

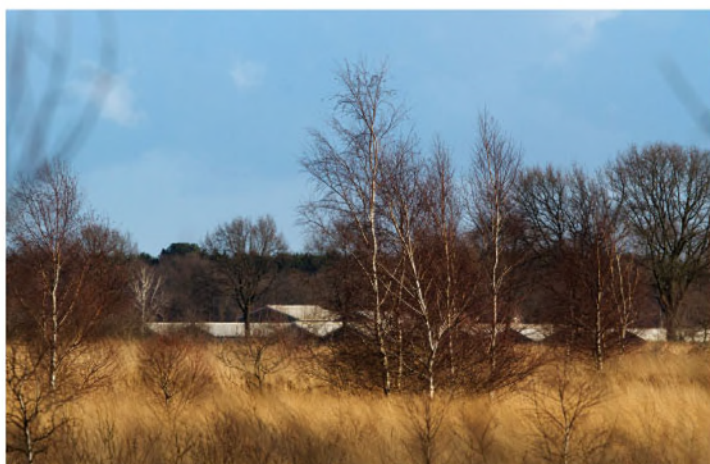


Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Natura 2000–beheerplan Vlake van de Raan

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

18 september 2025 / projectnummer: 3954



# 1 Advies voor de inhoud van het MER

Rijkswaterstaat wil het beheerplan voor het Natura 2000-gebied Vlake van de Raan (zie figuur 1) herzien. Het plan zal de staat van de natuur in het gebied beschrijven, de natuurdoelen en de (beheer)maatregelen om deze doelen te halen. Voor het besluit hierover wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. In het MER zal Rijkswaterstaat mogelijke maatregelen onderzoeken en vergelijken. Rijkswaterstaat heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie) gevraagd te adviseren over de inhoud van het nog op te stellen MER.

## **De natuur in de Vlake van de Raan staat onder druk**

Uit de Notitie Reikwijdte en Detailniveau<sup>1</sup> (NRD) blijkt dat de natuur in de Vlake van de Raan onder druk staat. Hoewel oppervlakte en kwaliteit van de natuur in het gebied op z'n minst behouden moeten blijven, verslechtert de natuur voor een deel van de doelen. Zo zijn er aanwijzingen dat de kwaliteit van de permanent overstroomde zandbanken onder druk staat. Voor trekvis zijn te weinig gegevens beschikbaar om een uitspraak te kunnen doen over de kwaliteit van het leefgebied en de populatie-omvang. De kwaliteit van het leefgebied van bruinvis, grijze zeehond en gewone zeehond is mogelijk afgenomen. Voor deze soorten is de doelstelling voor de omvang van de populatie wél gehaald.<sup>2</sup>

## **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 belang van de leefomgeving in het besluit over het beheerplan voor de Vlake van de Raan in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- **Ecologisch systeem als basis voor maatregelenpakketten (zie hoofdstuk 2).** Beschrijf het ecologische belang en de functie van de Vlake van de Raan in de Zuidwestelijke Delta en de (ondiepe)<sup>3</sup> kustzone. Dit biedt informatie voor de afstemming van de maatregelenpakketten in de Natura 2000-gebieden in de ondiepe kustzone en Zuidwestelijke Delta.
- **Neem concrete doelen op (zie hoofdstuk 3).** Neem in het MER een vertaling op van de geldende Natura 2000-doelen voor oppervlakte en kwaliteit van de natuur naar concrete en meetbare doelen en baken deze ruimtelijk af. Geef aan voor welke habitattypen en soorten nu al verslechtering optreedt en waarvoor maatregelen (dus) prioriteit moeten krijgen.
- **Maatregelenpakketten en voorkeursalternatief (zie hoofdstuk 4).** Werk maatregelen uit om bestaande knelpunten voor natuurbehoud en –verbetering weg te nemen. Geef aan wat de ernst en omvang van de geconstateerde knelpunten is, en geef daar de onzekerheden bij aan. Dit biedt informatie voor het beoordelen van de (bandbreedte van de) ecologische effectiviteit van maatregelen en voor het samenstellen van het maatregelenpakket dat in het beheerplan wordt opgenomen. Stem de maatregelenpakketten tussen de Natura 2000-gebieden in de kustzone en de Zuidwestelijke Delta op elkaar af.

---

<sup>1</sup> Notitie Reikwijdte en Detailniveau Vlake van de Raan, Actualisatie beheerplannen Natura 2000, ontwerp. Rijkswaterstaat, 10 juni 2025.

<sup>2</sup> De populatieomvang van de bruinvis is stabiel, de populaties van de grijze en gewone zeehond zijn toegenomen.

<sup>3</sup> Dit is de zone tot een diepte van ongeveer 20 meter.

- **Doelbereik en milieugevolgen (zie hoofdstuk 5).** Beoordeel in hoeverre de Natura 2000-doelen voor habitattypen en soorten worden gehaald met de maatregelenpakketten, waaronder het voorkeursalternatief. Neem de vergunningen voor garnalenvisserij mee bij het vaststellen van de referentiesituatie en bepaal de gevolgen hiervan voor het ecologische doelbereik. Maak één gezamenlijk beoordelingskader voor milieueffecten voor de milieueffectrapportages bij de beheerplannen in de Zuidwestelijke Delta en de kustzone.
- **Monitoring (zie hoofdstuk 6).** Geef aan hoe monitoring plaatsvindt gericht op het doelbereik voor habitattypen en soorten, sturende abiotische factoren en processen en het aanwezige bodemleven. Verzamel belangrijke gegevens die inzicht geven in het huidige doelbereik en de knelpunten en gegevens die nodig zijn voor het vaststellen van de nulsituatie voor maatregelen, liefst vooruitlopend op het beheerplan. Geef ook aan welke monitoring op milieugevolgen in brede zin plaatsvindt. Maak een plan voor de aanvulling van essentiële ontbrekende gegevens.

#### **Rapport Doeluitwerking als basis voor de NRD en het MER**

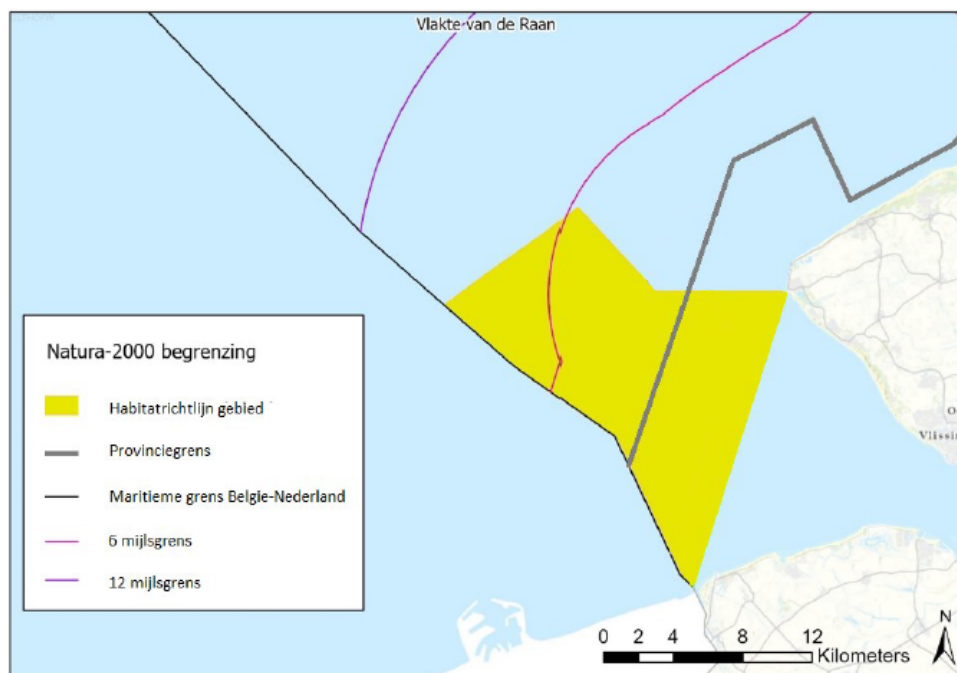
Een belangrijke bijlage bij de NRD is het rapport 'Doeluitwerking Vlake van de Raan'<sup>4</sup>. Dit rapport beschrijft het huidige doelbereik op basis van monitoringsgegevens, knelpunten en oplossingsrichtingen. Het rapport vormt een goede basis voor het beheerplan en het MER dat daarvoor wordt opgesteld. Een deel van de informatie die in dit advies is genoemd, is in het rapport Doeluitwerking dan ook al aanwezig en kan –al dan niet aangevuld– in het MER worden opgenomen.

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 (zie hoofdstuk 7 van dit advies).

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

---

<sup>4</sup> *Rapport doeluitwerking Vlake van de Raan*. Technisch achtergronddocument bij Natura 2000-beheerplan Vlake van de Raan. Definitief eindconcept, 11 maart 2025.



Figuur 1: Begrenzing en ligging Natura 2000-gebied Vlakte van de Raan (geel gearceerd) (bron: NRD).

#### **Aanleiding MER**

Voor ieder Natura 2000-gebied is een beheerplan verplicht op grond van de Omgevingswet. Het beheerplan beschrijft de staat van de natuur in het gebied, de vastgestelde natuurdoelen (instandhoudingsdoelstellingen) en de maatregelen die nodig zijn om verslechtering van de natuur te voorkomen en de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Het eerste beheerplan voor Vlakte van de Raan is vastgesteld in 2016 en verlengd in 2022.

Het huidige beheerplan is geldig tot 2028. Het is niet mogelijk het beheerplan nogmaals te verlengen. Daarom bereidt Rijkswaterstaat een actualisatie van het beheerplan voor. Hierin kunnen nieuwe inzichten en maatregelen richting het jaar 2034 en verder worden gepland.

Volgens de NRD kan het beheerplan kaders stellen voor projecten waarvoor een MER vereist is. Daarom wordt een plan-MER opgesteld. Op dit moment is nog niet precies duidelijk om welke projecten het gaat. Dit is afhankelijk van de inhoud van het uiteindelijke beheerplan.

#### **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. Rijkswaterstaat is in de rol van voortouwnemer de initiatiefnemer voor het opstellen van het beheerplan. Het bevoegd gezag – in dit geval de minister van Infrastructuur en Waterstaat, de staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland – besluit over het Natura 2000-beheerplan.

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 3954 op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.

## 2 Ecologische samenhang, beleidskader en juridisch kader en te nemen besluiten

### 2.1 Ecologische en landschapsecologische samenhang

#### **Ecologische samenhang en het belang en functie van de Vlake van de Raan voor de aangewezen soorten en habitattypen**

In het rapport Doeluitwerking staat dat de onderlinge ecologische samenhang tussen de Natura 2000-gebieden in de Zuidwestelijke Delta groot is. Het gaat bijvoorbeeld om de deltawateren als de Westerschelde en de aangrenzende Belgische Vlake van de Raan en Voordelta. Voor de aangewezen vissoorten geldt bijvoorbeeld dat de verbinding met de Westerschelde van belang is voor de uitbreiding van de populatie. De grijze zeehond, gewone zeehond en bruinvis in de Vlake van de Raan vormen een onderdeel van de populatie in de kustzone en de Zeeuwse deltawateren.

De Commissie adviseert om in het MER een (beknopt) beeld op te nemen van:

- de ruime regionale (landschap)ecologische context van de Vlake van de Raan. Beschrijf de ecologische interactie en samenhang met andere delen van de kustzone, de Zuidwestelijke Deltawateren en aangrenzende natuurgebieden op het land. Ga hierbij specifiek in op de aangrenzende Natura 2000-gebieden;
- het belang en de functie van het gebied voor de aangewezen habitatrictlijnsoorten en het habitatype H1110B Permanent overstroomde zandbanken (Noordzee-kustzone). Geef aan met welke natuurgebieden in de omgeving, zoals Natura 2000-gebieden en gebieden die onderdeel zijn van het Natuurnetwerk Zeeland, de Vlake van de Raan ecologisch samenhangt voor de doelsoorten.

Dit geeft aanknopingspunten voor de concretisering van doelstellingen (zie hoofdstuk 3 van dit advies) en de maatregelenpakketten (zie paragraaf 4.1). Beschrijf in hoeverre maatregelen buiten het Natura 2000-gebied nodig zijn om de doelen in het gebied te behalen. In de NRD is dit voor een aantal soorten al beschreven.

#### **Het belang van een systeemanalyse**

Een (landschapsecologische) systeemanalyse geeft goed inzicht in de samenhang tussen de abiotiek en de natuurdoelen, sturende processen voor habitattypen en soorten en knelpunten. Dit biedt inzicht in effectieve maatregelen en het doelbereik van maatregelen. Het rapport Doeluitwerking beschrijft per instandhoudingsdoel goed de samenhang tussen abiotiek en natuurdoelen en de sturende factoren (paragraaf 5 en 6 van het rapport Doeluitwerking). De Commissie adviseert om na te gaan of deze uitwerkingen compleet zijn voor het systeem, de kernopgaven en instandhoudingsdoelen en de samenvatting van deze informatie op te nemen in het MER.

Dynamiek is een belangrijk kenmerk van de kustzone. Daarover geeft het rapport Doeluitwerking goed inzicht. Controleer of het rapport Doeluitwerking hierin compleet is voor dynamiek en morfodynamische processen als erosie en sedimentatie van geulen, banken, platen en kustlijn. Het gaat om de volgende informatie:

- de veranderingen die onder invloed van ingrepen<sup>5</sup> zijn opgetreden in dynamiek, erosie en sedimentatie en welke invloed dit heeft (gehad) op leefgebieden van soorten en habitattypen;
- een uitwerking van de ruimtelijke natuurlijke variatie in dynamiek binnen het Natura 2000-gebied en de daarmee samenhangende ruimtelijke differentiatie in de natuurdoelen (omvang en kwaliteit van leefgebieden en habitatype, actueel en potentieel);
- de invloed van menselijke activiteiten op morfodynamiek (sedimentatie, erosie en sedimentsamenstelling) en wat dit (mogelijk) betekent voor de natuurdoelen.

Deze informatie is nodig voor inzicht in (de onderbouwing van) knelpunten, maatregelen en het doelbereik van maatregelen. Neem (een samenvatting van) deze informatie op in het MER.

### **Onderlinge afstemming beheerplannen essentieel**

Vanwege de sterke ecologische samenhang tussen de Natura 2000-gebieden in de kustzone en de Zuidwestelijke Delta adviseert de Commissie om de keuze van maatregelen in de beheerplannen voor deze gebieden inhoudelijk af te stemmen. En het doelbereik van maatregelen niet alleen op het niveau van het individuele Natura 2000-gebied in beeld te brengen, maar op het niveau van de Zuidwestelijke Delta. Voor Vlake van de Raan gaat het bijvoorbeeld om onder meer de interactie met het Westerschelde estuarium, Zwin & Kievittepolder en de Voordelta. Dit geeft inzicht of alle gekozen maatregelen samen voldoende zijn voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen. Als de gezamenlijke effecten van deze maatregelen onvoldoende zijn, kan worden bekeken in welk gebied een stap extra gezet kan of moet worden.

### **Ecologische maatregelen en onderzoeken eerste beheerplan**

Het eerste beheerplan bevat al maatregelen om de natuurdoelen te halen. Ook is beschreven welk ecologisch onderzoek nodig was en uitgevoerd zou worden. Inzicht in de resultaten hiervan levert belangrijke informatie op over het huidige ecologische functioneren van het gebied en helpt het formuleren van maatregelen voor het nieuwe beheerplan. Geef daarom een samenvatting van de uitgevoerde maatregelen en onderzoeken die in de eerste beheerplanperiode zijn uitgevoerd en evalueer de effectiviteit ervan. Gebruik deze informatie bij de onderbouwing van maatregelen voor het tweede beheerplan.

## **2.2 Beleidskader en juridisch kader**

In de NRD staat welke wet- en regelgeving en welk beleid relevant zijn voor het beheerplan, zoals de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, de Europese Natuurherstelverordening, visserijbeleid, beleid voor de Noordzee en ander beleid op Europees, nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Vertaal de juridische en beleidsmatige context naar inhoudelijke randvoorwaarden voor het beheerplan. Beschrijf of het beheerplan kan voldoen aan de randvoorwaarden.

---

<sup>5</sup> Denk hierbij bijvoorbeeld aan de strand- en vooroeversuppleties.

## 2.3 Te nemen besluit(en)

De procedure voor de milieueffectrapportage wordt doorlopen voor het beheerplan. Daarnaast zullen mogelijk andere besluiten nodig zijn voor het treffen van de maatregelen, zoals een projectbesluit. Geef aan welke besluiten dit zijn, wie daarvoor het bevoegde gezag is en wat globaal de planning is.

# 3 Instandhoudingsdoelstellingen

In het aanwijzingsbesluit voor de Vlake van de Raan zijn instandhoudingsdoelstellingen voor één habitattype en leefgebieden van zes habitatrichtlijnsoorten geformuleerd:

- Voor het habitattype permanent overstroomde zandbanken gaat het om behoud van oppervlakte en kwaliteit van het habitattype.
- Bij de habitatrichtlijnsoorten gaat het om behoud van de omvang en kwaliteit van het leefgebied ten behoeve van behoud of uitbreiding van de populatieomvang.

### **Leid concrete doelen af van de geldende Natura 2000-doelen**

Kwantitatieve doelen ontbreken in het aanwijzingsbesluit van Vlake van de Raan. Om te weten waar Rijkswaterstaat op moet sturen adviseert de Commissie om de niet-gekwantificeerde doelen voor dit gebied zo SMART<sup>6</sup> mogelijk te formuleren. Door doelen SMART te formuleren kan Rijkswaterstaat in het MER toetsen in hoeverre de maatregelen in het beheerplan bijdragen aan het halen van de wettelijke Natura 2000-doelen en het voorkomen van (verdere) verslechtering.

In het rapport Doeluitwerking is voor specifieke soorten een aanzet gegeven voor de populatieomvang en de kwaliteit en omvang van het leefgebied. Deze uitwerking kan in het MER als uitgangspunt worden gebruikt. Voor het habitattype permanent overstroomde zandbanken (H1110B) is een verdere aanscherping van de doelen wenselijk, zoals een specifiekere uitwerking van de kwaliteitsdoelen voor typische soorten en de kwaliteitskenmerken voor een goede structuur en functie, die juist voor de Vlake van Raan kenmerkend zijn.

### **Onderbouw beoogde fasering in doelbereik uit NRD**

De basisambitie voor het doelbereik is volgens de samenvatting van de NRD:

- 'Het zo snel mogelijk voldoen aan de behoudsdoelstellingen (stand van zaken ten tijde van aanwijzing);
- Dat in 2030 ten minste 30% van de doelstellingen die niet in goede toestand verkeren en waarvoor een goede toestand is gedefinieerd, verbeterd is naar een goede toestand; en
- Het geven van een doorkijk naar het bereiken van 60% van de doelstellingen in 2040 en ten minste 90% in 2050.'

De NRD vermeldt niet op basis van welke (ecologische en juridische) argumenten deze fasering in de tijd is aangebracht. Onderbouw in het MER waarom deze fasering met bijbehorende percentages is gekozen. Geef aan welke prioriteiten hierin worden aangebracht en beschrijf hoe het beoogde doelbereik op deze momenten zich verhoudt tot de

---

<sup>6</sup> Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

instandhoudingsdoelstellingen en het verslechteringsverbod<sup>7</sup>. Leg hierbij ook een relatie met de looptijd van het te actualiseren beheerplan (2028–2034) en volgende beheerplanperioden. Hierdoor wordt een relatie gelegd met het mogelijke doelbereik van de volgende beheerplannen. Daarbij wijst de Commissie erop dat het belangrijk is dat de maatregelen binnen de komende beheerplanperiode zoveel mogelijk 'no regret' zijn vanuit het beoogde doelbereik op lange termijn.

## 4 Maatregelenpakketten en voorkeursalternatief

Een MER krijgt meerwaarde als in beeld komt hoe maatregelen voor natuurherstel samengaan met combinatie(s) van gebruiksfuncties.<sup>8</sup> De Commissie geeft in overweging om het MER ook op die 'ontwerpende' manier in te zetten.

### 4.1 Maatregelenpakketten

#### **Samenstelling van maatregelenpakketten (alternatieven) volgens de NRD**

De NRD beschrijft hoe via het doorlopen van 'zeven' een voorkeursalternatief (VKA) tot stand komt (zie figuur 2). In zeven 0 en 1 worden ecologisch effectieve maatregelen geselecteerd. In zeef 2 worden de losse maatregelen op hoofdlijnen op hun milieueffecten, doelbereik en beheerbaarheid beoordeeld. Daarna worden pakketten van combinaties van maatregelen samengesteld. Deze 'alternatieven' (hierna 'maatregelenpakketten' genoemd) worden in meer detail onderzocht op hun milieueffecten en doelbereik. Vervolgens kiest het bevoegd gezag een VKA.

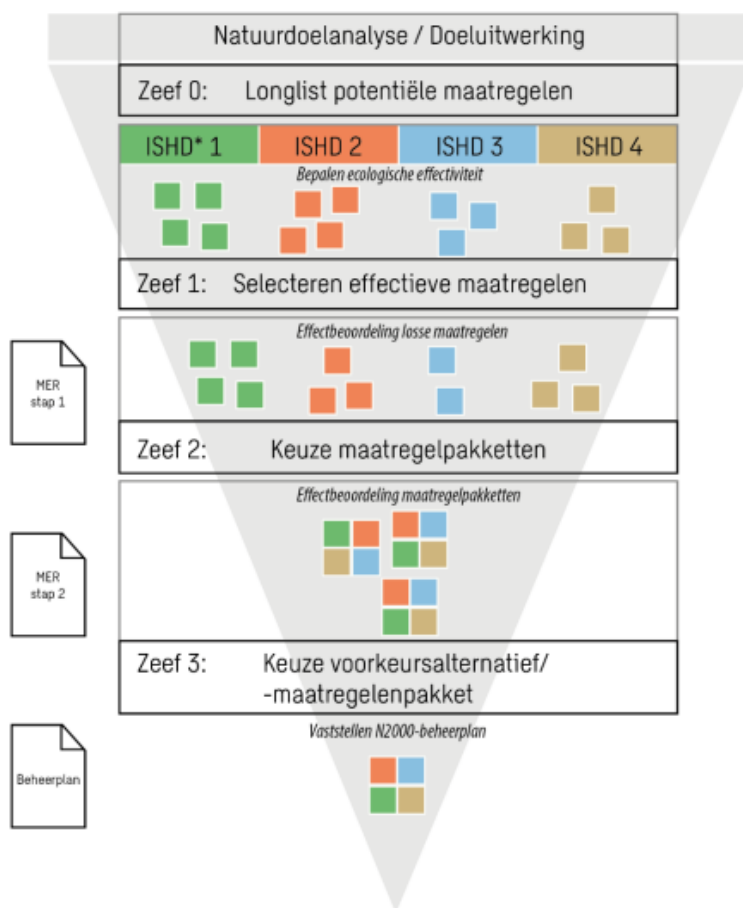
De Commissie vindt het proces van de zeven in de basis geschikt om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de samenstelling van een VKA. De beschrijving van deze aanpak in de NRD is nu nog procesmatig. Niet beschreven is op basis van welke uitgangspunten de maatregelenpakketten worden samengesteld. Daarover geeft de Commissie adviezen in de volgende deelparagraaf. De Commissie constateert dat de aanpak in de NRD's voor verschillende beheerplannen enigszins verschilt en adviseert dit te uniform te maken.

---

<sup>7</sup> De Commissie merkt op dat het verslechteringsverbod preventief is geformuleerd: het *voorkomen* van verslechtering. Het is de vraag hoe de geformuleerde termijnen voor doelbereik zich verhouden tot een dergelijke verplichting.

<sup>8</sup> Deze mogelijkheden lijken in dit gebied op voorhand niet aanwezig te zijn. Toch is het goed met deze blik naar maatregelen te kijken.





\*ISHD = instandhoudingsdoelstelling

Figuur 2: Processchema totstandkoming beheerplan (bron: NRD).

### Onzekerheden in knelpunten en het huidige doelbereik

De NRD beschrijft knelpunten en daarbij horende oplossingsrichtingen. Het gaat bijvoorbeeld om menselijke bodemberoering voor het habitatype permanent overstroomde zandbanken, verontreinigende stoffen voor vissen en zeezoogdieren en microplastics en zwerfafval voor zeezoogdieren. De oplossingsrichtingen vormen de basis vormen voor uit te werken maatregelen.

De NRD beschrijft bovendien dat er veel kennisleemten en onzekerheden zijn over knelpunten. Voor de huidige situatie en het doelbereik zijn er eveneens veel kennisleemten en onzekerheden:

- informatie over de aanwezigheid van typische soorten ontbreekt voor het habitatype permanent overstroomde zandbanken. Deze informatie is nodig voor het bepalen van de kwaliteit van dit habitatype;
- de kwaliteit van het leefgebied voor de aangewezen vissen is onbekend;
- voor de kwaliteit van het leefgebied van zeezoogdieren en de kwaliteit van het habitatype permanent overstroomde zandbanken beschrijft het rapport Doeluitwerking diverse onzekerheden.

De Commissie constateert dan ook dat monitoring en nader onderzoek in de Vlake van de Raan een belangrijk aandachtspunt is (zie hoofdstuk 6). De NRD geeft geen inzicht in hoeverre het ontbreken van informatie leidt tot onzekerheden voor het formuleren

knelpunten en van oplossingsrichtingen. Uit de NRD blijkt evenmin ernst en omvang van de knelpunten.

De Commissie adviseert de ernst en omvang van de knelpunten in het MER te onderbouwen evenals de onzekerheidsmarge. Maak hierbij gebruik van het rapport Doeluitwerking, de evaluatie van de eerste beheerplanperiode en voor zover nodig –aanvullende gebiedsgegevens of informatie uit soortgelijke gebieden. De onderbouwing biedt informatie voor het beoordelen van de (bandbreedte van de) ecologische effectiviteit van maatregelen en voor het samenstellen van het maatregelenpakket.

De NRD beschrijft dat voor de Vlake van de Raan een beperkt aantal oplossingsrichtingen voor maatregelen beschikbaar. Het gaat bijvoorbeeld om onderzoek, het garanderen van voldoende areaal onverstoorde zeebodem en het verminderen van lozingen van verontreinigende stoffen landinwaarts. De Commissie adviseert het MER desondanks te gebruiken om de 'hoeken van het speelveld te verkennen en ook maatregelen mee te nemen die minder voor de hand liggen.

### **Overwegingen bij de uitwerking van de maatregelenpakketten**

De Commissie adviseert verder om in ieder geval de volgende overwegingen mee te nemen bij de totstandkoming van de maatregelenpakketten:

- **Toekomstbestendigheid.** Van belang is dat maatregelenpakketten een robuuste invulling krijgen. Geef voor de maatregelen aan wat nodig is zodat ze ook op langere termijn effectief zijn in het licht van zeespiegelstijging en klimaatverandering.
- **Randvoorwaarden en beperkingen.** Geef aan welke maatregelen ecologisch gezien wel kansrijk en mogelijk zijn, maar vanwege andere beperkingen op bezwaren stuiten. Beschrijf en onderbouw zo concreet mogelijk welke factoren beperkend zijn voor de in te zetten middelen en dus voor de te onderzoeken maatregelenpakketten. De Commissie merkt op dat bij twijfel hierover het MER juist gebruikt kan worden om te onderzoeken hoe een maatregel wél haalbaar gemaakt kan worden. Als er dus geen zekerheid is over of een maatregel haalbaar is, adviseert ze om die maatregel juist wél in de maatregelenpakketten mee te nemen.
- **Eerder afgevalen maatregelen.** Bekijk welke maatregelen bij het voorgaande beheerplan zijn overwogen, maar niet zijn getroffen vanwege bijvoorbeeld gebrek aan draagvlak of economische schade. Neem ze op in het MER als ze ecologisch doeltreffend kunnen zijn.

## **4.2 Voorkeursalternatief**

De Commissie adviseert om in het MER het VKA te beschrijven en aan te geven hoe het zich verhoudt tot (1) het eerdere beheerplan en (2) de onderzochte maatregelenpakketten.

Het MER moet in ieder geval voldoende informatie bevatten om de milieugevolgen en het doelbereik van het VKA af te leiden. De Commissie beveelt aan om in het MER expliciet de milieugevolgen en het doelbereik van het VKA aan te geven. Dat geeft duidelijkheid aan bestuurders en belanghebbenden. Ook adviseert ze aan om aan te geven hoe de informatie over milieugevolgen en doelbereik hebben meegewogen bij de keuze van het VKA.

## 5 Haalbaarheid doelstellingen en milieugevolgen

De NRD bevat in tabel 4 een beoordelingskader voor het in beeld brengen van milieueffecten en doelbereik. Per milieuaspect staat het criterium beschreven en of een kwalitatieve of kwantitatieve beoordeling wordt uitgevoerd. In de volgende paragrafen geeft de Commissie specifieke adviezen hierover.

### 5.1 Haalbaarheid doelstellingen

#### **Referentiesituatie voor doelbereik Natura 2000**

De Commissie merkt op dat voor het doelbereik een specifieke invulling geldt van het begrip referentiesituatie, zoals de NRD juist beschrijft (paragraaf 4.3).

De basis voor het uitsluiten van verslechtering in een habitatrictlijngebied is de natuuroppervlakte en kwaliteit op de Europese referentiedatum (hier: 7 december 2004). Ten opzichte van deze referentiedata is verslechtering niet toegestaan. Voor sommige natuurtypen in het gebied moet ook een uitbreiding van oppervlakte/omvang of een verbetering van kwaliteit worden gerealiseerd. Dit wordt in de praktijk beoordeeld ten opzichte van het moment van aanwijzing: voor habitatrictlijndoelen is dat het jaar 2009.

Beschrijf de referentiesituaties herkenbaar in het MER en beoordeel doelbereik ten opzichte van de juiste data.

#### **Doelbereik voor de habitattypen en soorten**

Geef aan wat het doelbereik is van de maatregelenpakketten, waaronder het VKA, binnen de beheerplanperiode en hoe zich dat verhoudt tot de doelen in het Aanwijzingsbesluit. Doe dit voor ieder habitatype en voor alle individuele soorten. Beoordeel in hoeverre naar verwachting:

- verslechtering voor het habitatype of het leefgebied van een soort binnen de beheerplanperiode teruggedraaid en/of (verder) wordt voorkomen;
- de uitbreidings- en verbeterdoelen in het gebied voor het habitatype of het leefgebied van een soort binnen de beheerplanperiode behaald worden.

Breng het doelbereik herkenbaar in beeld in het MER, los van de milieugevolgen en neem dit op in de samenvatting van het MER.

De Commissie constateert dat uit de wetgeving volgt dat het beheerplan moet aangeven wat de resultaten van maatregelen zijn voor het voorkomen van verslechtering en het halen van de instandhoudingsdoelstellingen.<sup>9</sup> Ze verwacht dat een kwantitatieve beoordeling van de effectiviteit van het VKA nodig is om aan dit vereiste te voldoen en om te kunnen beoordelen of de beoogde oppervlakken en (abiotische) omstandigheden daadwerkelijk gerealiseerd worden. Ga daarom zo veel mogelijk kwantitatief in op doelbereik.

Als er nog een restopgave is, bijvoorbeeld omdat verslechtering niet tegengegaan kan worden en/of de instandhoudingsdoelstellingen niet worden bereikt, geef dan aan hoe deze

---

<sup>9</sup> Zie artikel 4.26, aanhef en onder c., Besluit kwaliteit leefomgeving.

restopgave er uit ziet. Geef ook in een doorkijk aan welke typen maatregelen daarvoor nog nodig zijn en welke inspanningen (dus) in andere sporen vereist zijn.

### **Doelbereik andere Natura 2000-gebieden**

De samenhang tussen maatregelen in de verschillende beheerplannen in de Zuidwestelijke Delta is een belangrijk aandachtspunt (zie ook paragraaf 2.1 van dit advies). Beschouw daarom ook de gevolgen van maatregelenpakketten voor het doelbereik in andere Natura 2000-gebieden. Deze beoordeling kan kwalitatief en op hoofdlijnen, bijvoorbeeld door overeenkomstige habitattypen en soorten te clusteren. Geef aan hoe doelbereik binnen en buiten het Natura 2000-gebied meewegen bij de keuze voor het VKA.

## **5.2 Referentiesituatie voor milieugevolgen**

In de NRD is beschreven wat wordt verstaan onder de referentiesituatie voor het beoordelen van effecten in het MER (paragraaf 4.3). De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkelingen. Dit is de situatie die in de toekomst ontstaat als het plan niet wordt gerealiseerd, maar andere ontwikkelingen wel doorgaan. Autonome ontwikkelingen zijn ontwikkelingen die zeker gaan plaatsvinden, omdat er een besluit over is genomen en/of omdat het zekere trends behelst die gaan plaatsvinden.

De Commissie kan zich vinden in deze beschrijving. Deze referentiesituatie voor milieueffectrapportage is van belang voor het bepalen van de milieueffecten van de maatregelenpakketten, waaronder het VKA, op andere milieuthema's dan het doelbereik voor Natura 2000.

### **Vergunningen garnalenvisserij**

Op 18 juni 2025 zijn definitieve, langjarige (20,5 jaar) vergunningen verleend voor garnalenvisserij in verschillende Natura 2000-gebieden waaronder de Vlake van de Raan. In het MER moeten deze vergunningen worden meegenomen bij het vaststellen van de referentiesituatie omdat ze onderdeel zijn van de autonome ontwikkelingen. Bepaal de gevolgen van deze vergunningen (inclusief voorwaarden)<sup>10</sup> voor het ecologische doelbereik en voor andere relevante milieuthema's. Neem deze referentiesituatie als uitgangspunt voor het bepalen van het doelbereik van maatregelen en milieugevolgen.

## **5.3 Beoordeling van milieugevolgen**

### **5.3.1 Algemene adviezen**

De Commissie heeft de volgende algemene adviezen bij het in beeld brengen van de milieugevolgen:

- **Abstractieniveau.** Tabel 4 van de NRD vermeldt dat op veel milieuthema's kwalitatieve beoordelingen plaatsvinden. Voor een goed beeld van de aanzienlijke milieugevolgen van

---

<sup>10</sup> [Vergunningen garnalenvisserij 2025 | RVO.nl](#). Tegen de vergunningen is beroep aangetekend. De vergunningen zijn daarom op dit moment niet onherroepelijk.

de maatregelenpakketten adviseert de Commissie om milieugevolgen zoveel mogelijk te kwantificeren en de maatregelenpakketten zo te vergelijken.

- **Realisatiefase.** Geef kwalitatief inzicht in de realisatiefase, de werkzaamheden die hiervoor nodig zijn en de milieugevolgen die hierdoor kunnen optreden.
- **Afstemming van het beoordelingskader.** Maak één gezamenlijk beoordelingskader voor de Natura 2000-gebieden in de Zuidwestelijke Delta en de ondiepe kustzone waarvoor Rijkswaterstaat voortouwnemer is. Dit is nodig gezien de sterke samenhang tussen (de beheerplannen voor) deze gebieden (zie paragraaf 2.1).

### 5.3.2 Beoordeling Natuur, anders dan doelbereik Natura 2000 Vlake van de Raan

Naast de beoordeling van de maatregelenpakketten op het Natura 2000-doelbereik adviseert de Commissie om in het MER de effecten op andere fauna te beschrijven, indien op dit schaalniveau en planniveau aan de orde. Schets hiertoe op hoofdlijnen het ecologisch functioneren van het studiegebied voor soorten en leefgemeenschappen waarvoor geen instandhoudingsdoelstellingen gelden. Beschrijf de belangrijkste sleutelfactoren die daarop van invloed zijn, als deze niet via de hiervoor gegeven adviezen aan de orde komen.

Vul de analyse aan voor de levensgemeenschappen en soorten die niet zijn opgenomen als natuurdoel in Natura 2000 en leg de koppeling met de positie in het ecologische systeem en relevante soortspecifieke eisen aan de leefomgeving.

#### **Gevolgen van activiteiten die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht**

In het beheerplan kunnen gevallen (activiteiten) worden aangewezen die worden vrijgesteld van een omgevingsvergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit. Significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied waren bij het opstellen van dat beheerplan onder voorwaarden uitgesloten.

De NRD vermeldt niet hoe met deze activiteiten zal worden omgegaan in het nieuwe plan. De Commissie adviseert de toetsing van de activiteiten op de Natura 2000-doelen opnieuw uit te voeren in het kader van het nieuwe beheerplan, ten opzichte van de huidige, feitelijke situatie van de natuur in het gebied. Voor het MER horen deze vrijstellingen tot het voornemen, waarvan de milieueffecten in het MER in beeld gebracht moeten worden. Neem daarom de uitkomsten van de toetsing op in het MER.

Gebruik hierbij onderzoeksresultaten en monitoringrapportages die aanbevolen waren in het eerste beheerplan en de conclusies uit de evaluatie van het eerste beheerplan en het rapport Doeluitwerking. Geef zoveel mogelijk kwantitatief aan of en hoe de omvang/intensiteit van activiteiten in de eerste beheerplanperioden zich heeft ontwikkeld. Dit is in ieder geval belangrijk voor activiteiten die samenhangen met de NRD genoemde knelpunten (zoals bodemberoering, geluid en bijvangst). Het gaat bijvoorbeeld om gegevens die inzicht geven in visserij. Als er maatregelen (voorwaarden) nodig zijn om aantasting van het gebied te voorkomen, neem deze dan mee in de maatregelenpakketten.

Een vrijgestelde activiteit kan, hoewel het geen significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied heeft, daarnaast gevolgen hebben voor andere natuur in het studiegebied of andere milieuaspecten. Is dat het geval en behoort die activiteit tot het voornemen, dan moet deze ook op die andere milieugevolgen in het MER onderzocht worden.

### **Natuurnetwerk Zeeland**

Beschrijf de ligging van het Natuurnetwerk Zeeland<sup>11</sup> en de ecologische relatie met de Natura 2000-opgave in het gebied. Beschrijf vervolgens kwalitatief of en hoe maatregelen het Natuurnetwerk Zeeland positief of negatief kunnen beïnvloeden en geef aan wat dit betekent voor de wezenlijke kenmerken en waarden (natuurbeheertypen) van dit gebied. Beschrijf, indien relevant, maatregelen om gevolgen te voorkomen of te beperken. Als compensatie aan de orde is, beschrijf dan globaal in het MER hoe deze eruit kan zien.

### **Beschermde soorten**

Beschrijf op hoofdlijnen de voor het beheerplanniveau relevante beschermde soorten die in het studiegebied aanwezig zijn en door de maatregelen beïnvloed kunnen worden. Kijk hierbij naar de functie (zoals rusten of foerageren) op de locaties waar ze voorkomen. Beschrijf welke gevolgen de maatregelen hebben voor de staat van instandhouding (zowel positief als negatief).<sup>12</sup>

Ga vervolgens in op mitigerende maatregelen indien nodig of (vanuit het voorzorgsbeginsel) wenselijk en schat de effectiviteit daarvan in. Dan kan hier in het vervolgproces rekening mee gehouden worden.

### **Gevolgen voor biodiversiteit en Rode Lijsten**

De beoogde maatregelen bieden mogelijk kansen voor versterking van niet juridisch beschermde natuur in het gebied. Geef aan of en op welke wijze deze kansen zullen worden benut en wat daarbij de ecologische potenties zijn. Beschrijf daarnaast de mogelijke effecten van het VKA op relevante Rode Lijstsoorten en mitigerende maatregelen indien nodig.

## **5.3.3 Water en bodem**

Breng de effecten van de maatregelenpakketten op het waterbodem- en watersysteem waar mogelijk kwantitatief in beeld. Ga bij de effectbeoordeling –in aanvulling op de beschreven milieuaspecten in de NRD ten minste in op de aspecten morfodynamiek<sup>13</sup>, bodemsamenstelling, en troebelheid (turbiditeit) van de waterkolom. Denk bij het kwantificeren bijvoorbeeld aan het percentage van het gebied waar een beschreven effect kan optreden.

## **5.3.4 Klimaatrobuustheid**

Uit het rapport Doeluitwerking blijkt dat klimaatverandering en zeespiegelstijging (potentiële) knelpunten zijn voor het realiseren van diverse instandhoudingsdoelstellingen. Breng kwalitatief in beeld wat het effect van de maatregelen(pakketten) kan zijn op de gevoeligheid van instandhoudingsdoelstellingen voor klimaatverandering en zeespiegelstijging.

---

<sup>11</sup> De kustzone en deltawateren hebben binnen het Natuurnetwerk Zeeland de status 'beschermde natuur deltawateren open water'.

<sup>12</sup> Benut om dit in te schatten in elk geval de Rode Lijsten. De status van een soort op de Rode Lijst geeft belangrijke informatie over de landelijke gunstige staat van instandhouding.

<sup>13</sup> Bodemprocessen als erosie en sedimentatie.

## 6 Monitoring

Uit de NRD en het rapport doelbereik blijkt dat er veel gegevens ontbreken om het huidige doelbereik en trends voor habitattypen en soorten te bepalen. Daardoor ontbreken ook veel gegevens voor het bepalen van de nulsituatie voor maatregelen. Dit maakt het lastig de effectiviteit van uitgevoerde maatregelen uit het beheerplan te bepalen.

Geef daarom in het MER een aanzet tot een monitoringsprogramma, waartoe in ieder geval het doelbereik voor Natura 2000 behoort. De Commissie geeft ter overweging om belangrijke ontbrekende gegevens zo snel mogelijk te verzamelen. Daarvoor is nu nog gelegenheid aangezien het beheerplan in 2028 worden vastgesteld. Het monitoringsprogramma moet gericht zijn op het verzamelen van representatieve informatie die gebied breed en (statistisch) onderbouwd inzicht geeft in:

- sturende abiotische factoren en processen;
- de doelrealisatie voor habitattypen en soorten;
- het aanwezige bodemleven;
- de effectiviteit van maatregelen.

Geef aan op welke aspecten en op welke manier de monitoring wordt uitgevoerd en wie verantwoordelijk is. Formuleer ook maatregelen die Rijkswaterstaat achter de hand heeft, waarmee tussentijds bijgestuurd kan worden als het gebied verder verslechtert of maatregelen niet effectief genoeg zijn. Maak een plan voor de aanvulling van essentiële ontbrekende gegevens.

Laat verder zien over welke milieuaspecten in de effectbeoordeling er onvoldoende informatie is door een gebrek aan gegevens. Spits dit toe op milieuaspecten die in verdere besluitvorming een belangrijke rol spelen, zodat de consequenties van het tekort beoordeeld kunnen worden. Geef ook aan of dat wat ontbreekt op korte termijn kan worden ingevuld en of ontbrekende kennis kan leiden tot onderzoeksmaatregelen in het beheerplan.

## 7 Leesbaarheid en samenvatting

### Vorm en presentatie

De vergelijking van de maatregelenpakketten verdient bijzondere aandacht. Presenteer de vergelijking bij voorkeur met behulp van tabellen, figuren en kaarten. Zorg voor:

- een zo beknopt mogelijk MER, onder andere door achtergrondgegevens niet in de hoofdtekst zelf te vermelden, maar in een bijlage op te nemen en daarnaar in de hoofdtekst te verwijzen;
- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst;
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal, met duidelijke legenda.

### Samenvatting van het MER

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers. Dit onderdeel verdient daarom bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, zoals:

- de inhoud van het beheerplan;
- de doelstellingen voor de natuur in het gebied;
- de belangrijkste knelpunten voor de natuur;
- de onderzochte maatregelenpakketten en hoe die aansluiten bij de natuurdoelen en de knelpunten;
- de belangrijkste effecten voor het milieu bij het uitvoeren van het beheerplan en de maatregelenpakketten, inclusief de onzekerheden en leemten in kennis die daarbij aan de orde zijn;
- het doelbereik van de maatregelenpakketten;
- de argumenten voor de selectie van de maatregelen die in het beheerplan worden vastgelegd.



## **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. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied op 22 juli 2025 bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. 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. Annemie Burger (voorzitter)  
drs. Jan van Dalfsen  
drs. Evalyne de Swart (secretaris)  
dr. ir. Mick van der Wegen  
drs. Jan van der Winden

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld**

Natura 2000-beheerplan.

### **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. Op dit moment is nog niet duidelijk of en voor welk van deze projecten het beheerplan kaders stelt. Dit is afhankelijk van de inhoud van het uiteindelijke beheerplan. Een MER is mogelijk ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluit**

De minister van Infrastructuur en Waterstaat, de staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland.

### **Initiatiefnemer besluit en bevoegd gezag mer-procedure**

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (Rijkswaterstaat namens deze).

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag 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 [3954](#) in te vullen in het zoekvak.

**Commissie voor de milieueffectrapportage**

A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

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