



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Dijkversterking Stad Tiel

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

11 oktober 2021 / projectnummer: 3567



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



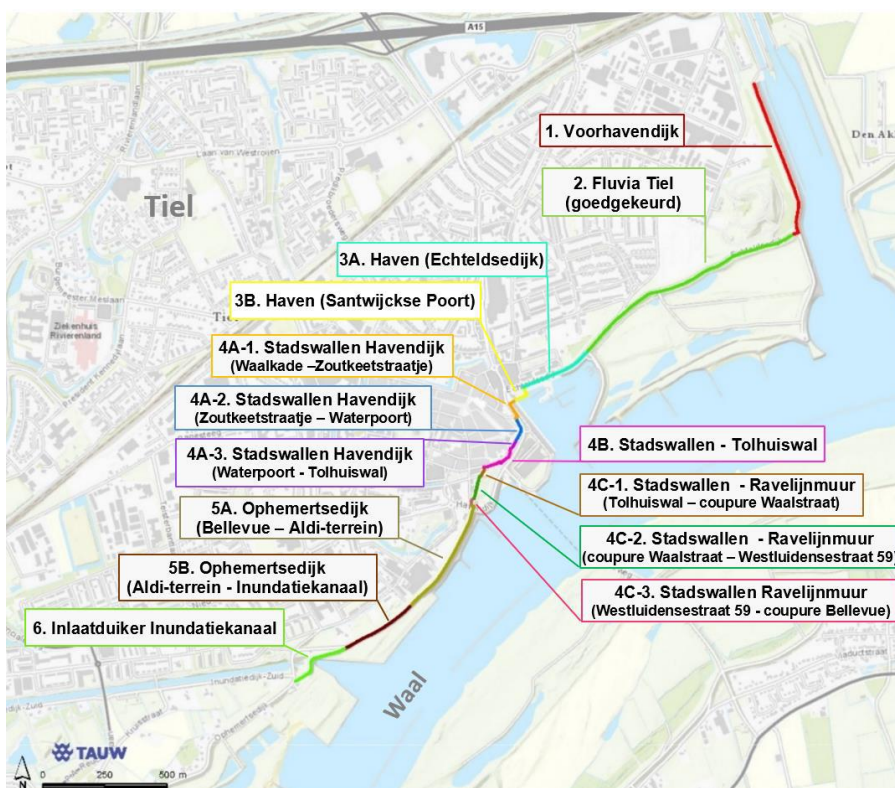
1 Advies over het MER in het kort

Het Waterschap Rivierenland wil de dijk langs de stad Tiel over ongeveer 2,6 kilometer versterken, zodat het voldoet aan de nieuwste normen. De milieugevolgen van de dijkversterking worden door het waterschap beschreven in een milieueffectrapport (MER). Gedeputeerde Staten van Gelderland zullen het MER betrekken bij het besluit over het Projectplan Waterwet. De provincie Gelderland heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie) gevraagd het rapport te beoordelen. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat blijkt uit het MER?

De voorbereiding van het projectplan Waterwet is verdeeld in twee fasen: een verkenningsfase en een planuitwerkingsfase. In beide fasen is het dijktraject opgesplitst in zes deeltrajecten (zie figuur 1). Het MER fase 1 beoordeelt de verschillende technische oplossingen per deeltraject op hun milieugevolgen. De oplossingen verschillen volgens het MER met name op het gebied van waterveiligheid en in effecten op de (water)bodem, de natuur, cultuurhistorische waarden, archeologische waarden en het landschap. Deze effecten verschillen per deeltraject. Fase 1 leidt tot de keuze voor een voorkeursalternatief.

In fase 2 (de planuitwerkingsfase) van het MER onderzoekt het waterschap varianten binnen het voorkeursalternatief. Het MER beschrijft de milieueffecten van die varianten, op basis waarvan het waterschap de precieze uitvoering van de dijkversterking in het projectplan opneemt.



Figuur 1: Deeltrajecten dijkversterking Stad Tiel (bron: MER fase 2, pagina 7)

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie constateert dat een zorgvuldig proces is doorlopen om in stappen te 'trechteren' naar een voorkeursalternatief. Dat proces is navolgbaar door het uitgebreide achtergrondonderzoek, de goede visualisaties (foto's, kaarten) en nuttige beschrijvingen per deeltraject van de situatie ter plaatse. De achtergrondrapporten onderbouwen de analyses in het MER inhoudelijk goed. Daardoor zijn de gemaakte keuzes in iedere fase goed te volgen.

Vanwege de beperkte fysieke ruimte om de dijk aan te passen, begrijpt de Commissie de keuze om de kering binnen de meeste deeltrajecten met constructies te versterken in plaats van te verbreden of de dijk te verleggen. Het MER laat zien dat het waterschap tegelijkertijd de omvang en kwaliteit van de leefgebieden van beschermde plant- en diersoorten wil behouden.

De milieueffecten van de alternatieven (fase 1) en varianten (fase 2) zijn voor het grootste deel goed in beeld gebracht. Het detailniveau van het onderzoek naar beschermde diersoorten is bijvoorbeeld heel hoog, wat een grondige effectbeoordeling mogelijk maakt, en ook de monumentenanalyse is voor het overgrote deel zorgvuldig uitgevoerd.

Het onderzoek is bijna compleet. De Commissie signaleert dat op twee punten nog essentiële informatie ontbreekt om het milieubelang bij de besluitvorming over de dijkversterking Stad Tiel volwaardig mee te kunnen wegen:

- **Tijdelijke stikstofeffecten samen met andere dijkversterkingen.** Het MER bevat nog geen volledig beeld van de gevolgen van de extra tijdelijke stikstofeffecten voor Natura 2000-gebied Rijntakken. Die gevolgen kunnen optellen bij andere dijkversterkingen in de regio. Daarvoor is ook extra inzicht nodig in maatregelen om de tijdelijke stikstofeffecten te verminderen (zoals schoner materieel);
- **Effecten op het Werelderfgoed.** Het inundatiekanaal is onderdeel van de Hollandse Waterlinie, dat recent is aangewezen als Werelderfgoed. Het MER gaat onvoldoende uit van deze aanwijzing. Het plan is om het inundatiekanaal onomkeerbaar af te sluiten, waardoor het niet meer kan functioneren als inlaat. Dit effect op het geheel van de Hollandse Waterlinie is niet beschreven. Daarnaast wordt de dijk opgehoogd, wat het zicht op de Waal vermindert. Extra inzicht is nodig in varianten die deze effecten het beste verminderen.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas te besluiten over de dijkversterking.

Aanleiding MER

De dijk rond Tiel voldoet niet aan de wettelijke veiligheidsnorm en moet worden versterkt. Voor de versterking stelt waterschap Rivierenland een Projectplan Waterwet op, dat moet worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland. Op grond van categorie D3.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. moet het bevoegd gezag beoordelen of een milieueffectrapport nodig is. Het waterschap heeft direct een project-MER opgesteld. Het MER dient ook ter onderbouwing van vergunningen voor de dijkversterking, zoals een natuurvergunning, ontheffing soortenbescherming en omgevingsvergunning. Voor de besluitvorming wordt het MIRT-spelregelkader gevolgd.¹ De m.e.r.-procedure maakt onderdeel uit van de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase. Dit advies gaat over de rapporten bij beide fasen.

¹ Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport bevat plannen en projecten waarin het Rijk samenwerkt met andere (regionale) overheden en partijen. Het MIRT-“spelregelkader” maakt onderscheid in een aantal vaste beslismomenten: Startbeslissing, Verkenning, Voorkeursbeslissing, Planuitwerking, Projectbeslissing, Realisatiefase en Opleveringsbeslissing.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, 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. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland – besluit over het projectplan.

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 3567 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 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 door de provincie Gelderland. De Commissie doet ook aanbevelingen om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren. Deze aanbevelingen staan in de tekst zelf.

2.1 Natuur

De Commissie is voor het grootste deel positief over het ecologisch onderzoek bij het MER. Het onderzoek gaat in op alle relevante aspecten, zoals de gevolgen voor Natura 2000-gebieden, het overige Gelders Natuurnetwerk, de Groene Ontwikkelingszone en leefgebieden van beschermde soorten. Toch ontbreekt essentiële informatie voor de beoordeling van de cumulatieve gevolgen van stikstofdepositie. Ook heeft de Commissie een aanbeveling voor het vervolproces, met het oog op beschermde soorten.

Stikstofdepositie in de aanlegfase

Het Natura 2000-gebied Rijntakken is overbelast door langjarig hoge stikstofdepositie. In die situatie kan elke toename, hoe gering ook, tot de conclusie leiden dat negatieve gevolgen voor de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten niet uit te sluiten zijn. De Passende beoordeling bij het MER gaat in op de tijdelijke effecten door stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Weliswaar hoeven de tijdelijke stikstofeffecten uit de bouwfase volgens de Wet natuurbescherming niet meer bij de natuurvergunning betrokken te worden. Toch is het in een MER van belang dat alle aanzienlijke milieueffecten, ook tijdelijke, in beeld zijn, evenals maatregelen om die effecten te beperken.² Het projecteffect bedraagt tijdelijk maximaal 0,48 mol/ha/jaar op hexagonen in overbelaste leefgebieden en maximaal 0,03 mol/ha/jaar op habitattypen.³

² Zie bijlage 5.8 bij het MER. Overigens was de Passende beoordeling strikt genomen niet noodzakelijk, omdat op 1 juli 2021 artikel 2.9a van de Wet natuurbescherming in werking is getreden, en tegelijk artikel 2.5 Besluit natuurbescherming. Hierin wordt bepaald dat de stikstofeffecten uit de bouwfase niet betrokken hoeven te worden bij het besluit over een natuurvergunning. Initiatiefnemer heeft mondeling toegelicht dat een Passende beoordeling is opgesteld omdat de ontwikkelingen in wet- en regelgeving ten tijde van het opstellen van het MER onzeker waren.

De genoemde wetswijziging heeft geen betrekking op de inhoud van plan- en project-m.e.r. Ook tijdelijke effecten kunnen aanzienlijk zijn. Dat maakt dat ook tijdelijke stikstofeffecten en mogelijke mitigerende maatregelen via m.e.r. nog steeds in beeld gebracht moeten worden. Dan kunnen die effecten en maatregelen meewegen bij de besluitvorming.

³ Een hexagoon is een zeshoekige 'honingraat' van één hectare.

Volgens de Passende beoordeling zijn significante effecten op Natura 2000-gebieden uitgesloten als de tijdelijke stikstofdepositie maximaal 0,05 mol/ha/jaar gedurende maximaal twee jaar bedraagt, of een equivalent daarvan.⁴ Volgens de Commissie kunnen deze tijdelijke toenames niet zonder nadere onderbouwing als ecologisch verwaarloosbaar worden beschouwd. Door gebiedsspecifieke omstandigheden kunnen deze bijdragen bijvoorbeeld afzonderlijk of in cumulatie wél negatieve gevolgen hebben voor habitattypen of leefgebieden.⁵ Dat het MER dit niet beschrijft, is echter geen tekortkoming omdat de gevolgen voor de relevante leefgebieden van soorten⁶ in Natura 2000-gebied Rijntakken ecologisch zijn beschouwd en de additionele stikstofdepositie op habitattypen (maximaal 0,03 mol/ha/jaar in Natura 2000-gebied Rijntakken) is beschreven.

De Commissie signaleert wel dat informatie ontbreekt in de beoordeling van de gevolgen voor Natura 2000-gebied Rijntakken in combinatie met de dijkversterkingen Gorinchem-Waardenburg (GoWa) en Tiel-Waardenburg (TiWa). De Passende beoordeling concludeert dat er geen sprake is van negatieve effecten als gevolg van stikstofdepositie.⁷ De deposities van de dijkversterking Stad Tiel (ook die onder de 0,05 mol/ha/jaar) kunnen echter met TiWa en GoWa cumuleren. In de Passende beoordeling voor TiWa kon niet worden uitgesloten dat stikstofdepositie van TiWa en GoWa samen leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied Rijntakken. Na het succesvol doorlopen van een ADC-toets⁸ is voor de habitattypen Glanshaverhooiland (H6510A) en Stroomdalgrasland (H6120) compensatie uitgewerkt. Nu ook de dijkversterking Stad Tiel tijdelijk stikstofdepositie kan toevoegen aan de habitattypen en leefgebieden waar ook door GoWa en TiWa tijdelijk stikstofdepositie kan worden toegevoegd, mag een beschouwing van de cumulatieve gevolgen niet ontbreken.

De Commissie acht het van belang om ook bronmaatregelen bij de cumulatieve beoordeling te betrekken. Het stikstofonderzoek voor de dijkversterking Stad Tiel gaat voor de aanlegwerkzaamheden overwegend uit van mobiele werktuigen met een bouwjaar vanaf 2014 (Stage IV). Bij de heistelling en dragline wordt uitgegaan van de Stage III klasse.⁹ Aannemelijk is dat inzet van (nog) minder vervuילend materiaal (elektrisch/Stage V) kan leiden tot een verdere vermindering van additionele stikstofdepositie.

De Commissie adviseert het MER voorafgaand aan de besluitvorming aan te vullen met een beschouwing van de gevolgen van tijdelijke stikstofdepositie in samenhang met de andere dijkversterkingen in de regio, gelet op de conclusies die in de Passende beoordeling voor de dijkversterking Tiel-Waardenburg zijn getrokken. Ook adviseert zij om de mogelijkheden voor minder vervuילend materieel concreet bij die beschouwing te betrekken, zodat het bevoegd gezag daar bij de besluitvorming rekening mee kan houden.

⁴ De Passende beoordeling verwijst voor de onderbouwing van deze stelling naar de Handreiking Voortoets Stikstof van BIJ12, te raadplegen via [deze link](#). Vervolgens concludeert de Passende beoordeling dat deposities die onder die waarde blijven ecologisch verwaarloosbaar zijn, zie pagina 48 van de Passende beoordeling.

⁵ Bijvoorbeeld in combinatie met andere tijdelijke toenames met invloed op dezelfde gevoelige locaties of in samenhang met andere negatieve systeemprocessen zoals verdroging en verzuring als 'naleverend' gevolg van langdurig te hoge stikstofdepositie.

⁶ Voor habitattypen geeft ook de Passende beoordeling van Tiel-Waardenburg een beeld van de ecologische gevolgen van tijdelijke toename van stikstofdepositie.

⁷ Zie pagina 62: "de emissies zijn op zichzelf verwaarloosbaar. Een cumulatietoets is daarom niet aan de orde".

⁸ De ADC-toets bestaat op grond van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming uit de volgende vragen: A: is er een alternatieve oplossing voorhanden? D: dient de activiteit een dwingende reden van groot algemeen belang? C: zijn compenserende maatregelen mogelijk om de gevolgen teniet te doen?

⁹ In de Passende beoordeling wordt aangegeven dat de stikstofeffecten op Natura 2000-gebieden alleen met de inzet van dat materieel kunnen beperkt blijven tot de berekende depositie.

Soortenbescherming

De gevolgen voor beschermde soorten zijn in detail beschreven. Het valt de Commissie op dat in de diverse ecologische onderzoeken niet expliciet wordt ingegaan op monitoring en maatregelen achter de hand die kunnen worden ingezet voor het behoud van de gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten.¹⁰ Zo moet er volgens het MER een beheer- en onderhoudsplan opgesteld worden, waarin wordt uitgewerkt en vastgelegd hoe en waar leefgebied voor de steenuil en bunzing wordt verbeterd. Gelet op de eisen die deze kwetsbare soorten stellen aan hun foerageergebied is voorstelbaar dat dit leefgebied zich niet voldoende ontwikkelt. Op basis van monitoring kan bij ongewenste ontwikkelingen worden bijgestuurd, bijvoorbeeld het beheer worden aangepast.

De Commissie beveelt daarom aan om in een beheer- en onderhoudsplan aandacht te besteden aan de wijze van monitoring en aan maatregelen – die achter de hand gehouden worden – om de gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten te behouden.

2.2 Werelderfgoed en archeologie

Het plangebied ligt in een zone met een rijke cultuurhistorie die deels samenhangt met het ontstaan van Tiel langs de Waal en de Linge in de negende eeuw. De dijk waaraan de voorgenomen ingrepen plaatsvinden, volgt de historische dijk. Deze historische dijk is in meer recente perioden opgehoogd, maar is in het huidige dijklichaam nog wel aanwezig. In het plangebied geldt dan ook een archeologische verwachting voor sporen van bewoning en landgebruik die dateren uit de Late middeleeuwen en Nieuwe Tijd – de huizen die vroeger aan de Waaldijk stonden. Er zijn ook overblijfselen die teruggaan tot in de prehistorie (bronstijd) en de Romeinse tijd. Van meer recente datum is het inundatiekanaal (1880), onderdeel van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Er bevinden zich verschillende monumenten in het plangebied, zoals de stadswallen (Rijksmonument). Het MER brengt deze waarden voor het grootste deel goed in beeld en schenkt veel aandacht aan de ruimtelijke kwaliteit. Toch ontbreekt nog essentiële informatie voor de besluitvorming. Ook heeft de Commissie een aanbeveling over de uitvoering van de dijkversterking door de aannemer.

Werelderfgoed

Op 26 juli 2021 is de status van de Hollandse Waterlinie gewijzigd tot Werelderfgoed. De aangewezen landschappelijke elementen omvatten behalve het Rijksmonument nu ook de Deltadijk (Waalbandijk) en een deel van de inham van de Waal naar het inundatiekanaal, om de relatie van het kanaal met de rivier te beschermen. Het MER gaat voor de referentiesituatie nog uit van een nominatie tot Werelderfgoed, terwijl die aanwijzing inmiddels een feit is en gevolgen heeft voor de bescherming.

De voorgenomen maatregelen voor de dijkversterking zijn door de aanwijzing nu feitelijk ingrepen in het Werelderfgoed en raken de relatie met de rivier op twee manieren. Ten eerste is het plan om een deel van de duiker in de Waalbandijk te verwijderen voor het plaatsen van een damwand. Ook het beweeg- en regelwerk op de dijk verdwijnt. Het effect hiervan is dat het inundatiekanaal definitief niet meer kan werken als kanaal. Dit verschilt van de huidige situatie, die wel omkeerbaar is. Het onomkeerbare functieverlies raakt de kernwaarden (*Outstanding Universal Value*) van de aanwijzing tot Werelderfgoed. Dit effect is niet in beeld gebracht. Ten tweede verhindert de ophoging van de Waalbandijk het zicht op de Waal vanaf

¹⁰ Zie diverse bijlagen bij het MER, zoals 5.1 tot en met 5.5.

de inundatiedijk. Het MER onderkent dit laatste, maar de Commissie ziet aanvullende mogelijkheden om dit effect te beperken.¹¹

De Commissie adviseert daarom om in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming:

- de referentiesituatie aan te passen, waarbij uitgegaan wordt van de contouren van het Werelderfgoed in plaats van het Rijksmonument;
- de effectbeschrijving aan te vullen met de onomkeerbaarheid van het functieverlies, dat niet alleen effect heeft op de elementen in het plangebied, maar op de Hollandse Waterlinie als geheel;
- varianten in beeld te brengen die genoemde effecten op de Hollandse Waterlinie beperken. Om functieverlies van het kanaal te voorkomen kan bijvoorbeeld een te openen of te verwijderen afsluiting van de duiker en een damwandconstructie om de duiker heen geplaatst worden. Om het verlies van zicht op de Waal vanaf de inundatiedijk te beperken kan mogelijk de erosiebestendigheid van het binnentalud verhoogd worden. De Waalbandijk hoeft dan minder hoog te worden, waardoor het zicht vanaf de Inundatiedijk op de Waal beter wordt ten opzichte van de gekozen variant.

Archeologie

Uit het Inventariserend Veldonderzoek blijkt dat het aanvullend archeologisch onderzoek op delen van het plangebied niet uitgevoerd kon worden door de aanwezigheid van puin.¹² De archeologische verwachting uit het bureauonderzoek kon daardoor niet getoetst worden. Dit betekent dat op dit moment voor aanzienlijke delen van het plangebied een leemte in kennis bestaat, terwijl er wel sprake is van een hoge archeologische verwachting. Als bij het verhogen van de dijk en het plaatsen van damwanden graafwerkzaamheden plaatsvinden, dan is de verwachting dat daarmee de archeologisch relevante niveaus bereikt worden. Het Inventariserend Veldonderzoek beveelt daarom terecht vervolgonderzoek aan. De Commissie kan zich vinden in deze aanbeveling.

In aanvulling daarop beveelt de Commissie aan om het graafwerk en bodemverstoring tot een minimum te beperken en behoud in situ als voorwaarde te stellen voor de uitvoering door de aannemer. Het is daarnaast van belang om bij de aanleg van werkstroken af te zien van het verwijderen van boomwortels.

¹¹ De wet- en regelgeving biedt ruime mogelijkheden voor optimalisatie van het ontwerp.

¹² Zie bijlage 6.9 bij het MER.

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 op 12 augustus 2021 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:

dr. ir. Ruben Jongejan

dr. Heleen van Londen

drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)

mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)

ing. Rob Vogel

Besluiten waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Projectplan Waterwet, een natuurvergunning, ontheffing soortenbescherming en omgevingsvergunning.

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 D3.2, de aanleg, wijziging of uitbreiding van werken inzake kanalisering of ter beperking van overstromingen, met inbegrip van primaire waterkeringen en rivierdijken. Er is een project-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluiten

Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland voor het Projectplan Waterwet, de natuurvergunning en de ontheffing soortenbescherming; het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tiel voor de omgevingsvergunning.

Initiatiefnemer besluiten

Waterschap Rivierenland.

Bevoegd gezag m.e.r.-procedure

Gedeputeerde Staten van Gelderland.

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3567](#) 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

