoordeling als bijlage op te nemen in het MER en de conclusies te verwerken in het hoofddocument. Deze passende beoordeling kan worden opgesteld op een abstractieniveau dat goed aansluit bij het voornemen. Indien mitigerende maatregelen worden betrokken bij de passende beoordeling dan is van belang dat er voldoende zekerheid is dat deze effectief zullen zijn. Indien met inbegrip van mitigatie en cumulatie wordt geconstateerd dat aantasting van natuurlijke kenmerken niet kan worden uitgesloten dan adviseert de Commissie een aanzet voor een ADC-toets op te nemen in het MER. Daarbij kan het accent liggen op de alternatievenafweging en eventueel een verkenning van compensatie op hoofdlijnen.

## 6.4 Bodem

In tabel 2 op pagina 25 van de NRD is aangegeven dat onder het thema bodem de effecten op bodemstructuur/-waarden en bodemdaling, verontreinigingen en grondwaterstanden- en stroming kwalitatief worden beoordeeld. De Commissie gaat er van uit dat hierbij ook de interactie tussen bodem en water, de verdrogingsproblematiek en verzilttingsproblematiek aan de orde zullen komen. Belangrijk is dat de kwalitatieve beoordeling verifieerbaar is.

## 6.5 Landschap en cultuurhistorie los van gebruiksfuncties

In de NRD wordt onder het thema gebruiksfuncties een groot aantal aspecten geschaard, waaronder de aspecten landschap en cultuurhistorie. De Commissie adviseert om deze aspecten als een apart thema te beschouwen. Niet alleen omdat deze aspecten geen

<sup>30</sup> Britse Natura 2000-gebieden zullen na de Brexit hun status verliezen en/of geconfronteerd worden met een gewijzigd beschermingsregime.

<sup>31</sup> Zie ook het advies dat de Commissie heeft uitgebracht over het beoordelingskader voor de [Programmatie aanpak grote wateren](#).

gebruiksfuncties zijn, maar vooral omdat op deze aspecten aanzienlijke effecten te verwachten zijn, bijvoorbeeld bij ontwikkelingen op de Noordzee.

De Commissie heeft hierbij de volgende aandachtspunten:

- Neem bij effecten op waardevolle landschappen niet alleen nationale landschappen mee, maar betrek ook de staat van de voormalige Belvédèregebieden, Rijksbufferzones, Unesco werelderfgoed (voor zover landschappelijk relevant) en provinciaal beschermde landschappen.
- Ga in op de inpassing van bestaande landschapselementen in maatregelen voor toekomstig waterbeheer, in relatie tot de cultuurhistorische waarde van deze landschapselementen.
- Landschap en cultuurhistorie kunnen een bron van inspiratie zijn voor nieuwe maatregelen in het waterbeheer (bijvoorbeeld het “innovatieve” concept van dubbele dijken).
- Houdt rekening met fysieke schade en daarmee het verlies van cultuurhistorische waarden van archeologische sites en gebieden met bijvoorbeeld overblijfselen van maritieme historie (Noordzee).

## 7 Monitoring en evaluatie

De Commissie adviseert om in het MER een aanzet voor monitoring en evaluatie op te nemen en dit relateren aan het in §2.3 van dit advies genoemde ‘spoorboekje’ van besluiten.

De beleidscyclus volgens de Omgevingswet en het uitgangspunt van adaptief deltamanagement leiden er toe dat bij vaststelling van het NWP veel besluiten nog genomen of verder uitgewerkt moeten worden. Waar nodig zal flexibel ingespeeld moeten worden op wisselende omstandigheden. Voorbeelden daarvan zijn de gevolgen van klimaatontwikkeling voor beschermde watergebonden natuur en de maatregelen in het kader van energietransitie en klimaatadaptie in relatie tot de beperkt beschikbare openbare ruimte. Dit kan leiden tot periodieke herijking van het programma.

Monitoring en evaluatie zullen de basis voor deze periodieke herijking moeten bieden. Bestaande monitoringprogramma’s in het kader van de KRW, KRM en Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn kennen een uitgebreide rapportageverplichting aan de Europese Commissie<sup>32</sup>. De essentie daarvan is relevant voor het hoofdonderwerp Natuur en Waterkwaliteit en kan ingezet worden voor het monitoren van het doelbereik en de milieueffecten van het NWP. Te doorlopen vragen bij de monitoring zijn:

- worden doelen gehaald (doelen waterbeleid en doelen in andere beleidsvelden)?
- kan het NWP knelpunten wegnemen en zo ja hoe (en met welke gevolgen)?
- welke belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds de vorige check?
- passen de (gecumuleerde) effecten binnen acceptabel geachte grenzen?
- is aanvullend beleid nodig om (gecumuleerde) gevolgen acceptabel te houden?
- moeten ambities en/of opgaven bijgesteld worden?
- voldoen de (nationaal) gestelde kaders nog, zijn ze te ruim of juist te knellend?

---

<sup>32</sup> Alle met een zesjaarlijkse interval. Ze lopen echter niet gelijk op.

Geef in het MER aan:

- de aanpak van de monitoring; ga in op frequentie van monitoring (continue) en evaluatie, aansluiting op bestaande monitoringsystemen en meetnetten), te hanteren indicatoren (sluit zoveel mogelijk aan bij de indicatoren uit de doel- en effectbeoordeling uit het MER) en de wijze waarop over deze indicatoren gerapporteerd dient te worden (bijv. PBL);
- de verantwoordelijkheden: wie is verantwoordelijk voor het aansturen van de monitoring, zijn er mogelijkheden voor synergie door bundeling van beleidsvragen, wie is verantwoordelijk voor de kwaliteitszorg, rapportage, analyse en evaluatie? Is deze informatie openbaar? En wie neemt besluiten/maatregelen op basis van de uitkomsten van de evaluatie;
- de consequenties die worden verbonden aan de uitkomsten van monitoring en evaluatie. Wanneer worden extra ontwikkelingen toegestaan en binnen welke randvoorwaarden? Wanneer moeten maatregelen worden getroffen of wanneer moet beleid worden aangepast, of moet een nieuw besluit worden voorbereid?

## BIJLAGE 1: Projectgegevens

### Advies van de Commissie over het op te stellen MER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

### Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Peter van der Boom

drs. Gert Dekker

prof. dr. Piet Hoekstra

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

prof.dr.ir. Matthijs Kok

dr. Michiel van Pelt

Marja van der Tas (voorzitter)

ing. Rob Vogel

### Besluiten waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Nationaal Water Programma 2022–2027, inclusief stroomgebiedbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen voor Rijn, Maas, Eems en Schelde en programma Noordzee voor dezelfde periode.

### Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure kan het bijvoorbeeld gaan om de activiteiten D3.2, “primaire waterkeringen”, D22.2 “windparken”, C16.1 “ontgronding” en/of D49 “peilwijziging”. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden kunnen optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

### Bevoegd gezag besluiten

De minister van Infrastructuur en Waterstaat, in overeenstemming met de minister van Landbouw, Visserij en Voedselkwaliteit en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### Initiatiefnemer besluiten

De minister van Infrastructuur en Waterstaat.

### Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 5 december 2019 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

### Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3429](#) in te vullen in het zoekvak.

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

t 030-2347666  
e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

