



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Nationale klimaatadaptatie strategie 2026

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

18 maart 2025 / projectnummer: 3881



1 Advies voor de inhoud van het MER

Het Rijk wil de Nationale Klimaatadaptatiestrategie uit 2016 (NAS 2016) actualiseren en aanscherpen in een NAS'26. Het doel van het Rijk is een klimaatbestendig Nederland, nu én in de toekomst. De NAS'26 – een nationaal programma onder de Omgevingswet – moet daarvoor als ‘overkoepelende strategie’ een samenhangende aanpak schetsen van de richting, routes en mijlpalen. Voor het besluit hierover wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen MER. De Commissie bouwt in haar advies voort op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD)¹ die is opgesteld door het Rijk.

Achtergrond

In 2022 is de voortgang en effectiviteit van de NAS 2016 geëvalueerd. Naar aanleiding daarvan is in 2023 het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie (NUPKA) gepubliceerd. Het NUPKA beschrijft voor vijftien opgaven voor klimaatadaptatie wat Nederland nu al doet, wat er nog moet gebeuren en hoe dat sneller kan. Het klimaat verandert sneller dan verwacht en bij elke ontwikkeling in Nederland moet rekening worden gehouden met klimaatverandering. Om die reden wordt het klimaatadaptatiebeleid in de NAS'26 geactualiseerd en aangescherpt.



Figuur 1: Uitsnede uit de schematische samenvatting van het NUPKA'23 (bron: NRD).

Volgens de NRD zullen de vijftien opgaven uit het NUPKA leidend zijn voor de opbouw van de NAS'26. Per opgave zullen onderscheidende adaptatiepaden in beeld worden gebracht en voor de milieueffectbeoordeling alternatieven worden onderzocht.

Meerwaarde van het MER

De Commissie waardeert de keuze om het MER tegelijk met het ontwikkelen van de NAS'26 op te stellen. Op die manier kunnen resultaten en inzichten uit dit proces direct worden gebruikt voor afwegingen in het NAS-spoor en andersom. De opzet in de NRD om per klimaatadaptatieopgave alternatieven te onderzoeken is op zich logisch, gezien de bottom up

¹ Nationale Klimaatadaptatiestrategie, Notitie Reikwijdte en Detailniveau, 21 november 2024, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

benadering waarvoor bij het ontwikkelen van de NAS'26 is gekozen. Het maakt het MER echter ook complex wat niet helpt bij het maken van samenhangende strategische keuzes. De Commissie stelt daarom voor dit eerste onderzoek niet te zwaar te maken.

De Commissie constateert dat het zwaartepunt van het MER beter op een meer strategisch niveau kan liggen. De NAS'26 is immers een strategisch programma en dus moeten de milieueffecten in het MER op programmaniveau in beeld worden gebracht². De Commissie adviseert daarom de focus van het MER-onderzoek niet op de vijftien losse opgaven te leggen, maar om op strategisch niveau integrale alternatieven te onderzoeken. Zo komen de raakvlakken tussen de opgaven in beeld, waar ze botsen en waar ze elkaar versterken. Kies daarbij alternatieven die ieder op zich bijdragen aan het bereiken van het overkoepelende doel van de NAS'26: 'een klimaatbestendig Nederland, nu én in de toekomst'. Dat helpt bij het bepalen van de urgentie en zwaarte van de verschillende opgaven en bij het formuleren van concrete doelstellingen. Met deze informatie komen (systeem)keuzes in beeld en kunnen de adaptatiemaatregelen in samenhang worden aangescherpt.

Dit leidt tot een aanpak in twee fases: een (basis)onderzoek per klimaatadaptatieopgave en een onderzoek op strategisch niveau. Voor de eerste fase biedt de NRD een goede basis, over de tweede fase is nog niet veel bekend. De Commissie doet in dit advies wel suggesties voor de invulling daarvan.

Essentiële informatie voor het MER

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 NAS'26 het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

Fase 1 onderzoek per klimaatadaptatieopgave:

- Een verduidelijking van de samenhang tussen de NAS'26 en ander nationaal beleid en (Europese) regelgeving. Beschrijf ook de doorwerking van de NAS'26 naar andere bestuurslagen.
- Een vertaling van de overkoepelende doelstelling (Nederland klimaatbestendig nu en in de toekomst) naar doelen per klimaatadaptatieopgave. Gebruik dit om de alternatieven/maatregelenpakketten te toetsen aan de mate waarin de doelen bereikt worden. Deze doelen moeten toetsbaar zijn en duidelijk richting geven aan de invulling van de opgave, maar hoeven op dit moment nog niet gekwantificeerd te worden.
- Een beschrijving van de wijze waarop de adaptatieopties en maatregelenpakketten per opgave tot stand komen en welke daarvan als alternatieven worden onderzocht.
- Een toetsing van de alternatieven/maatregelenpakketten op hun bijdrage aan de doelen, dus of ze bijdragen aan het terugdringen of beheersen van klimaatrisico's. Geef daarnaast een kwalitatieve beschouwing van de milieueffecten van de maatregelenpakketten.

Fase 2 onderzoek op strategisch en integraal niveau:

- Per opgave een analyse van de kansrijke adaptatiemaatregelen op basis van de resultaten van het onderzoek per opgave. Ga daarnaast in op onderlinge samenhang tussen de opgaven en de kansrijke adaptatiemaatregelen én op mogelijke strijdigheden.

² Het doel van een plan-MER is immers onder andere om bij te dragen aan de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's (zie artikel 1 van de Europese Richtlijn 2001/42/EG).

- Een aantal integrale strategische alternatieven die bestaan uit combinaties van adaptatiemaatregelen. Gebruik daarbij het concept van de ‘hoeken van het speelveld’. Dit advies bevat hiervoor een aantal denkrichtingen.
- Een beoordeling van de milieueffecten van deze alternatieven aan de hand van het Rad van de leefomgeving, zoals opgenomen in de NRD. Breng ook het doelbereik van de alternatieven in beeld.
- Een beschrijving van de invulling van de strategie zoals die uiteindelijk in de NAS'26 wordt opgenomen, hoe die tot stand is gekomen, wat de milieueffecten daarvan zijn én in hoeverre de gestelde doelen daarmee worden behaald.

De Commissie adviseert om vóór de start van fase 2 de balans op te maken en te bezien of de punten genoemd onder fase 2 passend zijn. Verder adviseert de Commissie om na fase 1 de ruimte te nemen voor participatie en advies. De Commissie kan op dat moment desgewenst gerichter advies geven over de rol en inhoud van het MER in fase 2.

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. Zorg ervoor dat de adaptatiepaden en de bijbehorende kaarten navolgbaar zijn voor een breed publiek.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. Ze bouwt in haar advies voort op de NRD. Ze herhaalt slechts punten die al in de NRD aan de orde komen als dat voor een goed begrip van het advies nodig is of als ze voorstelt de aanpak op onderdelen aan te passen.

Aanleiding MER

Met de NAS'26 wil de minister van Infrastructuur en Waterstaat kaders stellen voor projecten die omgevingseffecten kunnen veroorzaken en waarvoor een MER opgesteld moet worden. Om die reden stelt de minister in samenspraak met andere ministeries³ een plan-MER op om de besluitvorming van de NAS'26 te ondersteunen. Een plan-MER is ook nodig als negatieve effecten op Natura 2000-gebieden optreden en een Passende beoordeling moet worden opgesteld.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, 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. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de minister van Infrastructuur en Waterstaat – besluit over de NAS'26.

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 staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3881 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

³ Het gaat om de volgende ministeries: Volkshuisvesting en Ruimtelijk Ordening (VRO), Klimaat en Groene Groei (KGG), Economische Zaken (EZ), Justitie en Veiligheid (JenV), Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en werkgelegenheid (SWZ) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

2 Achtergrond en ander beleid

2.1 Achtergrond NAS'26

De NAS 2016 is naar aanleiding van het Klimaatakkoord van Parijs vastgesteld om Nederland weerbaar te maken tegen de gevolgen van klimaatverandering. In 2022 is de voortgang en effectiviteit van dat adaptatiebeleid geëvalueerd. Volgens de NRD blijkt uit de evaluatie dat er veel is gebeurd en het gevoel van urgentie is vergroot, maar ook welke zaken nog nodig zijn:

- concrete doelen met meer zicht op voortgang en effectiviteit;
- meer sturing, coördinatie en uitvoeringskracht; en
- meer aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering voor mens, cultuur en natuur.

In 2023 is daarom het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie (NUPKA) gepubliceerd. Het NUPKA beschrijft voor de vijftien belangrijkste klimaatadaptatieopgaven wat Nederland nu al doet, wat er nog moet gebeuren en hoe dat sneller kan. Het NUPKA stelt vast dat het klimaat sneller verandert dan verwacht en dat bij elke ontwikkeling in Nederland rekening moet worden gehouden met klimaatverandering. Om die reden wordt de NAS'26 opgesteld.



Figuur 2: Schematische samenvatting van het NUPKA '23 (bron: NRD).

2.2 Samenhang met ander beleid en regelgeving

Nationaal beleid

Zoals uit de NRD ook blijkt, is voor het realiseren van een klimaatbestendig Nederland samenwerking nodig tussen (veel) ministeries en nationale programma's. De NAS'26 is namelijk van invloed op een groot aantal beleidsterreinen. Geef in het MER een duidelijk overzicht van vigerende en aangekondigde programma's die raakvlakken hebben met de NAS'26, zoals de Nota Ruimte, het Deltaprogramma, het programma Ruimte voor de Rivier 2.0/Programma Integraal Riviermanagement (IRM), Nationaal Waterprogramma (NWP), Water en Bodem Sturend⁴, Nationaal programma Bodem en Ondergrond, Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), Programma Natuur en Natuurpact 3.

Analyseer de manier waarop deze programma's en plannen samenhangen met de NAS'26. Sommige programma's geven randvoorwaarden voor de NAS'26, en voor veel programma's zal de NAS'26 juist voorwaarden scheppen. Beschouw de onderlinge verbanden, geef aan waar synergie en/of conflicten te verwachten zijn en hoe daarmee wordt omgegaan. Beschrijf in het MER hoe de NAS'26 doorwerkt in de programma's en plannen en andersom.

Wet- en regelgeving

Geef in het MER aan welke Europese en nationale wet- en regelgeving en welk beleid relevant is voor de NAS'26. Ga daarbij in ieder geval in op sturende Europese kaders, zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW), Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR), Grondwaterrichtlijn, Drinkwaterrichtlijn en Vogel- en Habitatrichtlijn en laat zien hoe kan worden voldaan aan de randvoorwaarden die hieruit voortkomen.

Doorwerking andere bestuurslagen

Beschrijf ook wat de NAS'26 betekent voor provincies, gemeenten en waterschappen en hoe deze strategie doorwerkt naar het beleid van deze bestuurslagen en andersom. Een duidelijke afbakening van de reikwijdte van de NAS'26 is nodig om te beoordelen hoe zeker het is dat milieueffecten optreden en dat de doelen worden bereikt.

3 Fase 1: onderzoek klimaatadaptatieopgaven

Volgens de NRD zijn de 15 klimaatadaptatieopgaven uit het NUPKA leidend voor de opbouw van de NAS'26. Per opgave zullen onderscheidende adaptatieopties⁵ worden geformuleerd met daarbij een selectie van maatregelen. Daarnaast wordt per opgave vanuit verschillende perspectieven⁶ een set consistente keuzes in beeld gebracht. Uit de NRD kan verder worden afgeleid dat per opgave onderscheidende alternatieven worden gekozen om in het MER te onderzoeken op milieueffecten.

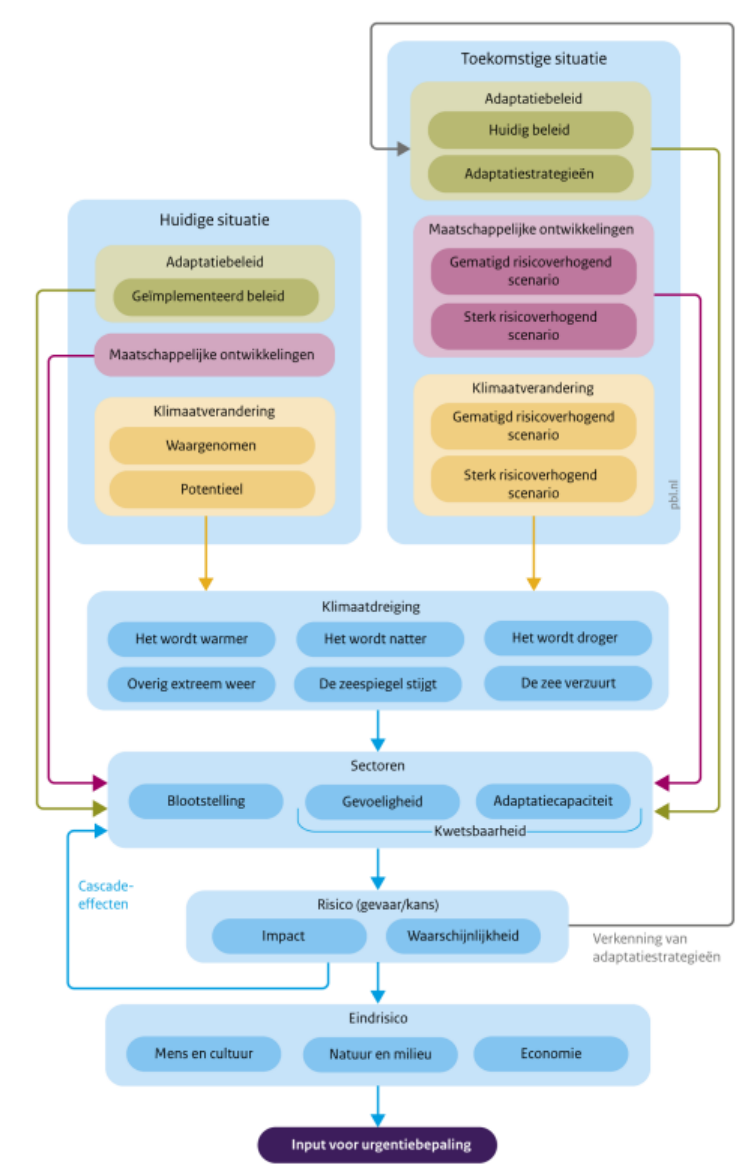
⁴ Zie de [Kamerbrief over de visie op water en bodem | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

⁵ In de NRD wordt een aantal begrippen gebruikt die nauw met elkaar verbonden zijn en waarvan de betekenis lijkt te overlappen: adaptatieopties, adaptatiemaatregelen, maatregelenpakketten, adaptatiepaden, beleidsopties en beleidskeuzes. Geef in het MER heldere definities van deze (en andere, vergelijkbare) begrippen.

⁶ Zoals een perspectief waarin de overheid sturend is, een perspectief waarin het bedrijfsleven sturend is en een ecologisch perspectief.

3.1 Bouwstenen NAS'26

De NRD geeft aan dat de eerste stap om te komen tot beleidsopties voor klimaatadaptatie het bepalen van de risico's van klimaatverandering is. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is gevraagd deze risico's in kaart te brengen. In 2023 bracht het PBL een eerste rapport⁷ uit waarin de methodiek voor de klimaatrisicoanalyse werd uitgewerkt. De methodiek bestaat uit een analyse van de huidige en toekomstige klimaatsituatie en komt via enkele tussenstappen tot een risicoanalyse en urgentie-aanpak (zie figuur 2). In 2024 heeft het PBL een rapport gepubliceerd met een analyse van de huidige klimaatrisico's.⁸ Parallel aan de ontwikkeling van de NAS'26 voert het PBL nu een analyse uit van de toekomstige klimaatrisico's.⁹



Figuur 3: Invulling van het conceptuele raamwerk voor de Nederlandse klimaatrisicoanalyse 2022 – 2026 (bron: PBL-rapport ‘uitwerking analysemethodiek’ uit 2023).

⁷ Zie het rapport [Nationale klimaatrisicoanalyse 2022–2026 | Planbureau voor de Leefomgeving](#).

⁸ Zie het rapport [Klimaatrisico's in Nederland | Planbureau voor de Leefomgeving](#).

⁹ In de NRD staat dat de kennis die deze analyse oplevert ook tussentijds wordt gebruikt bij het ontwikkelen van de NAS'26.

3.2 Probleemstelling en doelen

De Commissie gaat ervan uit dat de 15 klimaatadaptatieopgaven en de risicoanalyses van het PBL samen de probleemstelling vormen voor de NAS'26. Beschrijf in het MER de relatie tussen de risicoanalyses van het PBL en de 15 opgaven. Onderbouw in het MER verder dat deze 15 opgaven inderdaad de belangrijkste opgaven zijn, wat hun onderlinge relatie is (inclusief onderlinge zwaarte, prioriteit) en hoe met deze opgaven het hele speelveld wordt gedekt. Gebruik daarbij de rapporten van het PBL.

Naast het overkoepelende doel (Nederland klimaatbestendig, nu en in de toekomst) zijn doelen nodig per opgave om de maatregelenpakketten/alternatieven te kunnen toetsen op hun bijdrage aan het bereiken daarvan. Deze doelen hoeven in deze fase nog niet kwantitatief uitgewerkt te zijn, maar moeten wel voldoende richting geven om te beoordelen in hoeverre de onderzochte maatregelenpakketten/alternatieven bijdragen aan de klimaatbestendigheid van Nederland. Gebruik bij het formuleren van de doelen de risicoanalyses van het PBL.

Daarnaast zijn (in een latere fase van beleidsvorming) concrete doelen nodig om prioriteiten te stellen bij het uitvoeren van klimaatadaptatiemaatregelen. Dat blijkt uit de evaluatie van de NAS 2016 uit 2022 en uit het NUPKA. Het onderzoek in fase 2 (zie hoofdstuk 4 van dit advies) levert informatie op die kan bijdragen aan het concreter formuleren van die doelen.

3.3 Alternatieven per opgave

Proces en trechtering

In de NRD staat beknopt beschreven hoe per klimaatadaptatieopgave adaptatieopties en bijbehorende maatregelen worden geselecteerd. Beschrijf dit trechteringsproces in het MER. Breng daarbij in beeld welke data zijn gebruikt voor het verzamelen van adaptatieopties, welke selectiecriteria zijn gehanteerd en hoe de 'expert judgement' heeft plaatsgevonden.

Alternatieven per opgave: maatregelenpakketten

Het ministerie is voornemens om voor ieder van de 15 opgaven drie alternatieven te onderzoeken¹⁰. Die alternatieven worden samengesteld door vanuit verschillende perspectieven een pakket aan maatregelen te selecteren. De Commissie onderkent dat het nuttig kan zijn om vanuit verschillende perspectieven naar de opgaven te kijken. Dat (alternatieven)onderzoek hoeft wat haar betreft niet zo ver te gaan dat er 15 (mini) MER-ren worden opgesteld. Ook om te voorkomen dat een onoverzichtelijke hoeveelheid informatie ontstaat. De Commissie verwacht dat per opgave andere perspectieven relevant kunnen zijn.

De Commissie adviseert verder om waar nodig te differentiëren in het aantal alternatieven dat per opgave wordt onderzocht. Sommige opgaven lenen zich wel voor het onderzoeken van drie (of meer) alternatieven, zoals klimaatrobuuste landbouw en veerkrachtige natuur¹¹. Andere opgaven zijn relatief eenduidig – zoals een hittebestendige stad – en vragen daarom

¹⁰ Zo vertelden vertegenwoordigers van het ministerie tijdens het startgesprek dat de werkgroep van de Commissie op 11 februari 2025 met hen had.

¹¹ Daarbij is een aandachtspunt dat daarvoor veel bestaand beleid (stikstof, verdroging, VHR-doelen) nog niet afgerond is en doelen nog niet binnen bereik heeft gebracht.

mogelijk minder (of geen) alternatieven. Verder valt op dat sommige opgaven sterk in het verlengde van andere liggen. Bijvoorbeeld de opgave 'Zoetwatervraag en -aanbod in evenwicht' is afhankelijk van de manier waarop functies als landbouw, natuur en wonen 'adapteren'. Naast het differentiëren in aantal alternatieven per opgave, adviseert de Commissie waar nodig opgaven samen te nemen of in elkaars verlengde te beschouwen. Houd er ook rekening mee dat een hiërarchie tussen opgaven kan bestaan. De opgaven in het waterdomein zijn voorwaardenscheppend voor (andere) opgaven.

3.4 Doelbereik en milieueffecten

Doelbereik

Gebruik het onderzoek naar alternatieven op het niveau van de individuele opgaven vooral om te beoordelen of met de maatregelenpakketten de gestelde doelen worden gehaald. Voor het bepalen van dat doelbereik kan worden aangesloten bij de risicoanalyses van het PBL. Het doelbereik van een maatregelenpakket is de bijdrage aan het terugdringen of beheersen van klimaatrisico's. Houd rekening met de omvang van de risico's (waarschijnlijkheid x impact) en met het onderscheid naar risico's voor Natuur en Milieu, Mens, Cultuur en Economie,¹² aansluitend op de methodiek uit het PBL rapport uit 2023.

Milieueffecten

Voor de milieueffecten van de maatregelenpakketten is een kwalitatieve beschouwing voldoende. Voor welke (milieu)thema's en aspecten het relevant is om de effecten te beschrijven zal per opgave verschillen, verwacht de Commissie. Daarbij kan worden geput uit de thema's en aspecten zoals beschreven in tabel 4.1 en figuur 4.1 van de NRD. Ga bij de beschouwing van de milieueffecten in op regionale verschillen. Doe ook dit alleen voor de opgaven waarbij dat relevant is.

Een dergelijke selectie aan de voorkant voorkomt dat veel tijd wordt gestopt in het verzamelen van informatie die niet noodzakelijk is én dat informatie die wel belangrijk is ondersneeuwt.

Effecten op korte, middellange, lange en zeer lange termijn

De NRD geeft aan dat bij de effectbeschrijving het accent ligt op de permanente effecten die op de middellange (halverwege deze eeuw) en de lange termijn (eind van de eeuw) te verwachten zijn. Beschrijf ook effecten op korte termijn van maatregelen die direct (vanaf 2026) kunnen worden genomen. Ook gezien de overkoepelende doelstelling 'Nederland klimaatbestendig, nu en in de toekomst'.

De Commissie adviseert verder om voor het aspect waterveiligheid/zeespiegelstijging een doorkijk naar de verre toekomst (na 2100) te geven, omdat de gevolgen op die termijn groter en meer onzeker zullen zijn.

¹² Deze indeling verschilt van de indeling in de NRD. De Commissie adviseert aan te sluiten bij de indeling uit het PBL rapport, omdat dan voor het bepalen van het doelbereik geheel wordt aangesloten bij dat rapport.

4 Fase 2: Strategisch MER

Zoals in hoofdstuk 1 van dit advies al is aangegeven constateert de Commissie dat het zwaartepunt van het MER beter op strategisch niveau kan liggen. Dat betekent ook dat het MER op dat strategische niveau alternatieven moet onderzoeken waarin de samenhang tussen de opgaven tot uitdrukking komt.

4.1 Integrale alternatieven

De alternatieven kunnen worden samengesteld op basis van de maatregelenpakketten waarvan in fase 1 het doelbereik in beeld is gebracht en (meer kwalitatief) de milieueffecten. Maak eerst een analyse per opgave van de meer en minder kansrijke adaptatiemaatregelen op basis van de resultaten van het onderzoek in fase 1. Analyseer dan de onderlinge samenhang en de afhankelijkheden en strijdigheden van de opgaven. Betrek daarbij het feit dat de opgaven niet gelijksoortig zijn. De opgaven in het domein water zijn namelijk voorwaardenscheppend voor sectoren die afhankelijk zijn van water, zo blijkt ook uit het rapport van het PBL uit 2023.

Aangezien de adaptatieopties, maatregelen en keuzes nu nog niet in beeld zijn, is het nog niet mogelijk concrete suggesties te doen voor integrale alternatieven. Wel adviseert de Commissie integrale alternatieven te onderzoeken die relevante ‘hoeken van het speelveld’ in beeld brengen. Gedacht kan worden aan:

- Alternatieven op basis van de risicoanalyses van het PBL. Daarbij kan aangesloten worden bij de in het rapport van 2024 genoemde ‘eindrisico’s’: Mens en cultuur, Natuur en milieu en Economie. Of er kan – net als in dat rapport – onderscheid worden gemaakt tussen preventieve en reactieve adaptatie.
- Alternatieven vanuit verschillende (sturings)perspectieven. Bijvoorbeeld de perspectieven genoemd in paragraaf 3.6 van de NRD¹³: een perspectief waarin de overheid sturend is, een perspectief waarin het bedrijfsleven sturend is en een perspectief waar ecologie sturend is.
- Alternatieven waarbij wordt gekeken naar gebieden met specifieke kenmerken, zoals stedelijk, landelijk hooggelegen, landelijk laaggelegen, industrie.
- Alternatieven gebaseerd op diverse beleidsmatig deels al verkende strategieën om Nederland als delta klimaatbestendig te maken: beschermen (dijken), meebewegen, bebouwing terugtrekken en (specifiek als strategie voor zeespiegelstijging) zeewaarts uitbreiden.
- Alternatieven op basis van de samenhangende nationale varianten die worden genoemd in de NRD voor de Nota Ruimte¹⁴: Benutten en versterken, Specialiseren en concentreren, Diversifiëren en regionaliseren en Meebewegen en veranderen.

Voorgaande mogelijkheden zijn slechts ideeën om tot alternatieven te komen die hoeken van het speelveld vertegenwoordigen. Onderbouw in het MER de keuze uit bovenstaande mogelijkheden, dan wel de keuze voor andere alternatieven. Beschrijf verder hoe de

¹³ Deze perspectieven horen bij het voorbeeld van een adaptatiepaden kaart, in dit geval over zoetwaterbeschikbaarheid. Wellicht zijn nog andere perspectieven te bedenken waarop integrale alternatieven kunnen worden gebaseerd.

¹⁴ De Commissie heeft een advies gegeven over de NRD voor de Nota Ruimte. Het advies en de NRD zijn te vinden op de website van de Commissie: [Adviezen – Commissiener.nl](https://www.commissie-adviezen.nl/).

alternatieven zijn ontwikkeld en hoe ze relevante hoeken van het speelveld vertegenwoordigen. Geef in het MER ook aan hoe de alternatieven van elkaar en van de referentiesituatie verschillen.

4.2 Gekozen strategie

In de NRD staat niet hoe wordt bepaald welke strategie uiteindelijk in de NAS'26 wordt vastgelegd. Waarschijnlijk zal die strategie niet gelijk zijn aan één van de onderzochte alternatieven. Beschrijf de strategie dan in het MER, hoe het tot stand is gekomen en welke (milieu)afwegingen en optimalisaties daarbij gemaakt zijn. Vergelijk ook de milieueffecten van de strategie uit de NAS'26 met de integrale alternatieven die in het MER onderzocht zijn. Dan kunnen besluitvormers, belanghebbenden en omwonenden goed volgen hoe het plan geoptimaliseerd is en hoe milieuverschillen tussen de alternatieven daarbij zijn betrokken.

4.3 Milieueffecten en doelbereik

Milieueffecten

De milieueffecten van de alternatieven moeten onderling én met de referentiesituatie worden vergeleken. Doel van de vergelijking is te laten zien in hoeverre de alternatieven andere effecten veroorzaken en tegemoetkomen aan de gestelde doelen.

De NRD bevat geen per milieuthema uitgewerkt beoordelingskader voor het in beeld brengen van milieueffecten. De in tabel 4.1 en figuur 4.1 beschreven thema's en aspecten bieden een goede aanzet voor een beoordelingskader voor de integrale alternatieven. Omdat de mogelijke adaptatiemaatregelen niet zijn beschreven in de NRD en de (integrale) alternatieven en de daaruit voortvloeiende doelen nog niet bekend zijn, ontbreken op dit moment handvatten om het beoordelingskader concreet te maken. In algemene zin adviseert de Commissie wel om in de beoordelingscriteria waar relevant rekening te houden met regionale verschillen. Wanneer dat niet wordt gedaan kunnen negatieve effecten in de ene regio wegvallen tegen de positieve effecten in een andere regio (en andersom). Op die manier komen de werkelijke effecten van de alternatieven niet in beeld.

Daarnaast heeft de Commissie voor een aantal aspecten aandachtspunten voor de effectbeschrijving:

- **Wonen en woonomgeving:** de NAS'26 heeft diverse ambities die tot uiting komen op een klein schaalniveau (klimaatbestendige woning of straat). Bepaalde ambities zijn weliswaar goed op dit schaalniveau, maar kunnen knellen als ze in de hele stad worden toegepast, met name door gebrek aan ruimte of kwaliteit van de ruimte. Het is daarom van belang om niet alleen de effecten per maatregel lokaal in beeld te brengen, maar ook de effecten (beperkingen) van het opschalen naar de hele stad of het hele land.
- **Bodem (en water):** de klimaatopgaven en maatregelen hebben ook gevolgen voor het bodemsysteem, de bodemkwaliteit en ontwikkeling van de bodem. Denk aan de inklinking van veengebieden, het infiltratievermogen van de bodem, het gebruik van zand voor verschillende doelen en de beschikbaarheid, de mogelijke veranderingen in de kwaliteit van het grondwater, de mogelijkheden voor bodemontwikkeling, het behoud van authentieke bodems.

- **Soorten en habitats:** gelet op de grote veranderingen die het Nederlandse landschap kan ondergaan door klimaatverandering en door adaptatie (denk aan herstel van vloedvlaktes, 'natuur als oplossing') is het belangrijk de natuureffecten op het niveau van diezelfde landschappen en ecosystemen te beschrijven. Waar wordt ruimte geboden, voor welke sturende processen wordt gekozen en welke ecosystemen kunnen zich zo ontwikkelen? Voor Natura 2000-gebieden betekent dit dat het belangrijker is de effecten op de kernopgaven in beeld te brengen dan naar de effecten op soorten en habitats uit tabel 4.1 van de NRD.
- **Natuurgebieden en verbondenheid (NNN):** in het verlengde van de vorige bullet is het beter te kijken naar een ecologisch functionerend netwerk dan naar het natuurnetwerk NNN dat in het huidige beleid (en tabel 4.1) is opgenomen.
- **Biodiversiteit:** breng de effecten voor dit aspect breed in beeld en kijk ook naar de balans tussen nieuwkomers (zuidelijke soorten) en het verlies aan soorten die vanouds in Nederland voorkomen.

Breng ook voor de integrale alternatieven de effecten niet alleen op middellange en lange termijn in beeld, maar ook (waar relevant) op de korte en zeer lange termijn (in de vorm van een doorkijk).

Doelbereik

Ook voor de integrale alternatieven geldt dat voor het bepalen van het doelbereik¹⁵ kan worden aangesloten bij de risicoanalyses van het PBL.

5 Referentiesituatie

De referentiesituatie bestaat uit de bestaande toestand van het milieu én de autonome ontwikkeling. In de NRD staat dat de effecten van de adaptatiemogelijkheden worden vergeleken met de effecten van klimaatadaptatie op de middellange en lange termijn als de NAS 2016 wordt doorgezet. De Commissie kan zich vinden in het beschrijven van de autonome ontwikkeling op de middellange (2050) en lange (2100) termijn. Beschrijf daarnaast de bestaande toestand van het milieu, ook wel 'Foto van de leefomgeving' genoemd. Sluit voor het beschrijven van zowel de bestaande toestand als de autonome ontwikkeling aan bij de aspecten uit het Rad van de leefomgeving, zoals opgenomen in de NRD.

Onderscheid autonome ontwikkeling en bestaand beleid

Naast de situatie op de middellange en lange termijn als de NAS 2016 wordt voortgezet omvat de autonome ontwikkeling volgens de NRD ander bestaand beleid én toekomstig beleid, zoals dat redelijkerwijs voorzienbaar is. Als voorbeeld van dat laatste wordt de Nota Ruimte genoemd.

De Commissie adviseert om in het MER een onderscheid te maken tussen de referentiesituatie, bestaande uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling, en de situatie waarin uitgegaan wordt van voortzetting van het bestaand beleid. Beleid dat concreet is en voldoende uitgewerkt om tot resultaat te leiden kan onder autonome ontwikkeling worden

¹⁵ Mogelijk is het in dit stadium mogelijk de doelen al verder te concretiseren en daaraan te toetsen.

gerekend. Beleid waarvoor vooral procesmatige en richtinggevende uitgangspunten en afspraken gelden valt hier niet onder, omdat nog moet blijken hoe effectief het is.¹⁶ Door dit onderscheid te maken wordt transparant wat de effecten (inclusief het doelbereik) van het bestaande beleid zijn en op welke thema's er extra inspanning nodig is om doelen te halen.

Bronnen voor beschrijven referentiesituatie

Voor het beschrijven van de bestaande toestand van het milieu kan gebruik worden gemaakt van MER-en van andere nationale programma's en plannen. Het verdient aanbeveling om voor alle nationale programma's te komen tot een eenduidige Foto van de leefomgeving, die actueel gehouden wordt. Daarnaast kan voor een deel van de aspecten uit het Rad voor de leefomgeving worden geput uit de risicoanalyse van het PBL uit 2024. Het nog op te stellen rapport over de toekomstige klimaatrisico's (verwacht in 2026) kan mogelijk voor hetzelfde deel van de aspecten worden gebruikt voor het bepalen van de autonome ontwikkeling.

6 Monitoring

De NRD gaat niet in op de monitoring van milieueffecten. Het rapport van PBL over de huidige klimaatrisico's (2024) verwijst naar het programma 'Monitoring en evaluatie van het nationale klimaatadaptatiebeleid'. Dat programma gaat primair over het huidige beleid en wordt uitgevoerd ten behoeve van het opstellen van de NAS'26 (en de herziening van het Deltaprogramma, ook in 2026). Het biedt echter ook informatie voor de opzet van een structurele, langjarige klimaatadaptatiemonitor (Nationale Monitor Klimaatadaptatie NMK).

Bij de beoordeling van de milieueffecten van de adaptatiepaden en -maatregelen en de alternatieven moet rekening worden gehouden met onzekerheden in de effectbepalingen. Beschrijf daarom in het MER op welke wijze en wanneer de milieueffecten van de maatregelen worden gemonitord en geëvalueerd. De Commissie geeft in overweging hiervoor aan te sluiten bij de bij andere nationale monitoringsprogramma's, zoals die van de Nota Ruimte.

¹⁶ Breng in beeld wat de onzekerheden en beschrijf waar relevant verschillende scenario's.

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:

mr. Lotte Geense (secretaris)
prof. dr. ir. Matthijs Kok
drs. Allard van Leerdam
Margo Meeuwissen MSc
prof. dr. ir. Hans Mommaas (voorzitter)
drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Nationale klimaatadaptatiestrategie, een Nationaal programma.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. De Nationale klimaatadaptatiestrategie is richtinggevend en kaderstellend voor diverse mer-(beoordelings)plichtige projecten. Daarom wordt een plan-MER worden opgesteld. Een plan-MER is ook nodig als negatieve effecten op Natura 2000-gebieden optreden en een passende beoordeling moet worden opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Minister van Infrastructuur en Waterstaat in overeenstemming met overige betrokken ministeries.

Initiatiefnemer besluit

Minister van Infrastructuur en Waterstaat mede namens de volgende ministeries: Volkshuisvesting en Ruimtelijk Ordening (VRO), Klimaat en Groene Groei (KGG), Economische Zaken (EZ), Justitie en Veiligheid (JenV), Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en werkgelegenheid (SWZ) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

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 31 januari 2025 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 projectnummer [3881](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiemer.nl
w commissiemer.nl

