



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Westelijke Langstraat, provincie Noord-Brabant

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

30 juli 2019 / projectnummer: 3231



1 Advies over het MER in het kort

De provincie Noord-Brabant wil samen met andere partijen¹ investeren in natuur in de Westelijke Langstraat. Naast herstelmaatregelen in de bestaande natuurgebieden komt er ongeveer 250 ha nieuwe natuur bij. Voor het besluit over het provinciale inpassingsplan is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De Provincie Noord-Brabant heeft de Commissie gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat blijkt uit het MER?

Voor het herstel en de uitbreiding van natuur in de Westelijke Langstraat zijn verschillende maatregelen nodig: aanpassing van waterpeilen, inrichtingsmaatregelen (zoals afgraven van bovengrond, aanleggen van stuwen, graven van watergangen). Voor de periode tot 2021 zijn maatregelen beschreven, maar geen alternatieve oplossingen. Het gaat daarbij vooral om het verhogen van waterpeilen. Voor de periode na 2021 zijn twee alternatieven vergeleken die van elkaar verschillen in ambitie voor de natuur. Het voorkeursalternatief (VKA) is gebaseerd op het alternatief met de hoogste ambitie. Uit het onderzoek naar de effecten blijkt dat het project vooral tot (grond)wateroverlast (bij woningen, wegen en agrarische bedrijven) en effecten op landschappelijke en cultuurhistorische waarden leidt. Om deze negatieve effecten te verminderen zijn in het MER extra maatregelen beschreven.

Wat is advies van de Commissie?

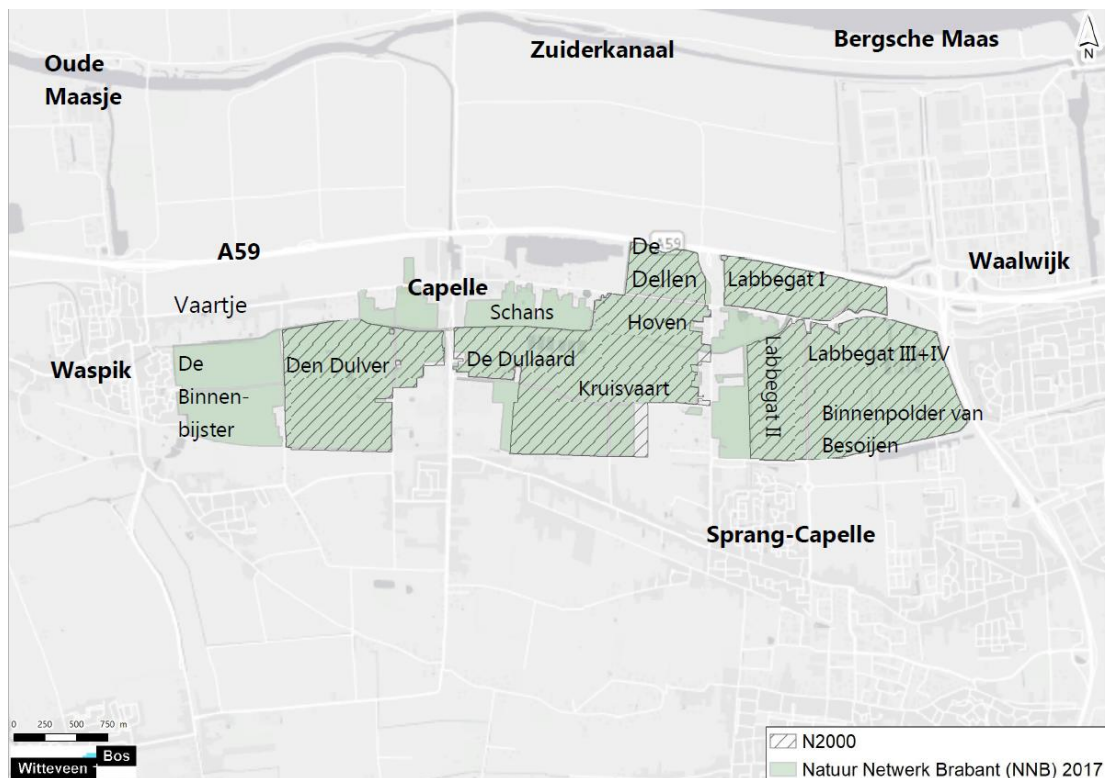
Het MER is goed leesbaar, systematisch van opbouw en voorzien van verhelderende illustraties en kaarten. Het geeft inzicht in het proces waarmee – in samenspraak met betrokken organisaties en bewoners en gebruikers van het gebied – het voorkeursalternatief tot stand is gekomen.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER echter een aantal tekortkomingen. Zij acht deze informatie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het provinciaal inpassingsplan.

De effecten op het landschap zijn in het MER onderschat. Dat komt omdat de aanwezige landschappen in de deelgebieden en de diversiteit in landschapstypes ten onrechte relatief laag zijn gewaardeerd en omdat de referentiesituatie niet duidelijk is beschreven. Daarnaast is onduidelijk welke maatregelen nodig zijn om negatieve effecten op archeologische waarden te voorkomen.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het inpassingsplan. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

¹ Naast de provincie zijn het Waterschap Brabantse Delta, Staatsbosbeheer en de gemeente Waalwijk initiatiefnemer voor de uit te voeren maatregelen. De maatregelen komen voort uit het (voormalige) Programma Aanpak Stikstof (PAS).



Figuur 1: Begrenzing van de Westelijke Langstraat als Natura 2000-gebied en Natuurnetwerk Brabant (NNB) (Bron: MER)

Achtergrond

Het natuurgebied Westelijke Langstraat maakt onderdeel uit van het Natura 2000-gebied Langstraat en het Natuurnetwerk Brabant. Om de bestaande natuur te behouden en te herstellen en nieuwe natuur te ontwikkelen zijn maatregelen noodzakelijk. Deze maatregelen zijn opgenomen in het (voormalige) Programma Aanpak Stikstof (PAS). Om de uitvoering van de maatregelen mogelijk te maken stelt de Provincie Noord-Brabant een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) op. Onderdeel van dit plan is een gedetailleerd inrichtingsplan, dat in samenwerking met de overige initiatiefnemers (gemeente Waalwijk, Waterschap Brabantse Delta en Staatsbosbeheer) is opgesteld. Omdat het PIP leidt tot functieverandering (van water, natuur, recreatie of landbouw; categorie D9) en een kader biedt voor ontgrondingen (categorie C16.1) is op grond van het Besluit m.e.r. een gecombineerd plan-/project-MER opgesteld.

Waarom een advies?

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval Provinciale Staten van Noord-Brabant – besluit over het inpassingsplan.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer [3231](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen 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.

In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Referentiesituatie

De referentiesituatie – waarmee de alternatieven in het MER worden vergeleken – bestaat uit de huidige situatie en de autonome ontwikkelingen in het studiegebied. Deze situatie is beschreven in paragraaf 3.7 van het MER. De Commissie is van mening dat in deze beschrijving sprake is van enkele tekortkomingen:

- Bij de beschrijving van de huidige situatie zijn de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden te laag gewaardeerd (zie verder paragraaf 2.2.)
- In de autonome ontwikkeling wordt uitgegaan van landschappelijke achteruitgang door de schaalvergroting in de landbouw en het samenvoegen van percelen, maar dit is voor de Westelijke Langstraat niet onderbouwd en ook niet aannemelijk.
- De afkoppeling van het watersysteem van Waalwijk van het Zuidelijk Afwateringskanaal (ZAK) wordt beschouwd als autonome ontwikkeling, omdat deze maatregel een voorwaarde is voor het behalen van de natuurdoelstellingen van het project. Hoewel hierover bestuurlijke afspraken zijn gemaakt, is er nog geen formeel besluit (Projectplan Waterwet) genomen.² Feitelijk kan het project daarom niet als autonome ontwikkeling worden beschouwd. Als de afkoppeling van het watersysteem onverhoopt niet door gaat zal het voornemen grote gevolgen hebben voor de omgeving en/of het doelbereik van het project. Het realiseren van de afkoppeling lijkt een voorwaarde te zijn voor het realiseren van het voornemen. Onderbouw dit in het MER.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de referentiesituatie nader te onderbouwen, rekening houdend met bovenstaande punten.

2.2 Effecten op het landschap en cultuurhistorie onderschat

Landschappelijke en cultuurhistorische waarden te laag gewaardeerd

De Westelijke Langstraat is van hoge landschappelijke en cultuurhistorische waarde, en heeft als zodanig ten tijde van de Nota Belvedere³ de status gekregen van Belvedere-gebied. Ter voorbereiding op het MER is een inventariserend en waarderend onderzoek verricht dat een adequaat en gedetailleerd beeld geeft van de kwaliteiten op het vlak van landschap,

² Uit een toelichting blijkt dat is overeengekomen dat het waterschap zorgt voor de afronding van de werkzaamheden voor de afkoppeling Waalwijk op uiterlijk 1 juli 2021 (Realisatieovereenkomst Westelijke Langstraat)

³ De Nota Belvedere is in 1999 uitgebracht door de toenmalige ministeries van OC&W, VROM, LNV en VenW, met als doel cultuurhistorische waarden meer prioriteit te geven bij de inrichting van Nederland, met als strategie onder andere 'behoud door ontwikkeling'.

cultuurhistorie, archeologie, aardkunde en recreatie.⁴ De resultaten van dit onderzoek zijn gebruikt in de deelrapportage landschap en cultuurhistorie (bijlage VI) en kort samengevat in het MER (paragraaf 4.3.1). Verder heeft op verzoek van de gemeente Waalwijk een ‘herijking’ van de cultuurhistorische waarden in het plangebied plaatsgevonden. Ook dit onderzoek bevat gedetailleerde informatie over de huidige situatie.⁵

De Commissie is van oordeel dat de resultaten van de bovengenoemde gedetailleerde onderzoeken onvoldoende uit de verf komen in het MER en bijlage VI. Hierdoor worden de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het plangebied te laag gewaardeerd:

- Het detailniveau van het achtergrondmateriaal is onbenut gebleven om de effecten op inrichtingsniveau uit te werken.⁶ Effectbepaling op dit niveau is wel noodzakelijk, gezien het detailniveau van het inrichtingsplan dat de basis vormt voor het inpassingsplan.
- De waardering van de deelgebieden in het eerdere onderzoek van Arcadis is niet integraal, maar selectief overgenomen in de deelrapportage en heeft daardoor fragmentarisch doorgewerkt in de conclusies van het MER.
- De diversiteit in landschapstypen die het plangebied kenmerkt lijkt niet te zijn meegewogen in de waardering in het MER.⁷

Verder merkt de Commissie op dat in het MER en de bijlage informatie over beeldbepalende boomsoorten in de verschillende deelgebieden ontbreekt. Hier had aangesloten kunnen worden op de inventarisatie van de houtsingels in het gebied door het IVN in 2008.

Effecten op landschap en cultuurhistorie onderschat

Doordat de huidige waarden te laag zijn gewaardeerd en de autonome ontwikkeling van het plangebied niet goed is onderbouwd (zie hierboven), zijn de effecten van het plan op landschap en cultuurhistorie onderschat. Dit is van belang voor de besluitvorming, omdat een andere effectbeoordeling aanleiding zou kunnen zijn voor andere keuzes van alternatieven.

Verder constateert de Commissie dat in het MER en het ontwerp inpassingsplan wordt gesproken over zes projecten die – op initiatief van de gemeente Waalwijk – zijn toegevoegd aan het voorkeursalternatief, ter versterking van landschap en cultuurhistorie. De

⁴ Rapportage inventarisatie en waardering landschap, erfgoed en recreatie Westelijke Langstraat, Arcadis, 30 juni 2017.

⁵ Rapport Westelijke Langstraat, Landschappelijk groen erfgoed, cultuurhistorische waardenstelling landschapselementen, Ecologisch adviesbureau Maes, Concept november 2018.

⁶ Ter illustratie: in bijlage 6 van het MER en in het MER zelf wordt ‘de Kwekel’ gewaardeerd als gemiddeld waardevol, met aanwezigheid van “veel waardevolle lijnelementen”. In de achtergrondstudie van Arcadis wordt het volgende opgemerkt over De Kwekel: Het ontginningslandschap is cultuurhistorisch gezien zeer waardevol. Van dit landschap is als gevolg van de ruilverkaveling en opkomende landbouw nog maar zeer weinig bewaard gebleven. De overgebleven delen zijn daardoor des te meer zeldzaam en representatief voor de ontginningsperiode. Dit beeld wordt aannemelijk gemaakt met een waardering van vlakelementen, lijnelementen en puntelementen voor zowel het landschap als de cultuurhistorie. Het zijn de restanten van de middeleeuwse verkaveling en de bijzondere houtwallen die dit deelgebied zeer waardevol maken. Dit beeld wordt bevestigd door het rapport van Buro Maes inzake de inventarisatie van het landschappelijk groen erfgoed, waarin De Kwekel als zeer waardevol wordt gekwalificeerd. De waarde van het gebied wordt in hoge mate bepaald door de restanten van het oude cultuurlandschap, ook als daar al veel van is verdwenen. Als in het MER wordt uitgegaan van een gemiddelde waarde in plaats van het gedetailleerde beeld in de rapporten van Arcadis en Maes, dan wordt ook niet duidelijk of die waardevolle restanten verloren zullen gaan als gevolg van de maatregelen uit het inpassingsplan.

⁷ Zo wordt het ontstaan van grootschalige eenheid in het landschapsbeeld als positief effect van het voornemen gezien, terwijl hiermee de diversiteit juist verloren gaat. Het wegstrepen van negatieve effecten als het verlies van kenmerkende bomensingels tegenover een toename van eenheid in vegetatiekundig opzicht, leidt tot informatieverlies.

deelrapportage geeft aan dat deze projecten niet zijn mee genomen in de effectbeoordeling op landschap, omdat de status van deze projecten niet bekend zou zijn.⁸

Effecten op archeologie onderschat

Uit de effectbeoordeling in het MER blijkt dat de alternatieven 1 en 2 leiden tot (sterk) negatieve effecten voor archeologische waarden. Van het voorkeursalternatief wordt (in paragraaf 5.4.3 van het MER) gesteld dat effecten neutraal zijn omdat 'enkel wordt afgegraven met respect voor archeologische waarden'. De Commissie vindt deze stelling onvoldoende onderbouwd, omdat onduidelijk is welke maatregelen concreet worden genomen. Uit een toelichting heeft de Commissie begrepen dat er een memo opgesteld is waarin dergelijke maatregelen aan de orde komen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- het complete waarderingskader uit het genoemde onderzoek van Arcadis en gedetailleerde informatie uit de andere genoemde onderzoeken te gebruiken voor een systematische en meer gedetailleerde beschrijving van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden per deelgebied en voor het gehele plangebied, waarbij ook de diversiteit in landschapstypen wordt mee gewogen;
- op basis van een aangepaste referentiesituatie de effectbeoordeling op inrichtingsniveau aan te passen en/of nader te onderbouwen;
- te onderbouwen met welke maatregelen negatieve effecten op archeologische waarden worden voorkomen;
- op grond van voorgaande nagaan of er alternatieven of varianten (anders dan afgraven) mogelijk zijn om het landschap te sparen.

2.3 Overige opmerkingen en aanbevelingen

2.3.1 Opgaven waterkwaliteit en waterkwantiteit

In hoofdstuk 4 van het MER is uitgebreid ingegaan op het doelbereik van het project: de mate waarin met de voorgenomen maatregelen aan de gestelde projectdoelen zal worden voldaan. De effecten op het behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) zijn kwalitatief beschreven. Dit maakt duidelijk dat de voorgestelde maatregelen een positief effect zullen hebben, maar niet welke restopgave nog van toepassing is voor het KRW-waterlichaam Beneden-Donge. Deze restopgave is wel relevant, aangezien daarvoor in de toekomst mogelijk alsnog maatregelen nodig zijn.

De alternatieven zijn niet getoetst aan de NBW-normen (Nationaal Bestuursakkoord Water) voor wateroverlast die volgen uit de provinciale waterverordening. Hoewel dit geen projectdoel is, is het wel van belang om te weten of hieraan voldaan wordt met het oog op risico's van inundatie van het watersysteem in de nieuwe situatie met hogere peilen (minder bergend vermogen).

De Commissie adviseert om bij besluitvorming over het inpassingsplan aan te geven hoe met de bovengenoemde 'restopgaven' wordt omgegaan.

⁸ Zie bijlage IV, paragraaf 3.5 (pagina 36).

2.3.2 Monitoring en evaluatie

In het MER zijn het doelbereik en de milieueffecten voorspeld op basis van bestaande kennis en modelleringen. Voor de werkelijke ontwikkeling van natuurwaarden en de effecten op de omgeving gelden onzekerheidsmarges. Daarom is in het MER terecht aandacht besteed aan monitoring en evaluatie. In het inpassingsplan is – als bijlage bij het inrichtingsplan – een uitgebreid monitoringsplan opgenomen. Door monitoring wordt gevolgd hoe de natuurontwikkeling en de wateroverlast zich ontwikkelen, zodat zo nodig bijgestuurd kan worden.

De Commissie onderschrijft het belang van monitoring en evaluatie en geeft naast boven genoemde puntende volgende aandachtspunten mee:

- Uit het MER blijkt onder andere dat de bodemopbouw in het plangebied heterogeen is en van perceel tot perceel kan verschillen. Dit leidt tot onzekerheidsmarges in de uitkomsten van de modellering. Op basis van monitoring kan eventueel op perceelsniveau worden bijgestuurd.
- Klimaatverandering is van grote invloed op de (grond)waterhuishouding in het plangebied. Omdat de ontwikkeling van het klimaat onzeker is, zijn ook de gevolgen hiervan voor het doelbereik nog niet goed te voorspellen. Het is niet uit te sluiten dat in de toekomst extra maatregelen nodig zijn om aan de projectdoelen te blijven voldoen, zoals het inlaten van gebiedsvreemd water bij langdurige droogte.
- Monitoren van doelbereik ten aanzien van natuur, landschap en cultuurhistorie. Het is hierbij van belang om ook structuren te monitoren. Denk bijvoorbeeld aan inheemse struiken die in houtwallen staan of beeldbepalende groene landschapselementen (elzen) die de slagenstructuur accentueren.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Jan Bakker

drs. Gert Dekker

drs. Roeland During

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

dr. Kees Linse (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Provinciaal inpassingsplan (PIP).

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D09, "functieverandering water, natuur, recreatie, landbouw" en C16.1, "ontgronding". Daarom is een gecombineerd plan-/project-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Provinciale Staten van Noord-Brabant.

Initiatiefnemer besluit

Gedeputeerde Staten van de Provincie Noord-Brabant, in samenwerking met Waterschap Brabantse Delta, Staatsbosbeheer en gemeente Waalwijk.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 4 juli 2019 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissierner.nl projectnummer [3231](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

