



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Structuurvisie Maasplassen

*Voorlopig* Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

14 november 2013 / rapportnummer 2714-74



# 1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeenten Beesel, Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Roermond en de provincie Limburg hebben het voornemen om de economische potentie van het Maasplassengebied te versterken, binnen een kader van maatregelen voor hoogwaterbescherming en versterking van natuur en landschap. Hiervoor wordt nauw samengewerkt met naastgelegen gemeenten (in Nederland en België) en met Rijkswaterstaat. De gewenste ontwikkeling is vastgelegd in de intergemeentelijke structuurvisie Maasplassen. Voor de besluitvorming over de structuurvisie wordt de m.e.r.-procedure doorlopen. De provincie Limburg treedt op als coördinerend bevoegd gezag in deze procedure.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'<sup>1</sup>) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

De doelstellingen zijn in het MER en de structuurvisie alsmede de onderliggende rapporten kwalitatief benoemd en met name de maatregelen voor hoogwaterveiligheid op de lange termijn zijn concreet (kwantitatief) gemaakt. In het MER voor de structuurvisie is integraal naar de effecten van de plannen gekeken, de vervolgitwerking van de plannen zal per gemeente plaatsvinden. De structuurvisie laat zien dat het voornemen een impuls kan gaan geven aan de kwaliteit van het gebied voor zowel hoogwaterstanden, natuur, landschap en recreatie.

De Commissie signaleert echter dat in het MER voor een aantal onderwerpen informatie ontbreekt. Zij acht het opheffen van deze tekortkomingen essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de intergemeentelijke structuurvisie Maasplassen. De tekortkomingen hebben betrekking op:

- een onderschatting van de hoogste waterstanden in met name het benedenstroomse gedeelte van het plangebied door het gebruik van stationaire berekeningen in combinatie met de 'harde' benedenstroomse randvoorwaarde (waterstand = doelwaarde);
- het ontbreken van een kwantitatieve beoordeling van de geohydrologische effecten op verdrogingsgevoelige Natura 2000-gebieden en de gevolgen voor de verdrogingsgevoelige en/of grondwaterafhankelijke habitats;
- het ontbreken van een beschrijving van de meest bedreigde beschermde diersoorten per landschapstype en de mogelijke gevolgen van het voornemen voor deze soorten.

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

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en in hoofdstuk 3 geeft ze een aandachtspunt voor het vervolgetraject ten aanzien van verkeersgerelateerde effecten.

---

<sup>1</sup> De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies of op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl). De ontvangen zienswijzen maken geen onderdeel uit van de adviesaanvraag van de provincie Limburg.

## 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 Hoogwaterveiligheid

De Maas is een rivier die sterk reageert op neerslag in de Belgische Ardennen en Noord-Frankrijk. Mede daardoor gedraagt hoogwater zich als een golf (een instationaire stroming) die door de rivier stroomafwaarts beweegt.

De Commissie constateert dat in het MER is gerekend met (een onvolledige set van) eerder gemaakte stationaire WAQUA-berekeningen. Een van de gehanteerde uitgangspunten in het MER is dat de hoogste waterstanden in de rivier kunnen worden beschreven als een permanente stroming met de gegeven piekafvoer (een stationaire stroming).

In het MER is verder aangenomen dat er aan de benedenstroomse modelrand (km 92–100) geen knelpunten ten aanzien van hoogwaterveiligheid zijn. De Commissie is echter van oordeel dat deze conclusie niet getrokken kan worden door het foutief berekenen van de hoogwaterafvoeren. In combinatie met de hard opgelegde randvoorwaarde op de benedenstroomse modelrand (waterstand = doelwaarde) leidt dit naar de mening van de Commissie tot een onderschatting van de hoogste waterstanden op het traject km 92–100, zowel in de huidige situatie als bij realisatie van het voornemen (figuur 23 en 24, pagina 62). In het MER wordt op diverse plaatsen en op basis van andere argumenten aangegeven dat er instationair gerekend zou moeten worden, maar het wordt niet duidelijk waarom dat in het MER niet gedaan is, of in welk ander kader dit alsnog zal worden gedaan.

De te nemen maatregelen om de doelstelling van het plan te bereiken zijn afgestemd op deze onderschatte waterstanden. Daarom is naar mening van de Commissie onvoldoende aannemelijk gemaakt dat met deze maatregelen de doelstelling van het voornemen om in 2050 in het hele plangebied en de aangrenzende riviergedeelten een beschermingsniveau van 1/250 jaar te kunnen garanderen, wordt bereikt.

Verder merkt de Commissie op dat bandbreedtes van onzekerheden in de berekeningen niet worden gegeven. Zo lijkt bijvoorbeeld een mogelijke verandering in vegetatieweerstand niet meegenomen, terwijl deze wel degelijk effect kan hebben.

De Commissie adviseert om, voordat het besluit over de structuurvisie wordt genomen, in een aanvulling op het MER:

- de effecten van het voornemen instationair door te rekenen;
- te bezien of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn;
- indien deze maatregelen noodzakelijk blijken deze op effectiviteit te beoordelen en daarbij de effecten van onzekere invoergegevens, zoals de vegetatierutheid, te betrekken.

De Commissie wijst erop dat als blijkt dat er inderdaad meer maatregelen nodig zijn, deze eveneens gevolgen kunnen hebben voor de beschouwde milieuaspecten en wellicht ook voor andere doelen die men wil bereiken. Zij adviseert in de aanvulling op het MER ofwel te motiveren dat er geen gevolgen zijn voor de milieuaspecten ofwel de beschrijving en beoordeling van deze milieuaspecten te herzien of aan te vullen.

## 2.2 Effecten op verdrogingsgevoelige Natura 2000-gebieden

Het Maasplassengebied zelf maakt geen onderdeel uit van Natura 2000-gebied. In de Passende beoordeling komt naar voren dat vooral externe effecten als verdroging en toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden buiten het plangebied relevant zijn. De veranderingen in het grondwaterregime, bijvoorbeeld door maatregelen die het drainerend vermogen van de Maas verhogen, zijn in een tabel weergegeven in het MER (tabel 17 op pagina 71-72 van het MER). Verwijzend naar deze beoordeling in het MER wordt in de Passende beoordeling gesteld dat er geen significante verdrogingseffecten in de relevante Natura 2000-gebieden Swalmdal, Leudal en Roerdal optreden. De mogelijke effecten van het VKA op grondwaterafhankelijke natuur worden in tabel 18 (pagina 77) samengevat met score '0'.

Volgens de Commissie is de huidige zeer summier aanwezige informatie niet afdoende om navolgbaar deze conclusie te onderbouwen. Bovendien is het de Commissie niet duidelijk of de score '0' in tabel 18 betekent dat er nergens een effect op de aanwezige verdrogingsgevoelige biotopen optreedt, of dat er sprake is van een gemiddelde score. In het laatste geval kan in bepaalde vochtafhankelijke natuurwaarden wel degelijk verdroging optreden, waar dan elders een vernatting tegenover staat. Dit is niet in het MER of in de Passende beoordeling uitgewerkt.

De Commissie is van oordeel dat in de Passende beoordeling ten onrechte niet is ingegaan op de effecten van verdroging. Er zijn namelijk omstandigheden aanwezig waardoor verdrogingseffecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten:

- volgens het MER kunnen onder meer door weerderverlagingen veranderingen optreden in het grondwaterregime;
- de Commissie merkt op dat grondwaterregime veranderingen ook kunnen optreden bij verwijdering van de weerstandbiedende deklaag;
- in de genoemde Natura 2000-gebieden komen onder andere de habitats "Beken en rivieren met waterplanten", "Veenbossen" en "Vochtige alluviale bossen" voor die verdrogingsgevoelig en mogelijk ook grondwaterafhankelijk zijn.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat in de Passende beoordeling de mogelijke gevolgen van verdroging door het voornemen worden beschreven en beoordeeld. Indien blijkt dat deze gevolgen significant negatief zijn dienen mitigerende maatregelen te worden beschreven. Deze maatregelen dienen op effectiviteit en haalbaarheid te worden beschouwd.

## 2.3 Effecten op beschermde soorten en Ecologische hoofdstructuur

In het MER zijn de gevolgen voor de ecologische hoofdstructuur (EHS) en (volgens de Flora- en faunawet) beschermde soorten op globale wijze en op een hoog abstractieniveau be-

schouwd. Bij de EHS worden de onderliggende landschapstypen (met complexen van doeltypen) beoordeeld en voor de beschermde soorten is gewerkt met zeven gidssoorten die ook grotere groepen soorten moeten vertegenwoordigen.

De Commissie is van mening dat deze werkwijze voor de beschrijving en beoordeling van effecten op de EHS op structuurvisieniveau afdoende is.

Echter ten aanzien van beschermde soorten geeft de gevolgde werkwijze onvoldoende inzicht in de mogelijke kansen en risico's. Zo vertegenwoordigt het 'das- en steenuilleefgebied' de vleermuizen, maar het 'eekhoorn- en vleermuisleefgebied' ook. De Commissie verwacht dat het voornemen invloed kan hebben op een aantal vleermuissoorten en vogelsoorten zoals steenuil en huismus. De Commissie is van oordeel dat het MER geen inzicht geeft in:

- de mogelijke kansen en risico's van het voornemen voor de gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten (bijvoorbeeld door aantasting leefgebied en verstoring door lichthinder);
- de mogelijke (realistische en effectieve) mitigerende maatregelen.

De Commissie adviseert om het MER aan te vullen met een beschrijving van de meest bedreigde beschermde soorten per landschapstype, de mogelijke gevolgen van het voornemen voor deze soorten, alsmede realistische en effectieve maatregelen waarmee deze gevolgen zijn te voorkomen.

### 3. Aandachtspunten voor het vervolgtraject

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

#### 3.1 Verkeersgerelateerde effecten

In de Passende beoordeling is uitgebreid ingegaan op de mogelijke toename van stikstofemissie en de daarbij behorende depositie door een mogelijke toename van de verkeersintensiteit (pagina 12) door het voornemen. De Passende beoordeling laat zien dat significant negatieve gevolgen als gevolg van de verkeersgerelateerde stikstofdepositie in een aantal reeds overbelaste habitats in de Natura 2000-gebieden Swalmdal, Leudal en Roerdal niet uitgesloten kunnen worden. De Commissie is van mening dat in dit geval afdoende mitigerende maatregelen mogelijk zijn die bij verdere uitwerking in de vervolgbesluitvorming mogelijk wel kunnen leiden tot het uitsluiten van aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden en daarmee tot een uitvoerbaar alternatief, bijvoorbeeld doordat agrarische activiteiten verdwijnen bij uitvoering van het voornemen. Voor het niveau van deze structuurvisie is deze algemene verkenning van maatregelen voldoende.

- De Commissie adviseert
  - bij de besluitvorming over de intergemeentelijke structuurvisie Maasplassen aan te geven welke maatregelen ingezet kunnen worden;

- voor de besluitvorming over de afzonderlijke bestemmingsplannen de verandering in verkeersbewegingen ten opzichte van de referentiesituatie kwantitatief inzichtelijk te maken. Wanneer blijkt dat significant negatieve gevolgen niet zijn uitgesloten is het noodzakelijk om mogelijke mitigerende maatregelen nader uit te werken.

In het "Nautisch Programma van Eisen"<sup>2</sup> staan diverse kwantitatieve gegevens, zoals aantallen ligplaatsen, voor zowel de referentiesituatie als voor het voornemen. Deze kunnen bij de verdere uitwerking worden gebruikt en worden vertaald in (bandbreedtes van) toenemende capaciteit aan verblijfsaccommodatie en ligplaatsen, vaar- en verkeersbewegingen en de daaraan gekoppelde mogelijke toename van de verkeersintensiteit.

---

<sup>2</sup> Het "nautisch programma van eisen" is de verzameling van wensen en ideeën, de activiteiten die erin beschreven staan zijn in de structuurvisie niet als zodanig opgenomen maar mogelijke locaties zijn in vlekken op de kaart aangegeven.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** burgemeester en wethouders van de gemeenten Beesel, Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw en Roermond en Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg

**Bevoegd gezag:** gemeenteraden van Beesel, Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw en Roermond en Provinciale Staten van de provincie Limburg (coördinerend bevoegd gezag)

**Besluit:** vaststellen van een intergemeentelijke structuurvisie

**Categorie Besluit m.e.r.:** plan-m.e.r. vanwege mogelijke kaderstelling voor categorie C3, C16.1, D3.1, D3.2, D9, D10, D11.2, D11.3, D29.2 en vanwege passende beoordeling

**Activiteit:** de gemeenten Beesel, Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw en Roermond in samenwerking met de provincie Limburg stellen de intergemeentelijke structuurvisie Maasplassen vast

### **Procedurele gegevens:**

aankondiging start procedure in o.a. De Trompetter van 25 september 2012 en Het belang van Limburg van 26 september 2012

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 19 september 2012 tot en met 30 oktober 2012

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 27 september 2012

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 23 november 2012

kennisgeving MER in Staatscourant van: 2 oktober 2013

ter inzage legging MER: 3 oktober tot en met 13 november 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 2 oktober 2013

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 14 november 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. drs. S.R.J. Jansen

dhr. drs. R.J. van Kerkhoff

mw. ir. C.T. Smit (secretaris)

dhr. ir. K.A.A. van der Spek

dhr. dr. D.K.J. Tommel (voorzitter)

dhr. prof.dr.ir. H.J. de Vriend

### **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](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- MER voor de intergemeentelijke structuurvisie Maasplassen 2030, Arcadis, 5 september 2013;
- Passende beoordeling voor de intergemeentelijke structuurvisie Maasplassen 2030, Arcadis, 5 september 2013;
- Ontwerp Intergemeentelijke structuurvisie Maasplassen 2030, Arcadis september 2013.

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