



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Ruimte voor de Rivier Dijkverlegging Cortenoever en Dijkverlegging Voorsterklei

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

28 maart 2013 / rapportnummer 2469-165





# 1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER) en de aanvulling daarop

De Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier gaat voor het uiterlijk in 2015 bereiken van de vereiste hoogwaterbescherming in de omgeving Zutphen uit van twee dijkverleggingen: Cortenoever en Voorsterklei. Het Waterschap Veluwe treedt, namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, op als initiatiefnemer. De hoogwatermaatregelen worden vastgelegd in bestemmingsplannen waarvoor de gemeenteraden van de gemeenten Zutphen, Voorst en Brummen bevoegd gezag zijn. Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland besluiten over de ontgrondingenvergunning. Er is een gecombineerd plan/project milieueffectrapport (MER) opgesteld voor deze besluiten waarbij Gedeputeerde Staten als coördinerend bevoegd gezag optreedt.

Tijdens de toetsing heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de Commissie, het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. Daar heeft de Commissie aangegeven dat het MER naar haar oordeel op een tweetal onderdelen onvolledig is:

- Een beschrijving van de mogelijkheden voor het realiseren van meer beheerruimte en de gevolgen daarvan voor met name landbouw, natuur en landschap.
- Een beschrijving van de gevolgen voor de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied Uiterwaarden IJssel als gevolg van verandering van de waterhuishouding bij lage en meer gemiddelde rivierafvoeren en veranderingen in de dynamiek van het rivierwatersysteem.

Daarom heeft het bevoegde gezag de Commissie verzocht de advisering op te schorten en de initiatiefnemer in de gelegenheid te stellen om het MER aan te vullen. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')<sup>1</sup> zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER (en de aanvulling tezamen).

**De Commissie is van oordeel dat het MER en de aanvulling daarop de essentiële informatie bevatten om een besluit te kunnen nemen over de bestemmingsplannen en de ontgrondingenvergunning waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen.**

Het MER maakt duidelijk dat het ontwerpproces zorgvuldig is opgepakt en dat met veel zorg is omgegaan met de aanwezige belangen, met name die vanuit landbouw. Enerzijds is er veel informatie verzameld en zo compleet mogelijk gerapporteerd over de verschillende stappen van het ontwerpproces. Anderzijds is het daardoor voor de besluitvorming niet makkelijk om uit het MER de rode draad te volgen en de essenties eruit te halen. In de aanvulling is op een heldere wijze inzichtelijk gemaakt dat de mogelijkheden voor het realiseren van extra beheerruimte nauwelijks aanwezig zijn. Verder maakt de aanvulling duidelijk dat voor het voorkomen van gevolgen op de grondwaterstanden onder verschillende omstandigheden, en daarmee op het Natura 2000-gebied Uiterwaarden IJssel, het van essentieel belang is dat de waterpeilen niet worden gewijzigd ten opzichte van de huidige situatie.

---

<sup>1</sup> 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](http://www.commissiemer.nl).

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 worden aanbevelingen gedaan voor het vervolgtraject.

## 2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe, waarbij steeds eerst commentaar gegeven wordt op het oorspronkelijke MER en vervolgens op de aanvulling.

### 2.1 Doelbereik waterstandsverlaging en ruimtelijke kwaliteit

#### 2.1.1 Beheer

##### MER

Op basis van de SNIP 2A variantenkeuze is de doelstelling voor ruimtelijke kwaliteit ingevuld als het zoveel mogelijk behouden van het landbouwkundig gebruik met aandacht voor landschap. Het gevolg hiervan is een ontwerp waarin uitsluitend bij stringent vegetatiebeheer aan de doelstelling voor waterstandsverlaging wordt voldaan. Varianten met meer extensief beheer, met meer mogelijkheden voor (de ontwikkeling van) landschap en natuur, zijn daarmee vroeg in het ontwerpproces afgevallen. Uit de, binnen specifieke randvoorwaarden – onder andere een inundatiefrequentie niet groter dan 1 maal per 25 jaar<sup>2</sup> – uitgevoerde gevoeligheidsanalyse blijkt dat extra vergravingen of het verbreden van de instroomopeningen nauwelijks effect hebben op het verlagen van de waterstanden, terwijl ‘obstakels<sup>3</sup>’ hierop wel van grote betekenis zijn en kunnen leiden tot opstuwing.<sup>4</sup>

Alhoewel wel duidelijke beheereisen zijn geformuleerd, en deze in de praktijk nauwelijks uitvoerbaar zijn is nog niet duidelijk waar dit wordt geborgd in de besluitvorming. Deze beheereisen gelden ook voor de gebieden met maaiveldvergraving en voor gebieden buiten het huidige plangebied.

De keuzemogelijkheid voor een variant met meer mogelijkheden voor extensief beheer, meer mogelijkheden voor (de ontwikkeling van) landschap en natuur en minder landbouwkundig gebruikt, blijft daarmee buiten beeld.

De Commissie adviseerde om in aanvulling op het MER:

- In beeld te brengen welke mogelijkheden aanwezig zijn voor het creëren van extra beheerruimte, bijvoorbeeld door het verlagen van de inlaatdrempel en daarmee het verhogen van de inundatiefrequentie. Voor de meest aannemelijke oplossing (combinatie van maatregelen) kan dan vervolgens inzichtelijk worden gemaakt welke consequenties dit

---

<sup>2</sup> Zoals weergegeven op pagina 131 van het MER.

<sup>3</sup> Zoals, boerderijen, bomen, hagen.

<sup>4</sup> Iedere 100.000m<sup>3</sup> meer vergraven resulteert slechts in ca. 3,5 mm extra verlaging van de waterstandverlaging blijkt uit COVO TM Hydraulica en Morfologie, blz. 33.

heeft voor landbouw<sup>5</sup>, natuur<sup>6</sup> en landschap, zodat de uitkomst ervan kan worden betrokken bij de besluitvorming.

- Duidelijk te maken op welke manier de uitvoering van het noodzakelijke intensieve (grasland)beheer geborgd wordt om aan de taakstelling met betrekking tot waterstandsverlaging te kunnen voldoen.

### **Aanvulling**

In de aanvulling is op een heldere wijze duidelijk gemaakt dat het creëren van extra beheerruimte bijzondere inspanningen vraagt en substantiële consequenties heeft voor landbouw. In voor een groter publiek begrijpelijke bewoordingen wordt uitgelegd hoe het systeem werkt. De 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden: Hoogte en breedte van doorstroomgebied, drempelhoogte inlaat en uitlaat en hydraulische ruwheid. Op een heldere manier wordt vervolgens inzichtelijk gemaakt dat de mogelijkheden voor het realiseren van beperkte extra beheerruimte nauwelijks aanwezig zijn en ook nog zeer omvangrijke ingrepen vereisen. De resulterende marginale beheerruimte vraagt echter om een stringent beheer. Duidelijk is gemaakt dat de initiatiefnemer zich hiervan terdege bewust is en dat op dit moment al wordt gewerkt aan mogelijkheden ter borging van dit beheer. Er is voldoende perspectief dat dit kan worden gerealiseerd.

## **2.1.2 Inlaatdrempel Cortenoever**

### **MER**

In het MER staat dat men ervoor kiest om alle in- en uitlaatdrempels tijdelijk met 0,20 m te verhogen om de inundatiefrequentie, als optimalisatie voor de landbouw, niet groter dan 1 maal per 25 jaar te laten zijn.<sup>7</sup> Een audit van Deltares gaf echter aanleiding deze tijdelijke verhoging te beperken tot de inlaatdrempel van Cortenoever.<sup>8</sup> Later, als alle Ruimte-voor-de-rivier projecten zijn uitgevoerd, zou dan uit een evaluatie kunnen blijken dat de maatregel om de drempel te verhogen ongedaan gemaakt kan worden. Dit betekent volgens de Commissie dat zolang deze verhoging aanwezig is, maar net aan de taakstelling voor waterstandsverlaging wordt voldaan.<sup>9</sup> Als daarbij uit de evaluatie (na uitvoering van alle Ruimte-voor-de-rivier projecten) blijkt dat de drempel nodig is om inundatiefrequentie van eens per 25 jaar te handhaven, en daartoe om die reden wordt besloten, zal ook op de lange termijn alleen met een zeer stringent maaibeheer aan de taakstelling kunnen worden voldaan.

De Commissie adviseerde om in een aanvulling op het MER de noodzaak van een tijdelijke ophoging van de inlaatdrempel van Cortenoever te bezien, in relatie tot de korte termijn waarop alle Ruimte-voor-de-rivier projecten moeten zijn uitgevoerd, en het stringente be-

---

<sup>5</sup> Dit kan ook gevolgen hebben voor het aantal en keuze van te amoveren boerderijen waartegen in de zienswijzen bezwaar wordt gemaakt.

<sup>6</sup> Met meer beheerruimte ontstaan mogelijk ook meer mogelijkheden voor mitigatie of compensatie van leefgebieden van beschermde soorten.

<sup>7</sup> In de PKB Ruimte voor de rivier werd nog uitgegaan van jaarlijkse overstromen. In het SNIP 2A besluit is gekozen om alleen varianten met een inundatiefrequentie niet groter dan 1 maal per 25 jaar verder uit te werken.

<sup>8</sup> Bijlage 4 van nota Dijkverlegging Cortenoever en Voorsterklei Snip 3 CoVo tm Technisch Ontwerp, 1 nov. 2012.

<sup>9</sup> De berekeningen komen uit op 3 tot 5 mm minder dan de taakstelling en alleen door afronding op centimeters wordt het doel gehaald.

heer dat bij de aanwezigheid van de tijdelijke drempel nodig is om aan de taakstelling ten aanzien van hoogwaterveiligheid te voldoen.

### **Aanvulling**

Uit de aanvulling blijkt dat een tijdelijke ophoging van de inlaatdrempel van Cortenoever niet meer tot het voornemen behoort maar dat het MER daarop nog niet was aangepast. Daarmee komen de opmerkingen van de Commissie ook te vervallen.

## **2.2 Hydrologie en natuur**

### **MER**

In het MER en de bijlagen, zoals de Passende beoordeling die is opgesteld voor de SNIP 2A besluitvorming, worden over het algemeen de gevolgen voor natuurwaarden goed beschreven. Toch mist de Commissie een belangrijke effectbeschrijving voor Natura 2000-waarden die zij essentieel acht voor de besluitvorming. Door de vergravingen vindt er een verandering van de waterhuishouding plaats. Niet alleen in het plangebied zelf maar ook in de aangrenzende uiterwaarden van de IJssel. Dit komt naar voren uit eerdere hydrologische modelberekeningen<sup>10</sup>. Uit latere modelberekeningen<sup>11</sup> blijkt dat bij hoogwater, door het wegvallen van de weerstand door het afgraven van de kleiige toplaag, er tot ver buiten de ontgravingsgebieden effecten te verwachten zijn. De Commissie vindt geen verklaring waarom verdrogingseffecten bij laagwater tot het invloedsgebied beperkt blijven. Mede omdat grondwaterstandsverlaging in het veld sterk afwijkt (100 cm hoger of lager) dan volgt uit het model, twijfelt de Commissie of de worstcase effecten correct in beeld zijn gebracht.<sup>12</sup>

In Cortenoever en Voorsterklei komen verschillende verdrogingsgevoelige habitattypen voor.<sup>13</sup> De Commissie mist een beschrijving in hoeverre de habitattypen worden beïnvloed door verdroging. Daarvoor is inzicht in de veranderingen van de waterhuishouding als gevolg van inrichtingsmaatregelen in het plangebied vereist. De doorsnijding van oude stroomruggen die, via de waterhuishouding, voor de natuurwaarden in uiterwaarden cruciaal kunnen zijn moet daarbij betrokken worden. Ook de mitigerende maatregelen voor de landbouw om eventuele vernatting door maaiveldverlaging te beperken (drainage) spelen daarin een rol.

---

<sup>10</sup> Plan IJsselsprong 'Alles in 1 keer'- blauwe envelop - Variantkeuze Hoofdrapport, Waterschap Veluwe, mei 2009 definitief, blz. 119.

<sup>11</sup> Ruimte voor de rivier projecten dijkverleggingen Cortenoever en Voorsterklei, SNIP 3 COVO TM (geo)hydrologie, 5 november 2012, Arcadis 075844101.E C03021.000023.

<sup>12</sup> Met name is de vraag of in het model is uitgegaan van een zomersituatie die kritisch is voor verdrogingsgevoelige natuur. Een mogelijke verklaring dat geen effecten worden gevonden is dat wordt gewerkt met een gemiddelde voor de lage grondwaterstanden en een gemiddelde voor de neerslag, waarmee kritische situaties buiten beschouwing blijven. Ook is niet duidelijk welke waterstanden in de rivier daarbij zijn gehanteerd. Door de verlaagde hydraulische weerstand van de toplaag zal het grondwater veel sneller en directer de rivierstanden volgen, dus een droge zomer met lage rivierstanden zal van veel meer betekenis zijn op de grondwaterstanden dan in de huidige situatie.

<sup>13</sup> Verdrogingsgevoelig zijn H3150, H3260-B, H3270, H6430-A, H6510A H91E0A, B (blz. 57 PB). Slechts één Habitatype is niet verdrogingsgevoelig (H6120). Ook de gevoeligheid voor verdroging van deze habitattypen wordt niet aangegeven in de tabel op blz. 57 van de PB waar wel de gevoeligheid voor oppervlakte verlies, optische verstoring en mechanische verstoring wordt aangegeven.

De Commissie adviseerde in een aanvulling op het MER:

- een kwantitatieve analyse te geven van de veranderingen van de waterhuishouding bij gemiddeld en laagwater als gevolgen van de inrichtings- en landbouwmaatregelen in het plangebied;
- in kaart te brengen waar voor verdrogingsgevoelige habitattypen in de beïnvloede uiterwaarden aanwezig zijn en aan te geven wat de kwaliteit van deze habitattypen is;
- de gevolgen van de veranderingen van de waterhuishouding op voor verdrogingsgevoelige habitattypen weer te geven.

Ook de niet verdrogingsgevoelige Stroomdalgraslanden kunnen mogelijk beïnvloed worden door de (cumulatie van) Ruimte-voor-de-rivier projecten. Door deze maatregelen zijn er in de "normale situatie" minder overstromingen van het rivierwatersysteem, zowel door vermindering in frequentie, amplitudo, als duur. Aangezien deze Stroomdalgraslanden afhankelijk zijn van depositie van zand, dat door overstroming wordt afgezet, kan als gevolg daarvan de kwaliteit afnemen. Deze gevolgen zijn niet in beeld gebracht.

De Commissie adviseerde in een aanvulling op het MER:

- de veranderingen in dynamiek van het rivierwatersysteem kwalitatief in kaart te brengen;
- de gevolgen daarvan voor de Stroomdalgraslanden aan te geven.

### **Aanvulling**

Door middel van een gevoeligheidsanalyse worden in de aanvulling de vragen met betrekking tot het geohydrologisch onderzoek behandeld. Van doorslaggevend belang is het uitgangspunt, dat de waterpeilen niet worden gewijzigd ten opzichte van de huidige situatie. Met deze aanvulling is voldoende plausibel gemaakt dat door het niet wijzigen van de waterpeilen de grondwaterstanden ook niet zullen wijzigen, zodat geen of nagenoeg geen effecten voor natuur aanwezig zijn.

Ook is in de aanvulling serieus ingegaan op mogelijk effecten op morfologische processen (sedimentatie zand). De effecten zijn beperkt en treden vooral op waar geen Stroomdalgrasland aanwezig is. Daarnaast wordt aangegeven dat maatregelen worden getroffen gericht op behoud en ontwikkeling van stroomdalgrasland, onder meer door de oevers te ontstenen.

## 3. Aanbevelingen voor het vervolproces

De opmerkingen in het verdere advies hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen. De Commissie hoopt met onderstaande aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming.

### 3.1 Effecten op beschermde diersoorten

In het MER en de achtergrondrapporten zijn de aanwezigheid van, de effecten op, en de noodzakelijke maatregelen voor beschermde diersoorten beschreven. Aanvullend aan de uitgevoerde inventarisaties geven verschillende zienswijzen aan dat beschermde diersoorten aanwezig kunnen zijn.<sup>14</sup> Bij uitvoering zal daarom mogelijk meer leefgebied worden aangetaast dan in het MER is aangegeven.

- De Commissie adviseert bij de nadere planuitwerking de suggesties uit de zienswijzen te betrekken bij de te nemen maatregelen voor leefgebieden van beschermde soorten.

### 3.2 Methodisch

Methodisch heeft de Commissie enkele kanttekeningen bij het MER. Zo wordt bijvoorbeeld doelbereik expliciet meegenomen in de effectafweging. Beter was om doelbereik los te koppelen van milieueffecten. Ook valt op dat het criterium "Hinder voor scheepvaart in relatie tot baggerbezwaar" zeer positief scoort. Een neutrale beoordeling (geen effect) was hier juist geweest. Een ander voorbeeld is dat geluideffecten ten onrechte als neutraal worden gescoord. Er worden dan wel geen normen overschreden, maar toch is er sprake van 1 à 2 jaar zware graaf- en transportwerkzaamheden die op enkele plaatsen een significante verhoging van het geluid betekenen. Hier wordt ook in de zienswijzen op gewezen. Voor de vergelijking van de alternatieven onderling is dit minder relevant en daarmee niet essentieel.

- De Commissie adviseert bij de besluitvorming met deze kanttekeningen in de effectbeoordeling rekening te houden.

---

<sup>14</sup> In de zienswijzen wordt in dit verband aandacht gevraagd voor de kamsalamander, steenuil, roek en vleermuizen.



## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** Waterschap Veluwe, namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat

**Bevoegd gezag:** Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland (coördinerend), de gemeenten Zutphen, Voorst en Brummen

**Besluit:** vaststellen of wijzigen van bestemmingsplannen en ontgrondingenvergunning

**Categorie Besluit m.e.r.:** plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie c12.1 en c16.1 en vanwege Passende beoordeling

**Activiteit:** voor bereiken van de vereiste hoogwaterbescherming in de omgeving Zutphen twee dijkverleggingen bij Cortenoever en Voorsterklei

### **Bijzonderheden:**

De Commissie signaleerde bij toetsing een tweetal tekortkomingen, die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming:

- Een beschrijving van de mogelijkheden voor het realiseren van meer beheerruimte en de gevolgen daarvan voor met name landbouw, natuur en landschap.
- Een beschrijving van de gevolgen voor de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied Uiterwaarden IJssel als gevolg van verandering van de waterhuishouding bij lage en meer gemiddelde rivierafvoeren en veranderingen in de dynamiek van het rivierwatersysteem.

In de aanvulling is op een heldere wijze inzichtelijk gemaakt dat de mogelijkheden voor het realiseren van extra beheerruimte nauwelijks aanwezig zijn. Verder maakt de aanvulling duidelijk dat voor het voorkómen van gevolgen op de grondwaterstanden onder verschillende omstandigheden, en daarmee op het Natura 2000-gebied Uiterwaarden IJssel, het van essentieel belang is dat de waterpeilen niet worden gewijzigd ten opzichte van de huidige situatie.

### **Procedurele gegevens:**

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 26 augustus t/m 6 oktober 2010

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 19 augustus 2010

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 28 oktober 2010

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 28 november 2012

ter inzage legging MER: 29 november 2012 tot en met 9 januari 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 19 december 2012

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 8 februari 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 28 maart 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:

drs. B.F.M. Beerlage (werkgroepsecretaris)

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

**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](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Milieueffectrapport Ruimte voor de Rivier Dijkverlegging Cortenoever en Dijkverlegging Voorsterklei, Arcadis, Ruimte voor de rivier en Waterschap Veluwe, 7 november 2012;
- Ruimte voor de rivier projecten dijkverleggingen Cortenoever en Voorsterklei, Snip 3 covo tm (Geo)hydrologie, Arcadis, Ruimte voor de rivier en Waterschap Veluwe, 5 november 2012;
- Ontwerpbesluiten Ruimte voor de Rivier Dijkverlegging Cortenoever en Dijkverlegging Voorsterklei.
- Rapport Verkenning van stromingsweerstand, Alterra-rapport 2355.
- Aanvulling MER Dijkverleggingen Cortenoever en Voorsterklei, 11 maart 2013.

De Commissie heeft kennis genomen van 42 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 29 januari 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.



Toetsingsadvies over het milieueffectrapport  
Ruimte voor de Rivier Dijkverlegging Cortenoever  
en Dijkverlegging Voorsterklei en de aanvulling daarop

ISBN: 978-90-421-3667-0



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

W [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

