



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Nationaal Water Programma 2022–2027

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

7 juni 2021 / projectnummer: 3429



# 1 Advies in het kort

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. Voor het besluit over het NWP, inclusief de deelprogramma's die daarvan een bijlage vormen, is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

## **Wat blijkt uit het MER?**

In het ontwerp-NWP staan veel beleidsuitspraken. Het MER richt zich vooral op de onderdelen uit het NWP die nieuw zijn ten opzichte van het bestaande beleid, én voldoende concreet zijn om te toetsen op milieugevolgen. De overige beleidsuitspraken zijn vooral procesafspraken en bevestiging van bestaand beleid.

De onderzochte selectie omvat tien voornemens, zoals het reserveren van ruimte voor zoekgebieden voor windenergie op de Noordzee<sup>1</sup>, maatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit en maatregelen met het oog op de zoetwatervoorziening. Deze zijn onderzocht op milieueffecten en getoetst aan de zes nationale waterdoelstellingen, te weten klimaatadaptatie, waterveiligheid, zoetwater, kwaliteit oppervlaktewater, grondwater en scheepvaart. De meeste voornemens scoren neutraal of positief op deze waterdoelstellingen. Alleen 'strategie klimaatbestendige zoetwatervoorziening hoofdwatersysteem' (voor scheepvaart) en 'opschaling Rijkwaterstaat-areaal voor opwekking van duurzame energie' (voor kwaliteit oppervlaktewater en scheepvaart) scoren deels negatief.

Uit het MER blijkt dat de doelen voor de waterkwaliteit – die volgens de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) uiterlijk in 2027 behaald moeten zijn – waarschijnlijk niet haalbaar zijn zonder aanvullend beleid. Het MER geeft aan uit welke maatregelen dit aanvullende beleid zou kunnen bestaan, zoals aanscherpen stoffenbeleid, handhaving van wet- en regelgeving voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) en herziening mestbeleid.

Verder laat het MER zien dat ruimtereservering voor windenergiegebieden op de Noordzee – inclusief de kabeltracés voor de aansluiting daarvan – risico's met zich mee brengen voor andere functies, zoals natuur, visserij en scheepvaart. Uit de Passende beoordeling blijkt dat ook de 'gematigde meerpeilpiekbeheersing IJsselmeer', de 'strategie klimaatbestendige zoetwatervoorziening' en 'opschaling van Rijkwaterstaat-areaal voor opwekking van duurzame energie risico's' voor Natura 2000-gebieden met zich meebrengen.

## **Hoe beoordeelt de Commissie het MER?**

Het karakter van het NWP is bepalend voor de beoordeling van het MER. Het NWP is geen integrale visie op het waterbeleid voor de lange termijn, maar richt zich vooral op de korte en

---

<sup>1</sup> Feitelijk is in het NWP en het Programma Noordzee 2022–2027 nog geen sprake van ruimtereservering. In het MER zijn verschillende zoekgebieden en combinaties daarvan onderzocht, maar een keuze wordt in het NWP nog niet gemaakt, het is de ambitie om hiervoor een aanvullend ontwerp van het Programma Noordzee en een aanvulling op het MER op te stellen.

middellange termijn. Het beschrijft de hoofdlijnen van het waterbeleid en -beheer voor de komende zes jaar, met een doorkijk naar de periode daarna. Veel strategische keuzes worden op een later moment gemaakt, wanneer meer kennis, zoals nieuwe klimaatscenario's en een nationale watersysteemanalyse, beschikbaar is gekomen. Een aantal urgente thema's – bodemdaling, droogte en waterafhankelijke natuur – blijft volgens de Commissie in het NWP en het MER onderbelicht. §2.1 van dit advies gaat verder in op het karakter van het NWP.

Het MER is compact, overzichtelijk en prettig leesbaar, en ook de Passende beoordeling is een helder document. Dit is niet vanzelfsprekend, aangezien het MER ten grondslag moet liggen aan het NWP en de verschillende deelprogramma's, die onderling sterk verschillen in concreetheid. Het MER geeft ook een helder beeld van het 'trechteringsproces', waarmee bepaald is welke voornemens in het MER beoordeeld zijn. Naast een algemene beoordeling van de effecten van deze voornemens duidt het MER ook de gecombineerde effecten van verschillende voornemens voor een aantal specifieke gebieden (zoals Noordzee, Zuidwestelijke Delta en Rivieren).

Gegeven het karakter van het NWP geeft het MER over het algemeen goed toepasbare informatie passend bij het abstractieniveau van de voornemens. Het MER laat duidelijk zien dat met de voorgenomen acties in het ontwerp-NWP niet alle gestelde doelen gerealiseerd zullen worden. Dat geldt vooral voor de KRW-doelen voor waterkwaliteit.<sup>2</sup> Het MER geeft daarom bouwstenen voor aanvullend beleid. Deze kunnen bij de besluitvorming over het NWP en/of andere (vervolg)besluiten – bijvoorbeeld in het kader van het Zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn – in de afwegingen betrokken worden.

**De Commissie is desondanks van oordeel dat in het MER op twee onderdelen nog informatie ontbreekt die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het besluit over het Nationaal Waterprogramma.** Het gaat om de volgende informatie:

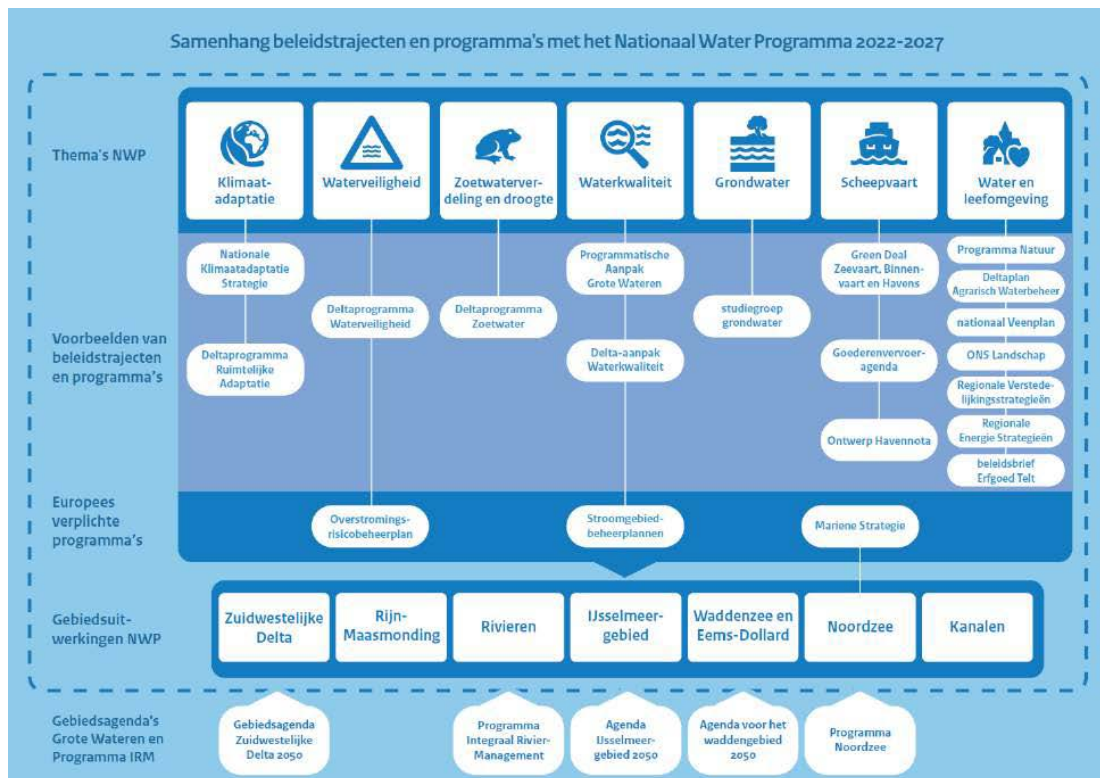
- Voor de voornemens die in het MER zijn beschreven zijn geen alternatieven beschreven, behalve wanneer de gestelde doelen niet behaald worden. Veel keuzes zijn in andere kaders gemaakt, zonder dat daarvoor een m.e.r. is doorlopen.<sup>3</sup> Het is onduidelijk of daarbij 'redelijke' alternatieve oplossingen – met minder milieueffecten – zijn afgevallen.
- Naast de voornemens die in het MER zijn onderzocht staan in het ontwerp-NWP nog veel andere voornemens, maar een volledig overzicht daarvan ontbreekt. Daardoor is niet goed te beoordelen of voornemens terecht of onterecht buiten de effectbeoordeling zijn gebleven.

De Commissie adviseert om de ontbrekende informatie op te nemen in een aanvulling op het MER, voordat het besluit over het NWP wordt genomen. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

---

<sup>2</sup> De voorgenomen maatregelen zoals opgenomen in het Maatregelenpakket Stroomgebiedbeheerplannen 2022–2027 en de uitvoeringsmaatregelen uit de Programmatische Aanpak Grote Wateren zijn mogelijk niet voldoende om in 2027 aan alle KRW-doelen te voldoen. Dit blijkt onder andere uit de Nationale analyse waterkwaliteit van het PBL.

<sup>3</sup> Zo zijn de Deltabeslissingen sterk bepalend voor afwegingen voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening (klimaatadaptatie). Voor de Deltabeslissingen is geen m.e.r.-procedure doorlopen.



Figuur 1: Samenhang binnen het NWP en van NWP met andere initiatieven (bron: MER)

### Achtergrond

Het Nationaal Waterprogramma 2022–2027 stelt kaders voor diverse m.e.r.(beoordelings)–plichtige activiteiten en kan negatieve gevolgen hebben voor Natura 2000–gebieden. Daarom wordt voor de vaststelling van het programma een plan–m.e.r.–procedure doorlopen. 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 plannen wordt geanticipeerd op de Omgevingswet, waarin het ‘programma’ als een van de instrumenten zal worden opgenomen. Stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) en het Overstromingsrisicobeheerplan voor de stroomgebieden van de Rijn, Maas, Schelde en Eems, het ‘Programma Noordzee 2022–2027’ en de Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee zijn een bijlage bij het NWP. 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 het plan–MER.

### 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 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt zij aanbevelingen. Een aantal aanbevelingen in § 2.2. is opgenomen in een tekstkader. Het uitvoeren daarvan is volgens de Commissie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het besluit over het NWP. Aanbevelingen die niet in een kader staan zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren.

### 2.1 Het NWP: nog geen integrale visie voor de lange termijn

In deze paragraaf geeft de Commissie een beschouwing over het (ontwerp) NWP in relatie tot andere beleidskaders en besluiten. Zij geeft hierin enkele aanbevelingen met het oog op het lange termijnbeleid en integraliteit. Deze aanbevelingen hebben geen betrekking op het MER.

#### 2.1.1 Langetermijnvisie beperkt ingevuld

Het NWP heeft niet het karakter van een integrale visie op het waterbeleid voor de lange termijn.<sup>4</sup> Veel strategische keuzes worden op een later moment gemaakt, wanneer meer kennis beschikbaar is gekomen. Het ontwerp-NWP erkent dat er forse uitdagingen zijn die een integrale aanpak vereisen, samen met andere opgaven in de fysieke leefomgeving zoals de energietransitie, woningbouw en de landbouw. Gesteld wordt dat een aantal grote nationale keuzes die voor de lange termijn moeten worden gemaakt, meer kennis vereisen dan nu beschikbaar is.

In het ontwerp-NWP zijn verschillende onderzoeksprogramma's (zoals het Kennisprogramma Zeespiegelstijging) en een 'nationale watersysteemanalyse' aangekondigd, *'om over een aantal jaar (in aanloop naar de herijking van de deltabeslissingen in 2026 en het volgende NWP 2028–2033) langetermijnbesluiten te kunnen nemen over de samenhangende wateropgaven op nationaal en regionaal niveau'*. Het NWP 2022–2027 richt zich hierdoor voor veel onderwerpen vooral op de korte/middellange termijn, wat geïllustreerd wordt door de voornemens die in het MER zijn beoordeeld. Het NWP bevat weinig 'toetsbare' doelen voor de planperiode, behalve voor de KRW-opgave (zie ook § 2.4 van dit advies).

De Commissie merkt verder op dat in het ontwerp-NWP de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk beperkt terug komt. Het Rijk kan vanuit deze systeemverantwoordelijkheid op verschillende manieren sturen op de doelrealisatie van decentrale opgaven op het gebied van wateroverlast, droogte en waterkwaliteit. Een vergelijking van het doelbereik en de effecten van verschillende 'sturingsalternatieven' in het MER kan daarbij waardevolle informatie opleveren.

---

<sup>4</sup> In haar advies voor reikwijdte en detailniveau heeft de Commissie geadviseerd om in het MER en/of het NWP een visie voor de lange termijn op te nemen, mede gebaseerd op evaluatie van het bestaande beleid, langetermijndoelen en normen. In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) zijn doelstellingen voor de lange termijn opgenomen, onder andere voor het waterbeleid, maar deze zijn nog weinig concreet. De NOVI geeft aan dat de doelen en het beleid uitgewerkt zullen worden in het NWP en het programma Noordzee. 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.

## 2.1.2 Urgente watergerelateerde thema's nog buiten beeld

De Commissie constateert dat het ontbreken van een integrale visie op het waterbeleid er toe leidt dat sommige urgente thema's in het NWP onderbelicht blijven. Vooral voor de thema's bodemdaling, droogte en waterafhankelijke natuur (ongeveer de helft van de Natura 2000-gebieden is watergebonden) zou het NWP volgens de Commissie een grote rol moeten spelen bij de hiervoor noodzakelijke integrale aanpak. In het NWP zijn voor deze thema's nog geen 'waterdoelen' opgenomen, waardoor onduidelijk blijft welke rol het waterbeleid en -beheer kan of moet spelen bij het oplossen van knelpunten of het (beter) kunnen voldoen aan beleidsopgaven.

### **Bodemdaling**

In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is als een van de doelstellingen voor 2050 opgenomen dat de bodemdaling van 'slappe bodems' aanzienlijk moet zijn verminderd. Dit vraagt om een integrale aanpak, waarbij het (grond)watersysteem een bepalende rol heeft. Deze doelstelling is in het NWP echter nog niet uitgewerkt naar doelstellingen voor het watersysteem. In potentie kan hierbij sprake zijn van strijdige doelstellingen. Het remmen van bodemdaling door het toepassen van onderwaterdrainage of opzet van het waterpeil, zorgt respectievelijk voor het toenemen van watervraag in droge perioden en voor het afnemen van de bergingscapaciteit van het watersysteem met als gevolg een grote kans op wateroverlast. Dit vraagt om een zorgvuldige belangenafweging en duidelijke strategie.

### **Droogte**

De aanpak van droogte op de hoge zandgronden is een urgente opgave, waarvoor als voornemen 'actief grondwatervoorraadbeheer' in het NWP is opgenomen. Bij de beschrijving van het voornemen stelt het MER dat in de meest kwetsbare gebieden de beheerders waar mogelijk inzetten op herstel via water- en peilbeheer. De Commissie wijst er in dit kader op dat ook de regulering en eventuele beprijzing van de beregening vanuit het grondwater een belangrijk en urgent aandachtspunt is. Beregening voor de landbouw kan op gespannen voet staan met de belangen van drinkwatervoorziening, natuur, cultuurhistorie en leefomgeving (fundering van gebouwen). Dat vraagt om een zorgvuldige belangenafweging. Het reguleren van onttrekkingen is op zichzelf een decentrale bevoegdheid, maar het Rijk kan hierbij als systeemverantwoordelijke (en wetgever) ook een rol spelen.<sup>5</sup> Het Actief grondwatervoorraadbeheer kan bovendien niet los worden gezien van de stikstofproblematiek<sup>6</sup>, omdat daarmee ten dele gestuurd kan worden op de gevolgen daarvan.

### **Waterafhankelijke natuur**

Ongeveer de helft van de Natura 2000-gebieden bestaat uit 'natte natuur'. Het behoud en herstel van deze natuur is in het NWP echter niet als doel geformuleerd. In de NRD was 'waterkwaliteit en natuur' nog als een van de hoofdthema's opgenomen, waarvan in het MER het doelbereik onderzocht zou worden. Volgens de Commissie ligt het voor de hand om de beleidsopgaven op het vlak van water en natuur<sup>7</sup> in een zo vroeg mogelijk stadium in samenhang te beschouwen. De Strategie klimaatbestendige zoetwatervoorziening

---

<sup>5</sup> Zie ook het recente Verantwoordingsonderzoek 2020 van de Algemene Rekenkamer, waarin de conclusie wordt getrokken dat droogtebestrijding in grondwaterafhankelijke gebieden om een andere aanpak vraagt.

<sup>6</sup> Verdroging kan de effecten van stikstofdepositie versterken, hydrologisch herstelbeheer kan nadelige gevolgen tegengaan.

<sup>7</sup> Ten aanzien van Natura 2000 wordt door het Ministerie van LNV en partners gewerkt aan het Strategisch Plan Natura 2000 (landelijke opgave) en door provincies aan 'lokaal doelbereik'.

hoofdwatersysteem biedt 'op termijn' wel kansen voor het realiseren van natuurontwikkelingen, maar dit is volgens het MER onderdeel van latere besluitvorming.

Gezien het belang van een visie op de lange termijn (§ 2.1.1) en van integraliteit (§ 2.1.2) beveelt de Commissie aan om zo spoedig mogelijk nadat de genoemde onderzoeken zijn afgerond:

- toe te werken naar een visie op het waterbeleid voor de lange termijn, in relatie tot andere beleidsvelden;
- de opgaven voor bovengenoemde urgente thema's te vertalen naar 'waterdoelen', zowel voor de lange termijn als voor de planperiode, zodat het doelbereik kan worden getoetst en gemonitord. Daarmee wordt de samenhang tussen de beleidsvelden en de rol die het waterbeleid speelt beter inzichtelijk en kunnen maatregelen effectief worden afgestemd;
- het milieubelang expliciet mee te wegen bij de te maken afwegingen voor de lange termijn, bijvoorbeeld door gebruik te maken van m.e.r.

## 2.2 Voornemens en alternatieven

### 2.2.1 Bepalende keuzes in andere kaders gemaakt

In het NWP worden (als bijlagen) ook andere deelprogramma's opgenomen. Voor deze programma's tezamen wordt één m.e.r.-procedure doorlopen. Daarmee wordt beoogd de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het waterbeleid en -beheer te waarborgen. De samenhang tussen de genoemde programma's (voor zover sprake is van de tien concrete, op milieugevolgen onderzochte voornemens) krijgt in het MER voldoende aandacht, inclusief de dilemma's die zich daartussen voordoen, zoals verschillende ruimteclaims op de Noordzee.

Nieuwe afwegingen worden in het NWP over het algemeen niet gemaakt. Deze zijn in andere kaders gemaakt, onder meer in het kader van de Deltabeslissingen. Daarbij is niet altijd duidelijk of en hoe het milieubelang bij deze afwegingen heeft meegewogen. In andere beleidskaders zijn wel afwegingen gemaakt waarbij effecten op natuur en milieu van belang (kunnen) zijn.<sup>8</sup> Deze afwegingen hebben er toe geleid dat in het NWP voornemens zijn opgenomen, waarvoor in het MER geen alternatieven meer worden onderzocht. Het vergelijken van alternatieven is normaal gesproken een belangrijk onderdeel van een MER, omdat daarmee wordt verkend welke (beleids)opties er zijn om doelen te bereiken.

De Commissie vindt het essentieel dat bij vaststelling van voornemens in het NWP minimaal transparant is welke afwegingen daarbij (in het voortraject) hebben plaatsgevonden en welke rol het milieubelang daarbij heeft gespeeld. Deze informatie ontbreekt in het MER.

---

<sup>8</sup> Zo worden in het kader van de Deltabeslissingen belangrijke keuzes gemaakt voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening, die gevolgen kunnen hebben voor natuur, milieu en leefomgeving. Voor het HWBP en MIRT is aangegeven dat het milieubelang in afzonderlijke projecten wordt meegewogen. Dit betekent dat het milieubelang niet op een transparante en navolgbare wijze wordt meegewogen bij de strategische programmering van deze projecten voor de korte en lange termijn. Ook daarbij kunnen natuur- en milieubelangen een rol spelen.



De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming over het NWP, voor de tien in het MER beoordeelde 'voornemens' aan te geven:

- hoe de keuze hiervoor tot stand is gekomen;
- welke alternatieve oplossingen hierbij zijn overwogen en waarom deze zijn afgefallen;
- welke rol het milieubelang heeft gespeeld bij de gemaakte keuzes.

Paragraaf 2.2 van het MER geeft een 'mijlpalenoverzicht' van besluiten in het waterdomein, die een relatie hebben met het NWP. Daarmee is goed invulling gegeven aan het eerdere advies van de Commissie om een 'spoorboekje' van besluiten op te nemen. Dit is een manier om de samenhang tussen de besluiten, de timing en de verantwoordelijkheden te verduidelijken. Het mijlpalenoverzicht laat ook zien op welke manier en op welk moment het milieubelang wordt meegewogen.

Voor een aantal belangrijke programma's, zoals het Programma Integraal Riviermanagement (IRM) en het Zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn zal een separate (plan-)m.e.r.-procedure worden doorlopen. Voor andere besluiten is dit niet het geval<sup>9</sup>. De Commissie beveelt aan om ook voor de andere in het overzicht opgenomen mijlpalen te bezien of milieueffectrapportage een rol zou moeten of kunnen spelen, bij voorkeur zo vroeg mogelijk in het besluitvormingsproces.

## 2.2.2 Trechteringsproces: selectie van beoordeelde voornemens

Door middel van een uitgebreide 'trechtering' van voornemens die in het NWP (en deelprogramma's) worden opgenomen is bepaald welke voornemens in het MER onderzocht zijn (zie figuur 2).



Figuur 2: Trechterproces van voornemens in het Nationaal Water Programma 2022-2027 die in het PlanMER terechtkomen en de wijze van beoordelen (bron: MER)

Deze systematiek is helder beschreven in het MER. Bij de toepassing ervan is duidelijk welke voornemens uit het NWP een wijziging in beleid inhouden én voldoende concreet zijn, en daarmee in het MER onderzocht zijn. In het NWP staan echter nog veel andere voornemens.

<sup>9</sup> Mogelijk omdat deze niet worden gezien als 'wettelijk of bestuursrechtelijk verplicht plan' waarvoor volgens het Besluit m.e.r. een plan-m.e.r. noodzakelijk kan zijn.



Het MER laat niet zien welke dat zijn, en waarom ze niet in het MER beoordeeld zijn (geen nieuw beleid, proceskarakter, etc.). Omdat het MER niet benoemt welke beleidsvoornemens niet zijn onderzocht, is niet controleerbaar of het NWP beleidsvoornemens bevat die ten onterechte niet in het MER zijn onderzocht en beoordeeld op milieueffecten. In algemene zin geldt dat ook 'niet-concrete' voornemens relevant kunnen zijn, als deze bijvoorbeeld wel richtinggevend zijn voor vervolgbesluiten.<sup>10</sup>

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een overzicht op te nemen van de beleidsvoornemens uit het NWP die niet in het MER zijn onderzocht en daarbij per voornemen de motivatie daarvoor aan te geven (proceskarakter, bevestiging van bestaand beleid, ongewijzigde omstandigheden etc.).<sup>11</sup>

## 2.3 Stroomgebiedbeheerplannen en Programma Noordzee

### Stroomgebiedbeheerplannen

Het MER constateert dat met de voornemens uit het NWP mogelijk geen sprake is van volledig doelbereik voor de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. Dit is een belangrijk resultaat van het MER. In het MER zijn daarom bouwstenen voor aanvullend beleid uitgewerkt. Deze bouwstenen maken (nog) geen onderdeel uit van het voornemen in het ontwerp-NWP. Gedurende de planperiode van het NWP zal het Rijk besluiten over het al dan niet uitvoeren van aanvullende maatregelen. De aanstaande ex ante evaluatie, het Actieprogramma Nitraatrichtlijn<sup>12</sup> en een jaarlijkse toestandsbepaling kunnen daarbij een rol spelen.

De Commissie wijst erop dat het uitstellen van aanvullende maatregelen een groot risico vormt voor het behalen van volledig doelbereik. Het uitvoeren van maatregelen kost tijd en ook de (ecologische) effecten van maatregelen treden vaak pas enige jaren na de uitvoering van maatregelen op. Het MER stelt in de ogen van de Commissie terecht dat de verwachting is dat Europese Commissie kritisch zal kijken naar de onderbouwing van het niet behalen van doelstellingen of het verlagen ervan.

### Programma Noordzee (wind op zee)

In het MER is een eerste inventarisatie gemaakt van zoekgebieden voor windenergie die ruimte kunnen bieden aan de beoogde extra 27 GW windvermogen op de Noordzee (te realiseren tussen 2030–2040). De komende jaren volgen 'uitwerkingslagen' om de gebieden nader te onderzoeken en de effecten daarvan te beoordelen. Het MER biedt een eerste aanzet daarvoor. In bijlage C bij het MER zijn 8 zoekgebieden beoordeeld op basis van de effecten op onder andere natuur, scheepvaart en andere gebruiksfuncties. Vervolgens zijn ook verschillende varianten (combinaties van zoekgebieden) onderzocht. Het totale oppervlak van elk van deze varianten is ruim voldoende voor het doelvermogen (27 GW) en biedt daardoor schuifruimte bij de uiteindelijke invulling van de gebieden.

<sup>10</sup> Ter illustratie: 'afwegingsprincipes voor ruimtelijke inrichting' zijn wel in het ontwerp-NWP opgenomen, maar niet in het MER beoordeeld, terwijl toepassing van deze principes een grote impact kunnen hebben op de wijze waarin in vervolgbesluitvorming afwegingen worden gemaakt over het gebruik van schaarse ruimte in het licht van doelen op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid, klimaatadaptatie en economie.

<sup>11</sup> Tabel 1 van het plan-MER 'Tussentijdse wijziging Nationaal Waterplan (Deltaprogramma 2015)' uit 2014 kan hierbij als voorbeeld worden gebruikt.

<sup>12</sup> Zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn 2022–2025, op te stellen in 2021. Het actieprogramma moet eind 2021 ingediend zijn bij de Europese Commissie.

Over het voorkeursalternatief wordt eind 2021 een ontwerpbesluit genomen. In het MER is aangegeven dat voor dit aanvullende (ontwerp)besluit een aanvulling op dit MER en de Passende beoordeling zal worden opgesteld. Over de afzonderlijke windparken zullen kavelbesluiten (conform de Wet windenergie op zee) worden genomen en deze worden in een aangepaste Routekaart windenergie op zee opgenomen (2022). Voor de effecten van afzonderlijke windparken zullen separate (project)m.e.r.-procedures worden doorlopen.

Het MER biedt voldoende informatie voor het besluit over het NWP en het Programma Noordzee in de huidige vorm. Het vormt een goede basis voor de vervolgonderzoeken en voor de partiële herziening van het Programma Noordzee 2022–2027 en de bijbehorende aanvulling op het MER.

## 2.4 Doelstellingen, doelbereik en monitoring

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. De Commissie adviseerde in het MER voor het NWP een duidelijk en volledig overzicht van de doelstellingen en normen op te nemen, ook van doelstellingen in andere beleidsvelden die consequenties hebben voor het waterbeleid (bijvoorbeeld het landbouwbeleid, natuur en de energietransitie).

De waterdoelen komen voort uit normen vanuit wetgeving en uit de nationale belangen zoals genoemd in de NOVI. Daardoor hebben de doelstellingen een groot verschil in abstractieniveau. Veel doelen zijn kwalitatief en relatief verwoord (verbeteren, versterken). Alleen de doelen voor waterveiligheid en waterkwaliteit zijn absoluut en concreet beschreven. De haalbaarheid van de KRW-normen moet worden getoetst, aangezien het einde van de planperiode samenvalt met het tijdstip waarop de KRW-doelen moeten worden gehaald. Voor waterveiligheid en de andere minder concreet omschreven waterdoelen geldt een langere termijn. Specifieke tussendoelen gericht op het einde van de planperiode ontbreken. Dit maakt dat het doelbereik van het NWP, behalve voor de KRW-doelstellingen, moeilijk kan worden beoordeeld.

In het MER is summier aandacht besteed aan monitoring en evaluatie en is vooral aangesloten bij bestaande monitoringsprogramma, onder andere in het kader van de KRW en KRM. In het ontwerp-NWP zelf wordt breder aandacht besteed aan monitoring van het waterbeleid. Het NWP wordt vooruitlopend op de invoering van de wet gezien als een programma onder de Omgevingswet. Redenerend vanuit de beleidscyclus en kerninstrumenten van de Omgevingswet missen het NWP en MER nog duidelijke aanknopingspunten voor monitoring, evaluatie en bijsturing. Zo ontbreken in veel gevallen (tussen)doelen voor de planperiode en zijn de lange termijnopgaven met doelstellingen in 2050 niet vertaald naar concrete doelen voor 2027. Daarmee is het onduidelijk in hoeverre het Rijk op koers is om de langetermijndoelstellingen te behalen en ontbreekt een duidelijke basis om het beleid bij te stellen.

De Commissie beveelt aan om, ten behoeve van monitoring en evaluatie van het doelbereik, de waterdoelen te vertalen naar toetsbare tussendoelen voor de planperiode 2022–2027. Uit het oogpunt van synergie kan overwogen worden daarbij ook de watergebonden

natuurdoelen te betrekken. De landelijke beleidsopgaven op het vlak van natte en grondwatergebonden natuur hangen immers samen met de uitwerking van de waterdoelen.

## 2.5 Milieueffecten

### 2.5.1 Beoordeling kansen en risico's op basis van 'zeef 3a'

Bij de eerder genoemde 'trechtering' van te beoordelen voornemens in het MER is aangegeven dat voor ontwikkelingen waarvan effecten zich ná de planperiode voordoen, alleen kansen en risico's zijn beschreven. Deze redenering is volgens de Commissie methodisch niet juist. Als keuzes in het NWP worden gemaakt, moeten de korte- en langetermijn gevolgen daarvan – rekening houdend met onzekerheden – in het MER worden beschreven, onafhankelijk van de planperiode. Er is immers geen ander moment meer waarop deze effecten bij de besluitvorming zullen worden meegewogen.

In de praktijk heeft dit methodische punt geen gevolgen voor de te maken afwegingen. Dat komt omdat de voornemens die op basis van deze trechteringsstap zijn weggelaten uit de effectbeoordeling – 'optie winterpeil Markermeer openhouden' en 'aansluitpuntpunten energietransportverbindingen toekomstige windparken'<sup>13</sup> – nog geen directe gevolgen hebben en in een volgend NWP alsnog afgewogen kunnen worden.

### 2.5.2 Effectbeoordeling

De Commissie is van mening dat de effectbeoordeling van de tien voornemens – die zijn overgebleven uit het trechteringsproces – over het algemeen goed navolgbaar is en voldoende informatie biedt voor het abstractieniveau van het NWP. De meeste voornemens zijn nog weinig concreet en zullen in het vervolg nog worden uitgewerkt.

Het voornemen 'Geen verkoop van zand bij vaargeulonderhoud Waddengebied' is volgens de Commissie echter op basis van de huidige informatie niet goed te beoordelen. De conclusie in het MER dat de maatregel positief scoort op natuur en bodemstructuur is onvoldoende onderbouwd en niet gebaseerd op feitelijke informatie.

Het voornemen impliceert dat het gebaggerde zand in de vaargeulen niet meer structureel wordt onttrokken aan het systeem voor verkoop, maar op een andere plaats weer wordt gestort of verspreid. De wijze van storten en verspreiden zal in belangrijke mate bepalend zijn voor de effecten op natuur en bodemstructuur. Het gaat dan om onder andere stortlocaties (platen of geulen, afstand tot baggersecties), de condities tijdens storten (bijvoorbeeld bij hoogwater of laagwater, stromingscondities tijdens storten) en het tempo van storten.<sup>14</sup> Nadere informatie over stort- en verspreidingsstrategie wordt in het MER niet verschaft, maar is essentieel om de effecten op natuur en bodem goed te kunnen wegen.

---

<sup>13</sup> Dat komt in dit geval vooral omdat er sprake is van zoekgebieden voor windenergie en nog niet van ruimtelijke reserveringen. Op het moment dat er een ruimtelijke reservering wordt gemaakt zal dit aspect wel beoordeeld moeten worden. De risico's hiervan zijn in het MER in algemene zin onderkend.

<sup>14</sup> Ter illustratie: het onderhoud van de vaargeul naar Ameland vraagt op dit moment een baggerinspanning van ca. 2 Miljoen m<sup>3</sup> per jaar en neemt daarmee circa 50 % van het totale volume voor vaargeulonderhoud in de Waddenzee voor haar rekening. Dit volume is min of meer *verdubbeld* sinds 2010. Sinds dat jaar wordt een andere stort- en verspreidingsstrategie gehanteerd en wordt het gebaggerde sediment "op stroom gezet" in de geulen op relatief korte afstand van de baggersecties.

Naast de wijze van storten speelt ook de samenstelling van het gebaggerde sediment een rol. Het storten van zand-/slibmengsels zal de troebelheid in de waterkolom vergroten en de primaire productie remmen. Het heeft ook invloed op het foerageren van op zicht jagende vogels.

Met betrekking tot de bodem wordt in het MER gesteld dat het extra verspreiden van zand – in plaats van het structureel onttrekken van een deel van het zand – een positief effect heeft op de bodem, omdat de bodemdaling wordt beperkt. Deze conclusie lijkt uit te gaan van de veronderstelling dat in de Waddenzee reeds sprake is van netto bodemdaling. Feit is echter dat in nagenoeg alle kombergingsgebieden in de Waddenzee op dit moment sprake is van netto sedimentatie: de aanvoer van sediment overtreft het effect van zeespiegelstijging en de wadbodem komt dus omhoog<sup>15</sup>.

### 2.5.3 Passende beoordeling

Het abstractieniveau van de Passende beoordeling sluit aan bij de globaal geformuleerde voornemens in het NWP. De effecten zijn dus alleen op hoofdlijnen en kwalitatief in beeld gebracht. De Passende beoordeling heeft daarmee het karakter van een risicobeoordeling en heeft vooral als doel richting te geven aan verdere planuitwerking en onderzoek naar effecten van individuele initiatieven die uit het NWP zullen voortkomen. De Passende beoordeling is daarmee richtinggevend voor de uitwerking van de voornemens “*in concrete kaders, voorwaarden, maatregelen en activiteiten in vervolgtrajecten*”, waarmee significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden worden voorkomen.

De Commissie volgt het uitgangspunt dat de Passende beoordeling kan worden beschouwd als een eerste risico-inschatting waarbij (waarschijnlijk) in alle gevallen mitigerende of natuurinclusieve maatregelen en/of alternatievenafwegingen mogelijk zijn. Daarmee kan aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden worden voorkomen.<sup>16</sup> De Commissie plaatst hierbij de volgende opmerkingen:

- Vier van de onderzochte voornemens<sup>17</sup> kunnen volgens de Passende beoordeling negatieve gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden. Ook bij de voornemens ‘Geen verkoop van zand bij vaargeulonderhoud Waddengebied’ (zie paragraaf hiervoor) en ‘Actief grondwatervoorraadbeheer’ lijken effecten voor Natura 2000-gebieden niet op voorhand uit te sluiten. Een te laag grondwaterpeil is met name op de zandgronden een belangrijk knelpunt dat het behalen of behouden van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg kan staan. De Commissie is dan ook van mening dat de Passende beoordeling ook hier een ‘voorwaarschuwing’ (oranje) zou moeten geven.<sup>18</sup>
- Van de zes ontwikkelingen met risico’s voor Natura 2000-gebieden is alleen voor Wind op Zee de kennisagenda expliciet benoemd.<sup>19</sup> Voor de andere ontwikkelingen is van belang om in de vervolgitwerking aan te geven hoe bestaande monitoringprogramma’s benut kunnen worden om in (nog te identificeren) kennisleemtes te voorzien.

<sup>15</sup> Wang, Z.B., Elias, E.P., van der Spek, A.J., Lodder, Q.J., 2018. Sediment budget and morphological development of the Dutch Wadden Sea: impact of accelerated sea-level rise and subsidence until 2100. *Netherlands Journal of Geosciences* 97, 3, 183–214.

<sup>16</sup> Stikstofdepositie komt pas in een later stadium in beeld.

<sup>17</sup> Gematigde meerpeilpiekbeheersing IJsselmeer, Strategie klimaatbestendige zoetwatervoorziening, Ruimtereservering 27 GW Wind op Zee en Opschaling Rijkswaterstaat-areaal voor opwekking van duurzame energie.

<sup>18</sup> Ook gelet op de functie van de passende beoordeling als risicobeoordeling en richtinggevend kader voor vervolgonderzoek.

<sup>19</sup> KEC 4.0, Wozep en het programma Monitoring, Onderzoek, Natuurversterking en Soortenbescherming (MONS)

- Ten aanzien van “de houdbaarheid van aanwijzingsbesluiten in het licht van klimaatverandering”<sup>20</sup> beveelt de Commissie aan om daar het Strategisch Plan Natura 2000 bij te betrekken, dat in de loop van 2022 door het Ministerie van LNV en ketenpartners wordt afgerond.
- Indien een reële mogelijkheid bestaat dat ook na mitigatie en planaanpassing aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet kan worden uitgesloten, dan beveelt de Commissie aan in een voldoende vroeg stadium de haalbaarheid van een ADC-toets te verkennen.

---

<sup>20</sup> Pagina 57 Passende Beoordeling.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens**

### **Toetsing door de Commissie**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. 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 MA

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 is 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 is 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 besluit(en)**

Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.



**Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiener.nl](http://www.commissiener.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)

