



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Rijksstructuurvisie Grevelingen Volkerak-Zoommeer

Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport

8 april 2014 / rapportnummer 2878-17



1. Oordeel over het concept-milieueffectrapport (concept-MER)

De minister van Infrastructuur en Milieu en de staatssecretaris van Economische Zaken onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de waterkwaliteit in het Volkerak-Zoommeer en het Grevelingenmeer te verbeteren. Daarnaast worden maatregelen onderzocht om de Rijn-Maasmonding bij verdere klimaatverandering voldoende te beschermen tegen overstromingen. Eerder zijn bovenstaande ontwikkelingen in separate planvormingstrajecten verkend.¹ De mogelijke maatregelen blijken echter sterk samen te hangen. Daarom is ervoor gekozen de toekomstige ontwikkelingen van het Grevelingenmeer en het Volkerak-Zoommeer vast te leggen in één overkoepelende Rijksstructuurvisie. Ter ondersteuning van de besluitvorming hierover wordt de milieueffectrapportage(m.e.r.)-procedure doorlopen en is tevens een concept-Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) opgesteld.

Het bevoegd gezag heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'²) gevraagd het concept-MER³ te beoordelen op volledigheid en juistheid en aanbevelingen te geven voor het definitief op te stellen MER.

De lange geschiedenis van de planvorming voor het Grevelingenmeer en het Krammer-Volkerak en het Zoommeer maakt dat er al diverse onderzoeken en studies zijn gedaan zoals de MIRT-verkenning Grevelingen en planstudies waterkwaliteit en waterberging Volkerak-Zoommeer. Terecht wordt hiervan gebruik gemaakt in het nu voorliggende concept-MER. Deze studies zijn in het concept-MER samengevoegd en op onderdelen aangevuld met onderzoeken en expert judgement. Het concept-MER kent een duidelijke structuur, geeft een goed overzicht van de plannen en is prettig leesbaar.

Het vroegtijdig openheid geven van de beschreven en beoordeelde milieu-informatie via de website biedt belanghebbenden en betrokkenen de mogelijkheid om reeds in een vroeg stadium te participeren in de totstandkoming van deze Rijksstructuurvisie. De Commissie heeft begrepen⁴ dat belanghebbenden in workshops zijn betrokken bij de totstandkoming van (een gedeelte van) de achtergrondinformatie (joint factfinding). Hiermee wordt invulling gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Elverding.⁵ Dat komt de kwaliteit van de besluitvorming over de toekomstige ontwikkeling van het gebied ten goede.

¹ De Commissie heeft eerder adviezen gegeven, deze zijn op de website te vinden onder de volgende nummers 2473 (MIRT Grevelingen), 2224 (waterberging Volkerak-Zoommeer), 1483 (waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer).

² De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze, betrokken documenten en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies en op www.commissiener.nl.

³ Ontwerp-milieueffectrapport bij ontwerp-Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, Concept - versie 4.0 (ontvangen op 7 februari 2014).

⁴ De Commissie heeft op 19 februari 2014 een bezoek gebracht aan het studiegebied.

⁵ 'Sneller en Beter', advies Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, april 2008.

Mede door de complexiteit van het voornemen en de veelheid aan onderliggende studies is het concept-MER echter nog niet op alle punten goed zelfstandig leesbaar en acht de Commissie op een aantal onderwerpen een diepgaandere analyse essentieel om het milieubelang in de besluitvorming over deze Rijksstructuurvisie volwaardig te kunnen betrekken. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- een schets van het historisch perspectief van het voornemen omdat zonder gedegen voorkennis van de omvang van de problemen en de negatieve effecten daarvan op maatschappelijke functies zoals recreatie, visserij, landbouw en natuur het ‘waarom’ van het voornemen niet op voorhand uit het concept-MER duidelijk wordt (zie verder §2.1 van dit advies);
- een nadere motivatie van de keuzes die hebben geleid tot de randvoorwaarden voor het voornemen en de trechtering van alternatieven (zie verder §2.1 van dit advies);
- een nadere duiding van de samenhang met de nog te nemen Deltabeslissingen (Waterveiligheid, Rijn-Maas Delta en Zoetwaterstrategie) en de wederzijdse afhankelijkheden (zie §2.2 van dit advies);
- het toevoegen van een doorkijk naar 2050 en 2100 vanwege de samenhang met andere plannen in het gebied en de houdbaarheid van alternatieven op lange termijn (zie §2.3 van dit advies);
- de gevolgen van het voornemen voor waterkwaliteit en -veiligheid (zie §2.4 van dit advies);
- het beschrijven van de gevolgen voor natuur; wanneer significant negatieve gevolgen op voorhand niet zijn uit te sluiten dient het definitieve MER een Passende beoordeling te bevatten waarbij tevens wordt ingegaan op de mogelijkheden om effecten te verkleinen of te voorkomen (zie §2.5 van dit advies);
- vergroting van de toegankelijkheid van het MER door het opnemen van verduidelijkende kaarten en tabellen, het compleet maken van een goed geïllustreerde samenvatting en het presenteren van de vergelijking van alternatieven. Het is wenselijk dat daarnaast expliciet aandacht wordt besteed aan de onzekerheden in de effectbeschrijving en -beoordeling en de gevolgen daarvan voor de getrokken conclusies (zie §2.6 van dit advies).

In hoofdstuk 2 gaat de Commissie nader in op de genoemde aandachtspunten voor het definitieve MER.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Voornemen en alternatieven

Achtergrond, nut en noodzaak, te bereiken doelstellingen

De plannen voor verbetering van de waterkwaliteit en waterveiligheid in het plangebied kennen een lange geschiedenis. In het concept-MER wordt daar in hoofdstuk 2 een beknopte samenvatting van gegeven. Er is onder andere aangegeven dat de wensen in de regio (bestuurlijke ambities) als randvoorwaarde fungeren voor het wijzigen van de waterhuishouding. Hoe omvangrijk de problemen zijn en hoe groot de negatieve effecten daarvan zijn op maatschappelijke functies zoals recreatie, visserij, landbouw en natuur is in het concept-MER naar mening van de Commissie onderbelicht gebleven. Zonder gedegen voorkennis is de geschetste achtergrond in dit MER moeilijk te volgen en is het waarom van het voornemen niet op voorhand duidelijk.

De Commissie adviseert in het definitieve MER nader in te gaan op de geschiedenis van het voornemen zodat duidelijk wordt waarom ingrijpen in het systeem noodzakelijk wordt geacht:

- wat de problemen en de negatieve effecten daarvan zijn op de maatschappelijke functies (bijvoorbeeld recreatie, visserij, landbouw) en natuur in het gebied;
- welke keuzes voor oplossingen al gemaakt zijn en waar deze zijn vastgelegd, zoals over de waterberging op het Volkerak-Zoommeer;
- op welke resterende opgaven deze Rijksstructuurvisie zich richt;
- aan welke randvoorwaarden de oplossingen moeten voldoen en waarom.

Alternatieven

Hoofdstuk 3 van het concept-MER geeft inzicht in de trechtering van alternatieven. In het concept-MER is zoals hierboven aangegeven de beschrijving en onderbouwing van de gehanteerde randvoorwaarden niet volledig navolgbaar. Dit is van belang om te bepalen of de alternatieven die in het MER bekeken zijn ook de volledige bandbreedte aan mogelijke oplossingsrichtingen weergeven.

De mogelijke alternatieven zijn getrechterd op basis van technische of financiële haalbaarheid en doelbereik. De Commissie vindt de toelichting in het concept-MER bij deze trechtering te summier. Ook wordt daarin nog niet duidelijk of met de beschouwde alternatieven ook de alternatieven waarbij de doelstellingen gerealiseerd kunnen worden met zo min mogelijk gevolgen voor Natura 2000-gebieden (zie ook §2.5 van dit advies) uitputtend behandeld zijn.

De Commissie adviseert in het definitieve MER een verdere motivatie van de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven op te nemen op basis van helder geformuleerde randvoorwaarden en daarbij in te gaan op de wijze waarop milieu-informatie daarbij een rol heeft gespeeld.

2.2 Samenhang in besluitvorming

Uit het concept-MER blijkt dat de besluitvorming nauw samenhangt met de uitwerking van de Deltabeslissingen (a) Waterveiligheid en (b) Zoetwaterstrategie (voorbereid door ministerie I&M) en (c) Rijn-Maasdelta (voorbereid door deelprogramma's Rivieren, Zuidwestelijke Delta en Rijnmond-Drechtsteden).

Raakvlakken tussen de Rijksstructuurvisie en de deltabeslissingen lijken er met name op het gebied van de waterberging en zoetwatervoorziening (regionale voorzieningenniveaus) te zijn. Deze wederzijdse afhankelijkheden worden in het concept-MER aangestipt.

De Commissie acht meer inzicht hierin voor de besluitvorming over de Rijksstructuurvisie zeer relevant, omdat deze Deltabeslissingen van invloed kunnen zijn op doelbereik en milieueffecten van de onderscheiden alternatieven op de lange termijn.

De Commissie denkt bijvoorbeeld aan de relatie tussen de keuze over de aanvullende waterberging en de Deltabeslissing Waterveiligheid (zie verder §2.4.2 van dit advies) en de relatie met de Zoetwaterstrategie onder meer bij het alternatief 'verzilting Volkerak-Zoommeer', waarbij door de zoetwatermaatregelen de zoetwateraanvoer naar de Zuidwestelijke Delta⁶ wordt verbeterd ondanks de verzilting (zie verder §2.4.1 van dit advies).

De Commissie adviseert in het definitieve MER inzicht te geven in de relaties tussen en afhankelijkheden en samenhang van de Rijksstructuurvisie met de nog te nemen Deltabeslissingen.

2.3 Referentiesituatie

In het concept-MER (pagina 73) staat dat het referentiealternatief betrekking heeft op de situatie in 2035. In de concept-MKBA wordt als referentiejaar 2035 gehanteerd, met een doorkijk naar 2050 (zie tabel 46 pagina 102). Die keuze ligt voor de hand, omdat dan uiterlijk moet worden voldaan aan de nieuwe hoogwater veiligheidsnormen en dit ook een keuzemoment is in het Deltaprogramma met betrekking tot de zoetwatervoorziening en een aantal belangrijke kunstwerken, waaronder het gebruik van de Stormvloedkering. Het MER geeft inzicht in de effecten van de maatregelen in de beschouwde alternatieven in 2035.

De Commissie is van mening dat door 2035 als zichtjaar te nemen (een gedeelte van) de periode waarvoor de effectiviteit van de maatregelen is bedoeld buiten beeld blijft en dat daardoor de interactie met andere beslissingen minder duidelijk kan worden gemaakt. Dit pleit ervoor om een doorkijk te geven naar 2050 en 2100 om daarmee inzicht te krijgen in de robuustheid van de alternatieven op langere termijn.

⁶ In de concept eindrapportage joint fact finding zoetwatervoorziening Zuidwestelijke delta, concept 6, maart 2014 worden hieronder verstaan de direct afhankelijke gebieden PAN-polders, Tholen/Philipsland, Reigersbergsche polder, Oost Flakkee en de indirect verbonden gebieden te weten het Bernisse-Brielse meersysteem, Goeree-Overflakkee en Voorne Putten.

Het jaartal 2050 kan worden gezien als een mijlpaal waarop de balans wordt opgemaakt. Een doorkijk op hoofdlijnen naar 2100 acht de Commissie voor de besluitvorming eveneens belangrijk: hoe verschillen de alternatieven in hun houdbaarheid en robuustheid op die termijn? Bij alternatieven met getij levert het handhaven van de in deze alternatieven beschreven hoog- en laagwater waterpeilen al bij enkele decimeters zeespiegelstijging problemen op⁷ en leidt het volgen van de zeespiegelstijging in de getijbekkens tot verlies van waardevolle natuur.

Vanwege de interactie met de andere plannen in de zuidwestelijke Delta en de beoordeling van doelbereik en effecten op de lange termijn adviseert de Commissie om in het MER een doorkijk te geven naar 2050 en 2100.

2.4 Waterkwaliteit en waterveiligheid

2.4.1 Waterkwaliteit

Kaderrichtlijn Water (KRW)

Het concept-MER maakt duidelijk dat de meeste alternatieven fundamentele systeemveranderingen van de KRW-waterlichamen Grevelingenmeer en Volkerak-Zoommeer met zich meebrengen. Deze veranderingen hebben als consequentie dat bij het merendeel van de alternatieven de huidige KRW-watertypen en de huidige doelen voor de KRW niet (of slechts ten dele) behaald kunnen worden. Uitgangspunt (§6.1) in het concept-MER) is daarom dat de KRW-watertypen en -doelen worden gewijzigd.

In de bijlage bij het MER⁸ wordt ingegaan op de ((on)haalbaarheid van de) huidige KRW-doelen. In het concept-MER komt deze analyse echter niet terug. De motivatie van de systeemverandering komt niet expliciet aan de orde (zie ook S2.1 van dit advies). Hierdoor is naar mening van de Commissie de beschouwing van de haalbaarheid en consequenties van de wijziging van de KRW-watertypen en KRW-doelen onvoldoende navolgbaar gepresenteerd wordt.

De Commissie adviseert in het definitieve MER duidelijk te onderbouwen:

- waarom de huidige KRW-doelen niet behaald kunnen worden;
- wat de gevolgen van de alternatieven voor de huidige KRW-doelen zijn;
- welke (aanvullende) maatregelen noodzakelijk zijn om de nieuwe KRW-doelstellingen uiterlijk in 2027 te realiseren.

⁷ Zie pagina 35 in: De Jong, D & Van Maldegem, D. (2010) Invloed getij op oevers Grevelingen Meer, Huidige ontwikkeling en prognoses voor scenario's T50, T70 en T100.

⁸ KRW doelaflading Grevelingen en Volkerak - Bureau Waardenburg 2014. Het vertrekpunt van dit rapport is dat de doelen opnieuw worden afgeleid voor de situatie na de systeemverandering.

Relatie met de Deltabeslissingen Zoetwaterstrategie

In de concept Deltabeslissing Zoetwaterstrategie wordt voorgesteld regionale zoetwatervoorzieningenniveaus vast te stellen. Deze geven aan tot waar de verantwoordelijkheid van de overheid gaat en welke inspanningen daarbij horen, onder gewone en extreem droge omstandigheden. Om de voorzieningenniveaus te bereiken zijn aanpassingen nodig in het hoofdwatersysteem (de grote rivieren, meren en deltawateren) en het regionale watersysteem (kleinere rivieren, kanalen en boezemwater). Ook gebruikers van zoet water zullen een bijdrage moeten leveren aan de voorzieningenniveaus, bijvoorbeeld door zuiniger om te gaan met het beschikbare water.

Volgens het concept-MER wordt bij het alternatief 'verzilting Volkerak-Zoommeer' door de zoetwatermaatregelen de zoetwateraanvoer naar de Zuidwestelijke Delta verbeterd ondanks de toenemende verzilting (paragraaf 6.5). Deze zoetwateraanvoer moet zijn gerealiseerd voordat het Volkerak-Zoommeer zout wordt. De relatie en wederzijdse afhankelijkheid met de voorgenomen Deltabeslissing wordt echter niet nader beschouwd.

De Commissie adviseert om de relatie tussen de (bij een aantal alternatieven voorgenomen) zoetwatermaatregelen en de (concept) Deltabeslissing Zoetwaterstrategie te beschrijven en in te gaan op de consequenties daarvan.

2.4.2 Waterveiligheid

Waterberging Grevelingenmeer

In het concept-MER is op diverse plaatsen (onder meer pagina 38, 41) aangegeven dat de aanvullende waterberging op het Grevelingenmeer de waterveiligheid ten goede zal komen. De aanvullende waterberging is van invloed op de waterstanden in de Rijn-Maasmonding en dus op de vereiste inspanning om daar aan de geldende normen te voldoen. De overstromingskansnormen zijn met en zonder aanvullende waterberging hetzelfde, zodat de overstromingskansen met en zonder aanvullende berging ook hetzelfde zijn. Daarmee is waterveiligheid geen onderscheidend criterium. Het concept-MER (tabel op pagina 108) geeft echter een positieve score van de aanvullende waterberging op het Grevelingenmeer.

Relatie waterberging met de Deltabeslissingen Waterveiligheid

De Deltabeslissing Waterveiligheid zal ook leiden tot het actualiseren van de normen voor de primaire waterkeringen. Bij het formuleren van deze normen wordt gekeken naar economische doelmatigheid en slachtofferrisico's (groepsrisico en lokaal individueel risico). De invloed van de actualisatie van normen langs het Volkerak-Zoommeer en het Grevelingenmeer is niet in beschouwing genomen in het concept-MER.

De aanvullende waterberging wordt ingezet bij relatief hoge waterstanden. Vanwege het overwegend landelijke karakter van het te beschermen gebied zijn (uitgaande van de landelijke redeneerlijn) de nieuwe normen voor de waterkeringen langs het Volkerak-Zoommeer en het Grevelingenmeer mogelijk relatief laag. Dit betekent dat er op termijn in dat geval een kans is dat een situatie zou kunnen ontstaan met een grotere kans op overstromingen langs het Volkerak-Zoommeer en het Grevelingenmeer wanneer de aanvullende waterberging wordt ingezet. Het is dan de vraag of de waterberging in de praktijk zal worden ingezet.

Het MER geeft een positieve score (tabel pagina 108) van de aanvullende waterberging Grevelingenmeer op de veiligheid. De Commissie is van mening dat deze kleiner is dan wat het concept-MER aangeeft omdat de mogelijke veiligheidswinst er alleen op de kortere termijn is. Immers als de aanvullende waterberging wordt gerealiseerd, dan wordt daar in het vervolg bij toetsing en ontwerp van de andere keringen vanuit gegaan: men bouwt minder zware keringen. En daarmee verdwijnt op termijn het gunstig effect op de veiligheid.

De Commissie adviseert in het definitieve MER de relatie tussen beide besluiten verder inzichtelijk te maken en daarbij de actualisatie van de veiligheidsnormen voortkomend uit de Deltabeslissing Waterveiligheid te betrekken.

2.5 Effecten op (beschermde) natuur

De gevolgen voor natuur worden in het concept-MER in hoofdstuk 6 en diverse bijlagen besproken. De te maken principiële hoofdkeuzes op het gebied van getijdeslag en verzilting kunnen grote impact hebben op de natuur in het gebied. In het concept-MER is (op hoofdlijnen) aangegeven:

- de huidige situatie in de deelgebieden;
- de voorkomende soorten en habitattypen;
- de effecten op de huidige instandhoudsdoelstellingen;
- de kansen voor nieuwe natuur.

Een inhoudelijk afdoende toetsing aan de op dit moment vigerende kaders ontbreekt naar mening van de Commissie echter nog. Vanwege de leesbaarheid van dit advies gaat de Commissie in het vervolg van deze paragraaf uitgebreid in op de mogelijke gevolgen voor natuur. Gedeeltelijk is deze informatie in de natuureffectenstudie aanwezig, op onderdelen is deze studie echter nog niet volledig.

2.5.1 Natura 2000-gebieden

Huidige (instandhoudings)doelen

Als op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het voornemen afzonderlijk dan wel in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor de Natura 2000-gebieden, moet een Passende beoordeling opgesteld worden, waarbij rekening wordt gehouden met de (huidige) instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. De Commissie adviseert deze Passende beoordeling herkenbaar in het definitieve MER op te nemen.

Uit de Natuurbeschermingswet volgt verder dat een plan alleen mag worden vastgesteld als de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of wanneer de zogenaamde ADC-toets⁹ met succes wordt doorlopen.

⁹ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling? inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

De Commissie adviseert voor de Natura 2000-gebieden Grevelingenmeer, Krammer-Volkerak en Zoommeer inzicht te geven in:

- de actuele oppervlakte en kwaliteit van habitattypen met een instandhoudingsdoelstelling;
- de actuele oppervlakte en kwaliteit van leefgebieden van en de populatieomvang van soorten met een instandhoudingsdoelstelling;
- de huidige instandhoudingsdoelstellingen voor de verschillende soorten en habitattypen en of sprake is van een verbeter- of behouddoelstelling;
- de verwachte verandering door het voornemen in zoutgehalte, getijdeslag, waterstanden, morfodynamiek;
- de gevolgen hiervan voor de habitattypen en soorten;
 - zorg voor een duidelijk overzicht van de gevolgen voor de natuur gelet op de natuurwaarden en de instandhoudingsdoelstellingen waarvoor de gebieden op dit moment zijn aangewezen; houdt daarbij rekening met het voorzorgsbeginsel;
 - geef een globale schatting/berekening van oppervlakteveranderingen van de belangrijkste biotooptypen en habitattypen, met name van bij eb droogvallende platen, (overwegend) niet overstroomde slikken en platen met een vochtige brakke bodem, niet overstroomde slikken en platen met een vochtige zoete bodem;
 - zorg voor een goede onderbouwing hiervan, bijvoorbeeld door vergelijkingen met andere relevante gebieden (zoals de Oosterschelde); naar het oordeel van de Commissie is in het concept-MER en in de Natuureffectenstudie de beschrijving van effecten op sommige soorten en habitats onvoldoende onderbouwd en wordt daardoor mogelijk een te positieve voorstelling van zaken gegeven¹⁰.
- onderbouw of aantasting van natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied kan optreden.

Gebruik goed en overzichtelijk kaartmateriaal en tabellen voorzien van een duidelijke legenda, met de deelgebieden, de verschillende Natura 2000-habitattypen en soorten en de locaties waar deze voorkomen.

Vanwege de verwachte ontwikkeling van de waterkwaliteit en van de vegetatie zijn sommige instandhoudingsdoelen op langere termijn wellicht niet haalbaar. De Commissie adviseert om voor soorten en habitattypen met een instandhoudingsdoelstelling een goed onderbouwd, kwantitatief beeld te geven van de autonome ontwikkeling van deze soorten en habitattypen voor het referentiejaar (2035), met een doorkijk naar de langere termijn (periode 2050-2100). Maak hierbij onderscheid in te verwachten ontwikkelingen met en zonder inzet van extra beheermaatregelen die in het kader van de Natura 2000-beheerplannen genomen zouden kunnen worden. Geef ook het onderscheid in te verwachten ontwikkelingen door factoren binnen en buiten het gebied. Hierdoor ontstaat inzicht in de houdbaarheid van de huidige doelen op de langere termijn.

¹⁰ Bijvoorbeeld de beschrijving van effecten op habitatype H1310B Zilte pioniervegetaties zeevetmuur, strandplevier en middelste zaagbek in de Grevelingen onder invloed van alternatieven met extra getij.

Mitigatie en compensatie

Beschrijf aard, locaties en omvang van maatregelen om effecten te verkleinen of te voorkomen zo concreet mogelijk. Beschrijf ook de mogelijke knelpunten bij realisering ervan om daarmee de haalbaarheid van de betreffende maatregelen te onderbouwen.

Indien er voor gekozen wordt om (op termijn) van het Volkerak-Zoommeer een zoutwatergebied te maken kunnen de huidige instandhoudingsdoelstellingen daar niet allemaal gerealiseerd worden. De Commissie adviseert om in het definitieve MER aan te geven of, en zo ja waar, de huidige doelen gerealiseerd kunnen worden. Geef daarvoor bij deze Rijksstructuurvisie op hoofdlijnen inzicht in:

- de instandhoudingsdoelstellingen die niet meer in het aangewezen gebied gerealiseerd kunnen worden;
- de mogelijke alternatieve locaties voor deze natuuropgave en de huidige natuurkwaliteiten en doelen van deze locaties;
- de termijn waarop deze natuurdoelen op de alternatieve locaties gerealiseerd kunnen worden.

De Commissie adviseert in het definitieve MER de gevolgen voor Natura 2000-gebieden (in een Passende beoordeling) te beschrijven. Maak daarbij gebruik van overzichtelijk kaartmateriaal met de verschillende deelgebieden en de locaties van voorkomende habitattypen en soorten. Gebruik eveneens verduidelijkende tabellen met een afdoende onderbouwing.

Geef naast een passende effectbeschrijving ook aan:

- welke alternatieve oplossingen al of niet mogelijk zijn;
- wat de (on)mogelijkheden zijn om effecten te verkleinen of te voorkomen of om natuurdoelen op andere locaties te realiseren zodat aan de landelijke doelstellingen kan worden voldaan.

Deze informatie kan tevens worden gebruikt als onderbouwing voor een ADC-toets en/of als onderbouwing voor de aanvraag van een eventuele wijziging van één of meerdere aanwijzingsbesluiten.

Ontwikkeling nieuwe natuur

Indien er voor gekozen wordt om van het Volkerak-Zoommeer een zoutwater gebied te maken en/of meer getijde op het Grevelingenmeer kunnen de huidige instandhoudingsdoelstellingen in deze gebieden niet allemaal gerealiseerd worden. Deze veranderingen bieden echter ook kansen voor de ontwikkeling van andere habitattypen en soorten van bijlage 1 en 2 van de Habitatrichtlijn en bijlage 1 van de Vogelrichtlijn.

In de natuureffectenstudie is op hoofdlijnen gekeken naar de kansrijkheid van deze mogelijke andere natuur. De conclusies zijn echter in de meeste gevallen nog onvoldoende onderbouwd en te weinig gekwantificeerd. De haalbaarheid van een eventuele wijziging van één of meerdere aanwijzingsbesluiten is nog niet bekend.

De Commissie adviseert in het definitieve MER deze kansrijkheid verder uit te werken (in een separaat hoofdstuk) waarbij ingegaan wordt op

- welke soorten en habitattypen zich zouden kunnen ontwikkelen,
- welke omvang haalbaar lijkt,
- om welke locaties het zou gaan,
- hoeveel tijd nodig is om deze natuur zich te laten ontwikkelen.

Deze informatie kan ook worden gebruikt in een mogelijke onderbouwing voor de aanvraag van een eventuele wijziging van één of meerdere aanwijzingsbesluiten.

2.5.2 Beschermde soorten

In de natuureffectenstudie bij het concept-MER wordt ingeschat dat op de locaties waar de alternatieven effecten zullen hebben weinig soorten voorkomen die door de Flora- en faunawet worden beschermd (pagina 90/94). In het Grevelingenmeer komen in de vochtige duinvalleivegetaties op voormalige platen en slikken tal van beschermde planten voor. Naast de door de Natuurbeschermingswet 1998 beschermde groenknolorchis betreft dit orchideeën als de herfstschoeforchis. Voor deze zeldzame soort is het eiland Hompelvoet een van de belangrijkste groeiplaatsen in Nederland. Mogelijke negatieve effecten op deze en andere beschermde soorten worden in het concept-MER niet in beeld gebracht.

De Commissie adviseert in het definitieve MER de effecten op beschermde soorten in beeld te brengen door:

- de Flora- en faunawet beschermde soorten niet strikt te beperken tot alleen de mogelijke overtreding van art. 8 t/m 12 van de Flora- en faunawet;
- ook de effecten op zeldzame en/of bedreigde soorten toe te voegen aan het beoordelingskader (bijvoorbeeld op basis van de rode lijsten voor de relevante soortgroepen).

2.5.3 Effecten op overige natuuraspecten

Beoordelingscriteria

In het concept-MER is 'robuustheid' voor natuur een belangrijk beoordelingscriterium. De invulling van dit begrip in het concept-MER is niet goed navolgbaar. Hierdoor kan niet worden nagegaan in hoeverre de effectbeschrijving voor dit criterium afdoende is onderbouwd en in hoeverre mogelijk sprake is van overlap met andere natuurcriteria.

Naast natuur wordt morfodynamiek als apart beoordelingscriterium beschouwd. Morfologie en morfologische processen vormen belangrijke randvoorwaarden van het (dynamische) ecosysteem en zijn daar onlosmakelijk mee verbonden. Het apart beschouwen van morfodynamiek als criterium lijkt daardoor tot onevenwichtigheden in de effectbeoordeling te leiden.

De Commissie adviseert deze criteria inzichtelijker te maken en eventueel criteria samen te voegen om zo overlap te vermijden.

Natuur in de concept-MKBA

In de concept-MKBA die de Commissie ter informatie toegezonden heeft gekregen, is per alternatief een waardering van de effecten op de natuur gegeven. Effecten die moeilijk gemonetariseerd kunnen worden (zoals effecten op natuur) worden volgens de OEI-Leidraad in beeld gebracht. De Commissie signaleert dat de weergave van de scores 'natuur' zeer beknopt is, gegeven het feit dat naast de verbetering van de waterkwaliteit, verbetering van de ecologische veerkracht belangrijke aanleidingen van de Rijksstructuurvisie is. Verder zijn de gevolgen voor natuur door het voornemen met grote onzekerheden omgeven, wat ook voor de concept-MKBA relevant is. Overigens gelden deze onzekerheden niet alleen voor de natuurscores maar ook voor andere aspecten zoals waterveiligheid. De informatie over de positieve en negatieve gevolgen voor natuur in het definitieve MER kan worden benut om de MKBA verder aan te vullen.

2.6 Toegankelijkheid MER

Leesbaarheid

Bijzondere aandacht verdient de presentatie van de informatie in het MER, met name de beschrijving van de alternatieven, effectbeschrijving en -beoordeling en de vergelijking van de alternatieven. Zeker in een complex project als dit verhoogt het de leesbaarheid wanneer dit wordt toegelicht met behulp van tabellen, figuren en kaarten.

Vergelijking van alternatieven

In het concept-MER is steeds gekeken naar de effecten van een alternatief. De alternatieven bestaan uit een combinatie van maatregelen. Daardoor is het moeilijker om zicht te krijgen op het effect van de losse maatregelen waaruit de alternatieven zijn opgebouwd.

Om bestuurders, besluitnemers en andere betrokkenen beter inzicht te geven in de gevolgen van de principiële hoofdkeuzes en bouwstenen, varianten en opties zou een andere ordening van de resultaten soulaas kunnen bieden door het opnemen van een beknopte en kwalitatieve paragraaf (bijvoorbeeld in het conclusiehoofdstuk en de samenvatting) met daarin:

1. een beschrijving van de gevolgen van de principiële hoofdkeuzes;
2. de effecten en voor- en nadelen van de additionele maatregelen.

Samenvatting

De samenvatting van het MER is nog in wording. Het is het gedeelte van het MER dat vooral wordt gelezen door bestuurders, besluitvormers en belanghebbenden en is daarom essentieel voor het MER. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het definitieve MER. De Commissie adviseert om aandacht te besteden aan:

- het historistisch perspectief: nut en noodzaak van het voornemen, doelen en de trechtering van alternatieven alsmede de houdbaarheid van de alternatieven op de lange termijn;
- de belangrijkste effecten voor het milieu bij het uitvoeren van de alternatieven en de onzekerheden die daarbij aan de orde zijn;
- de vergelijking van de alternatieven op het niveau van de principiële keuzes.

Omgaan met onzekerheden

De gebruikte modelstudies worden gekenmerkt door grote onzekerheden.¹¹ Zo zijn bijvoorbeeld de hoofdconclusies van twee Deltares-studies¹² over de beschrijving van de effecten van aanvullende waterberging op de dijkversterkingskosten en risico's in de Rijn-Maasmonding op hoofdlijnen plausibel, maar zijn de precieze getalsmatige uitkomsten zeer onzeker.

In het definitieve MER zou daarom meer aandacht moeten worden besteed aan het belang van de onzekerheden in effectbepalingen voor de significantie van verschillen tussen alternatieven, en daarmee voor de vergelijking van alternatieven. Ook kan het MER benut worden om te onderzoeken welke bijsturingmogelijkheden beschikbaar zijn als doelen in de praktijk niet gehaald worden. Hoe eenvoudig is het om meer of minder water door te laten naar de bekens? Wat zijn de gevolgen daarvan? Hoe kan dit worden vastgesteld in het besluit? De Commissie adviseert om geen verdere modelmatige verfijningen aan te brengen maar de onzekerheden duidelijk te markeren en de consequenties voor de getrokken conclusies aan te geven.

¹¹ Effectbepalingen voor de toekomst zijn inherent onzeker. Het zijn veelal de best mogelijke benaderingen op basis van in de praktijk ontwikkelde en getoetste modellen. De onzekerheden in de uitkomsten van modellen moeten wel worden onderkend. Schijnzekerheden leveren immers ondoelmatige keuzes en maatregelen op. Effecten kunnen in werkelijkheid meevallen, dan zijn te veel maatregelen getroffen. Effecten kunnen tegenvallen, dan zijn te weinig maatregelen genomen.

¹² Deltares (2012) Kosten en effecten van waterberging Grevelingen Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta en Rijnmond-Drechtsteden. 1207303-000-VEB-0005.
Deltares (2013) memo Nadere analyse waterberging Grevelingen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing concept-MER

Initiatiefnemer: Minister van Infrastructuur en Milieu & Staatssecretaris van Economische zaken

Bevoegd gezag: Minister van Infrastructuur en Milieu

Besluit: vaststellen van Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling en passende beoordeling

Activiteit: Het opstellen van een Rijksstructuurvisie om de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de waterkwaliteit in het Grevelingenmeer en het Volkerak-Zoommeer te verbeteren alsmede de waterveiligheid in de Rijn-Maasmond vast te leggen.

Procedurele gegevens:

aanvraag tussentijds toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 28 december 2013
tussentijds toetsingsadvies uitgebracht: 8 april 2014

Samenstelling van de werkgroep:

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

dr. J.H. van den Berg

dr. N.M.J.A. Dankers

drs. G.B. Dekker

dr.ir.drs. R.B. Jongejan

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

ir. C.T. Smit (werkgroepsecretaris)

drs. C.T.M. Vertegaal

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang. Omdat de Commissie niet is geraadpleegd bij de voorbereiding op het MER heeft ze een locatiebezoek op 19 februari 2014 afgelegd om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie.

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

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Ontwerp-milieueffectrapport bij ontwerp-Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, Concept – versie 4.0 (ontvangen op 7 februari 2014);
- RGV-Natuureffectenstudie De Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, Ministerie van Economische Zaken Dienst Landelijk Gebied, versie 1.0, 30 januari 2014;
- KRW doelaflleiding Grevelingen en Volkerak Afleiden MEP/GEP en effectinschatting voor de MER-RGV, Bureau Waardenburg, rapport nr. 14-001, 5 februari 2014;
- Effect zoute spui Bath op saliniteit, slibdynamica en ecologie Zeeschelde, Deltares, versie 3.0, 30 januari 2014;
- Effectiviteit en effect van winterdoorspoeling van het Volkerak-Zoommeer Modelstudie en beknopte data-analyse, Deltares, definitief, 26 november 2013;
- De verspreiding van witte bacteriematten en schade aan het bodemleven in het Grevelingenmeer III Onderzoek naar effecten van zuurstofloosheid, zomer 2013, Deltares, eindrapport, 25 november 2013;
- Kosten en effecten van waterberging Grevelingen, definitief, Deltares, 11 januari 2013;
- MIRT Verkenning Grevelingen milieueffectrapport, definitief, Witteveen + Bos, 11 mei 2012;
- MIRT Verkenning Grevelingen milieueffectrapport Deel B: bijlagen, Witteveen + Bos, definitief, 22 november 2011;
- Memo Deltares, Nadere analyse waterberging Grevelingen, 18 september 2013;
- Milieueffectrapportage waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer, Initiatiefnemer bestuurlijk overleg Krammervolkerak, april 2012;
- Quick scan waterkwaliteit en ecologie Volkerak-Zoommeer, Deltares, definitief, 30 mei 2013;
- De Dreissenadichtheid in het Volkerak-Zoommeer: resultaten van onderzoek uitgevoerd in 2013, definitief, Waterfauna Hydrobiologisch Adviesbureau, december 2013;
- Quick scan: Effecten zout getij Grevelingenmeer en Volkerak-Zoommeer op visserij en aquacultuur, IMARIS, Wageningen, 5 februari 2014;
- De ontwikkelingen van het macrobenthos in het Grevelingenmeer, concept, Arcadis, 21 november 2013.
- Verwachte waterkwaliteit in een verbonden en zout Grevelingen – Volkerak-Zoommeer met getij, Deltares, definitief, 29 november 2013;
- Zuidwestelijk Delta-model voor Stofstroomanalyses Scenarioberekeningen, Deltares, versie 3, 22 januari 2014;
- Samenvatting milieueffectrapport bij de rijksstructuurvisie Grevelingen/Volkerak-Zoommeer, februari 2014;
- Eindrapportage Joint Fact Finding zoetwatervoorziening Zuid-Westelijke Delta, concept-versie 6.0, 12 maart 2014.

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

Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport Rijksstructuurvisie Grevelingen Volkerak-Zoommeer

ISBN: 978-90-421-3923-7



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

W www.commissiemer.nl

