

NADERE AFWEGING MER-PLICHT POLDERWIJK 2010

Datum: 17 juni 2010
Auteur: Evert Stellingwerf (Buro Vijn)
Projectnr.: 09.8009.01

1.1. Inleiding

Doel van deze notitie

In 2004 is een bestemmingsplan vastgesteld voor de realisatie van de Polderwijk. Het bestemmingsplan voorziet in meer dan 2.000 woningen buiten de bebouwde kom. Voor dit plan is daarom tevens een m.e.r.-procedure doorlopen¹. Delen van het plan Polderwijk zijn gerealiseerd. Voor andere delen zijn uitwerkingsplannen in procedure. Voor het overige deel van de Polderwijk wordt een nieuw bestemmingsplan opgesteld om de juridisch-planologische regeling op een aantal punten te actualiseren.

Ten opzichte van het oorspronkelijke bestemmingsplan Polderwijk uit 2004 vormt het nieuwe bestemmingsplan het kader voor het realiseren van een (nog niet onderzochte) m.e.r.-plichtige activiteit, namelijk het wijzigingen van een primaire waterkering. Zodoende ontstaat de verplichting om ten behoeve van het bestemmingsplan een planMER op te stellen. Daarnaast vormt het plan opnieuw het kader voor de realisatie van in totaal 1900 woningen. De vraag is, of door de samenhang met het reeds uitwerkte deel van de Polderwijk, niet opnieuw de verplichting ontstaat om een besluitMER² of een merbeoordeling op te stellen. Deze vraag wordt beantwoord in de voorliggende oplegnotitie. Daarbij worden relevante elementen uit de mer-regelgeving en jurisprudentie aangehaald.

1.2. Conclusie

- In de navolgende paragrafen wordt een toelichting gegeven op de volgende conclusie: het beoogde woningbouw- en voorzieningenprogramma past nog binnen de bandbreedte van het in 2003 opgestelde MER, zodoende is het opstellen van een nieuw besluitMER op grond van de huidige mer-regelgeving en jurisprudentie niet aan de orde;
- de informatie uit het besluitMER wordt betrokken bij de te doorlopen procedure voor het nieuwe bestemmingsplan;
- ten aanzien van meest relevante wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke plan Polderwijk (wijzigen primaire waterkering) wordt een planMER en mer-beoordeling uitgevoerd. Daarmee is de mer-plicht voldoende uitgewerkt;
- vanwege actuele wetgeving en een meer gedetailleerde uitwerking in het bestemmingsplan zal het wel noodzakelijk zijn onderzoeken te actualiseren.

1.3. Wanneer een MER?

Verskillende soorten mer-plicht

Voor besluiten en plannen die ontwikkelingen bevatten die (mogelijk) belangrijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen hebben is het uitvoeren van een milieueffectrapportage verplicht. Op die manier krijgt milieu een volwaardige rol in de afweging van belangen. De drempelwaarden voor projecten waarbij deze verplichting aan de orde is, zijn vastgelegd in het *Besluit mer*. Daarbij zijn de volgende gevallen onderscheiden:

- indien ontwikkelingen rechtstreeks mogelijk worden gemaakt moet een zogenaamd besluitMER worden opgesteld;
- in gevallen waar het bevoegd gezag nader moet afwegen of er sprake is van belangrijke negatieve gevolgen voor het milieu, is een merbeoordelingsplicht aan de orde;
- een planMER moet worden opgesteld indien een plan het kader vormt voor een toekomstig besluit over een mer-(beoordelings)plichtige activiteit of voor een plan waarvoor op grond van de Habitatrichtlijn/Natuurbeschermingswet een passende beoordeling noodzakelijk is.

¹ Waar de afkorting mer wordt gebruikt, wordt verwezen naar de procedure voor milieueffectrapportage. Met de afkorting MER wordt het milieueffectrapport bedoeld

² Alhoewel in 2004 het onderscheid tussen besluitMER en planMER nog niet in de Nederlandse mer-regelgeving bestond, is ten behoeve van het bestemmingsplan Polderwijk een MER opgesteld dat voldoet aan de vereisten wat we tegenwoordig een besluitMER noemen.

Het nieuwe bestemmingsplan maakt het wijzigen van een primaire waterkering mogelijk. Deze activiteit is opgenomen in categorie D12.1 van het Besluit m.e.r. Voor het realiseren van deze wijziging in de waterkering moet een merbeoordeling worden uitgevoerd die gekoppeld is aan het besluit tot wijzigen van de kering op grond van de Waterwet. Het bestemmingsplan vormt het kader voor de merbeoordelingsplichtige activiteit, zodoende moet ten behoeve van het bestemmingsplan een planmer-procedure worden doorlopen..

Een besluitmer-procedure is aan de orde vanaf 2.000 woningen in het buitengebied of 4.000 woningen binnen de bebouwde kom (categorie C11.1). Een merbeoordelingsplicht bij 2.000 woningen binnen de bebouwde kom (categorie D11.1). Het nieuwe bestemmingsplan leidt op zichzelf niet tot overschrijding van de drempelwaarde. Er worden circa 1.900 nieuwe woningen mogelijk gemaakt. Deze woningen zijn overigens al mogelijk op basis van het vigerende bestemmingsplan.

Relevante jurisprudentie

Op grond van jurisprudentie geldt dat er sprake is van een mer-plicht wanneer projecten (geografisch) zodanig samenhangen, dat zij gezamenlijk de drempelwaarde voor de mer-plicht overschrijden³. Dit geldt tevens wanneer projecten gefaseerd worden uitgevoerd en bestaat uit meerdere besluiten, bijvoorbeeld meerdere bestemmingsplannen. Een projectMER dient in zo'n geval betrekking te hebben op de gehele activiteit⁴. Het MER wordt dan opgesteld en ter inzage gelegd tezamen met het eerste te nemen besluit. Bij vervolgbesluiten geldt in beginsel geen verplichting meer voor het opstellen van een MER. Wel wordt daar in een andere uitspraak⁵ aan toegevoegd dat dit niet betekent dat de inhoud van het MER geen rol meer speelt bij de te nemen vervolgbesluiten *'aangezien het MER mede bepalend is geweest voor de keuzes die de raad in het kader van het vereiste van een goede ruimtelijke ordening heeft gemaakt'*. Het MER dient dus wel een rol te spelen in de vervolgprocedures.

Conclusie

Op grond van het bovenstaande kan worden gesteld dat een mer-plicht is gekoppeld aan het eerste te nemen besluit (het bestemmingsplan Polderwijk 2004), maar dat de inhoud van het oorspronkelijke MER wel moet worden betrokken bij de vervolgbesluiten. Oftewel: wanneer het oorspronkelijke MER nog voldoende informatie bevat om de beoogde vervolgbesluiten te nemen, bestaat er geen aanleiding om een nieuw besluitMER op te stellen. Zodoende zal in deze notitie worden onderzocht of het project nog past binnen de bandbreedte van het eerder opgestelde MER

1.4. Bandbreedte van het oorspronkelijke MER

In dit hoofdstuk zal worden beoordeeld in hoeverre het nieuwe bestemmingsplan voor de Polderwijk past binnen de randvoorwaarden van het oorspronkelijke bestemmingsplan en het daaraan gekoppelde MER. Daartoe wordt achtereenvolgens ingegaan op de opzet van het oorspronkelijke MER, het toetsingsadvies van de Commissie MER en de uiteindelijke borging van de resultaten van het MER in het bestemmingsplan Polderwijk. Vervolgens wordt dit vergeleken met de nieuwe opzet voor het bestemmingsplan Polderwijk en kan een conclusie worden getrokken.

Opzet van het oorspronkelijke MER

In het MER⁶ zijn verschillende alternatieven onderzocht, waarbij met name de spreiding van het stedelijk groen als variabele is gehanteerd. Het gaat om de volgende alternatieven:

³ Dit geldt naar aanleiding van de uitspraak in het kader van een drietal woningbouwprojecten bij Teteringen (ABRvS 9 juni 2004)

⁴ Zie de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ten aanzien van Leeuwarden-zuid/De Zuidlanden (ABRvS 9 februari 2005)

⁵ Uitspraak De Zuidlanden (ABRvS 30 juli 2008)

⁶ Tauw, Milieueffectrapport woningbouwlocatie Polderwijk Zeewolde, projectnr. 4277578, d.d. 10 december 2003

- alternatief 1 betreft het Masterplan. In het gebied wordt de ruimtelijke opbouw van Zeewolde met groenzones voortgezet (groene wig). Het gronddepot wordt in de huidige vorm in stand gehouden. In dit alternatief worden een gemiddelde dichtheid van 25 woningen per hectare aangehouden. De maximale bouwhoogte op de top van de dijk bedraagt circa 14 meter. De wijk wordt primair ontsloten via de Gelderseweg;
- alternatief 2 is geoptimaliseerd ten behoeve van de woon- en leefomgeving. Gekozen is voor een ruime opzet van de woonwijk, waarbij het groen is verspreid over de buurten. Het huidige gronddepot zal daarbij worden geëgaliseerd en bebouwd. Het groen krijgt met name een gebruiksfunctie. Iedere buurt krijgt daarbij een eigen park. Langs de noordelijke grens van het plangebied wordt een weg aangelegd tussen de Gooiseweg en de Zeewolderdijk. Daarnaast blijft de Zeewolderdijk in stand als directe verbinding tussen Zeewolde en Harderwijk;
- alternatief 3 is gericht op een optimale inrichting voor natuur en water, waarbij de effecten voor vogels op het Wolderwijd worden geminimaliseerd en een duurzaam water- en groensysteem ontstaat. Het groen in dit alternatief is geconcentreerd in een ecologische verbindingzone. De woningen zijn meer landinwaarts gesitueerd, waardoor er sprake is van een hogere bebouwingsdichtheid (30 woningen per hectare). Het gronddepot blijft behouden. Langs de dijk wordt een kwelsloot aangelegd om het schone kwelwater te kunnen benutten. De Zeewolderdijk en de Ossenkampweg verdwijnen als doorgaande weg. In de wijk is geen autoverbinding tussen de woonbuurten.

Op grond van de bovenstaande alternatieven is het Meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) en het Voorkeursalternatief geformeerd:

- het Meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) is grotendeels gelijk aan alternatief 3, aangezien deze het beste scoort voor vijf van de zes milieuthema's (behalve verkeer en vervoer). Ten aanzien van het aspect verkeer en vervoer worden aanvullende maatregelen getroffen om de doorstroming op de Gooiseweg te verbeteren. Verdubbeling van het aantal rijbanen ligt daarbij het meeste voor de hand;
- in het bestemmingsplan is uiteindelijk het Voorkeursalternatief vastgelegd. Het voorkeursalternatief, ook Masterplan Plus genoemd, bestaat uit het oorspronkelijke Masterplan (alternatief 1), met daarbij elementen uit het MMA. Het Masterplan Plus bevat de volgende aanpassingen ten opzichte van het Masterplan:
 - doorgaand interlokaal verkeer door de wijk wordt ontmoedigd door een knip aan te brengen in het westelijke deel van de Zeewolderweg. Tussen de Zeewolderdijk en de Gooiseweg wordt geen nieuwe verbinding gerealiseerd. Daarnaast wordt, mocht dit in de toekomst noodzakelijk blijken, de Zeewolderdijk/Knardijk afgesloten. Verdubbeling van de Gooiseweg is een noodzakelijk om het interlokale verkeer op een goede manier af te wikkelen;
 - vanwege de lichtuitstraling naar het Wolderwijd, wordt bouwen op dijkniveau beperkt;
 - vanwege de ecologische en recreatieve waarde blijft het gronddepot gevrijwaard van bebouwing;
 - schoon kwelwater en geïnfiltreerd regenwater kan worden benut voor ecologisch in te richten watergangen.

Toetsingsadvies van de Commissie mer

In haar toetsingsadvies⁷ concludeert de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie mer) dat het MER voor de Polderwijk de essentiële informatie bevat om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Met name de uitvoerige beschrijving van de huidige natuurwaarden levert waardevolle informatie op voor het te nemen besluit. Wel doet de Commissie de volgende aanbevelingen voor het verlooptraject:

- de keuzes voor de verkeersontsluiting, het watersysteem en de dijkzone zoveel mogelijk in het bestemmingsplan vast te leggen;

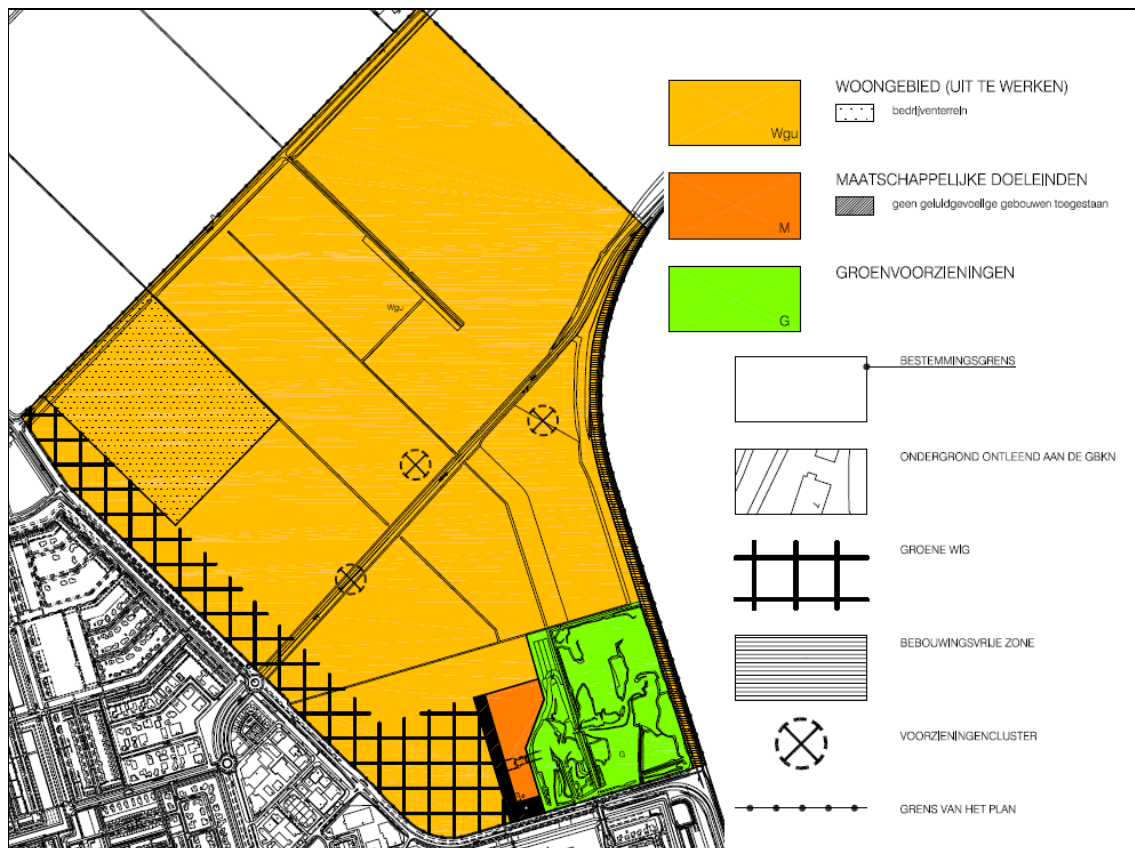
⁷ Toetsingsadvies over MER Woningbouwlocatie Polderwijk te Zeewolde, kenmerk 1290-136/Bb/fw-hb, d.d. 23 februari 2004

- bij de keuze voor de woningbouwdichtheid en de hoogte de lichtuitstraling naar het Wolderwijd te betrekken;
- de cumulatieve effecten van ontwikkelingen nabij het Wolderwijd te monitoren. Hierbij zijn met name de lichtuitstraling en het geluidsuitstraling van het verkeer over de Zeewolderdijk van belang.

Borging in het bestemmingsplan Polderwijk (2004)

In het bestemmingsplan Polderwijk zijn de resultaten uit het MER op de volgende manier vertaald in de bestemmingslegging en de uitwerkingsregels (zie figuur 1):

- voor de realisatie van de groene wig is een aanduiding op de plankaart opgenomen. Binnen deze zone mogen uitsluitend gebouwen ten behoeve van recreatieve functies worden gerealiseerd. De zone fungeert als ecologische verbindingszone;
- het gronddepot krijgt de bestemming 'Groenvoorzieningen'. Binnen deze bestemming mogen slechts gebouwen ten behoeve van waterhuishoudkundige voorzieningen worden gebouwd. Het gronddepot behoud daarmee zijn huidige functie;
- in de uitwerkingsregels is de maximale bouwhoogte ten behoeve van woningen en woongebouwen begrensd op 16,00 m hoogte. Dit om het effect van lichtuitstraling te beperken; bebouwingsdichtheid???
- ten opzichte van de Knardijk/Zeewolderdijk is een bebouwingsvrije zone opgenomen om de waterstaatkundige functie van de dijk te beschermen. Tevens worden daarmee de lichtuitstralingseffecten voor het Wolderwijd beperkt, omdat de afstand tussen bebouwing en het wateroppervlak kleiner wordt;
- in de voorschriften is het uitgangspunt opgenomen dat doorgaand interlokaal niet door de Polderwijk zal worden geleid en primair via de Gooiseweg zal worden afgewikkeld.

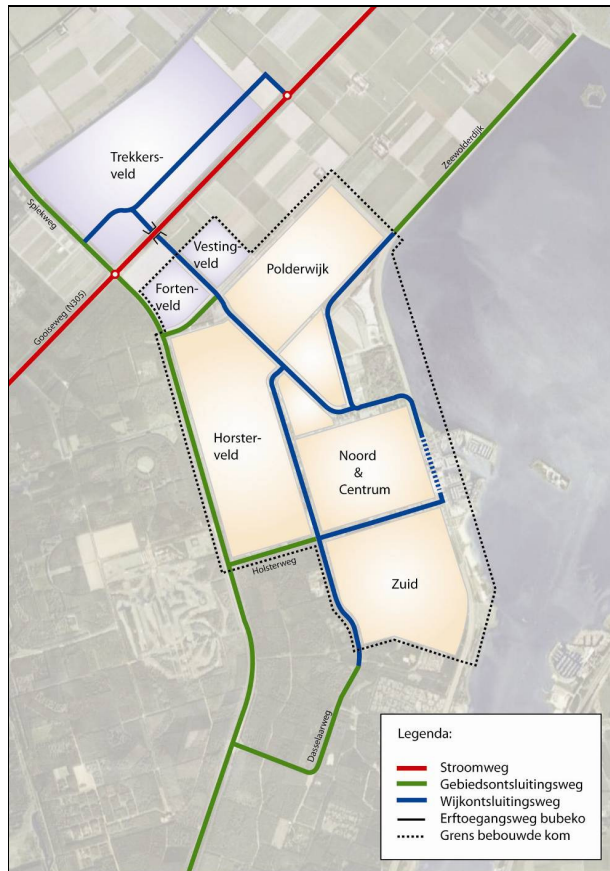


figuur 1. Opzet van het bestemmingsplan Polderwijk (2004)

Borging verkeersstructuur

De conclusies uit het MER ten aanzien van de hoofdverkeersstructuur zijn op een andere manier gewaarborgd. Op grond van een wegennetvisie (zie figuur 2) zijn hierover aanvullende beleidskeuzes gemaakt⁸. Belangrijke randvoorwaarde voor de verkeersopzet is dat over Zeewolderdijk/Knardijk niet meer dan 6.000 motorvoertuigen per dag worden afgewikkeld. Een maximum van 6.000 motorvoertuigen geldt als bestuurlijke afspraak om significante effecten voor de natuurgebieden Wolderwijd en Harderbroek te voorkomen. De Zeewolderdijk buiten de bebouwde kom blijft voorlopig ingericht als gebiedsontsluitingsweg, maar kan eventueel anders worden ingericht indien dit aantal wordt overschreden.

Er is voor gekozen geen rondweg met een rechtstreekse aansluiting op de Gooiseweg te realiseren, omdat deze route weinig rendabel is. Voor een optimale ontsluiting van de Polderwijk en als gevolg van overige ontwikkelingen wordt op termijn de Gooiseweg verdubbeld. Daarmee zijn de resultaten uit het MER ten aanzien van de verkeerseffecten gewaarborgd.



figuur 2. Opzet verkeersstructuur Polderwijk

Nieuw bestemmingsplan

Het nieuwe bestemmingsplan Polderwijk 2010 vormt een actualisatie voor een deel van het oorspronkelijke bestemmingsplan Polderwijk. De regeling wordt zodanig aangepast dat zij voldoet aan de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2008 (SVBP 2008) en de verplichtingen ten aanzien van digitalisering die gelden op grond van de Wro. Het bestemmingsplan bevat ten opzichte van het oorspronkelijke plan geen significante aanpassingen. De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

⁸ Royal Haskoning, Wegennetvisie Zeewolde, projectnr. 9S3021.A0, d.d. 19 maart 2008

- het Havenkwartier krijgt een directe bestemming. Overige deelgebieden behouden een uit te werken bestemming waarbij eerder gestelde randvoorwaarden worden geborgd via de uitwerkingsregels;
- het woningbouwprogramma blijft gelijk, evenals de spreiding van voorzieningen;
- het grootste verschil is dat de blauwe diamant, een geplande vaarroute tussen de Hoofdvaart en het Wolderwijd, door het plangebied wordt gelegd. Daarbij is de realisatie van een sluis noodzakelijk. Ook wordt mogelijk de primaire waterkering landinwaarts gelegd. Daarbij wordt de huidige kering vervangen door een regionale kering. De milieueffecten van de beoogde aanpassing van de primaire waterkering worden onderzocht door middel van een merbeoordeling dat tevens dienst doet als planMER voor het bestemmingsplan;
- de keuzes ten aanzien van de ontsluiting blijven ongewijzigd. Er wordt geen verbinding met de Gooiseweg tot stand gebracht en de inrichting Zeewolderdijk/Knardijk wordt aangepast indien het aantal motorvoertuigen de 6.000 overschrijdt (bestuurlijke afspraak). Wel wordt de Zeewolderdijk binnen het plangebied mogelijk verlegd in verband met de aanpassing van de primaire waterkering. Deze ingreep heeft geen relevante gevolgen voor de verkeersintensiteit of daarmee samenhangende verkeerseffecten.

Conclusie

Op grond van het bovenstaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- het MER voor bevat voldoende informatie om het bestemmingsplan vast te kunnen stellen;
- in het vastgestelde bestemmingsplan Polderwijk is op verschillende manieren rekening gehouden met de resultaten uit het MER. Lichtuitstraling wordt beperkt door de locatie en de hoogte van woningen te begrenzen;
- geluidhinder afkomstig van de Zeewolderdijk wordt beperkt door geen rechtstreekse verbinding met de Gooiseweg te realiseren, het aantal motorvoertuigen op deze route te monitoren en eventueel aanvullende maatregelen te treffen;
- behoudens het aanpassen van de primaire waterkering bevat het nieuwe bestemmingsplan geen relevante wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke bestemmingsplan. Deze wijziging wordt onderzocht door middel van een planMER en een merbeoordeling.

Aangezien het nieuw op te stellen bestemmingsplan voor de Polderwijk qua programma en opzet geen relevante wijzigingen mogelijk maakt ten opzichte van het oorspronkelijke bestemmingsplan, past het nieuwe plan binnen de onderzochte bandbreedte van het MER. Het feit dat in het nieuwe bestemmingsplan nu gekozen wordt voor directe bestemmingen, waar dat in het vigerende bestemmingsplan nog uit te werken bestemmingen waren doet daar niets aan af. Ook hebben geen significante autonome ontwikkelingen plaatsgevonden die een herziening van het MER noodzakelijk maken. De enige relevante wijziging binnen het plangebied (doorbreken primaire waterkering) wordt onderzocht middels een planMER en (aansluitend) een merbeoordeling. Deze mer-trajecten vormen daarmee als het ware een aanvulling op het oorspronkelijke MER. Daarmee is de mer-plicht voor de Polderwijk voldoende uitgewerkt. Wel kan het noodzakelijk zijn om onderzoeken op deelaspecten te actualiseren vanwege wijzigingen in wetgeving (bijvoorbeeld luchtkwaliteit en geluidhinder) of de meer gedetailleerde invulling van het bestemmingsplan.