

**TOETSINGSADVIES OVER HET MILIEUEFFECTRAPPORT UITBREIDING
LEEWARDEN ZUID**

29 MEI 2001

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
2. HET MER ALS BASIS VOOR DE LANGE TERMIJN ONTWIKKELING VAN LEEWARDEN-ZUID.....	3
2.1 Algemeen	3
2.2 Aanbevelingen bij de vaststelling van het Ontwikkelingsplan	3
2.2.1 Woondichtheden.....	3
2.2.2 Gefaseerde ontwikkeling deelgebieden	4
2.2.3 Ontsluiting.....	5
2.2.4 Hydrologie en watertoets.....	5
2.2.5 Sociale veiligheid.....	6
2.3 Aanbevelingen bij de uitwerking in concrete deelplannen.....	6
2.3.1 Duurzame stedenbouw en duurzaam bouwen.....	6
2.3.2 Ecologische waarden.....	6
3. HET MER EN HET BESLUIT TOT OPHOGEN VAN GRONDEN VOOR PLANFASE TECHUM	7
3.1 Algemeen	7
3.1.1 Fasering.....	7
3.1.2 Duurzaam bouwen.....	8

1. INLEIDING

De gemeente Leeuwarden heeft het voornemen op de locatie Leeuwarden-Zuid woningbouw- en bedrijventerreinlocaties te ontwikkelen. De ontwikkeling zal in fasen plaatsvinden en zich uitstrekken over een periode van meer dan 30 jaar. De totale omvang van het gebied bedraagt ca. 900 ha. De exacte omvang van het aantal te realiseren woningen ligt niet vast, maar zal tussen de 1500 en 8000 woningen liggen. Daarnaast zal tussen de 50 en 300 ha netto bedrijventerreinen gerealiseerd gaan worden. Besluiten over de inrichting van het gebied zullen worden vastgelegd in meerdere bestemmingsplannen, die op verschillende momenten in procedure gebracht gaan worden.

Het onderhavige MER geeft de informatie om een overkoepelend strategisch kader vast te leggen voor meerdere in de toekomst uit te werken bestemmingsplannen voor deelgebieden. Het heeft betrekking op het gehele plangebied. Het overkoepeld kader is echter op dit moment nog niet vastgelegd voor het gehele plangebied. Het kader beperkt zich tot het zuidoostelijke deel van het plangebied en is beschreven in het Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid. Het Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid is geen formeel besluit op basis van de WRO.

Tegelijkertijd moet het MER als basis kunnen dienen voor het eerste formele besluit waaraan het MER is gekoppeld, namelijk het verzoek ex artikel 19 lid 1 van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO), inhoudend een verzoek voor vrijstelling van het bestemmingsplan om de ophoging van gronden voor de planfase Techum mogelijk te maken.

Bij brief van 21 maart 2001 heeft het College van Burgemeester en Wethouders van de Gemeente Leeuwarden de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over het opgestelde milieueffectrapport (MER). Het MER is op 21 maart 2001 ter inzage gelegd¹, tegelijk met het verzoek ex artikel 19 lid 1 WRO en het Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid.

Het advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.² De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen³, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. In dit advies verwijst de Commissie naar een reactie wanneer deze naar haar oordeel:

- informatie bevat over een essentiële tekortkoming in het MER, waarvoor de Commissie adviseert een aanvulling op het MER op te stellen alvorens de besluitvorming doorgang kan vinden;
- informatie bevat over de inhoud van het MER die van belang is voor de besluitvorming en waarover zij een aanbeveling doet in het advies;

¹ Zie bijlage 2.

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

³ Zie bijlage 4 voor een lijst hiervan.

Op grond van artikel 7.26, lid 1 van de Wm toetst de Commissie:

- aan de richtlijnen van het MER⁴, zoals vastgesteld op 11 september 2000;
- op eventuele onjuistheden⁵;
- aan de wettelijke regels voor de inhoud van een MER⁶.

Bij dit project heeft de Commissie op twee niveaus zich een oordeel gevormd over de inhoud van het MER. Allereerst heeft de Commissie beoordeeld in hoeverre het MER voldoende basis biedt voor het formuleren van een lange termijn ontwikkeling van Leeuwarden-Zuid, die als basis kan dienen voor toekomstige uitwerking van formele besluiten voor deelgebieden. Aangezien er op dit moment geen formeel besluit conform de WRO wordt genomen over deze lange termijn ontwikkeling, kan de Commissie geen definitief oordeel geven over de vraag of de essentiële informatie voor het te nemen besluit aanwezig. Dit zal zij pas doen op het moment dat bestemmingsplannen voor deelgebieden in procedure worden gebracht. Wel geeft het advies aandachtspunten waarmee rekening gehouden zou moeten worden bij het vaststellen van het Ontwikkelingsplan dan wel bij de uitwerking van plannen voor deelgebieden.

Daarnaast moet het MER de informatie leveren voor een zeer concrete activiteit, het eerste formele besluit, te weten het besluit over het verzoek ex artikel 19 lid WRO, dat betrekking heeft op ophoging van gronden ten behoeve van de planfase Techum. De Commissie spreekt in dit advies wel een definitief oordeel uit over de aanwezigheid van de essentiële informatie om dit besluit te kunnen nemen.

⁴ Wm, artikel 7.23, lid 2.

⁵ Wm, artikel 7.23, lid 2.

⁶ Wm, artikel 7.10

2. HET MER ALS BASIS VOOR DE LANGE TERMIJN ONTWIKKELING VAN LEEUWARDEN-ZUID

2.1 Algemeen

De Gemeente Leeuwarden heeft er voor gekozen om op dit moment een m.e.r. procedure op te starten ter ondersteuning van de lange termijn ontwikkeling van Leeuwarden-Zuid. Het gekozen tijdstip en de omvang van het plangebied maken het mogelijk om ondersteund met m.e.r., een integraal plan te ontwikkelen voor het gebied. De Commissie heeft waardering voor deze keuze en voor de wijze waarop in het MER is omgegaan met de onzekerheden, die verbonden zijn aan de wens om een flexibele lange termijn ontwikkeling mogelijk te maken.

Voor elk van de vier scenario's met een oplopend aantal te realiseren woningen en oppervlakten bedrijventerrein, is in het MER op een actieve wijze een zelfstandig meest milieuvriendelijke alternatief (mma) ontwikkeld. Op basis hiervan is daarnaast een doorgroeiscenario ontwikkelend, uitgaande van de gefaseerde ontwikkeling naar uiteindelijk 6500 woningen. Bij de ontwikkeling van de meeste milieuvriendelijke alternatieven voor de verschillende scenario's en voor het doorgroeiscenario is rekening gehouden met de bestaande gevoeligheden en potenties van het gebied. Door deze gevoeligheden en potenties op kaart aan te geven, wordt een duidelijk ruimtelijk kader geboden. Duidelijk wordt gemaakt op welke manier in een gefaseerde ontwikkeling het gebruik van de meest gevoelige gebieden zo lang mogelijk kan worden uitgesteld.

De gevolgde aanpak heeft geleid tot een toegankelijk, goed leesbaar MER. De informatie uit het MER kan naar het oordeel van de Commissie als basis dienen voor de verdere uitwerking van deelplannen voor het gebied Leeuwarden-Zuid. De Commissie kan op dit moment nog geen oordeel uitspreken over de vraag in hoeverre het MER de essentiële informatie bevat voor formele besluiten over het totale gebied, omdat zij de inhoud van deze in de toekomst te nemen besluiten niet kent. Bij de feitelijke besluitvorming over deze deelplannen zal expliciet moeten worden aangegeven, hoe het deelplan zich verhoudt tot de meest milieuvriendelijke alternatieven zoals beschreven in het MER en het Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid. Afwijkingen moeten worden gemotiveerd en daarbij zullen de verschillen in milieueffecten moeten worden aangegeven. De Commissie wijst er op dat zij te zijner tijd in de gelegenheid gesteld dient te worden om de inhoud van de deelplannen te toetsen aan de inhoud van het onderhavige MER en eventuele aanvullende informatie.

2.2 Aanbevelingen bij de vaststelling van het Ontwikkelingsplan

2.2.1 Woondichtheden

De mma's voor de verschillende scenario's uit het MER blijken, volgens mondelinge informatie van de Gemeente Leeuwarden, gebaseerd te zijn op gemiddelde woondichtheden van 25 tot 30 woningen per ha. Deze dichtheden leiden er toe dat in de scenario's 3 en 4 het waardevolle ecologische gebied in het

zuidoosten wordt aangetast c.q. verloren gaat. Door te bouwen in hogere dichtheden zou dit gebied in principe geheel of gedeeltelijk gespaard kunnen worden. Bij de ontwikkeling van een mma voor deze scenario's was dit in principe een optie.

Uit het Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid blijkt dat het uiteindelijke plan uitgaat van ca 6000 woningen met een differentiatie in dichtheden. In de zogenaamde knopen wordt uitgegaan van dichtheden van 30 tot 40 woningen per ha en daarbuiten (met name in het zuidoosten) van zeer lage dichtheden. Het plan geeft aan met deze differentiatie een betere aansluiting wordt bereikt bij het door Gemeente Leeuwarden gewenste kwalitatief hoogwaardige woonmilieu. De Commissie acht alternatieven met nog hogere dichtheden dan 30 tot 40 woningen per ha. in de knopen inderdaad niet reëel. Het situeren van meer knopen in Goutumer Nieuwland, is naar de mening van de Commissie wel een reële optie, die vanuit milieuoptiek voordelen biedt.

- De Commissie adviseert om bij het vaststellen van het Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid informatie te geven over de mogelijkheden om extra knopen te situeren in het Goutumer Nieuwland, waardoor het zuid-oostelijke deel van het plangebied ontzien kan worden.

2.2.2

Gefaseerde ontwikkeling deelgebieden

Het MER geeft in Hoofdstuk 8 een beschrijving van het meest milieuvriendelijke planalternatief (uitgaande van realisatie van 6500 woningen) met daarbij informatie over de mogelijkheden om de zelfstandige mma's uit scenario 1, 2 en 3 door te laten groeien naar dit planalternatief. Daarbij wordt o.a. aangegeven wanneer en op welke wijze groene verbindingzones, bufferzones en een stadspark zou kunnen worden gerealiseerd.

Het Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid gaat eveneens uit van gefaseerde ontwikkeling van deelgebieden. Het geeft aan dat het plan zo ontwikkeld zal worden, dat het gerealiseerde stadsdeel in iedere fase een 'af' karakter heeft (pag. 43 Ontwikkelingsplan). Uit de plankaart behorend bij het Ontwikkelingsplan is echter niet te herleiden op welke wijze afgeronde deelgebieden door bufferzones gecreëerd gaan worden⁷.

Uit de informatie in het Ontwikkelingsplan blijkt dat de fasering, zoals beschreven in het MER, in het plan niet wordt overgenomen. In het plan wordt aangegeven dat gestart wordt in een band rond Goutum, terwijl het MER de 1^e fase situeert in Goutumer Nieuwland. Geen informatie wordt gegeven over het verschil in milieueffecten bij deze gewijzigde fasering.

- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over het Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid aan te geven welke concrete randvoorwaarden gelden om te komen tot een afgeronde ontwikkeling van deelgebieden.
- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over het Ontwikkelingsplan te motiveren waarom in het plan wordt afgeweken van de fasering uit het MER en tot welke milieueffecten dit leidt.

⁷ Zie ook de inspraakreactie van de 'Vereniging Dorpsbelang Goutum (bijlage 4, nr. 39), die in haar reactie aangeeft dat informatie ontbreekt over de maatregelen die worden genomen om er voor te zorgen dat het plan in elke fase 'af' moet zijn.

2.2.3

Ontsluiting

Het MER geeft een goede beschrijving van de verkeers- en vervoerproblematiek. De gehanteerde prognoses zijn reëel. Voorwaarde voor realisatie van scenario 3 en scenario 4 is de realisatie van de 'de Haak', de doortrekking van de N31. Het MER geeft geen concrete informatie over de termijn waarop deze doortrekking plaats zal vinden. Het doortrekken van de N31 is niet als voorname opgenomen in het Meerjarenplan Infrastructuur en Transport (MIT). Daarmee blijft onduidelijk wat het realiteitsgehalte is van de scenario's 3 en 4. Uit mondelinge informatie van de gemeente Leeuwarden heeft de Commissie inmiddels begrepen dat realisatie van de Haak zal plaatsvinden met behulp van ICES-gelden en is voorzien in 2006/2007.

Het MER geeft aan dat bij realisatie van Leeuwarden-Zuid de intensiteit/capaciteit (I/C) verhouding op het wegvak Drachtsterbrug toeneemt tot 2.3 in scenario 4. Dit betekent dus dat de capaciteit van dit wegvak ontoereikend zal zijn om de toename van het verkeer op te vangen. Dit zal leiden tot ongewenst sluipverkeer.

- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over het Ontwikkelingsplan aan te geven op welke wijze bij een gefaseerde ontwikkeling maatregelen worden getroffen om sluipverkeer als gevolg van onvoldoende capaciteit van de Drachtsterbrug te voorkomen.

2.2.4

Hydrologie en watertoets

Het MER gaat niet in op de hydrologische relatie van het plangebied met de omliggende gebieden zoals de Hempensermeerpolder, die deel uitmaakt van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In een tussentijdse mededeling heeft de gemeente Leeuwarden aangegeven dat zij verwacht dat door de peilverhoging de kwel in omliggende gebieden licht zal toenemen en qua reikwijdte beperkt zal zijn. Welke effecten optreden op de samenstelling van het grondwater (verdringing brak/zout grondwater door zoet grondwater) is niet bekend. Daarnaast moet de reikwijdte van mogelijke effecten nog onderbouwd worden met gegevens.

- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over het Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid op basis van een hydrologische analyse aan te geven of en in welke mate het voornemen nadelige effecten heeft op de hydrologie van de Hempensermeerpolder en zonodig op basis daarvan randvoorwaarden in overweging te nemen waarbinnen de verdere uitwerking kan plaatsvinden.

Recent is duidelijk geworden dat bij de besluiten over functiewijziging, zoals het aanwijzen van verstedelijkingslocaties, ingegaan moet worden op de consequenties van functiewijziging voor het waterbergingsysteem⁸.

- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over het Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid informatie te geven over de invloed op het waterbergend vermogen van het gebied en de mogelijkheden om negatieve beïnvloeding te voorkomen.

⁸ Zie ook 'De Waterparagraaf, Handreiking water in bestemmingsplannen; RPD, november 2000.

2.2.5 Sociale veiligheid

In de nieuwe wijken wordt een groene dooradering voorgesteld met zones van ca. 100 m breed. Het MER geeft geen informatie over de sociale (on)veiligheid van deze zones. Dergelijke brede zones kunnen leiden tot sociale onveiligheid op punten waar zone en fiets-en wandelpaden elkaar kruisen. Weliswaar zal dit punt bij de verdere uitwerking aan de orde komen, maar de keuze op het niveau van een ontwikkelingsplan is sterk bepalend.

- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over het Ontwikkelingsplan nadere maatregelen aan te geven om onveilige situaties in groenzones te voorkomen.

2.3 Aanbevelingen bij de uitwerking in concrete deelplannen

2.3.1 Duurzame stedenbouw en duurzaam bouwen

Bij alle 4 scenario's uit het MER zijn dezelfde, ambitieuze, uitgangspunten voor duurzame stedenbouw en duurzaam bouwen beschreven. Het MER maakt niet duidelijk hoe deze ambities concreet uitgewerkt worden per scenario en welke consequenties dit kan hebben voor de gefaseerde ontwikkeling van het plan. Met name de wijze waarop de energievoorziening gaat plaatsvinden, kan ruimtelijke consequenties hebben. De optimale energievoorziening voor bijvoorbeeld 1500 woningen (scenario 1 als eindfase) is waarschijnlijk een andere dan voor de energievoorziening voor 1500 als eerste stap in een doorgroei naar 4500 of 6000 woningen (scenario 2 en 3).

De Commissie onderkent dat het op dit moment niet goed mogelijk is om ambities te vertalen in concrete maatregelen, aangezien de ontwikkelingen op het gebied van duurzaam bouwen zeer snel gaan. Bij de verdere uitwerking van deelplannen zal te zijner tijd deze concrete informatie gegeven moeten worden.

- De Commissie adviseert om bij de uitwerking in deelplannen aan te geven hoe de concrete maatregelen zich verhouden tot het ambitieniveau voor duurzame stedenbouw en duurzaam bouwen, zoals beschreven in het MER.

2.3.2 Ecologische waarden

Het MER geeft op de kaart met Gevoeligheden (pag 51) aan dat in het zuidoosten van het plangebied zich waardevol tot zeer waardevol weidevogelgebied bevindt evenals waardevol gebied voor vegetatie. Uit de Floristische Inventarisatie Leeuwarden-Zuid (uit literatuurlijst MER) maakt de Commissie op dat er inderdaad waardevolle vegetaties in dit gebied voorkomen, gerelateerd aan zoute kwel.. Deze zilt/brakke hydrologische omstandigheden zover landinwaarts vertegenwoordigen een (potentiële) waarde. Tussentijds heeft de Gemeente Leeuwarden bevestigd dat het voorkomen van Zilte Rus op enkele plaatsen in het gebied mogelijk wijst op het voorkomen van zilte kwel.

In de scenario's 3 en 4 wordt in dit zuid-oostelijke gebied het waterpeil verhoogd. Het MER geeft niet aan wat de invloed hiervan is op het voorkomen van zoute kwel en daarmee over het effect op waardevolle vegetaties. Verwacht mag worden dat door het opzetten van het peil in het zuid-oostelijke gebied

deze vegetatie gaat verdwijnen. Dit is bevestigd in een tussentijdse mededeling van de gemeente Leeuwarden

- De Commissie adviseert om bij de verdere planuitwerking op basis van een hydrologische analyse na te gaan of maatregelen mogelijk zijn om zoutminnende waardevolle vegetaties te behouden.

3. HET MER EN HET BESLUIT TOT OPHOGEN VAN GRONDEN VOOR PLANFASE TECHUM

3.1 Algemeen

Het eerste formele besluit waarvoor dit MER de benodigde informatie dient te leveren, is het besluit over het verzoek ex artikel 19 lid 1 van de WRO, inhoudend het verzoek voor vrijstelling van het bestemmingsplan om de ophoging van gronden voor de planfase Techum mogelijk te maken. De Commissie is van oordeel dat in het MER **de essentiële informatie aanwezig** is, om het milieubelang volwaardig mee te kunnen laten wegen bij dit besluit.

Het MER geeft de benodigde informatie om deze activiteit te kunnen plaatsen in het grotere kader van de ontwikkeling van Leeuwarden-Zuid. Uit de gevoeligheidskaart blijkt dat er zich in het gebied cultuurhistorische elementen bevinden en er sprake is van waardevol gebied voor vegetatie. Het MER en het vrijstellingsverzoek geven aan dat de cultuurhistorische waarden (terpen) worden behouden door ze in te passen in het plan. Het vrijstellingsverzoek geeft geen informatie over het verlies aan waardevolle vegetatie en de manier waarop dit verlies beperkt kan worden. Aangezien er geen sprake is van vegetatie die op grond van EHS bescherming zou moeten krijgen, acht de Commissie dit geen essentiële tekortkoming. Het ontheffingsverzoek geeft aan welke uitgangspunten gelden ten aanzien van de geluidbelasting als gevolg van realisatie van de toekomstige ontsluitingsstructuur met indicatieve berekening van de geluidbelasting op woningen binnen de invloedssfeer van de Overijsselseweg. De Commissie acht deze informatie in dit stadium voldoende.

3.1.1 Fasering

Het MER geeft een goed inzicht in de manier waarop het gebied ruimtelijk in fasen- rekening houdend met het milieu- kan worden gerealiseerd. In het Ontwikkelingsplan wordt de in het MER gehanteerde fasering echter niet overgenomen. Aangegeven wordt dat in een eerste fase gestart wordt rond Goutum, hetgeen tot uiting komt in het plan om ten zuiden van Goutum op korte termijn te starten met het ophogen van gronden. Noch in het Ontwikkelingsplan noch in de Nota van Toelichting op dit plan noch in het vrijstellingsverzoek wordt aangegeven wat de milieugevolgen zijn van deze afwijkende fasering⁹.

⁹ Zie ook de inspraakreacties van de Vereniging Milieudefensie Leeuwarden (bijlage 4, nr. 46) en de Vereniging voor Dorpsbelang Goutum (bijlage 4, nr. 39), die beiden ingaan op de van het MER afwijkende volgorde van bebouwing.

- De Commissie adviseert om bij het besluit over het vrijstellingsverzoek de keuze om als eerste te starten met de planfase Techum toe te lichten en daarbij aan te geven welke verschillen in milieueffecten dit met zich meebrengt ten opzichte van de fasering in het MER.

3.1.2

Duurzaam bouwen

Het MER beschrijft de ambities op het punt van duurzaam bouwen, zoals het zo veel mogelijk werken met een gesloten grondbalans.

In de B&W-nota Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid wordt aangegeven dat een gesloten grondbalans waarschijnlijk niet mogelijk is omdat er te weinig zand van goede kwaliteit binnen het gebied voorhanden is.

Het vrijstellingsverzoek geeft geen informatie over de mate van inklinking van de bodem in het betreffende gebied en de te realiseren ontwateringsdiepte. Met deze informatie dient (de mate van) ophoging onderbouwd te worden. Op basis van de informatie uit het MER en de bodemkaart van het gebied is namelijk niet zonder meer te concluderen dat de bodem zettingsgevoelig is. Daarnaast wordt geen informatie gegeven over de wijze waarop de ophoging gaat plaatsvinden (integraal of partieel) en hoe dit past binnen de ambities voor duurzaam bouwen.

- De Commissie adviseert om bij het besluit over het vrijstellingsverzoek toe te lichten hoe het verzoek past binnen het ambitieniveau voor duurzaam bouwen uit het Ontwikkelingsplan en concrete informatie te geven over de wijze waarop de ophoging plaats gaat vinden.