

Structuurplan Zwolle

Advies over reikwijdte en detailniveau van de strategische milieubeoordeling

11 mei 2005 / rapportnummer 1556-38



commissie voor de milieueffectrapportage

College van Burgemeester en Wethouders
t.a.v de heer A.J.G. Aalders
Eenheid Expertisecentrum,
afdeling Stad& Landschap
Postbus 10007
8000 GA Zwolle

uw kenmerk
ECS05-158

uw brief
12 april 2005

ons kenmerk
1556-35/vE/gl

Onderwerp
Advies over reikwijdte en detailniveau
van de strategische milieubeoordeling
Structuurplan Zwolle

doorkiesnummer
(030) 234 76 25

Utrecht,
11 mei 2005

Geachte College,

Met bovengenoemde brief stelde u de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid een advies uit te brengen over de reikwijdte en het detailniveau van de strategische milieubeoordeling voor het Structuurplan Zwolle. Hierbij bied ik u dit advies aan.

De Commissie hoopt met haar advies een constructieve bijdrage te leveren aan de totstandkoming van het milieurapport.

Hoogachtend,

mr. F.W.R. Evers

Voorzitter van de werkgroep strategische milieubeoordeling
Structuurplan Zwolle

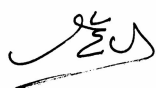
Advies over reikwijdte en detailniveau van de strategische milieubeoordeling Structuurplan Zwolle

Advies op grond van artikel 6 van de Europese richtlijnen voor de beoordeling
van de milieugevolgen van bepaalde plannen en programma's,

uitgebracht aan Burgemeester en wethouders van gemeente Zwolle door de
Commissie voor de milieueffectrapportage; namens deze

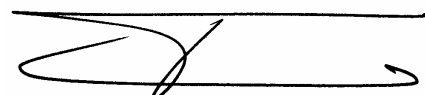
de werkgroep Strategische Milieubeoordeling Structuurplan Zwolle,

de secretaris



drs. M. van Eck

de voorzitter



mr. F.W.R. Evers

Utrecht, 11 mei 2005

1. INLEIDING

De gemeente Zwolle heeft het voornemen een nieuw Structuurplan op te stellen ter vervanging van het vigerende Structuurplan uit 1996. Op grond van de Europese richtlijn 2001/42/EG moet bij het opstellen van dit plan een strategische milieubeoordeling (SMB) worden uitgevoerd¹.

Bij brief van 12 april 2005 is de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid gesteld om vóór 10 mei advies uit te brengen over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen milieurapport².

Dit advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.³, verder aangeduid als 'de Commissie'.

Op 20 april heeft de Commissie een locatiebezoek aan Zwolle afgelegd. Bij het opstellen van het advies heeft zij verder gebruik gemaakt van de informatie uit:

- Startnotitie Strategische Milieubeoordeling Structuurplan Zwolle, 11 april 2005;
- Structuurplan: Scenariostudie, augustus 2004;
- Structuurplan: Concepttoetsing structuurplanscenario's met bijlage-rapport, januari 2005;
- Collegebesluit van 22 maart 2005: Structuurplanscenario's en Strategie-bepaling.

De Commissie is van mening dat er in de scenarioverkenning (2004) en de scenariotoetsing (2005) al veel nuttig onderzoek is verricht. Met het ontwikkelen en toetsen van scenario's voor de toekomstige ontwikkeling van Zwolle op (milieu)effecten is al voor een belangrijk deel voldaan aan de onderzoek- en rapportagevereisten uit de Europese richtlijn.

De gemeente geeft aan dat er op bepaalde onderdelen nog een verder uitgewerkte afweging nodig en wenselijk is, alvorens het structuurplan kan worden vastgesteld. De Commissie is het met deze constatering eens.

In dit advies geeft de Commissie aanbevelingen voor de reikwijdte en het detailniveau van de onderwerpen die in het milieurapport aan de orde moeten komen⁴. Daarbij geeft zij enkele kanttekeningen bij het onderzoek dat tot dusver is uitgevoerd met het advies daaraan in het milieurapport nog aandacht te besteden.

¹ Deze verplichting geldt wanneer het plan een kader stelt voor toekomstige m.e.r.(beoordelings)plichtige activiteiten en/of wanneer voor het plan, gelet op de mogelijke effecten, een beoordeling is vereist op grond van de Habitatrictlijn. De richtlijn inzake strategische milieubeoordeling is nog niet in Nederland geïmplementeerd. Tot die tijd geldt rechtstreekse werking van de Europese richtlijn. Bijlage 3 geeft kort aan welke eisen de Europese richtlijn stelt aan de inhoud van de strategische milieubeoordeling. Naar verwachting worden deze inhoudseisen in de Nederlandse implementatie overgenomen.

² Inschakeling van de Commissie m.e.r. wordt op grond van de in ontwikkeling zijnde Nederlandse regelgeving verplicht bij besluiten waarbij een passende beoordeling wordt uitgevoerd. De gemeente Zwolle anticipeert dus op de toekomstige Nederlandse regelgeving voor Strategische milieubeoordeling.

³ Zie bijlage 2 voor de samenstelling van de werkgroep en overige projectgegevens.

⁴ Bij de *reikwijdte* gaat het onder meer over de te beschouwen alternatieven en de milieuaspecten, zoals die zijn aangegeven in hoofdstuk (3,) 4 en 5, het *detailniveau* kan worden afgeleid uit de wijze waarop deze vragen in hoofdstuk 4 en 5 zijn geformuleerd. Verder geeft voetnoot 15 een indicatie van het te hanteren detailniveau.

2. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES

- De reeds uitgevoerde scenariostudie en bijbehorende toetsing vormen een goede basis voor het milieuraapport. Geef in het milieuraapport een samenvatting van de uitkomsten van de scenariostudie en houd daarbij rekening met de kanttekeningen van de Commissie in hoofdstuk 3 van dit advies.
- Bepaal de reikwijdte en het detailniveau van het verdere milieuraapport onder meer door te benoemen welke toekomstige ontwikkelingen in het structuurplan zullen worden vastgelegd en in welke mate van detail.
- Breng de (milieu)effecten van de nog resterende keuzen inzake de woningbouw, de bedrijvigheid en eventuele andere grote ruimtelijk ingrepen⁵ in beeld en vergelijk deze. Het gaat daarbij vooral om de (resterende) locatiekeuzen, de begrenzing en de fasering.
- Ga na in hoeverre de voorgestelde bouwlocaties bruikbaar zijn gezien de natuurbeschermingswet en -regelgeving. Voer daartoe, voor zover nodig, een passende beoordeling voor de Vogel- en Habitatrictlijngebieden uit.
- Geef een onderbouwde keuze van het (voorlopige) voorkeursalternatief: dat is de ruimtelijke ontwikkeling (locaties, begrenzing en fasering) die op grond van de overwegingen uit het milieuraapport de voorkeur heeft. Motiveer waarom eventueel van dit alternatief in het structuurplan wordt afgeweken.
- Besteed bij de effectbeschrijving in ieder geval aandacht aan de volgende milieuaspecten: natuur, landschap en cultuurhistorie, woon- en leefomgevingskwaliteit, verkeer en vervoer, bodem en water.
- Zorg voor een publieksvriendelijke samenvatting van het milieuraapport.

3. OORDEEL OVER DE SCENARIOSTUDIE

3.1 Probleemstelling en doel

In de Scenariorapporten en de startnotitie staan probleemstelling en doel van het project afdoende beschreven. Concreet moet richting worden gegeven aan de realisering van 6000 woningen, 60 ha kleinschalige bedrijvigheid en (eventueel) verplaatsing van recreatieve voorzieningen voor de periode tot 2020. Daarbij wordt gestreefd naar evenwichtige groei en duurzame ontwikkeling. De behoefte aan nieuwe woningen, het type woonmilieu en de behoefte aan uitbreiding van ruimte voor kleinschalige bedrijvigheid is in de achterliggende rapporten toereikend beschreven. Er is een zorgvuldige analyse uitgevoerd van leefstijlprofielen met bijbehorende woonwensen en woonmilieus⁶.

⁵ Waaronder infrastructurele ingrepen.

⁶ Uit de conclusies blijkt dat ieder van de scenario's voor bepaalde groepen meer en voor andere groepen minder op de woonwensen aansluit. De analyse gaat voorbij aan het gegeven dat het aanbod aan woningen de vraag mede zal bepalen. Terecht wordt aangegeven dat bepaalde groepen bij een ontoereikend aanbod elders naar de door hen gewenste woning zullen zoeken. Dit neemt niet weg dat bij de verdere uitwerking enige ruimte bestaat voor variaties in het aanbod, zonder daarmee onverkoopbare woningen te bouwen. Met de reeds gemaakte bestuurlijke keuze om de inbreidingsmogelijkheden zo goed mogelijk te benutten, worden de milieuvoordelen van die bouwwijze (minder verkeersbewegingen, zuiniger ruimtegebruik, draagvlak voor voorzieningen, minder kans op aantasting van natuur en landschap) zo goed mogelijk benut.

3.2 Beleidskader

In de genoemde rapporten staat nog niet duidelijk wat de relatie is met andere relevante plannen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, zoals gevraagd in de inhoudseisen voor een strategische milieubeoordeling. Dit punt verdient dus aandacht in het milieuraapport.

Bespreek ook kort welke randvoorwaarden uit het vigerende beleid voortvloeien voor zover die van invloed zijn op de besluitvorming over het nieuwe structuurplan, waaronder het gemeentelijke beleid voor milieuvriendelijke stedenbouw.

3.3 Alternatieven en toetsingskader

In de onderzoekrapporten zijn een goede verkenning en analyse gemaakt van mogelijke verstedelijkingslocaties in Zwolle en omgeving. Er zijn drie scenario's ontwikkeld. In het eerste scenario ligt het accent op bouwen IN de stad door herstructurering en verdichting, in het tweede scenario ligt het accent op bouwen AAN de stad op nieuwe uitleglocaties en in het derde scenario op bouwen UIT de stad in een netwerkstadrelatie met Kampen of met kleinschalige bouwlocaties bij kleine kernen in de omgeving. Deze scenario's zijn onderling vergeleken aan de hand van een uitgebreid toetsingskader, waarna er een voorlopige bestuurlijke keuze op hoofdlijnen is gemaakt. In het Collegebesluit wordt een voorkeur voor zoveel mogelijk inbreiding uitgesproken.

De Commissie vindt die keuze met het voorliggende materiaal goed onderbouwd. Hieronder volgen enkele kanttekeningen bij de scenariotoetsing.

- De alternatieve scenario's zijn getoetst op een groot aantal, uiteenlopende aspecten. De Commissie adviseert in het milieuraapport de milieuaspecten duidelijker herkenbaar aan te geven in het overzichtschaam prioriteiten aan te geven, bijvoorbeeld aan de onderdelen van de onderste laag uit de 'lagenbenadering'. Aantasting van de onderste⁷ laag is namelijk onomkeerbaar en werkt door in vele andere milieuaspecten.
- Er is nog relatief weinig aandacht voor eventueel aanwezige archeologische waarden (ook in de binnenstad) en voor mogelijk aan te tasten natuurwaarden buiten het grondgebied van de gemeente Zwolle. Datzelfde geldt voor de effecten van de locatie van woonwijken op emissies van broeikasgassen.
- Er zijn vrij grote verschillen tussen de scenario's op het gebied van effecten die samenhangen met mobiliteit. Met name de nieuwe woonwijken in het AAN-scenario leiden tot de aanleg van nieuwe wegen. Er bestaat echter een relatie tussen het aanbod van infrastructuur en de uiteindelijke mobiliteit. De mogelijkheden voor alternatieve oplossingen en de invloed daarvan op de totale mobiliteit en bereikbaarheid komen nog weinig aan de orde.
- De verschillen in automobilititeit tussen de scenario's zijn geraamd op 15%. De verschillen zullen in werkelijkheid groter zijn, omdat alleen is gekeken naar de relaties tussen het centrum van Zwolle en de wijken en niet naar de externe relaties. Verkeer draagt voor 30% bij in de emissie van broeikasgas. In de duurzaamheidstoets is wel aandacht voor natuur en landschap, maar niet voor klimaatverandering.
- Luchtkwaliteit is alleen bekeken vanuit de kans op overschrijdingen van de normen. De totale emissies van deze stoffen – inclusief die voor extern verkeer - zijn niet meegenomen. Aangezien deze bijdragen aan een verdere verhoging van de achtergrondconcentraties verhogen ze ook de kans op overschrijding van de normen binnen én buiten Zwolle.

⁷ De aspecten bodem, water, natuur, landschap en cultuurhistorie in hun onderlinge samenhang.

3.4 Van scenariostudie naar milieurapport

De scenariostudie en bijbehorende toetsing vormen een goede basis voor het milieurapport. In het milieurapport kan met een samenvatting worden volstaan. De Commissie geeft daarbij de volgende aandachtspunten:

- geef van de scenario's een korte beschrijving en duidelijke kaarten;
- geef de resultaten van de toetsing weer in een tabel met korte toelichting en verwerk hierin de kanttekeningen uit §3.3 van dit advies;
- vul het nog ontbrekende beleidskader aan, zie §3.2 van dit advies.

De resultaten van de scenariostudie vormen in het milieurapport het referentiekader voor verdere keuzes in het structuurplan. Het onderzoek dat is beschreven in hoofdstuk 4 en 5, resulteert in een voorstel voor een voorlopig voorkeursalternatief. De milieueffecten daarvan kunnen worden vergeleken met de toetsingsresultaten van de scenario's.

4. LOCATIE-, BEGRENZING- EN FASERINGSKEUZEN

4.1 Afstemming op de inhoud van het structuurplan

Het milieurapport moet zich richten op de belangrijkste nieuwe ontwikkelingen die in het structuurplan worden vastgelegd. Duidelijker dan in de startnotitie is gedaan, moet worden aangegeven en gemotiveerd welke dat zijn en in welke mate van detail (bijvoorbeeld vlekken of kavels) ze worden vastgelegd. Deze keuze bepaalt immers wat er in het milieurapport moet komen.

Zoals de startnotitie terecht aangeeft, vallen enkele van de voorgenomen nieuwe ontwikkelingen onder de SMB-verplichting, andere niet. Vanzelfsprekend moet de meeste aandacht uitgaan naar die activiteiten waarop de SMB-plicht rust. Maar veelal is het onontkoombaar voor een goede effectbeschrijving om de overige ontwikkelingen ook mee te nemen, bijvoorbeeld in de prognoses voor het verkeer (en de daarvan afgeleide effecten) en bij het in beeld brengen van de gecumuleerde effecten op beschermde natuurgebieden. Bovendien zijn niet-SMB-plichtige bouwlocaties meestal tot op zekere hoogte alternatieven voor wél SMB-plichtige locaties.

4.2 Werkwijze om te komen tot een structuurplanalternatief

De Commissie gaat ervan uit dat met het nieuwe structuurplan een besluit valt over de ligging van de nieuwe woon- en werklocaties, hun begrenzing, hun ontsluiting en de fasering in de uitvoering. In het milieurapport moeten de (milieu)effecten van de belangrijkste (resterende) keuzes hierover in beeld komen. Op basis hiervan kan het milieurapport een alternatief aangeven dat vanuit milieuoverwegingen de voorkeur heeft: het voorlopige voorkeursalternatief. Daarbij kunnen de resterende keuzemogelijkheden (varianten) worden aangegeven. In het milieurapport of in het structuurplan kan vervolgens gemotiveerd worden aangegeven welk alternatief na bestuurlijke afweging in het structuurplan uiteindelijk wordt vastgelegd.

4.2.1 **Bouwprogramma woningbouw 6000 woningen tot 2020**

Uit het Collegebesluit komt naar voren dat ontwikkeling van haalbare inbreidingslocaties de voorkeur heeft (eerste spoor).

Inbreiding

- Ga daarom na hoeveel van het bouwprogramma (aantal, type woonmilieu) redelijkerwijs via inbreiding kan worden gerealiseerd, wanneer daarbij wettelijke en bestuurlijke randvoorwaarden in aanmerking worden genomen.
- Geef aan welke knelpunten op het gebied van hinder (lucht, geluid, congestie, externe veiligheid) kunnen optreden, en hoe die oplosbaar zijn⁸.
- Geef ook aan hoe bij eventueel tegenvallende inbreiding, de vraag naar deze specifieke woonmilieu's met hun hogere dichtheden en betere voorzieningen in de uitbreidingen kunnen worden gerealiseerd.
- Geef aan hoe eventuele onzekerheden in de realiseerbaarheid van de inbreidingslocaties in het structuurplan worden verwerkt.

Neem een reëel⁹ te realiseren hoeveelheid (of marge) inbreiding op in het voorkeursalternatief.

Uitbreiding

Leid uit het voorgaande af voor hoeveel woningen (en welk woonmilieu) er buiten het stedelijke gebied van Zwolle ruimte moet worden gereserveerd.

Vergelijk de in de scenariostudie aangegeven uitleglocaties op (milieu)effecten, zie §4.3 van dit advies en geef zo een voorkeursvolgorde aan.

- Waar is sprake van harde belemmeringen onder meer door normen voor luchtkwaliteit of externe veiligheid? Wat betekent bijvoorbeeld de natuurbeschermingsregelgeving voor de begrenzing, zie hoofdstuk 5 van dit advies? Hoe vindt de verkeersafwikkeling plaats en tot welke knelpunten leidt dat?
- Welke nieuwe infrastructuur is nodig, waar komt die te liggen en welke effecten heeft dat?
- Welke waterberging is nodig? Hoe ingrijpend is het bouwrijp maken (peilverlaging, ophoging)?

Geef aan welke rol het bouwen van woningen buiten de grenzen van Zwolle kan vervullen. Wat zijn op hoofdlijnen¹⁰ de voor- en nadelen van deze keuze ten opzichte van de situatie waarin de resterende bouwopgave op uitleglocaties in Zwolle wordt gebouwd?

Geef tot slot een doorkijk naar de verdere ontwikkelingsmogelijkheden op de langere termijn (2030).

Geef aan tot welke conclusies dit alles leidt voor de woningbouwlocaties (locatiekeuze, begrenzing en fasering) in het voorkeursalternatief.

4.2.2 60 ha kleinschalige bedrijvigheid

Voor het bouwprogramma voor kleinschalige bedrijvigheid kan ongeveer dezelfde werkwijze worden gevolgd: verkennen van de mogelijkheden voor inbreiding en vergelijken van de scenariostudieopties buiten het (binnen)stedelijke gebied. Aandachtspunt is de eventuele verlegging van de Hessenweg.

⁸ Denk daarbij aan maatregelen om de emissie van fijn stof te beperken in de binnenstad en nabij grote verkeersaders, alsmede aan maatregelen om de verkeerscirculatie en de rijnsnelheden te reguleren dan wel om de vervoerswijzekeuze en mobiliteit te beïnvloeden.

⁹ Ondanks de voordelen van stedelijke herstructurering in de binnenstad, blijken in de praktijk inbreidingsopgaven vaak moeilijker te realiseren dan uitbreidingsopgaven. Wanneer beide mogelijkheden worden geboden, bestaat het risico dat de uitbreiding eerst wordt gerealiseerd en de inbreiding naar de toekomst schuift.

¹⁰ Bouwlocaties op grondgebied van andere gemeenten zullen minder exact te bepalen zijn dan de Zwolse locaties, maar het is wel mogelijk op hoofdlijnen een indruk te geven van voor- en nadelen.

4.2.3 Infrastructuur

In het kader van het structuurplan zal volgens de startnotitie worden nagegaan of het nodig is nieuwe infrastructuur¹¹ aan te leggen. Nut en noodzaak, alsmede de effecten van deze wegen met eventuele varianten voor de uitvoering (tunnel, brug) en tracering, dienen in het milieुरapport aan de orde te komen¹². Indien niet kan worden uitgesloten dat er significante gevolgen zijn voor beschermde natuurgebieden, dan zal in ieder geval goed naar alternatieven moeten worden gekeken.

Aanbevolen wordt om beleid en maatregelen die de vervoerswijzekeuze en de omvang van de mobiliteit kunnen beïnvloeden, in het milieुरapport mee te nemen. Daarbij kunnen de resultaten van de evaluatie van de nieuwste wijken worden meegenomen.

4.2.4 Recreatieve voorzieningen

In de startnotitie staat dat er in het milieुरapport mogelijk ook wordt ingegaan op recreatieve voorzieningen. Aanleiding hiervoor is dat er - nog niet uitgewerkte - plannen zijn voor een eventuele verplaatsing van de IJsselhallen. Wanneer deze plannen al concreter zijn, dienen deze in het milieुरapport te worden meegenomen¹³. Daarbij gaat het vooral om de locatiekeuze, het ruimtebeslag, de gevolgen van de verkeersaantrekkende werking (inclusief parkeren) en de hinder voor de directe woonomgeving (geluid, licht, veiligheid). Wanneer het structuurplan geen uitspraken over dit soort grootschalige bezoekersaantrekkende voorzieningen doet, kan deze informatie later in een (eventueel noodzakelijk) projectm.e.r. voor dat voornemen worden gegeven.

4.3 Effectbeschrijving

De milieugevolgen van het voorkeursalternatief dienen in beeld te worden gebracht. Daarbij geldt de huidige situatie inclusief autonome ontwikkeling¹⁴ als referentie om duidelijk te maken wat er verandert bij realisering van dit alternatief. Ook moeten de milieueffecten van gemaakte keuzen op onderdelen (locaties die wel of niet in het structuurplan komen, begrenzings- en fase-ringskeuzen) onderling worden vergeleken.

Bij de beschrijving van de effecten dienen de volgende algemene richtlijnen in acht te worden genomen:

- Maak de effectbepaling inzichtelijk en controleerbaar door het opnemen van basisgegevens in bijlagen of expliciete verwijzing naar geraadpleegd achtergrondmateriaal.
- Geef aan over welke effecten geen goede informatie kan worden opgenomen bij gebrek aan gegevens of geschikte voorspellingsmethoden (leemten in kennis). Bespreek de mogelijkheden om deze effecten te monitoren.
- Focus op de aanlegfase, of de gebruiksfase, afhankelijk van de vraag in welke fase de gevolgen het belangrijkste zijn.

¹¹ In de startnotitie wordt genoemd de Vechtraverse van Wijthmen naar Hessenpoort, maar ook andere nieuwe verbindingen kunnen nog noodzakelijk blijken.

¹² De verplichting om naar nut/noodzaak, alternatieven en gevolgen te kijken geldt in ieder geval voor die wegen waarop de SMB-plicht rust vanwege de kenmerken van de weg of de mogelijke invloed op Vogel- en Habitatrichtlijngebieden

¹³ Vooropgesteld dat op deze activiteit een SMB-plicht rust. Zie verder het gestelde in §4.1.

¹⁴ De autonome ontwikkeling is de toekomstige situatie, zónder uitvoering van het voornemen, maar mét de lopende ontwikkelingen en uitvoering van reeds bestuurlijk vastgelegde projecten. Als niet zeker is of bepaalde ingrijpende activiteiten of ontwikkelingen zullen doorgaan, dan kunnen hiervoor scenario's worden gebruikt.

- Kijk ook naar effecten buiten de gemeentegrenzen.

De Commissie geeft hieronder een lijst van de aspecten die naar verwachting het meest relevant zijn voor de effectbeschrijving. Deze lijst zal tijdens het opstellen van het milieurapport verder uitkristalliseren, zodanig dat in de eindrapportage de meest relevant gebleken effecten staan weergegeven.

De effecten kunnen kwalitatief (als gemotiveerd deskundigenoordeel) worden weergegeven, tenzij kwantificering nodig is om tot hanteerbare conclusies te komen¹⁵.

Bodem en water	<ul style="list-style-type: none"> • ruimtebeslag in gebieden, die daarvoor niet bedoeld of geschikt zijn vanuit de functie bodem- of water: <ul style="list-style-type: none"> -waterbergingsgebieden -gebieden die alleen met veel inspanning bouwrijp zijn te maken -bodem- of grondwaterbeschermingsgebieden -gebieden die een ecohydrologische relatie hebben met natuurgebieden en waar bebouwing ervan tot aantasting van die natuurgebieden leidt • eventuele mogelijkheden voor win-winsituaties (rood voor blauw)
Natuur	<ul style="list-style-type: none"> • aantasting (voornamelijk door externe werking) van beleidsmatig beschermde natuurgebieden en soorten • eventuele mogelijkheden voor win-winsituaties (rood voor groen)
Landschap Cultuurhistorie	<ul style="list-style-type: none"> • ruimtebeslag in landschappelijk of cultuurhistorisch waardevolle gebieden (inclusief aantasting van archeologische en aardkundige waarden)
Mobiliteitseffecten	<ul style="list-style-type: none"> • invloed van de locatiekeuze op de modal split en de toename van de automobilititeit • overbelasting van het wegennet in relatie tot de geschiktheid en capaciteit • noodzaak tot aanleg van nieuwe infrastructuur
Woon- en leefmilieu	<ul style="list-style-type: none"> • nabijheid en toename van hinder (geluid, lucht, externe veiligheid) bij woonlocaties, • bereikbaarheid van voorzieningen voor nieuwe woonlocaties • mogelijkheid tot bundeling van hinderbronnen (voor infrastructuur en bedrijvigheid)
Klimaatseffecten	<ul style="list-style-type: none"> • voor zover er nog sprake is van een fundamentele afweging tussen buitenstedelijk en binnenstedelijk bouwen, kan worden gekeken naar het verschil in emissies van woningen en verkeer

5. HABITATTOETS/NATUURTOETS

5.1 Inleiding

Omdat er in het studiegebied relatief veel beschermde natuur ligt, moet goed worden nagegaan of en in hoeverre de voorgestelde bouwlocaties bruikbaar zijn gezien de natuurbeschermingswet en -regelgeving. Voor sommige bouwlocaties dient er een passende beoordeling voor de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden te worden uitgevoerd. De Commissie adviseert deze informatie in een apart hoofdstuk van het milieurapport op te nemen en de resultaten te ver-

¹⁵ Kwantificering kan bijvoorbeeld nodig zijn bij de passende beoordeling, wanneer men significante gevolgen wil uitsluiten, of bij kans op overschrijding van normen voor lucht, externe veiligheid of geluid.

werken in de alternatievenafweging, als genoemd in §4.2 van dit advies. Bijlage 4 bevat uitgebreidere informatie over de vigerende natuurbeschermingsregeling en de wijze waarop hiermee moet worden omgegaan. Het verdient aanbeveling alle punten die hierin zijn genoemd zorgvuldig langs te lopen, alleen al omdat de beschermingsregimes verschillen voor de diverse typen beschermd gebied, alsmede omdat zowel gebiedsbescherming, als soortenbescherming aan de orde is.

5.2 Gebiedsbescherming

Gebieden met een beschermingsstatus

In het studiegebied liggen diverse Vogelrichtlijngebieden, Habitatrictlijngebieden, Natuurmonumenten en gebieden die zijn begrensd als Provinciale Ecologische hoofdstructuur (zie bijlage 4).

Vogel- en Habitatrictlijngebieden

Allereerst moet worden nagegaan of er wel of geen significante gevolgen kunnen optreden. Kijk daarbij naar de redenen van aanwijzing (kwalificerende soorten en habitats) en naar de instandhoudingsdoelstelling.

Aangezien uit de startnotitie blijkt dat er waarschijnlijk geen sprake zal zijn van direct ruimtebeslag in de beschermde gebieden, gaat het hier vooral om mogelijke gevolgen door externe werking (uitstraling van licht, geluid, verontreiniging, recreatieve druk en beïnvloeding van de grondwaterstand en –kwaliteit).

Indien niet kan worden uitgesloten dat er sprake is van *mogelijke significante gevolgen* op Vogel- en Habitatrictlijngebieden:

1. Ga dan in een *passende* beoordeling na of er *zekerheid kan worden gegeven dat het voornemen de natuurlijke kenmerken van het beschermde gebied niet zal aantasten* en betrek daarbij de instandhoudingsdoelstelling. Let op significante gevolgen op de *prioritaire soorten, prioritaire habitats en mede de begrenzing bepalende soorten*, die genoemd zijn bij de aanwijzing van deze gebieden. Ga daarbij na of het voornemen zo kan worden uitgevoerd door zorgvuldige inpassing of door het aanbrengen van mitigerende maatregelen dat er geen gevolgen voor de beschermde habitats en soorten optreden, of wel, dat deze gevolgen als niet significant te beschouwen zijn.
2. Wanneer er wel significante gevolgen zijn, of deze niet zijn uit te sluiten, ga dan na of er *alternatieven* zijn waarbij het doel van het voornemen wel wordt gerealiseerd, maar dan zonder significante gevolgen.
3. Wanneer uit die analyse blijkt dat significante gevolgen via deze weg niet zijn te vermijden, toon dan de *dwingende redenen van (groot) openbaar belang*¹⁶ van het voornemen aan.
4. Ga pas als laatste stap na of en welke *compenserende maatregelen* beschikbaar zijn om eventuele resterende gevolgen te ondervangen. Aan die maatregelen worden speciale eisen gesteld (zie bijlage 4).

Bij het uitvoeren van de passende beoordeling zal in ieder geval de volgende informatie nodig zijn:

¹⁶ De precieze reikwijdte van 'het openbaar belang' verschilt per situatie, zie hiervoor bijlage 4. In het geval van prioritaire habitats en soorten zijn de argumenten voor *dwingende redenen van groot openbaar belang* beperkt tot diegene die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid, of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten, dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang.

- kaarten van de beschermde gebieden, hun status en reden tot aanwijzing (in standhoudingsdoelstelling, ligging beschermde habitats en aantallen en verspreiding van de kwalificerende en begrenzingssoorten);
- een analyse van de milieukenmerken en de eventuele bestaande problemen in de gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen;
- gegevens over ingrepen en effecten; beoordeling en interpretatie van die effecten.

Deze stap zal waarschijnlijk eerst per ingreep (het bebouwen van een locatie) moeten worden uitgevoerd. Daarna volgt een beschouwing vanuit de integrale invalshoek, omdat naar cumulatie moet worden gekeken.

Natuurtoets overige gebieden

Voor de gebiedsbescherming van de overige gebieden, zoals de PEHS-gebieden, die buiten Vogel- en Habitatrichtlijngebieden vallen, moet worden nagegaan welk toetsingskader de provincie hiervoor heeft vastgelegd. Indien dit hetzelfde is als voor de EHS, dan dienen de effecten op de doelsoorten en natuurdoeltypen beschreven te worden (zowel in negatieve zin als positieve zin). Verder geldt in hoofdlijnen dezelfde aanpak als bij de passende beoordeling. Zie bijlage 4 voor verder uitwerking.

Ook moet worden aangegeven of de ingrepen kunnen resulteren in onomkeerbare effecten waardoor de ontwikkelingsmogelijkheden van flora en fauna in nieuwe natuurgebieden verloren gaan, zoals de nog te realiseren ecologische verbindingzones.

5.3 Soortenbescherming via de Flora- en faunawet

De Flora- en faunawet voorziet in de bescherming van de in Nederland aanwezige dier- en plantensoorten in hun natuurlijke leefgebied. De soortbescherming uit de Vogel- en Habitatrichtlijn is geïmplementeerd in de Flora- en faunawet. Op basis van die wet zijn (bepaalde) handelingen verboden die de beschermde soorten aantasten, vernietigen of verstoren en is een ontheffing van de minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit nodig wanneer beschermde soorten in het geding zijn. Een nieuwe Amvb voor de Flora- en faunawet van 1 januari 2005¹⁷ bepaalt voor welke activiteiten en voor welke soorten ontheffing moet worden aangevraagd.

De exacte informatie die nodig is om een eventuele ontheffing te krijgen in het kader van de Flora- en faunawet kan beter in een later stadium worden verzameld, omdat de gegevens dan exacter¹⁸ en zo actueel mogelijk kunnen zijn. De Commissie adviseert in het kader van dit milieuraapport te beginnen met een *quick scan* op vogels die op de Rode lijst staan en de soorten in tabel 2 en 3¹⁹, genoemd in de Amvb art. 75 van de Flora- en faunawet om zo na te gaan welke knelpunten kunnen optreden en hoe die oplosbaar kunnen zijn. Aan de hand van deze verkenning kan worden bepaald of het nodig is voor de besluitvorming over het structuurplan nog verder onderzoek te verrichten.

¹⁷ Op 23 februari 2005 in werking getreden.

¹⁸ Het voornemen is dan meer in detail uitgewerkt.

¹⁹ Voor soorten genoemd in tabel 1 van de Amvb geldt een vrijstelling van de Flora- en faunawet (artikel 8 t/m 12) voor activiteiten in het kader van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. Voor dergelijke activiteiten hoeft geen ontheffing te worden aangevraagd.

6. PRESENTATIE VAN HET MILIEURAPPORT

Ter afsluiting van haar advies vraagt de Commissie aandacht voor een publieksvriendelijke samenvatting van het milieurapport en voor goed kaartmateriaal, waarop ook de in het milieurapport gebruikte topografische namen zijn aangegeven.



BIJLAGEN

bij het advies over reikwijdte en detailniveau voor de strategische
milieubeoordeling Structuurplan Zwolle

(bijlagen 1 t/m 4)

BIJLAGE 1

Brief van het bevoegd gezag d.d. 12 april 2005 waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen

 informatie	Zwolle
Retouradres: Postbus 10007, 8000 GA Zwolle	Expertisecentrum Stad en Landschap
Commissie voor de m.e.r. t.a.v. mevrouw V. van Holder Postbus 2345 3500 GH Utrecht	Hanzealle 2 Postbus 10007 8000 GA Zwolle Telefoon (038) 498 32 74 Fax (038) 498 27 67 ajg.aalders@zwolle.nl www.zwolle.nl
Ons kenmerk ECS05-158	 Commissie voor de milieu-energieaantage
Behandeld door A.J.G. Aalders	
Datum 12 april 2005	
Onderwerp startnotitie	
Geachte heer, mevrouw,	ingekomen : 14 APR. 2005
	nummer
	dossier 1556-1+2
	kopie naar vE qL
<p>Hierbij bieden wij u de ontwerp Startnotitie Strategische Milieubeoordeling Structuurplan Zwolle aan. Wij verzoeken u de startnotitie in behandeling te nemen en ons te adviseren omtrent de reikwijdte en het detailleringsniveau van het op te stellen milieurapport.</p> <p>Op 20 mei 2003 hebben wij de startnotitie voor het structuurplan vastgesteld. Het structuurplan dient een heldere koers uit te zetten voor de ontwikkeling van stad en ommeland van Zwolle en de infrastructuur tot 2020 met een doorkijk naar 2030, en een oplossing te geven voor strategische vraagstukken, zoals de positie van het centrum, de verstedelijkingsrichting en de mobiliteitsvraagstukken.</p> <p>Het structuurplan moet een duidelijke visie geven op de rol van Zwolle als centrumstad in de regio en de netwerkstad relatie met Kampen.</p> <p>Sinds 27 juni 2001 is er een nieuwe Europese richtlijn die regels geeft voor het opstellen van een milieubeoordeling. Het gaat om richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's: de richtlijn Strategische Milieubeoordeling (richtlijn SMB). Deze richtlijn schept de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren voor strategische plannen en programma's, zoals plannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, te weten planologische kernbeslissingen, streekplannen en regionale of gemeentelijke structuurplannen.</p> <p>In de Europese richtlijn is bepaald dat de lidstaten zelf de te raadplegen instanties aanwijzen en nadere regels vaststellen voor de informatie en de raadpleging van de instanties en het publiek. De nadere regels dienen in werking te treden vóór 21 juli 2004. Het ministerie van VROM is momenteel nog bezig met het opstellen van deze regels. In verband met de voortgang van het planproces in Zwolle hebben wij besloten niet langer te wachten op het vaststellen van de regels en tot raadpleging van adviserende instanties en belanghebbenden over te gaan.</p>	
<small>Op opdrachten die door gemeente Zwolle worden verstrekt, zijn de algemene inkoopvoorwaarden van gemeente Zwolle van toepassing, gedeponieerd bij KvK Zwolle onder nummer 3132.</small>	



Datum 12 april 2005
Ons kenmerk ECSL05-158

Ten behoeve van een doelmatige en gerichte advisering is onderhavige startnotitie opgesteld, waarin een zo concreet mogelijk beeld van het plan wordt geschetst, de ambities zijn benoemd en reikwijdte en detailleringsniveau van het milieuraapport zijn aangegeven. Meer informatie hierover is te vinden in het B&W besluit "Structuurplansenario's & Strategiebepaling" d.d. 22 maart 2005, dat als bijlage bij de startnotitie is gevoegd.

Wij verzoeken u uw advies binnen vier weken na verzenddatum van deze brief te zenden aan het college van B&W van Zwolle, t.a.v. de heer A.J.G. Aalders, Eenheid Expertisecentrum, afdeling Stad & Landschap, Postbus 10007, 8000 GA Zwolle.

Indien u meer informatie wenst kunt u contact opnemen met de heer A.J.G. Aalders.

Met vriendelijke groet,

C.J.H.M. van Gasteren
afdelingshoofd Ruimte & Strategie

BIJLAGE 2

Projectgegevens

Initiatiefnemer: gemeenteraad van Zwolle

Bevoegd gezag: college van burgemeester en wethouders van gemeente Zwolle

Besluit: vaststelling van het structuurplan

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: geen m.e.r. maar strategische milieubeoordeling op grond van rechtstreekse werking Europese richtlijn

Activiteit: realisering van 6000 nieuw woningen, 60 ha bedrijventerrein; mogelijke verplaatsing van recreatieve voorzieningen en aanleg van nieuwe wegen

Procedurele gegevens:

Adviesaanvraag reikwijdte SMB: 12 april 2005

Advies reikwijdte SMB uitgebracht: 11 mei 2005

Bijzonderheden:

De structuurplanscenario studie en bijbehorende toetsing die de gemeente al heeft uitgevoerd, vormen een goede basis. De Commissie adviseert deze in het milieurapport kort samen te vatten. Verder vraagt zij de (milieu)effecten van de nog resterende keuzen inzake de woningbouw, de bedrijvigheid en eventuele andere grote ruimtelijk ingrepen in beeld te brengen. Het gaat daarbij vooral om de (resterende) locatiekeuzen, de begrenzing en de fasering. Bij bebouwing van sommige locaties kan een passende beoordeling (Habitatrichtlijn) nodig zijn.

Samenstelling van de werkgroep:

mr. F.W.R. Evers (voorzitter)

dr. H.J.R. Lenders

ing. P.M. Peeters

drs. G. de Zoeten

Secretaris van de werkgroep:

drs. M. van Eck

BIJLAGE 3

In artikel 5 van de SMB-richtlijn wordt gevraagd om in een milieurapport aan te geven:

- *de belangrijkste doelstellingen van het plan of programma;*
- *het verband met andere, relevante plannen en programma's;*
- *de wijze waarop rekening wordt gehouden met milieudoelstellingen op internationaal, communautair of nationaal niveau;*
- *redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven;*
- *milieukeurmerken en -problemen in gebieden die worden beïnvloed waaronder met name Vogel- en Habitatrichtlijngebieden;*
- *een beschrijving van de voorgenomen maatregelen om aanzienlijke negatieve effecten op het milieu van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen;*
- *de bestaande situatie van het milieu en de mogelijke ontwikkeling daarvan als het plan of programma niet wordt uitgevoerd;*
- *een beschrijving van milieueffecten (waaronder secundaire, cumulatieve, synergetische, blijvende en tijdelijke, positieve en negatieve effecten, alsmede effecten op korte, middellange en lange termijn) vormt de kern van het milieurapport. Daarbij gaat het om de mogelijke aanzienlijke milieueffecten, bijvoorbeeld voor de biodiversiteit, bevolking, gezondheid van de mens, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap en de wisselwerking tussen bovengenoemde elementen;*
- *een beschrijving van de wijze waarop de beoordeling is uitgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden die bij het verzamelen van de vereiste informatie zijn ondervonden (zoals technische tekortkomingen of ontbrekende kennis);*
- *een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen om onvoorziene negatieve gevolgen in een vroeg stadium te kunnen identificeren en passende herstellende maatregelen te kunnen nemen;*
- *een niet-technische samenvatting van de verstrekte informatie.*

BIJLAGE 4 NATUURBESCHERMING

(Deze tekst gaat uit van de nieuwe Natuurbeschermingswet (Nbw) die naar verwachting medio 2005 in werking zal treden.)

Gebiedsbescherming op grond van de nieuwe Natuurbeschermingswet²⁰

De gebiedsbescherming zal vanaf medio 2005 primair geregeld zijn in de nieuwe Natuurbeschermingswet. Voor projecten die gevolgen kunnen hebben voor richtlijngebieden (Vogel- en/of Habitatrichtlijngebieden) of voor beschermde natuurmonumenten dient vanaf dan een vergunning te worden aangevraagd bij de provincie die verantwoordelijk is voor het desbetreffende natuurgebied.

Beschermde natuurmonumenten zijn/worden aangewezen op grond van artikel 10 Nbw, en richtlijngebieden zijn/worden aangewezen op grond van artikel 10a Nbw.

Indien er sprake is van mogelijke gevolgen voor een beschermd natuurmonument - dit kan ook op grond van externe werking - dan dienen de aspecten zoals genoemd in artikel 16, derde lid, Nbw in de aanvraag besproken te worden:

1. Kan het project significante gevolgen hebben voor het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis of voor dieren of planten in dat beschermde natuurmonument. Zo ja:
2. Kan met zekerheid worden vastgesteld dat de handelingen voortvloeiend uit het project de natuurlijke kenmerken van het beschermde natuurmonument niet aantasten? Zo niet,
3. Zijn er dwingende redenen van groot openbaar belang die noodzaken tot het verlenen van de vergunning?

Indien er sprake is van mogelijke gevolgen voor (een) Vogel- en/of Habitatrichtlijngebied(en) – ook eventueel op grond van externe werking - dan dient de volgende informatie, op grond van artikel 19a en volgende Nbw, in het milieuraapport te worden opgenomen.

1. Welke instandhoudingsdoelstelling(en) geldt (gelden) voor het desbetreffende richtlijngebied? Op grond van welke natuurlijke habitats (bijlage 1 van de Habitatrichtlijn), welke beschermde soorten (bijlage 2 Habitatrichtlijn) of welke vanwege de Vogelrichtlijn beschermde soorten heeft het gebied zich gekwalificeerd als speciale beschermingszone?
2. Kan op grond van de m.e.r.-plichtige activiteit, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten verslechteren of kan het een verstorend effect hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen? Kan de m.e.r.-plichtige activiteit de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied aantasten?²¹
3. In het MER moeten de milieugevolgen van de voorgenomen m.e.r.-plichtige activiteit voor het richtlijngebied beschreven worden gelet op de instandhoudingsdoelstelling.²²
4. Kan er sprake zijn van significante gevolgen met betrekking tot de in dat richtlijngebied beschermde habitats en/of soorten ten gevolge van de

²⁰ Voor een korte toelichting: www.minlnv.nl/natura2000. Voor de gehele tekst en bijlagen zie: www.europa.eu.int/comm/environment/nature/legis.htm

²¹ Artikel 19d, eerste lid, Nbw.

²² Artikel 19e, onder a, Nbw.

voorgenomen activiteit afzonderlijk of in samenhang met andere plannen of projecten (cumulatie)? Zo ja (ook bij redelijke twijfel), dan moet er een passende beoordeling worden gemaakt.²³

5. Men dient zich ervan te verzekeren, op grond van de passende beoordeling, dat de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied niet zullen worden aangetast.²⁴
6. Wanneer de passende beoordeling leidt tot de conclusie dat er, ondanks mitigerende maatregelen, sprake kan zijn van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied, dan dient er aan de volgende aspecten aandacht besteed te worden:
 - zijn er alternatieve oplossingen (met inbegrip van mitigerende maatregelen), waardoor er geen significante gevolgen voor het beschermde gebied optreden,
 - of zijn er dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?²⁵
 - indien het project toch in of nabij een beschermd gebied moet plaatsvinden om dwingende redenen van groot openbaar belang en mitigerende maatregelen onvoldoende oplossing zullen bieden voor de mogelijke significante gevolgen, welke compenserende maatregelen zullen dan getroffen worden om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

Eisen aan compensatie op grond van richtlijngebieden

Alle hierna genoemde aspecten zijn op grond van ideeën van deskundigen tot stand gekomen. Ze komen niet rechtstreeks uit de jurisprudentie.

1. Geen netto verlies aan waarden wat betreft areaal en kwaliteit (kwantitatieve en kwalitatieve eisen). *Dat wil dus zeggen dat de staat van instandhouding van beschermde habitats en soorten na compensatie gelijk dient te zijn aan de situatie voor de ingreep;*
2. Compensatie dient nabij het getroffen gebied plaats te vinden (*of binnen het ecologische netwerk van de soort*) onder de voorwaarde dat er een duurzame situatie ontstaat (nabijheidbeginsel);
3. De algehele samenhang van Natura 2000 dient gewaarborgd te worden (instandhoudingdoelstelling): daarom kan er nooit financieel worden gecompenseerd.
4. Zowel feitelijk, financieel als bestuurlijk: compensatie tijdig regelen. *Omdat gedurende de ingreep de kans op overleven vermindert, dient de compensatie voor de ingreep plaats te vinden en moet de compensatie door het te nemen besluit ook gegarandeerd worden.*

Het beginsel dat compensatie nabij het verloren gebied moet worden gerealiseerd **kan** ruimer worden ingevuld. Compensatie moet daar worden gerealiseerd waar het optimaal bijdraagt aan het instandhouden van (een) populatie(s). Het merendeel van de populaties van diersoorten in Nederland leeft in een netwerk van grotere en kleinere gebieden die met elkaar zijn verbonden in een zogenaamde netwerkpopulatie. Dit betekent dat uitbreiding van een klein gebied of verbetering van de ecologische verbindingen tussen de gebieden wel eens meer kan bijdragen aan het doel van compensatie dan uitbreiding van

²³ Artikel 19f, eerste lid, Nbw.

²⁴ Artikel 19g, eerste lid, Nbw.

²⁵ Dwingende reden van groot openbaar belang (art. 6 Habitatrictlijn) met inbegrip van redenen van sociale of economische aard (zie artikel 19g, tweede lid, Nbw). Maar in geval van prioritaire habitats of prioritaire soorten zijn de argumenten beperkt tot die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid, of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang (zie artikel 19g, derde lid, Nbw).

een groter gebied. In het MER kunnen dus meer locatiealternatieven voor compensatie in beschouwing worden genomen.

Aanvullende informatie voor een passende beoordeling op grond van de Vogelrichtlijn (VR)

Algemeen

De aangewezen VR-gebieden en aanwijzingsbesluiten zijn te vinden op de website van het Ministerie van LNV: www.minlnv.nl/thema/groen/natuur. De kaarten (bijlage 2) geven een landelijk overzicht maar zijn niet bruikbaar voor de precieze begrenzing. Deze is wel digitaal beschikbaar (shape-files) bij het Expertisecentrum LNV (0318-822500). VR-gebieden zijn aangewezen op grond van twee hoofdgroepen. *Broedvogels*: het landelijk belang voor soorten die genoemd zijn in Bijlage I van de Vogelrichtlijn (vijf beste broedgebieden gerangschikt naar procentueel aandeel in de landelijke populatiegrootte). *Waternvogels*: trekkende watervogels wanneer zich tenminste 1% van de biogeografische populatie in een gebied ophoudt. Artikel 4, lid 4 verplicht tot het nemen van passende maatregelen ter voorkoming van verslechtering van de leefgebieden van de soorten waarvoor een VR-gebied is aangewezen, de 'kwalificerende soorten'²⁶. Per VR-gebied zijn voor de vaststelling van de begrenzing daarnaast ook gegevens van 'begrenzingsoorten' meegewogen²⁷, die waarschijnlijk onder hetzelfde beschermingsregime vallen.

Milieugevolgen

Voor elke kwalificerende soort en begrenzingssoort moet worden aangegeven:

- verandering in het aantal paren en/of individuen;
- verandering in het oppervlakte leefgebied, wanneer relevant aangeven per functie (broeden, foerageren, slapen);
- in hoeverre sprake is van *significante gevolgen* tijdens en na de ingreep.

Het wel of niet optreden van significante gevolgen is dé cruciale discussie bij de beoordeling van milieugevolgen in of nabij VR-gebieden. Dit zijn de effecten die de instandhoudingdoelstelling aantasten van de soorten waarvoor een VR-gebied is aangewezen. Het vaststellen en beoordelen daarvan vergt veel kennis van de ecologie van de betreffende soort(en). De volgende toetsonderwerpen bieden daarbij houvast²⁸:

- habitatkeus van de betreffende soort(en);
- functie van het gebied voor de betreffende soort(en);
- verstoring- en vluchtafstanden;
- aantallen en zo nauwkeurig mogelijke verspreiding (bijv. broed- en slaappleaatsen);
- wijze van verstoring (bijv. lichthinder op nachttactieve watervogels, grondwater-onttrekking op moerasvogels);
- relatie met andere initiatieven die effect hebben op het gebied (cumulatie).

Om concreet met het begrip significantie te kunnen werken kan, in afwachting van een verdere juridische invulling, de eventuele vermindering van aantal vogels worden weergegeven door bijvoorbeeld een 5-procents-grens; een lagere grens is in de praktijk vaak niet werkbaar. Een afname van het gemiddeld seizoensmaximum van bijvoorbeeld de kleine zwaan ter plekke van >5%

²⁶ Zie nota van Antwoord Vogelrichtlijn, deel 1, Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij, 23-2-2000.

²⁷ Zie nota van Antwoord Vogelrichtlijn, deel 1, Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij, 23-2-2000.

²⁸ Aangevuld naar "Wie is er bang voor de Korenwolf? Bestuurlijk juridische Kaderreeks 2003, uitgave Rijkswaterstaat

van de lokale populatie zou dan kunnen worden beschouwd als significant. Deze benadering is echter onderwerp van discussie. Het is mogelijk dat de verschillende fasen van een plan moeten worden getoetst als de aard van de ingreep een verschillend effect kan hebben.

Elke ingreep dient in combinatie met andere activiteiten (cumulatie) te worden getoetst. Dat geldt ook voor kleine projecten die op zichzelf niet tot significante gevolgen leiden maar door cumulatie wel in significante gevolgen kunnen resulteren. De initiatiefnemer dient wanneer verschillende concrete plannen in/langs een VR-gebied spelen aan te tonen dat ook door cumulatie er geen significante gevolgen aan de orde zijn.

Gebiedsbescherming volgens het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) en de Nota Ruimte (binnenkort vastgesteld Rijksbeleid)

Indien de EHS wordt beïnvloed door de voorgenomen activiteit of de alternatieven zal duidelijk moeten worden of er sprake is van bruto of netto EHS. Bruto EHS is nog niet begrensd en netto EHS is al wel begrensd. De provincie is verantwoordelijk voor de begrenzing. Op dat moment is er sprake van een PEHS. Op 1 januari 2003 was 10% van de totale Nederlandse EHS nog bruto-EHS.

Voor wat betreft het SGR en de daaruit voortvloeiende EHS is het Rijk daaraan gebonden. Indien er sprake is van een PEHS, dan moet er altijd gevraagd worden naar de verplichtingen die daaruit voortvloeien en wie zich daaraan moeten houden (alleen de provincie of alle lagere overheden).

Richtlijn op grond van netto EHS

1. Welke belangrijke gevolgen kunnen er optreden voor de te behouden kenmerken en waarden binnen en in de nabijheid van dit gebied²⁹?
2. Zijn er reële alternatieven?
3. Is er sprake van redenen van groot openbaar belang³⁰ die deze aantasting rechtvaardigt?
4. Indien dat het geval is, welke compensatie wordt dan geboden voor het verloren gaan van de wezenlijke kenmerken en waarden?
5. In het SGR worden richtlijnen gegeven voor compensatie (zie hieronder).

Richtlijn op grond van bruto EHS (niet begrensd)

Is er sprake van onomkeerbare effecten waardoor de ontwikkelingsmogelijkheden van deze nieuwe natuurgebieden wezenlijk worden aangetast?

Eisen aan compensatie op grond van het SGR

1. In beginsel geen netto verlies aan waarden wat betreft areaal en kwaliteit.
2. Compensatie nabij het gebied, onder de voorwaarde dat een duurzame situatie ontstaat.
3. Indien fysieke compensatie onmogelijk is, dan compensatie door realisering van kwalitatief gelijkwaardige waarden.
4. Indien fysieke compensatie of compensatie door realisering van kwalitatief gelijkwaardige waarden door overmacht onmogelijk is, wordt financiële

²⁹ Wezenlijke kenmerken en waarden moeten per gebied worden gespecificeerd. Daarbij kan het gaan om: bodemopbouw, -structuur en reliëf; de waterhuishouding; natuurlijke processen; de kwaliteit van bodem, water en lucht; sedimentatie en -erosieprocessen; rust, stilte en openheid; de landschapsstructuur en; gebiedsspecifieke plant- en diersoorten.

³⁰ Redenen van groot openbaar belang; Op basis van een afweging tussen het te beschermen belang en het met het plan of project gemoeide belang wordt al dan niet toestemming verleend. Wordt een plan of project na afweging van belangen toch toegestaan, dan moet voordat het plan of project wordt uitgevoerd een besluit worden genomen over compenserende maatregelen.

- compensatie geboden die ten goede komt aan natuur. Onder overmacht wordt ook verstaan de dreiging van ernstige vertraging van de procedure.
5. Het tijdstip van het besluit over de ingreep is ook het tijdstip waarop helderheid wordt gegeven over aard, wijze en tijdstip van compensatie.
 6. Het tijdstip van daadwerkelijke compensatie is gerelateerd aan het tijdstip van ingreep.
 7. Een indicatie wanneer de compensatie geregeld is.

Het beginsel dat compensatie nabij het verloren gebied moet worden gerealiseerd **kan** ruimer worden ingevuld. Compensatie moet daar worden gerealiseerd waar het optimaal bijdraagt aan het instandhouden van (een) populatie(s). Het merendeel van de populaties van diersoorten in Nederland leeft in een netwerk van grotere en kleinere gebieden die met elkaar zijn verbonden in een zogenaamde netwerkpopulatie. Dit betekent dat uitbreiding van een klein gebied of verbetering van de ecologische verbindingen tussen de gebieden wel eens meer kan bijdragen aan het doel van compensatie dan uitbreiding van een groter gebied. In het MER kunnen dus meer locatiealternatieven voor compensatie in beschouwing worden genomen.

Aspecten die aan bod moeten komen bij Natuurontwikkeling waaronder Ecologische Verbindingszones (EVZ's) bijvoorbeeld voor compensatie

In geval van te ontwikkelen EVZ dient in het MER beschreven te worden:

1. type (droog/nat), doel en functie van de EVZ (onder andere lokaal/ regionaal belang), verbinding van welke gebieden en beschrijving van de bestaande natuurdoeltypen in de te verbinden gebieden;
2. welke doelsoorten en de ecologische eisen van deze soorten aan de EVZ;
3. lengte, breedte, configuratie van lijnvormige en vlakvormige elementen (steunpunten);
4. knelpunten (barrières) en mitigerende maatregelen om deze op te heffen.

In geval van de mogelijke aanleg van nieuwe natuurgebieden (natuurontwikkeling) dient in het MER beschreven te worden:

1. locatie, omvang en ligging ten opzichte van, en verbinding met omliggende natuurgebieden;
2. te realiseren natuurdoeltype(n);
3. randvoorwaarden voor de realisering van deze natuurdoeltypen zoals benoemd in het Handboek Natuurdoeltypen (LNV, 2001);
4. beoogde functie van het nieuwe natuurgebied voor het voortbestaan van doelsoorten in aangrenzende natuurgebieden;
5. kans op realisatie (middelen en mogelijkheid tot verwerving).

Zo gauw de Nota Ruimte in werking is getreden, zal ook op grond van het Rijks RO-beleid doorwerking plaatsvinden van de EHS en de daaruit voortvloeiende verplichtingen. De verplichtingen die voortvloeien uit het SGR en de Nota Ruimte zijn minder hard, dan de wettelijke verplichtingen met betrekking tot de gebiedsbescherming zoals vastgelegd in de nieuwe Natuurbeschermingswet.

Vogelrichtlijngebieden

IJSSEL

De IJssel is als geheel aangewezen als Vogelrichtlijngebied (Besluit Staatssecretaris LNV, 24 maart 2000; nummer besluit N/2000/302). Het IJsseldal nabij Zwolle valt nagenoeg geheel binnen de PEHS.

Provincie: Gelderland, Overijssel; *Gemeente:* Angerlo, Arnhem, Brummen, Deventer, Doesburg, Epe, Gorssel, Heerde, Hatten, Ijsselmuiden, Kampen, Olst, Rheden, Steenderen, Voorst, Westervoort, Wijhe, Zutphen, Zwolle

Korte karakteristiek: De beschermde delen van de IJssel bestaan uit grote delen van het winterbed: open water, moerassen en graslanden. In het gebied komen belangrijke habitattypen voor als stroomdalgrasland, Glanshaverhooilanden, Rivierfontein-kruidvegetaties, wilgenvloedbossen en hardhoutooibossen. Het gebied is van groot belang voor water- en moerasvogels, waaronder veel grasetende ganzen en eenden.

Oppervlakte: 6412 ha

Kwalificerende soorten:

- Kwartelkoning (broedend)
- IJsvogel (broedend)
- Kleine zwaan
- Wilde zwaan
- Kolgans
- Smient
- Slobeend
- Meerkoet
- Grutto
- Reuzenster

Overige relevante soorten:

- Aalscholver (broedend)
- Porseleinhoen (broedend)
- Zwarte stern (broedend)
- Fuut
- Aalscholver
- Kleine zilverreiger
- Lepelaar
- Grauwe gans
- Krakeend
- Wintertaling
- Wilde eend
- Pijlstaart
- Tafeleend
- Kuifeend
- Nonnetje
- Grote zaagbek
- Visarend
- Slechtvalk
- Scholekster
- Kievit
- Wulp
- Tureluur

ZWARTE WATER EN OVERIJSSELSE VECHT

Delen van het Zwarte Water en de Overijsselse Vecht zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebied (Besluit Staatssecretaris LNV, 24 maart 2000; nummer besluit N/2000/308). Het deel nabij Zwolle valt geheel binnen de PEHS.

Provincie: Overijssel; *Gemeente:* Zwartwaterland, Zwolle

Korte karakteristiek: Het gebied bestaat uit grote delen van het winterbed van beide rivieren: open water, moerassen en graslanden.

Oppervlakte: 1427 ha

Kwalificerende soorten:

- Kleine zwaan
- Kolgans

Overige relevante soorten:

- Roerdomp (broedend)
- Porseleinhoen (broedend)
- Kwartelkoning (broedend)
- Zwarte stern (broedend)
- Grote Karekiet (broedend)
- Smient
- Pijlstaart
- Slobeend
- Meerkoet
- Grutto

Habitatrichtlijngebieden

IJSSELUITERWAARDEN

Delen van de IJsseluiterwaarden nabij Zwolle zijn in 2003 aangemeld als Habitatrichtlijngebied. Deze aanmelding maakt deel uit van een groter aantal gebieden langs de IJssel. Deze gebieden zijn ruimtelijk niet met elkaar verbonden. Nabij Zwolle gaat het om het Zalkerbosch (westoever IJssel) en de Vreugderijker Waard (oostoever IJssel).

Natura 2000 nummer: NL2003022, gebied 100

Oppervlakte: 1538 ha (geldt voor alle gebieden gezamenlijk, dus niet alleen voor Zalkerbosch en Vreugderijker Waard)

Belangrijkste gebied voor: *Habitatype*:

- 3260 Submontane en laagland rivieren met vegetaties behorend tot de Verbonden van Vlottende waterranonkel en/of Sterrekroos-Waterranonkel (Ranunculion fluitantis en Callitriche-Batrachion); Waterlelie-verbond (Nymphaeion)
- 6120 *Kalkminnend grasland op dorre zandbodem
- 6510 Laaggelegen schraal hooiland met Grote vossenstaart en/of Grote pimpernel (Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis)
- 91E0 *Alluviale bossen met Zwarte els (Alnus glutinosa) en Es (Fraxinus excelsior) (Alno-Padion, Alnion incanae, Salicion albae)
- 91F0 Gemengde bossen langs grote rivieren met Zomereik (Quercus robur), Steeliep (Ulmus laevis), en Es (Fraxinus excelsior of Fraxinus angustifolia (Ulmion minoris)

Verder aangemeld voor: *Habitatype*:

- 3270 Rivieren met slikoevers met vegetaties behorend tot de Rivierganzenvoet-associatie en/of het Moerasandijvieverbond (Chenopodietum rubri p.p. en Bidention p.p)
- 6430 Voedselrijke zoomvormende ruigten van het laagland, en van de montane en alpiene zones

Soort:

- 1134 Bittervoorn
- 1145 Grote modderkruiper
- 1149 Kleine modderkruiper
- 1163 Rivierdonderpad
- 1166 Kamsalamander
- *Habitattypen en soorten die in de bijlagen van de Habitatrichtlijn als prioritair zijn aangemerkt*

ZWARTE WATER EN OVERIJSSELSE VECHT

Delen van het Zwarte Water en de Overijsselse Vecht nabij Zwolle zijn aangemeld als Habitatrichtlijngebied. De begrenzing van het deel van de Overijsselse Vecht is iets ruimer dan de nagenoeg samenvallende begrenzing van het Vogelrichtlijngebied.

Habitatrichtlijngebied: Zwarte Water

Natura 2000 nummer: NL1000005

Oppervlakte: 1107 ha

Belangrijkste gebied voor: *Habitatype*:

- 6510 Laaggelegen schraal hooiland met Grote vossenstaart en/of Grote pimpernel (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)
- 91F0 Gemengde bossen langs grote rivieren met Zomereik (*Quercus robur*), Steeliep (*Ulmus laevis*), en Es (*Fraxinus excelsior* of *Fraxinus angustifolia*) (*Ulmus minoris*)

Verder aangemeld voor: *Habitatype*:

- 3150 Van nature eutrofe meren met vegetaties van het Verbond van grote fonteinkruiden of het Kikkerbeet-verbond (*Magnopotamion* of *Hydrocharition*)
- 6430 Voedselrijke zoomvormende ruigten van het laagland, en van de montane en alpiene zones

Soort:

- 1134 Bittervoorn
- 1149 Kleine modderkruiper

(Staats)natuurmonumenten

IJSSELUITERWAARDEN

De minister van LNV heeft op 8 augustus 1995 onder de noemer IJsseluiterwaarden een aantal gebieden in het IJsseldal nabij Zwolle aangewezen als Staatsnatuurmonument. Het gaat hierbij om de volgende gebieden:

Oldeneel: 12 hectare buitendijks gebied dat geheel ook onderdeel uitmaakt van het Vogelrichtlijngebied IJssel. Het aansluitende binnendijkse deel van dit gebied (geen Staatsnatuurmonument) maakt wel deel uit van de PEHS.

Windesheim: 99 hectare binnen- en buitendijks gebied. Het buitendijkse deel hiervan ligt geheel binnen het Vogelrichtlijngebied IJssel; het binnendijkse deel in zijn geheel niet. Dit binnendijkse deel is wel opgenomen in de PEHS. Zalk-Wilsum (deelgebied Bentinckwellen): 35 hectare geheel gelegen binnen Vogelrichtlijngebied IJssel/ Habitatrichtlijngebied Zalkerbosch.

ZWARTE WATER/OVERIJSSELSE VECHT

De Minister van LenV heeft op 22 december 1986 het gebied 'Kievitsbloemterreinen onder Hasselt en Zwolle' een gebied van circa 41 hectare buitendijksgebied ten oosten van het Zwarte Water/Overijsselse Vecht aangewezen als Staatsnatuurmonument. Dit gebied valt geheel binnen de Vogelrichtlijn-/Habitatrichtlijngebieden Zwarte Water/Overijsselse Vecht.

De Staatssecretaris van CRM heeft in 1980 een aantal terreinen (oppervlakte niet bekend) in hetzelfde gebied aangewezen als natuurmonument.

Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (PEHS)

In aanvulling op/ afwijking van de aanwijzingen en aanmeldingen als Vogelrichtlijngebieden, Habitatrichtlijngebieden en (Staats)natuurmonumenten zijn een aantal gebieden opgenomen in de PEHS.

IJSSEL

Langs de IJssel gaat het hierbij vooral om het (volledige?) natuurgebied bij Oldeneel (binnen- en buitendijks) en 'Havezathe Huis Windesheim' bij Windesheim. Aansluitend hierop is er een provinciale ecologische verbindingszone gepland tussen het laatst genoemde gebied en landgoed Den Alerdinck bij Laag Zuthem.

ZWARTE WATER/OVERIJSSELSE VECHT

De PEHS is langs het Zwarte Water en de Overijsselse Vecht op verschillende plaatsen ruimer begrensd dan de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden langs beide rivieren. Dit is met name opvallend langs de Vecht ten oosten van de spoorbrug over de Vecht.

Advies van de Commissie m.e.r. over reikwijdte en detailniveau van de Strategische Milieubeoordeling Structuurplan Zwolle

De gemeente Zwolle wil een nieuw structuurplan vaststellen ter vervanging van het plan uit 1996. Het plan moet onder meer voorzien in de bouw van 6000 nieuwe woningen en 60 ha nieuw bedrijventerrein.

Ter onderbouwing van de besluitvorming over het structuurplan wordt een strategische milieubeoordeling uitgevoerd.

ISBN 90-421-1489-4