



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Harderwijk 2031

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

22 november 2012 / rapportnummer 2666-74



1. Oordeel over het MER en de aanvulling daarop

De gemeente Harderwijk wil de 'Structuurvisie Harderwijk 2031' vaststellen. In de visie wordt aangegeven wat in de periode tot 2031 voor de gemeente de belangrijkste doelen en thema's zijn waar aan gewerkt gaat worden ter realisering van het in de Stadsvisie geschetste toekomstbeeld. De visie is een integraal document waar het economische, sociale en het ruimtelijke beleid met elkaar in verband wordt gebracht. Contouren worden geschetst van gebieden waarin mogelijk op termijn transformatie gewenst is vanwege het aanwezige functieverlies en/of optredende verpaupering.¹ Er worden daar geen besluiten genomen over concrete ontwikkelingen. Grotere projecten waarover besluitvorming al heeft plaatsgevonden, zoals de ontwikkeling van het Waterfront en het bedrijventerrein Lorentz, maken onderdeel uit van de visie en de autonome ontwikkeling.

Bij de Structuurvisie is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Het MER richt zich niet zozeer op de milieueffecten van samenhangende activiteiten in het hele plangebied van de gemeente, maar op een aantal afzonderlijke locaties waarvan de mogelijkheden voor transformatie of functieverandering worden onderzocht. De gemeente wil bij toekomstige besluiten over functiewijzigingen in de gebieden het MER gebruiken als naslagwerk voor eerste inschatting van effecten en op welke onderdelen nader onderzoek nodig is.

De Commissie voor de milieueffectrapportage (verder 'de Commissie') heeft in een gesprek met het bevoegd gezag en de initiatiefnemer kenbaar gemaakt dat naar haar oordeel het MER nog niet alle essentiële informatie voor de besluitvorming bevatte. Voor de effecten op Natura 2000-gebieden zijn in het MER negatieve scores in verband met stikstofdepositie opgenomen. Ook kunnen waterhuishoudkundige effecten op Natura 2000-gebieden niet uitgesloten worden. De Commissie heeft daarom geadviseerd, mede gezien de wettelijke verplichting hiertoe, het plan-MER met een Passende beoordeling (op hoofdlijnen) aan te vullen. Naar aanleiding hiervan heeft de initiatiefnemer een Passende beoordeling opgesteld. De Commissie heeft deze betrokken in haar beoordeling.

De Commissie is van mening dat met het MER en de aanvulling (Passende beoordeling) alle essentiële informatie aanwezig is om het milieubelang voldoende te kunnen laten meewegen in de besluitvorming.

Het plan-MER geeft met een 'stoplichtmethode' een eerste globale beoordeling van welke individuele functies op de afzonderlijke onderzochte locaties (al dan niet met mitigerende maatregelen) binnen de wettelijke en beleidsmatig gewenste milieugebruiksruimte gerealiseerd kunnen worden. In veel gevallen is voor een dergelijke inschatting nog nader onderzoek nodig en/of een (meer) definitieve beschrijving over de aard, omvang en locatie van de betreffende functies en activiteiten. De Commissie signaleert dat nog geen rekening is ge-

¹ Onderscheid is gemaakt in gebieden waar vanuit het bestuur transformatie gewenst is (studiegebieden) en gebieden waar een mogelijke functiewijziging kan optreden door initiatieven vanuit de markt (laagdynamische gebieden). Gebieden met lopende projecten (hoogdynamische gebieden) zijn in principe meegenomen in de autonome ontwikkeling.

houden met mogelijk cumulatieve effecten van functies en initiatieven die tegelijkertijd of na elkaar ingediend en beoordeeld worden en waar dan knelpunten kunnen optreden. Ook is niet aangegeven hoe een optimale ruimtelijke kwaliteit, dat wil zeggen een optimale samenhang van functies en activiteiten, gerealiseerd kan worden. Zij adviseert daar in vervolgstudies voor meer gebiedsgerichte structuurvisies en/of bestemmingsplannen invulling aan te geven.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 worden aanbevelingen gedaan voor het vervolgtraject.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Passende beoordeling

MER

Het plan-MER maakt op hoofdlijnen de milieueffecten zichtbaar van de mogelijke functieveranderingen in de onderzochte locaties. De Commissie merkt op dat verandering in stikstofdepositie en mogelijk ook waterhuishouding ten onrechte niet zijn betrokken bij de totstandkoming van de 'stoplichtkaart' voor Natura 2000. In feite is daarin alleen de factor verstoring meegenomen.² Hierdoor geeft het MER een onvolledige indruk van de aanwezige ontwikkelingsruimte in de betreffende gebieden.³ Als niet kan worden uitgesloten dat een in de Structuurvisie aangekondigde (mogelijke) activiteit, afzonderlijk dan wel in combinatie met andere activiteiten, significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, moet een Passende beoordeling worden opgesteld. Bij plan-MER moet deze Passende beoordeling onderdeel zijn van het MER.⁴ In de Passende beoordeling kan worden getoetst of het mogelijk is de gewenste ontwikkelingen in een worst case situatie zodanig vorm te geven, te mitigeren of te beperken dat significante aantasting van kwetsbare habitats, die deel uitmaken van de instandhoudingsdoelen van een Natura 2000-gebied, niet meer optreden.⁵ Omdat de (precieze)

² In de uitwerking voor het Eendengebied (deel D van het MER) is aangegeven dat: 'effecten van stikstofdepositie als gevolg van de intensivering van de agrarische functie in een passende beoordeling (...) moeten worden onderzocht'. In de samenvattende tabel is dan ook hiervoor een dubbele min als score opgenomen. Een dergelijke score betekent dat de locatie niet geschikt is voor toekomstige ontwikkeling of dat, om de locatie geschikt te maken, vergaande investeringen nodig zijn (deel A, p.38). In deel B, bijlage 1, p 11 staat dat stikstof niet is meegenomen in de stoplichtenkaart 'omdat emissies een grote reikwijdte kunnen hebben'.

³ Zo kan uit het MER worden geconcludeerd dat een mogelijke intensivering van de agrarische activiteit in het Eendengebied een negatief effect op het Natura 2000-gebied Veluwe en mogelijk ook Veluwerandmeren heeft.

⁴ Art. 19j, lid 4, Natuurbeschermingswet 1998.

⁵ Uit de wetgeving volgt dat een activiteit uiteindelijk alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets⁵ met succes wordt doorlopen. Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een activiteit, inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom de activiteit toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

invulling van de mogelijke activiteiten nog niet bekend is en gezien de aard van de besluitvorming volstaat een beoordeling op hoofdlijnen (risicobenadering).

Aanvulling op het MER

De initiatiefnemer heeft het plan-MER aangevuld met een Passende beoordeling. Hierin zijn de risico's van stikstofdepositie en verandering in waterhuishouding voor de natuur in beeld gebracht. Buiten de enclaves is het Natura 2000-gebied Veluwe op de stoplichtenkaart in relatie tot zowel vermessing, verdroging en verstoring geheel rood 'ingekleurd'. De Commissie acht het niet ondenkbaar dat binnen de rode gebieden toch nog nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn. Denk aan:

- een uitbreiding van een landbouwbedrijf onder de voorwaarde dat de stikstofemissie in de gehele bedrijfsvoering niet toeneemt;
- een activiteit met invloed op de grondwaterhuishouding in gebieden zonder verdrogingsgevoelige habitattypen;
- een toename van recreatie als gelijktijdig op meer kwetsbare plekken (met bijvoorbeeld soorten als Tapuit) de recreatiemogelijkheden worden ingeperkt.

De Commissie adviseert in de toelichting op de legenda bij de stoplichtenkaart aan te geven dat een nieuwe ontwikkeling alleen kan plaatsvinden als deze minimaal vermessings-, verdrogings- en verstoringneutraal kan worden uitgevoerd. De bewijslast ligt daarbij bij de initiatiefnemer.

Met de aanvulling op het MER is naar het oordeel van de Commissie voldoende informatie beschikbaar gekomen om een besluit te kunnen nemen over de structuurvisie.

3. Aanbevelingen voor verdere uitwerking

De opmerkingen in het verdere advies hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen in deze fase van besluitvorming. De Commissie hoopt met onderstaande aanbevelingen een aanzet te geven tot welke informatie in elk geval nodig is bij de verdere uitwerking in meer gebiedsgerichte structuurvisies en/of bestemmingsplannen.

3.1 Algemeen

Het plan-MER en de structuurvisie geven met een 'stoplichtmethode' een eerste globale beoordeling van welke individuele functies op de afzonderlijke onderzochte locaties (al dan niet met mitigerende maatregelen) binnen de wettelijke en beleidsmatig gewenste milieugebruiksruimte gerealiseerd kunnen worden. In veel gevallen is voor een dergelijke inschatting nog nader onderzoek nodig en/of een (meer) definitieve beschrijving over de aard, omvang en locatie van de betreffende functies en activiteiten.

De Commissie signaleert dat:

- slechts beperkt rekening is gehouden met mogelijk cumulatieve effecten van initiatieven die tegelijkertijd of na elkaar ingediend en beoordeeld worden. Niet duidelijk is of en hoe ook bij combinaties van nieuwe functies / activiteiten (altijd) voldoende

mitigerende maatregelen beschikbaar zijn om binnen de wettelijke en beleidsmatig gewenste milieugebruiksruimte te blijven of juist extra ruimte te creëren;

- niet is aangegeven hoe een optimale ruimtelijke kwaliteit, dat wil zeggen een optimale samenhang van functies en activiteiten, gerealiseerd kan worden.

De Commissie adviseert bij verdere uitwerkingen bovenstaande te betrekken en daarbij de (milieu)randvoorwaarden (qua aard, omvang en locatie van nieuwe functies en activiteiten) nader in te vullen. Verdere uitwerking kan bijvoorbeeld plaatsvinden in meer gebiedsgerichte structuurvisies – denk aan de door de gemeente al aangekondigde structuurvisie Zuidelijke Stadrand⁶ – (ondersteund met een plan-MER), en bestemmingsplannen ter realisering van concrete functies en/of activiteiten (ondersteund met een plan-MER of een gecombineerd plan/project-MER).

3.2 Bodem/ondergrond en water

In de plan-MER zijn de verschillende bodem- en waterthema's afzonderlijk uitgewerkt en beoordeeld en zijn mede daardoor weinig onderscheidend voor de verschillende locaties. De beoordeling leidt tot signaleringen (c.q. oranje stoplichten) voor de ontwikkeling van locaties, bijvoorbeeld de noodzaak tot sanering van asbestverontreiniging of de ligging in een grondwaterfluctuatietoneel, en leidt tot (onnodige) drempels voor de ontwikkeling van locaties. Om een beter beeld te krijgen van de integrale milieueffecten voor bodem en (grond)water is het wenselijk de verschillende subthema's te combineren en de juist de kansen van combinaties te benutten. Daarom wordt aanbevolen om de binnen de gemeente aanwezige bodem- en oppervlakte- en grondwaterkwantiteits- en -kwaliteitsproblematiek (wateroverlastzones, verontreinigd grondwater, beekherstel, bodemenergie (WKO), gevolgen van klimaatveranderingen) in samenhang op te pakken en te bezien of hiervoor het middel gebiedsgericht grondwaterbeheer zinvol kan worden ingezet. Het bodem- en watersysteem wordt hiermee een kans in plaats van een belemmering voor de ontwikkeling van locaties. Dit gebiedsgerichte grondwaterbeheer kan in het gemeentelijk Waterplan vorm worden gegeven. De eventuele effecten op Natura 2000-gebieden moeten dan in dat kader in beeld worden gebracht. Het resultaat van dit proces kan worden ingepast in de ruimtelijke ontwikkeling van de verschillende gebieden en zal tot gevolg hebben dat de nu in de structuurvisie opgenomen negatieve beoordelingen positief kunnen worden.

3.3 Verkeer

De in het plan-MER besproken mogelijke invullingen van de diverse locaties zijn niet in de verkeersberekeningen meegenomen. Waar het gaat om omzetten van functies van vergelijkbare omvang, zoals werken in kleine bedrijven naar wonen, is dit waarschijnlijk acceptabel. Waar het gaat om initiatieven die veel verkeer aantrekken, zoals een factory outlet center, zwarte markt of evenemententerrein op een plaats waar nu weinig tot niets gebeurt, kan het extra verkeer mogelijk tot problemen leiden qua verkeersafwikkeling en -veiligheid, geluidshinder en luchtkwaliteit.

⁶ Op blz. 65 van de structuurvisie is aangegeven dat er wellicht ook een structuurvisie voor het Eendengebied wordt opgesteld.

De Commissie is van oordeel dat, als gevolg van het bovenstaande, de in het plan-MER gepresenteerde verkeersintensiteiten niet meer dan een grove indicatie (met een grote marge) en waarschijnlijk een onderschatting geven van de te verwachten verkeersintensiteiten. Hetzelfde geldt daarmee ook voor de berekende geluidbelastingen, concentraties luchtverontreinigende stoffen en de omvang van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

Indien tot verdere uitwerking van veel genererende projecten wordt overgegaan, adviseert de Commissie een meer actuele studie naar verkeers- en daarmee samenhangende milieusituatie en -effecten uit te voeren. Daarbij kan gezien worden waar knelpunten ontstaan en hoe, vanuit verkeers- en milieuoogpunt, een optimale samenhang van functies en activiteiten (ruimtelijke kwaliteit) gerealiseerd kan worden.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: het college van burgemeester en wethouders van Harderwijk

Bevoegd gezag: de gemeenteraad van Harderwijk

Besluit: vaststellen of wijzigen van de Structuurvisie Harderwijk 2031

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D10, D14 en vanwege passende beoordeling

Activiteit:

In de Structuurvisie Harderwijk 2031 wordt aangegeven wat in de periode tot 2031 voor de gemeente de belangrijkste doelen en thema's zijn waar aan gewerkt gaat worden ter realisering van het in de Stadsvisie geschetste toekomstbeeld. De contouren worden geschetst van gebieden waarin mogelijk op termijn transformatie gewenst is vanwege het aanwezige functieverlies en/of optredende verpaupering. Er worden geen besluiten genomen over concrete ontwikkelingen. Grotere projecten waarover besluitvorming al heeft plaatsgevonden, zoals de ontwikkeling van het Waterfront en het bedrijventerrein Lorentz, maken onderdeel uit van de visie en de autonome ontwikkeling. Bij de Structuurvisie is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Het MER richt zich niet zozeer op de milieueffecten van samenhangende activiteiten in het hele plangebied van de gemeente, maar op een aantal afzonderlijke locaties waarvan de mogelijkheden voor transformatie of functieverandering worden onderzocht. De gemeente wil bij toekomstige besluiten over functiewijzigingen in de gebieden het MER gebruiken als naslagwerk voor eerste inschatting van effecten en op welke onderdelen nader onderzoek nodig is.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 24 augustus 2012

ter inzage legging MER: 28 augustus tot en met 8 oktober 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 17 augustus 2012

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 29 oktober 2012

definitief toetsingsadvies uitgebracht: 22 november 2012

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Ir. L. Besselink

Dr. G.P.J. Draaijers (werkgroepsecretaris)

Drs. S.R.J. Jansen

Dr. M.J.F. van Pelt

Drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

Ir. K.A.A. van der Spek

Ir. J. Termorshuizen

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang. De Commissie heeft een locatiebezoek afgelegd om zich goed op de hoogte te stellen van de (lokale) situatie.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Milieueffectrapport Structuurvisie Harderwijk 2031, Tauw, Visie, strategie en milieueffecten, 8 augustus 2012;
- Structuurvisie Harderwijk 2031, gemeente Harderwijk, 7 augustus 2012;
- Achtergronddocument ten behoeve van de Structuurvisie Harderwijk 2031, gemeente Harderwijk, 18 oktober 2011;
- Verkenningnota t.b.v. Structuurvisie Harderwijk 2031, gemeente Harderwijk, 29 oktober 2011;
- Notitie reikwijdte en detailniveau PlanMER Structuurvisie Harderwijk 2025, Tauw, 31 januari 2012;
- Verkeersmodel Harderwijk Technische rapportage, Oranjewoud, 16 september 2009;
- Passende beoordeling Structuurvisie Harderwijk, Tauw, 1 november 2012.

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via het bevoegd gezag ontvangen.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Structuurvisie Harderwijk 2031 en de aanvulling daarop

ISBN: 978-90-421-3606-9



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

W www.commissiemer.nl

