

KANSRIJKE COMBIAANPAK IN NOORD-BRABANT

INZET PLAN-M.E.R. BIJ WATERPLANNEN

De hele reeks 'waterplannen', van nationaal tot lokaal, moet de komende jaren vernieuwd worden. Van groot belang daarbij is natuurlijk de verankering van het nieuwe Europees en Rijksbeleid uit de Kaderrichtlijn Water (KRW). Cruciale vraag hierbij: waar kan (en moet) plan-m.e.r. ingezet worden en hoe voorkomen we knelpunten in de top-down versus bottom-up planvorming? Dit artikel bespreekt een aantal kansen en valkuilen. Tevens wordt ingegaan op de wijze waarop de provincie Noord-Brabant en de Brabantse waterschappen hiermee trachten om te gaan.

Jos van der Wijst & Desirée van Zwieten

De KRW en het Nationaal Bestuursakkoord Water zijn in algemene zin gericht op het bereiken van een goede chemische, ecologische en kwantitatieve toestand van het grond- en oppervlaktewater. Kortom: duurzaamheid voor de lange termijn. Einddoel is dat het Nederlandse watersysteem in 2015 op orde is qua waterkwaliteit, qua veiligheid en wateroverlast, aanpak van watertekorten en het terugdringen van verdroging. Een stevige opgave, gericht op de middellange termijn.

De reeks nieuwe of aan te passen waterplannen bestaat uit:

1. het Nationaal Waterplan (de opvolger van de 4e nota Waterhuishouding);
2. Stroomgebiedsbeheerplannen (SGBP's) voor Maas, Rijndelta, Schelde en Eems;
3. Provinciale Waterhuishoudingsplannen (WHP's), Omgevingsplannen of Structuurvisies;
4. Waterbeheerplannen (WBP's) van de waterschappen;
5. Gemeentelijke 'waterbesluiten', zoals water- en rioleringsplannen.

Het proces van uitwerking van de Kaderrichtlijn Water verloopt stapsgewijs van grof naar fijn. Op elk planniveau zullen de ambities vertaald moeten worden naar de bij dat planniveau passende doelen. De plannen zullen volledig moeten voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn. Alleen als aangetoond kan worden dat de doelstellingen niet op tijd gehaald kunnen worden, kan uitstel verkregen worden tot 2027. De verschillende plannen kunnen niet op elkaar wachten en zullen dus grotendeels parallel aan elkaar worden aangepast.

Welke waterplannen zijn plan-m.e.r.-plichtig?

Sinds de zomer van 2004 bestaat er, op grond van Europese regelgeving, plan-m.e.r.-plicht voor allerlei strategische planvormen. Deze plicht geldt voor wettelijke of bestuursrechtelijke plannen met mogelijk relevante gevolgen voor natuur en milieu wanneer deze een voorloper vormen van een plan of besluit dat (project-)m.e.r.-plichtig is op grond van het Besluit Milieueffectrapportage 1994. Een tweede mogelijke aanleiding om een plan-m.e.r. op te stellen is de situatie waarin een passende beoordeling vereist is op basis van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit kan het geval zijn door rechtstreekse ingrepen in deze zogenoemde Natura 2000-gebieden, maar ook door (mogelijke) externe werking (invloed buiten het plangebied). Dus ook buiten de grenzen van het betreffende waterschap, de betreffende provincie- of landsgrenzen. Actueel voorbeeld hiervan is de invloed van het Belgische initiatief voor hermeandering van de Dommel met mogelijke effecten op het Nederlandse Natura 2000-gebied Hageven-de Plateaux. Gezien het bovenstaande blijkt dat er bij de genoemde waterplanvormen al snel aanleiding ontstaat voor plan-m.e.r.-plicht.

Specifieke toetsing van de m.e.r.-plichtigheid

Als we bovenstaand kader loslaten op de verschillende planvormen en dit beoordelen voor het Brabantse grondgebied, is in eerste instantie niet direct te zeggen wanneer een plan-m.e.r. exact nodig is. We hebben op verschillende niveaus best een tijdje geworsteld met de vraag: 'Waar en om welke redenen moeten we eigenlijk plan-m.e.r. toepassen?' Ook landelijk is op allerlei plekken deze discussie gevoerd.

Voor het provinciaal waterhuishoudingsplan (WHP) geldt dat dit in elk geval een wettelijk verplicht plan is, gebaseerd op artikel 7 van de Wet op de waterhuishouding. Een waterbeheerplan (WBP) van het waterschap is dat eveneens, gebaseerd op artikel 9 van dezelfde wet.

De plannen kunnen een kader vormen voor in het besluit-m.e.r. genoemde project-m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten of besluiten die watergerelateerd zijn, zoals:

- beekherstel en waterberging voor zover er sprake is van een functiewijziging groter dan 125 hectare en vastlegging plaatsvindt in een ruimtelijk plan [cat. 9] (Bij inwerkingtreding van de Waterwet medio 2009 krijgt het WHP voor de ruimtelijke aspecten de status van structuurvisie onder de nieuwe Wro en is daarmee te beschouwen als een ruimtelijk plan);
- aanleg/wijziging van primaire waterkeringen [cat. 12];
- strategisch grondwaterbeheer voor zover dit het kader biedt voor grote grondwateronttrekkingen en/of infiltraties [cat. 15];
- oprichting/wijziging/uitbreiding van een rwzi groter dan 50.000 i.e [cat. 18];
- structurele peilverlaging >16 cm in gevoelig gebied of weidevogelgebied > 200 hectare [cat. 27].

Los van het ruimtelijke aspect is op grond van het bovenstaande lang niet altijd direct zekerheid te geven over een plan-m.e.r.-grondslag. Vanuit Natura 2000-perspectief bekeken kan echter al vrijwel direct de conclusie getrokken worden dat het WHP en de WBP's mogelijk maatregelen bevatten die effect hebben op dergelijke statusgebieden. Een groot deel van de Brabantse beekdalen heeft bijvoorbeeld de status van Natura 2000-gebied gekregen.

Op een gegeven moment zijn we in het kader van ons Waterhuishoudingsplan en de Waterbeheerplannen gestopt met de (deels theoretische) discussie. De noodzaak van het opstellen van een plan-m.e.r. voor het WHP stond niet meer ter discussie. Voor de Waterbeheerplannen lag dit iets genuanceerder. Door alle partijen is geconcludeerd dat de WBP's van de waterschappen vermoedelijk niet het kader zullen vormen voor de hiervoor genoemde project-m.e.r.-plichtige besluiten (rwzi-aanpassing of peilverlaging), omdat dergelijke besluiten waarschijnlijk niet genomen zullen worden. Daarentegen is er wel een aanmerkelijke kans dat een WBP maatregelen bevat die mogelijk een effect op Natura 2000-gebieden hebben.

Plan-m.e.r. was daarmee dus voor beide planvormen een voor de hand liggend instrument. Het doel van plan-m.e.r. is feitelijk ook het in een vroeg stadium van planvorming meenemen van effecten op het milieu. Milieu-informatie wordt hiermee expliciet meegenomen en transparant gemaakt. Dit is al een waarde op zich. Het plan-MER dient bovendien op het abstractieniveau van het betreffende plan te worden uitgevoerd en ook zonder m.e.r. kun je niet om natuur en milieuzaken heen. Een algemeen voordeel van m.e.r. is het feit dat de redeneerlijn uitgeschreven wordt, de knelpunten

DE AUTEURS

Jos van der Wijst (073-6808763, jvdwijst@brabant.nl) is m.e.r.-coördinator bij de provincie Noord-Brabant. Desirée van Zwieten (073-6808066, dvzwieten@brabant.nl) is co-projectleider voor het provinciale Waterhuishoudingsplan.

en doelstellingen helder geformuleerd worden en de dilemma's en milieueffecten systematisch en zuiver in beeld komen. Plan-m.e.r. kan dus, mits goed toegepast, veel opleveren. Voordeel ten opzichte van een 'normale' m.e.r.-procedure is dat de inspraak en proceduretijd aanzienlijk korter zijn, en er meer flexibiliteit is.

Het Brabantse Waterhuishoudingsplan

Het WHP is in Brabant het provinciale beleidskader voor integraal waterbeleid. Verschillende andere provincies hebben hun waterbeleid verankerd in een nog breder Omgevingsplan. Het beoogde nieuwe Waterhuishoudingsplan van de provincie Noord-Brabant zal de functies van de regionale wateren opnieuw vastleggen. Daarnaast zullen gewenste nieuwe ontwikkelingen worden weergegeven. Het is een strategisch kader van waaruit initiatieven van andere actoren binnen het waterbeleid worden gestimuleerd en gestuurd. Ook is het een toezichtskader voor decentrale overheden en organisaties (waterschappen, gemeenten en waterleidingsbedrijven) en het kader voor het operationele grondwaterbeheer.

Provincie en Waterschappen trekken samen op

Toen duidelijk was dat het Waterhuishoudingsplan m.e.r.-plichtig was, werd de provincie geconfronteerd met het dilemma dat het WHP zowel naar het hogere abstractieniveau (de SGBP's) als het lagere niveau (de waterbeheerplannen) afgestemd moest worden. Aangezien op deze planniveaus naar alle waarschijnlijkheid ook een plan-m.e.r. vereist was, ontstond de vrees voor onvoldoende aansluiting. De plannen zouden immers parallel en ongeveer gelijktijdig opgesteld gaan worden. Daar zit een bepaald risico in. Wordt het bottom-up of juist top-down ingestoken?

Het idee ontstond om de plan-MER'en voor het Waterhuishoudingsplan en

de Waterbeheerplannen van de Brabantse waterschappen Aa en Maas, Dommel en Brabantse Delta te integreren. Dit idee sloeg aan. De partijen zaten toch al om tafel en er konden twee vliegen in één klap geslagen worden. Om ook de link naar boven (het Stroomgebiedsbeheerplan) niet te vergeten, werden V&W (CSN) en VROM opgenomen in de projectgroep en werd het project zelfs tot pilot gepromoveerd.

Bestuurlijke en ambtelijke voordelen van de gezamenlijke aanpak

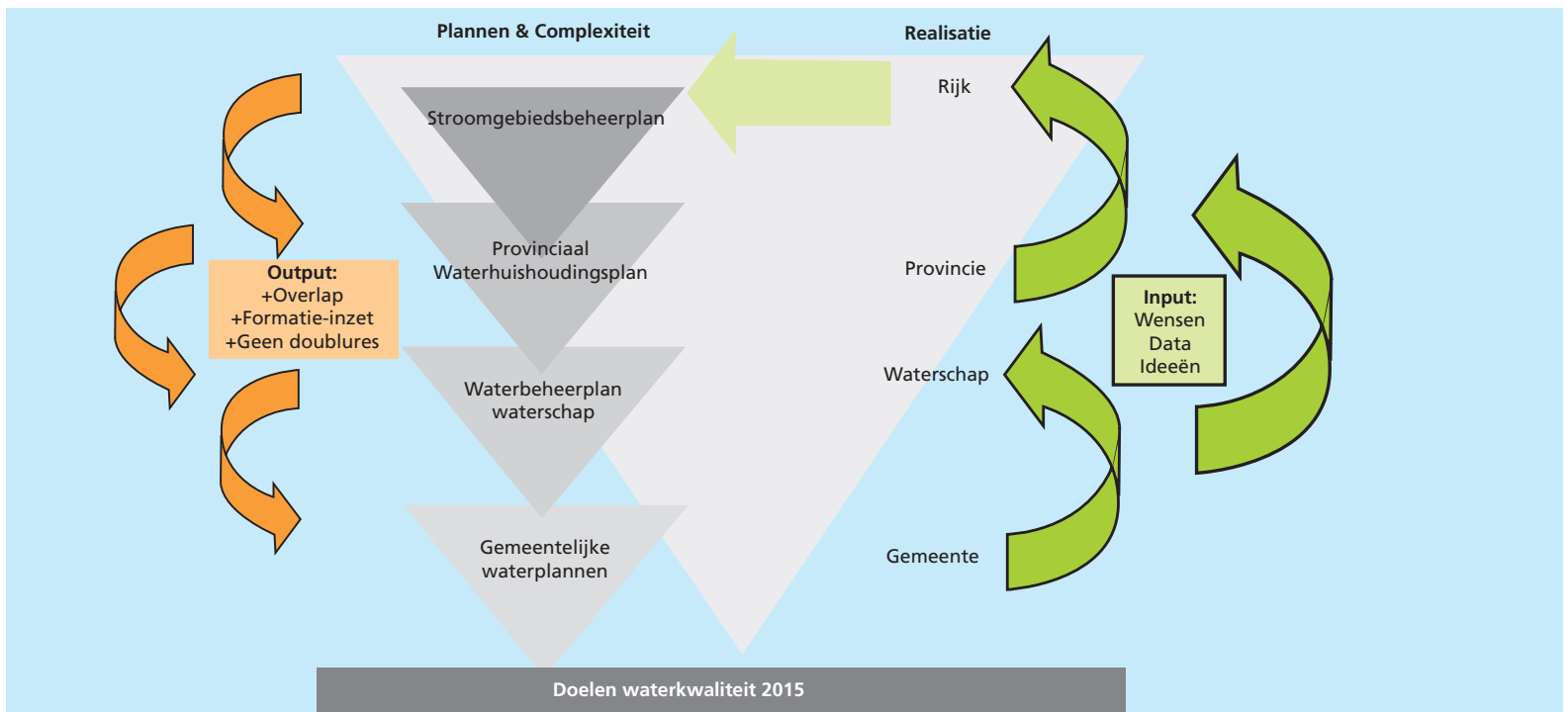
Behalve de praktische voordelen van het gezamenlijk doorlopen van de procedure, is er ook het voordeel dat andere decentrale overheden niet belast worden met begeleiding en uitvoering van een m.e.r.-procedure vanuit zowel de initiatiefnemers- als de Bevoegd Gezag-rol. De provincie heeft immers meer m.e.r.-ervaring. Een ander mogelijk voordeel van een geïntegreerde aanpak is het feit dat de exacte afbakening tussen WHP en WBP's in het voortraject nog niet duidelijk hoeft te zijn. Het heeft weinig zin vroeg in het traject al de discussie te voeren over het abstractieniveau van de plannen en de vraag welke maatregel in welk plan moet terechtkomen.

Een van de voordelen van het gekozen gezamenlijke traject is ook dat het overleg over de afstemming tussen WHP en WBP's van de Brabantse waterschappen Aa en Maas, De Dommel en Brabantse Delta (dat al bestond), doorgezet en verder geïntensiveerd kon worden. Insteek is dat het MER gaat over alle aspecten in plaats van alleen maar die activiteiten die zeker m.e.r.-plichtig zijn.

Hoe loopt het ?

In december 2007 is de plan-m.e.r.-procedure voor WHP en 3 WBP's gestart en is bij de plan-m.e.r. gebruikelijke notitie 'Reikwijdte en Detailniveau' ingediend bij de Commissie voor de milieueffectrapportage. De Commissie is betrokken vanwege de invloed op Ecologische Hoofdstructuur en Natura

TOETS 03 08



2000-gebieden. Op 22 februari 2008 heeft de Commissie voor de me.r. haar advies uitgebracht (advies nr. 2041-34, www.commissiemer.nl). De Commissie heeft daarin onder meer gewezen op het belang van een goede afstemming tussen de verschillende plannen en planprocessen en positief gereageerd op de gezamenlijke aanpak.

Ook heeft de Commissie aangestuurd op het opstellen van een Brabantbrede integrale 'watervisie', met eventueel regiospecifieke uitwerking, waarin de waterdoelen worden gebundeld en de koers wordt aangegeven hoe de doelen bereikt worden. In de watervisie spelen Natura 2000-gebieden een belangrijke rol, in het bijzonder de waterafhankelijke 'sense of urgency'-gebieden (de gebieden waar gevreesd wordt voor onomkeerbare effecten voor het voortbestaan van een habitat of een soort).

Volgende stap is de aanbesteding van het Plan-MER zelf. Daarin zal creativiteit gevraagd worden omtrent de verdere uitwerking van aanpak, alternatieven en abstractieniveau.

Afstemming met het Stroomgebiedsbeheerplan

De provincies en de waterschappen leveren voor het SGBP de regionale KRW-uitwerking van doelen en maatregelen in Noord-Brabant. Zoals in de notitie Reikwijdte en Detailniveau is aangegeven, zal het onderhavige planproces afgestemd moeten worden op het planproces voor dit SGBP. Voor de KRW-uitwerking van doelen en maatregelen wordt straks gebruik gemaakt van participatieve gebiedsprocessen. Met het resultaat van deze processen wordt 'bottom-up' invulling gegeven aan het WHP en de WBP's. Van groot belang daarbij is dat effecten niet afgewenteld worden.

Natura 2000

In de notitie Reikwijdte en Detailniveau wordt Natura 2000 vooral gepositi-

oneerd vanuit de benadering dat het waterbeheer invloed kan hebben op deze gebieden en niet andersom. Vanuit de eis 'gunstige staat van instandhouding' van Natura 2000-gebieden kunnen vergaande maatregelen noodzakelijk zijn ten aanzien van waterkwaliteit of waterbeheer.

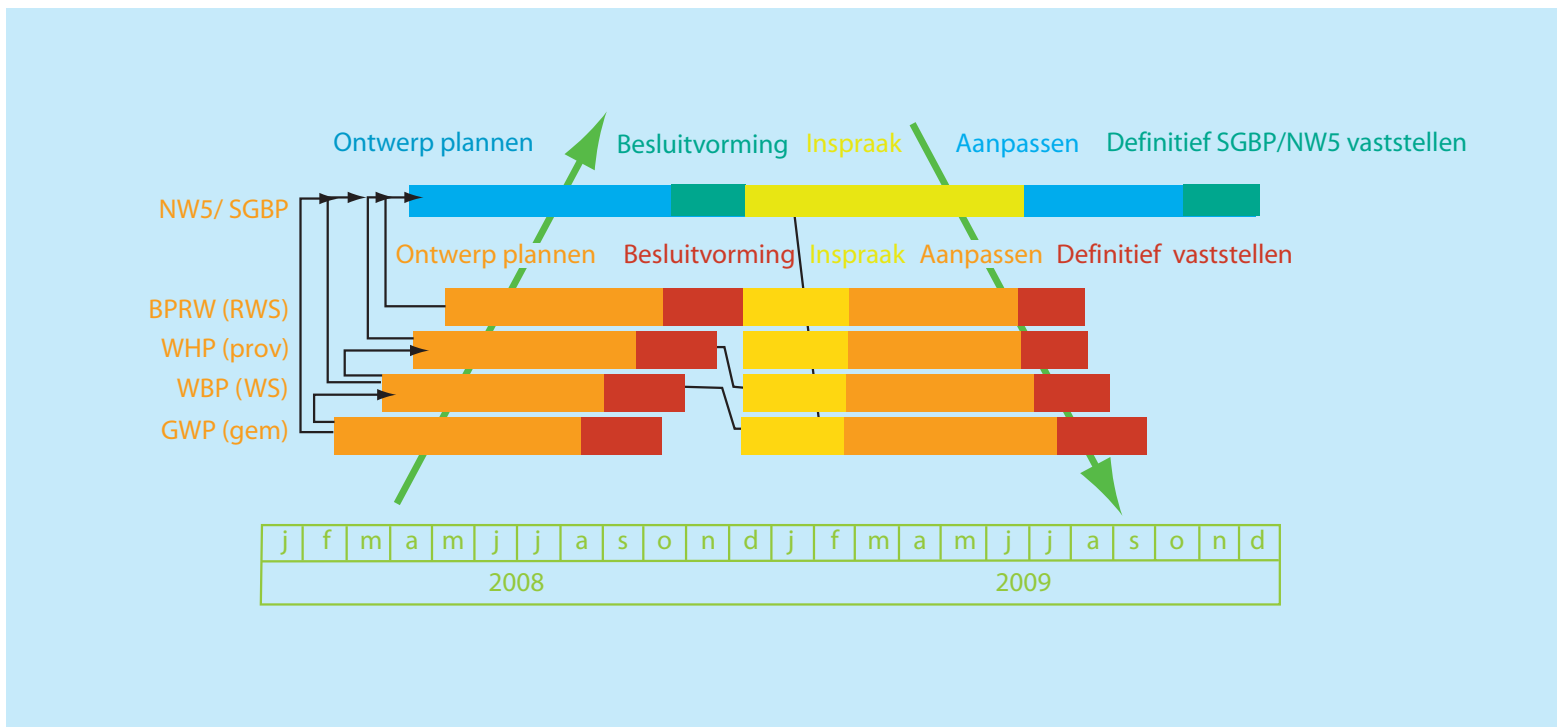
In de planperiode van de plannen (WHP en WBP's) dienen de watercondities in deze gebieden zodanig te verbeteren dat de ecologische vereisten voor soorten en habitattypen vanuit het water op orde zijn gebracht. Bovendien worden de komende jaren min of meer parallel aan de waterplannen per natuurgebied nog Beheerplannen opgesteld, al dan niet vergezeld van een eigen Plan-MER.

Alternatieven

Plan-m.e.r. is op zich een goed instrument voor een brede(re) afweging van alternatieve mogelijkheden op elk abstractieniveau. Omdat in de (regionale) gebiedsprocessen de afwegingen en keuzes vooral op (deel)gebiedsniveau zijn gemaakt, biedt een overstijgende visie een goede gelegenheid om naar een afstemming op een hoger planniveau te komen. Bovendien ontstaat zo inzicht in gebiedsoverstijgende milieu-interacties en milieueffecten. Door dit inzichtelijk te maken, worden besluitvorming en kansen op langere termijn niet geblokkeerd en kunnen randvoorwaarden voor toekomstige planuitwerkingen worden bijgestuurd en vastgelegd.

Zo kunnen bijvoorbeeld alternatieven worden ontwikkeld die verkennen in hoeverre er vanuit milieuopectiek andere (betere) manieren zouden zijn om de opgaven op te lossen. Daarbij kan eventueel onderscheid worden gemaakt naar de twee genoemde schaalniveaus (Brabantbrede en regiospecifieke uitwerking).

Ook de zogenaamde Duurzaamheids- of TELOS-driehoek is in dit verband relevant. Deze driehoek is geënt op het zoeken naar balans in economische, eco-





Rekening houden met effecten op de natuur, zoals de habitat van de ijsvogel.

22 gische en sociaal-culturele activiteiten – ook wel economische, ecologisch en sociaal-cultureel kapitaal genoemd. Nagegaan kan worden in hoeverre langetermijndoelen per kapitaal worden bereikt binnen de planperiode.

Voorbeelden van variatiemogelijkheden zijn verdrogingsaanpak hogere waterstanden versus uitspoeling fosfaat, water conserveren versus wateroverlast, waterberging versus waterkwaliteit in kwetsbare gebieden en scheiden waterstromen in stedelijk gebied versus wateroverlast en kwaliteit grondwater. Ook in beschouwing te nemen is de afwenteling naar benedenstroomse gebieden, in het bijzonder naar (rijks)water buiten de beschouwde beheergebieden.

Centraal staat uiteindelijk de vraag hoe de verschillende wateropgaven voor Noord-Brabant opgelost worden. Hierbij zou ook moeten blijken waarom voor het ene thema de al ingeslagen beleidskoers wordt aangehouden en voor een ander thema een koerswijziging wordt ingezet. Gelet op de parallelle ligging van relatief uniforme stroomgebieden is een regiospecifieke uitwerking naar verwachting voor het grootste gedeelte van de provincie niet noodzakelijk.

Beleidsruimte

De diverse thema's bevinden zich in verschillende stadia van beleid- en besluitvorming. Over sommige thema's heeft al besluitvorming plaatsgevonden. In het plan-MER zullen de milieueffecten van deze besluiten 'evaluatief' in beeld gebracht worden. Niet uit te sluiten is dat deze evaluatie tot heroverweging van een besluit zal leiden, ofwel vanuit de integrale benadering van de thema's, ofwel vanwege randvoorwaarden die volgen uit bijvoorbeeld Natura 2000 of de KRW.

Voor thema's waarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden kunnen in het plan-MER één of meer alternatieven worden ontwikkeld. Bij voorkeur leidt de plan-m.e.r.-procedure tot een afweging en een keuze tussen deze alternatieven, die vervolgens via het WHP of de WBP's wordt vastgelegd. Gezien de tijdsdruk op het planproces (afronding voor eind 2008, want dan

moeten de ontwerpplannen ter inzage worden gelegd) en de complexiteit van sommige thema's zal dit waarschijnlijk niet in alle gevallen mogelijk zijn. In dergelijke gevallen adviseert de Commissie voor de m.e.r. om in elk geval de dilemma's en de onderzoekopgave voor de komende periode in beeld te brengen. De tijdsfactor (fasering) zal naar verwachting sowieso een belangrijke variabele in de alternatiefontwikkeling worden.

Beoordelingskader

Het in het plan-MER in te zetten beoordelingskader zal moeten aansluiten bij het te realiseren doel dat past binnen de visie, zodanig dat inzicht gegeven wordt in de relevante milieueffecten. In de eerste aanzet is door de Commissie voor de m.e.r. de lagenbenadering voorgesteld als basis voor de uitwerking.

Het detailniveau van de beschrijving moet passen bij het detailniveau van het plan en de concreetheid van de beleidsuitspraak. 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.

Conclusies, leer- en aandachtspunten

Er is nog een hele weg te gaan. Door gezamenlijk op te trekken kunnen voordelen bereikt worden en kan afstemming worden gerealiseerd. De nabije toekomst zal uitwijzen welke kant het verder opgaat en hoe maximale doelen gerealiseerd kunnen worden. Het zou mooi zijn als we op elk planniveau straks kunnen terugkijken op een reeks waterplannen die doelgericht zijn, de juiste keuzes hebben gemaakt en onderling goed op elkaar aansluiten. ■