



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Dijkversterking Hagestein–Opheusden

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

12 februari 2013 / rapportnummer 2441-63



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het voornemen om dijkversterkingen uit te voeren op verschillende locaties langs de Neder-Rijn/Lek tussen Hagestein en Opheusden. De betreffende dijktrajecten voldoen niet meer aan de normen voor (hoogwater)veiligheid. Voor de versterkingsmaatregelen wordt een Rijksinpassingsplan (RIP) opgesteld. Voor de besluitvorming hierover wordt de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het Milieueffectrapport (MER).

De Commissie is van oordeel dat het MER de essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen. Het MER bestaat uit vier delen (waarvan een overkoepelend deel), omdat eerder in de procedure onderscheid werd gemaakt in drie losse deeltrajecten. De veelheid aan informatie en het verschil in opbouw en structuur van de rapporten maakt dat het lastig is een goed overzicht van de relevante informatie te krijgen. Het overkoepelende rapport voor het gehele dijktracé vervult hierin voor besluitvormers en insprekers een belangrijke rol.

Het MER geeft een gedetailleerd inzicht in de huidige situatie, de knelpunten ten aanzien van hoogwaterveiligheid (faalmechanismen), de mogelijke oplossingsrichtingen en de effecten daarvan. Mede op basis van het MER en een kosteneffectiviteitsanalyse (KEA) is een voorkeursalternatief tot stand gekomen dat is opgebouwd uit elementen van de verschillende alternatieven/varianten per dijktraject. Uit het MER volgt dat negatieve milieueffecten van het voorkeursalternatief vooral landschappelijk van aard zijn.

De voorgenomen maatregelen richten zich op de relatief korte termijn. Voor de lange termijn worden de komende jaren zogenaamde Deltabeslissingen genomen. Het MER maakt niet duidelijk of bij de besluitvorming over het voornemen rekening wordt gehouden met het Delta-programma. Daardoor is niet duidelijk hoe "robuust" de te nemen maatregelen zijn ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen in de waterveiligheidsstrategie en/of -normen. De Commissie adviseert om bij de besluitvorming aan te geven hoe met deze onzekerheid zal worden omgegaan, mede omdat de vorige dijkverbetering in het plangebied nog maar kortgeleden is afgerond.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en in hoofdstuk 3 geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

¹ 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.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Procedure en deeltrajecten

Bij de start van de m.e.r.-procedure werd nog onderscheid gemaakt in drie dijktrajecten, waarvoor elk een aparte besluitvormings- en m.e.r.-procedure zou worden doorlopen. Voor de besluitvorming waren in dat stadium Gedeputeerde Staten van Utrecht (voor het traject Hagestein-Fort Everdingen, HAF) en Gelderland (voor de trajecten Fort Everdingen-Ravenswaaij, FER, en Rijswijk-Opheusden, ROP) het bevoegd gezag. Inmiddels is besloten de voornemens samen te voegen en voor de besluitvorming hierover – mede vanwege het nationale belang dat aan de maatregelen is toegekend – een Rijksinpassingsplan op te stellen.

Het gevolg van deze ontwikkelingen in de procedure is dat het MER bestaat uit verschillende rapporten: een overkoepelend rapport over het gehele traject en een aparte rapportage per deeltraject. De rapportages per deelproject verschillen op onderdelen van structuur en inhoud, mede omdat ze zijn opgesteld door verschillende adviesbureaus. Naast de Milieueffectrapporten is ten behoeve van de besluitvorming een groot aantal achtergrondrapportages, ontwerpplannen en vergunning- en ontheffingsaanvragen in procedure gebracht. Door de veelheid aan informatie, het samenvoegen van de deelprojecten en de genoemde verschillen tussen deelrapporten is het voor insprekers lastig om een goed overzicht te krijgen van de belangrijkste informatie. De overkoepelende rapportage (MER deel 1) en de samenvatting daarin geven voor de milieuinformatie wel dit overzicht.

2.2 Relatie met het Deltaprogramma

De voorgenomen dijkversterkingsmaatregelen hebben hun oorsprong in het programma Ruimte voor de Rivier. De afweging om op dit traject te kiezen voor dijkversterking is gemaakt in de PKB (Planologische Kernbeslissing), waarvoor in de periode 2002–2005 ook een (plan-)m.e.r.-procedure is doorlopen. Dit verklaart waarom in het MER voor de dijkversterkingen alleen alternatieven in beschouwing zijn genomen die binnen de kaders van de PKB passen.

Het beleid voor hoogwaterbescherming is de afgelopen jaren in ontwikkeling gebleven. Korte termijn maatregelen – waaronder de onderhavige dijkversterkingen – zijn opgenomen in het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP2). Sinds enkele jaren wordt daarnaast gewerkt aan het Deltaprogramma, dat in 2015 zal leiden tot zogenaamde Deltabeslissingen voor de langere termijn. Een daarvan is de Deltabeslissing Waterveiligheid, waarvoor in 2014 een voorstel zal worden geformuleerd.

Uit het MER voor de dijkversterkingen blijkt niet of rekening wordt gehouden met het Deltaprogramma. Het is niet uit te sluiten dat de Deltabeslissing Waterveiligheid gevolgen heeft voor het plangebied Hagestein-Opheusden, door wijziging van normen en/of aanpassingen in de veiligheidsstrategie. Mogelijk zijn in het plangebied extra maatregelen nodig of zullen bepaalde maatregelen die nu voorzien zijn overbodig blijken. Verder merkt de Commissie op dat de uitgevoerde kosteneffectiviteitsanalyse (KEA), die een rol heeft gespeeld bij de keuze

voor het voorkeursalternatief, geen rekening houdt met de baten van de maatregelen. Bij een veiligheidsstrategie die gebaseerd is op risicobeheersing ligt een analyse van kosten én baten van te nemen maatregelen voor de hand.

2.3 Relatie met eerdere en andere maatregelen

Uit het MER blijkt dat in het plangebied eerder dijkverbeteringsmaatregelen zijn uitgevoerd. Het MER besteedt weinig aandacht aan dit voortraject, behalve de constatering dat het niet wenselijk is om op korte termijn op dezelfde locaties grote ingrepen te realiseren. Om de volgende redenen kan dit wel van belang zijn voor de besluitvorming:

- Het ligt voor de hand dat voorafgaand aan de uitgevoerde verbeteringsmaatregelen een gedegen probleemanalyse en belangenafweging heeft plaatsgevonden, die van invloed zijn geweest op de keuze voor de te nemen maatregelen. De analyses die zijn uitgevoerd en discussies die zijn gevoerd kunnen nuttige informatie leveren voor de keuzes die nu gemaakt moeten worden. Het MER maakt niet duidelijk in hoeverre van deze informatie gebruik is gemaakt.
- De uitgevoerde dijkverbeteringen hebben consequenties gehad voor de kenmerken van en aanwezige waarden in het plangebied, vooral voor landschap en cultuurhistorie. Het is niet duidelijk hoe deze recente wijzigingen zijn verwerkt in de effectbeoordeling in het MER.

Langs de Neder-Rijn/Lek zijn naast de dijkversterkingen ook andere maatregelen voorzien binnen het programma Ruimte voor de Rivier c.q. het HWBP2. Voor sommige van deze maatregelen geldt dat zich in de loop der tijd wijzigingen hebben voorgedaan die relevant (kunnen) zijn voor andere geplande maatregelen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de maatregel "Obstakelverwijdering Elst". Aanpassing van deze maatregel leidt tot een grote waterstandverlaging op de Neder-Rijn, wat tot verlaging van de taakstelling voor het project "Tollewaard" heeft geleid.² Het MER geeft geen inzicht in de samenhang met andere hoogwatermaatregelen aan de Neder-Rijn/Lek en recente aanpassing daarvan.

2.4 Milieuaspecten

2.4.1 Natuur

Informatie over de gevolgen van het voornemen voor de natuur (beschermde natuurgebieden en soorten) is gedetailleerd in beeld gebracht in verschillende rapporten. De MER-en voor de deeltrajecten (HAF, FER, ROP) bevatten een beschrijving van de huidige natuurwaarden in de plangebieden en een voornamelijk kwalitatieve beschrijving en beoordeling van de effecten van de alternatieven.

² Zie hiervoor onder andere de advisering door de Commissie over het MER Obstakelverwijdering Neder-Rijn Elst, www.commissiemer.nl, projectnummer 2705.

De Commissie merkt op dat de effectbeoordeling voor natuur niet in alle rapportages consistent is, bijvoorbeeld de beoordeling van alternatief 2 in de tabellen op pagina 40 en 54 van het MER Hagestein–Fort Everdingen (HAF). Voor de vergelijking van alternatieven zijn deze inconsistenties niet van wezenlijke invloed.

Effecten op Natura 2000–gebieden en EHS

De effectbeoordeling is verder uitgewerkt in bijlagen bij de MER–en en in bijlagen bij het Rijksinpassingsplan, waaronder het “Natuurrapport”, dat tevens wordt beschouwd als een Passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998.³ Daaruit blijkt dat een zeer beperkt verlies van leefgebied en een beperkte mate van verstoring van niet–broedvogels op zal treden. Geconcludeerd wordt dat desondanks significante gevolgen voor het Natura 2000–gebied Uiterwaarden Neder–Rijn kunnen worden uitgesloten. Ook significante aantasting van wezenlijke kenmerken en waarden van de Ecologische Hoofdstructuur wordt uitgesloten.

De Commissie onderschrijft de conclusies uit de Passende beoordeling, omdat voldoende gemotiveerd is dat de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor niet–broedvogels niet in gevaar komt, ook niet in cumulatie met andere projecten. De draagkracht van het gebied voor niet–broedvogels is ruim voldoende en verstoring is zeer lokaal en beperkt in de tijd. Ook de conclusie dat aantasting van wezenlijke kenmerken van de EHS kan worden uitgesloten is voldoende onderbouwd, mede door het inzetten van mitigerende maatregelen op deelsecties waar (tijdelijke) effecten kunnen optreden.

2.4.2 Landschap, cultuurhistorie, ruimtelijke kwaliteit

Het MER geeft voldoende inzicht in de effecten van de alternatieven op landschap en cultuurhistorie (waaronder archeologie). Per deeltraject (HAF, FER, ROP) is gedetailleerd ingegaan op de negatieve effecten van de verschillende type ingrepen. In de deelrapporten wordt ook ingegaan op mitigerende maatregelen en kansen om de ruimtelijke kwaliteit (conform de handreiking ruimtelijke kwaliteit die speciaal voor dit doel is opgesteld) te verbeteren.

Uit het MER blijkt dat het gekozen voorkeursalternatief vooral op de trajecten FER en ROP lokaal negatieve effecten op het landschap zal hebben, door vermindering van de beleving van de dijk en enkele monumenten. Op het gehele traject worden lokaal delen van de oude dijk afgegraven, waardoor negatieve effecten op archeologische waarden kunnen optreden. De dijk zelf bezit ook archeologische informatiewaarde. In de rapportages is aangegeven dat voor deze ingrepen nader archeologisch onderzoek en/of archeologische begeleiding bij de uitvoering gewenst is.

Verder constateert de Commissie dat waar gebouwen worden gesloopt of verplaatst of risico's op schade bestaat, niet wordt aangegeven of dit gaat om panden die als rijks– of gemeentelijk monument zijn beschermd.

³ Natuuraspecten Rijksinpassingsplan dijkverbetering Hagestein–Opheusden, effectbeoordelingen en ecologische werkprotocollen. Bureau Waardenburg, 26 juni 2012.

3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

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.

Deltaprogramma

Zoals in § 2.2. van dit advies aangegeven is niet duidelijk in hoeverre rekening is gehouden met het Deltaprogramma. De Commissie adviseert om bij besluitvorming over het voornemen:

- duidelijk te maken – mede op basis van de faalmechanismen – hoe robuust de voorgenomen maatregelen zijn in het licht van mogelijke scenario's voor het Deltaprogramma;
- aan te geven of mogelijke scenario's voor het Deltaprogramma van invloed kunnen zijn op de 'scope' van het onderhavige voornemen en de te maken keuzes en, als dit het geval is, hoe met dit gegeven wordt omgegaan. Daarbij is vanuit het oogpunt van geloofwaardigheid ook relevant dat eerdere dijkversterkingen nog maar kortgeleden zijn afgerond (zie ook § 2.3 van dit advies).

Relatie met andere hoogwatermaatregelen

Zoals in § 2.3. van dit advies aangegeven geeft het MER geen inzicht in de samenhang met andere hoogwatermaatregelen aan de Neder-Rijn/Lek. De Commissie adviseert bij de besluitvorming over het voornemen aan te geven in hoeverre er sprake is van samenhang en hoe de verschillende besluiten elkaar kunnen beïnvloeden.

Sloop van gebouwen

De Commissie adviseert om bij besluitvorming aan te geven in hoeverre de sloop van gebouwen beschermde panden betreft en hoe daarmee wordt omgegaan.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemers: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Programmadirectie Ruimte voor de Rivier), Waterschap Rivierenland

Bevoegd gezag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Besluit: vaststellen van een rijksinpassingsplan en dijkverbeteringsplannen

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D3.2;
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: Wijziging en uitbreiding van primaire waterkeringen langs de Neder-Rijn/Lek tussen Hagestein en Opheusden.

Bijzonderheden: Bij de start van de m.e.r.-procedure werd nog onderscheid gemaakt in drie dijktrajecten, waarvoor elk een aparte besluitvormings- en m.e.r.-procedure zou worden doorlopen. De Commissie heeft voor elk dijktraject een advies voor reikwijdte en detailniveau van het MER uitgebracht (zie gegevens hieronder). Deze adviezen zijn vastgesteld door de betreffende bevoegde gezagen: de Colleges van Gedeputeerde Staten van Utrecht (Hagestein/Zijkade-Fort Everdingen) en Gelderland (Fort Everdingen-Ravenswaaij en Rijswijk-Opheusden). De Minister van IenM heeft deze adviezen overgenomen toen gekozen werd voor een rijksinpassingsplan.

Procedurele gegevens:

2440 Dijkversterking Lekdijk Fort Everdingen – Ravenswaaij

aankondiging start procedure in de Staatscourant van: 14 juni 2010
ter inzage legging startnotitie: 17 juni 2010 tot en met 14 juli 2010
adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 14 juni 2010
advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 21 juli 2010

2441 Dijkversterking Nederrijndijk Rijswijk – Opheusden

aankondiging start procedure in de Staatscourant van: 14 juni 2010
ter inzage legging startnotitie: 17 juni 2010 tot en met 14 juli 2010
adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 14 juni 2010
advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 21 juli 2010

2451 Dijkversterking Zijkade – Fort Everdingen

aankondiging start procedure in "Het Kontakt" editie Vianen: 22 juni 2010
ter inzage legging van de startnotitie: 28 juni 2010 tot en met 29 augustus 2010
adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 17 juni 2010
advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 10 september 2010

kennisgeving MER in de Staatcourant van 3 december 2012
ter inzage legging MER: 4 december 2012 t/m 14 januari 2013
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 6 december 2012
toetsingsadvies uitgebracht: 12 februari 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. L.D. Boom

Mr. F.W.R. Evers (voorzitter)

Drs. P.J. Jongejans (secretaris)

Dr. R.S.E.W. Leuven

Dr. J. Renes

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 :

- Plan-/projectMER-deel 1, Rijksinpassingsplan Dijkverbetering Hagestein – Opheusden (september 2012)
- Dijkverbetering Hagestein – Opheusden plan-/projectMER deel 2, deeltraject Hagestein – Fort Everdingen (27 juni 2012)
- Plan-/projectMER-deel 2, Dijkverbetering Fort Everdingen – Ravenswaaij (september 2012)
- Dijkverbetering Hagestein – Opheusden, plan-/project-MER deel 2, deeltraject Rijswijk – Opheusden (5 september 2012)
- Dijkverbetering Hagestein – Opheusden, inpassingsplan (ontwerp), 9 november 2012
- Natuuraspecten Rijksinpassingsplan dijkverbetering Hagestein–Opheusden, effectbeoordelingen en ecologische werkprotocollen, 26 juni 2012

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Dijkversterking Hagestein–Opheusden

ISBN: 978-90-421-3686-1



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

