



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie WaalWeelde West

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

13 april 2015 / rapportnummer 2547-80



1 Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

Het programma Waalweelde West betreft een gebiedsontwikkeling van het westelijke deel van de Waal. Onder regie van de provincie werken de gemeenten Zaltbommel, Lingewaal en Nee-rijnen aan de Structuurvisie Waalweelde West.¹ Deze Structuurvisie reserveert tot het jaar 2050 locaties voor verbetering van de riviergeveiligheid, natuurontwikkeling, bedrijvigheid, wo-ningsbouw en recreatie in dit gebied. Voor de besluitvorming over de Structuurvisie is een Plan-milieueffectrapport (verder MER) opgesteld. Bevoegd gezag voor deze procedure zijn de Provinciale Staten van Gelderland en de gemeenteraden van Zaltbommel, Lingewaal en Nee-rijnen. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Com-missie')² zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER³.

De Commissie is van oordeel dat het MER de essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over de Structuurvisie voor het project Waalweelde waarbij het milieubelang volwaardig kan worden meegewogen.

Het MER is omvangrijk en bevat veel informatie die inzichtelijk is gepresenteerd. De alterna-tieven, maatregelen en de effecten daarvan zijn voor de veelheid aan projecten overzichtelijk en navolgbaar weergegeven. De (combinatie van) verschillende mogelijke bouwstenen met verschillende doelstelling (blauw, groen en rood) worden op heldere wijze naast elkaar gezet. Zo wordt duidelijk welke keuzes er te maken zijn en wat de milieuconsequenties daarvan zijn.

In een zorgvuldige proces is met bewoners en andere betrokkenen intensief gewerkt aan de ontwikkeling van alternatieven. Met (de bouwstenen van) de alternatieven is een Voorkeursal-ternatief tot stand gekomen, waarin de uiteenlopende belangen (blauw, groen en rood) en de complexiteit van de materie tot hun recht komen. De m.e.r.-procedure is de rode draad ge-weest in het proces van "rekenen en tekenen". In de ontwerp Structuurvisie is het 'bestuurlijk alternatief' opgenomen, dat op een aantal punten gewijzigd is ten opzichte van dit in het MER beschreven voorkeursalternatief. Deze wijzigingen vallen binnen de bandbreedte van de be-schreven effecten in het MER.

Uit het MER blijkt dat door de opname van de hoogwatergeul Varik-Heesselt in de ontwerp Structuurvisie wordt tot voorbij Nijmegen een belangrijke bijdrage aan de stroomopwaarts

-
- ¹ De gemeente Maasdriel was eerder ook betrokken, maar is geen mede-opsteller van de Structuurvisie. Voor het grond-gebied van de gemeente Maasdriel stelt wel de Provincie de Structuurvisie vast.
 - ² De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bij-lage 1 bij dit advies of op www.commissiemer.nl.
 - ³ Het bevoegd gezag heeft een aanvullende notitie *Update Passende Beoordeling Waalweelde West* (13 maart 2015) nage-zonden aan de Commissie. De Commissie beschouwt deze update als volwaardig onderdeel van het te toetsen MER. De Commissie adviseert de update in de volgende stap van de besluitvorming openbaar te maken.

gelegen rivierkundige opgave geleverd. Alternatief blauw is het alternatief waarbij in het geval van extreem hoog water de grootste waterstandsverlaging wordt behaald.⁴ Bij een maximale inzet op natuur (groen) en wonen, werken en recreatie (rood) blijkt dat minder waterstandsverlaging wordt gehaald.

In het volgende hoofdstuk worden enkele aanbevelingen gedaan voor:

- de evaluatie en planorganisatie;
- onzekerheden en aandachtspunten voor het vervolg;
- het verhelderen van de stap van Voorkeursalternatief naar Bestuurlijk alternatief;
- Natura 2000-gebieden.

2 Aandachtspunten voor besluitvorming en vervolg

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

2.1 Evaluatie en projectorganisatie

In het proces waarmee het MER tot stand is gekomen, is intensief samengewerkt met bewoners, bedrijven, belangengroepen en andere betrokkenen. Dit heeft geleid tot een afgewogen Voorkeursalternatief. Uiteindelijk zijn hieraan nog wijzigingen aangebracht en is een Bestuurlijk alternatief tot stand gekomen. Dit zorgvuldige proces heeft bijgedragen aan een breed draagvlak in de omgeving voor de ingrepen uit de Structuurvisie en tot een compleet MER waarin de milieu-informatie en de mogelijke keuzes voor alle bouwstenen goed in beeld zijn gebracht.

Er zullen in de nabije en verre toekomst naar aanleiding van deze Structuurvisie nog vele besluiten volgen, die ingrijpend kunnen zijn voor de omgeving en waarvoor nog (project) MER'en zullen volgen. Ook geeft het MER aan dat vele inhoudelijke punten nog nadere uitwerking behoeven bij vervolgbesluiten, omdat er op een gedetailleerder niveau additionele informatie nodig is, terwijl ook sprake zal zijn van onzekerheden (zie ook de volgende paragraaf). Het is naar oordeel van de Commissie van groot belang om de inspanningen die nu geleverd zijn, de kennis die is vergaard en de relaties die zijn gelegd met de omgeving⁵, vast te houden voor de toekomst. Dit met name met het oog op het behoud van draagvlak voor toekomstige ingrepen. Maar ook om de nu vergaarde kennis over maatregelen en het gebied te kunnen toepassen bij de vervolgbesluiten.

⁴ De Structuurvisie heeft meerdere doelstellingen. Vanuit het Rijk is er voor de waterstandsverlaging in het gebied een opgave voor het jaar 2100. Het doel voor deze structuurvisie is om met ruimtelijke maatregelen een zo groot mogelijk bijdrage te leveren aan deze opgave. Uit het MER blijkt dat de te behalen waterstandsverlaging net wel of voor sommige onderdelen net niet zo groot is als de opgave. De doelstelling voor een zo groot mogelijke bijdrage wordt daarmee wel gehaald ook al wordt de opgave net niet gehaald.

⁵ In een aantal zienswijzen wordt aangegeven dat men zich niet voldoende betrokken voelt. Dit blijft dus ondanks de inspanningen van het bevoegd gezag een belangrijk aandachtspunt.

- In het MER is een beknopte aanzet opgenomen voor een evaluatieprogramma. De Commissie beveelt gezien de vele vervolgbesluiten aan, om veel aandacht te besteden aan dit evaluatieprogramma en de aansluiting met al lopende monitoringsprogramma's. Besteed hierbij ook aandacht aan de wijze waarop de evaluatie wordt georganiseerd, om zo vergaarde kennis en kunde vast te houden voor de toekomst.

2.2 Onzekerheden en aandachtspunten voor het vervolg

Gezien het abstractieniveau van de Structuurvisie en de complexiteit van het rivierengebied is er logischerwijs sprake van onzekerheden⁶. De effectiviteit van veel maatregelen is op dit moment nog niet in detail bekend. Daarbij spelen de maatregelen deels op de lange termijn. Over met name de waterstaatkundige maatregelen worden in een ander kader de beslissingen genomen (beleidskader Deltaprogramma)⁷.

De onzekerheden en aandachtspunten voor het vervolg zijn in de effectbepaling in het MER voldoende meegenomen. Het is echter lastig per bouwsteen en dus per vervolgbesluit te overzien wat de onzekerheden en aandachtspunten zijn.

- Daarom beveelt de Commissie aan voor de vervolgbesluitvorming de aandachtspunten voor de besluiten die nog volgen expliciet in beeld te brengen. Ga ook in op de relatie met het Deltaprogramma.⁸ Zo kan het vele werk dat verricht is voor dit MER, efficiënt en doelgericht worden benut.

Hierna volgen nog enkele specifieke aandachtspunten voor het vervolg voor de aspecten morfologie, natuur en cultuurhistorie.

Waterstandsverlaging en morfologie

In de berekeningen van de waterstands dalingen wordt uitgegaan van forse ontgravingen van de nevengeulen. Deze ontgravingen zullen door hun grote omvang ook grotere negatieve effecten hebben, zoals een relatief snelle dichtslibbing, sedimentatie en erosie in het zomerbed en dwarsstromingen. Maatregelen om deze effecten tegen te gaan zullen de waterstandsverlagingen deels weer teniet doen. Ook de beoogde natuurontwikkeling zal negatieve effecten hebben op de weerstandsverlaging door vegetatieontwikkeling en extra sedimentatie.

⁶ Een belangrijke onzekerheid is het effect van de maatregelen die Duitsland gaat nemen of aan het nemen is. Vele zienswijzen vragen hiervoor ook aandacht.

⁷ De ruimtelijke maatregelen uit het programma Waalweelde West zijn overgenomen in het Deltaprogramma.

⁸ Een aantal zienswijzen vraagt aandacht voor een overzicht van wat nog aan besluiten gaat volgen.

De Commissie voorziet daarom dat bij het nader invullen van de uiteindelijke inrichting er per bouwsteen vaak slechts beperkte speelruimte zal zijn om van de nu voorgenomen dimensies af te wijken – omdat dit zal leiden tot minder waterstandsverlaging. Dit zal er toe kunnen leiden dat meer dijkversterkingen nodig zijn om in 2100 aan de normen te kunnen voldoen dan nu wordt voorzien. De Commissie onderschrijft daarom de conclusie van de Ontwerp Structuurvisie dat het voor de uitvoering van Waalweelde West van groot belang is dat het plan kan profiteren van extra waterstands dalingen in het gebied door maatregelen buiten het plangebied⁹.

Ter plaatse van de ontgravingen voor diepe nevengeulen verdwijnt de kleiige toplaag. De gevolgen die dit heeft voor de kwel zijn in het MER alleen jaargemiddeld beschouwd, terwijl er mogelijk ook effecten zijn die alleen tijdens hoogwater optreden.

- Voor het vervolgproces adviseert de Commissie om bij de optimalisatie van de inrichting in vervolgbesluiten aandacht te besteden aan:
 - (1) de duurzaamheid van het neven- en hoogwatergeulontwerp, in die zin dat sedimentatie in de geulen en vegetatieontwikkeling niet tot veel en kostbaar onderhoud leidt¹⁰;
 - (2) de toename van de kwel tijdens hoogwater, de effecten daarvan, zoals schade in en aan woningen, en de wijze waarop dit kan worden gemitigeerd¹¹.

Natuurontwikkeling

Het MER beschrijft de mogelijkheden voor mitigerende maatregelen en natuurontwikkeling en de bijdragen daarvan aan uitbreidings- en verbeterdoelstellingen in het Natura 2000-netwerk en het Gelders Natuur Netwerk (GNN¹²). De wijze waarop de natuur zich ontwikkelt wordt gestuurd door tal van omgevingsvariabelen. Uiteindelijk zullen meevallers en tegenvallers optreden. Ongewenste ontwikkelingen, bijvoorbeeld het uitdoven van lokale populaties van soorten door versnippering van leefgebied, zijn alleen te keren als ze tijdig gesignaleerd worden.

- De Commissie ondersteunt het voornemen om aan te sluiten bij bestaande monitoringsprogramma's voor natuur en natuurinrichting en de monitoring zo in te richten dat het mogelijk is om eventuele benodigde bijsturing tijdig te kunnen inzetten.

Cultuurhistorie

Voor cultuurhistorie (inclusief archeologie) geldt dat het MER een zeer goed beeld geeft van de (mogelijke) aanwezige waarden, en ook per bouwsteen een aanpak adviseert. In de Structuurvisie is hiervan maar beperkt iets terug te zien.

- De Commissie adviseert daarom de informatie over cultuurhistorie uit het MER bij vervolgbesluiten goed te benutten.

⁹ De Commissie denkt hierbij zowel aan maatregelen benedenstrooms, door rivierverruiming in de Merwede, als bovenstrooms, door de aanwijzing van bovenstroomse retentiegebieden in het kader van het Deltaprogramma.

¹⁰ Zie ook zienswijze Rijkswaterstaat.

¹¹ Zie ook zienswijze Waterschap Rivierenland.

¹² Dit is de Gelderse uitwerking van de Ecologische Hoofdstructuur. Daarnaast kent Gelderland een Groene Ontwikkelzone (GO), de gebieden met een andere bestemming dan natuur binnen de voormalige Gelderse EHS. Het beleid met betrekking tot de GO is gericht op versterking van de ecologische samenhang door aanleg van ecologische verbindingzones.

2.3 Van Voorkeursalternatief naar Bestuurlijk alternatief

Het Bestuurlijk alternatief zoals dat verwerkt is in de ontwerp Structuurvisie komt op onderdelen niet overeen met het in het MER beschreven Voorkeursalternatief, omdat een aantal bouwstenen is vervallen of gewijzigd en nieuwe zijn toegevoegd. Het MER geeft desondanks voldoende informatie. Dit omdat de bandbreedte van effecten wel is beschreven in het MER en omdat in hoofdstuk 5 van het MER specifiek is ingegaan op de effecten van de verschillen tussen het Bestuurlijk alternatief/de ontwerp Structuurvisie en het Voorkeursalternatief. Wel is het, door de complexiteit van het voornemen en de onderlinge samenhang van bouwstenen, lastig om het overzicht te houden over wat er qua milieueffecten verandert als een of meerdere bouwstenen worden vervangen door andere.

- De Commissie adviseert daarom de vertaalslag van het voorkeursalternatief naar het Bestuurlijk alternatief en de vast te stellen Structuurvisie op beknopte wijze weer te geven, bijvoorbeeld in de reactienota op de zienswijzen.

2.4 Gevolgen voor Natura 2000-gebieden

Voor het project Waalweelde west zijn de kansen en de risico's voor Natura 2000-gebieden en de GNN/GO in het MER en de Passende beoordeling helder en correct beschreven. Het detailniveau van de Passende beoordeling sluit volgens de Commissie goed aan bij het MER en het voornemen. De Commissie heeft een aantal suggesties die de verdere besluitvorming kunnen ondersteunen. Daar gaat ze in de hierna volgende tekst nader op in. Vanwege de complexiteit van het onderwerp schetst ze eerst de context.

Voor het niveau van een Structuurvisie zoals voor Waalweelde West kan de Passende beoordeling het karakter hebben van een risicoanalyse. In de Passende beoordeling moet dan worden aangetoond dat er geen onaanvaardbare risico's ontstaan, dus dat voldoende maatregelen beschikbaar zijn waarmee aantasting van natuurlijke kenmerken in vervolgbesluiten kan worden uitgesloten.¹³ Deze maatregelen kunnen dan in een Passende beoordeling voor de vervolgbesluiten nader worden onderzocht.

Omdat significante gevolgen voor een aantal Natura 2000-gebieden niet op voorhand konden worden uitgesloten is een Passende beoordeling opgesteld. De Passende beoordeling wijst uit dat bij 4 habitattypen (zie verder) en 10 leefgebieden van soorten een kans op aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden bestaat indien geen mitigerende maatregelen worden genomen.

Voor deze 4 habitattypen en 10 leefgebieden van soorten worden mitigerende maatregelen beschreven. Bij twee habitattypen¹⁴ wordt (beperkt) ruimtebeslag voorzien in Natura 2000-gebied Rijntakken (H3150 *Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden*, H91E0A *Zachthout-*

¹³ Indien echter onvoldoende maatregelen beschikbaar zijn om aantasting van de natuurlijke kenmerken te voorkomen volgt uit de Natuurbeschermingswet (1998) dat het voornemen alleen doorgang kan vinden als de zogenaamde ADC-toets met succes wordt doorlopen.

¹⁴ Voor beide habitattypen geldt een uitbreidingsdoelstelling en een verbeterdoelstelling.

ooibossen). Bij deze habitats zouden de maatregelen bij de planuitwerking, naast bijvoorbeeld het ontzien van locaties met goed ontwikkeld habitat, ook het vooraf ontwikkelen van deze habitattypen elders kunnen inhouden. De Commissie heeft hierbij twee opmerkingen:

- Uit de tekst op pagina 66 kan worden opgemaakt dat voor deze habitattypen een behoudsdoelstelling geldt. Uit de informatie op pagina 55 blijkt dat voor deze habitattypen een verbeterdoelstelling¹⁵ geldt. In de Passende beoordeling wordt niet expliciet gemaakt of het in het kader van Waalweelde west het mogelijk is een toename en/of kwaliteitsverbetering van deze habitattypes te bewerkstelligen. In het aanwijzingsbesluit *Rijntakken*¹⁶ wordt echter aangegeven dat de beste kansen voor uitbreiding liggen bij de IJssel en in de Gelderse Poort. Ook met 'behoud' als doelstelling in Waalweelde west, komt de verbeterdoelstelling voor het gehele Natura 2000-gebied *Rijntakken* dus niet in gevaar.
- Op pagina 55 van de Passende beoordeling wordt aangegeven dat het ontwikkelen van nieuw habitat mogelijk is in het Vogelrichtlijngebied. Of dit mogelijk is in het Habitatrichtlijngebied wordt niet expliciet aangegeven. De Commissie ziet echter met de aanpak met natuurinclusief ontwerp en de beschreven maatregelen ook mogelijkheden om deze maatregelen in habitatrichtlijngebied te nemen.

De voornoemde twee punten kunnen nader worden uitgewerkt op het detailniveau van een Passende beoordeling voor vervolgbesluiten. Voor het niveau van de Structuurvisie is naar oordeel van de Commissie voldoende zekerheid dat met toepassing van maatregelen aantasting van natuurlijke kenmerken voorkomen kan worden.

- Hiermee acht De Commissie de mitigerende maatregelen voor alle leefgebieden van soorten en habitattypen¹⁷ juist beschreven. De Commissie adviseert daarbij a) de maatregelen voor de habitattypen H3150 en H91E0A verder uit te werken en b) voor de vervolgbesluitvorming van de planonderdelen aan te geven welke aandachtspunten en onderzoeksvragen voor toekomstige Passende beoordelingen van belang zijn.

¹⁵ In haar zienswijze heeft de gemeente Maasdriel het over dat de doelstelling van Natura 2000-gebieden uitsluitend behoud is. Voor veel habitats is echter een verbeterdoelstelling opgenomen in het aanwijzingsbesluit.

¹⁶ Hierin zijn de gebieden Nederrijn-Lek, IJssel en Waal opgenomen.

¹⁷ In een aanvullende notitie *Update Passende Beoordeling Waalweelde West* (13 maart 2015) zijn ook ten aanzien van twee andere habitattypen (Stroomdalgraslanden, Glanshaver- en vossenstaartheoïlanden) mitigerende maatregelen beschreven.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: College van B&W van de gemeenten Neerijnen, Zaltbommel en Lingewaal en Gedeputeerde Staten van Gelderland.

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeenten Neerijnen, Zaltbommel en Lingewaal en Provinciale Staten van Gelderland.

Besluit: Structuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C03, C04, C16.1, D03.1, D03.2, D04, D09, D10, D11.2, D11.3, D16.1, D18.1-7, D27, plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: tot het jaar 2050 locaties reserveren voor riviergeveiligheid, natuurontwikkeling, bedrijvigheid, woningbouw en recreatie langs de Waal.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure: 25 mei 2011

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 27 mei 2011 t/m 15 juli 2011

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 9 juni 2011

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 15 augustus 2011

kennisgeving MER in de Staatscourant van 4 februari 2015

ter inzage legging MER: 6 februari t/m 20 maart 2015

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 27 januari 2015

toetsingsadvies uitgebracht: 13 april 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:

dr. J.H. van den Berg

ir. W.H.A.M. Keijsers

drs. W. Smal (secretaris)

mr. C.Th. Smit (voorzitter)

ing. R.L. Vogel

drs. N.F.H.H. Vossen

drs. F. Wijnants

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. De Commissie heeft 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:

- (2547-57) Milieueffectrapport en bijlagen bij het MER Structuurvisie Waalweelde West (13 januari 2015)
- (2547-58) Toelichting bij het MER Structuurvisie Waalweelde West (13 januari 2015)
- (2547-59) Ontwerp Structuurvisie Waalweelde West (13 januari 2015)
- (2547-69) Nader Onderzoek Brakel, dijkverlegging Brakel en alternatieven vergeleken (17 september 2014)
- (2547-70) Waterberekeningen Waalweelde West (oktober 2012)
- (2547-71) Rivierkundige beoordeling bewonersvariant i.k.v. Nader onderzoek Brakel (19 augustus 2014)
- (2547-72) Maatregelenboek, voorkeursstrategie Waal en Merweddes (februari 2014)
- (2547-75) Update Passende Beoordeling Waalweelde West (13 maart 2015)

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 23 maart 2015 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Structuurvisie WaalWeelde West

ISBN: 978-90-421-4086-8



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

