

Structuurplan stadsrandzone Assen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

25 september 2008 / rapportnummer 1435-128

1. OORDEEL OVER HET MER

1.1 Voornemen

De gemeente Assen heeft een Structuurplan¹ stadsrandzone Assen - Korte-termijnvisie opgesteld. Aan de hand van een ruimtelijke analyse zijn in de Langetermijnvisie (tot 2030) vijf mogelijke locaties aangeduid voor stadsuitbreiding. In het Structuurplan kiest de gemeente welke van deze locaties op korte termijn (vóór 2020) in aanmerking komen voor de realisatie van woon- en werklocaties. De opgave bestaat uit:

- 4080 woningen in de bestaande stad (inbreiding) en buiten het bebouwde gebied;
- circa 85 hectare bedrijventerrein.

1.2 Procedure

Het bevoegde gezag in de m.e.r.-procedure, de gemeenteraad van Assen, heeft de Commissie m.e.r. gevraagd een toetsingsadvies uit te brengen over het milieueffectrapport (MER) Stadsrandzone Assen². Dit MER dient ter onderbouwing van de besluitvorming over het Structuurplan Stadsrandzone Assen dat met het MER ter visie is gelegd.

In de startnotitie en de opgestelde richtlijnen voor de inhoud van het MER wordt nog gesproken over twee stappen³ die gecombineerd worden in één MER. De gemeente heeft er voor gekozen om eerst de plan-m.e.r.-procedure af te ronden. Het deel van de richtlijnen dat betrekking heeft op het niveau van besluit-m.e.r., geldt voor de verdere besluitvorming bij ruimtelijke plannen (zoals bestemmingsplannen) waarin ontwikkelingen concreet worden vastgesteld.

1.3 Oordeel

Bij de toetsing is de Commissie nagegaan of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te kunnen geven bij het besluit over het Structuurplan. Zij heeft daarbij de wettelijke eisen en de door de gemeenteraad vastgestelde richtlijnen⁴ in beschouwing genomen. De gemeente kiest er voor de inspraakreacties niet door de Commissie mee te laten nemen. Deze heeft de Commissie dan ook niet bij haar beoordeling kunnen betrekken.

In het MER zijn de vijf bebouwingslocaties beschreven die in de Langetermijnvisie, aan de hand van een lagenbenadering (de groene mal), zijn overgebleven. Aan de hand van interactieve sessies heeft de gemeente samen met be-

¹ Aangezien in de stukken voor 1 juli 2008 ter visie zijn gelegd, betreft het hier een Structuurplan onder de oude WRO.

² Omdat het Structuurplan kaderstellend is voor m.e.r.-plichtige activiteiten (zoals beschreven in hoofdstuk 5 van het Structuurplan), is er sprake van een formele m.e.r.-plicht. Voor de werkwijze, samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens, zie bijlage 1.

³ Een combinatie van plan-m.e.r. en besluit-m.e.r.

⁴ De richtlijnen voor de inhoud van het MER, zoals die door het bevoegde gezag zijn vastgesteld, hebben betrekking op het niveau van plan- én besluit-m.e.r.

woners, betrokkenen en provincie bestaande waarden en de voorkeuren voor ontwikkeling bepaald. De voor- en nadelen van de locaties worden in het MER op een overzichtelijke en goed leesbare wijze beschreven. In het Structuurplan worden de locaties voor de korte termijn ingeperkt tot Kloosterveen III West en Zuid, Messchenveld II en Assen- Zuid.

Voor een tweetal punten is de Commissie van oordeel dat in het MER **niet alle essentiële informatie aanwezig is** om het milieu een volwaardige plaats te kunnen geven in de besluitvorming. In het MER ontbreekt:

- een beschrijving en onderbouwing van mogelijke gevolgen voor omliggende Natura 2000-gebieden. Significante negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-gebieden kunnen op basis van de informatie in het MER niet worden uitgesloten;
- inzicht in de capaciteit en knelpunten voor verkeer en daarmee de mogelijke noodzaak tot grootschalige verkeersaanpassingen. Daarnaast geeft de eindtabel een vertekend beeld van de berekende modal split percentages. Dit leidt tot een te positieve beoordeling van de locatie Assen-Zuid.

De mening van de Commissie wordt hieronder verder toegelicht. Vervolgens worden er enkele aanbevelingen gedaan voor het vervolgtraject.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL

2.1 Natura 2000

In de omgeving van Assen liggen meerdere bijzondere en wettelijk beschermde gebieden⁵ die onderdeel uitmaken van het Europese Natura 2000-netwerk. In 2004 is een Natuurscan opgesteld. Zoals het MER aangeeft⁶, is de Natuurscan niet voldoende actueel en compleet. Mogelijke effecten op de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden zijn (nog) niet uit te sluiten. Dit geldt in elk geval voor de locaties Kloosterveen III West en Zuid en Assen-Zuid.

De gemeente heeft laten weten dat op dit moment een habitattoets/ passende beoordeling wordt opgesteld. Deze zal beschikbaar zijn, voordat de bestemmingsplannen per locatie worden vastgesteld. De gemeente heeft de Commissie gevraagd niet hierop te wachten en haar advies over het MER voor het structuurplan uit te brengen.

- De Commissie wijst erop dat er in het huidige MER een habitattoets/ passende beoordeling opgenomen had moeten zijn⁷, voordat een definitieve locatiekeuze kan worden gemaakt. Zij adviseert de gemeente daarom een aanvulling op het MER te laten maken.

2.2 Verkeer en mobiliteit

De aard en omvang van huidige en toekomstige verkeersknelpunten wordt onvoldoende beschreven en inzichtelijk gemaakt. Ook wordt geen inzicht ge-

⁵ In de omgeving van Assen liggen de Natura 2000-gebieden: Fochteloërveen, Drentsche Aa en Witterveld.

⁶ In het MER staat beschreven (pagina 40) dat de Natuurscan 'geen compleet en actueel genoeg beeld geeft om besluiten op te kunnen baseren'.

⁷ Ook wettelijk gezien zoals beschreven in de Wet Milieubeheer, art 7.2a, lid 2.

geven in verkeersintensiteiten per vervoerswijze, draagvlak voor openbaar vervoer en doelstellingen op dit gebied. Hierdoor is het onzeker in hoeverre ingrepen voor het hoofdwegenstructuur en/of onderliggende wegennet noodzakelijk zijn om verkeersknelpunten op te lossen.

Per locatie zijn percentages berekend⁸ voor de keuze in voertuigen (modal split) die de reiziger maakt. Bij alle locaties leidt de ontwikkeling tot een hoger percentage autogebruik en een lager percentage fietsgebruik dan bij autonome groei. In het MER is de beoordeling voor Messchenveld, Kloosterveen en Assen-Zuid neutraal (0), toch zijn de percentages substantieel verschillend⁹. Hierdoor ontstaat een onjuist beeld in de eindscores voor de verschillende locaties. De Commissie constateert dat de score voor Assen-Zuid, ten opzichte van Messchenveld en Kloosterveen, negatiever is dan in de overzichtstabel naar voren komt.

- De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de mogelijke verkeersknelpunten inzichtelijk te maken aan de hand van I/C¹⁰-verhoudingen. Ook adviseert de Commissie het bevoegd gezag om de te positieve eindscore in het MER voor Assen-Zuid, op het gebied van de modal split, mee te nemen bij de besluitvorming.

3. OVERIGE OPMERKINGEN OVER HET MER EN AANBEVELINGEN

3.1 Flexibiliteit en fasering

Voor het bepalen van toekomstige mogelijkheden voor inbreiding en toekomstige behoefte aan woningbouw en bedrijventerrein, geldt een bepaalde onzekerheid. Aan de hand van fasering en het inbouwen van een zekere flexibiliteit binnen de gekozen locaties, kunnen wijzigingen in behoefte worden opgevangen.

- De Commissie adviseert in de vervolgfase, bij inrichting van de woningbouwlocaties en bedrijventerreinen, de mogelijkheden voor fasering en flexibiliteit aan te geven.

3.2 Landschap

De beoordeling van 'compact bouwen' komt niet overeen met de effectbeschrijving en gehanteerde toetsingscriteria in het MER. In de beschrijving staat dat Rhee / Ubbena, Zijerveld en Assen-Zuid alle niet¹¹ aansluiten bij bestaande of geplande stedelijke ontwikkelingen. Toch zijn deze locaties in de effectbeoordeling en overzichtstabel als '+' beoordeeld. Dit is volgens de Commissie onjuist.

⁸ Zoals weergegeven in tabel 3.7 en 3.8.

⁹ Bijvoorbeeld: percentages openbaar vervoer: Kloosterveen 9,6%, Messchenveld 9,4%, Zeijerveld 9,3%, Rhee 10,2% en Assen Zuid(Graswijk) 4,3/5,2%.

¹⁰ I/C = intensiteit/capaciteit

¹¹ In de tabel op pagina 31 wordt beschreven dat dit criterium wordt beoordeeld aan de hand van 'aansluiting bij bestaande ontwikkeling en structuren'.

In het MER wordt de visuele impact in beperkte mate¹² en voor sommige locaties zelfs helemaal niet¹³ onderbouwd. De visuele impact in het Drentse Aa gebied door (relatief hoge 'poort')bebouwing in Assen-Zuid is als negatief, maar niet als sterk negatief gescoord. De status en bijzondere waarden van het Drentse Aa-gebied geven aanleiding tot een negatievere score voor de locatie Assen-Zuid.

- De Commissie adviseert het bevoegd gezag om de te positieve scores voor locaties met betrekking tot genoemde twee criteria mee te nemen bij de verdere besluitvorming. De Commissie adviseert in de vervolgfase bij het ontwerp en de inrichting aandacht te besteden aan de mogelijkheden voor inpassing van huidige landschappelijke waarden en eventuele eisen aan het type bedrijvigheid.

3.3 Ecologische hoofdstructuur

In het MER worden de gevolgen voor natuur (ecologie) beoordeeld aan de hand van één criterium, namelijk de mate van verstoring en versnippering. De onderbouwing van het criterium en de relatie met de omgeving¹⁴, bestaan uit een minimale beschrijving. Er wordt niet ingegaan op de (natuur)waarden, status en mogelijke gevolgen¹⁵ voor de Ecologische Hoofdstructuur waaronder het nabijgelegen Drentse Aa- gebied.

- De Commissie adviseert het bevoegd gezag om in de vervolgfase de inpassing van de natuurwaarden, waaronder de relatie met de omgeving, nader te onderzoeken.

¹² Cultuurhistorie, gaafheid, herkenbaarheid van de ontwikkeling, zeldzaamheid etc. en typische landschapkenmerken zoals openheid, lineariteit e.d. zijn eveneens aspecten die bijdragen aan de waardering van een bepaald landschap. Deze aspecten komen niet terug in de beoordeling.

¹³ Voor visuele impact wordt gekeken naar de mate van aantasting en visuele hinder (zoals beschreven in de tabel op pagina 32). De onderbouwing voor aantasting van het landschap ontbreekt bij Kloosterveen III Noord, West en Zuid.

¹⁴ Dit geldt vooral voor de locaties Messchenveld en Assen-Zuid omdat zij grenzen aan het Nationaal Park. Daarnaast liggen zij in de directe omgeving van de Drentse Aa waarvan delen de status hebben van Nationaal landschap, Ecologische Hoofdstructuur en/of Natura 2000-gebied.

¹⁵ De Commissie denkt bijvoorbeeld aan versturende effecten van bebouwing, wegen en bewoning door bijvoorbeeld recreatie, beperking van openheid en effecten van verandering in geluid, lucht en licht.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemer: het college van burgemeester en wethouders van gemeente Assen

Bevoegd gezag: de gemeenteraad van gemeente Assen

Besluit: vaststelling structuurplan

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: C11.1, C11.2

Activiteit: kiezen voor uitbreidingslocaties op korte termijn (voor 2020) voor woningen en bedrijvigheid in de stadsrandzone van Assen

Betrokken documenten:

De Commissie heeft geen inspraakreactie via bevoegd gezag ontvangen.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in: de Staatscourant nr. 113 d.d. 17 juni 2004

aanvraag advies over reikwijdte en detailniveau: 2 juni 2004

ter inzage legging startnotitie: 18 juni tot en met 16 juli 2004

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 31 augustus 2004

notitie reikwijdte en detailniveau vastgesteld: 27 januari 2005

kennisgeving MER in: de Staatscourant d.d. 18 juni 2008

aanvraag toetsingsadvies: 19 juni 2008

ter inzage legging MER: 24 juni tot en met 22 augustus 2008

toetsingsadvies uitgebracht: 25 september 2008

Bijzonderheden:

In tegenstelling tot wat in de richtlijnen staat geformuleerd, worden de plannen besluit-m.e.r.-procedure afzonderlijk doorlopen. Voor het vaststellen van het Structuurplan gaat het in deze toetsing om een planMER.

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 (secretaris)

ir. W.H.A.M. Keijsers

ir. K. Nije

dr. N.P.J. de Vries

mw. drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

BIJLAGE 2: Lijst van inspraakreacties en adviezen

1. Rijksdienst voor archeologie, cultuurlandschap en monumenten, Amersfoort

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Structuurplan stadsrandzone Assen

De gemeente Assen heeft een structuurplan 'Stadsrandzone Assen – Kortetermijnvisie' opgesteld. Hierin kiest de gemeente welke van de op lange termijn vastgestelde locaties, op korte termijn (vóór 2020) voor uitbreiding in aanmerking komen. Het gaat om uitbreiding van woningbouw en bedrijventerrein. Voor de besluitvorming over het structuurplan wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen.

ISBN: 978-90-421-2526-1