

Provinciaal Waterplan 2010-2015 en vier Waterbeheersplannen Zuid-Holland

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

24 september 2008 / rapportnummer 2129-24

1. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES

De waterbeheerders in Zuid-Holland hebben het voornemen hun waterplannen te vernieuwen.¹ De waterplannen geven onder andere invulling aan het waterbeleid op Europees en Rijksniveau, zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen voor de vernieuwing van deze plannen een gezamenlijke m.e.r.-procedure te volgen.² Daarmee wordt beoogd het planproces efficiënt te laten verlopen en de onderlinge samenhang tussen de plannen inzichtelijk te maken en te versterken.

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

- Een integrale beschouwing van de ambities en/of opgaven voor het waterbeleid en –beheer voor de lange termijn (zie § 3.1), met eventueel regio-specifieke uitwerking. Daarmee kunnen de (water)doelen worden gebundeld en de koers om deze doelen te bereiken worden bepaald.
- Inzicht in de mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden van activiteiten waarvoor de waterplannen het kader vormen. Voor gebieden met een “sense of urgency” voor de wateropgave moet worden nagegaan of binnen de planperiode aan de watervereisten kan worden voldaan.
- Een publieksvriendelijke samenvatting, voorzien van duidelijk en overzichtelijk kaartmateriaal, om het MER toegankelijk te maken voor besluitvormers en insprekers.

2. AFSTEMMING WATERPLANNEN EN ANDERE KADERS

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

Het Provinciaal Waterplan en de waterbeheerplannen hangen sterk samen met elkaar, met de Provinciale Structuurvisie en het Actieprogramma Klimaat en Ruimte en 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.

Uit de notitie reikwijdte en detailniveau blijkt dat in het plan-MER een visie wordt opgenomen, die de samenhang tussen (de hoofdlijnen van) de verschillende wateropgaven beschrijft. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar onderdelen die m.e.r.-plichtig zijn, maar worden ook onderdelen benoemd waarvan vanuit het beleid behoefte is aan inzicht in milieueffecten. Naar het oordeel van de Commissie kan de plan-m.e.r.-procedure op deze wijze een goede rol spelen in de besluitvorming. Zie verder § 3.1.

¹ De Provincie Zuid-Holland stelt een nieuw waterhuishoudingsplan op, het Provinciaal Waterplan 2010-2015. De andere waterbeheerders, het Hoogheemraadschap van Delfland, het Hoogheemraadschap van Rijnland, het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard en het Waterschap Hollandse Delta, stellen een nieuw waterbeheerplan op voor dezelfde planperiode.

² Voor nadere projectgegevens en bijzonderheden wordt verwezen naar bijlage 1.

In het algemeen geldt dat de reikwijdte van een plan-MER niet zonder meer kan worden beperkt tot die onderdelen van de waterplannen die nieuw zijn ten opzichte van het huidig geldende beleid. 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 ligt en laat zien wat een koerswijziging voor het milieu kan betekenen. Dit kan bijvoorbeeld ook aanleiding geven tot nader onderzoek in de planperiode.

2.2 Gerelateerde wettelijke kaders en beleidskaders

De meest relevante kaders zijn genoemd in § 2.1, 2.2 en 2.3 van de notitie reikwijdte en detailniveau. Uit deze kaders zijn de doelen en opgaven voor de waterplannen geïnventariseerd. De Commissie adviseert om deze informatie voor zover relevant in het MER over te nemen en op een meer gestructureerde wijze te presenteren. Daarbij heeft de Commissie de volgende aandachtspunten:

- Geef inzicht in de afstemming met de totstandkoming en de doorwerking van het Nationaal Waterplan en het Stroomgebiedbeheerplan (SGBP) Rijn-West, dat in het kader van de KRW wordt opgesteld.
- Geef inzicht in het gevolgde gebiedsproces en geef aan tot welke keuzes of keuzemogelijkheden die relevant kunnen zijn voor de waterplannen dit proces heeft geleid.³
- In de ex-ante evaluatie KRW worden de effecten van de 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, omdat deze bouwstenen kunnen leveren voor de effectbepaling in het MER.
- Geef aan welke randvoorwaarden en uitgangspunten volgen uit het nationale, provinciale en sectorale beleid ten aanzien van klimaatmitigatie en –adaptatie. Verwijs hierbij naar de relevante beleidsnota's en instrumenten op dit gebied.
- Geef inzicht in de afstemming met de totstandkoming en de doorwerking van de Provinciale Structuurvisie (PSV) en het Actieprogramma Klimaat en Ruimte.
- Geef voor zover relevant inzicht in de afstemming met de totstandkoming van waterhuishoudingsplannen en waterbeheerplannen van andere waterbeheerders, waaronder de rijksoverheid (Beheerplan voor de Rijkswateren). Geef aan in hoeverre deze plannen elkaar beïnvloeden.

2.3 Procedure en te nemen (vervolg)besluiten

Het Provinciaal Waterplan en de waterbeheerplannen vormen het strategische kader voor verdere uitwerking in onder andere de provinciale milieuverorde-

³ Gezien het gebruik en de huidige waterkwaliteit van de waterlichamen in Nederland, zal veelvuldig gebruik moeten worden gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4, derde, vierde en vijfde lid van de KRW. Dit houdt in dat veel beleidskeuzes goed in zowel het Stroomgebiedbeheerplan als de regionale plannen gemotiveerd moeten worden. Hierbij moet vooral 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, Habitatrictlijn) 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 Waterplannen die volledig voldoen aan de eisen van de KRW en waarin de doorwerking naar de vergunningenpraktijk duidelijk wordt aangewezen.

ning, (gemeentelijke) structuurvisies, bestemmingsplannen en vergunningen. Mogelijk worden daarbij 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 in het plan-MER aan tot welke vervolgpcedures en vervolgbesluiten de vaststelling van het Provinciaal Waterplan en de waterbeheerplannen zullen of kunnen leiden. Geef daarbij aan wie de initiatiefnemers zijn en welke instantie(s) het bevoegd gezag is of zijn. Geef indien nodig aan bij welke vervolgpcedures of -besluiten afstemming nodig is met overheden buiten het plangebied.

3. WATEROPGAVEN EN ALTERNATIEVENONTWIKKELING

3.1 Integrale wateropgaven

Er is gekozen voor een integrale benadering van de ambities en wateropgaven van de verschillende waterbeheerders. Deze benadering biedt de mogelijkheid om tot afstemming tussen de verschillende planniveaus en beleidsthema's te komen. In de gebiedsprocessen zijn afwegingen vooral op (deel)gebiedsniveau gemaakt. De Commissie adviseert om deze in het MER te evalueren op hun gebiedsoverstijgende interacties en effecten. In de notitie reikwijdte en detailniveau zijn de verschillende waterthema's sectoraal (oppervlaktewater, grondwater, kwaliteit, kwantiteit etc.) benaderd om de belangrijkste beleidsvraagstukken en opgaven voor de waterplannen te inventariseren. De Commissie adviseert om daarnaast uit te gaan van een gebiedsgerichte benadering, waardoor ook per gebied de interactie tussen de verschillende thema's duidelijk wordt.⁴

Hoewel de waterplannen een planhorizon hebben tot 2015 adviseert de Commissie om bij het bepalen van de wateropgaven rekening te houden met ontwikkelingen op de langere termijn, zoals klimaatverandering en duurzame ontwikkeling. Deze thema's kunnen in belangrijke mate bepalend zijn voor de ruimtelijke inrichting van Zuid-Holland en ook mede bepalend voor de wateropgaven. Gezien de bestaande onzekerheden met betrekking tot de klimaatverandering adviseert de Commissie een gedifferentieerde planningshorizon aan te houden, bijvoorbeeld 2040 en 2100, aansluitend bij de planhorizonten van de Provinciale Structuurvisie en het Actieprogramma Klimaat en Ruimte.⁵ Ga hierbij uit van de bandbreedte aan mogelijke effecten van klimaatverandering vastgesteld op basis van de vier klimaatscenario's van het KNMI en het worst-case scenario van het MNP. Geef aan hoe wordt omgegaan met de leidende principes uit de Nationale adaptatiestrategie, te weten "risicobeheersing en het strategisch omgaan met onzekerheden" en "natuurlijke processen de ruimte geven".

Vanuit een beschouwing van de opgaven op de lange termijn kunnen doelstellingen en maatregelen voor de korte termijn worden bepaald, zonder dat besluitvorming en kansen op langere termijn geblokkeerd worden. Verder kunnen randvoorwaarden voor toekomstige planuitwerkingen worden vastgelegd,

⁴ De gebiedsgerichte benadering kan bovendien goed aansluiten bij de plangebieden van de verschillende waterbeheerders en bij de wateropgaven (bv. Zuidwestelijke Deltagebied, Groene Hart) in het provinciale Hoofdlijndocument.

⁵ In het Hoofdlijndocument wordt gerefereerd aan het jaar 2100 als horizon voor het AKR en het jaar 2040 als horizon voor de middellange termijn en de "Strategische Wateragenda".

onzekerheden en leemtes in kennis worden bepaald en een onderzoeksagenda voor de komende planperiode worden vastgesteld. Geef vanuit de integrale wateropgaven (en eventueel de opgaven per deelgebied) aan welke doelstellingen voor de planperiode worden gesteld, en de daaruit volgende toetsingscriteria voor de afweging tussen alternatieven in het plan-MER.

3.2 Alternatieven en varianten

In hoofdstuk 3 van de notitie reikwijdte en detailniveau is aangegeven hoe alternatieven en varianten ontwikkeld zullen worden en wordt hiervoor een aantal concrete en gebiedsspecifieke onderwerpen genoemd. Baseer deze op de onderscheiden (water)opgaven voor de lange termijn en houdt rekening met de volgende aandachtspunten:

- Geef voor de verschillende onderwerpen/thema's aan welke afwegingen te maken zijn ten aanzien van de ambities c.q. wateropgaven en het tempo waarin deze ambities verwezenlijkt zullen worden. Met andere woorden, welke bandbreedte geldt voor de maatregelen die in deze en in toekomstige waterplannen worden vastgelegd.
- Geef daarbij eventueel een gebiedsgerichte uitwerking⁶ zodat de specifieke problematiek en de daarbij behorende verschillende beleidsopties helder in beeld komen en onderling per gebied met elkaar vergeleken kunnen worden.
- Maak vervolgens een “uitsnede” voor de planhorizon van de waterplannen, gebaseerd op de doelstellingen voor de planperiode.

4. **THEMA'S EN BEOORDELINGSKADER PLAN-MER**

4.1 Algemeen

In het MER moeten de milieugevolgen van de relevante maatregelen die uit de alternatieven voortvloeien in kaart worden gebracht. De huidige situatie inclusief autonome ontwikkeling, in de notitie reikwijdte en detailniveau aangeduid als de “situatie zonder plan” geldt daarbij als referentie. De Commissie adviseert voor een goede vergelijking van alternatieven om rekening te houden met de volgende algemene aandachtspunten:

- Geef een indicatie van de robuustheid en flexibiliteit van maatregelen die uit de alternatieven voortvloeien. Hiermee worden de keuzemogelijkheden en hun consequenties voor bestuurders en burgers inzichtelijker gemaakt.
- Bij de vergelijking van alternatieven/varianten is het van belang dat deze op hetzelfde abstractieniveau worden beschreven. Als dat niet mogelijk is dient de vergelijking in ieder geval vergezeld te gaan van een heldere toelichting.

4.2 Thema's en beoordelingskader

In de notitie reikwijdte en detailniveau is het beoordelingskader voor de alternatieven aangegeven. Het beoordelingskader geldt zowel voor het Provinciaal Waterplan als voor de waterbeheerplannen, maar de effectbeschrijving zal wel een verschillend detailniveau hebben. Het detailniveau dient aan te sluiten bij

⁶ De hoofdlandschapstypen (zoals kust, delta, veenpolders, rivieren) kunnen daarbij als uitgangspunt dienen.

het abstractieniveau van het Provinciaal Waterplan en de waterbeheerplannen, de relevantie van effecten voor de te maken bestuurlijke keuzes en het onderscheidend vermogen tussen alternatieven. Vooral effecten van plannen die niet in latere procedures uitgewerkt zullen worden, moeten in het MER aan de orde komen. Gezien het strategische karakter van de plannen kunnen de effectbepalingen naast kwantitatief, in ieder geval deels ook kwalitatief ingevuld worden. Het is wel belangrijk om bij mogelijke optredende effecten op Natura 2000-gebieden te bezien of in het kader van de eventuele passende beoordeling een meer kwantitatieve beschrijving noodzakelijk is.

De Commissie kan zich op hoofdlijnen vinden in de beschreven aanpak. In aanvulling op hetgeen in de notitie reikwijdte en detailniveau is opgenomen heeft de Commissie enkele aandachtspunten:

- **Indeling beleidsonderwerpen.** In §2.4.3 van de notitie reikwijdte en detailniveau wordt een traditionele indeling in onderwerpen gehanteerd. De Commissie adviseert om in het MER uit te gaan van meer aansprekende thema's. Geef verder aan waarom het ene onderwerp wel in het plan-MER is meegenomen en het andere onderwerp niet.⁷
- **Beoordelingskader:** Werk de beoordelingscriteria uit tabel 4-1 van de notitie reikwijdte en detailniveau uit en ga in op de balans tussen de hoofdthema's (ecologisch, socio-cultureel, economisch) en de verschillende aspecten.
- **Effectbeschrijving.** Beschrijf de (externe) effecten van de thema's afzonderlijk en in samenhang per beheergebied. Geef daarbij ook aandacht aan onderlinge interacties en afwentelingen tussen verschillende thema's en ruimtelijke systemen (bijvoorbeeld boven- en benedenstrooms, grensoverschrijdend).
- **Toetsing aan doelbereik.** Uit de integrale wateropgaven (en de eventuele opgaven per deelgebied) voor de lange termijn volgen doelstellingen voor de planperiode. Geef in het MER aan in hoeverre de alternatieven aan deze doelstellingen voldoen.
- **Klimaatbestendigheid.** In de notitie reikwijdte en detailniveau is aangegeven dat klimaatbestendigheid niet als apart toetsingscriterium wordt opgenomen, maar via andere aspecten wel een belangrijke rol speelt in de afweging. Beschrijf in het MER hoe dit onderwerp concreet wordt meegenomen in de effectbeoordeling en afweging tussen alternatieven, rekening houdend met de verschillende klimaatscenario's en het klimaatbeleid op nationaal en regionaal niveau.
- **Duurzaamheid.** In § 4.2.2. van de notitie reikwijdte en detailniveau is aangegeven dat duurzame ontwikkeling een leidend principe is in de planvorming en dat de alternatieven zullen worden beoordeeld op duurzaamheid aan de hand van de Telos-methode. De invulling van de onderdelen van de Telos-driehoek (sociaal-cultureel, ecologisch, economisch) is ingeperkt, omdat de waterplannen niet op alle onderdelen evenveel impact zullen hebben. De Commissie is van oordeel dat vooral op sociaal-cultureel vlak een bredere beoordeling zinvol is. Naast effecten op cultureel erfgoed kunnen effecten op de belevingswaarde van water en gezondheid/welzijn relevant zijn voor de besluitvorming. Daarnaast adviseert de Commissie om bij dit onderwerp ook het aspect energieverbruik te betrekken.

⁷ Zo is uit de notitie reikwijdte en detailniveau niet af te leiden of het onderwerp Koude-Warmteopslag meegenomen wordt bij ondergronds ruimtegebruik of niet.

4.3 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. Vooral 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 (2015).

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 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-toets⁸ doorlopen te worden. Dit geldt ook voor de gevallen waarin blijkt dat niet binnen de gestelde termijn aan de watervereisten voor sense of urgency gebieden kan worden voldaan.

5. OVERIGE ADVIEZEN VOOR HET MER

Omdat het plan-MER twee verschillende typen besluitvorming (bij provincie en bij waterschappen) dient te ondersteunen, dient de presentatie van het MER ook voor meerdere doelgroepen geschikt te zijn, met daarbij een helder onderscheid tussen alternatieven en effecten bij de verschillende planfiguren.

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 verduidelijkt. Neem tenminste één kaart op met daarop alle gebruikte topografische aanduidingen.

Het verdient aanbeveling om in het MER aan te geven hoe de milieugevolgen van de waterplannen geëvalueerd zullen worden.

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

⁸ 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

Initiatiefnemer: Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland (coördinerend) en de dagelijkse besturen van het Hoogheemraadschap van Delfland, het Hoogheemraadschap van Rijnland, het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard en het Waterschap Hollandse Delta

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van de provincie Zuid-Holland (coördinerend), algemene besturen van het Hoogheemraadschap van Delfland, het Hoogheemraadschap van Rijnland, het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard en het Waterschap Hollandse Delta

Besluit: Vaststelling Provinciaal Water(huishoudingsplan) en Waterbeheerplannen 2010-2015

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: mogelijke categorieën zijn C12.1, C12.2, C13, C15.1, C15.2, C18.6, C27.3, D12.1, D12.2, D15.1, D15.2, D15.3, D19.1, D19.2

Activiteit: De waterbeheerders in Zuid-Holland stellen nieuwe waterplannen op voor de periode 2010-2015. De waterplannen geven onder andere invulling aan het waterbeleid op Europees en Rijksniveau, zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW).

Betrokken documenten:

- PlanMER Provinciaal Waterplan 2010-2015 en vier Waterbeheerplannen Zuid-Holland, notitie reikwijdte en detailniveau, DHV B.V., mei 2008.
- Hoofdlijndocument, provincie Zuid-Holland, 10 juni 2008.
- Strategienota Hoogheemraadschap van Delfland 'Keuzes maken, kansen benutten. Bouwstenen voor het Waterbeheerplan 2010-2015', Royal Haskoning, 3 juli 2008.
- Strategienota Hoogheemraadschap Rijnland, 8 juli 2008.

De Commissie heeft geen zienswijzen via het bevoegd gezag ontvangen.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in o.a. de Heemstedse Courant, 3 juli 2008

aanvraag advies over reikwijdte en detailniveau: 19 juni 2008

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 24 september 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 plan-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

dr.ir. G. Blom (voorzitter)

drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)

ir. K.A.A. van der Spek

ir. Th.G.J. Witjes

**Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport
Provinciaal Waterplan 2010-2015 en vier Waterbeheersplannen Zuid-
Holland**

De waterbeheerders in Zuid-Holland hebben het voornemen hun waterplannen te vernieuwen. De waterplannen geven onder andere invulling aan het waterbeleid op Europees en Rijksniveau, zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen voor de vernieuwing van deze plannen een gezamenlijke m.e.r.-procedure te volgen.

ISBN: 978-90-421-2470-7