



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Noorderhaven, gemeente Zutphen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

31 mei 2012 / rapportnummer 2642-37



1. Oordeel over het MER

De gemeente Zutphen wil het gebied 'Noorderhaven' transformeren van een industrieterrein naar een hoogwaardig, divers en levendig centrumstedelijk gebied. Onderdelen van het plan zijn de aanleg van woningen, horecavoorzieningen, kantoren, kleinschalige bedrijfsruimten, detailhandel en culturele voorzieningen. Twee nieuwe spooronderdoorgangen en een raamwerk van openbare ruimte met straten, pleinen, parken en een haven moeten het plangebied verbinden met de stad en de IJssel. Het nieuwe bestemmingsplan is een kaderstellend plan voor de aanleg van de haven en de daarbij te verleggen of aan te passen primaire waterkering van de IJssel. Daarom is voor het besluit over de bestemmingsplannen een milieueffectrapport opgesteld. De gemeenteraad van de gemeente Zutphen is bevoegd gezag voor het vaststellen van het bestemmingsplan. Voor het aanpassen van de primaire waterkering is een projectbesluit in het kader van de Waterwet vereist. Daarvoor is het Waterschap Rijn en IJssel bevoegd gezag.

De Commissie¹ is van oordeel dat er op onderdelen nog essentiële informatie voor besluitvorming over het bestemmingsplan in het MER ontbreekt. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

- een onderbouwing van het nut en de noodzaak voor de aanleg van de haven die tot gevolg heeft dat de primaire waterkering moet worden verlegd of aangepast;
- een gedetailleerde beschrijving van de voorgenomen activiteit en met name de functionele eisen met betrekking tot de jachthaven;
- de gevolgen van het verleggen of aanpassen van de primaire waterkering op de hoogwaterveiligheid;
- een beschrijving van de gevolgen van de voorziene ontgravingen op de grondwaterstroming en de eventuele risico's van verspreiding van aanwezige grondwaterverontreinigingen in het studiegebied;
- een beschrijving van mogelijke gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000 gebied 'Uiterwaarden IJssel' door genoemde verspreidingsrisico's en/of een toenemend gebruik van dat gebied voor recreatie;
- toekomstige wijzigingen in de geluidssituatie in het plangebied door de vaststelling van geluidsproductieplafonds en het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer;
- een zelfstandig leesbare samenvatting dat een goede afspiegeling is van de inhoud van het MER.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 worden aanbevelingen gedaan over het wegensysteem in het plangebied.

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. Toelichting op het oordeel

2.1 Onderbouwing van het nut en de noodzaak van de haven

In het MER ontbreekt een onderbouwing van het nut en de noodzaak voor de aanleg van een nieuwe jachthaven in het studiegebied. De geplande haven komt namelijk in de directe omgeving van drie al bestaande jachthavens te liggen en kan bovendien door de noodzakelijke wijzigingen van de primaire waterkering van de IJssel mogelijk gevolgen hebben voor de hoogwaterveiligheid in het studiegebied en de scheepvaartveiligheid op de IJssel. Ook is deze onderbouwing noodzakelijk om een beeld te krijgen van de exacte functionele vereisten van de jachthaven, zoals de gewenste of noodzakelijke vaardiepte, het ruimtebeslag en een al dan niet gewenste vrije of snelle in- en uitvaart van de haven. Deze vereisten kunnen uiteindelijk bepalend zijn voor de milieugevolgen van de aanleg en de ingebruikname van de haven (zie ook paragraaf 2.3). De onderbouwing van nut en noodzaak is ook van belang wanneer significant negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied Uiterwaarde IJssel niet uit te sluiten zijn en mogelijk de ADC-toets² doorlopen moet worden.

De Commissie adviseert de nut en noodzaak van de jachthaven in een aanvulling op het MER te onderbouwen. De Commissie adviseert vervolgens aan te geven wat precies de functionele vereisten voor de jachthaven zijn die uit deze beschrijving voort vloeien.

2.2 Beschrijving van de voorgenomen activiteit

In het MER zijn drie varianten voor de haven uitgewerkt:

- haven met damwanden met dezelfde kerende hoogte als de dijk;
- een haven met schutsluis;
- een haven met keersluis.

In het MER ontbreekt een inhoudelijke beschrijving van de voorgenomen activiteit wat betreft de havenvarianten. Ontbrekende aspecten zijn onder andere:

- de aan de haven te stellen ontwerpeisen vanuit de gewenste functionaliteit;
- de noodzakelijke vergravingen en/of ophogingen om het gewenste ontwerp (voor de haven, inclusief hoofdwaterkering) te kunnen realiseren, inclusief de aan- en afvoer van materialen;
- de noodzaak voor baggerwerkzaamheden voor de aanleg van de jachthaven;
- de wijze waarop de grondvergravingen en eventuele baggerwerkzaamheden worden uitgevoerd;

² Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling? Inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

- de wijze waarop met eventueel aanwezige bodemverontreiniging wordt omgegaan en de verwerkingsmogelijkheden van niet herbruikbare verontreinigde grond en baggerspecie;
- het gebruik van de haven bij extreem lage en hoge waterstanden op de IJssel;
- de gevolgen van een shut- of keersluis op de waterstanden in de haven bij extreem lage en langdurige waterstanden op de IJssel.

Hierdoor is in het MER de beoordeling op de (milieu)gevolgen onvolledig of onnavolgbaar.

Het gaat met name om de effecten van het voornemen en de varianten op:

- waterveiligheid;
- (water)bodemkwaliteit en -verontreinigingen;
- grondwaterkwaliteit;
- grondwaterstanden en -stromingen en kwel.

Inhoudelijke informatie over de jachthaven en de daarmee samenhangende wijziging van de hoofdwaterring is essentieel om de milieugevolgen van de verschillende varianten te kunnen bepalen. Overzichtelijk en goed leesbaar kaartmateriaal en visualisaties kunnen deze informatie ondersteunen.

De Commissie adviseert de uitvoering van de jachthavenvarianten in een aanvulling in meer detail te beschrijven en een beschrijving en beoordeling te geven van de effecten van de varianten op waterveiligheid, (water)bodemkwaliteit en grondwater.

2.3 Gevolgen voor de hoogwaterveiligheid

In het MER ontbreekt een beschrijving van de gevolgen van de verschillende varianten voor de hoogwaterveiligheid in het binnendijkse gebied. Het gaat daarbij met name om de vraag of de varianten zullen voldoen aan de eisen voor hoogwaterveiligheid voor de korte termijn (afvoer van 16.000 m³/sec van de Rijn bij Lobith) en in welke mate rekening wordt gehouden met noodzakelijke (toekomstige) maatregelen voor de lange termijn (afvoer 18.000 m³/sec). Dit laatste punt heeft met name betrekking op de robuustheid, toekomstvastheid en mogelijke aanpasbaarheid van het voornemen aan toekomstige veiligheidsnormen.

In het MER ontbreekt ook een beschrijving van de mogelijke gevolgen van de geplande ontgravingen en de daarvan afgeleide effecten op de stabiliteit van de primaire waterkering van de IJssel onder verschillende omstandigheden als hoge en lage waterstanden en de daaruit volgende (aanpassings)maatregelen.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de gevolgen van de varianten voor de hoogwaterveiligheid op de korte en de lange termijn te beschrijven alsmede de aanpasbaarheid van het voornemen aan toekomstige veiligheidsnormen.

2.4 Milieugevolgen bodem en water

In het MER zijn de hydrologische effecten van de geplande ontgravingen voor onder meer de jachthaven in algemene zin beschreven. Het gaat daarbij om veranderingen in grondwaterstanden voor verschillende situaties met en zonder haven.

Bodem

In het MER ontbreekt een voldoende gedetailleerde beschrijving van de bodemopbouw, de bodemsamenstelling en bodemkwaliteit in het plangebied en omgeving om de mogelijke effecten van het initiatief te kunnen beoordelen. Inzicht in de aanwezigheid van diffuse, en eventuele lokale verontreinigingsbronnen in grond, maar ook in grondwater zijn daarbij van groot belang. Indien de aanwezigheid van verontreinigingsbronnen bekend is, dient de aard en omvang van deze verontreinigingen in het MER te worden beschreven.

In het MER ontbreekt een beschrijving van de volgende effecten:

- de effecten van de maatregelen voor de verschillende varianten op de ondergrond, zoals
 - de invloed op de bodemgesteldheid (met name zettingen);
 - de verspreiding van aanwezige verontreinigingen richting het grondwater;
- de chemische en fysische kwaliteit van de vrijkomende grond en eventuele slib en baggerspecie en de wijze van verwerking ervan.

Grondwater

In het MER ontbreekt ook een goede beschrijving van de bestaande hydrologische situatie, waaronder:

- de aanwezige kwel- en infiltratiesituatie onder verschillende omstandigheden;
- de kwaliteit van het grondwater in het studiegebied.

In het MER ontbreekt een beschrijving van de volgende effecten:

- de veranderingen in grondwaterstromingen en de daarvan afgeleide effecten op bijvoorbeeld (nog) aanwezige grondwaterverontreinigingen;
- de veranderingen in grondwaterstanden en daarmee het kwel- en infiltratiepatroon als gevolg van de geplande ontgravingen;
- de mogelijke invloed van de grondwaterstandsveranderingen bij verschillende waterstanden op de IJssel voor de genoemde havenvarianten op aanwezige grondwaterverontreinigingen.

In het MER ontbreekt een beschrijving van:

- maatregelen om eventuele negatieve gevolgen van de geplande ontgravingen te beperken;
- de wijze waarop met eventueel aanwezige gevallen van bodemverontreiniging wordt omgegaan.

De Commissie adviseert de gevolgen van de geplande ontgravingen voor de bodem en het grondwater en de daarvan afgeleide effecten op de aanwezige bodemverontreinigingen alsnog in een aanvulling op het MER te beschrijven. De Commissie adviseert daarbij ook de mogelijkheden om de nadelige effecten van de geplande ontgravingen te beperken te onderzoeken.

2.5 Gevolgen voor Natura 2000 gebied ‘Uiterwaarden IJssel’

In de nabijheid van het plangebied ligt het Natura 2000 gebied ‘Uiterwaarden IJssel’. In het MER ontbreekt een beschrijving van de volgende effecten op de instandhoudingsdoelstellingen:

- Het mogelijke risico dat verontreinigd bodemmateriaal en –grondwater door wijzigingen in grondwaterstanden en –stromingen getransporteerd worden naar het Natura 2000 gebied Uiterwaarden IJssel (zie paragraaf 2.4).
- Een kwantitatieve beschrijving van de toename van de recreatieve druk op dit gebied. In het MER wordt aangegeven dat het aantal bewoners van de planlocatie met de komst van nieuwe woningen toe zal nemen. Ook wordt in het MER aangegeven dat deze toename geen extra verstoring met zich mee zal brengen in het Natura2000-gebied omdat het recreatief gebruik in de uiterwaarden momenteel al een zekere mate van verstoring geeft. Dit is in het MER onvoldoende onderbouwd omdat het MER geen informatie geeft over de kwantitatieve toename van het aantal recreanten in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen van Uiterwaarden IJssel die specifiek gevoelig zijn voor verstoring door recreatie.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER aan te geven en te onderbouwen in hoeverre de geplande ontgravingen en andere ontwikkelingen van het plangebied ook gevolgen kunnen hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied Uiterwaarden IJssel.

Als op grond van kwantitatieve objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het voornemen afzonderlijk dan wel in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied Uiterwaarden IJssel, geldt dat een Passende beoordeling opgesteld moet worden, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied³. Bij plan-MER moet deze Passende beoordeling onderdeel uitmaken van het MER⁴.

De Commissie adviseert om, indien significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied Uiterwaarden IJssel niet kunnen worden uitgesloten, in de aanvulling op het MER een Passende beoordeling op te nemen.

2.6 Geluidhinder Programma Hoogfrequent Spoorvervoer

In het kader van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer wil de minister van Infrastructuur en Milieu de spoorverbinding tussen Elst (aansluiting op de Betuweroute) en de grensovergang bij Oldenzaal geschikt maken voor meer goederenvervoer. Hierdoor zal het goede-

³ Art. 19f, lid 1, Natuurbeschermingswet 1998 voor projecten en art. 19j, lid 2, Natuurbeschermingswet 1998 voor plannen.

⁴ Art. 19j, lid 4, Natuurbeschermingswet 1998.

renvervoer over het spoor door Zutphen in de toekomst toenemen. Het risico op geluidhinder voor de woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen nabij het spoor in Noorderhaven zal daardoor ook toenemen. Doordat de plannen nog in de voorbereidende fase verkeren is de omvang van de te verwachten toename op dit moment nog niet vast te stellen. Omdat het aanbrengen van afschermdende voorzieningen langs de spoorbaan strijdig is met de gewenste vermindering van de barrièrewerking adviseert de commissie nu al rekening te houden met de toekomstige wijzigingen door:

- in de berekening van de geluidbelasting van de woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen uit te gaan van de groeiruimte in de vast te stellen GeluidProductiePlafonds (GPP's);
- bij de stedenbouwkundige invulling van het plan rekening te houden met de onzekerheid in de toekomstige geluidssituatie. Dit kan door de bebouwing langs de spoorbaan een niet geluidgevoelige bestemming te geven en voorts deze bebouwing zo te dimensioneren dat geluidafscherming voor de rest van het plan gecreëerd wordt;
- specifieke aandacht te besteden aan de manier waarop de extra geluiduitstraling van de stalen spoorbrug in de bepaling van de geluidniveaus in de wijk wordt meegenomen. In technische zin betekent dat, dat de standaard "dipool uitstraling" van railgeluid voor de spoorbrug vervangen moet worden door een monopool uitstraling.

2.7 Samenvatting

In het MER ontbreekt een zelfstandig leesbare samenvatting over de inhoud van het MER. De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en het verdient daarom bijzondere aandacht. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, zoals:

- de voorgenomen activiteit en de varianten daarvoor;
- de belangrijkste effecten voor het milieu bij het uitvoeren van de voorgenomen activiteit en de varianten, de onzekerheden en leemten in kennis die daarbij aan de orde zijn;
- de vergelijking van de varianten en de argumenten voor de selectie van het voorkeursalternatief.

3. Aanbevelingen voor het vervolgproces

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

3.1 Toekomstige visie op het wegstelsel

Het MER geeft geen duidelijkheid over een toekomstige visie op het wegstelsel in en rond het plangebied (lokaal en regionaal) en de verwachte intensiteiten in en rond het plangebied.

Binnen de verblijfsruimten in Noorderhaven wordt de openbare ruimte ten gunste van de fietser en de voetganger ingericht. Streven is een hoogwaardige kwaliteit van de openbare ruimte rond het havengebied. Daarnaast wordt de Havenstraat richting het station voor gemotoriseerd verkeer afgesloten. De huidige Parkstraat wordt de hoofdverbinding voor het plangebied vanuit zuidelijke richting. De bestaande straat wordt hiertoe verbreed en op kruispunten voorzien van verkeerslichten.

De genoemde planonderdelen 'verblijfsruimte met hoge kwaliteit van de leefomgeving' en 'verkeersfunctie en verbreding Parkstraat' lijken tegenstrijdig, omdat de upgradering van de Parkstraat tot hoofdontsluitingsweg (gebiedsontsluitingsweg, GOW) een nieuwe barrière zal vormen voor bewoners, voetgangers en fietser die gebruikmaken van dit deel van het plangebied. Het is daarom onduidelijk hoe de ruimtelijke kwaliteit gegarandeerd wordt wanneer een belangrijke doorgaande verkeersfunctie op de Parkstraat juist ter hoogte van de nieuwe woonwijk en de haven gerealiseerd wordt.

De Commissie adviseert bij de toelichting van het besluit over het bestemmingsplan aan te geven en te onderbouwen hoe de verkeerssituatie vanuit regionale en lokale afwikkeling gezien wordt. Geef aan hoe een betere combinatie van kwaliteit van de leefomgeving voor de bewoners en gebruikers van het nieuwe havengebied en van het voorkomen van barrièrewerking van de nieuwe Parkstraat gerealiseerd kan worden.

3.2 Gevolgen voor de nautische veiligheid

In het MER is geen aandacht besteed aan de gevolgen van de nieuwe jachthaven voor de nautische veiligheid op de IJssel, terwijl er een extra vierde haven in Zutphen aangelegd zal worden in de directe nabijheid van de (spoor)brug over de IJssel. De spoorbrug is hierbij relevant omdat deze geopend moet worden bij hoge doorvaarten of juist tijdelijke opstoppingen op de IJssel geeft. De jachthavenvarianten kunnen een effect hebben op een vlotte en veilige vaart op de IJssel bij verschillende rivierwaterstanden. De functie van de haven en die van andere al aanwezige havens kan daarbij van belang zijn.

De Commissie adviseert in de toelichting bij het besluit over het bestemmingsplan aan te geven welke risico's met betrekking tot de scheepvaartveiligheid er nu bestaan, welke toename verwacht wordt en met welke mogelijke gevolgen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zutphen

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Zutphen

Besluit: vaststellen van het bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: D12

Activiteit: de aanleg van een haven en de daarbij te verleggen of aan te passen primaire waterkering van de IJssel in combinatie met de aanleg van woningen, horecavoorzieningen, kantoren, kleinschalige bedrijfsruimten, detailhandel en culturele voorzieningen, twee nieuwe spooronderdoorgangen en een raamwerk van openbare ruimte met straten, pleinen en parken.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER: 22 februari 2012

ter inzage legging MER: 23 februari 2012 tot en met 4 april 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 27 februari 2012

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 31 mei 2012

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:

ir. B. Barten (werkgroepsecretaris)

dr. G.J. van Blokland

ir. J.H.J. van der Gun

ir. N.G. Ketting (voorzitter)

drs. B. Korf

ir. I. Spapé

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.

Omdat de Commissie niet is geraadpleegd bij de voorbereiding op het MER heeft ze een locatiebezoek afgelegd om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie.

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

- PlanMER Noorderhaven, Tauw BV, 20 december 2011;
- Bestemmingsplan Noorderhaven, SAB, 31 januari 2012;
- Landschapsontwikkelingsvisie Bronckhorst–Lochem–Zutphen, Royal Haskoning, 26 augustus 2009;
- Beleidsplan Zutphen Energieneutraal, Een nieuwe uitdaging vraagt om een nieuw antwoord, gemeente Zutphen, maart 2011;
- Gemeente Zutphen Ontwikkelingsvisie 2020, KuiperCompagnons, april 2001;

De Commissie heeft kennis genomen van 13 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 8 mei 2012 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan Noorderhaven, gemeente Zutphen



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

