



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Waterbeheerplan Aa en Maas

Advies over reikwijdte en detailniveau  
van het milieueffectrapport

24 februari 2014 / rapportnummer 2871-13





# 1. Hoofdpunten van het 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.

De Commissie voor de m.e.r. (hierna 'de Commissie')<sup>1</sup> beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het milieueffectrapport (MER). Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- Beschrijving van de relevante kaders en de daaruit voortkomende doelstellingen c.q. opgaven voor het waterbeheerplan, met expliciete aandacht voor de 'hardheid' van de doelstellingen.
- Helder onderscheid tussen keuzemogelijkheden van het waterschap in het waterbeheerplan enerzijds en juridische verplichtingen en beleidskeuzes die door andere partijen gemaakt moeten worden anderzijds, en inzicht in de onderlinge afhankelijkheid.
- Vergelijking van de effecten van de alternatieven en de bouwstenen waaruit deze zijn opgebouwd met een duidelijk omschreven referentiesituatie, inclusief de onzekerheden die bij de vergelijking een rol spelen.
- Een beoordelingskader dat helder maakt in hoeverre de alternatieven bijdragen aan het doelbereik en inzicht geeft in (andere) milieueffecten.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. De Commissie bouwt in haar advies voort op de notitie reikwijdte en detailniveau.

---

<sup>1</sup> De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

## 2. Achtergrond, context en doelstellingen

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

In 2008/2009 heeft het Waterschap Aa en Maas samen met de andere Brabantse waterschappen<sup>2</sup> en de Provincie Noord-Brabant een m.e.r.-procedure doorlopen voor de vaststelling van de waterbeheerplannen respectievelijk het provinciaal waterhuishoudingsplan 2010-2015. De m.e.r.-procedure is destijds gestart nadat in de regio al de zogenaamde gebiedsprocessen hadden plaatsgevonden. In dit proces had al een belangenafweging (vaststelling van doelen en maatregelpakketten) plaatsgevonden. In het MER voor de waterplannen bleef als gevolg van het doorlopen proces weinig ruimte over voor alternatievenontwikkeling en -afweging.<sup>3</sup> Het MER beperkte zich in hoofdzaak tot de milieubeoordeling van het resultaat van de gebiedsprocessen.

Uit de notitie reikwijdte en detailniveau blijkt dat het waterschap de m.e.r.-procedure voor het nieuwe waterbeheerplan in een eerder stadium van planvorming wil inzetten, waardoor deze nadrukkelijk gebruikt kan worden voor een (strategische) afweging van alternatieven. De beschrijving van de alternatieven in de notitie reikwijdte en detailniveau laat zien dat het waterschap beoogt daarbij de gehele bandbreedte aan mogelijkheden te verkennen. De Commissie verwacht dat deze aanpak er toe zal leiden dat het milieubelang meer expliciet kan worden mee gewogen bij de besluitvorming.

Net als voor het vigerende waterbeheerplan worden de doelstellingen voor het waterbeheer en de te nemen maatregelen afgestemd met belanghebbenden, onder andere via regionale gebiedscommissies. Belanghebbenden zijn daarom ook betrokken bij de alternatievenontwikkeling en vaststelling van het beoordelingskader voor het MER. Andersom denkt de Commissie dat het MER belangrijke informatie kan opleveren voor de afstemming binnen de gebiedscommissies.

### 2.2 Wet- en regelgeving en beleidskaders

Bijlage 1 van de notitie reikwijdte en detailniveau benoemt de wet- en regelgeving, beleidskaders en bestuurlijke afspraken op Europees, nationaal en provinciaal/regionaal niveau die relevant zijn voor het MER en voor het waterbeheerplan. Deze kaders zullen leiden tot randvoorwaarden en uitgangspunten voor de (bandbreedte aan) alternatieven, doelstellingen voor het waterbeheerplan en toetsingscriteria voor de vergelijking van alternatieven (zie § 2.3). De Commissie adviseert daarom om in het MER de consequenties van de genoemde kaders te beschrijven, waarbij (groveweg) onderscheid wordt gemaakt in:

- Harde randvoorwaarden, voortkomend uit wet- en regelgeving;

---

<sup>2</sup> Waterschap de Dommel en Waterschap Brabantse Delta.

<sup>3</sup> Daarbij kan ook mee spelen dat de waterplannen op verschillende bestuursniveaus gelijktijdig moesten worden opgesteld.

- Beleidskaders en bestuurlijke afspraken die direct leiden tot doelstellingen, waaruit voor het waterschap een resultaats- of een inspanningsverplichting volgt;
- Beleidskaders en plannen waaruit doelen of maatregelen volgen die van invloed kunnen zijn op het waterbeheerplan en andersom;
- Uitgangspunten die volgen uit afstemming met regionale partijen (gebiedsproces);
- Randvoorwaarden en uitgangspunten op grond van bestaande functies in het plangebied.

Ga daarbij in ieder geval in op:

- de Kaderrichtlijn Water (chemische en ecologische doelstellingen)
- Natura 2000/Vogel- en Habitatrichtlijn (instandhoudingsdoelstellingen, specifiek voor gebieden met een 'sense of urgency' voor watercondities)<sup>4</sup>
- Deltaprogramma/Deltabeslissingen (nieuwe veiligheidsnormen, Rijn-Maasdelta, ruimtelijke adaptatie, zoetwaterstrategie)
- Nationaal Waterplan 2, inclusief Stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) en overstromingsrisicobeheerplannen (ORBP)
- Bestuursakkoord Water (waterveiligheid, wateroverlast en watervoorziening)
- Structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant en Provinciaal Omgevingsplan Limburg (ruimtelijke ontwikkelingen)
- Regionaal waterplan/Verordening water (wateroverlast) van Provincies Noord-Brabant en Limburg
- Deltaplan Hoge Zandgronden (DHZ) (regionaal programma voor watertekort)
- Ecologische Hoofdstructuur
- Overige regionaal beleid (Actief Randenbeheer Brabant; Programma schoon water voor Brabant)

## 2.3 Doelstellingen

De notitie reikwijdte en detailniveau geeft voor een aantal thema's concreet aan hoe de huidige situatie en de verwachte situatie in 2015 zich verhouden tot de in het vigerende waterbeheerplan geformuleerde opgaven. De evaluatie van het waterbeheerplan gaat dieper in op deze situatie en op de effecten die bereikt zijn met en verwacht worden van het maatregelenpakket dat in het waterbeheerplan is vastgesteld. In deze evaluatie wordt terecht onderscheid gemaakt tussen input (voorgenomen maatregelen), output (uitgevoerde maatregelen) en outcome (doelbereik watersysteem).

Mede op basis van deze evaluatie kan voor elk van de waterthema's worden afgeleid welke opgave er resteert voor deze en volgende planperiode(s). Deze opgave zal gedeeltelijk toegeschreven kunnen worden aan de verantwoordelijkheden van het waterschap en gedeeltelijk bij andere partijen komen te liggen. Voor sommige thema's gelden 'harde' doelstellingen en termijnen waarop deze behaald moeten worden, voor andere thema's zijn deze minder hard en zijn de consequenties van het niet behalen van de doelstellingen minder ernstig. Dit onderscheid is van belang voor de beoordeling van alternatieven op het doelbereik en de we-

---

<sup>4</sup> De KRW gaat uit van het bereiken van de doelen in 2015, eventueel te verlengen tot 2021 of 2027. Als de waarde van een Natura 2000-gebied achteruit dreigt te gaan, kan dat betekenen dat maatregelen om de kwaliteit te verbeteren al sneller moeten worden genomen. Deze gebieden zijn aangemerkt met een "sense of urgency".

ging daarvan, zowel voor de korte termijn (de planperiode van het waterbeheerplan) als voor de langere termijn.

De Commissie adviseert om voor de in de notitie reikwijdte en detailniveau benoemde thema's zo concreet mogelijk doelstellingen (outcome) voor de planperiode te beschrijven. Motiveer de doelstellingen en geef daarbij aan:

- hoe 'hard' de doelstelling is en welke consequenties het niet of slechts gedeeltelijk behalen van de doelstelling heeft;
- welk gedeelte van de doelstelling door het waterschap kan worden gerealiseerd en welk gedeelte afhankelijk is van beleid en maatregelen van andere partijen (waterbeheerders, rijksoverheid, provincie, terreinbeheerders);
- hoe de doelstelling voor de planperiode (outcome) zich verhoudt tot de doelstelling op langere termijn;
- hoe de doelstelling zich verhoudt tot de resultaten uit de evaluatie van het vigerende waterbeheerplan.

Beschrijf de doelen zo dat ze in het besluitvormingsproces een rol kunnen vervullen:

- bij de afbakening van te beschrijven alternatieven en het verhelderen waarom andere oplossingsrichtingen buiten beschouwing worden gelaten;
- bij de toetsing van alternatieven aan het doelbereik.

## 2.4 Besluitvorming

Het MER levert in eerste instantie informatie voor de besluitvorming over het waterbeheerplan. Gezien de interactie met omliggende watersystemen en andere (ruimtelijke) functies ligt het voor de hand dat ook door andere partijen besluiten genomen zullen worden die van invloed zijn op de effectiviteit van het waterbeheerplan.

Geef in het MER inzicht in de samenhang tussen de besluitvorming over het waterbeheerplan en besluitvorming over gerelateerde plannen, waaronder de Deltabeslissingen, het Nationaal Waterplan (incl. SGBP en ORBP Maas), het regionaal waterplan (provincie Noord-Brabant en Limburg), waterbeheerplannen van omliggende waterschappen, de structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant en het Provinciaal Omgevingsplan Limburg. Beschrijf de rol van de regionale gebiedsprocessen. Geef aan in hoeverre de besluitvorming over gerelateerde plannen richtinggevend kan zijn voor het waterbeheerplan én in hoeverre de besluitvorming over het waterbeheerplan richtinggevend kan zijn voor andere besluiten. Besteed expliciet aandacht aan het beregeningsbeleid van de provincie Noord-Brabant, dat op dit moment wordt herzien.

## 3. Alternatieven

### 3.1 Referentiesituatie

Beschrijf de bestaande toestand in het studiegebied en de te verwachten toestand als gevolg van de autonome ontwikkeling, als referentie voor de te verwachten effecten. In dit geval adviseert de Commissie om voor de autonome ontwikkeling uit te gaan van:

- de situatie in 2015 zoals beschreven in de evaluatie van het vigerende waterbeheerplan;
- generieke autonome ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de doel- en taakstellingen van het waterschap, zoals het toenemend gebruik van “nieuwe” stoffen en het effect daarvan op het milieu. Relevant zijn hierbij onder andere nanodeeltjes, medicijnresten en hormoonverstorende stoffen;<sup>5</sup>
- externe plannen/ontwikkelingen in het studiegebied waarover reeds besloten is, bijvoorbeeld infrastructuur, bebouwing en realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur;
- uitvoering van de reguliere taken van het waterschap;
- continuering van het in het vigerende waterbeheerplan vastgestelde beleid, inclusief relevante tussentijdse besluiten.

### 3.2 Afbakening alternatieven

De notitie reikwijdte en detailniveau geeft al een gedetailleerde beschrijving van de vier alternatieve strategieën die in het MER worden beschreven. De alternatieven onderscheiden zich in het ambitieniveau voor te behalen doelstellingen en in de focus. Dit laatste geldt vooral voor het alternatief ‘Regio Centraal’. Elk alternatief gaat uit van een min of meer integrale visie op het waterbeleid, waarvoor samenwerking met en beleid van andere partijen mede bepalend is.

Uit de beschrijving is nog niet af te leiden welk gedeelte van de alternatieven door het waterschap kan worden uitgevoerd/gestuurd en voor welk gedeelte zij afhankelijk is van andere partijen. De Commissie adviseert om de alternatieven in het MER zodanig uit te werken dat helder onderscheid kan worden gemaakt tussen beleid/maatregelen waarover het waterschap zelf kan besluiten en regelgeving/beleid/maatregelen waarvoor het waterschap afhankelijk is van andere partijen. Onderdelen waarvoor het waterschap geen sturingsmogelijkheden heeft zouden volgens de Commissie geen deel uit moeten maken van de alternatieven. De Commissie adviseert om voor deze onderdelen een realistische inschatting te maken en zonodig gebruik te maken van scenario’s voor beleid en ontwikkelingen die in de planperiode verwacht kunnen worden. Geef daarbij tevens aan hoe bepalend deze ontwikkelingen zijn voor het doelbereik van het waterbeheerplan, oftewel hoe gevoelig de keuze voor de alternatieven is voor deze ontwikkelingen.

---

<sup>5</sup> Op Europees en nationaal niveau staat dit op de beleidsagenda en het is niet ondenkbeeldig dat er in de planperiode beleid/richtlijnen/wetgeving komt die invloed heeft op de taakstelling en het doelbereik voor het waterschap.

De onderdelen waarover het waterschap zelf keuzes kan maken kunnen vervolgens worden gezien als bouwstenen voor de alternatieven. De bouwstenen zullen per thema de bandbreedte aan keuzemogelijkheden weerspiegelen. De Commissie adviseert om deze bouwstenen in de alternatieven op te nemen voorzover deze realistisch zijn. Dat wil zeggen dat maatregelen die niet voldoen aan wet- en regelgeving of andere harde randvoorwaarden niet meegenomen worden. Verder is van belang dat bouwstenen voldoende onderscheidend zijn. De Commissie adviseert om – naast de reeds in de notitie reikwijdte en detailniveau genoemde elementen – ook mogelijkheden te verkennen voor innovatieve oplossingen, voorzover deze een relatie hebben met geconstateerde knelpunten of opgaven.

De Commissie gaat er van uit dat het ‘voorkeursalternatief’, dat uiteindelijk leidend zal zijn voor het waterbeheerplan, niet per definitie één van de in de notitie reikwijdte en detailniveau benoemde alternatieven hoeft te zijn, maar dat het voorkeursalternatief ook kan bestaan uit een andere selectie van bouwstenen. Daarom adviseert de Commissie om in het MER na te gaan of alle thema’s voldoende geadresseerd zijn en zoveel mogelijk de afzonderlijke bouwstenen te benoemen en op effecten te beoordelen (zie verder § 4.1.).

## 4. Beoordelingskader

### 4.1 Algemene aandachtspunten

In het MER zullen de alternatieven worden beoordeeld op ‘doelbereik’, milieueffecten en een aantal andere beoordelingscriteria, waaronder kosten. De Commissie adviseert voor een goede vergelijking van alternatieven om rekening te houden met de volgende algemene aandachtspunten:

- Het detailniveau van de beschrijving moet aangepast worden aan het detailniveau van het plan en de concreetheid van de beleidsuitspraak.
- Werk de alternatieven uit op hetzelfde abstractieniveau, tot op het niveau waarop verschillen in de effecten voldoende inzichtelijk zijn. Als dit niet mogelijk is, dient de vergelijking ieder geval vergezeld te gaan van een heldere toelichting.
- Beoordeel naast de integrale alternatieven ook de afzonderlijke bouwstenen, zodat gemakkelijk andere combinaties van bouwstenen kunnen worden vergeleken. Geef een indicatie van de robuustheid en flexibiliteit van de bouwstenen.
- Het is niet altijd eenduidig vast te stellen of effecten positief, neutraal of negatief scoren. Het is daarom van belang dat in het MER transparant wordt hoe een score tot stand is gekomen en hoe deze wordt gewogen.
- Geef aan welke onzekerheden aan de orde zijn op basis van de afhankelijkheid van besluiten die door derden worden genomen en geef aan welke consequenties deze onzekerheden kunnen hebben voor de effecten van de alternatieven/bouwstenen.



## 4.2 Beoordelingscriteria

In hoofdstuk 4 van de notitie reikwijdte en detailniveau is een overzicht van de beoordelingscriteria opgenomen. Op hoofdlijnen kan de Commissie zich vinden in de benoemde criteria. Zij voegt hieraan de volgende aandachtspunten toe:

- Bij toetsing aan het 'doelbereik' beveelt de Commissie aan om alternatieven zowel te toetsen aan doelstellingen voor de planperiode als aan doelstellingen op langere termijn.
- Zoals eerder aangegeven is de 'hardheid' van de doelstellingen van belang voor de effectbeoordeling. Een negatieve score kan voor bepaalde criteria een 'showstopper' betekenen en voor andere criteria slechts een argument in de afweging van belangen. Maak daarom de hardheid c.q. weging van de beoordelingscriteria helder.
- De Commissie adviseert om in het beoordelingskader criteria op te nemen voor de effecten op bodem, cultuurhistorie en gezondheid (in relatie tot waterkwaliteit).
- De Commissie adviseert om het criterium 'juridische haalbaarheid' niet in het beoordelingskader op te nemen. Zoals in § 3.2. aangegeven is het naar haar oordeel niet zinvol om maatregelen of beleid te onderzoeken als deze juridisch niet haalbaar zijn. Het beoordelen van de maatschappelijke haalbaarheid c.q. draagvlak voor maatregelen kan wel een relevant criterium zijn.
- De alternatieven worden ook beoordeeld aan de hand van kosten. Dit heeft volgens de Commissie vooral waarde als de kosten kunnen worden doorvertaald naar gevolgen die dit heeft voor de waterschapshellingen (hoogte en jaarlijkse stijgingen).

## 4.3 Toetsing Natura 2000-gebieden

Indien negatieve gevolgen op Natura 2000-gebieden als gevolg van activiteiten waarvoor het waterbeheerplan het kader vormt niet kunnen worden uitgesloten, zal een Passende beoordeling opgesteld moeten worden. Dit geldt ook voor voortzetting van bestaand beleid dat opnieuw wordt vastgesteld. Vooral voor sense of urgency gebieden moet worden nagegaan of op basis van de kaderstelling in het waterbeheerplan voldaan kan worden aan de waterver-eisten binnen de daarvoor gestelde termijnen.

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-toets 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.

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

## 5. Overige adviezen voor het MER

Gebruik het MER om de kennis en inzichten die in de voorgaande fasen zijn verzameld – waaronder bijvoorbeeld in evaluatie van het vigerende waterbeheerplan – inzichtelijk samen te vatten.

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

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

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens reikwijdte en detailniveau 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 mogelijke 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](http://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: 24 februari 2014

**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:

dhr. ir. J.G.A. Coppes

dhr. drs. G.B. Dekker

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

dhr. drs. P.J. Jongejans (secretaris)

mw. ir. M.L. Verspui

**Werkwijze Commissie bij advies reikwijdte en detailniveau:**

In dit advies geeft de Commissie aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het MER en met welke diepgang. De Commissie heeft de hierna genoemde informatie van het bevoegde gezag ontvangen. Deze informatie vormt het uitgangspunt van haar advies.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Notitie reikwijdte en detailniveau, Plan m.e.r. Waterbeheerplan 2016–2012 Aa en Maas, 14 januari 2014
- Concept Evaluatie Waterbeheerplan, Waterschap Aa en Maas, 17 december 2013

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









**Advies over reikwijdte en detailniveau van het  
milieueffectrapport Waterbeheerplan Aa en Maas**

ISBN: 978-90-421-3921-3



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

W [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

