



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Rondweg N345 De Hoven/Zutphen

Tussentijds toetsingsadvies over het concept milieueffectrapport

14 juni 2013 / rapportnummer 2757-70



1. Tussentijdse toetsing van het concept-MER

De provincie Gelderland is van plan om een rondweg ten zuidwesten van De Hoven te realiseren om daarmee de doorstroming op de N345 en de leefbaarheid in De Hoven te verbeteren. Ten behoeve van de realisatie van de rondweg stelt de provincie een provinciaal inpassingsplan (PIP) op. Aan het besluit over een rondweg is een m.e.r.-plicht gekoppeld. De Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) heeft op 25 april een advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport (MER) uitgebracht.

De provincie Gelderland heeft de Commissie voor de m.e.r.¹ op 13 mei om een tussentijdse toetsing van het concept-MER en bijbehorende achtergrondinformatie gevraagd. De Commissie is niet in de gelegenheid gesteld zienswijzen op het concept-MER bij haar advies te betrekken.

Het opstellen van het MER gebeurt in twee fasen. De eerste fase, waarin het concept-MER is opgesteld, is de fase waarin het onderzoek is gericht op de effecten van de alternatieven. Op basis van deze informatie moet een tracékeuze worden gemaakt. Het concept-MER wordt ter visie gelegd voor een informele reactie op de onderzoeksresultaten en een reactie op de bevindingen en de ontwerpen. Op basis van het concept-MER, het tussentijdse advies van de Commissie en de reacties van bewoners en belanghebbenden wordt door Gedeputeerde Staten van Gelderland een voorkeurstracé vastgesteld. Dit voorkeursalternatief zal in het definitieve MER verder worden uitgewerkt ten behoeve van het inpassingsplan.

De Commissie is van oordeel dat het concept-MER **onvoldoende informatie** bevat over:

- de **probleemanalyse** en de vertaling van de gesignaleerde problemen in oplossingsrichtingen;
- de uitwerking van het **Nulplusalternatief**.

Het concept-MER en de achtergronddocumenten bevatten goede informatie over de ontwerpen van de alternatieven Noord en Zuid. De effectbeschrijving van de alternatieven en varianten is uitgebreid en gedetailleerd voor de verschillende milieuthema's.

De Commissie constateert dat in het concept-MER nog onvoldoende aandacht is besteed aan:

- de **probleemanalyse**: de inhoudelijke analyse van de knelpunten op de N345 voor verkeer en leefbaarheid is beperkt en gebaseerd op de préverkenning². In de analyse worden knelpunten opgesomd, maar de analyse is niet gericht op de vertaling van knelpunten naar daarop toegespitste oplossingsrichtingen. Door de beperkte kwantitatieve onderbouwing kan onvoldoende worden getoetst of het doelbereik wordt gehaald.
- de uitwerking van een **nulplusalternatief**, waarin de problemen op de N345 op het bestaande tracé worden aangepakt. De Commissie adviseerde in het R&D advies aandacht

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

² Rapport Préverkenningen, provincie Gelderland, 3 juni 2009 en Probleemanalyse Préverkenning N345 Voorst-De Hoven/Zutphen, 17 december 2008.

te besteden aan de aanpassing van het wegprofiel, met aandacht voor de uitwerking van stil asfalt (mitigerende maatregel), verkeerskundige maatregelen en maatregelen op het gebied van OV en fiets. Zij acht de uitwerking van een nulplusalternatief vanuit milieuoverwegingen van belang omdat uit het concept-MER blijkt dat de effecten van een rondweg op het gebied van natuur (inclusief effecten op Natura 2000) en landschap omvangrijk zijn. Doel van een nadere uitwerking van een nulplusalternatief is te beoordelen in welke mate dit alternatief een bijdrage kan leveren aan de oplossing van de problemen, zonder verlies van natuur- en landschapswaarden. Het speelt daarmee een rol in de afweging tussen halen van doelbereik en negatieve effecten op natuur en landschap;

- De uitwerking van **variant O1** vormt geen volwaardig onderdeel van het voornemen, omdat het MER niet ingaat op de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan variant O1;
- De **effectbeschrijving** van de alternatieven, waarbij de Commissie de volgende kanttekeningen plaatst:
 - de **negatieve effecten** van de aanleg van het nieuwe wegtracé zijn niet afzonderlijk opgenomen in de effectvergelijkingstabel. Positieve en negatieve effecten zijn gesaldeerd in een gesommeerd oordeel, waardoor essentiële informatie over negatieve effecten niet goed in beeld is. Dit is het meest expliciet voor de effecten op geluid. Deze effecten worden met elkaar gesaldeerd, waardoor verslechtering langs de variant O1 en het zuidelijk deel van de huidige N345 worden 'verrekend' met de positieve effecten langs de Weg naar Voorst (N345);
 - in de effectbeschrijving wordt de toets op **doelbereik** en de toets aan milieueffecten door elkaar en in één tabel gepresenteerd, hierdoor is niet helder hoe de alternatieven scoren op doelbereik en milieueffecten afzonderlijk;
 - de effectbeschrijving voor **Natura 2000** is niet correct op de onderdelen depositie en cumulatie. De Commissie concludeert dat de aanleg van een rondweg negatieve effecten op Natura 2000-gebieden kan hebben en adviseert daarom in de Passende beoordeling mitigerende maatregelen uit te werken en indien nodig een alternatief uit te werken waarbij negatieve effecten kunnen worden voorkomen. Een nulplusalternatief biedt daarvoor een mogelijk perspectief.

In hoofdstuk 2 gaat de Commissie nader in op de essentiële punten waar het MER nog onvoldoende aandacht aan besteedt. De Commissie geeft adviezen voor de verdere uitwerking van het MER, waarin het voorkeursalternatief of meerdere alternatieven worden uitgewerkt ten behoeve van de besluitvorming over het PIP. In hoofdstuk 3 geeft de Commissie nog een aantal adviezen voor de verdere uitwerking van het MER.

2. Toelichting op het tussentijds oordeel en adviezen voor het vervolg

2.1 Probleemanalyse verkeer en leefbaarheid

Verkeer

De Commissie adviseerde in haar R&D advies een kwantitatieve knelpuntenanalyse uit te werken en deze te vertalen in concrete doelen en heldere toetsbare criteria waar de alternatieven op doelbereik aan kunnen worden getoetst.

De Commissie constateert dat de problemen in het concept-MER worden benoemd, maar deze zijn naar haar oordeel weinig specifiek gemaakt. De probleemanalyse is sterk gebaseerd op de historie van de N345. Voor de invulling van de alternatieven is niet geredeneerd vanuit de probleemstelling. De alternatieven lijken daardoor los van de probleemstelling tot stand gekomen (onder andere via burgerparticipatie). Vervolgens is gekeken welke bijdrage ze leveren aan de oplossing van het probleem.

De Commissie adviseert om vanuit de problemen/knelpunten de alternatieven te benoemen en deze vervolgens vanuit een hypothese te toetsen (toets of de verwachte probleemoplossende werking inderdaad optreedt). Werk een daartoe kwantitatieve analyse uit die ingaat op:

- de verkeersstromen van/naar alle drie de takken van de N345, de Weg naar Voorst, de Oude IJsselbrug en de Kanonsdijk/Wapsumsestraat;
- het gebruik van de IJsselbruggen. Ga in op de vraag of de ontlasting Oude IJsselbrug een doel op zich is. Geef aan wat de mogelijkheden (en de beleidsmatige wensen) zijn om daarin te sturen en hoe dit is afgestemd met de verkeersstromen door Zutphen en de Zutphense ontsluitingsstructuur;
- de routes en intensiteiten van het vrachtverkeer. De Oude IJsselbrug wordt (op dit moment al) niet gebruikt door vrachtverkeer. De omleiding betekent een ontlasting van het dorp voor vrachtverkeer. De variant O1 draagt hier niet aan bij. Hier ligt een directe relatie met de probleem-/doelstelling, want geluid wordt beschouwd als het belangrijkste aspect van de leefbaarheidsproblemen en het vrachtverkeer draagt hier relatief zwaar aan bij.

Leefbaarheid

De Commissie merkt op dat de Weg naar Voorst goed kan worden ontlast door een rondweg zonder O1. In dat geval krijgt de Kanonsdijk echter een forse toename van verkeer (25%) te verwerken. Deze toename kan weer teniet worden gedaan door O1 aan te leggen. Daaruit blijkt dat O1 een heel ander probleem oplost dan de rondweg zelf. Bij de beschrijving van de probleem-/doelstelling is het van belang dit onderscheid te maken tussen problemen op de Weg naar Voorst versus de weg op de Kanonsdijk. De Commissie constateert dat het onderscheid in de probleemstelling onvoldoende tot uiting komt, en bij de effectscores wordt daardoor geen aandacht gegeven aan de specifieke doelen voor beide wegvakken.

2.2 Alternatieven

O1 variant, doortrekking van het IJsselbrugtracé door De Hoven

De Commissie constateert dat variant O1 in de probleemanalyse en alternatieven en varianten ontwikkeling nauwelijks aandacht krijgt. O1 is een variant die uit de historie van de ontwikkeling van de IJsselsprong met 3000 woningen is meegenomen.

De doortrekking van het IJsselbrugtracé door De Hoven (O1) ziet de Commissie echter niet als logische oplossing op basis van de probleemanalyse. De reden hiervoor is enerzijds dat de opgave van 3.000 woningen in het kader van het programma IJsselsprong is vervallen en anderzijds dat de relatief hoge verkeersintensiteit die resteert op de Kanonsdijk in het geval van de aanleg van een rondweg zonder O1 volgens de probleemanalyse niet als het primaire probleem wordt gezien (de probleemanalyse geeft aan dat de leefbaarheid vooral op de weg naar Voorst onder druk staat). Bovendien rijdt in dat geval geen (doorgaand) vrachtverkeer meer over de Kanonsdijk, waardoor de geluidbelasting (als gevolg van vrachtverkeer) afneemt.

Ook ten aanzien van de inpassing wordt O1 (hoofdstuk 4 Verkeer) nauwelijks beschreven. Het MER vermeldt (pagina 26): "Bestaande obstakels westelijk van De Hoven dienen daartoe verwijderd te worden". Variant O1 gaat dwars door een aantal woningen en dat wordt niet genoemd. In hoofdstuk 13 Ruimtebeslag worden de negatieve effecten van O1 wel genoemd, maar voor de te amoveren woningen is weinig aandacht.

Nulplusalternatief

De Commissie adviseerde in haar R&D advies om op basis van de geactualiseerde probleemanalyse na te gaan of een nulplusalternatief probleemoplossend kan zijn. Onderzoek daarbij de mogelijkheden van:

- Aanpassing van het wegprofiel.
- Verkeerskundige maatregelen, zoals verkeersmanagement.
- Het gebruik van stil asfalt om de geluidshinder te beperken.³
- Maatregelen op het gebied van OV en fiets.

De Commissie concludeert dat dit in het concept-MER niet is uitgewerkt en adviseert om een nulplusalternatief uit te werken en dit te betrekken bij de keuze voor het voorkeursalternatief.

In aanvulling op het R&D-advies adviseert de Commissie om te onderzoeken in welke mate problemen kunnen worden opgelost door beperkte maatregelen (grotendeels uitgaand van de bestaande ruimtelijke situatie in het dorp) dan wel maatregelen waarbij ook de aanpassing van de bestaande infrastructuur een rol speelt. Bestaande beleidskaders ten aanzien van weginfrastructuur zouden daarbij niet bij voorbaat beperkend moeten werken.

Bundeling met het spoor

In haar R&D advies heeft de Commissie gevraagd aan te geven of een combinatie van alternatief W1 met alternatief N2 dat ruimtelijk is gebundeld met het spoor nog kansen biedt voor

³ Tijdens een overleg met de Commissie op 12 juni 2013 heeft de provincie Gelderland aangegeven dat in de huidige situatie / autonome ontwikkeling al fijn asfalt en stille wegdekken zijn aangelegd op de N345 door de Hoven, deze informatie is ook terug te vinden in het deelrapport geluid en trillingen N345 De Hoven.

uitwerking in het MER. Het antwoord op deze vraag ontbreekt in het concept-MER en de Commissie adviseert dit in het vervolg uit te werken.

Beperken negatieve effecten

Op basis van de geschetste I/C verhoudingen concludeert de Commissie dat in de autonome ontwikkeling de doorstroming op de N345 geen probleem is, de verhoudingen worden door de verkeersaantrekkende werking van een nieuwe rondweg zelfs slechter.⁴ De Commissie wijst daarbij specifiek op de wegvakken Empe-De Hoven en de Cortenoeversebrug.

Het MER geeft onvoldoende inzicht in de vraag of het probleemoplossend vermogen van een nieuwe rondweg wel opweegt tegen verlies aan natuur en landschapswaarden. De Commissie concludeert dat dit dilemma onvoldoende expliciet is gemaakt in het MER.

De Commissie adviseert daarom, in aansluiting op het advies in de voorgaande paragraaf alternatieven, een nulplusalternatief uit te werken.

2.3 Effectbeschrijving

2.3.1 Natura 2000

Op basis van de informatie uit het MER concludeert de Commissie, in tegenstelling tot de provincie Gelderland, dat aantasting van de natuurlijke kenmerken door de aanleg van een rondweg (zowel Noord als Zuid alternatief) op het Natura 2000 gebied "Uiterwaarden IJssel" niet zijn uit te sluiten. Het gaat om negatieve effecten op de Kwartelkoning, Stroomdalgraslanden en Glanshaverhooilanden, als gevolg van de toename van depositie. De effecten worden veroorzaakt door het voornemen zelf en mogelijk in cumulatie met andere projecten. De Commissie constateert dat de cumulatieve effecten van de aanleg van de rondweg met bijvoorbeeld de herziening van het bestemmingsplan buitengebied van Zutphen en omliggende gemeentes niet zijn beoordeeld. Hieronder gaat de Commissie nader in op de gesignaleerde tekortkomingen in het concept-MER voor de onderwerpen depositie en cumulatieve effecten.

Depositie

In het deelrapport Ecologie wordt de toename van stikstofdepositie beschreven (pagina 34). De conclusie is dat ondanks de (geringe) toename van stikstofdepositie significante effecten op de Stroomdalgraslanden en Glanshaver hooilanden zijn uit te sluiten. De Commissie is het niet eens met deze onderbouwing:

- voor Stroomdalgraslanden: de heersende (maximale) achtergronddepositie is 1580 mol N/ha./jaar bij een kritische depositiewaarde van 1286 mol N/ha./jaar voor het habitattypen Stroomdalgraslanden. Hier worden toenamen van depositie berekend variërend van 0,77 tot 0,95 mol N/ha./jaar. De Commissie concludeert dat hier sprake is van een toename in een reeds overbelaste situatie;
- voor Glanshaver hooilanden wordt een toename van 0,5 mol N/ha./jaar berekend. De effecten daarvan worden als niet significant beoordeeld, omdat de toename zo gering is

⁴ De Commissie plaatst daarbij wel de nuancering dat dit op basis van de I/C-verhoudingen voor wegvakken weliswaar geldt, maar in de praktijk de afwikkeling bij kruispunten voor dit soort wegen een betere maat is voor de doorstroming. De kruising tussen de N345 Weg bij Voorst met de oude IJsselbrug scoort in de autonome ontwikkeling 'slecht' terwijl er in de alternatieven geen slecht scorende kruisingen meer aanwezig zijn.

dat dit niet in termen van versnelde verzuivering is te meten. Daarnaast geeft het MER aan dat deze geringe toename wegvalt tegen de verbetering in de achtergronddepositie. De Commissie merkt op dat ook een geringe toename van depositie kan bijdragen aan een verslechtering, daarbij komt dat deze toename in cumulatie moet worden beoordeeld.⁵ Het MER geeft niet aan of de verbetering van de achtergrondconcentratie leidt tot een achtergrondwaarde onder de kritische depositiewaarde. Met een dergelijke benadering wordt een voorschot genomen op de programmatische aanpak stikstofdepositie (PAS) waar nog geen besluit over is genomen.

De Commissie adviseert om in te gaan op de geconstateerde toename van stikstofdepositie en deze te beschrijven in cumulatie met andere ontwikkelingen, waaronder de herziening van bestemmingsplannen buitengebied. Beschrijf de kwaliteit van de habitattypen en geef aan welke mitigerende maatregelen mogelijk en nodig zijn om aantasting van natuurlijke kenmerken te voorkomen. Indien dit niet mogelijk blijkt te zijn dient voor de besluitvorming de ADC-toets⁶ te worden doorlopen. De Commissie wijst daarbij op het belang van het uitwerken van een nulplusalternatief, zoals reeds toegelicht in dit advies (paragraaf 2.2).

3. Overige opmerkingen bij het concept-MER

3.1 Autonome ontwikkeling en actuele ontwikkelingen

Op pagina 47 van het MER blijkt dat in de verkeersprognose uit wordt gegaan van de bijgestelde plannen ten aanzien van het aantal woningen in de IJsselsprong. In paragraaf 2.2.5 wordt ingegaan op de bestuurlijke herijking van de IJsselsprong plannen uit 2008. De Commissie constateert dat dit een goede uitwerking is van de actuele ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor het voornemen van de aanleg van een rondweg.

3.2 Luchtkwaliteit

Bij luchtkwaliteit wordt uitgebreid ingegaan op de cijfers over concentraties, maar over de blootstelling, (als maat voor de gezondheidseffecten het relevante criterium) wordt niets gezegd. Gezien de hoogte van de voorkomende concentraties in relatie tot de normstelling beschouwt de Commissie dit niet als een belangrijke tekortkoming.

3.3 Ruimtelijke impact

Aandachtspunt is de hoogteligging van de weg. Deze wordt over delen begeleid door een wal op +1 meter, bedoeld om personenauto's grotendeels aan het zicht te onttrekken. Maar omdat de weg zelf al op +0,7 m ligt vanwege de drooglegging, wordt het totaal 1,7 meter. Dit heeft landschappelijk een behoorlijke impact. Dat geldt ook voor de overige onderdelen van

⁵ Dat betekent ook dat er mogelijk negatieve effecten kunnen optreden op de Kwartelkoning, waarvoor het effect van vermessing via Glanshaverhooilanden is vastgesteld.

⁶ Alternatieven, Dwingende redenen van openbaar belang en Compensatie.

het wegontwerp. De animaties in het MER laten een ‘kale’ weg zien zonder bijvoorbeeld wegmeubilair, borden, lichtmasten en geleiderail. Met deze inrichtingselementen heeft de weg ook zonder verkeer een driedimensionale impact die nu niet is weergegeven.

De Commissie adviseert de visualisaties van de inpassing van de weg in het landschap consequent uit te werken, zodat ze een realistisch beeld geven van de impact van de weg in het landschap.

3.4 Hoogwaterveiligheid

Bij de begrenzing van de reservering van de Hoogwatergeul worden twee alternatieven gegeven, de oorspronkelijke reservering van Ruimte voor de Rivier en een verkleinde reservering. Het MER gaat uit van de verkleinde reservering, het is echter niet duidelijk welke status deze verkleinde reservering heeft en waarop deze is gebaseerd. Voor het ontwerp en de beoordeling van de alternatieven is dit cruciaal.

3.5 Samenvatting

Een samenvatting van het MER ontbreekt (nog) in het concept-MER. Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. De Commissie adviseert in het definitieve MER in de samenvatting daarom expliciet aandacht te besteden aan de probleemanalyse, de ontwikkeling van de alternatieven en de toets aan doelbereik en milieueffecten.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing concept-MER

Initiatiefnemer: Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van de provincie Gelderland

Besluit: Provinciaal inpassingsplan (PIP)

Categorie Besluit m.e.r.: C 1.2

Activiteit: aanleg van een rondweg om De Hoven / Zutphen

Bijzonderheden: tussentijdse toetsing van het concept-MER

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in de Stentor Zutphens Dagblad van: 17 oktober 2012
ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 17 oktober tot en met 27 november 2012

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 6 februari 2013

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 25 april 2013

aanvraag tussentijds toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 13 mei 2013

tussentijds toetsingsadvies uitgebracht: 14 juni 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:

dhr. dr. F.H. Everts

dhr. ing. J.M. van der Grift

dhr. mr. F.D. van Heijningen (voorzitter)

dhr. drs. R. Meeuwsen (secretaris)

dhr. ir. H. Otte

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:

- Hoofdrapport MER N345 Rondweg De Hoven/Zutphen, Provincie Gelderland, 10 mei 2013
- Deelrapportverkeer & vervoer, Provincie Gelderland, 8 mei 2013
- Deelrapport Geluid en trillingen, Provincie Gelderland, 8 mei 2013
- Deelrapport luchtkwaliteit, Provincie Gelderland, 8 mei 2013
- Deelrapport externe veiligheid, Provincie Gelderland, 8 mei
- Deelrapport gezondheidseffecten, Provincie Gelderland, 8 mei 2013
- Deelrapport Bodem en geomorfologie, Provincie Gelderland, 8 mei 2013
- Deelrapport water, Provincie Gelderland, 8 mei 2013
- Deelrapportage ecologie, Natuurbalans – Limes Divergens BV, 29 april 2013
- Deelrapport landschap, cultuurhistorie, archeologie, Provincie Gelderland, 8 mei 2013
- Deelrapport ruimtelijke ordening & economie, Provincie Gelderland, 8 mei 2013
- Effectenbeoordeling doorsnijding hoogwatergeul, onderbouwing t.b.v. MER N345 De Hoven, Royal Haskoning DHV, 10 mei 2013

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

Tussentijds toetsingsadvies over het concept milieueffectrapport Rondweg N345 De Hoven/Zutphen

ISBN: 978-90-421-3796-7



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

