

# **IJsselsprong gemeente, Brummen, Voorst en Zutphen**

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport**

9 mei 2008 / rapportnummer 2072-30



## 1. OORDEEL OVER HET MER

De gemeenten Brummen, Voorst en Zutphen en de provincie Gelderland willen het gebied ten westen van Zutphen integraal ontwikkelen. De regionale opgaven voor hoogwaterbescherming, 3000 woningen, nieuwe infrastructuur en het versterken van landschap, natuur en cultuurhistorie worden uitgewerkt in het plan IJsselsprong.<sup>1</sup>

De eerste stap hiertoe is het opstellen van een intergemeentelijke structuurvisie. De belangrijkste keuze in de intergemeentelijke structuurvisie is het alternatief met een nevengeul in de IJssel vóór “De Hoven” langs als advies aan de staatssecretaris ter vervanging van de maatregelen uit de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier. De staatssecretaris neemt naar verwachting in het najaar van 2008 een besluit over de vervangende maatregelen.<sup>2</sup>

Welke gevolgen de alternatieven hebben voor specifieke (beschermd) soorten en habitats wordt uit het MER en de passende beoordeling onvoldoende duidelijk. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig. Daarmee is niet duidelijk of één van de alternatieven minder gevolgen heeft voor natuurwaarden in het gebied dan een ander. Dit beschouwt de Commissie als essentiële informatie voor de besluitvorming over één van de alternatieven.

Specifiek voor de besluitvorming over ingrepen met gevolgen op Natura 2000-gebieden moet ook duidelijk zijn of significant negatieve gevolgen (in cumulatieve) kunnen worden uitgesloten en, als er wel significant negatieve gevolgen te verwachten zijn, dat geen alternatieven mogelijk zijn met minder gevolgen op deze Natura 2000-gebieden. Gezien de ligging van de alternatieven zijn significante gevolgen niet uit te sluiten.

De Commissie adviseert voordat het besluit wordt genomen in een **aanvulling op het MER** op basis van nader ecologisch onderzoek inzichtelijk te maken:

- waar (beschermd) soorten en habitats voorkomen;
- hoe groot de gevolgen zijn van de alternatieven op deze (beschermd) soorten en habitats en hoe de alternatieven hierin verschillen;
- de gevolgen te toetsen aan de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden en de beleidsdoelstellingen voor de EHS.

De alternatieven voor invulling van de woningbouw en infrastructuur en de beschrijving van de gevolgen daarvan sluit aan bij de besluitvorming op hoofdlijnen zoals aangegeven in de ontwerp intergemeentelijke structuurvisie. De ontwerp intergemeentelijke structuurvisie laat voldoende variatieruimte voor een nadere uitwerking in het vervolg.

In het volgende hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op het oordeel en worden aanbevelingen gedaan voor de besluitvorming.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1 voor nadere projectgegevens.

<sup>2</sup> Het besluit van de staatssecretaris om voor de vervangende maatregelen te kiezen of door de gaan met het voorkeursalternatief zoals vastgelegd in de PKB, is een 2A besluit volgens de Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten (SNIP).

## 2. TOELICHTING OP HET OORDEEL EN AANBEVELINGEN

### 2.1 Welke keuzes in deze fase van de besluitvorming?

De intergemeentelijke structuurvisie past in een reeks van ruimtelijke besluiten. In het MER is duidelijk aangegeven dat op landelijk, provinciaal en regionaal niveau reeds besluiten zijn genomen die kaderstellend zijn en dat, na de intergemeentelijke structuurvisie en het besluit van de staatssecretaris over de gewenste PKB uitwerking, een meer gedetailleerde uitwerking in bestemmingsplannen en dijkverleggingsplannen volgt.

Het MER geeft niet duidelijk aan welke keuzes in de intergemeentelijke structuurvisie worden vastgelegd en welke ruimte voor een nadere uitwerking mogelijk is in vervolgbesluiten. Zo verschilt de exacte locatie van de woningbouw en de ligging van de infrastructuur wel per alternatief, maar het is de Commissie uit het MER niet duidelijk geworden of in de intergemeentelijke structuurvisie een keuze wordt gemaakt voor de exacte locaties of varianten of dat dit in een vervolgbesluit gebeurt.

Uit de ontwerp intergemeentelijke structuurvisie, de achtergrondrapporten en de toelichting die de Commissie tijdens het locatiebezoek<sup>3</sup> heeft gekregen is het de Commissie duidelijk geworden dat op hoofdlijnen keuzes worden gemaakt. Het plan IJsselsprong dient voornamelijk ter vervanging van de maatregelen uit de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier: de dijkterugleggingen Voorster Klei en Cortenoever en de reservering van een hoogwatergeul voor de lange termijn westelijk om “De Hoven”. Nader onderzoek naar de woningbouw- en infrastructuurvarianten zal in een nadere uitwerking plaatsvinden.

### 2.2 Alternatieven

In het MER lijken de verschillende onderdelen van de alternatieven: veiligheid tegen overstromingen, woningbouw en infrastructuur weinig verband met elkaar te houden. Een integrale visie waarbij de opgaven vanuit veiligheid, woningbouw, landschap en infrastructuur in samenhang worden beschouwd, ontbreekt. Er zijn geen onderscheidende alternatieven of varianten voor de woningbouwopgave en infrastructuur rond de Hoven. De opgaven vanuit infrastructuur (Voorst, Leuvenum) worden in de vorm van varianten uitgewerkt, onafhankelijk van de resterende opgave.

In de ontwerp intergemeentelijke structuurvisie is de alternatiefontwikkeling beter beschreven. Via zoekrichtingen en bouwstenen is de totstandkoming van het voorkeursalternatief “IJsselsprong; in één keer goed” gemotiveerd. Duidelijk wordt dat de veiligheidsopgave leidend was (zoekrichtingen) en de andere opgaven (woningbouw, infrastructuur) volgend. De beschreven alternatieven zijn bepaald door de principekeuzes voor invulling van de veiligheidsopgave. In essentie zijn de gepresenteerde alternatieven optimalisaties (natuur, landschap, woningbouw en infrastructuur) van de gekozen uitwerking van de veiligheidsopgave. De weging vindt primair plaats op veiligheids-overwegingen en secundair op de andere aspecten.

---

<sup>3</sup> De Commissie heeft op 23 april 2008 het gebied bezocht en een presentatie van het plan gekregen van vertegenwoordigers van het bevoegd gezag en initiatiefnemers.

- Volgens de Commissie is de alternatiefontwikkeling in de ontwerp intergemeentelijke structuurvisie goed beschreven, zijn er geen alternatieven mogelijk met wezenlijk andere gevolgen en zijn de alternatieven in het MER goed beschreven.

## 2.3 Toekomstvastheid

Veiligheid tegen overstromingen, zowel op de korte als de lange termijn is een doelstelling van het project. Een afvoer van de Rijn bij Lobith van 16000 m<sup>3</sup>/s en op de langere termijn van 18000 m<sup>3</sup>/s is daarbij maatgevend. In het MER wordt gesteld dat alle daarin beschreven alternatieven de mogelijkheid geven om het aandeel van deze afvoer in de Gelderse IJssel te verwerken. Uit berekeningen<sup>4</sup> blijkt echter dat het PKB-optimalisatie alternatief alleen kan voldoen aan de veiligheidseisen bij een afvoercapaciteit hoger dan 18000 m<sup>3</sup>/s met aanvullende ingrepen die grote milieugevolgen hebben in Cortenoever en Voorsterklei. Van een optimalisatie van het PKB alternatief is dan ook volgens de Commissie geen sprake.

Het plan IJsselsprong houdt al rekening met de 18000 m<sup>3</sup>/s en gaat daarmee verder dan de meeste andere Ruimte voor de Rivier projecten. Daar bovenop is echter weinig ruimte om eventuele aanvullende veiligheidsmaatregelen mogelijk te maken.

Op dit moment wordt door de Deltacommissie (ook wel de commissie Veerman genoemd) de problematiek met betrekking tot de veiligheid op lange termijn bij een stijging van de zeespiegel op landelijk niveau bekeken. Het advies van de Deltacommissie wordt na de zomer 2008 verwacht. Belangrijk is dat nu geen besluiten worden genomen die eventuele toekomstige extra maatregelen onmogelijk maken.

De Commissie adviseert om:

- het PKB-optimalisatie alternatief zoals gepresenteerd in het MER niet als reëel alternatief te beschouwen;
- nadat de Deltacommissie haar advies heeft uitgebracht te bezien of het plan IJsselsprong moet worden aangepast.

## 2.4 Gevolgen voor natuurwaarden

Het gebied rond “De Hoven” bevat veel natuurwaarden. Verschillende delen zijn aangewezen als Natura 2000-gebied (landgoederen Brummen en Uiterwaarden IJssel) en grote delen zijn onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur. De Natura 2000-gebieden zijn aangewezen voor een groot aantal kwalificerende habitats en soorten. Daarvan is er een belangrijk deel met een zeer slechte staat van instandhouding. Daarmee is de kans op significante effecten reëel.

Het MER geeft aan waar beschermde gebieden liggen. In het MER en de passende beoordeling staat echter weinig of geen informatie over in welke mate en waar soorten en habitats voorkomen, hoewel de IJsseluiterwaarden voor een drietal biotopen een belangrijke bijdrage leveren aan de instandhouding- en verbeteropgave. Het is van belang te weten of door de plannen biotoop en functiegebied (inclusief relaties tussen verschillende functiegebieden) verloren

---

<sup>4</sup> Ter Hoeven, J. IJsselsprong, hydraulische en morfologische analyses. Rapport DHV A3916-04-001, maart 2008: 75 pp.

gaan en hoe zich dat verhoudt tot andere ontwikkelingen in de uiterwaarden van de IJssel (cumulatie). Meer kwantitatieve informatie over effecten op natuurwaarden in het algemeen en specifiek op de Natura 2000-gebieden is noodzakelijk, ook om een beoordeling op hoofdlijnen te maken.

Het wordt uit het MER en de bijbehorende informatie duidelijk dat de twee belangrijkste alternatieven – een diepe blauwe bypass van de IJssel westelijk om “De Hoven“ of een nevengeul in de uiterwaard van de IJssel vóór “De Hoven” langs – geheel andere gevolgen hebben voor natuurwaarden in het gebied. De blauwe bypass heeft door de verandering van de geohydrologie van de Veluwe naar verwachting voornamelijk gevolgen op kwelafhankelijke habitats. De nevengeul heeft naar verwachting voornamelijk grote gevolgen voor de uiterwaarden van de IJssel.

Hoe groot de gevolgen zijn voor specifieke (beschermd) soorten en habitats is echter niet duidelijk, aangezien hierover informatie ontbreekt. Ook is daarmee niet duidelijk of één van beide alternatieven minder gevolgen heeft dan de ander. Gezien de ligging van de alternatieven zijn significante gevolgen van beide alternatieven niet uit te sluiten. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig.

Ook over cumulatieve gevolgen is de passende beoordeling summier. In paragraaf 7.4 wordt hiervan een eerste globale verkenning gepresenteerd. Bij leemte in kennis wordt aangegeven dat cumulatieve gevolgen nog grotendeels onbekend zijn.

Specifiek voor de besluitvorming over ingrepen met gevolgen op Natura 2000-gebieden moet duidelijk zijn of significant negatieve gevolgen (in cumulatie) kunnen worden uitgesloten en, als er wel significant negatieve gevolgen te verwachten zijn, dat geen alternatieven mogelijk zijn met minder gevolgen op deze Natura 2000-gebieden. In het MER, inclusief de passende beoordeling, ontbreekt deze essentiële informatie.

De Commissie adviseert voordat het besluit wordt genomen, op basis van nader ecologisch onderzoek inzichtelijk te maken:

- waar (beschermd) soorten en habitats voorkomen;
- hoe groot de gevolgen zijn van de alternatieven op deze (beschermd) soorten en habitats en hoe de alternatieven hierin verschillen;
- de gevolgen te toetsen aan de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden en de beleidsdoelstellingen voor de EHS.

## 2.5 Woningbouw

Het MER geeft een goede onderbouwing van de gekozen verstedelijkingsstructuur. De opgave van 3000 woningen in de Hoven is realiseerbaar in combinatie met een verbetering van de ruimtelijke kwaliteiten in het gebied. Voor een serieuze vergelijking van alternatieven is het MER te oppervlakkig. De stedenbouwkundige uitwerking van de PKB-alternatieven, waaronder de keuze voor onder andere binnendijks of buitendijks bouwen, is daarvoor te summier. Voor de besluitvorming over de intergemeentelijke structuurvisie is de uitwerking in het MER voldoende aangezien onderzoek naar de invulling van de woningbouw in een latere uitwerking plaatsvinden.

Het alternatief “IJsselsprong gefaseerd” is een variant van het voorkeursalternatief. De “mindere” stedenbouwkundige perspectieven van deze variant (wonen aan uiterwaard met zicht op Zutphen) worden in het MER ten onrechte

als negatief beoordeeld. Ook zonder nevengeul is een goede ontwikkeling mogelijk, alleen met minder extra's dan in het voorkeursalternatief (wonen aan rivier met uitzicht op Zutphen).

De Commissie adviseert:

- voor een vervolgbesluit de verschillende woningbouwvarianten in meer detail te onderzoeken en met elkaar te vergelijken alvorens een keuze te maken voor een van de woningbouwvarianten;
- de woningbouw in het alternatief "Ijsselsprong gefaseerd" niet als negatief te beoordelen.

## 2.6 Infrastructuur

De keuze voor de oplossing voor de infrastructuur rond "De Hoven" is goed gemotiveerd. In alle alternatieven worden de infrastructurale doelstellingen op een vergelijkbare wijze gerealiseerd. Analoog aan de woningbouwopgave is er geen sprake van een vergelijking van oplossingsrichtingen (zie opmerking in paragraaf 2.2).

Het MER geeft globaal aan welke infrastructuurvarianten er bij Voorst en Leuvenheim mogelijk zijn. Op hoofdlijnen is de problematiek en de verkenning van varianten voldoende beschreven. De onderzoeken missen echter nog de diepgang om een duidelijke conclusie te trekken over de exacte gevolgen van de varianten voor verkeersveiligheid, geluidhinder, luchtkwaliteit en barrièrewerking. In de intergemeentelijke structuurvisie is ook nog geen definitieve keuze gemaakt voor één van de varianten.

- De Commissie adviseert voor een vervolgbesluit de verschillende infrastructuurvarianten in meer detail te onderzoeken en met elkaar te vergelijken alvorens een keuze te maken voor één van de infrastructuurvarianten.





## **BIJLAGE 1: Projectgegevens**

**Initiatiefnemer:** de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Zutphen, Voorst en Brummen

**Bevoegd gezag:** de gemeenteraden van de gemeenten Zutphen, Voorst en Brummen

**Besluit:** intergemeentelijke structuurvisie met de status van een structuurplan volgens de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

**Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994:** C00.7, C01.1, C11.1 en C12.2

**Activiteit:** de regionale opgaven voor hoogwaterbescherming ter vervanging van de maatregelen uit de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier, 3000 woningen, nieuwe infrastructuur en het versterken van landschap, natuur en cultuurhistorie

### **Betrokken documenten:**

- Integrale gebiedsontwikkeling ten westen van Zutphen; plan-milieueffectrapportage d.d. 18 maart 2008 Oranjewoud
- Notitie reikwijdte en detailniveau d.d. 7 september 2007
- hydraulische en morfologie analyse, maart 2008
- rapport Ontwerp intergemeentelijke structuurvisie: Het plan, IJsselsprong d.d. maart 2008
- rapport Ontwerp intergemeentelijke structuurvisie: De achtergronden, IJsselsprong d.d. maart 2008
- Landbouw Effect Rapportage, Dienst Landelijk Gebied en Kadaster Ruimte en Advies d.d. 18 maart 2008

De Commissie heeft geen zienswijzen betrokken bij het opstellen van dit advies.

### **Procedurele gegevens:**

kennisgeving plan-MER in: Staatscourant nr. 57 d.d. 20 maart 2008

aanvraag toetsingsadvies: 27 maart 2008

ter inzage legging MER: 25 maart tot en met 5 mei 2008

toetsingsadvies uitgebracht: 9 mei 2008

### **Bijzonderheden:**

De gemeenten Brummen, Voorst en Zutphen en de provincie Gelderland willen het gebied ten westen van Zutphen integraal ontwikkelen. De regionale opgaven voor hoogwaterbescherming, 3000 woningen, nieuwe infrastructuur en het versterken van landschap, natuur en cultuurhistorie worden uitgewerkt in het plan IJsselsprong. Het plan IJsselsprong dient onder andere als advies aan de staatssecretaris ter vervanging van de maatregelen uit de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier: de dijkterugleggingen Voorster Klei en Cortenoever en de reservering van een hoogwatergeul westelijk om de Hoven. De staatssecretaris neemt naar verwachting in het najaar van 2008 een besluit over de vervangende maatregelen.

De eerste stap hiertoe is het opstellen van een intergemeentelijke structuurvisie. Deze structuurvisie heeft de status van structuurplan volgens de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het structuurplan is plan-m.e.r.-

plichtig aangezien het een kader biedt voor m.e.r.-plichtige vervolgbesluiten en omdat een passende beoordeling nodig is volgens de Natuurbeschermingswet. De colleges van burgemeesters en wethouders van Zutphen, Brummen en Voorst treden op als initiatiefnemers voor deze plan-m.e.r. en de gemeenteraden als bevoegd gezag.

Gezien de ligging van de alternatieven in en nabij Natura 2000-gebieden zijn significante gevolgen van de alternatieven niet uit te sluiten. Welke gevolgen de alternatieven hebben voor specifieke (beschermd) soorten en habitats wordt uit het MER en de passende beoordeling echter niet duidelijk. Daarmee is niet duidelijk of één van de alternatieven minder gevolgen heeft dan een ander. De Commissie adviseert voordat het besluit wordt genomen in een aanvulling op het MER nader ecologisch onderzoek uit te voeren.

**Werkwijze Commissie bij toetsing:**

Tijdens de toetsing inventariseert de Commissie eerst of er tekortkomingen zijn in het voldoen aan de (vooraf) gestelde eisen. Vervolgens beoordeelt de Commissie de ernst van de eventuele tekortkomingen. Daarbij staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij de besluitvorming. Is dat naar haar mening niet het geval dan signaleert de Commissie dat er sprake is van een zogenoemde 'essentiële tekortkoming'. De Commissie adviseert dan dat die informatie alsnog beschikbaar komt, alvorens het besluit wordt genomen. Overige tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. Deze werkwijze impliceert dat de Commissie zich in het advies tot hoofdzaken beperkt en niet ingaat op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

**Samenstelling van de werkgroep:**

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

drs. B.F.M. Beerlage (secretaris)  
dr. J.H. van den Berg  
dr. F.H. Everts  
ir. J.H.J. van der Gun  
drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)  
drs. G. de Zoeten



## **Toetsingsadvies over het milieueffectrapport IJsselsprong, gemeenten Brummen, Voorst en Zutphen**

De gemeenten Brummen, Voorst en Zutphen en de provincie Gelderland willen het gebied ten westen van Zutphen integraal ontwikkelen. De regionale opgaven voor hoogwaterbescherming, 3000 woningen, nieuwe infrastructuur en het versterken van landschap, natuur en cultuurhistorie worden uitgewerkt in het plan IJsselsprong.

In een intergemeentelijke structuurvisie worden de ontwikkelingen op hoofdlijnen vastgelegd. Voor de besluitvorming hierover is een milieueffectrapport opgesteld.

ISBN: 978-90-421-2421-9