

Gefaseerde m.e.r. voor nieuwe brug in een dynamisch gebied

Stadsbrug Nijmegen



Impressie van de nieuwe Stadsbrug, hier uitgevoerd als boogbrug, met Nijmegen aan de overzijde van de rivier.

Voor de toekomstige bewoners van de 11.000 nieuwe woningen op de locatie Waalsprong is een goede bereikbaarheid van Nijmegen aan de overzijde van de rivier essentieel. Daarom komt er een nieuwe Stadsbrug, voorbereid met een gefaseerde milieueffectrapportage. Tegelijkertijd spelen er ook allerlei andere plannen: groot onderhoud aan de bestaande Waalbrug, rivierversuiming, stedelijke ontwikkelingen. En niet te vergeten: twee parallel lopende planstudies over andere Waaloverschrijdende verbindingen, die in een aparte 'Koepelnotitie' met elkaar en met de Stadsbrug in verband zijn gebracht. Lokaal en regionaal gebeurt er dus van alles. De effecten van de Stadsbrug moeten beoordeeld worden in het licht van een toekomstige situatie (de autonome ontwikkeling) die heel anders is dan nu. Leg dat maar eens uit aan bewoners.

ESTHER VAN ROSMALEN, HARRY KINGMA & RENÉ DUIFHUIZEN

De auteurs

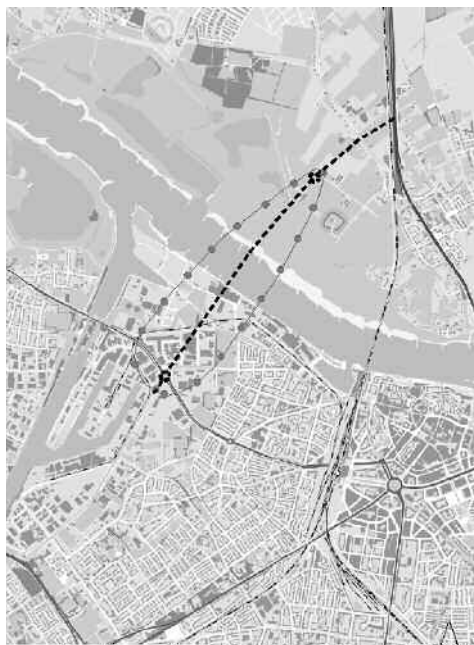
Esther van Rosmalen (0570-699838, emr@tauw.nl) is projectleider bij Tauw, Harry Kingma is projectleider bij Goudappel Coffeng, René Duifhuizen is projectleider Stadsbrug bij de gemeente Nijmegen.

Op dit moment heeft Nijmegen één stedelijke oeververbinding voor wegverkeer over de Waal: de Waalbrug. Er staan nu al geregeld files voor de brug en in de toekomst komt de bereikbaarheid verder onder druk te staan. Dat komt door de groei van de automobiliteit. Bovendien gaat de ontwikkeling van het stadsdeel Waalsprong, met circa 11.000 nieuwe woningen, voor een aanzienlijk extra verkeersaanbod zorgen. Wil de Waalsprong echt een

wijk van Nijmegen worden, dan is een goede bereikbaarheid van de wijk vanuit de rest van de stad, en omgekeerd, essentieel. Uitbreiding van de capaciteit van de Waalbrug is geen reële optie, omdat de stedelijke wegen die op deze brug aansluiten geen extra verkeer kunnen verwerken. Zonder een extra oeververbinding slibben de wegen rond het centrum van Nijmegen helemaal dicht, waardoor ook het economisch functioneren van de binnenstad in het gedrang komt.

De gemeente Nijmegen kan de bereikbaarheidsproblematiek het hoofd bieden als de groei van het verkeer op de Waalbrug heel beperkt blijft en er een nieuwe, goede verbinding tussen de Waalsprong en de westflank van Nijmegen wordt gerealiseerd: de Stadsbrug. Dit geeft tegelijkertijd een impuls aan de geplande aanpassing en revitalisering van bestaande bedrijventerreinen in dit deel van Nijmegen. De Stadsbrug maakt deel uit van "Koers West": naast de bouw van de Stadsbrug wordt in het kader van dit plan een deel van het bedrijventerrein getransformeerd tot een aantrekkelijk woon-werkgebied aan de Waal – het Waalfront – en wordt de rest van het bedrijventerrein Noord- en Oostkanaalhavens gerevitaliseerd. Voor de planvorming rond het Waalfront loopt inmiddels een afzonderlijke m.e.r.-procedure. De aanleg van de Stadsbrug en de aansluiting ervan op het omliggende wegennet worden hierin als autonome ontwikkeling meegenomen.

Relevant is verder het plan (met de daaraan gekoppelde m.e.r.) om de Waaldijk bij Lent, pal tegenover Nijmegen, terug te leggen in het kader van het Ruimte voor de Rivier-beleid. Voorts moet er binnenkort groot onderhoud gaan plaatsvinden aan de uit 1936 daterende Waalbrug, wat tijdelijk tot een beperking van de wegcapaciteit leidt. Om die reden heeft de gemeente Nijmegen overigens ook van het Rijk middelen ontvangen om vóór de aanpak van de Waalbrug en de rivierverruiming de nieuwe Stadsbrug te gaan bouwen.



De nieuwe Stadsbrug gaat Nijmegen verbinden met de nieuwbouwlocatie Waalsprong (de bouw is nog niet gestart) aan de overzijde van de Waal.

Regionale ontwikkelingen

Het zal duidelijk zijn: de nieuwe Stadsbrug bevindt zich in een dynamisch gebied, waar van alles gebeurt. Ook op regionaal niveau zijn er tal van ontwikkelingen gaande of gepland. Van speciaal belang voor de m.e.r. over de Stadsbrug zijn de parallel lopende planstudies/milieu-effectrapportages voor twee andere Waaloverschrijdende infrastructuurprojecten:

- de doortrekking van de A73 met een nieuwe brug over de Waal richting de A15;
- de verdubbeling van de westelijk van Nijmegen lopende A50 (wat mogelijk een extra brug pal naast de reeds bestaande vereist).

Drie nieuwe bruggen over de Waal tegelijk? Dat leek niet realistisch. Maar men verwachtte wel voldoende financiële speelruimte voor twee nieuwe bruggen.

In het algemeen is het natuurlijk een goed idee om parallel lopende projecten op elkaar te betrekken. In dit geval lag dit eens te meer voor de hand omdat het bij elk van de drie projecten gaat om weginfrastructuur met mogelijke onderlinge samenhang op netwerkniveau. Los van die samenhang waren er overigens ook wel duidelijke verschillen: de studies voor de Stadsbrug, de A50 en de A73 hebben stuk voor stuk hun eigen probleem- en doelstelling en zijn daarom ook anders aangepakt. Voor het MER Stadsbrug was bijvoorbeeld een fijnmaziger, stedelijk verkeersmodel nodig dan voor het MER over de A50, die immers vooral ook een functie voor verkeer over langere afstanden heeft.

Niettemin was de vraag: welke combinaties van projecten lossen de verkeersproblemen het beste op, hoe scoren de mogelijke combinaties op milieuaspecten? Hiervoor is in de loop van de drie studies de "Koepelnotitie Waaloverschrijdende projecten" opgesteld. Deze koepelnotitie had als doel de MER'en van de A50, de A73 en de Stadsbrug in één kader te analyseren en te waarderen, dit ondanks de verschillen in problematiek en methodiek. De opdracht voor het opstellen van de Koepelnotitie is door de provincie verstrekt aan Royal Haskoning. Onder de hoede van dit bureau hebben de betrokken overheden met hun adviseurs de verkeers- en milieuaspecten van de Waalverbindingen met elkaar vergeleken. De grootste uitdaging was om de verschillende schaalniveaus waarop onderzoek is verricht, te vertalen naar vergelijkbare criteria. Ofwel: hoe kom je van appels en peren tot 'fruit-eenheden' die je met elkaar kunt verrekenen?

Eén van de conclusies luidde dat een scenario zonder Stadsbrug de verkeersproblematiek in Nijmegen onvoldoende oplost, dus dat de Stadsbrug er hoe dan ook moet komen. Voor de gemeente Nijmegen een steun in de rug.

Twee fasen

Een van de bijzonderheden van het Stadsbrugproject is dat er in Nederland nog niet eerder een m.e.r. voor een puur binnenstedelijke wegverbinding is uitgevoerd. De aanleg van de Stadsbrug valt onder categorie 1.2 van de C-lijst bij het Besluit m.e.r. Het gaat hier om een nieuwe schakel in het Nijmeegse wegennet, die invloed heeft op de verkeersstromen in grote delen van Nijmegen en dus ook op het woon- en leefmilieu. Als gemeentelijke doelstelling is geformuleerd dat de hinder en het gevaar van verkeer (geluidshinder, luchtverontreiniging, trilling en verkeersonveiligheid) per saldo niet toenemen als gevolg van nieuwe verkeersmaatregelen.

Bij grootschalige ingrepen is het niet ongebruikelijk om de besluitvorming te faseren. Zo ook hier. Het inmiddels afgeronde MER is gebruikt om de principekeuzes voor de Stadsbrug vanuit milieuoogpunt te onderbouwen: capaciteit, snelheid en aansluiting op het omliggende wegennet. Het MER kent daarmee een relatief hoog abstractieniveau.

Besloten werd pas een bestemmingsplan in procedure te brengen als het exacte tracé van de brug bekend is en als duidelijk is welke (verkeers)maatregelen nodig zijn op het onderliggende wegennet. Gedacht kan worden aan snelheidsbeperkende maatregelen, maatregelen om autoverkeer te weren uit woonstraten en infrastructuur aanpassingen die de doorstroming bevorderen (aanleg van rotondes, verkeersregelininstallaties).

Parallel aan het ontwerp-bestemmingsplan wordt een aanvullend MER opgesteld. De opmerkingen die de Commissie voor de m.e.r. maakte bij het MER Stadsbrug worden in de tweede fase verwerkt. Deze werkwijze maakt het mogelijk de milieu-informatie in het MER per fase optimaal af te stemmen op de te nemen besluiten.

Trechtering

Het mogelijke tracé voor de Stadsbrug lag bij de start van de studie in grote lijnen al vast. Een zoekgebied was al bepaald. Op andere hoofdpunten waren nog variaties mogelijk. Het ging daarbij vooral om:

- de maximum snelheid en de capaciteit (aantal rijstroken) van de Stadsbrug;
- de capaciteit van de bestaande Waalbrug;
- de aansluiting van de Stadsbrug op het stedelijke wegennet ten zuiden van de Waal.

Combinatie van alle mogelijkheden leidde tot meer dan 100 verschillende varianten. In een trechteringsproces is dit teruggebracht tot vier logisch samenhangende MER-alternatieven, waarbij gevarieerd is in (1) de maximum snelheid en (2) de capaciteit van de bestaande Waalbrug en de nieuwe Stadsbrug. Dit zijn ook de onderdelen waarvoor de gemeente Nijmegen beslissingsbevoegd is en die als

Luchtkwaliteit

Natuurlijk was luchtkwaliteit een belangrijk onderwerp in het MER. Omdat de Stadsbrug vooral zorgt voor een betere spreiding van het verkeer, en niet per definitie zorgt voor extra verkeersbewegingen, zal de luchtkwaliteit in Nijmegen per saldo niet merkbaar verslechteren. Daarmee wordt echter nog niet voldaan aan de normen van het Besluit Luchtkwaliteit. De gemeente Nijmegen werkt momenteel voor de gehele toekomstige wegenstructuur een motivering uit waarin de 'saldobenadering' wordt toegepast: de effecten van een betere verkeersverdeling, zoals die ontstaat door aanleg van de verkeersstructuur in de Waalsprong en de Stadsbrug, worden hierin meegenomen.

Nijmegen heeft ook een "Uitvoeringsprogramma Verbetering Luchtkwaliteit Nijmegen 2005-2010". Hierin zijn bronmaatregelen beschreven die Nijmegen zelf zal nemen.

eerste aan de orde komen in de besluitvorming. Een opmerkelijk alternatief in het MER bestaat uit de aanleg van de Stadsbrug met 2 x 2 rijstroken én het terugbrengen van de capaciteit van de Waalbrug tot 1 rijstrook per richting. De aanleiding voor dit alternatief is tweeledig. In de eerste plaats zal deze situatie zich in de praktijk gaan voordoen. Door de werkzaamheden die samenhangen met de beoogde dijkteruglegging bij Lent en het geplande groot onderhoud aan de Waalbrug zal er op een bepaald moment namelijk tijdelijk minder capaciteit op de Waalbrug zijn. Het opstellen van het MER kon dus benut worden om de praktische consequenties hiervan te analyseren.

Daarnaast was het interessant om te onderzoeken of dit ook een goede *permanente* oplossing zou zijn. Het MER heeft evenwel laten zien dat dan de verkeersproblemen in Nijmegen onvoldoende worden opgelost. Zeker als rekening gehouden wordt met het extra verkeer van en naar de Waalsprong, ontstaan grote verkeersknelpunten. Voor de tijdelijke situatie (tijdens de werkzaamheden) is dit acceptabel, maar een structurele oplossing voor de bereikbaarheidsproblemen in Nijmegen is dit dus niet. Dat geldt trouwens ook voor het alternatief waarin de Stadsbrug 2 x 1 rijstroken krijgt en de Waalbrug zijn huidige capaciteit houdt.

De keuze

Naast milieubelangen zijn in het besluitvormingsproces ook economische belangen meegewogen. Er is gekeken naar de kosten van de verschillende alternatieven/varianten, en naar de werkgelegenheidseffecten (verplaatsing van bedrijven).

Het meest opvallend is dat gekozen is voor een maximum snelheid van 50 km/uur, terwijl uit het MER bleek dat gezien de landelijke uitgangspunten voor een Duurzaam Veilig verkeersbeleid 70 km/uur het meest gewenst is; deze snelheid past beter bij de functie, het gebruik en de inrichting van de Stadsbrug. Voor het woon- en leefmilieu is het verschil in maximum snelheid niet cruciaal, omdat met (technische) maatregelen de milieubelasting goed terug te brengen is. Doorslaggevend argument voor de keuze is de functie van de Stadsbrug als onderdeel van de stedelijke hoofdwegenstructuur. Het (in voorbereiding zijnde) ontwerp van de brug zal dit 'stedelijke karakter' tot uitdrukking brengen. De weggebruiker zal de weg ervaren als binnenstedelijke route, en niet als 'snelweg'. Daarbij past ook een snelheid die overeenkomt met de andere wegen van deze hoofdstructuur: 50 km/uur.

Externe communicatie

Tijdens de overlegmomenten met belangengroepen (platforms van onder andere bewoners en bedrijven in Nijmegen-West en de Waalsprong)



Links de nieuwe Stadsbrug, in het midden de spoorbrug, rechts de Waalbrug uit 1936.

Kruising van de uiterwaarden

De nieuwe verbinding over de Waal kruist de uiterwaarden, die beschermd zijn op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Ook zijn er beschermde soorten planten en dieren aangetroffen. Er is dus zowel gebiedsbescherming als soortenbescherming aan de orde. De aanleg van de brug als zodanig heeft geen nadelige gevolgen voor de natuurwaarden, omdat de brug op pijlers wordt geplaatst en er dus hooguit zeer lokaal enige verstoring optreedt. De uitstraling van (vooral) geluid van het verkeer op de brug kan uiteraard wel invloed hebben op de aanwezige waarden.

In het kader van het opgestelde MER is daarom een voortoets op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn uitgevoerd. Er is eerst een gebiedsdekkende inventarisatie uitgevoerd door Bureau Waardenburg. Taaw heeft op basis van de te verwachten verkeersintensiteiten de 42 dB(A)-contour op maaiveldhoogte berekend en vervolgens beide onderzoeksresultaten aan elkaar gekoppeld. Uit de toetsing blijkt dat er geen significante nadelige effecten op populatieniveau zullen optreden. Het uitvoeren van een 'passende beoordeling' op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn is daarom niet nodig.

Voordat met de uitvoering wordt begonnen, moet uiteraard nog wel de soortenbescherming een plaats krijgen in de besluitvorming; de toetsing aan de Flora- en faunawet. Deze wordt uitgevoerd in het aanvullende MER, dat ten behoeve van het bestemmingsplan wordt opgesteld.

Verder wordt er in breder verband een compensatieplan gemaakt. De gemeente Nijmegen, de provincie, LNV en Rijkswaterstaat denken gezamenlijk na over (her)inrichting van de Oosterhoutse waarden, waarmee verschillende compensatieverplichtingen aan elkaar worden geknoopt.

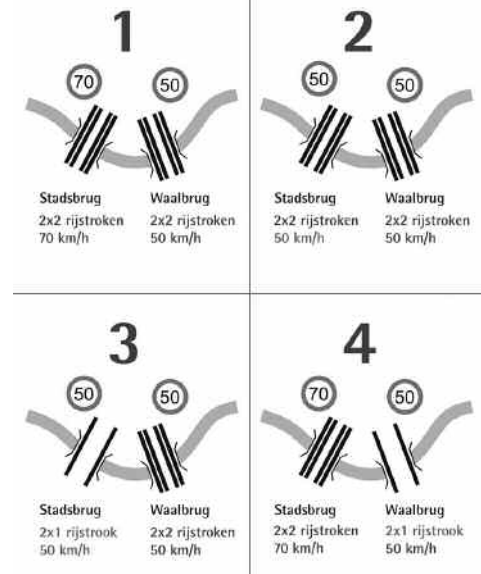
en tijdens de inspraakperiode vielen drie dingen op. In de eerste plaats: het is een lastig gegeven dat de milieugevolgen die de activiteit veroorzaakt, worden vergeleken met de autonome ontwikkeling. Als referentiebeeld hebben mensen immers meestal de huidige situatie. Het is voor de meesten moeilijk voor te stellen wat voor verkeersbeeld ontstaat als Waalsprong volledig is gerealiseerd, het autogebruik verder groeit en ruimtelijke ontwikkelingen elders tot meer verkeersbewegingen leiden. Toch is dit de referentiesituatie, in vergelijking waarmee de voorgenomen activiteit goed scoort. Want als de Stadsbrug wordt aangelegd, voorkomt dit op het schaalniveau van de stad als geheel, grote verkeersproblemen in de toekomst, met alle nadelige milieuconsequenties van dien. Wel is het zaak ook goed voor ogen te houden dat de aanleg van een nieuw stuk infrastructuur lokaal wel belang-

rijke nadelige gevolgen heeft. In het MER voor de Stadsbrug zijn beide gezichtspunten – de lokale veranderingen ten opzichte van de huidige situatie, en de effecten in de context van de autonome ontwikkeling – zo gelijkwaardig mogelijk in beeld gebracht. Ook tijdens de informele overlegmomenten met de belangengroepen, die plaatsvonden vóór de bestuurlijke behandeling, is deze benadering toegelicht en besproken.

Het tweede punt betreft het hoge abstractieniveau van het MER Stadsbrug. In de visie van bewoners en ondernemers werd belangrijk milieuonderzoek daarmee doorgeschoven naar een volgende fase. Hoewel de gevolgde methode vanuit m.e.r.-optiek logisch is, vraagt het wel om een goede uitleg.

In de derde plaats speelde een rol dat het mogelijke besluit om de A73 níet door te trekken door

Alternatieven MER Stadsbrug



In een trechteringsproces zijn meer dan 100 verschillende varianten teruggebracht tot vier logisch samenhangende MER-alternatieven.

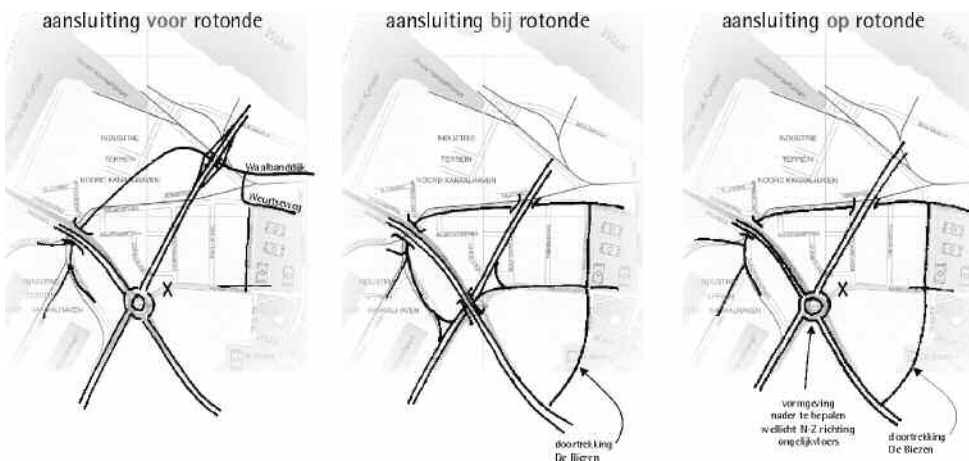
ondernemers- en bewonersorganisaties werd betreurd. Platform West was zeker niet overtuigd: in hun visie krijgt de Stadsbrug daardoor meer doorgaand verkeer te verwerken dan op grond van de verkeersmodellen is berekend.

Het gemeenschappelijke element in deze drie punten is dat m.e.r.-concepten zoals 'autonome ontwikkeling' en 'fasering' (eerst abstract, dan concreet) voor buitenstaanders minder logisch en vanzelfsprekend zijn dan voor de insiders op m.e.r.-gebied. Voor de externe communicatie over complexe projecten in dynamische gebieden is dit een belangrijk aandachtspunt.

Hoe nu verder?

In oktober 2004 is een unaniem besluit genomen door de provincie, het KAN (Knooppunt Arnhem Nijmegen) en de gemeenten Overbetuwe, Lingewaard, Beuningen en Nijmegen: gekozen is voor de combinatie verbreding A50 en aanleg van de Stadsbrug.

De gemeente Nijmegen is op dit moment bezig het feitelijke ontwerpproces van de Stadsbrug te bepalen en het bestemmingsplan op te stellen. Het ontwerpbestemmingsplan wordt in het voorjaar van 2006 met een aanvullend MER in procedure gebracht. De Commissie m.e.r. wordt gevraagd ook de aanvulling te toetsen. De gekozen werkwijze van een getrapte m.e.r. maakt het mogelijk de milieu-informatie goed af te stemmen op de beslissingen die in een bepaalde fase genomen moeten worden: informatie op hoofdlijnen voor de principekeuzes, gedetailleerde informatie voor de uitwerkingsfase. ▲



Drie mogelijke varianten voor de aansluiting van het Stadsbrugtracé op het bestaande stedelijke wegennet.