

Waterplannen Fryslân

**Advies over de reikwijdte en het detailniveau
van het milieueffectrapport**

14 februari 2008 / rapportnummer 2027-23

1. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES

De provincie Fryslân en het Wetterskip Fryslân moeten de komende jaren hun “waterplannen” vernieuwen. Voor de provincie is dit het Waterhuishoudingsplan (WHP), voor het Wetterskip het Waterbeheerplan (WBP). De plannen moeten invulling geven aan Europees en Rijksbeleid zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Verder zijn de plannen gericht op het in orde houden van het watersysteem qua veiligheid en wateroverlast, op aanpak van watertekorten en het terugdringen van verdroging.

Omdat de genoemde plannen wettelijk verplicht zijn en omdat ze een kader (kunnen) vormen voor toekomstige milieueffectrapportage (m.e.r.)-plichtige besluiten wordt voor de vaststelling van de waterplannen de plan-m.e.r.-procedure gevolgd.¹ De plicht voor plan-m.e.r. kan tevens voortkomen uit het feit dat de plannen mogelijk significante invloed kunnen hebben op Natura-2000 gebieden. Provinciale Staten van Fryslân en het Algemeen Bestuur van het Wetterskip zijn het bevoegd gezag in deze procedure.

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het milieueffectrapport (MER). Dat wil zeggen dat het MER onvoldoende basis biedt voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming, als het MER niet voldoende informatie biedt over onderstaande punten:

Integrale visie

- Een integrale “waterstructuurvisie” voor het gehele beheersgebied en waar nodig voor deelgebieden, op basis van koppeling van de waterthema’s en de verschillende geldende kaders.
- Evaluatie van nieuw en bestaand beleid (en besluiten) en ontwikkeling van alternatieven op basis van de integrale visie en analyse van de verhouding tussen waterkwantiteit, waterkwaliteit en ecologie.

Natura 2000

- Inzicht in de watervereisten die voortkomen uit Natura 2000, met speciale aandacht voor de gebieden die op basis van afstemming tussen Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water (KRW) de status “sense of urgency met betrekking tot watercondities” hebben gekregen.
- Reflectie op bestaand beleid en reeds genomen besluiten, op basis waarvan geanalyseerd wordt of aan deze watervereisten voldaan wordt of kan worden binnen de gestelde termijnen.
- Beoordeling van gevolgen voor Natura 2000-gebieden van activiteiten en alternatieven waarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden en de randvoorwaarden die daaruit voortvloeien.
- Indien negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden – als gevolg van activiteiten waarvoor de waterplannen kaderstellend zijn – niet zijn uit te sluiten dient een passende beoordeling te worden uitgevoerd.

Samenvatting

- Een goede en publieksvriendelijke samenvatting, voorzien van overzichtelijk en ‘leesbaar’ kaartmateriaal, om het MER toegankelijk te maken voor besluitvormers en insprekers.

¹ Zie bijlage 1 voor meer project- en proceduregegevens.

2. AFSTEMMING WATERPLANNEN EN ANDERE KADERS

2.1 Rol van de plan-m.e.r.-procedure

Het WHP en WBP hangen sterk samen met andere plannen op rijks- en regionaal niveau, die deels al zijn vastgesteld en deels nog vastgesteld moeten worden. Dit vraagt een goede afstemming tussen de verschillende plannen en planprocessen. De plan-m.e.r.-procedure kan daarbij naar het oordeel van de Commissie een belangrijke centrale rol spelen.

Uit de verschillende relevante kaders (zie § 2.2) volgen doelen, opgaven en maatregelen, die de bouwstenen voor (de verschillende thema's in) het WHP en WBP vormen. De plan-m.e.r.-procedure kan gebruikt worden om de verschillende doelen en opgaven met elkaar te verbinden tot een integrale visie (zie § 3.1). Deze integrale benadering kan vervolgens de basis zijn voor de ontwikkeling van (integrale) alternatieven (zie § 3.2) voor oplossingen die in het WHP en WBP vastgelegd worden en voor het beoordelingskader voor de (milieu)effecten.

In § 3.1. van de notitie reikwijdte en detailniveau is terecht geconstateerd dat het voortzetten van bestaand beleid, dat in het kader van het WHP of WBP opnieuw wordt vastgesteld, gezien moet worden als een heroverweging met hetzelfde resultaat en daardoor onder de reikwijdte van de plan-m.e.r.-procedure valt. Motiveer in het MER voor welke onderwerpen besloten is tot continuering van het huidige beleid dan wel tot een koerswijziging. Breng ook die onderwerpen in beeld waar continuering van het huidige beleid vanuit milieuoogpunt minder voor de hand had gelegen en formuleer daarvoor alternatieven die laten zien wat een koerswijziging voor het milieu zou hebben betekend. Dit hoeft niet per definitie te leiden tot een complete koerswijziging in de nu op te stellen plannen, maar kan bijvoorbeeld ook aanleiding geven tot uitvoering van nader onderzoek in de planperiode.

2.2 Gerelateerde wettelijke en beleidskaders

De meest relevante kaders voor de plan-m.e.r.-procedure naast het WHP en WBP zijn:

1. Natura 2000 en de daartoe op te stellen beheerplannen;
2. Kaderrichtlijn Water (KRW), Decemhernota 2006 en Stroomgebiedbeheerplan Rijndelta (ontwerp op te stellen in 2008);
3. Vierde Nota Waterhuishouding, het Kabinetsstandpunt "Anders omgaan met water" en het nieuwe Nationaal Waterplan (ontwerp op te stellen in 2008);
4. Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW, 2003);
5. Nota Waterveiligheid in de 21^e eeuw (op te stellen in 2008);
6. Uitvoeringsprogramma diffuse bronnen waterverontreiniging (2007);
7. Beleidskader IJsselmeer (op te stellen in 2008);
8. Streekplan Fryslân (2007) en het daaruit volgende gebiedsbeleid.

2.2.1 Natura 2000

In de notitie reikwijdte en detailniveau wordt Natura 2000 met name gepositioneerd vanuit de benadering dat het waterbeheer invloed kan hebben op Natura 2000-gebieden en niet andersom. Vanuit de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden kunnen echter vergaande maatregelen voortvloeien ten aanzien van waterkwaliteit of waterbeheer, die van grote in-

vloed kunnen zijn op de omgeving. Dit geldt met name voor gebieden die op basis van afstemming tussen Natura 2000 en de KRW de status “sense of urgency met betrekking tot watercondities” (verder: “sense of urgency gebieden”) hebben gekregen.² Voor deze gebieden dienen de waterkwaliteit en waterkwantiteit op korte termijn, uiterlijk in 2015, zodanig te verbeteren dat de sense of urgency opgeheven kan worden.

Beschrijf in het MER de Natura 2000-gebieden³ die van invloed zijn op danwel beïnvloed kunnen worden door de vast te stellen waterplannen. Besteed specifiek aandacht aan de “sense of urgency gebieden”. Geef in het MER aan:

- welke watervereisten (grondwater/oppervlaktewater, kwaliteit/kwantiteit) per Natura 2000-gebied van belang zijn om instandhoudingsdoelen (behoud of ontwikkeling) te realiseren en welke knelpunten hieruit voortvloeien;
- of binnen de bestaande kaders en reeds genomen besluiten aan de watervereisten voor “sense of urgency gebieden” voldaan kan worden;
- welke bandbreedte voor oplossingen in het kader van de waterplannen of uitwerkingen daarvan ontstaat op basis van de watervereisten;
- op welke termijn de watervereisten van de overige Natura 2000-gebieden met een wateropgave worden opgepakt en in hoeverre de bestaande kaders en genomen besluiten hiervoor beperkend zijn.

Zie verder § 5.2 van dit advies.

2.2.2 Kaderrichtlijn Water en Stroomgebiedbeheerplan

Uit de KRW vloeit voort dat in 2009 per stroomgebied een Stroomgebiedbeheerplan (SGBP) moet zijn vastgesteld, waarin staat aangegeven wat de huidige toestand van de aangewezen grond- en oppervlaktewateren (KRW-waterlichamen) is en welke maatregelen worden genomen om de doelen (chemie en ecologie) in 2015, of onder voorwaarden uiterlijk in 2027, te halen⁴. De provincie en het Wetterskip leveren voor het SGBP Rijndelta de regionale KRW-uitwerking van doelen en maatregelen voor het gebied Fryslân. Zoals in de notitie reikwijdte en detailniveau aangegeven zal het onderhavige planproces afgestemd moeten worden op het planproces voor dit SGBP. Geef in het MER inzicht in deze afstemming.

Voor de KRW-uitwerking van doelen en maatregelen in het gebied Fryslân wordt gebruik gemaakt van een aantal participatieve gebiedsprocessen. Met het resultaat uit deze processen wordt “bottom-up” invulling gegeven aan het WHP en WBP en daarmee ook het totale SGBP Rijndelta. Geef in het MER inzicht in de gevolgde gebiedsprocessen en geef aan tot welke keuzes of keu-

² Dit zijn de Natura 2000-gebieden waarvan de milieuomstandigheden op het gebied van water (grondwater en/of oppervlaktewater, kwantiteit en/of kwaliteit) snel moeten worden aangepakt, omdat de instandhoudingsdoelstellingen voor een of meerdere habitats of soorten dermate bedreigd worden dat gevreesd wordt voor het voortbestaan van het habitat of de soort.

³ Geef van de Natura 2000-gebieden de namen en begrenzing (op kaart), de kwalificerende soorten en/of habitats, de instandhoudingsdoelstellingen en de staat van instandhouding.

⁴ Gezien het gebruik en de huidige waterkwaliteit van de waterlichamen in Nederland, zal veelvuldig gebruik moeten worden gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4, lid 3, 4 en 5 van de KRW. Dit houdt in dat veel beleidskeuzes goed in de plannen gemotiveerd moeten worden. Hierbij moet met name worden gedacht aan de motivering van de aanwijzing van sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen, het beroep op fasering van doelen in de tijd, en een beroep op het verlagen van doelen. In andere dossiers (Luchtkwaliteitsrichtlijn, Habitatrichtlijn) is gebleken dat met name motiveringseisen en onderzoeksverplichtingen de rechter aanleiding geven tot vernietiging van besluiten en niet zozeer de inhoud van het besluit zelf. De Commissie wijst om die reden op het belang van het opstellen van goede plannen die volledig voldoen aan de eisen van de KRW en waarin de doorwerking naar de vergunningenpraktijk duidelijk wordt aangewezen.

zemoegelijkheden die relevant kunnen zijn voor het WHP en/of WBP dit proces heeft geleid of nog kan leiden. Geef daarbij ook aan in hoeverre in de gebiedsprocessen afstemming heeft plaatsgevonden op het gebiedsoverschrijdend niveau ten aanzien van eventuele afwenteling van effecten. Geef tevens aan op welke wijze met de voorgenomen uitwerking voor grond- en oppervlaktewaterlichamen behalve de KRW-opgave ook andere water- en milieupgaven worden gerealiseerd of eventueel veroorzaakt (bijvoorbeeld WB21: tegengaan wateroverlast). Geef aan welke keuzes hierbij zijn gemaakt en nog te maken zijn. Ingeval hier in de gebiedsprocessen nog geen invulling aan is gegeven, biedt het plan-MER daartoe de gelegenheid.

In de zogenaamde “ex-ante evaluatie KRW” (voorheen de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse) worden de effecten van de - voorlopige - gezamenlijke maatregelenpakketten van regionale overheden en rijk (ministeries VROM, LNV en VenW) beoordeeld. Het verdient aanbeveling de resultaten hiervan bij het opstellen van het plan-MER te betrekken.

2.2.3 Nationaal Waterplan

Op rijksniveau wordt een overkoepelend Nationaal Waterplan opgesteld, als opvolger van de 4^e nota Waterhuishouding. Geef in het MER aan welke relatie het WHP en WBP hebben met en op welke wijze afstemming plaatsvindt met het planproces voor het Nationaal Waterplan.

2.2.4 Nationaal Bestuursakkoord Water

Het NBW heeft als doel het in 2015 op orde hebben en vervolgens op orde houden van het watersysteem. Het NBW bevat onder andere taakstellende afspraken ten aanzien van veiligheid en wateroverlast. Geef in het MER aan hoe de relevante taakstellingen zijn geïntegreerd in de doelstellingen van het WHP en WBP en welke afwegingen zijn gehanteerd ten aanzien van watertekorten, verdroging, verzilting, water(bodem)kwaliteit, sanering waterbodems en ecologie.

2.2.5 Nota Waterveiligheid in de 21^e eeuw

In 2008 verschijnt de Nota Waterveiligheid 21^e eeuw (WV21). Het nationale beleid inzake hoogwaterbescherming en primaire keringen wordt geactualiseerd op basis van een nieuwe visie op waterveiligheid (preventie met risicobenadering) én aandacht voor rampenbeheersing (overstroming). Vanuit deze gedachte is mede invulling te geven aan de integrale benadering voor de waterplannen in Fryslân. Met het resultaat is vanuit Fryslân mogelijk input te leveren voor de Nota Waterveiligheid in de 21^e eeuw.

2.2.6 Uitvoeringsprogramma diffuse bronnen waterverontreiniging

Met het Uitvoeringsprogramma Diffuse Bronnen Waterverontreiniging (2007) maakt de minister van VROM duidelijk wat Nederland de komende jaren wil gaan doen aan een groot aantal probleemstoffen op het gebied van waterverontreiniging. Het programma laat zien dat wat nationaal en in Europees kader wordt c.q. dient te worden opgepakt. Geef in het MER aan welke aanpak van diffuse bronnen op regionaal niveau in het WHP/WBP wordt gevolgd, wat eventuele keuzes hierin zijn en hoe afstemming heeft plaatsgevonden met het Uitvoeringsprogramma Diffuse Bronnen Waterverontreiniging.

2.2.7 Beleidskader IJsselmeer

Vanuit de Ministeries van VenW, VROM en LNV zal in 2008 een nieuw beleidskader voor het IJsselmeer worden ontwikkeld, waarvan de resultaten in het Nationale Waterplan worden opgenomen. Voor de waterplannen van Fryslân is met name de relatie tussen het peilbeheer van het IJsselmeer en de regionale watervoorziening in Fryslân van belang. Geef in het MER aan ten behoeve van welke functies en gebieden in Fryslân en daarbuiten (Drenthe) water uit het IJsselmeer wordt ingenomen, in hoeverre daar op langere termijn verandering in zou kunnen komen en welke gevolgen dit heeft. Betrek bij de analyse van vraag en aanbod ook de effecten van klimaatverandering (drogere zomers en zeespiegelstijging).

2.2.8 Streekplan Fryslân en gebiedsbeleid

Begin 2007 is het Streekplan Fryslân vastgesteld. Geef in het MER aan in hoeverre ontwikkelingen en trends⁵ die in het kader van het streekplan zijn geïdentificeerd doorwerken in het WHP en WBP.

Het streekplan vormt de basis voor diverse gebiedsgerichte uitwerkingen. De Commissie adviseert om in het MER de synergie tussen de gebiedsgerichte uitwerking in het kader van het streekplan en de maatregelpakketten in het WHP en WBP te verkennen en te betrekken bij het opstellen van een integrale visie (zie § 3.1.).

Geef aan hoe vanuit deze werkwijze keuzes die volgen uit de waterplannen worden doorvertaald naar een toekomstige structuurvisie, die in het kader van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening opgesteld zal moeten worden.

2.3 Procedure en te nemen (vervolg)besluiten

De m.e.r.-procedure is gekoppeld aan het planproces voor het WHP en WBP en heeft – zoals eerder genoemd – relatie met andere planprocessen. Het WHP en WBP vormen het strategische kader voor verdere uitwerking in onder andere de provinciale milieuverordening, bestemmingsplannen en vergunningen. Mogelijk worden bij de vaststelling van de bestemmingsplannen of voor vergunningverlening ook (besluit)m.e.r.-procedures gevolgd. Deze m.e.r.-procedures gaan dan over de milieueffecten en alternatieven bij de concrete invulling van de planonderdelen.

Geef voorzover mogelijk in het plan-MER aan tot welke vervolgpcedures en vervolgbesluiten de vaststelling van het WHP en WBP zullen of kunnen leiden. Geef daarbij aan wie de initiatiefnemers zijn en welke instantie(s) het bevoegd gezag is/zijn.

Geef indien nodig aan bij welke vervolgpcedures/-besluiten afstemming nodig is met overheden buiten het plangebied.

⁵ Bijvoorbeeld bodemdaling als gevolg van gaswinning en zoutwinning of verzilting als gevolg van grondwateronttrekkingen en zeespiegelstijging.

3. VISIEVORMING EN ALTERNATIEVENONTWIKKELING

3.1 Integrale visie waterhuishouding en -beheer

In het kader van het streekplan (zie § 8) is voor de provincie Fryslân een indeling gemaakt in hoofdlandschapstypen, die mede op basis van hydrologische samenhang tot stand is gekomen.⁶ De Commissie adviseert om op basis van deze hoofdindeling vanuit de verschillende kaders (zie § 2.2) en de in de notitie reikwijdte en detailniveau opgenomen bouwstenen (thema's) te komen tot een integrale "waterstructuurvisie" voor het gehele beheersgebied en waar nodig per deelgebied. De plan-m.e.r.-procedure kan gebruikt worden om dilemma's, keuzemogelijkheden en kansen inzichtelijk te maken, doordat verschillende waterthema's per hoofdlandschapstype met elkaar samenhangen. Tevens biedt de integrale visie de gelegenheid om eerder gehanteerde uitgangspunten, zoals het uitgangspunt dat de boezem één ongecompartimenteerd systeem is, te toetsen aan andere belangen, zoals die voortvloeien uit Natura 2000 of veiligheid.

Gebruik de integrale visie danwel de visie per deelgebied voor het ontwikkelen van (integrale) oplossingen of alternatieven en het toetsingskader op basis waarvan alternatieven afgewogen worden. Omdat in de gebiedsprocessen de afwegingen en keuzes vooral op (deel)gebiedsniveau zijn gemaakt, biedt een gebiedsoverstijgende waterstructuurvisie een goede gelegenheid om tot afstemming op een hoger planniveau te komen en keuzes en uitgangspunten zoals gehanteerd tijdens het gebiedsproces te evalueren op hun gebiedsoverstijgende interacties en milieueffecten.

De Commissie adviseert om in de visie in ieder geval de belangrijkste thema's en de relatie met waterkwaliteit en -kwantiteit te benoemen en de onderzoeksopgave voor de komende planperiode vast te stellen. Belangrijk is dat besluitvorming en kansen op langere termijn niet worden geblokkeerd en dat randvoorwaarden voor toekomstige planuitwerkingen worden vastgelegd.

De initiatiefnemers hebben aangegeven dat het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) als onderlegger wordt gebruikt bij het ontwikkelen van een integrale visie op de waterhuishouding. De Commissie vraagt hierbij extra aandacht voor het onderdeel waterkwaliteit, het dynamisch gedrag van het watersysteem en de relaties met boven- en benedenstroomse gebieden.

3.2 Alternatievenontwikkeling

De verschillende thema's bevinden zich in verschillende stadia van beleids- en besluitvorming. Over sommige thema's heeft al besluitvorming plaatsgevonden. In het plan-MER zullen de milieueffecten van deze besluiten "evaluatief" in beeld gebracht worden. Niet uit te sluiten is dat deze evaluatie tot heroverweging van een besluit zal leiden, ofwel vanuit de integrale benadering van de thema's, ofwel vanwege randvoorwaarden die volgen uit bijvoorbeeld Natura 2000 of de KRW.

⁶ De indeling zal ten behoeve van de waterplannen aangepast moeten worden om te zorgen dat de begrenzing van de hoofdlandschapstypen beter aansluit bij het waterhuishoudkundig systeem. Daarbij kunnen verschillende typen bij elkaar gevoegd worden.

Voor thema's waarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden zullen in het plan-MER een of meerdere alternatieven worden ontwikkeld. Bij voorkeur leidt de plan-m.e.r.-procedure tot een afweging en een keuze tussen deze alternatieven, die vervolgens via het WHP of WBP wordt vastgelegd. Gezien de tijdsdruk⁷ op het planproces en de complexiteit van sommige thema's zal dit waarschijnlijk niet in alle gevallen mogelijk zijn. In dergelijke gevallen adviseert de Commissie om in elk geval de dilemma's en de onderzoeksopgave voor de komende periode in beeld te brengen.

De Commissie adviseert om bij de ontwikkeling van alternatieven uit te gaan van het volgende stappenplan:

1. Vaststellen van de inrichtings- en beheersopgave voor de afzonderlijke thema's, mede op basis van de in § 2.2 genoemde kaders.
2. Op basis van de relaties tussen deze thema's formuleren van integrale opgaven voor de onderscheiden hoofdlandschapstypen.
3. Ontwikkelen van integrale oplossingen of alternatieven.
4. Vaststellen van oplossingsrichtingen per thema, redenerend vanuit de integrale oplossingen/alternatieven.

Maak waar nodig onderscheid tussen oplossingsrichtingen die relevant zijn voor het WHP respectievelijk het WBP, conform tabel 3.1 van de notitie reikwijdte en detailniveau.

Bij de afweging tussen alternatieven is het van belang dat de alternatieven op hetzelfde abstractieniveau worden beschreven. Als de vergeleken alternatieven niet hetzelfde uitwerkingsniveau hebben, dient de alternatievenvergelijking in ieder geval vergezeld te gaan van een heldere toelichting.

4. THEMA'S PLAN-MER

4.1 Algemeen

In de notitie reikwijdte en detailniveau zijn de thema's die in het plan-MER aan de orde zullen komen afgebakend. De selectie van thema's is onderbouwd op basis van een aantal criteria en uitgangspunten. De Commissie kan over het algemeen instemmen met de daarbij gemaakte keuzes. In de volgende paragrafen doet de Commissie enkele aanbevelingen per thema, aanvullend op hetgeen in de notitie reikwijdte en detailniveau is opgenomen. Daarbij is dezelfde indeling van thema's aangehouden als in de notitie reikwijdte en detailniveau.

4.2 Aandachtspunten per thema

4.2.1 Voldoende water

Vasthouden, bergen en afvoeren

Een van de bouwstenen van het streekplan 2007 is de rapportage "Vasthouden, bergen en afvoeren van water voor het watersysteem Fryslân" (juli 2006) van het Wetterskip. Provinciale Staten en het Algemeen Bestuur van het Wetterskip hebben reeds besluiten genomen ten aanzien van uitbreiding van het

⁷ De tijdsplanning van het Nationaal Waterplan is medebepalend voor de tijdsplanning van het WHP en WBP. Het planproces moet eind 2008 zijn afgerond.

bergend oppervlak van de boezem, aanleg van extra oppervlaktewater en uitbreiding van gemaalcapaciteit. Voor de besluitvorming is een “verkennende milieubeoordeling” uitgevoerd.⁸

Neem in het MER een transparante beschrijving op van het reeds doorlopen besluitvormingsproces. Beschrijf de wateropgave, geef aan op welke wijze deze te realiseren is en onderbouw de gevolgde strategie ten aanzien van de rolverdeling tussen vasthouden, bergen en afvoeren. Beschrijf vervolgens het selectieproces van oplossingen en lokatiekeuze voor uitbreiding van bergingscapaciteit en oppervlaktewater. Geef aan welke criteria bij deze selectie een rol hebben gespeeld en met name op welke wijze het milieubelang daarbij is meegewogen. Geef indien relevant aan welke oplossingen zijn afgefallen en waarom. Maak duidelijk in hoeverre de watersysteembenadering sturend is geweest voor de besluitvorming en in hoeverre dit spanning oplevert met de ruimtelijke ordening (bestaande grondgebruik).

Dit thema heeft een sterke relatie met de thema's duurzaam peilbeheer en boezemkaden. De Commissie adviseert om in het plan-MER deze relaties inzichtelijk te maken en van daaruit integrale oplossingsrichtingen of alternatieven te ontwikkelen. Geef aan of de integrale benadering van samenhangende thema's leidt tot andere keuzes ten aanzien van het thema vasthouden, bergen en afvoeren.

Lauwersmeer

Voor besluitvorming over het toekomstig waterbeheer in het Lauwersmeer wordt de procedure van de strategische milieubeoordeling (SMB, tegenwoordig plan-m.e.r.) gevolgd.⁹ Uit de notitie reikwijdte en detailniveau voor de Waterplannen Fryslân blijkt dat de besluitvorming plaats zal vinden bij vaststelling van het WHP/WBP. Geef in het MER inzicht in de stand van zaken in de besluitvorming over het waterbeheer in het Lauwersmeer. Geef aan welke keuzes reeds gemaakt zijn en welke overwegingen daarbij een rol hebben gespeeld. Geef aan in hoeverre de integrale benadering vanuit de waterplannen zou kunnen leiden tot andere overwegingen en keuzes. Compartimentering van het boezemsysteem zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot differentiatie in het waterkwaliteitsbeheer, waaruit consequenties en mogelijkheden voortkomen ten aanzien van het waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeheer van het Lauwersmeer.

Duurzaam peilbeheer

Geef in het MER inzicht in het besluitvormingsproces over duurzaam peilbeheer tot nu toe en geef aan in hoeverre het milieubelang daarbij een rol heeft gespeeld. Geef aan in hoeverre de integrale benadering vanuit de waterplannen zou kunnen leiden tot andere overwegingen en keuzes. In de notitie reikwijdte en detailniveau is aangegeven dat reeds is besloten geen flexibel peilbeheer te introduceren, op basis van een daartoe uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Dit besluit heeft mogelijk negatieve gevolgen voor de instandhoudingdoelstellingen van Natura 2000-gebieden (zie § 5.2).

Dit thema heeft een sterke relatie met andere waterthema's. Flexibel peilbeheer (in combinatie met compartimentering van het watersysteem) biedt naar het oordeel van de Commissie alternatieve oplossingsmogelijkheden voor an-

⁸ In bijlage 1 van de notitie reikwijdte en detailniveau wordt gesuggereerd dat voor het thema “vasthouden, bergen, afvoeren” een (vrijwillige) SMB-procedure is gevolgd. De “verkennende milieubeoordeling” heeft echter niet de status van SMB (tegenwoordig plan-MER).

⁹ De Commissie heeft op 8 december 2005 een advies voor reikwijdte en detailniveau van de SMB uitgebracht, rapportnummer 1660-53.

dere thema's, zoals waterkwaliteit, veiligheid en het waterbeheer van het Lauwersmeer.

Specifiek voor het peilbeheer in veenweidegebieden zijn alternatieven opgesteld, waarnaar extra onderzoek zal worden uitgevoerd. Besluitvorming hierover zal niet meer plaatsvinden in het kader van het komende WHP. Geef voor peilbeheer in veenweidegebieden inzicht in de alternatievenontwikkeling, de keuzemogelijkheden en de onderzoeksopgave voor de komende periode.

Watertekort en verdroging

In gevallen van watertekort wordt gebruik gemaakt van een vastgestelde verdringingsreeks. De verdringingsreeks gaat uit van een prioritering van de verschillende gebruiksfuncties van het water. Kwetsbare gebieden (met name Natura 2000-gebieden) krijgen voorrang bij de waterverdeling bij watertekort. De vaststelling van de verdringingsreeks leidt vooral tot positieve milieueffecten. Er zijn echter nog onzekerheden, waaronder de waterkwaliteit van het aangevoerde water en de doorwerking van eventuele bezwaren van andere belanghebbenden. Om te komen tot een goede belangenafweging wordt het thema watertekort in het plan-MER meegenomen. De Commissie onderschrijft het belang hiervan en adviseert om in het MER verder aandacht te besteden aan:

- het totstandkomingsproces van de verdringingsreeks en de (milieu)overwegingen die daarbij een rol hebben gespeeld;
- de status van de verdringingsreeks en de wijze waarop deze is vastgelegd;
- de mogelijke rol van het IJsselmeer bij (toekomstig) watertekort, rekening houdend met het op te stellen Beleidskader IJsselmeer (2008) waarin gekeken wordt naar het toekomstige peilbeheer in relatie tot zeespiegelstijging (klimaatverandering);
- het onderscheid tussen de korte en langere termijn (na 2050).

Identificeer op basis hiervan de onderzoeksvragen voor de komende planperiode.

Dit thema heeft een sterke relatie met het thema vasthouden, bergen en afvoeren. De Commissie adviseert om in het plan-MER deze relaties inzichtelijk te maken en van daaruit integrale oplossingsrichtingen of alternatieven te ontwikkelen.

Wateronttrekking en drink- en industriewatervoorziening

In de notitie reikwijdte en detailniveau is sprake van verschillende alternatieven voor de drinkwatervoorziening die in het MER worden uitgewerkt. De KRW vraagt om aanwijzing van waterlichamen die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gebruikt. Dit betreffen naast de onttrekkingen ten behoeve van de drinkwaterbereiding, ook onttrekkingen voor de levensmiddelen en farmaceutische industrie.

De Commissie adviseert om in het MER specifiek aandacht te besteden aan:

- de ontwikkeling van de drink- en industriewaterbehoefte in Fryslân;
- de geldende strategie en eventuele algemene beleidslijnen ten aanzien van de drink- en industriewatervoorziening;
- de onderzoeksopgave voor de komende periode;
- eventuele urgente knelpunten die op korte termijn opgelost moeten worden;
- de mogelijke ruimtelijke consequenties van de alternatieven en de wijze waarop deze in het ruimtelijke ordeningskader worden geborgd.

Stedelijke wateropgave

In de notitie reikwijdte en detailniveau wordt gesteld dat de stedelijke wateropgave niet relevant is voor het MER, omdat er geen concrete maatregelen worden geformuleerd en geen grote milieugevolgen verwacht worden. In het kader van de in § 3.1 genoemde integrale visie zal het thema naar verwachting echter wel relevant zijn vanwege de relatie met andere thema's, met name vasthouden, bergen en afvoeren en waterkwaliteit.

4.2.2

Veiligheid

Algemeen

Zoals in § 2.2.5 van dit advies aangegeven gaat de nieuwe visie op waterveiligheid uit van risicobenadering en calamiteitenbeheersing. Compartimentering van het boezemsysteem kan mogelijkheden bieden om deze nieuwe veiligheidsstrategie te introduceren met betrekking tot de relatie tussen het Friese watersysteem en de Waddenzee en het IJsselmeer.

Boezemkaden

Op basis van lopend onderzoek door het Wetterskip zal een keuze gemaakt worden voor het wel of niet verhogen van boezemkaden. Vanwege de kosten van het verhogen van boezemkaden wordt gekeken of alternatieve oplossingen mogelijk zijn met hetzelfde effect op de veiligheid.

Dit thema heeft een sterke relatie met de thema's vasthouden, bergen en afvoeren en met duurzaam peilbeheer. De Commissie adviseert om in het plan-MER deze relaties inzichtelijk te maken en van daaruit integrale oplossingsrichtingen of alternatieven te ontwikkelen.

4.2.3

Schoon water

KRW-doelen en maatregelen en beschermde gebieden

Vat in het MER de relevante (concept)doelen en maatregelen die voortvloeien uit de KRW samen. Leg nadrukkelijk de relatie met Natura 2000-gebieden. Zoals gesteld in § 2.2 van dit advies kunnen eisen die voortvloeien uit Natura 2000 sterk bepalend zijn voor de te nemen maatregelen, vooral als het gaat om "sense of urgency gebieden". Voor de overige Natura 2000-gebieden is vooral van belang om te bepalen of KRW-maatregelen niet conflicteren met de Natura 2000-doelen. Ditzelfde geldt voor natuurgebieden die vallen onder de ecologische hoofdstructuur of andere gebiedsbeschermingsregimes.

Uit de notitie reikwijdte en detailniveau heeft de Commissie niet kunnen afleiden of in het MER ook aandacht zal worden besteed aan het waterketenbeleid. Uit nadere informatie leidt de Commissie af dat dit onderwerp onder het thema KRW-doelen en -maatregelen aan de orde zal komen.

Bagger

Met het thema 'bagger' wordt in de notitie reikwijdte en detailniveau bedoeld op sanering van verontreinigingen en dus niet op onderhouds- en beheersmaatregelen. De Commissie adviseert in het MER een apart thema "beheer en onderhoud watersystemen" op te nemen.

5. TOETSINGSKADER EN MILIEUASPECTEN

5.1 Toetsingskader algemeen

In het MER moeten de milieugevolgen van de relevante thema's en de alternatieven hiervoor in kaart worden gebracht. De huidige situatie inclusief autonome ontwikkeling geldt daarbij als referentie. In tabel 5.2. van de notitie reikwijdte en detailniveau is een overzicht opgenomen van de milieuaspecten en andere criteria die bij de beoordeling van alternatieven worden meegenomen. De Commissie adviseert rekening te houden met de volgende aandachtspunten:

- Het detailniveau van de beschrijving moet aangepast worden aan het detailniveau van het plan en de concreetheid van de beleidsuitspraak. Met name effecten van plannen die niet in latere procedures uitgewerkt zullen worden, moeten in het MER aan de orde komen. De notitie reikwijdte en detailniveau vermeldt dat de effectbepalingen deels kwantitatief en deels kwalitatief zullen zijn en per milieuaspect zullen leiden tot een score op een 5-puntsschaal (--/-/0/+/>++). Dit is gezien het strategische karakter van het WHP en WBP een goede keuze. Voor bepaalde aspecten zal een 3-puntsschaal (-/0/+) voldoende gedetailleerde informatie opleveren. Bij mogelijke optredende effecten op Natura 2000-gebieden zal in het kader van de passende beoordeling een meer kwantitatieve beschrijving noodzakelijk zijn.
- Tabel 5.2. van de notitie reikwijdte en detailniveau suggereert dat eenduidig vast te stellen is of effecten positief, neutraal of negatief scores, maar dat ligt niet altijd voor elk thema voor de hand. Het is daarom van belang dat in het MER transparant wordt hoe een score tot stand is gekomen en hoe deze wordt gewogen.
- Construeer op basis van alle subcriteria een beknopte lijst van geclusterde criteria of geef een beschouwing over de gewichten.
- In aanvulling op de genoemde aspecten kan er voor gekozen worden om, mede op basis van de ex-ante evaluatie KRW, een globale inschatting te presenteren van de sociale- en economische afwegingen ten aanzien van de alternatieven. Ook kan een indicatie gegeven worden van de robuustheid en flexibiliteit van de verschillende alternatieven. Hiermee worden de keuzemogelijkheden en hun consequenties voor bestuurders en burgers inzichtelijker gemaakt.

5.2 Toetsing Natura 2000-gebieden

Indien negatieve gevolgen op Natura 2000-gebieden als gevolg van activiteiten waarvoor de waterplannen het kader vormen niet kunnen worden uitgesloten, zal een passende beoordeling opgesteld moeten worden. Dit geldt ook voor voortzetting van bestaand beleid dat in het kader van de waterplannen opnieuw wordt vastgesteld. Met name voor "sense of urgency gebieden" moet worden nagegaan of op basis van de kaderstelling in de waterplannen voldaan kan worden aan de watervereisten binnen de daarvoor gestelde termijn.

Indien een passende beoordeling aan de orde is dient deze te worden opgenomen in het MER. Bij de beoordeling of er significante gevolgen zijn moeten ook cumulatieve gevolgen tengevolge van andere activiteiten worden betrokken, waaronder bestaand gebruik. Indien uit de passende beoordeling blijkt dat

significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, dan dient de zogenaamde ADC-toets¹⁰ doorlopen te worden.

Natura 2000-gebieden dienen niet alleen benadert te worden vanuit milieuperspectief, maar zijn ook van belang bij waterdoelstellingen (grondwater, waterkwaliteit) waarvoor beleid en maatregelen ontwikkeld moeten worden. Minimaal geldt dit voor de “sense of urgency gebieden”. Het buiten beschouwing laten hiervan c.q. bewust besluiten om hier niets te doen in de planperiode (tot 2015) leidt volgens de definitie van deze gebieden tot een onomkeerbaar verlies van de instandhoudingsdoelstellingen (behoud of ontwikkeling).

6. OVERIGE ADVIEZEN VOOR HET MER

Gebruik het plan-MER om de kennis en inzichten die in de voorgaande fasen zijn verzameld inzichtelijk samen te vatten.

Het verdient aanbeveling om de hoofdtekst van het MER beknopt en overzichtelijk te houden en onderbouwingen in bijlagen op te nemen. Daarnaast is het belangrijk om een zelfstandig leesbare publieksvriendelijke samenvatting te maken waarin de belangrijkste keuzemogelijkheden en de afweging hiervan helder worden gepresenteerd. Maak hierbij gebruik van een duidelijke overzichtstabel en recent, goed leesbaar kaartmateriaal (met legenda), dat de teksten inzichtelijk maakt en verduidelijkt. Neem tenminste één kaart op met daarop alle gebruikte topografische aanduidingen.

Het op te stellen toetsingskader zal toegepast worden om sturing te geven aan planuitwerkingen die in de toekomst plaats zullen vinden en te bekijken of deze voldoen aan de randvoorwaarden. Het verdient aanbeveling om in het MER aan te geven hoe de effectiviteit van dit toetsingskader geëvalueerd zal worden.

Het MER moet duidelijk maken welke leemten in kennis er zijn ten aanzien van milieuinformatie en welke consequenties deze hebben voor het besluit.

¹⁰ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Nbw respectievelijk in:

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

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemers: Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân; Dagelijks Bestuur van het Wetterskip Fryslân

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van Fryslân; Algemeen Bestuur Wetterskip Fryslân

Besluit: Vaststelling Waterhuishoudingsplan en Waterbeheerplan

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: C12.1, C15.1, C18.2, C27.3, D18.4, D19.1

Activiteit: de provincie Fryslân en het Wetterskip Fryslân werken gezamenlijk aan een nieuw waterhuishoudingsplan respectievelijk waterbeheerplan. Deze plannen vormen het kader voor het waterbeheer in de provincie Fryslân voor de komende jaren.

Betrokken documenten:

- Notitie Reikwijdte en detailniveau Fase 1: PlanMER Waterhuishoudingsplan en Waterbeheerplan Fryslân, Royal Haskoning, 5 november 2007.

In deze fase van de procedure heeft geen inspraak plaatsgevonden.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in: het Friesch Dagblad op 17 november 2007

aanvraag advies over reikwijdte en detailniveau: 28 november 2007

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 14 februari 2008

Werkwijze Commissie bij advies reikwijdte en detailniveau:

In dit advies geeft de Commissie aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het MER en met welke diepgang. De Commissie neemt hierbij de notitie reikwijdte en detailniveau als uitgangspunt.

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

drs. L. Bijlmakers

drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)

ir. L. van Nieuwenhuijze

drs. L.H.J. Verheijen (voorzitter)

drs. H.A.T.M. van Wezel

ir. Th.G.J. Witjes

Advies over de reikwijdte en het detailniveau van het milieueffectrapport Waterplannen Fryslân

De provincie Fryslân en het Wetterskip Fryslân werken gezamenlijk aan een nieuw waterhuishoudingsplan respectievelijk waterbeheerplan. Deze plannen vormen het kader voor het waterbeheer in de provincie Fryslân voor de komende jaren. Omdat de plannen het kader vormen voor (mogelijk) m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten wordt voor de vaststelling hiervan de plan-m.e.r.-procedure gevolgd.

ISBN: 978-90-421-2300-7