



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Herinrichting Millingerwaard

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

5 augustus 2013 / rapportnummer 1925-88



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De herinrichting van de Millingerwaard is een van de projecten uit de PKB Ruimte voor de Rivier. Boskalis–Van de Wetering–K3Delta is de combinatie die deze herinrichting moet gaan realiseren. Hiertoe zijn een Waterwet-, Natuurbeschermingswet-, ontgrondingen- en de omgevingsvergunning en een ontheffing Flora- en faunawet aangevraagd. Het nu voorliggende MER is opgesteld om de besluitvorming over deze vergunningen te ondersteunen. Gedeputeerde Staten van Gelderland, Rijkswaterstaat en het Ministerie van EZ zijn bevoegd gezag voor de benodigde vergunningen.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage ('de Commissie')¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van de milieu-informatie.²

Het project kent een lange geschiedenis. In 2007 is de m.e.r. procedure gestart.³ In 2010 is een MER opgesteld en in 2011 heeft de staatsecretaris van lenM mede op basis daarvan, een besluit genomen over het voorkeursalternatief. De m.e.r.-procedure is daarna tijdelijk stilgelegd. Er is gekozen om in dat stadium de markt te betrekken bij het project en alle procedurele vervolgstappen (inclusief het vervolg van de m.e.r.-procedure) door de aannemer uit te laten voeren. Dit heeft ertoe geleid dat, na gunning, in 2012 de procedure is hervat, een definitief ontwerp is opgesteld en het MER is aangevuld met een uitvoeringsparagraaf die mede gebaseerd is op aanvullende onderzoeken ten behoeve van het definitief ontwerp. In deze uitvoeringsparagraaf is de doelstelling uitgebreid met (ecologische) waterkwaliteitsdoelen.

De Commissie is van mening dat mede door het gevolgde langdurige proces de informatie gefragmenteerd is aangeboden, waardoor de effectbeschrijving, beoordeling en de gemaakte keuzes soms moeilijk volgbaar zijn. De samenhang tussen de onderzoeken in de diverse documenten en daarmee een overall beeld van de effecten van het voornemen is slechts met veel moeite te verkrijgen. Hoewel de Commissie van oordeel is dat er voldoende milieu-informatie aanwezig is om een besluit te kunnen nemen over de genoemde vergunningen voor de herinrichting van de Millingerwaard waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen, heeft zij een aantal aanbevelingen ten aanzien van:

- de risico's wanneer de verplaatsing van het bedrijf de Beijer niet tijdig gebeurt;
- de effecten op de (geotechnische) stabiliteit van de primaire waterkering, zettingen en laagfrequent geluid;
- de monitoring gelet op de onzekerheden in de effectvoorspellingen;
- een overkoepelende samenvatting waarin, niet alleen het MER, maar ook de monitoring wordt opgenomen.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze, verdere projectgegevens en de betrokken onderzoeken vindt u in bijlage 1 bij dit advies of op www.commissiemer.nl. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via www.commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

² Betrokken zijn hierbij MER 2010, uitvoeringsparagraaf 2012, diverse onderzoeken, projectplan Waterwet, oplegnotitie Millingerwaard 2013 en memo DLG 2013.

³ De Commissie heeft een richtlijnenadvies uitgebracht op 18 juli 2007, het advies is op de website te raadplegen onder rapportnummer 1925-28.

De Commissie wil onderstrepen dat de gevolgde aanpak zoals ook in het MER beschreven om bij de natuurontwikkeling de hele Millingerwaard te betrekken, en niet alleen de te vergraven delen, grote winst oplevert zowel voor de natuur als voor de procedure. Zo wordt met de Waterwetvergunning geborgd dat er naast het verwijderen van weerstandbiedende vegetatie ook ontwikkelingsmogelijkheden ontstaan voor zachthoutoibos en hardhoutoibos. De beperkte aantasting van sommige habitattypen en soorten in de aanlegfase kan zo elders in de Millingerwaard (of Gelderse Poort⁴) worden opgevangen en kan mede daardoor als niet significant worden beoordeeld.

De Commissie licht haar oordeel toe in hoofdstuk 2 en doet aanbevelingen voor het vervolg.

2. Aandachtspunten voor de besluitvorming en het vervolgtraject

2.1 Uitgangspunt voornemen

De Commissie signaleert een aantal potentiële milieurelevante risico's die zich bij de uitvoering zouden kunnen manifesteren. Het doel van het voornemen is waterstandverlaging in de Waal. Om deze te kunnen bereiken is in het MER uitgegaan van het tijdig uitplaatsen (uiterlijk voorjaar 2015) van het nu in de Millingerwaard gevestigde bedrijf de Beijer. Niet ingegaan wordt op de situatie, waarin het bedrijf niet in het voorjaar van 2015 is vertrokken. Daardoor kunnen de doelstellingen en het moment van afronding van het voornemen onder druk komen te staan. De belangrijkste risico's zijn:

- Veiligheid: het risico op het niet tijdig kunnen graven van de geul en de aantakking op de Waal en daardoor niet de beoogde waterstandverlaging tijdig behalen.
- Kaderrichtlijn Water (KRW): doordat de aanvoerweg naar het bedrijf een barrière vormt voor waterorganismen bestaat het risico dat de KRW-doelen niet tijdig gerealiseerd kunnen worden.
- Natuurbeschermingswet: omdat bij de stikstofdepositie berekeningen uitgegaan is van een netto afname van stikstof door projectsaldering (eerst een afname door het staken van de bedrijfsactiviteiten van de Beijer en daarna een toename door de zandwinactiviteiten) kunnen significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden in dat geval niet uitgesloten worden.

⁴ Met name voor de habitat 'wateren met krabbenscheer en fonteinkruiden'.

2.2 Effectenbeschrijving en – beoordeling

2.2.1 Geotechnische aspecten stabiliteit hoofdwaterkering

De Commissie constateert dat zowel in het MER 2010 als de uitvoeringsparagraaf 2012 een expliciete toetsing ten aanzien van de geotechnische aspecten van de stabiliteit van de primaire waterkering ontbreekt. In november 2012 heeft een geotechnisch onderzoek⁵ plaatsgevonden. Hierin is met name gekeken naar de stabiliteit en zettingsgevoeligheid van de taluds, nevengeulen, omputlocatie en het regelwerk. Uit dit onderzoek is het effect van de verandering in stijghoogte in het watervoerend pakket onder het dijklichaam en het effect van piping op de stabiliteit van de dijk, zij het indirect, af te leiden.

- De Commissie beveelt aan om in de verdere communicatie over de milieuaspecten van het project (o.a. in de samenvatting, zie §2.4 van dit advies) duidelijk aan te geven dat er, gegeven het eerder genoemde onderzoek, geen risico's zijn voor de stabiliteit van de waterkering als gevolg van piping en stijghoogteveranderingen.
- De Commissie beveelt aan om in het monitoringsplan de genoemde aspecten op te nemen, inclusief signaalwaarden en mitigerende maatregelen (zie ook §2.3 van dit advies).

2.2.2 Zettingen

In de uitvoeringsparagraaf 2012 wordt gesteld dat als gevolg van de maatregel 'drempel hoofdgeul' het risico op zetting van gebouwen en infrastructuur vergelijkbaar is met de huidige situatie. Uit de doorrekening van enkele mitigerende maatregelen in het geohydrologisch onderzoek⁶ blijkt dat ook met het aanleggen van de drempel in de hoofdgeul het effect van het voorkeursalternatief op de stijghoogte in het watervoerend pakket in een gemiddelde zomersituatie nog steeds orde grootte 0,3 tot 0,5 meter bedraagt ter plaatse van het dorp Kekerdom. In een gemiddelde zomersituatie zal de grondwaterstand niet lager zijn, dan eerder gemeten grondwaterstanden. Voor de meest voorkomende situaties zijn de risico's in beeld gebracht. De Commissie is van mening dat voor extreem droge situaties niet is aangetoond dat de risico's op zettingen van gebouwen en infrastructuur aanvaardbaar zijn.

- De Commissie beveelt aan in het monitoringsplan criteria met bijbehorende mitigerende maatregelen op te nemen ten aanzien van zettingen (zie ook § 2.3 van dit advies).

2.2.3 Geluid

Worst case situatie

Het MER 2010 en de uitvoeringsparagraaf 2012 en de oplegnotitie Millingerwaard 2013 zijn niet eenduidig in de uitgangspunten van de geluidberekeningen.

⁵ Geotechnisch rapport behorende bij Definitief Ontwerp (bijlage bij Ontwerpnota) incl. bijlagen, Grontmij Nederland B.V., 15 november 2012.

⁶ Geohydrologische effecten van het totaalontwerp inclusief (tijdelijke) zandwinning c.q. uitwisselingslocatie ten behoeve van: definitief ontwerp en uitvoeringsfase, Grontmij Nederland B.V., 17 oktober 2012.

De Dienst Landelijk Gebied (DLG) heeft dit nader toegelicht in een memo. Hierin wordt uiteengezet dat de worst case situatie zoals in de oplegnotitie Millingerwaard 2013 geschetst staat (met geluidbronnen op de kortste afstand van woningen) de situatie is waarmee gerekend is. Het kan volgens de memo voorkomen dat gelijktijdig uitgevoerde activiteiten bij alle (clusters van) woningen op de kortst mogelijke afstand plaatsvinden. Deze situatie is verder niet beschouwd omdat deze slechts incidenteel, hetgeen niet representatief is, zou kunnen voorkomen.⁷ Mocht deze situatie zich voordoen dan geeft de memo aan dat bedrijfsduurbeperking (of toepassing van een meer geluidarme zandzuigers) zal worden toegepast. Daarmee is volgens de Commissie de benodigde informatie over de effecten op geluid aanwezig.

Geluidwal

In het akoestisch rapport⁸ wordt op pagina 41 een maatregel voorgesteld in de vorm van een (tijdelijke) grondwal om de geluidbijdrage van de klasseerinstallatie te beperken voor bewoners aan het Molenveld. Op pagina 43 van hetzelfde rapport staat dat een grondwal van maximaal 8 meter hoogte niet effectief is. De Commissie onderschrijft deze laatste conclusie, de aanleg van een geluidwal zal inderdaad slechts een beperkt reducerend effect op geluid hebben.

Laagfrequent geluid

In de memo van DLG wordt kwalitatief omschreven dat er naar verwachting geen laag frequente geluidhinder zal ontstaan. Deze conclusie wordt getrokken vanwege de toepassing van een scheidingsinstallatie waarvan de ontwateringszeef wordt omkast en het laten draaien van niet-gekoppelde zeven op verschillende frequenties. De Commissie deelt deze opvatting niet. Enerzijds heeft een omkastings slechts een zeer beperkt geluidreducerend effect bij (zeer) lage frequenties en anderzijds blijven er openingen aanwezig voor de toe- en afvoer van zand en water. Het op verschillende frequenties laten draaien van zeven geeft geen garantie voor het beperkt emitteren van laagfrequent geluid, vanwege het mogelijk optreden van zwevingen.

- De Commissie beveelt aan bij het definitieve besluit kwantitatief aannemelijk te maken dat laagfrequente geluidhinder is uitgesloten, bijvoorbeeld door metingen uit te voeren bij een zelfde soort scheidingsinstallatie. Ook beveelt zij aan indien laagfrequente geluidhinder door het voornemen niet kan worden uitgesloten aan te geven op welke wijze hinder zoveel mogelijk verminderd of voorkomen zal worden.

2.3 Onzekerheden en monitoring

Effectvoorspellingen voor de toekomst kennen onzekerheden. Het zijn veelal de best mogelijke benaderingen op basis van in de praktijk ontwikkelde en getoetste modellen. De onzekerheden in de uitkomsten van modellen kunnen fors zijn en daarmee tot schijnzekerheden leiden. Effecten kunnen in werkelijkheid meevallen, dan zijn te veel maatregelen getroffen.

⁷ Het Activiteitenbesluit geeft de mogelijkheid om voor maximaal 12-dagen af te wijken van de representatieve bedrijfssituatie.

⁸ Akoestisch onderzoek Millingerwaard. Onderzoek voor het MER en de omgevingsvergunning, Grontmij Nederland B.V., 3 december 2012.

Effecten kunnen echter ook tegenvallen, dan zijn te weinig maatregelen genomen. De Commissie constateert dat bij de effectbeoordeling geen gevoeligheidsanalyse is uitgevoerd. De onzekerheden die samenhangen met de modelberekeningen, vragen om een gedegen monitoringsplan, inclusief signaleerwaarden en mitigerende maatregelen voor het geval de effecten zijn onderschat.

- o De Commissie beveelt aan om zo spoedig mogelijk het monitoringsplan, inclusief signaleerwaarde en maatregelen achter de hand, concreet uit te werken en vast te stellen.
- o De Commissie adviseert om in het monitoringplan specifieke criteria en signaalwaarden op te nemen voor onder meer:
 - de bijdrage van het project aan de afvoerverdeling bij de Pannerdensche Kop;
 - grondwaterstanden en stijghoogten in verband met:
 - het toenemen van grondwateroverlast in natte situaties in dorpen en kernen;
 - het toenemen van zettingsrisico's in droge situaties; uit de stukken leidt de Commissie af dat er een netwerk van peilbuizen in gebruik is genomen, in het monitoringsplan kan dit verder worden uitgewerkt.
 - de waterkwaliteit, mede onder invloed van het graafwerk, en de mogelijke (tijdelijke) effecten daarvan op natuurwaarden;
 - de habitattypen (bv. oobossen, wateren met krabbenscheer/fonteinkruiden, stroomdalgraslanden) en soorten (bv. bever, zwarte stern, niet-broedvogels) die door het voornemen beïnvloed worden; kijk daarbij naar zowel de plekken waar mogelijk initiële aantasting plaats vindt als naar mogelijke locaties waar ze zich blijvend kunnen herstellen en ontwikkelen;
 - het waterpeil in de kwelgeulen in droge situaties, gelet op de onzekerheden over de interactie met de Waal (via het grondwater) en daarmee de snelheid van het dalen en mogelijk droogvallen.

2.4 Samenvatting

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en verdient daarom bijzondere aandacht. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. Bij dit project, de herinrichting van de Millingerwaard, is door de lange doorlooptijd en het gevolgde proces de samenhang tussen de onderzoeken in de diverse documenten en daarmee een overall beeld van de effecten van het voornemen slechts met zeer veel moeite te verkrijgen.

- o De Commissie beveelt aan om een goede overall samenvatting op te stellen voor besluitvormers nu en in de toekomst waarin wordt ingegaan op:
 - de voorgenomen activiteit en de alternatieven daarvoor;
 - de belangrijkste effecten voor het milieu bij het uitvoeren van de voorgenomen activiteit en de alternatieven, de onzekerheden en leemten in kennis die daarbij aan de orde zijn;
 - de vergelijking van de alternatieven en de argumenten voor de selectie van het voorkeursalternatief;
 - een korte beschrijving van de voor rivierkunde gehanteerde PKB referentievariant;

- de stabiliteit van de primaire waterkering (geotechnische aspecten);
- de robuustheid van het voornemen en de mogelijkheden tot aanvullende maatregelen in geval van hogere rivierafvoeren, zoals bijvoorbeeld door het aantakken van de Erlecomsewaard;
- de KRW-doelstellingen voor het waterlichaam Waal en de maatregelen in dit plangebied om daaraan bij te dragen;
- de potenties van de natuurontwikkeling in dit plangebied in relatie tot de gehele Gelderse poort;
- het monitoringsplan en de maatregelen achter de hand.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Dienst Landelijk Gebied regio Oost

Bevoegd gezag: Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland

Besluit: verlenen van diverse vergunningen ten behoeve van het herinrichten van de Millingerwaard / ontgrondingsvergunning alsmede projectplan Waterwet

Categorie Besluit m.e.r.: m.e.r. vanwege categorie C16.1 en D3.2

Activiteit: het aanleggen van een nevengeul in de Millingerwaard en herinrichting als natuurgebied. Dit is een uitwerking van de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier.

Bijzonderheden: De herinrichting van de Millingerwaard is een van de projecten uit de PKB Ruimte voor de Rivier. In januari 2011 is een voorkeursalternatief vastgesteld door de staatssecretaris van het ministerie IenM. De Dienst Landelijk Gebied is, namens de ministeries EZ en IenM en Rijkswaterstaat, gedelegeerd initiatiefnemer voor de realisatie van de herinrichting. Boskalis-Van de Wetering-K3Delta is de combinatie die deze herinrichting moet gaan realiseren. Hiervoor worden een Waterwet-, Natuurbeschermingswet-, ontgrondings- en de omgevingsvergunning en een ontheffing Flora- en faunawet aangevraagd.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in: De Gelderlander

ter inzage legging informatie over het voornemen: 18 mei t/m 28 juni 2007

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 2 mei 2007

richtlijnenadvies uitgebracht: 18 juli 2007

inhoudseisen vastgesteld: 6 mei 2008

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 6 juni 2013

ter inzage legging MER: 7 juni t/m 18 juli 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 29 mei 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 5 augustus 2013

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:

Ir. A.J. Blik

Drs. G.B. Dekker

Ir. J.A. Huizer

Drs. A. van Leerdam

Ir. C.T. Smit (werkgroepsecretaris)

M.A.J. van der Tas (voorzitter)

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. 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:

- Projectomschrijving Millingerwaard, Veiligheid en Natuur. Introductie van het project betreffende herinrichting en uitvoering, Grontmij Nederland b.v., 1 december 2012;
- Integrale Planstudie / MER Millingerwaard. Meer ruimte voor mens en natuur! Hoofdrapport incl. bijlagen, Royal Haskoning, 17 september 2010;
 - Samenvatting MER Millingerwaard, Royals Haskoning, 17 september 2010;
 - Hydraulisch onderzoek Millingerwaard, Duurzame Rivierkunde, 30 oktober 2009;
 - Natuurtoetsing Millingerwaard. Bijlage Natuur bij Milieueffectrapport Millingerwaard, Royal Haskoning, 17 september 2010;
 - Integrale Planstudie / MER Millingerwaard. Achtergrondrapport geohydrologie, Royal Haskoning, 16 september 2010;
 - Rivierkundige effecten voorkeursalternatief Millingerwaard. Samenvatting rivierkundig onderzoek VKA Millingerwaard november 2009, Duurzame Rivierkunde, 21 november 2009;
 - Archeologisch en cultuurhistorisch bureauonderzoek van uiterwaarden langs de Waal en het oostelijk Gelders riviereengebied, RAAP Archeologisch Adviesbureau B.V., 2009;
- MER Millingerwaard. Aanvulling uitvoeringsparagraaf, Grontmij Nederland b.v., 3 december 2012;
- Natuurtoets Definitief Ontwerp Millingerwaard. Passende Beoordeling Natuurbeschermingswet 1988 en effectbeoordeling beschermde soorten Flora- en Faunawet, Jos Rademakers Ecologie en Ontwikkeling, 29 november 2012;
- Oplegnotitie Millingerwaard, gemeente Millingen a/d Rijn, 22 januari 2013;
- Diverse ontwerp-besluiten:
 - Ontwerp ontgrondingenvergunning, 27 mei 2013;
 - Ontwerp projectplan Waterwet, 25 februari 2013;
 - Ontwerp besluit Natuurbeschermingswet, 28 mei 2013;
- Onderzoeken bij de ontwerp-besluiten:
 - Rivierkundige beoordeling effecten, provincie Gelderland, 26 november 2012;

- Akoestisch onderzoek Millingerwaard. Onderzoek voor het MER en de omgevingsvergunning, Grontmij Nederland B.V., 3 december 2012;
- Geohydrologische effecten van het totaalontwerp inclusief (tijdelijke) zandwinning c.q. uitwisselingslocatie ten behoeve van: definitief ontwerp en uitvoeringsfase, Grontmij Nederland B.V., 17 oktober 2012;
- Rivierkundige rapportage Millingerwaard, Arcadis, 26 november 2012;
- Toetsing hydraulische berekeningen, Deltares, oktober 2012;
- Positieve beoordeling KRW ecologische MIRT toets aantakken strangen Millingerwaard. Notitie drempelhoogte en vis, Rijkswaterstaat, 2011;
- Rivierkundige rapportage Millingerwaard, Arcadis, 26 november 2012;
- RvR rapport Millingerwaard. Geotechnisch rapport behorende bij Definitief Ontwerp (bijlage bij Ontwerpnota) incl. bijlagen, Grontmij Nederland B.V., 15 november 2012;
- Memo DLG nav informatieve vragen Commissie m.e.r., 5 juli 2013.

De Commissie heeft kennis genomen van de 7 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 22 juli 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Herinrichting Millingerwaard

ISBN: 978-90-421-2805-6



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

