



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Kampen 2030

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
en de aanvulling daarop**

9 april 2009 / rapportnummer 2175-61



1. OORDEEL OVER HET MER

De gemeente Kampen bereidt een structuurvisie voor waarin de ruimtelijke samenhang van een aantal planonderdelen wordt beschreven voor de periode tot 2030. Naast het in kaart brengen van een aantal ontwikkelingen waarover al besluitvorming heeft plaatsgevonden, gaat het om nieuwe activiteiten zoals de ontwikkeling van woningbouwlocaties, een watergebonden bedrijventerrein, ontsluiting van het glastuinbouwgebied en een zoekgebied voor groot-schalige recreatie. Initiatiefnemer van de Structuurvisie Kampen 2030 is het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad van Kampen is bevoegd gezag. Ter ondersteuning van de besluitvorming wordt de procedure van de milieueffectrapportage voor plannen (plan-m.e.r.) doorlopen.

Het milieueffectrapport (MER) beschrijft duidelijk de stappen die in het voorgaande ontwerp- en discussietraject zijn gezet. Er zijn verschillende varianten beschouwd voordat tot een voorkeursalternatief wordt gekomen.

Aanvulling

Tijdens de toetsing¹ van het MER constateerde de Commissie² dat er essentiële informatie ontbrak, te weten:

- een samenvatting;
- een onderbouwing en uitwerking van de activiteiten en een helder onderscheid tussen activiteiten en autonome ontwikkeling;
- een onderbouwing van de locatiekeuzes in het voorkeursalternatief en het ontbreken van mogelijke alternatieven daarvoor;
- voldoende inzicht in de gevolgen voor natuur (met name Natura 2000);
- onderbouwing van mogelijke verkeersknelpunten.

Op 5 maart 2009 heeft de Commissie een aanvulling op het MER (verder 'herziene MER') ontvangen.³ In het herziene MER is een samenvatting opgenomen en wordt duidelijk onderscheiden over welke m.e.r.(beoordelings-)plichtige activiteiten in ander verband besluitvorming heeft plaatsgevonden of plaatsvindt (autonome ontwikkeling). In het MER wordt een onderbouwing gegeven voor de inperking van de alternatieven voor vier opgaven en de betreffende alternatieven zijn voorzien van ondersteunend kaartmateriaal. De omissies uit de voortoets zijn hersteld. De verkeersknelpunten rondom het glastuinbouwgebied zijn helder beschreven.

Structuurvisie en onzekerheden vervolgetraject

In de structuurvisie worden de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid voor het hele grondgebied van de gemeente beschreven en geschetst. Binnen de gemeente Kampen worden uitbreidingslocaties gekozen als zoekgebieden voor genoemde mogelijke ontwikkelingen. Nut en noodzaak van deze ontwikkelin-

¹ Er is geen reikwijdte en detailniveau voor het plan-m.e.r. vastgesteld. Wel heeft de Commissie twee reacties ontvangen via de gemeente Kampen van de provincie Overijssel en het waterschap Groot Salland naar aanleiding van het 'verzoek om advies reikwijdte en detailniveau plan-m.e.r. Structuurvisie Kampen'. Daarnaast worden in de Wet Milieubeheer (art. 7.10) inhoudelijke eisen gesteld aan het MER. De eerste toetsing van het MER vond plaats in december 2008 / januari 2009. De toen voorliggende versie gaf aanleiding tot het advies van de Commissie om tot een aanvulling te komen.

² Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1.

³ In een overleg op 7 januari 2009 zijn vragen en opmerkingen van de Commissie besproken met de gemeente Kampen. Naar aanleiding van dit gesprek heeft de gemeente besloten een aanvulling op het MER op te stellen en is de Commissie gevraagd de advisering over het MER uit te stellen. Op 5 maart heeft de Commissie een herziene versie van het MER en de Voortoets ontvangen (versie maart 09).

gen moeten in een vervolgfase nog nader onderbouwd worden. Uit de herziening van het MER blijkt dat de realisatiemogelijkheden van de planonderdelen op de gekozen locaties nog onzeker zijn en blijven om twee redenen:

- significante gevolgen voor Natura 2000 zijn (nog) niet uit te sluiten. Indien significante gevolgen ook in een vervolgfase niet uitgesloten kunnen worden, bestaat de kans dat het voornemen niet gerealiseerd kan worden binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet en/of dat mogelijk alsnog naar alternatieve locaties met minder gevolgen moet worden gekeken;
- de bypass wordt in de partiële herziening van het Streekplan mogelijk gemaakt. Hiermee staat nog niet vast, zeker gezien de discussies rondom het advies van de Deltacommissie, dat de planologische reservering in de PKB Ruimte voor de Rivier ook daadwerkelijk vervalt en de door de gemeente ten westen van de N50 voorgenomen activiteiten plaats kunnen gaan vinden.

Oordeel

De structuurvisie bepaalt de locaties van de zoekgebieden voor een aantal mogelijke ontwikkelingen. De Commissie is van oordeel dat **in het MER en de aanvulling (in de vorm van het herzien MER en voortoets) tezamen de essentiële informatie voor de besluitvorming over de structuurvisie aanwezig is**. Wel wijst zij op de hiervoor genoemde onzekerheden voor de realisatiemogelijkheden van de ontwikkelingen. Deze zullen in een vervolgfase nader onderzocht moeten worden (o.a. in de vorm van plan- of besluitMER-en) en niet uitgesloten is dat daarbij opnieuw locatiealternatieven moeten worden onderzocht. Ook is het niet uitgesloten dat activiteiten die nu in het MER buiten beschouwing zijn gelaten bij nadere uitwerking MER-plichtig blijken te zijn.

Met de in Hoofdstuk twee en drie beschreven aanbevelingen hoopt de Commissie een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. Hoofdstuk twee gaat in op de punten die voor de informatie in de aanvulling relevant zijn. In Hoofdstuk drie worden enkele overige opmerkingen met aanbevelingen beschreven.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL

2.1 Onderscheid autonome ontwikkeling en voorgenomen activiteit

In het MER was het onderscheid tussen autonome ontwikkeling en de opgaven binnen de structuurvisie niet duidelijk en consequent beschreven. Dit had betrekking op:

- nieuwe planonderdelen;
- beperkte uitwerking van de opgave;
- onduidelijk verschil tussen opgave en autonome ontwikkeling;
- beschrijving van de ontwikkelingen rondom bypass IJsseldelta-Zuid.

In de herziening van het MER wordt op kaartmateriaal en in tekst duidelijk weergegeven welke ontwikkelingen als autonoom worden beschouwd. Ook wordt beschreven welke besluitvorming daarbij heeft plaatsgevonden. De realisatie van de bypass valt onder de autonome ontwikkeling. In het bypassplan is ook een uitbreidingslocatie voor woningbouw opgenomen, waarmee grotendeels de uitbreidingsambitie voor de planperiode (tot 2020) kan worden

ingevuld. De overgangszone van het glastuinbouwgebied behoorde in eerste instantie tot het voornemen, maar is in het herziene MER als autonome ontwikkeling beschreven; kaderstelling hiervoor vindt plaats in de ontwerp-Omgevingsvisie Overijssel.⁴ De Commissie wijst er op dat de aard en omvang van de tuinbouwgerelateerde bedrijvigheid⁵ in de overgangszone (zeker in relatie tot de landschappelijke kwaliteiten van het Nationaal Landschap) in een later stadium van besluitvorming aanleiding kan geven om alsnog een MER op te stellen waarin ook locatiealternatieven worden onderzocht.

Voor de vier overgebleven planonderdelen wordt een reële inperking gemaakt van locatie- of tracéalternatieven waarvan de milieugevolgen vervolgens worden beschreven. Naast een algemene probleemschets wordt geen onderbouwing van de nut en noodzaak voor de opgaven binnen de Structuurvisie uitgewerkt. Omdat realisatie van de ontwikkelingen onzeker zijn en het in de structuurvisie gaat om een inperking van zoekgebieden met indicatieve ligging, acht de Commissie die onderbouwing in deze fase van de besluitvorming niet essentieel.

■ Binnen de structuurvisie worden locaties voor zoekgebieden van bedrijventerrein, woningbouw en grootschalige recreatie vastgelegd. Voor de ontsluiting van de Koekoek gaat het om een indicatieve ligging van de ontsluiting. De Commissie adviseert in de vervolgfase, indien deze voornemens nader worden vastgesteld, nut en noodzaak nader te onderbouwen.

2.2 Onzekerheden realisatie activiteiten

2.2.1 Natura 2000

In de bijlage 'de voortoets' werden de gevolgen voor Natura 2000 verkend. Hierin stond een aantal onjuistheden. Deze hadden betrekking op:

- de begrenzing van Natura 2000-gebieden;
- relevante soorten waarvoor instandhoudingsdoelstellingen gelden;
- onderbouwing van de gevolgen.

In de herziening van het MER is ook de voortoets aangepast en zijn de onjuistheden hersteld. Uit de voortoets blijkt dat significante gevolgen Natura 2000 voor geen van de (alternatieven van de) activiteiten zijn uit te sluiten. Directe gevolgen maar ook indirecte gevolgen, zoals externe werking door het mogelijke verlies van functiegebieden zoals foerageergebied van soorten, spelen hierbij een rol. Bovendien zijn mogelijke invloeden slechts beperkt verkend in de voortoets zoals de gevolgen van versnippering, de externe (ruimtelijke) werking van effecten door vernatting/ verdroging en overstromingsfrequentie. Deze effecten moeten in de vervolgfase nader worden onderzocht.

⁴ Uit de Ontwerp-Omgevingsvisie van de Provincie en toelichtende informatie van de gemeente blijkt de zone aan de zuidkant van het glastuinbouw nadrukkelijk niet is bestemd voor uitbreiding van het glastuinbouwgebied. Zoals het in de Omgevingsvisie van de Provincie staat: *'We staan verdere uitbreiding van de glastuinbouw richting het Nationaal Landschap IJsseldelta (Mastenbroekerpolder) niet toe. Samen met de gemeente en andere partners zorgen we voor een goede inrichting en beeldkwaliteit van de overgangszone Koekoekspolder - Nationaal Landschap. In deze overgangszone dus geen glastuinbouw, maar tuinbouwgerelateerde bedrijvigheid is wel goed mogelijk.'*

⁵ Uit het besluit m.e.r. 1994 blijkt dat de aanleg van 100 hectare glastuinbouwgebied (C11.3) m.e.r.-plichtig is en dat er een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt voor de aanleg, wijziging of uitbreiding van 75 ha bedrijventerrein (D11.3) of 50 ha glastuinbouwgebied (D11.4). Afhankelijk van de inrichting van de zone is de m.e.r.-beoordelingsplicht wel of niet aan de orde.

Uit de voortoets⁶ blijkt dat alleen voor het watergebonden bedrijventerrein wordt gekozen voor het alternatief met de minste gevolgen. Voor woningbouw, de ontsluiting van de Koekoek en grootschalige recreatie wordt gekozen voor een locatie of tracé, waarvan bekend is dat er alternatieven zijn die naar verwachting minder kans op significante gevolgen hebben. In de voortoets (hoofdstuk 5) wordt geconcludeerd dat op basis van nader onderzoek significante gevolgen in de vervolgfase mogelijk alsnog zijn uit te sluiten. Tot die tijd is de uitvoerbaarheid van de structuurvisie onder voorbehoud. In het MER (hoofdstuk 6.3) wordt dit voorbehoud niet gemaakt, er wordt gesuggereerd dat negatieve effecten door middel van inpassing, mitigatie en mogelijk compensatie voldoende kunnen worden ondervangen. De Commissie wil erop wijzen dat de gemeente, door nader onderzoek uit te stellen en door activiteiten op locaties te projecteren die gevolgen voor Natura 2000 kunnen hebben, de kans loopt dat in een latere fase alsnog blijkt dat het voornemen niet binnen de (natuur)wetgeving past en/of dat naar alternatieve locaties gekeken moet worden.

- De Commissie wijst op de noodzaak van nader onderzoek in het kader van de Natuurbeschermingswet om te bepalen of de voorgenomen activiteiten realiseerbaar zijn op de locaties/ tracés zoals weergegeven in de structuurvisie. Daarvoor dient in de vervolgprocedure, zoals bij het vaststellen van een bestemmingsplan, een passende beoordeling te worden opgesteld waarin de mogelijke negatieve gevolgen voor de omliggende Natura 2000-gebieden nader worden bepaald.

2.2.2 Bypass

De realisatie van de Bypass IJsseldelta–Zuid is planologisch mogelijk gemaakt met een Partiële Streekplanherziening IJsseldelta. Ook de woningbouw gelieerd aan het bypass-plan wordt hiermee mogelijk gemaakt (zie hoofdstuk 2.1). In de structuurvisie worden de zoekgebieden voor een drietal voorgenomen activiteiten (extra uitbreiding woningbouw in de oksel van de Hanzelijn, grootschalige recreatie en watergebonden bedrijventerrein) ten westen van de N50 gelokaliseerd. Doordat het omwisselbesluit in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier nog niet is genomen, is de planologische ruimtereservering ten westen van de N50 echter nog van kracht. Het advies van de Deltacommissie en de mogelijke uitwerking hiervan⁷ kan effect hebben op het omwisselbesluit waardoor een extra onzekerheid rust op de voorgestelde zoekgebieden aan de westzijde van Kampen.

- De Commissie constateert dat er voor de realisatie van de voorgenomen activiteiten onzekerheden bestaan. Mogelijk dient de structuurvisie hier in de toekomst op aangepast te worden.

2.3 Uitbreidingsambitie woningbouw

De Commissie constateert dat in de Structuurvisie sprake is van een uitbreidingsambitie voor woningbouw op de lange termijn. Hierbij wordt gedacht aan drie locaties ten westen van de N50:

- allereerst de locatie die reeds in beschouwing is genomen in het bypass-plan (en het bijbehorende MER);

⁶ Voortoets pagina 43.

⁷ Mogelijk komt het kabinet op basis van het advies van de Deltacommissie tot de conclusie dat er ten westen van Kampen aanvullende maatregelen nodig zijn ten behoeve van een veilige verwerking van hoogwater en dat derhalve de planologische reservering in stand moet blijven.

- in de tweede plaats een uitbreidingslocatie in aansluiting hierop in de oksel van de Hanzelijn;
- de derde optie is een mogelijke uitbreidingslocatie ten noorden van de Hanzelijn.

Het MER spitst zich toe op de voorgenomen activiteiten voor de periode tot ongeveer 2025. Voor de in het MER onderscheiden varianten voor woningbouwlocaties zijn verschillende aantallen te bouwen woningen vermeld. Dit bemoeilijkt de inschatting van de milieueffecten. Aangezien in het voorkeursalternatief (naast de als autonoom beschouwde bypass-woningbouwlocatie) alleen sprake is van de uitbreidingslocatie in de oksel ten zuiden van de Hanzelijn, gaat de Commissie er van uit dat woningbouw ten noorden van de Hanzelijn in de planperiode van de Structuurvisie niet aan de orde is.

3. OVERIGE OPMERKINGEN MET AANBEVELINGEN

Onderstaande punten hebben geen rol gespeeld binnen de aanvulling en het eerdere oordeel van de Commissie dat er essentiële informatie ontbrak.

3.1 Overige effecten voor natuur

Ecologische hoofdstructuur

Vanuit de Nota Ruimte, Spelregels EHS en de provinciale uitwerkingen hiervan, zoals beschreven in het Streekplan van de provincie Overijssel, gelden randvoorwaarden en toetsingskaders voor de aantasting van de (provinciale) EHS. De kaders worden in het eerdere (pagina 11) en herziene MER (pagina 23) kort genoemd.⁸ Wat dit betekent voor het voornemen, in hoeverre het voornemen binnen de kaders past en welke mitigerende of compenserende maatregelen genomen moeten worden, komt in het MER niet aan de orde.

- De Commissie adviseert in de nadere uitwerking van de afzonderlijke planonderdelen de 'wezenlijke waarden en kenmerken' van de EHS, de aantasting hiervan en de wijze van toepassen van het provinciale compensatiebeginsel nader uit te werken.

Weidevogelgebied en foerageergebied voor ganzen

Uit het eerdere MER (pagina 27) en het herziene MER (pagina 59, 60) blijkt dat het grootste gedeelte van het buitengebied in de gemeente Kampen is aangewezen als weidevogelgebied en als foerageergebied voor ganzen. Voor deze gebieden geldt een beleid van handhaving van de condities voor de instandhouding van de weidevogel en ganzenpopulaties. De negatieve effecten worden genoemd, maar er wordt niet uitgewerkt hoe men hiermee omgaat, of er mitigerende maatregelen nodig zijn en of er bijvoorbeeld een compensatieplicht geldt.

- De Commissie adviseert in de nadere uitwerking van de afzonderlijke planonderdelen de effecten van het verlies van weidevogel- en ganzenfoerageergebied, de aantasting hiervan en de inpassing binnen beleidskaders nader uit te werken.

⁸ Hier staat bijvoorbeeld dat ruimtelijke ingrepen die afbreuk doen aan de aanwezige waarden van natuur en landschap in de PEHS, alleen in uitzonderingsgevallen toelaatbaar zijn.

3.2 Mogelijk onderschatte effecten grootschalige recreatie

Binnen de alternatieven is er een overlap voor de mogelijke locaties voor woningbouw en grootschalige recreatie. Alternatief A1 voor woningbouw en D2 voor grootschalige recreatie hebben globaal gezien beide betrekking op de locatie direct ten noorden van de Hanzelijn en ten westen van de Zwartedijk en N50. De Commissie constateert dat de effectbeoordeling voor natuur en landschap in het ene geval als zwaar negatief (--) wordt beoordeeld en in het andere geval als negatief (-). In de onderbouwende tekst voor de effectbepaling wordt niet duidelijk wat aan het verschil in score ten grondslag ligt.

- De Commissie merkt op dat de beoordeling van het alternatief D2 voor grootschalige recreatie mogelijk onterecht als (-) is beoordeeld, gezien de beoordeling voor woningbouw op dezelfde locatie, zou dit (--) moeten zijn. Zij adviseert het bevoegd gezag hiermee rekening te houden bij de besluitvorming.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemer: het College van Burgemeester en Wethouders van gemeente Kampen

Bevoegd gezag: de gemeenteraad van Kampen

Besluit: Vaststellen van Structuurvisie

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: C1.5, C9.0, C10.3, C11.1, C12.1, C12.2

Activiteit: Vaststellen van de hoofdlijnen en kaders voor ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente Kampen in de periode tot 2030.

Betrokken documenten:

- PlanMER Structuurvisie Kampen, DHV B.V., oktober 2008;
- Voortoets Structuurvisie Kampen 2030, DHV B.V., oktober 2008;
- Kampen structuurvisie 2030. Toekomstvisie voor de IJsseldelta (concept), Kuiper Compagnons, 14 oktober 2008;
- Aanvulling op het PlanMER Structuurvisie Kampen, DHV, maart 2009;
- Aanvulling op de Voortoets planMER Structuurvisie Kampen, DHV, maart 2009.

Procedurele gegevens:

kennisgeving planMER: 6 november 2008

aanvraag toetsingsadvies: 6 november 2008

ter inzage legging MER: 6 november 2008 t/m 18 december 2008

aanvulling op het MER: 4 maart 2009

toetsingsadvies over het MER en aanvulling daarop uitgebracht: 9 april 2009

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 voldoende 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. T. Bakker (werkgroepsecretaris)

ir. B.A.H.V. Brorens

dr. F.H. Everts

dr. H. Geerlings

ing. D. Hamhuis

drs. H.G. Ouwerkerk (voorzitter)

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Structuurvisie Kampen 2030 en de aanvulling daarop

De gemeente Kampen bereidt een structuurvisie voor waarin de ruimtelijke samenhang van een aantal planonderdelen wordt beschreven voor de periode tot 2030. Naast het in kaart brengen van een aantal ontwikkelingen waarover al besluitvorming heeft plaatsgevonden, gaat het om nieuwe activiteiten zoals de ontwikkeling van woningbouwlocaties, een watergebonden bedrijventerrein, ontsluiting van het glastuinbouwgebied en een zoekgebied voor grootschalige recreatie. Ter ondersteuning van de besluitvorming wordt de procedure van de milieueffectrapportage voor plannen (plan-m.e.r.) doorlopen.

ISBN: 978-90-421-2380-3



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

