



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Friese Waterplannen 2016–2021

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

12 november 2015 / rapportnummer 3009



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân gaan de waterplannen voor de periode 2016–2021 vernieuwen. Het gaat om het vierde Waterhuishoudingsplan respectievelijk het derde Waterbeheerplan. De hoofddoelstelling van de plannen is waterveiligheid, voldoende water en schoon water. De te nemen maatregelen zijn uitgewerkt op die thema's. De waterplannen geven richting aan het milieu en waterbeleid van de provincie en het waterschap en zijn mogelijk kaderstellend voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten en hebben mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'¹) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

De Provincie Fryslân en het Wetterskip Fryslân hebben het plan-MER Friese Waterplannen (hierna: het MER) opgesteld voor beide plannen tezamen. Het MER brengt de milieueffecten van (een deel van) de maatregelen uit beide plannen in beeld. Deze informatie is waardevol voor de besluitvorming over de plannen. Het MER beschrijft geen alternatieven voor de maatregelen. De keuze voor de maatregelen is in een eerder stadium op basis van gebiedsprocessen tot stand gekomen.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de waterplannen voor de periode 2016–2021. De tekortkomingen betreffen het volgende:

- de beschrijving van de referentiesituatie en doelstellingen is onvoldoende helder, waardoor onduidelijk is ten opzichte van welke situatie de milieueffecten in het MER zijn bepaald en in hoeverre gestelde doelen bereikt kunnen worden;
- de motivering voor de gekozen maatregelen en de samenhang daartussen blijkt niet duidelijk uit het MER. Verder zijn niet alle maatregelen uit de waterplannen beoordeeld op hun milieueffecten, zodat een totaalbeeld hiervan ontbreekt;
- de beoordelingsmethodieken en -criteria voor oppervlaktewater zijn niet inzichtelijk gemaakt, zodat de effecten daarvan niet navolgbaar zijn;
- uit de Passende beoordeling blijkt dat significant nadelige effecten op Natura 2000-gebieden niet uit te sluiten zijn. Hoewel mitigerende maatregelen zijn beschreven is onvoldoende aannemelijk gemaakt dat deze effectief en realistisch zijn.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectstukken, voor zover digitaal beschikbaar, vindt u door op www.commissiemer.nl projectnummer 3009 in te vullen in het zoekvak.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2.1 Referentiesituatie en Doelstellingen

Gelet op de omvang van het plangebied en het abstractieniveau van de plannen, ligt het voor de hand dat het MER een globaal karakter heeft. Om een goede vergelijking van alternatieven mogelijk te maken dient het MER echter wel een referentiesituatie te beschrijven, te weten een concrete beschrijving van de huidige situatie, de autonome ontwikkelingen (o.a. uitvoering bestaande plannen) en eventuele knelpunten in het Friese watersysteem. Dergelijke informatie is gedeeltelijk beschikbaar in de vorm van de Tussenbalans Friese Waterplannen 2010–2015 uit 2013, KRW-factsheets en de beleidsplannen zelf². Het MER gaat hier in hoofdstuk 5 slechts beperkt op in. Hierbij ontbreekt toetsing aan ‘harde’ geldende normen (o.a. NBW-toetsing, KRW-doelen). Daarmee ontbreekt een duidelijke referentiesituatie ten opzichte waarvan de milieueffecten van de maatregelen kunnen worden beschreven.³

De (beleids)doelstellingen van de waterplannen zijn op een vrij hoog abstractieniveau beschreven. Daarnaast zijn indicatoren benoemd, waarmee de mate van doelrealisatie in beeld kan worden gebracht. In het MER ontbreekt een overzicht van de mate van doelrealisatie bij de start van de planperiode (uitgangssituatie) en het einde van de planperiode (beoogde resultaat waterplannen). Hiermee ontbreekt het inzicht in de te verwachten doelrealisatie van de geprogrammeerde maatregelen. Met andere woorden: in welke mate zijn na uitvoering van de plannen knelpunten in het Friese watersysteem verminderd en zijn doelstellingen gerealiseerd? Zonder beeld van de mate van doelrealisatie kunnen maatregelen en hun milieueffecten niet op waarde worden beoordeeld.

In de waterplannen zijn maatregelen opgenomen ten behoeve van het behalen van de KRW-doelstellingen in 2027. In de KRW-factsheets zijn de karakteristieken van de waterlichamen en de huidige toestand in detail beschreven. In het MER wordt geconstateerd dat geen enkel waterlichaam in Friesland op dit moment (bij start planperiode) voldoet aan de KRW-doelen. Een integrale analyse van de huidige waterkwaliteit, trends, knelpunten en mate van doelrealisatie ontbreekt in het MER. Het MER biedt daarmee weinig aanknopingspunten voor de discussie over de inzet op extra inspanningen, dan wel continuering van het huidige beleid en eventueel inzet op ‘doelverlaging’.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER een duidelijke referentiesituatie te beschrijven en aan te geven in hoeverre de geldende doelstellingen met de plannen gerealiseerd zijn/worden (o.a. NBW-toetsing, KRW-doelen, veiligheidsnormen).

² In het Integrale Watersysteemrapportage van 2012 wordt op blz. 7 vermeld dat in de planperiode van zes jaar tweemaal een IWSR opgesteld wordt; een IWSR van 2014 heeft de Commissie niet gevonden.

³ Indien de periode voor sommige van de te realiseren doelen verder in de tijd is gelegen dan 2021, kunnen voor die doelen tussentijdse beleidsdoelen geformuleerd worden.

2.2 Voornemen en alternatieven

2.2.1 Keuze alternatieven/maatregelen

In het MER wordt aangegeven dat de elf onderzochte maatregelen een voortzetting zijn van de voorgaande waterplannen en dat de keuze voor de maatregelen reeds in het kader van afgerond beleid heeft plaatsgevonden⁴, zoals bijvoorbeeld in de KRW-gebiedsprocessen, het Veiligheidsplan, de Veenweidevisie, het Deltaprogramma of watergebiedsplannen. In het MER ontbreekt een beschrijving van de afwegingen, randvoorwaarden en/of uitgangspunten die zijn gebruikt om tot deze keuze van maatregelen te komen.

Mogelijk zijn daardoor relevante redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven niet onderzocht.

In het voornemen kan spanning tussen landbouw en natuur optreden. Uit het ontwerp waterprogramma van Wetterskip Fryslân blijkt dat als het gaat om voldoende water (peilbeheer) voor de landbouwfunctie in de deelsystemen (polders), 93% doelrealisatie wordt gerealiseerd. Voor de functie natuur is dat slechts 47%. Het plan-MER biedt de mogelijkheid bij uitstek om de verhouding in doelrealisatie tussen landbouw en natuur in beeld te brengen en oplossingsrichtingen af te wegen, zodat het onderdeel kan zijn van de besluitvorming over de waterplannen.

Ook voor de maatregel 'waterberging' is de verhouding tussen de functies landbouw en natuur relevant vanwege de keuze om waterberging in het boezemsysteem te concentreren in natuurgebieden. Het plan-MER zou de onderbouwing van deze keuze kunnen geven, die nu ontbreekt.

Ook ten aanzien van drinkwaterwinning geldt dat vooraf impliciet beleidskeuzes gemaakt zijn die niet navolgbaar uit het MER blijken. Uit de ontwerp waterplannen blijkt dat in de toekomst de vraag naar betrouwbaar drinkwater het aanbod zal overstijgen vanwege de toenemende vraag, maar ook vanwege het verzilten van enkele winlocaties en het reduceren van winningen als gevolg van droogteschade. Uit het MER wordt niet duidelijk of en op welke wijze hiermee wordt omgegaan, bijvoorbeeld in hoeverre het oppervlaktewater (Ijsselmeer) een alternatieve bron zou kunnen zijn voor de drinkwatervoorziening in plaats van grondwater in de provincie.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de keuze voor de in beschouwing genomen set van maatregelen te onderbouwen en het ontbreken van alternatieven nader te motiveren.

⁴ Zie pagina 3 van het plan-MER.

2.2.2 Integrale beschouwing maatregelen

Uit het MER zou moeten blijken hoe de samenhang tussen de voorgestelde maatregelen is en wat de integrale effecten zijn als alle maatregelen uitgevoerd worden. Juist bij de vaststelling van het integrale pakket maatregelen, is de samenhang tussen de te nemen maatregelen van belang, onder andere omdat de maatregelen onderling kunnen interfereren.⁵

In het MER wordt gesteld dat niet alle maatregelen uit de waterplannen in het MER beschreven zijn⁶. Maatregelen waarvoor nog niet bekend is waar ze worden uitgevoerd, komen niet terug in het MER. Het feit dat locaties nog niet bekend zijn wil echter niet zeggen dat maatregelen geen (cumulatieve) milieueffecten kunnen hebben. Op basis van een (globale) beoordeling van effecten van deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld keuzes worden gemaakt om deze op bepaalde locaties wel of niet (onder voorwaarden) toe te staan.

Hierdoor biedt het MER geen inzicht in de totale (maximale) effecten van alle maatregelen uit de waterplannen, inclusief de onderlinge samenhang daartussen.

De Commissie adviseert in een aanvulling alle voor het milieu relevante maatregelen die in de waterplannen zijn opgenomen te beschrijven – inclusief de samenhang daartussen – en in de milieueffectbeoordeling mee te nemen.

2.3 Effecten

In de beoordelingsmethodiek van de milieueffecten is voor het thema water het criterium oppervlaktewater benoemd. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen het boezemsysteem en de verschillende deelsystemen (polders). De verschillende scores op het deelaspect water bij verschillende maatregelen kan daarmee voor de lezer als verwarrend worden ervaren. Ook zijn de relatief 'harde' normen die gelden voor het oppervlaktewater niet gekoppeld aan de beoordelingsmethodiek (NBW-normen, KRW-doelen).

Bij de maatregel 'samenvoegen peilvakken' wordt de verhoogde stuurbaarheid van het watersysteem niet als voordeel benoemd voor de oppervlaktewaterberging. Dit terwijl veel wateroverlast in veengebieden in de voorbije jaren, bijvoorbeeld in Zeevang en Kockengen, juist mede het gevolg zijn van versnippering in peilvakken/ particuliere onderbemalingen.

Bij de maatregelen aan veenbodems zijn de waterkwaliteitseffecten van de (verminderde) afbraak van het veen niet in de effectvoorspelling betrokken.

Bij de effectvoorspelling voor maatregelen V7 (Hanteren drooglegging van 90 cm in veengronden en klei-op-veengronden) en V8 (Toepassen van hogere zomerpeilen in veenweidegebieden > 80 cm) zijn ook de effectmechanismen niet navolgbaar. Uit het MER kan niet opgemaakt worden wat deze maatregelen precies behelzen en wat de consequenties daarvan

⁵ Zo kan het opzetten van het zomerpeil in veenweidepolders leiden tot waterkwaliteitseffecten. Het vasthouden van meer water in vrij afwaterende gebieden kan bemoeilijkt worden door de toenemende drinkwatervraag, waarvoor geen maatregel uitgewerkt is.

⁶ Zie introductiepagina i van het plan-MER.

zijn, zodat niet na te gaan is of de milieueffecten juist zijn ingeschat. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de instroom van gebiedsvreemd water weer negatieve effecten op de KRW-doelen heeft.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de beoordelingsmethodieken en criteria voor oppervlaktewater inzichtelijk te maken.

2.4 Passende beoordeling

In haar advies over het MER en de aanvulling⁷ voor de waterplannen voor de periode 2010–2015 sprak de Commissie de verwachting uit dat de voorziene maatregelen in de planperiode niet voldoen aan de watercondities voor ‘sense of urgency gebieden’⁸. Dit betekende dat binnen de planperiode mogelijk aanvullende maatregelen of heroverweging van de keuze voor een vast boezempeil nodig zouden zijn.

De Commissie constateert op basis van de huidige waterplannen dat de heroverweging van het boezempeil heeft geleid tot een nog iets onnatuurlijker, anticiperend, peilverloop. In de Passende beoordeling wordt geconcludeerd dat significante negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten en dat maatregelen nodig zijn om die effecten te voorkomen of mitigeren.⁹

Het MER en de Passende beoordeling maken duidelijk dat er in twee gebieden, namelijk Merengebied en Alde Feanen, maatregelen zijn gevonden die deze mogelijk significante negatieve effecten kunnen verzachten. Op basis van onderzoek in twee gebieden kunnen echter geen algemene en absolute conclusies getrokken worden voor alle Natura 2000-gebieden.

Daarnaast is niet duidelijk of de genoemde mitigerende maatregelen al effectief gebleken zijn nu monitoringsresultaten ontbreken. De IWSR en Tussenbalans geven aan dat veel natuurgerichte watermaatregelen te duur of afhankelijk van derden zijn. Natuurgerichte maatregelen vormen onderdeel van verdrogingsbestrijding. Deze richt zich volgens de waterplannen op een kwart (1500 ha) van de verdroogde Natura 2000-gebieden.

Om deze redenen is onvoldoende aannemelijk dat de maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd zullen worden en of de maatregelen effectief zijn. Voor de overige vier Natura 2000-gebieden die in open verbinding met de boezem staan, worden maatregelen noch effecten besproken.

⁷ In het toetsingsadvies over de aanvulling d.d. 23 november 2009, nr. 2027–118, blz. 4 wordt geconcludeerd: ‘ Uit de passende beoordeling en de ‘antwoordnota’ blijkt dat op basis van monitoring zal worden nagegaan of de geplande mitigerende maatregelen voldoende effectief zijn en dat anders ‘extra maatregelen’ genomen zullen worden. Dit komt aan de orde bij vaststelling van de Beheerplannen Natura 2000.’

⁸ Dit zijn Natura2000 gebieden met een acuut verdrogingsprobleem, dat bij voorkeur voor 2013 zou moeten zijn opgeheven.

⁹ De beoordeling van de betreffende maatregelen V7 en V8 in de Passende beoordeling is dat de verdroging van natuur afneemt door (kleine) aanpassingen van de drooglegging in veenpercelen. Aangezien er sprake is van een onderliggende trend van bodemdaling, tot bijna 2 cm per jaar, is het echter maar de vraag of waterpeilen in absolute zin omhoog gaan (ten opzichte van N.A.P.). De conclusie dat de verdroging van natuurgebieden hierdoor vermindert, lijkt de Commissie daarom aanvechtbaar.

Op basis van het MER en de Passende beoordeling kan om bovengenoemde redenen niet uitgesloten worden dat significant nadelige effecten op Natura 2000-gebieden zullen optreden als gevolg van de waterplannen.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER en de Passende beoordeling aannemelijk te maken dat mitigerende maatregelen effectief en uitvoerbaar zijn en dat significant nadelige effecten als gevolg van de waterplannen daarom zijn uit te sluiten in de Natura 2000-gebieden.

3. Aandachtspunten voor het vervolgtraject

De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen.

3.1 Monitoring

Tijdens het locatiebezoek is gebleken dat bestuurlijk gekozen is voor het uitvoeren van de maatregelen zoveel mogelijk in consensus met belanghebbenden. Mede omdat deze werkwijze niet voor iedereen transparant is, en het niet duidelijk is in hoeverre bijvoorbeeld extra maatregelen noodzakelijk zijn, beveelt de Commissie aan de twee- of driejaarlijkse Tussenbalans of IWSR voort te zetten en deze te toetsen aan de doelen van de zesjaren plannen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van de provincie Fryslân

Besluit: vaststellen 4^e Waterhuishoudingsplan en Waterbeheerplan 2016–2021

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie mogelijk C15.1, C19.2, D19;
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit:

De Provincie Fryslân en het Wetterskip Fryslân werken gezamenlijk aan een nieuw waterhuishoudingsplan respectievelijk waterbeheersplan voor de periode 2016–2021.

Bijzonderheden:

Het plan-MER over de voorgaande periode is eveneens aan de Commissie voorgelegd (projectnummer 2027).

Procedurele gegevens:

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 3 september 2015
toetsingsadvies uitgebracht: 12 november 2015

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

drs. G.B. Dekker

drs. A. van Leerdam

drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

ir. M.L. Verspui

mr. drs. A. Wagenmakers (werkgroepsecretaris)

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het

MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Omdat de Commissie niet is geraadpleegd bij de voorbereiding op het MER heeft ze een locatiebezoek afgelegd om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Plan-MER Friese Waterplannen 4^e Waterhuishoudingsplan en Waterbeheerplan 2016–2021, 24 juni 2015
- Waterbeheerplan 2016–2021 En wat doen we morgen met water? Wetterskip Fryslân
- Ontwerp vierde Waterhuishoudingsplan, oktober 2015
- Tussenbalans Friese Waterplannen 2010–2015, Provincie Fryslân, november 2013
- Feangreidefisy, Provincie Fryslân, 21 januari 2015
- Integrale watersysteemrapportage 2012, Wetterskip Fryslân

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Friese Waterplannen 2016–2021



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

W www.commissiemer.nl

