



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Waterbeheerplan Veluwe 2010-2015

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

27 maart 2009 / rapportnummer 2128-30



1. INLEIDING EN LEESWIJZER

In 2009 worden alle waterplannen van het rijk, provincies, waterschappen en gemeenten (gedeeltelijk) herzien. De waterplannen geven onder andere invulling aan het waterbeleid op Europees en rijksniveau, zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Het Waterschap Veluwe stelt een nieuw waterbeheerplan op voor de periode 2010-2015. Ter ondersteuning van de besluitvorming over het waterbeheerplan wordt de procedure van de milieueffectrapportage voor plannen (plan-m.e.r.) gevolgd.¹ Doordat er meerdere m.e.r.-procedures voor waterplannen gelijktijdig lopen adviseert de Commissie gelijktijdig in zes m.e.r.-procedures.² De onderlinge vergelijking van de verschillende Milieueffectrapporten is voor de Commissie aanleiding om een aantal generieke conclusies en aanbevelingen in het advies op te nemen. Deze aanbevelingen hebben betrekking op de komende generatie waterplannen in het algemeen, maar vooral op de provinciale waterplannen.

Leeswijzer

- In *hoofdstuk 2* is het oordeel over het MER voor het waterbeheerplan Veluwe kort samengevat. De Commissie beperkt zich daarbij grotendeels tot toetsing aan de wettelijke vereisten.
- In *hoofdstuk 3* geeft de Commissie een toelichting op het oordeel over het MER voor het waterbeheerplan Veluwe.
- *Hoofdstuk 4* bevat de bovengenoemde algemene beschouwing en aanbevelingen voor de toekomstige generatie waterplannen.

2. OORDEEL OVER HET MER

De Commissie is van mening dat de **essentiële informatie voor besluitvorming in het MER aanwezig** is. Het MER bevat een relatief uitgebreide beschrijving van de verschillende kaders voor het waterbeheer en van de huidige situatie in het beheersgebied. Hieruit worden opgaven voor het waterbeheerplan afgeleid, waarbij de doelstellingen vanuit de KRW en Natura 2000 een belangrijke rol spelen. Het basisalternatief bestaat vooral uit voortzetting van bestaand beleid uit stroomgebieduitwerkingsplannen (SUP's). Daarnaast is een optimalisatiealternatief ontwikkeld vanuit natuur (Natura 2000-doelen) en milieu. Het MER geeft door de vergelijking van deze alternatieven inzicht in de milieueffecten van het beleid en de mogelijkheden om deze te beïnvloeden. De analyse is echter van globaal niveau en leidt niet tot concrete keuzemogelijkheden, maar vooral tot aandachtspunten voor de nadere uitwerking van maatregelen, beleidsevaluatie en onderzoek.

¹ Zie bijlage 1 voor een overzicht van procedurele gegevens, betrokken documenten en de samenstelling van de Commissie. In bijlage 2 is een overzicht van ontvangen zienswijzen en adviezen opgenomen.

² Het gaat om plan-m.e.r.-procedures ten behoeve van de volgende waterplannen:

- Waterhuishoudingsplan en waterbeheerplan Fryslân
- Provinciaal Waterplan en drie waterbeheerplannen Noord-Brabant
- Waterbeheerplan Waterschap Veluwe
- Provinciaal Waterplan en vier waterbeheerplannen Zuid-Holland
- Provinciaal Waterplan Gelderland
- Provinciaal Waterplan en twee waterbeheerplannen Limburg

3. TOELICHTING OP HET OORDEEL

3.1 Gevolgen voor natuur

In het plan-MER is een globale kansen- en knelpuntenanalyse opgenomen voor Natura 2000-gebieden in relatie tot het waterbeheer. Daar waar het waterbeheer van invloed kan zijn op instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden is dit expliciet als uitgangspunt gehanteerd voor maatregelen in het waterbeheerplan. Daarmee wordt gewaarborgd dat maatregelen waarvoor het waterbeheerplan kaderstellend is niet tot negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden zullen leiden. De maatregelen die kunnen bijdragen aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden zijn in het waterbeheerplan nog niet concreet gemaakt. Daarvoor wordt verwezen naar de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, de uitwerking van het GGOR (Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregime) en de evaluatie van het beekherstelprogramma.

3.2 Thema's en beoordeling doelbereik en effecten

In het advies voor reikwijdte en detailniveau van het plan-MER heeft de Commissie geadviseerd om een integrale doorkijk naar de toekomst te geven, om op basis daarvan de onderlinge interactie tussen wateropgaven te kunnen bepalen. Vervolgens kunnen doelstellingen voor het waterbeheerplan worden vastgesteld, waaraan alternatieven kunnen worden getoetst. De Commissie constateert dat de integrale beschouwing vooral in de gebiedsprocessen heeft plaatsgevonden, op basis waarvan samenhangende maatregelpakketten zijn vastgesteld. Het MER maakt niet duidelijk in hoeverre rekening is gehouden met ontwikkelingen als klimaatverandering en met de relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ontwikkelingen.

In het MER worden doelen gedefinieerd vanuit een thematische benadering. Deze doelen worden beoordeeld op basis van de mogelijke interactie met de opgaven voor Natura 2000-gebieden en globaal op de mogelijke gevolgen voor milieuaspecten. Doordat de doelen niet zijn uitgewerkt naar concrete maatregelen blijft de beoordeling van milieueffecten abstract en vrijblijvend. De werkelijke milieueffecten hangen voor een groot deel af van de werkelijk te nemen maatregelen. De toegevoegde waarde van het MER is dat de globale beoordeling wel tot aandachtspunten voor de nadere uitwerking leidt.

4. ALGEMENE BESCHOUWING M.E.R. VOOR TOEKOMSTIGE WATERPLANNEN

4.1 Waterplannen en het omgevingsbeleid

Het waterbeleid bevindt zich in een overgangsfase van sectorale plannen naar water als integraal onderdeel van omgevingsplannen. Met de inwerkingtreding van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Waterwet krijgen provinciale waterplannen de status van structuurvisie. De waterplannen geven richting aan het “blauw-groene netwerk”, en leveren daarmee - als basislaag in het planningsconcept van de lagenbenadering - de onderlegger voor de provinciale structuurvisies c.q. omgevingsplannen. Dit houdt in dat de waterplannen onderdeel gaan uitmaken van een integrale benadering, waarbij de verschillende aspecten van het waterbeheer nadrukkelijk afgestemd worden met andere beleidsvelden. In de meeste gevallen gaan de huidige (provinciale) waterplannen nog vooral uit van wateropgaven voor de planperiode, die via gebiedsprocessen zijn uitgewerkt (zie § 4.2).

Voor de volgende generatie waterplannen (al of niet als onderdeel van het omgevingsplan) zal een visie op het waterbeleid- en beheer voor de lange termijn van belang zijn, aangezien:

1. de belangrijkste kaders voor het (regionale) waterbeheer (KRW, NBW, Nationaal Waterplan, Natura 2000) ook uit gaan van een lange termijn perspectief;³
2. ontwikkelingen als klimaatverandering en duurzame ontwikkeling op lange termijn steeds meer bepalend worden voor het waterbeheer.

De volgende beleidscyclus zou derhalve moeten beginnen met het ontwikkelen van een strategische langetermijnvisie vanuit het waterbeleid als onderdeel van het omgevingsbeleid. Daarvoor is onder andere visievorming op stroomgebiedniveau nodig, door de rijksoverheid en door provincies in samenwerking met de waterschappen en gemeenten.⁴ De langetermijnvisie zal tot stand moeten komen op basis van een brede afweging van belangen en doelstellingen, waaronder (inter)nationale en provinciale waterdoelstellingen. De belangenafweging maakt de interactie (kansen en knelpunten) tussen waterbeheer en andere beleidsvelden⁵ zichtbaar. De langetermijnvisie vormt het kader voor de (thematische) gebiedsprocessen en de volgende generatie(s) waterplannen, zo mogelijk als integraal onderdeel van de omgevingsplannen.⁶

³ De komende jaren zullen het rijk en regionale partijen voor de rijkswateren en direct daaraan gerelateerde regionale wateren ook al werken aan langetermijn visievorming in het kader van het Deltaprogramma en de EU-richtlijn overstromingsrisico's.

⁴ Een gezamenlijke aanpak van provincies en waterschappen bij het opstellen van de waterplannen - zoals bij de huidige plannen voor Fryslân, Brabant, Zuid-Holland en Limburg - is daarvoor een goede basis. In een aantal gevallen bevatten de provinciale waterplannen al een aanzet voor een langetermijnvisie, vooral ingegeven vanuit de KRW.

⁵ Zoals natuur, landbouw, wonen, werken, infrastructuur, recreatie.

⁶ Vanwege het kaderstellende karakter voor gebiedsprocessen dient deze visie uiterlijk in 2012 gereed te zijn. De gebiedsprocessen volgen in 2013, ontwerpplannen in 2014 en inspraak en definitieve plannen in 2015.

4.2 Gebiedsprocessen, waterplannen en m.e.r.

Voor de huidige generatie waterplannen is de m.e.r.-procedure gestart, nadat in de gebiedsprocessen⁷ al een belangenafweging (vaststelling van doelen en maatregelpakketten) had plaatsgevonden. Het “participatieve gebiedsproces” is een succesvolle methode gebleken om “bottom up” voor een aantal thema’s een afweging van de verschillende belangen en (bestuurlijk) draagvlak voor maatregelen te verkrijgen. Het milieubelang heeft daarin een belangrijke plek gehad: aanleiding en doel van de plannen zijn voor een belangrijk deel al georiënteerd op het oplossen of voorkómen van milieuproblemen (tegengaan overstroming, wateroverlast, watertekort, verdroging natuurgebieden e.d.).

In het MER voor de waterplannen is als gevolg van het doorlopen proces weinig ruimte overgebleven voor (integrale) visievorming en alternatievenontwikkeling en –afweging.⁸ Het MER beperkt zich in hoofdzaak tot de milieubeoordeling van het resultaat van de gebiedsprocessen. De rol die het milieubelang heeft gespeeld in de keuzes voor (fasering van) maatregelen is niet transparant gemaakt⁹. Bovendien heeft het MER weinig samenhang aangebracht tussen de verschillende aspecten van het waterbeheer en andere beleidsvelden, inclusief mogelijke synergie dan wel ongewenste afwenteling daartussen. Dit was voor een breder inzicht in de milieugevolgen wenselijk geweest, omdat de gebiedsprocessen over het algemeen thematisch van opzet waren.

De Commissie merkt op dat de in een aantal provincies gehanteerde werkwijze van gezamenlijke planvorming wel geleid heeft tot een (procesmatige) meerwaarde. Met name het gezamenlijk ontwikkelen van maatregelen, het in onderling overleg maken van keuzes en stellen van prioriteiten in de gebiedsprocessen is als waardevol ervaren. Daarmee is tevens een basis gelegd voor het opstellen van de eerder genoemde strategische langetermijnvisie. Door in de toekomst in de gebiedsprocessen de opstelling van het MER te laten “meelopen” kunnen de gemaakte keuzes in relatie tot het milieubelang expliciet aandacht krijgen. Het MER kan dan, naast de milieubeoordeling van het plan, ook inzicht geven in de overwegingen en alternatieven die tijdens het keuzeproces een rol hebben gespeeld (zie § 4.3).

4.3 M.e.r. voor toekomstige waterplannen

De Commissie verwacht dat m.e.r. kan helpen in het toekomstige planproces. Niet alleen voor de toetsing van het beleid achteraf, maar vooral ook in het proces van integrale planvorming. Volgens de Commissie kan m.e.r.¹⁰ vooral belangrijke meerwaarde hebben voor provinciale (water)plannen, omdat daarin keuzes worden gemaakt met mogelijk belangrijke milieugevolgen.

⁷ Dat geldt in ieder geval voor de maatregelen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water (KRW). In de meeste gevallen hadden de waterschappen en gemeenten het voortouw in het KRW-gebiedsproces, met de provincies in een meer adviserende rol. In enkele regio’s hebben ook belangenorganisaties deelgenomen, zoals LTO en natuur- en milieuorganisaties.

⁸ Daarbij kan ook mee spelen dat de waterplannen op verschillende bestuursniveaus gelijktijdig moesten worden opgesteld.

⁹ In de gebiedsprocessen zijn bijvoorbeeld al mogelijke maatregelen afgevallen op grond van significante schade aan bepaalde functies of een te gering positief effect.

¹⁰ M.e.r. kan daarbij ook ingericht worden als duurzame ontwikkelingsbeoordeling. Bijvoorbeeld door het toepassen van het afwegingskader dat hiervoor ontwikkeld is in de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling (NSDO). De beoordeling beoogt voor elk van de cellen van de zogenaamde 3x3-matrix informatie te leveren: “People, Planet, Profit” en “Hier en nu, later en elders”. In een aantal m.e.r.-procedures voor waterplannen is al een beoordelingskader gehanteerd dat gebaseerd is op de principes van duurzame ontwikkeling.

De genoemde langetermijnvisie bepaalt de opgaven¹¹ en bandbreedte voor de gebiedsprocessen en de waterplannen/omgevingsplannen.¹² In de gebiedsprocessen kunnen alternatieve maatregelpakketten met een verschillende focus (bijvoorbeeld vanuit natuur, klimaatbestendigheid) of fasering met elkaar worden vergeleken. M.e.r. kan in dit stadium worden ingezet om objectieve informatie te verzamelen (en te presenteren) over de milieueffecten en het doelbereik van de alternatieven in onderlinge samenhang. Inspraak en advies in dit stadium kan helpen om vroegtijdig inzicht te krijgen in de consequenties van en het draagvlak voor bepaalde keuzes. De keuzes uit de gebiedsprocessen worden in de waterplannen of omgevingsplannen verankerd. In het bijbehorende MER moeten deze keuzes worden onderbouwd vanuit het milieubelang. Voor (pakketten van) maatregelen waarvan de milieueffecten niet op voorhand duidelijk zijn kan het MER fungeren als een gevoeligheidsanalyse met het oog op de nadere uitwerking van maatregelen. Het MER geeft informatie over de kansen en risico's waarmee bij de verdere uitwerking rekening moet worden gehouden. Het MER geeft behalve inzicht in de milieueffecten ook inzicht in het doelbereik op de KRW-doelstellingen en watercondities voor de Natura 2000-doelen. Daarmee kan worden gesignaleerd welke knelpunten er zijn en welke (generieke) maatregelen nodig zijn. Eventuele fasering of verlaging van de doelstellingen kan op basis hiervan worden onderbouwd.

Ook al tijdens de ontwikkeling van de langetermijnvisie kan een m.e.r.-aanpak helpen bij de belangenafweging en bestuurlijke keuzes. Deze kan gebruikt worden om systematisch en objectief informatie te verzamelen en daarmee de gevolgen van te maken keuzes en de consequenties daarvan voor het vervolgproces vroegtijdig inzichtelijk te maken.

¹¹ De referentie voor opgaven voor de waterplannen zou een "integrale watersysteemrapportage" moeten zijn, vergelijkbaar met de bestaande KRW-karakteriseringsrapportage en regionale watersysteemrapportages.

¹² In de gebiedsprocessen zou het dan niet alleen moeten gaan om de opgaven vanuit de KRW, maar ook om bijvoorbeeld waterkwantiteitsopgaven (wateroverschotten, waterberging, watertekort), de waterbodempogave, de (grond)watergerelateerde opgave voor natuur (Natura 2000, EHS), de belevingswaarde en gezondheidsaspecten.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemer: Dagelijks Bestuur van het Waterschap Veluwe

Bevoegd gezag: Algemeen Bestuur van het Waterschap Veluwe

Besluit: Vaststelling Waterbeheerplan 2010-2015

Activiteit: Het Waterschap Veluwe stelt een nieuw waterbeheerplan op voor de periode 2010-2015. Het waterbeheerplan vormt het kader voor het integrale waterbeleid en maatregelen die daaruit voortvloeien binnen het beheersgebied van het Waterschap.

Betrokken documenten:

- Plan-MER voor Waterplan Veluwe 2010 t/m 2015, 17 december 2008.
- Ontwerp Waterbeheersplan Veluwe 2010 t/m 2015, 18 december 2008.

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Dit advies verwijst naar een reactie als die nieuwe inzichten naar voren brengt over specifieke lokale milieustandigheden of te onderzoeken alternatieven. Een overzicht van de zienswijzen en adviezen is opgenomen in bijlage 2.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in De Stentor van 28 juni 2008

aanvraag advies over reikwijdte en detailniveau: 20 juni 2008

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 18 september 2008

kennisgeving MER in De Stentor van januari 2009

aanvraag toetsingsadvies: 16 januari 2009

ter inzage legging MER: 22 december 2008 tot en met 17 februari 2009

toetsingsadvies uitgebracht: 27 maart 2009

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing inventariseert de Commissie eerst of er tekortkomingen zijn in het voldoen aan de (vooraf) gestelde eisen. Vervolgens beoordeelt de Commissie de ernst van de eventuele tekortkomingen. Daarbij staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een voldoende plaats te geven bij de besluitvorming. Is dat naar haar mening niet het geval dan signaleert de Commissie dat er sprake is van een zogenoemde 'essentiële tekortkoming'. De Commissie adviseert dan dat die informatie alsnog beschikbaar komt, alvorens het besluit wordt genomen. Overige tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. Deze werkwijze impliceert dat de Commissie zich in het advies tot hoofdzaken beperkt en niet ingaat op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Samenstelling van de werkgroep:

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

drs. L. Bijlmakers

dr.ir. G. Blom (voorzitter)

drs. P.J. Jongejans (secretaris)

ir. K.A.A. van der Spek

ir. Th.G.J. Witjes

BIJLAGE 2: Lijst van zienswijzen en adviezen

1. RGV Holding B.V., Arnhem
2. Gelderse Milieufederatie, Arnhem
3. Gemeente Apeldoorn, Apeldoorn
4. Maatschap Breukink, Brummen
5. Nederlandse Melkvee Vakbond, Ingen
6. LTO Noord afdeling Salland, Luttenberg
7. Natuurmonumenten, 's Graveland
8. Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging, Druten
9. Stichting Cortenoever, Brummen
10. Watersportverbond, Nieuwegein
11. Stichting tot behoud van de Veluwe Sprengen en Beken, Vorchten
12. VEMW, Woerden
13. Landgoed Tongeren, Maarn
14. Geldersch Landschap & Geldersche Kastelen, Arnhem
15. Van Landschot Nannenga Naus Rentmeesters namens Stichting Sandberg van Leuvenum, Wijchen
16. Staatsbosbeheer, Deventer
17. Nederlandse Akkerbouw Vakbond, Noordhoek
18. Waterschap Rivierenland, Tiel
19. LTO Noord, Deventer
20. Vitens, Arnhem
21. W. van Wijhe, Oosterwolde
22. College van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland, Arnhem

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Waterbeheerplan Veluwe 2010-2015

In 2009 worden alle waterplannen van het rijk, provincies, waterschappen en gemeenten (gedeeltelijk) herzien. De waterplannen geven onder andere invulling aan het waterbeleid op Europees en Rijksniveau, zoals de Kaderrichtlijn Water en het Nationaal Bestuursakkoord Water. Het Waterschap Veluwe stelt een nieuw waterbeheerplan op voor de periode 2010-2015. Ter ondersteuning van de besluitvorming over het waterbeheerplan wordt de procedure van de milieueffectrapportage voor plannen gevolgd.

ISBN: 978-90-421-2654-1



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

