



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Waterbeheerplan Aa en Maas

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

25 februari 2015 / rapportnummer 2871-26



1. Oordeel over het Milieueffectrapport (MER)

Het Waterschap Aa en Maas stelt een nieuw waterbeheerplan op voor de periode 2016 tot 2021. In dit plan wordt vastgesteld welke doelen het waterschap zich stelt voor de planperiode op het gebied van waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit en welke maatregelen daartoe genomen zullen worden. Voor de te maken strategische keuzes in het waterbeheerplan wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen. Het Algemeen Bestuur van het waterschap is het bevoegd gezag in deze procedure. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

De Commissie is van oordeel dat het MER de essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over het waterbeheerplan waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen. Het MER is overzichtelijk en voorzien van duidelijke tabellen en figuren die de tekst goed ondersteunen. De referentiesituatie, alternatieven en effecten zijn zowel in het MER als in de samenvatting helder en beknopt beschreven en goed onderbouwd. Meer detailinformatie is opgenomen in bijlagen bij het MER.

In het MER zijn vier alternatieve beleidsrichtingen voor het waterbeheerplan onderzocht, uitgaande van een verschillend(e) ambitieniveau en prioriteitstelling. Met deze alternatieven wordt de afwegingsruimte voor het waterschap verkend. De Commissie constateert dat niet alle alternatieven geheel realistisch zijn. In sommige gevallen wordt bewust afgeweken van normen en (bestuurlijke) afspraken, zonder dat de 'hardheid' van deze normen en afspraken duidelijk is aangegeven. Het doelbereik (de mate waarin alternatieven aan gestelde doelen voldoen) is niet per alternatief in beeld gebracht. Hierdoor is lastig een beeld te krijgen van de consequenties van het niet voldoen aan gestelde normen en bestuurlijke afspraken. De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over het Waterbeheerplan de hardheid van wettelijke normen² en bestuurlijke afspraken te verduidelijken en aan te geven hoe wordt omgegaan met mogelijke consequenties van het niet voldoen daaraan.

De Commissie constateert dat de Passende beoordeling op hoofdlijnen inzichtelijk maakt onder welke voorwaarden (significante) negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden uitgesloten kunnen worden, maar dat desondanks wordt aangekondigd dat vervolgstappen mogelijk toch noodzaken tot nader onderzoek naar mitigerende maatregelen. Gezien het abstractieniveau van de beleidsuitspraken vindt de Commissie dat de Passende beoordeling voldoende informatie bevat. De Commissie adviseert de schijnbare tegenstrijdigheid bij de besluitvorming nader uit te leggen en inzicht te geven in de vervolgstappen.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze enkele aandachtspunten voor het vervolgtraject.

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

² inclusief normen in provinciale verordeningen en stroomgebiedsbeheerplannen

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Alternatieven

In het MER is een viertal strategische alternatieven uitgewerkt en vergeleken met een referentiesituatie. Voor de referentiesituatie is uitgegaan van voortzetting van het huidige beleid, met een realistisch plafondbedrag³ voor jaarlijkse investeringen. Deze referentie is over het algemeen helder gedefinieerd en in § 2.2. van het MER uitgebreid toegelicht. Niet geheel duidelijk is in hoeverre het beregeningsbeleid, waarover een convenant met diverse partijen is ondertekend, tot de referentiesituatie of tot het voornemen wordt gerekend. Het beregeningsbeleid wordt niet expliciet genoemd in de vier alternatieven, maar is wel onderdeel van het voorkeursalternatief (p.33). In bijlage 2 wordt het beregeningsbeleid genoemd als onderdeel van de referentiesituatie.

De vier alternatieven beogen de afwegingsruimte voor het Waterschap in beeld te brengen voor aanpassing van het beleid en het stellen van prioriteiten. De strategische alternatieven vormen in zekere zin de ‘hoeken van het speelveld’ van deze afwegingsruimte. Daarbij kan alternatief 1 worden beschouwd als het “minimum” en alternatief 4 als het “maximum”. De alternatieven bestaan uit bouwstenen, die in het MER overzichtelijk en uitgebreid zijn beschreven. De meerwaarde daarvan is onder andere dat voor verschillende wateropgaven (bijvoorbeeld aanpak wateroverlast, verbeteren waterkwaliteit, beekherstel) gezocht kan worden naar de optimale beleids optie. Het voorkeursalternatief bestaat dan ook uit een combinatie van elementen van de verschillende alternatieven.

De Commissie plaatst bij de alternatieven de volgende kanttekeningen:

- Het onderscheid tussen de alternatieven wordt onder andere gemaakt op basis van de mate waarin wordt voldaan aan wettelijke eisen en normen en aan bestuurlijke afspraken. Dit geldt vooral voor alternatief 1 (“alleen wettelijke taken waar het Waterschap niet onder uit kan”) en alternatief 4 (“het op tijd na komen van alle wetten, kaders en bestuurlijke afspraken”). Dit onderscheid is niet altijd helder, omdat de *hardheid* van de verschillende kaders niet in alle gevallen duidelijk is beschreven. De omschrijving van alternatief 4 wekt de suggestie dat bij de andere alternatieven niet aan wettelijke eisen wordt voldaan. De hardheid van de verschillende kaders en de consequenties van het niet voldoen aan deze kaders zijn van belang voor de besluitvorming, omdat deze bepalend zijn voor de afwegingsruimte die het waterschap in de praktijk heeft.
- In § 2.3 wordt gesteld dat alle alternatieven reële mogelijkheden vormen, maar dit blijkt in de praktijk genuanceerder te liggen. Een keuze voor alternatief 1 betekent dat aan verschillende normen en bestuurlijke afspraken (onder andere provinciale omgevingsverordening en Kaderrichtlijn water/stroomgebiedsbeheerplan) niet voldaan wordt. Alternatief 4 aan de andere kant wordt binnen de begroting van het Waterschap ook als niet haalbaar gezien. De Commissie constateert dat alle alternatieven reële elementen/bouwstenen bevatten, maar dat niet alle alternatieven integraal als realistisch kunnen worden beschouwd.

³ Hiermee wordt bedoeld op het vigerend financieel beleid, dat het is vastgesteld door het Dagelijks Bestuur van het waterschap.

2.2 Effectbeoordeling

2.2.1 Algemeen

De effecten van de strategische alternatieven zijn over het algemeen duidelijk per bouwsteen beschreven en goed onderbouwd in het MER en (in meer detail) in bijlage 2.⁴ Ook in de samenvatting is de effectbeschrijving goed beargumenteerd. Het gebruik van tabellen en heldere figuren zorgt ervoor dat gemakkelijk een goed overzicht van keuzemogelijkheden (alternatieven) en consequenties (effecten) kan worden verkregen.⁵

Voor sommige thema's is het onderscheid tussen de gehanteerde criteria niet erg scherp, waardoor er een kans is dat bepaalde effecten 'dubbel geteld' worden. Dit lijkt vooral het geval bij het thema wateroverlast. Effecten daarop komen aan bod bij 'veilig en bewoonbaar', maar zijn ook onderdeel van het criterium Adaptatie klimaatverandering ('voldoende water').

In het MER wordt tevens ingegaan op het verschil in kosten en opbrengsten waartoe de alternatieven leiden. Deze beoordeling kan van waarde zijn voor de besluitvorming. In het MER wordt op p. 25–27 onderscheid gemaakt in kapitaallasten, goederen en diensten en personeelslasten, die verder zijn uitgewerkt in § 9 van bijlage 2. De beschrijving van deze posten is vrij technisch en lijkt weinig relevant voor de vergelijking van alternatieven. Voor het onderscheid tussen de alternatieven zijn vooral de investeringskosten van belang. Dit onderscheid komt het meest duidelijk tot uitdrukking in de figuur op p. 4 van de samenvatting.

2.2.2 Doelbereik en juridische haalbaarheid

Bij de thema's Natuurlijk water en Schoon water zijn de alternatieven beoordeeld aan de hand van een aantal criteria, maar niet op basis van de doelstellingen die voor (een deel van) het watersysteem gelden, onder andere op grond van de Kaderrichtlijn Water (KRW). In § 3.3 (toetsen aan normen) is wel op dit doelbereik ingegaan, maar het onderscheid tussen de alternatieven wordt daarmee niet direct duidelijk. Wel duidelijk uit deze paragraaf is dat de chemische en ecologische KRW-doelen waarschijnlijk bij geen van de alternatieven in deze planperiode (en met alternatieven 1, 2 en 3 ook niet in 2027) worden gehaald. Bijlage 2 bevat daarover meer gedetailleerde informatie.

Bij het thema risico's wordt het criterium juridische haalbaarheid benoemd. Hierbij wordt gesteld dat alle alternatieven voldoen aan wettelijke basisprincipes. Dit lijkt in strijd te zijn met § 3.3 (toetsen aan normen), waarin wordt vermeld dat er enkele specifieke uitzonderingen zijn waar dat niet voor geldt. In tabel 5 op blz. 30 worden de risico's expliciet benoemd (onder andere wateroverlast). De alternatieven zijn niet beoordeeld op het risico van afwijken

⁴ De Commissie merkt op dat in het MER diverse verwijzingen zijn opgenomen naar onjuiste hoofdstuk- en paragraafnummers (hoofdstuk 7, waar bijlage 2 wordt bedoeld).

⁵ De Commissie merkt op dat de tabellen op p. 38 en 39 van het MER verwarrend kunnen werken, doordat de scores niet onder de juiste alternatieven staan.

normen. Gesteld wordt dat het waterschap in voorkomende gevallen in gesprek gaat met de partij die deze normen stelt. Het is niet direct duidelijk welke uitzonderingen dit zijn en hoe groot de kans is dat de bedoelde partijen akkoord gaan met afwijking van deze normen. Dit is wel relevant voor de beoordeling van de (juridische) haalbaarheid van de alternatieven, onder andere omdat in alternatief 1 bewust van de normen wordt afgeweken die in een provinciale verordening zijn vastgelegd.

- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over het Waterbeheerplan:
 - de hardheid van wettelijke normen en bestuurlijke afspraken nader toe te lichten;
 - te analyseren welke consequenties het niet voldoen aan deze normen of afspraken heeft;
 - op basis hiervan keuzes waarbij niet aan normen en afspraken wordt voldaan nader te motiveren en aan te geven hoe met de consequenties daarvan in de planperiode zal worden omgegaan.

2.2.3 Natuur/Passende beoordeling

Het MER gaat in op de mogelijke effecten van de alternatieven op Natura 2000-gebieden en op beschermde soorten. De effectbeoordeling voor Natura 2000-gebieden is (mede) gebaseerd op een Passende beoordeling, die als bijlage bij het MER is opgenomen (bijlage 4).

De Passende beoordeling bevat voor het voorkeursalternatief een analyse van de beleidsuitspraken en maatregelen die mogelijk tot effecten op Natura 2000-gebieden kunnen leiden. Voor de beoordeling is een 'stoplicht'-methode gehanteerd: groen betekent dat geen of een positief effect optreedt, oranje dat mogelijk negatieve effecten optreden en rood dat (vrijwel) zeker negatieve effecten optreden. Voor een aantal maatregelen geldt dat mogelijk tijdelijke of permanente negatieve effecten kunnen optreden (oranje).

Uit de beoordeling blijkt niet op welke instandhoudingsdoelstellingen een effect kan optreden. Gesteld wordt dat op voorhand nog niet duidelijk is welke maatregelen genomen zullen worden en op welke locatie(s). Daardoor is de aard en omvang van mogelijke effecten nog onzeker. Wel is aangegeven dat onder bepaalde voorwaarden negatieve effecten uitgesloten kunnen worden. Deze voorwaarden zijn in tabel 2 van de Passende beoordeling benoemd.

Vervolgens is geconcludeerd dat voor de onderdelen van het voorkeursalternatief waarvan nog onzeker is of negatieve effecten zullen optreden een nadere effectbeoordeling nodig is op het moment dat deze maatregelen zijn uitgewerkt. Daarbij wordt niet uitgesloten dat als-nog mitigerende maatregelen nodig zijn om significante gevolgen te voorkomen of dat de ADC-toets doorlopen zal moeten worden. Dit lijkt tegenstrijdig met de eerdere conclusie dat negatieve effecten onder voorwaarden zijn uit te sluiten. In het geval dat deze voorwaarden onderdeel zijn van het besluit zouden significante gevolgen immers uitgesloten moeten zijn.

Gezien het abstractieniveau van de maatregelen die in het waterbeheerplan zijn opgenomen is de Commissie van oordeel dat de Passende beoordeling voldoende informatie bevat voor de besluitvorming, omdat duidelijk is onder welke voorwaarden significante gevolgen zijn uit te sluiten. Op het moment dat maatregelen concreter worden uitgewerkt zal beoordeeld moeten worden of aan deze in Passende beoordeling genoemde voorwaarden is voldaan of

dat alsnog een afweging moet worden gemaakt waarvoor nader onderzoek naar de effecten op Natura 2000-gebieden nodig is.

- De Commissie adviseert om bij besluitvorming over het waterbeheerplan aan te geven:
 - in hoeverre de bovengenoemde voorwaarden in het waterbeheerplan zullen worden opgenomen;
 - voor welke (type) maatregelen op grond daarvan een mogelijk risico op (significante) gevolgen voor Natura 2000-gebieden resteert;
 - welke instandhoudingsdoelstellingen daarbij potentieel in het geding kunnen zijn en of sprake is van een behoud- of verbeterdoelstelling;
 - aan te geven hoe hier in het vervolgtraject, bij verdere uitwerking van maatregelen, mee zal worden omgegaan.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Waterschap Aa en Maas (Dagelijks bestuur)

Bevoegd gezag: Waterschap Aa en Maas (Algemeen bestuur)

Besluit: Vaststellen Waterbeheerplan 2016–2021

Categorie Besluit m.e.r.:

plan–m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: het Waterbeheerplan is kaderstellend voor het beleid van het waterschap voor onder andere waterveiligheid, wateroverlast, watertekort en waterkwaliteit.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in Waterschapsblad van: 15 januari 2014 en op www.overheid.nl

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 15 januari t/m 13 februari 2014

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 15 januari 2014

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 25 februari 2014

kennisgeving MER in Waterschapsblad van: 12 januari 2015

ter inzage legging MER: 12 januari 2015 tot en met 23 februari 2015

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 10 december 2014

toetsingsadvies uitgebracht: 25 februari 2015

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:

ir. J.G.A. Coppes

drs. G.B. Dekker

mr. F.W.R. Evers (voorzitter)

drs. P.J. Jongejans (secretaris)

ir. M.L. Verspui

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.

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:

- Plan MER Waterbeheerplan 2016–2021, juli 2014
- Ontwerp Waterbeheerplan 2016–2021

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Waterbeheerplan Aa en Maas

ISBN: 978-90-421-4075-2



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

