

PKB Derde Nota Waddenzee

**Advies over de reikwijdte van de Strategische
Milieubeoordeling**

28 april 2005 / rapportnummer 1543-74



commissie voor de milieueffectrapportage

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordering en Milieubeheer
Directoraat-Generaal Ruimte
Directie Nationaal en Internationaal Beleid
Water en Groen
Postbus 30940
2500 GX DEN HAAG

uw kenmerk
NIB/2005003160

uw brief
9 maart 2005

ons kenmerk
1543-75/Do/aa

onderwerp
Advies over de reikwijdte Strategische
Milieubeoordeling PKB Derde Nota Wad-
denzee

Doorkiesnummer
(030) 234 76 66

Utrecht,
28 april 2005

Geachte minister,

Met bovengenoemde brief stelde u de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid een advies uit te brengen over de reikwijdte Strategische Milieubeoordeling PKB Derde Nota Waddenzee.

Overeenkomstig uw verzoek bied ik u hierbij het advies van de Commissie aan.

De Commissie hoopt met haar advies een constructieve bijdrage te leveren aan de besluitvorming. Zij zal graag vernemen hoe u gebruik maakt van haar aanbevelingen. Dit houdt in dat de Commissie graag nadere informatie over het vervolg van dit project krijgt toegestuurd.

Hoogachtend,

dr. ir. G. Blom
Voorzitter van de werkgroep
Strategische Milieubeoordeling PKB Derde
Nota Waddenzee

Advies over de reikwijdte
van de Strategische Milieubeoordeling PKB Derde Nota
Waddenzee

Advies op grond van artikel 6 van de Europese richtlijn voor de beoordeling
van de milieugevolgen van bepaalde plannen en programma's

uitgebracht aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer door de Commissie voor de milieueffectrapportage; namens deze

de werkgroep Strategische Milieubeoordeling PKB Derde Nota Waddenzee,

de secretaris



ir. F.D. Dotinga

de voorzitter



dr. ir. G. Blom

Utrecht, 28 april 2005

1. INLEIDING

Het kabinet heeft het voornemen deel 3 van de Planologische Kernbeslissing (PKB) over de Derde Nota Waddenzee aan te passen. Op deze PKB is de Europese Richtlijn Strategische Milieubeoordeling (SMB)¹ van toepassing, omdat er sprake is van planonderdelen die:

- kaderstellend zijn voor komende projecten;
- significante gevolgen kunnen hebben voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden.

De SMB zal uitgevoerd worden in de vorm van een op te stellen milieuraapport.

Bij brieven van 9 resp. 31 maart 2005 is de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen milieuraapport². De kennisgeving van de strategische milieubeoordeling heeft gestaan in Staatscourant nr. 59 d.d. 24 maart 2005³.

Dit advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r. – verder aangeduid als ‘de Commissie’⁴.

De Commissie heeft hierbij de volgende documenten betrokken:

- *concept Reikwijdte en Detailniveau Strategische Milieubeoordeling Aangepast deel 3 PKB Derde Nota Waddenzee* (d.d. 23 maart 2005) (verder ‘reikwijdtenotitie’ genoemd)⁵;
- *Deel 3 PKB Derde Nota Waddenzee* (november 2001);
- *Brief ministers VROM, EZ en LNV nr. 29 684* (28 juni 2004)⁶.

Op 11 april 2005 heeft een oriënterend overleg plaatsgevonden tussen de projectleiders PKB en SMB en de Commissie, waarin:

- op een aantal inhoudelijke punten een mondelinge toelichting is gegeven;
- aan de orde is gekomen over welke documenten de Commissie zou moeten adviseren⁷.

Omdat de Commissie voortbouwt op de reikwijdtenotitie dient dit advies gelezen te worden in aanvulling daarop. Het herhaalt dus niet de onderdelen die naar het oordeel van de Commissie voldoende zijn aangeduid in de reikwijdtenotitie.

¹ Het gaat om de Europese Richtlijn 2001/42/EG, die per 21 juli 2004 van kracht is. De Nederlandse implementatie zal waarschijnlijk in 2005 plaatsvinden. Tot die tijd is de Europese regelgeving bepalend.

² Zie bijlagen 1 en 1a.

³ Zie bijlage 2.

⁴ Zie voor de samenstelling bijlage 3.

⁵ Als bijlagen bij de reikwijdtenotitie zijn ook de notities *Samenloop tussen SMB en PB* en *Werkwijze Passende Beoordeling* beschikbaar gesteld.

⁶ Dit is de kabinetsreactie op het eindrapport *Ruimte voor de Wadden* (maart 2004) van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (Commissie Meijer) en het is in feite de aanzet tot aanpassing van de PKB van een voorgaand kabinet.

⁷ Zie verder paragraaf 3.2 van dit advies, waarin de Commissie aangeeft dat zij haar opdracht breder heeft opgevat dan advisering over de SMB sec.

2. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES

Het centrale streven van de SMB is om zinvolle uitspraken te kunnen doen over de relatie tussen afbouw resp. continuering resp. uitbreiding van activiteiten en de ecologische en landschappelijke effecten ervan. Op grond van die uitspraken kunnen vervolgens keuzen gemaakt worden.

De Commissie is van mening dat in het milieuraapport voor de PKB in ieder geval de volgende punten aan de orde moeten komen:

1. Een verduidelijking van het toetsingskader van de tweeledige hoofddoelstelling van de PKB: bescherming/ontwikkeling van natuur en behoud van openheid. Bij bescherming van natuur behoren de instandhoudingsdoelstellingen conform de natuurbeschermingswetgeving centraal te staan. Bij behoud van openheid gaat het om gebruiksfuncties binnen het plangebied en om structuurbepalende ruimtelijke kenmerken.
2. Een overzicht:
 - welke activiteiten een positieve bijdrage leveren aan deze hoofddoelstelling;
 - welke activiteiten er mogelijk een negatieve invloed op hebben, de mate van invloed en de beperkingen of randvoorwaarden die er mogelijk zijn om deze te beperken;
 - welke activiteiten er geen invloed op hebben.
3. Welke activiteiten nog een passende beoordeling behoeven volgens de natuurbeschermingswetgeving omdat niet met redelijkheid zeker is dat ze geen significante gevolgen hebben voor kwalificerende habitats en/of soorten⁸. Geef daarbij aan welke aard deze gevolgen zouden kunnen hebben: mechanisme waarop effect zich voordoet, omvang van effect, schaalniveau door beïnvloeding, periodiciteit, herstelduur.

3. DOELEN, EINDPRODUCT(EN) EN HET COMMISSIE-ADVIES

3.1 Hoofddoelstelling PKB, doel SMB

De PKB bevat volgens de documenten veelal richtinggevende, minder concrete beleidsuitspraken over een scala aan activiteiten. Centraal in de PKB staat de hoofddoelstelling *“de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap”*. Dit is een dubbeldoel: ecologie en landschap.

Het doel van de SMB zal moeten bestaan uit het inzicht bieden in⁹:

- welke activiteiten een positieve bijdrage leveren aan deze hoofddoelstelling;
- welke activiteiten er mogelijk een negatieve invloed op hebben en de mate van invloed;
- welke activiteiten er geen invloed op hebben.

⁸ Het gaat om stap 1 van de habitattoets; zie o.a. bijlage 5 van dit advies waar dit indicatieve begrippenkader wordt behandeld.

⁹ Zie ook het schema in bijlage 4 waarin de Commissie visueel heeft weergegeven hoe ze de relatie tussen SMB, habitattoets en eventueel m.e.r. voor afzonderlijke activiteiten ziet.

Van de activiteiten die de hoofddoelstelling negatief beïnvloeden dient bovendien duidelijk te worden:

- op welke mechanismen dat plaatsheeft en in welke mate;
- welke beperkingen of randvoorwaarden er mogelijk zijn om deze negatieve beïnvloeding – onderling of in samenhang – te beperken.

3.2 Eindproduct(en) en het Commissie-advies

De projectorganisatie heeft – zo is gebleken tijdens het oriënterend overleg – ervoor gekozen om aparte documenten op te stellen voor de SMB resp. voor de habitattoets¹⁰. Men beoogt deze documenten bij het aangepaste deel 3 van de PKB te voegen als onderbouwing. De Commissie is gevraagd om te adviseren over de reikwijdte en het detailniveau van de SMB.

De Commissie meent echter dat beide beoordelingssporen zo nauw met elkaar zijn verweven dat deze niet los van elkaar kunnen worden gezien. Dit zowel vanwege de hoofddoelstelling voor de Waddenzee, als vanwege het feit dat toetsing aan de natuurbeschermingswetgeving doorslaggevend zal zijn voor het daadwerkelijk doorgang vinden van beoogde activiteiten in het plangebied. Het verdient dus de voorkeur beide beoordelingen te integreren in één document. Integratie van deze documenten vergroot naar de mening van de Commissie tevens het nut ervan voor de besluitvorming.

De Commissie heeft haar opdracht daarom breder opgevat dan advisering over de reikwijdtenotitie sec. Het advies gaat ook in op (elementen van) de habitattoets.

4. BELEIDSVOORNEMEN, KADERS EN ALTERNATIEVEN

4.1 Nieuw beleidsvoornemen: completeren en concretiseren

Deel 3 van de PKB uit november 2001 tezamen met de kabinetsbrief van 28 juni 2004 over aanpassing van de PKB kunnen beschouwd worden als het nieuwe beleidsvoornemen. Merendeels in grote lijnen en abstract, soms in detail, presenteert het kabinet in deze brief haar beleidswijzigingen ten opzichte van die van een voorgaand kabinet. Deze wijzigingen nopen tot aanpassing van de PKB. Meest opvallend en concreet zijn:

- de beëindiging van de mechanische kokkelvisserij (reeds geëffectueerd);
- het mogelijk maken van gaswinning middels een rijksprojectenprocedure (inmiddels is de m.e.r.-procedure in gang gezet¹¹).

In de reikwijdtenotitie wordt slechts ingegaan op een zevental kaderstellende uitspraken voor latere mogelijke m.e.r.(-beoordelings)plichtige activiteiten.

¹⁰ Dit in tegenstelling tot hetgeen de reikwijdtenotitie suggereert, bijvoorbeeld op pagina 4: *“De passende beoordeling van de PKB maakt onderdeel uit van de SMB”*. Overigens wordt in de documenten ten onrechte gesproken over ‘passende beoordeling’. Zie paragraaf 5.2.2 van dit advies en zie ook bijlage 5 waarin een indicatieve begripsbepaling volgens de Commissie staat van de stappen van de Habitatrichtlijn. Als beter dekkend begrip hanteert de Commissie in dit advies de term ‘habitattoets’.

¹¹ Zie eventueel ook de informatie op de website van de Commissie: www.commissiemi.nl, projectnummer 1510.

De Commissie meent om verschillende redenen dat deze beperkte range van in het milieुरapport te beschouwen activiteiten binnen het PKB-kader uitbreiding behoeft met:

1. niet m.e.r.(-beoordelings)plichtige activiteiten die mogelijk significante effecten kunnen hebben op habitats en soorten of die het unieke open landschap kunnen aantasten. Uit informatie van de projectleiding blijkt dat in het kader van de habitattoets in totaal 41 activiteiten worden beoordeeld. De Commissie raadt aan deze activiteiten te beschrijven in het milieुरapport en er een zo concreet mogelijke uitleg over resp. beoordeling van te geven¹². Betrek in het milieुरapport tevens eventuele activiteiten buiten deze selectie die invloed hebben op het landschappelijk open karakter;
2. bestaand gebruik dat volgens het kabinet dient te worden gecontinueerd. Omdat bestaand gebruik getoetst zal moeten worden aan de Habitatrichtlijn, dient ook de keuze om bepaalde activiteiten te handhaven onderdeel te zijn van het nieuwe beleidsvoornemen in het milieुरapport. Geef daarbij tevens aan of bestaand gebruik als zodanig ook een ontwikkeling doormaakt¹³.

Daarnaast raadt de Commissie aan om in het milieुरapport een beeld te geven van activiteiten en ontwikkelingen buiten het PKB-plangebied die mogelijk (zelfstandig of interfererend met de 'PKB-activiteiten') effecten kunnen genereren in de Waddenzee of door interactie of cumulatie met andere activiteiten de hoofddoelstelling van de PKB kunnen beïnvloeden (bijvoorbeeld windturbines op land of in de Noordzee)¹⁴. Omdat de PKB een rijksnota is ligt het voor de hand daarbij zeker in te gaan op rijksbeleid: denk bijvoorbeeld aan de keuze om met zandsuppleties de zeekustlijn van de Waddeneilanden te fixeren, het richtinggevend Beleidsbesluit Schelpdiervisserij, het beleid inzake militaire vliegbewegingen, het beleid gericht op het voorkomen van scheepvaartcalamiteiten.

Ga ook in op de belangrijkste ontwikkelingen tengevolge van beslissingen van lagere overheden, zoals de toegestane uitbreidingen van ligplaatsen rond het IJsselmeer die leiden tot een autonome toename van recreatie(vaart) in de Waddenzee.

4.2 Kaders en alternatieven: motiveren

In de reikwijdtenotitie wordt ingegaan op de alternatievenontwikkeling. De uitkomst daarvan is dat *“alternatieve beleidsuitspraken uit milieuoogpunt vaak niet redelijk [zijn] dan wel politiek of maatschappelijk ongewenst”*.

De Commissie heeft beoordeeld of vanuit milieuoogpunt aangetoond is dat alternatieve beleidsuitspraken niet redelijk zijn. In systematisch opzicht wordt volgens de Commissie terecht een koppeling gelegd tussen het kader en de alternatieven. Aan de toestemmende uitspraken over activiteiten die meer of minder afbreuk doen aan de hoofddoelstelling van de PKB zouden dus vanuit kaders beperkingen moeten worden gesteld. De reikwijdtenotitie noemt een boven- of ondergrens. Ook in de kabinetsbrief wordt een dergelijk kader genoemd, in concreto bijvoorbeeld het 'hand aan de kraan'-principe voor gas-

¹² Het gaat bijvoorbeeld om militaire activiteiten en garnalen- en schelpdiervisserij.

¹³ Denk bijvoorbeeld aan de visserij waarin meer of minder geleidelijke veranderingen plaatsvinden (zoals technische innovaties, beviste locaties, bezettingsgraad mosselpercelen etc.) en waar experimenten plaatsvinden ten behoeve van visserijtechnieken en -praktijken met minder impact op het ecologisch systeem.

¹⁴ In het kader van de natuurbeschermingswetgeving gaat het om de zogenaamde externe werking.

winning. Uit de overgelegde informatie wordt de Commissie echter niet duidelijk wat de kaders zijn en hoe ze zijn gehanteerd voor het doen van beleidsuitspraken over bepaalde activiteiten¹⁵.

De Commissie adviseert in het milieuraapport:

- ofwel nader te motiveren waarom vanuit milieuoogpunt er geen redelijke beleidsalternatieven zijn buiten het beleidsvoornemen;
- dan wel redelijke alternatieven in beschouwing te nemen. De Commissie meent – op grond van impact van bepaalde activiteiten (en het wellicht niet kunnen uitsluiten van significante gevolgen op grond van de Habitatrichtlijn) – dat hierbij vooral gedacht moet worden aan de volgende activiteiten: gaswinning, visserij, recreatie en het creëren van zoet-zout-overgangen.

5. EFFECTEN OP NATUUR EN LANDSCHAP

5.1 Algemeen

Het centrale streven van de SMB is om zinvolle uitspraken te kunnen doen over de relatie tussen afbouw resp. continuering resp. uitbreiding van activiteiten en de ecologische en landschappelijke effecten ervan. Op grond van die uitspraken kunnen vervolgens conclusies verbonden worden aan activiteiten die de hoofddoelstelling van de PKB negatief beïnvloeden, bijvoorbeeld in de vorm van beperkingen of randvoorwaarden.

Voor de ecologische doelstelling kan de wettelijke natuurbescherming (zoals de Habitat- en Vogelrichtlijn) als basis gelden voor de effectbeoordeling. Landschappelijke effecten kunnen worden beoordeeld door enerzijds het effect op de belevingswaarde van rust en ruimte en anderzijds de bijdrage aan of afbreuk van karakteristieke structuurelementen die als totaliteit het beeld bepalen (open water, geulen, slikken, eilanden, dijken, kwelders en het silhouet van de kustplaatsen).

5.2 Natuur

5.2.1 Referentie: dynamiek en trends

De Waddenzee is ecologisch gezien het belangrijkste getijdegebied van West-Europa. Het gebied kenmerkt zich door een hoge mate van biologische rijkdom en een grote natuurlijke dynamiek waarin langjarige trends en cyclische processen een rol spelen. Veranderlijkheid en onzekerheid zijn de wezenskenmerken van het natuurlijke milieu van de Waddenzee.

Effectvoorspelling binnen een dynamisch systeem is echter complex. Zo kan de nulsituatie of referentie niet op een eenvoudige wijze worden vastgesteld

¹⁵ Ter illustratie: het 'hand aan de kraan'-principe voor gaswinning wordt genoemd en dit zal – blijkens de kabinetsbrief – worden uitgewerkt. De eerste procedurele stappen naar gaswinning zijn gezet. Onduidelijk is vooralsnog hoe het genoemde kaderstellende principe eruit ziet. Dit dient naar de mening van de Commissie geconcretiseerd te worden. Er wordt weliswaar in de kabinetsbrief verwezen naar het winningsplan en het monitoringsplan, maar de Commissie meent dat deze plannen slechts instrumenten zijn die de gegevens aanleveren om het 'hand aan de kraan'-principe te effectueren.

omdat de actuele toestand slechts een beperkte weergave geeft van de conditie en toestand van het systeem. Om een beeld te schetsen van de referentie dienen derhalve meerdere aspecten te worden belicht:

- actuele situatie (abiotisch en biotisch);
- historische ontwikkeling, met name welke langjarige trends en cyclische abiotische en biotische processen hebben gespeeld en wat daarvan de betekenis is voor de actuele situatie;
- autonome ontwikkeling in relatie tot huidige toestand en werkzame langjarige trends en cyclische processen.

De Commissie adviseert bij het inzichtelijk maken van deze ontwikkeling gebruik te maken van de (meer-)jaarlijkse rapportages die zijn verschenen over het Waddengebied¹⁶. Geef aan welke trends daaruit zichtbaar zijn. Geef aan welke trends mogelijk beïnvloed zijn of beïnvloed kunnen worden door activiteiten. Geef ook aan van welke aard die invloed is (verstoring, vervuiling, verandering morfologie etc.). Geef ook aan wat de meest gevoelige mechanismen en aangrijpingspunten zijn voor effecten, zowel op lokale als op grotere schaal.

5.2.2 Passende beoordeling nu niet volledig mogelijk

Strikt genomen hanteert de reikwijdtenotitie niet het juiste begrip door te spreken over ‘passende beoordeling’. De passende beoordeling is namelijk een gedetailleerd onderzoek naar de effecten van een concreet project op de natuurlijke kenmerken van een Speciale Beschermingszone. Op grond van de beste wetenschappelijke kennis en toetsend aan de instandhoudingsdoelstellingen voor habitats en soorten moet dan blijken of:

- met zekerheid een activiteit geen schadelijke gevolgen met zich brengt voor de habitats of soorten die worden beschermd¹⁷;
- wél schadelijke effecten zullen optreden of dat deze effecten niet kunnen worden uitgesloten¹⁸.

De Commissie meent dat een complete passende beoordeling op basis van de thans beschikbare informatie niet adequaat uit te voeren is omdat:

- de definitieve instandhoudingsdoelstellingen nog niet bekend zijn;
- de PKB te abstract is en te veel verschillende typen activiteiten op uiteenlopende locaties omvat om deze gedetailleerde informatie te kunnen geven.

Een complete passende beoordeling volgens de nog in werking te treden Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw) is waarschijnlijk wel mogelijk bij het moment dat activiteiten geëffectueerd gaan worden in het kader van vergunningverlening op grond van art. 19f Nbw.

5.2.3 Eerst instandhoudingsdoelstellingen, dan milieuraapport

Bij de habitattoets staan de instandhoudingsdoelstellingen voor habitats en soorten centraal. De instandhoudingsdoelstellingen zijn nog niet vastgesteld

¹⁶ Denk bijvoorbeeld aan de *Quality Status Reports* (Trilateraal Waddenzeeberaad), jaarboeken, natuurbalansen en -verkenningen.

¹⁷ In dat geval kan de activiteit op grond van de natuurbeschermingswetgeving plaatsvinden.

¹⁸ Indien dit het geval is, dan dienen vervolgstappen van de habitattoets te worden ondernomen: aangeven of er geen alternatieven zijn voor de aantasting, of er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn en of natuurcompensatie garandeert dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn).

door het ministerie van LNV¹⁹. Er is aan de Commissie meegedeeld dat ervoor is gekozen om de habitattoets – vooruitlopend op de definitieve instandhoudingsdoelstellingen – uit te voeren met voorlopige instandhoudingsdoelstellingen. De informatie uit de beschikbaar gestelde voorlopige instandhoudingsdoelstellingen is slechts summier.

De Commissie wijst erop dat het werken met voorlopige instandhoudingsdoelstellingen in SMB-kader een risico in zich heeft, namelijk dat de uiteindelijke gebiedsdoelen kunnen afwijken van de voorlopige instandhoudingsdoelstellingen. Dit kan betekenen dat de resultaten van de SMB mogelijk op dat moment herzien dienen te worden.

De Commissie adviseert derhalve om een logische volgorde te hanteren: eerst de instandhoudingsdoelstellingen vaststellen en daarop het milieuraapport voor de PKB baseren.

5.2.4 Informatie die het milieuraapport nu kan geven

Indien toch met voorlopige instandhoudingsdoelstellingen wordt gewerkt, geef dan in het milieuraapport aan welke instandhoudingsdoelstellingen zijn gehanteerd.

Volgens de Commissie kan hooguit een eerste indicatie worden verkregen voor welke activiteiten en waar een passende beoordeling dient te worden uitgevoerd omdat op voorhand niet is uit te sluiten dat er mogelijk significante gevolgen kunnen zijn²⁰. Er moet ook rekening worden gehouden met cumulatie met andere ontwikkelingen en activiteiten en met interacties tussen activiteiten onderling. De focus moet liggen op de soorten en habitattypen waarvoor (delen van) het plangebied is (zijn) aangewezen. Vanwege de externe werking dient ook beoordeeld te worden of activiteiten binnen PKB-kader van invloed zouden kunnen zijn op Vogel- en Habitatrichtlijngebieden buiten het plangebied (denk aan het Lauwersmeer en aan de Waddeneilanden).

Tijdens het oriënterend overleg is een indicatieve tabel uitgereikt waarin een beeld wordt gegeven van de wijze van uitvoeren van de habitattoets. Per activiteit wordt aangegeven of deze lokaal/bovenlokaal effect kan sorteren en of deze doorlopend/periodiek/incidenteel invloed kan hebben op habitats en soorten.

De Commissie is van mening dat met eenvoudige aanpassingen deze methode kan worden verfijnd²¹. Aanvullend aan de gepresenteerde methode van VROM houdt dat in:

- op welke mechanismen grijpt de activiteit in;
- grootte van het effect (beperkt of groot);
- herstelduur na beëindigen ingreep (op korte termijn, op lange termijn, onherstelbaar).

¹⁹ De Commissie heeft begrepen dat de planning momenteel is dat deze instandhoudingsdoelstellingen uiterlijk 1 juli 2005 bekend zijn en dat deze per 1 januari 2006 zijn verwerkt in aanwijzingsbesluiten, waarmee ze vanaf dat moment juridisch geldend zijn.

²⁰ Stap 1 van de habitattoets uit bijlage 5.

²¹ Een voorbeeld van een uitgebreidere methode is bijvoorbeeld toegepast bij het Tweede Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

5.3 Open landschap

Bij de effectvoorspelling voor het aspect landschap wordt geadviseerd onderscheid te maken in effecten op de belevingswaarden en effecten op de structuurbepalende ruimtelijke kenmerken. Daarbij heeft de Commissie nog de volgende opmerkingen:

- De belevingswaarde van rust en ruimte wordt direct beïnvloed door de activiteiten die in het Waddengebied plaatsvinden. Daarnaast vindt indirecte beïnvloeding van rust en ruimte plaats door landschapselementen die geassocieerd worden met activiteiten die gekoppeld zijn aan die landschapselementen (bijvoorbeeld havens, boorplatforms).
- Bij de structuurbepalende ruimtelijke kenmerken gaat het om het effect van fysieke maatregelen die deze kenmerken veranderen of elementen toevoegen aan het bestaande landschap. Deze veranderingen kunnen tijdelijk of permanent zijn. Het PKB-gebied is een duidelijk begrepsd gebied waarbij delen van de eilanden en de vaste wal buiten die grens liggen. Ook ontwikkelingen buiten het PKB-gebied kunnen van invloed zijn op de landschappelijke waarden en de doelstellingen van de PKB (dus net als bij natuur is sprake van een soort externe werking). Dit betreft alle soorten van bebouwing die niet alleen het silhouet van de kustlijnen beïnvloeden maar ook van invloed zijn op de nachtelijke duisternis op het Wad. Denk bijvoorbeeld aan nieuwe elementen die dit karakteristieke beeld of de structuur kunnen verstoren (havens, bebouwing, boortorens, boorplatforms, windturbines, lichthinder vanuit de glastuinbouw), blijvend of tijdelijk. Het gebruik van het plangebied (zoals watersport en visserij) voegt wel iets toe aan het beeld, maar geeft in wezen geen verstoring van de karakteristieke landschapsstructuur.

6. OVERIGE ADVIEZEN VOOR HET MILIEURAPPORT

- Besteed aandacht aan internationale verplichtingen en het trilaterale Waddenzeebeleid, alsmede aan eventuele grensoverschrijdende relaties.
- Presenteer de resultaten zoveel mogelijk illustratief of in tabelvorm. De onderbouwing kan gegeven worden in bijlagen.

BIJLAGEN

bij het advies over de reikwijdte van de Strategische
Milieubeoordeling PKB Derde Nota Waddenzee

(bijlagen 1 t/m 5)

BIJLAGE 1

Brief van het bevoegd gezag d.d. 9 maart 2005 waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen



Commissie voor de m.e.r.
Postbus 2345
3500 GH Utrecht

	
Commissie voor de milieu-effectrapportage	
ingekomen :	10 MAART 2005
nummer	68 in / 2005-13
dossier	1543-1
kopie naar :	Mo / Po

Directoraat-Generaal Ruimte
Directie Nationaal en Internationaal Beleid
Water en Groen

Rijnstraat 8
Postbus 30940
2500 GX Den Haag
Interne postcode 360

Telefoon 070-3393352
Fax 070-3391324
www.vrom.nl

Raadpleging inzake reikwijdte en detailniveau strategische milieubeoordeling (SMB) PKB Derde Nota Waddenzee

Datum
9 maart 2005

Kenmerk
NIB/2005003160

Bijlage(n)
voorlopige lijst SMB-plichtige onderwerpen; VROM-
notitie SMB; EU-richtlijn SMB; Kabinetsreactie AGW-
advies; Plan van Aanpak SMB

Geachte heer, mevrouw,

De Minister van VROM heeft op 22 november 2004 aan de Tweede Kamer gemeld dat een zogenaamde passende beoordeling uitgevoerd zal worden van de PKB Derde Nota Waddenzee. Het betreft een beoordeling op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Recent is door de bij het Waddenzeebeleid betrokken bewindslieden besloten om op grond van overwegingen van zorgvuldigheid tevens een strategische milieubeoordeling (SMB) uit te voeren van genoemde pkb.

Implementatie van de Europese richtlijn inzake de milieubeoordeling van plannen en programma's in Nederlandse wetgeving is voorzien medio dit jaar. Tot die tijd heeft de richtlijn rechtstreekse werking. De SMB zal worden uitgevoerd overeenkomstig het inmiddels bij de Tweede Kamer ingediende wetsontwerp.

De SMB kan worden gezien als een milieueffectrapportage, echter niet op project- of inrichtingsniveau, maar op het niveau van "kaderstellende" plannen. De SMB heeft betrekking op die onderdelen van een plan of programma die:

- het kader vormen voor de toekomstige vergunningen¹ voor m.e.r.- (beoordelings)plichtige projecten of;
- significante gevolgen kunnen hebben voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden als bedoeld in art. 6 en 7 van de Habitatrichtlijn.

Voordat kan worden overgegaan tot het opstellen van de milieubeoordeling moet een besluit worden genomen over de reikwijdte en het detailniveau van de milieubeoordeling. Bij de voorbereiding van dit besluit moeten die instanties worden geraadpleegd die vanwege hun specifieke verantwoordelijkheid op milieugebied met de milieueffecten van de uitvoering van plannen en programma's te maken kunnen krijgen. De betreffende instantie zijn daartoe inmiddels verzocht.

Het raadplegen van de commissie voor de m.e.r. is op grond van de Europese richtlijn niet verplicht. Echter, rekening houdende met het bij de Tweede Kamer voorliggende wetsontwerp ter implementatie van genoemde richtlijn, hechten wij er belang aan uw advies over de reikwijdte en detailniveau van de uit

¹ Onder toekomstige vergunning wordt hier overigens verstaan het besluit van de bevoegde instantie(s) waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren. Dat kan dus ook een bestemmingsplan zijn. De projecten zijn opgenomen in het Besluit m.e.r. 1994.

Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven. Nederland is klein. Denk groot.



voeren SMB te betrekken bij de uiteindelijke beslissing terzake. Wij stellen het op prijs om voorafgaande aan uw advies met u te overleggen over deze brief en uw toekomstig advies. Dit overleg is inmiddels in telefonisch overleg met u bepaald op 18 maart a.s. (13.00-15.00 uur).

Vervolgens zullen wij u in week 12 een conceptnotitie reikwijdte en detailniveau toe waarop u uw uiteindelijk advies kunt baseren. Ook hierover voeren wij graag overleg met u alvorens uw commissie advies uitbrengt.

Graag zouden wij eind week 13 uw uiteindelijk advies ontvangen teneinde het voor de minister van VROM mogelijk te maken de beslissing over reikwijdte en detailniveau binnen de vastgestelde planning te kunnen maken.

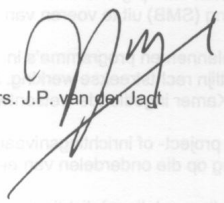
Een voorlopige lijst met mogelijk SMB-plichtige onderwerpen is bij deze brief gevoegd, alsmede het eerder gepubliceerde deel 3 van de PKB Derde Nota Waddenzee (november 2001) en de kabinetsreactie op het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (juni 2004). Zoals bekend zal genoemde kabinetsreactie zijn doorwerking krijgen in het aangepaste deel 3 van de PKB Derde Nota Waddenzee. Te uwer informatie is ook bijgevoegd de betreffende Europese richtlijn, een notitie van het ministerie van VROM met aandachtspunten met betrekking tot de toepassing van de richtlijn en het Plan van Aanpak SMB Waddenzee.

Mede op basis van uw advies en dat van andere betrokken instanties zal de Minister van VROM naar verwachting in week 15 een definitief besluit nemen over de reikwijdte en het detailniveau van de SMB PKB Derde Nota Waddenzee.

Ook over de concept SMB willen wij graag met u in overleg treden alvorens uw formele advies aan te vragen. Het voornemen is de SMB voor de zomer vast te stellen en na de zomervakantie tegelijk met de relevante delen van het aangepaste deel 3 van de PKB Derde Nota Waddenzee vrij te geven voor inspraak en advies.

Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met At de Groot, projectleider SMB Waddenzee (0592-291584 / 06-10102815).

Hoogachtend,
de wnd. Directeur-Generaal Ruimte,


drs. J.P. van der Jagt

BIJLAGE 1a

Brief van het bevoegd gezag d.d. 31 maart 2005 waarin de Commissie uitstel wordt verleend om advies uit te brengen

VROM

Commissie voor de m.e.r.
dhr. ir. N.G. Ketting
Postbus 2345
3500 GH Utrecht

 Commissie voor de milieu-effectrapportage	
ingekomen :	4 APR. 2005
nummer	
dossier	1543.01
verzonden naar :	Da/bib/ aa

Directoraat-Generaal Ruimte
Directie Nationaal en Internationaal Beleid
Water en Groene Ruimte

Rijnstraat 8
Postbus 30940
2500 GX Den Haag
Interne postcode 360

Telefoon 070-3393352
Fax 070-3391324
www.vrom.nl

advies over de Strategische Milieubeoordeling PKB Derde Nota Waddenzee

Datum
31 maart 2005

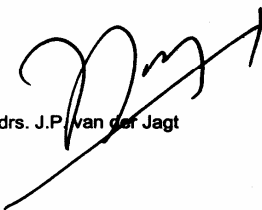
Kenmerk
NIB/2005032482

Geachte heer Ketting,

Als reactie op mijn brief van 9 maart 2005 (kenmerk: NIB/2005003166) om een advies uit te brengen over de conceptnotitie 'Reikwijdte en detailniveau' in het kader van de strategische milieubeoordeling (SMB) PKB Derde Nota Waddenzee, heeft uw Commissie op 22 maart jl. bij monde van de heer Morel laten weten moeite te hebben met de daarin opgenomen adviestermijn. Ik heb daar begrip voor.

In overleg met de heer Morel is daarom afgesproken dat de Commissie niet uiterlijk 4 april, maar in plaats daarvan uiterlijk 28 april 2005 advies uitbrengt over de betreffende conceptnotitie. De heer Morel heeft tevens aangegeven dat het concept van het advies eerder ter beschikking zal worden gesteld. Tenslotte is afgesproken dat daarover tussentijds bilateraal overleg plaatsvindt tussen het secretariaat van de Commissie en de heer De Groot, projectleider SMB PKB Waddenzee.

Hoogachtend,
de wnd. Directeur-Generaal Ruimte,



drs. J.P. van der Jagt

Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven. Nederland is klein. Denk groot.

BIJLAGE 2

Kennisgeving van de strategische milieubeoordeling
in Staatscourant nr. 59 d.d. 24 maart 2005

VROM

Kennisgeving strategische milieubeoordeling Waddenzeebeleid

Kennisgeving in het kader van strategische milieubeoordeling over de PKB Derde Nota Waddenzee

Het ministerie van VROM is bezig met het aanpassen van deel 3 van de Planologische Kernbeslissing (PKB) Derde Nota Waddenzee. Op grond van de Europese richtlijn 2001/42/EG¹ betreffende 'de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's', mede gelet op artikel I van het wetsvoorstel tot uitvoering van de Europese richtlijn 2001/42/EG¹, zal daarover een strategische milieubeoordeling, oftewel een milieुरapport, worden opgesteld.

Het deel 3 van de pkb heeft betrekking op een gebied dat onderdeel uitmaakt van de Ecologische Hoofdstructuur. Tevens is de Waddenzee als Vogel- en Habitatrichtlijngebied aangemerkt en zal er derhalve ook een passende beoordeling op grond van

artikel 6 van de Habitatrichtlijn worden uitgevoerd. De Commissie voor de milieu-effectrapportage zal in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen over het milieुरapport. Het milieुरapport en de relevante delen van het aangepaste deel 3 van de PKB Derde Nota Waddenzee zullen ter inzage worden gelegd. Er zal dan gelegenheid zijn om zienswijzen naar voren te brengen. Naar verwachting zal dit in het derde kwartaal van 2005 plaats vinden. Hierover volgt nog nadere berichtgeving.

Verdere informatie is te vinden op de website van het ministerie van VROM: www.vrom.nl/Waddenzee.

¹ Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197), *Koninkrijk der Nederlanden* II, 39 811, nr.2.

BIJLAGE 3

Projectgegevens

Initiatiefnemer: Ministerie van VROM

Bevoegd gezag: Ministerie van VROM

Besluit: Planologische Kernbeslissing

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: C00.6

Activiteit: Het kabinet heeft het voornemen deel 3 van de Planologische Kernbeslissing (PKB) over de Derde Nota Waddenzee aan te passen. Het huidige kabinet wil beleidswijzigingen aanbrengen ten opzichte van die van een voorgaand kabinet. Deze wijzigingen nopen tot aanpassing van de PKB.

Procedurele gegevens:

Adviesaanvraag reikwijdte SMB: 9 maart 2005 en 31 maart 2005

Advies reikwijdte SMB uitgebracht: 28 april 2005

Bijzonderheden: De Commissie brengt advies uit op grond van de notitie *concept Reikwijdte en Detailniveau Strategische Milieubeoordeling Aangepast deel 3 PKB Derde Nota Waddenzee* (versie 23 maart 2005). De Commissie vraagt om een verduidelijking van het toetsingskader van de tweeledige hoofddoelstelling van de PKB: bescherming/ontwikkeling van natuur en behoud van openheid. Bij bescherming van natuur behoren de instandhoudingsdoelstellingen conform de natuurbeschermingswetgeving centraal te staan. Bij behoud van openheid gaat het om gebruiksfuncties binnen het plangebied en om structuurbepalende ruimtelijke kenmerken van buiten het plangebied. De SMB zal een overzicht moeten bieden welke activiteiten een positieve bijdrage leveren aan deze hoofddoelstelling, welke activiteiten er geen invloed op hebben en welke activiteiten deze negatief beïnvloeden en in welke mate. Bij activiteiten die afbreuk doen aan de hoofddoelstelling van de PKB verwacht de Commissie dat de SMB aangeeft welke conclusies hieraan verbonden worden. Ook moet de SMB aangeven voor welke activiteiten nog een passende beoordeling volgens de natuurbeschermingswetgeving nodig is, omdat niet met redelijkheid zeker is dat ze geen significante gevolgen hebben voor kwalificerende habitats en/of soorten en van welke aard de gevolgen zouden kunnen zijn (mechanismen, omvang effect, schaalniveau beïnvloeding, periodiciteit, herstelduur).

Samenstelling van de werkgroep:

dr. ir. G. Blom (voorzitter)

prof. dr. P.L. de Boer

dr. F.H. Everts

ir. L.J.W. van Hoof

dr. ir. C.J.M. Philippart

ir. K.A.A. van der Spek

prof. dr. J.H.J. Terwindt

prof. mr. J. Verschuuren

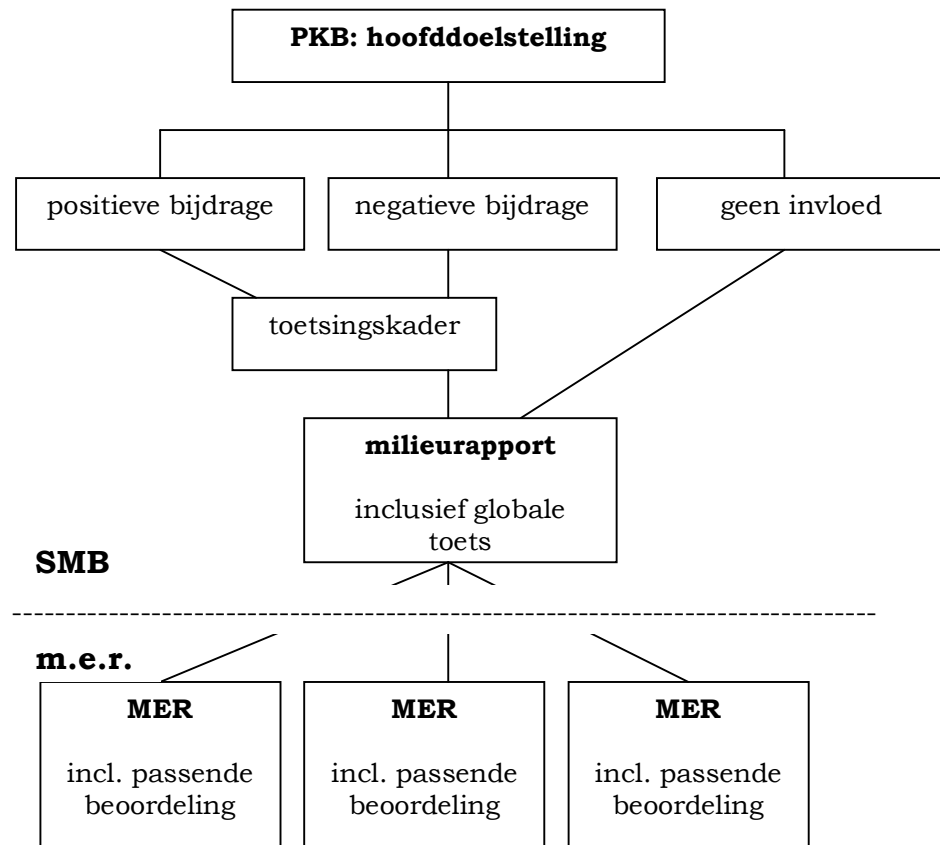
ing. R.L. Vogel

prof.ir. J.J. van der Vuurst de Vries

Secretaris van de werkgroep: ir. F.D. Dotinga

BIJLAGE 4

Schematische weergave van PKB en SMB



BIJLAGE 5

Stappen van de habitattoets (interpretatie van de Commissie)

In geval Vogel- of Habitatrichtlijngebiedsbescherming aan de orde is, op grond van directe aantasting of vanwege externe werking dient stap 1 (en zo mogelijk de volgende stappen) doorlopen te worden.

Stap 1: Het beoordelen of er wel of geen significante gevolgen kunnen optreden. Dit is een globale toets (quick scan) waaraan geen specifiek inhoudelijk onderzoek ten grondslag ligt.

Of er sprake is van significante gevolgen dient gerelateerd te worden aan de reden(en) van aanwijzing (kwalificerende habitats en/of soorten uit Bijlage 1 + 2 ten behoeve waarvan het gebied is aangewezen). Ten eerste moeten de instandhoudingsdoelstellingen daarbij worden betrokken (eis van het Europese Hof). In geval van afwezigheid van instandhoudingsdoelstellingen moet het aanwijzingsbesluit gebruikt worden en de afweging dient zich te richten op de gevolgen voor kwalificerende soorten en/of habitats. Let wel, ook op grond van externe werking moet dit bepaald worden.

- In geval van redelijke twijfel of ja: dan moet een passende beoordeling worden uitgevoerd. Indien significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten bestaat er al voldoende twijfel. Ga door naar stap 2.
- In geval van nee: geen passende beoordeling en geen vervolg.

Stap 2: De passende beoordeling uitvoeren. Dit dient te gebeuren op grond van inhoudelijk onderzoek waarbij op basis van de beste wetenschappelijke kennis tot conclusies gekomen dient te worden.

- a. Op grond van de *passende beoordeling* dient beoordeeld te worden *of er zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het (beschermde) gebied niet zal aantasten* waarbij de instandhoudingsdoelstellingen betrokken dienen te worden. Indien deze conclusie met zekerheid kan worden getrokken hoeft er geen vervolg te komen. Dit blijkt onder andere uit de uitspraak over de Hanzelijn.
- b. Wanneer er op grond van de *passende beoordeling* wordt geconcludeerd dat er geen zekerheid bestaat of de natuurlijke kenmerken van het (beschermde) gebied niet zullen worden aangetast, dan wel er bestaat zekerheid dat aantasting zal plaatsvinden, dan dient de volgende stap te worden uitgevoerd.

Tijdens de *passende beoordeling* mogen mitigerende maatregelen bij het oordeel, of er al dan niet natuurlijke kenmerken zullen worden aangetast, betrokken worden. Compensatie is in deze fase nadrukkelijk niet aan de orde en mag dus niet bij de conclusie betrokken worden.

Stap 3: Het langslopen van de vervolgstappen.

- a. welke reële alternatieven kunnen bij de besluitvorming betrokken worden? (brede insteek: verder kijken dan het gebied waar het bestuur verantwoordelijk voor is (indien er geen reële alternatieven zijn binnen dat gebied) en ook andere projecten uitgaande van de doelstelling van het bevoegde gezag);
- b. om welke dwingende redenen van groot openbaar belang moet het project toch doorgaan? (ook hier weer een brede insteek, dus ook economische en sociale redenen, er dienen actuele gegevens te worden gebruikt);
- c. alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (relateren aan reden(en) van aanwijzing: habitattypen en/of soorten waarvoor het gebied is aangewezen);
- d. advies vragen aan de Europese Commissie (deze stap is alleen nodig bij aanwezigheid van prioritaire habitattypen of prioritaire soorten).

De aspecten a t/m c tijdens de derde stap dienen in samenhang beoordeeld te worden. Er leven twee opvattingen over het alternatievenonderzoek: 1) indien er een alternatief is dat het gebied niet aantast moet daarvoor gekozen worden, en 2) er dienen allerlei alternatieven beoordeeld te worden die afgewogen kunnen worden in samenhang met de aspecten b en c.

In geval van compensatie gaat het om:

1. omvang van de compensatie (in principe gaat het om 1 op 1 compensatie);
2. kwaliteit van de compensatie (wordt er gecompenseerd met dezelfde kwaliteit natuurgebied?)
3. haalbaarheid (financieel, maar ook bestuurlijk in de zin dat betrokkenen bereid zijn om hier aan mee te werken)

**Advies over de reikwijdte van de Strategische Milieubeoordeling
PKB Derde Nota Waddenzee**

Het kabinet heeft het voornemen deel 3 van de Planologische Kernbeslissing (PKB) over de Derde Nota Waddenzee aan te passen. Het huidige kabinet wil beleidswijzigingen aanbrengen ten opzichte van die van een voorgaand kabinet. Deze wijzigingen nopen tot aanpassing van de PKB. Meest opvallend en concreet zijn de beëindiging van de mechanische kokkelvisserij en het mogelijk maken van gaswinning middels een rijksprojectenprocedure.

ISBN 90-421-1520-3