

Addendum planMER

Aan : Raad
Van : College van B&W
Datum : 4 juli 2023
Kenmerk : Z21103655
Kopie aan : team omgevingsbeleid
Betreft : Addendum planMER n.a.v. advies commissie m.e.r.

Inleiding

Een milieueffectrapportage (m.e.r.) brengt de milieugevolgen van een project in beeld voordat de overheid een besluit over dat project neemt. De commissie m.e.r. adviseert, als onafhankelijke organisatie, over de inhoud van milieurapporten. Alle adviezen van de commissie m.e.r. zijn openbaar. Een advies van de commissie m.e.r. is niet juridisch bindend. De commissie m.e.r. geeft in haar toetsingsadvies ten aanzien van het planMER van de Omgevingsvisie Edam-Volendam van 27 juni 2023 aan dat in het planMER de consequenties van keuzes en de milieugevolgen in de omgevingsvisie beter in beeld moeten worden gebracht. Daarom adviseert zij om de milieugevolgen van de ambities in de omgevingsvisie uit te werken. Met het voorliggende addendum willen wij invulling geven aan het advies van de commissie m.e.r.

Advies commissie m.e.r.

Kort samengevat geeft de commissie m.e.r. aan dat de omgevingsvisie en het planMER te weinig is uitgewerkt om de milieubelangen op dit moment goed en concreet inzichtelijk te maken. De projecten De Purmer en transformatie Julianaweg staan immers nog in de kinderschoenen. De ambities en de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen moeten navolgbaar zijn. Ook miste de commissie m.e.r. een toelichting op het ontbreken van reële alternatieve locaties. Tot slot adviseert de commissie m.e.r. de integraliteit goed te borgen bij de uitwerking in omgevingsprogramma's.

Ander proces waarmee milieueffecten mede ten grondslag hebben gelegen aan de omgevingsvisie

Het doel van het planMER is om het milieu een volwaardige plek te geven in de besluitvorming. De meest gebruikte methode daarvoor is het opstellen van meerdere duidelijk van elkaar verschillende alternatieven en daarvan de milieueffecten in beeld te brengen. De uitkomsten hiervan vormen mede de basis voor de keuze van het voorkeursalternatief en leiden (vaak) tot aanbevelingen voor mitigerende maatregelen wanneer er negatieve effecten op het milieu worden verwacht.

Bij het opstellen van de Omgevingsvisie voor Edam-Volendam is echter een ander proces gevolgd. Dit heeft twee redenen. Enerzijds betekenen de verschillende beschermingsregimes beperkingen voor de opgaven waar de gemeente zich voor ziet staan. Het gaat hierbij vooral

om het Natura 2000-gebied en het Bijzonder Provinciaal Landschap. Deze regimes bepalen in belangrijke mate de ontwikkelruimte in onze gemeente. Andere locaties dan de Lange Weeren voor een significante woonwijk en de Purmer-Noord voor een bedrijventerrein in de nabijheid van voorzieningen en mogelijke ontsluitingswegen, zijn er niet.

De opgaven zijn gekoppeld aan de identiteit van de gemeente, een hard werkende en ondernemende gemeenschap waar sociale cohesie belangrijk is; inwoners blijven graag wonen in de gemeente waar ze zijn opgegroeid. Om alle inwoners én specifieke aandachtsgroepen woonruimte te kunnen bieden hebben we een bepaalde kwaliteit nodig aan woningen waaronder een substantieel deel grondgebonden woningen. Er is in de gemeente Edam-Volendam één reële uitleglocatie voor een nieuwe woonwijk met een omvang die tegemoet komt aan de resterende kwalitatieve en kwantitatieve vraag naar woningen na inbreiding, en dat is Lange Weeren. Andere reële locaties zijn er niet en zijn derhalve niet onderzocht. Anderzijds is gekeken, op basis van wat de samenleving belangrijk vindt, of er ruimte is om grote opgaven een plek te geven zonder afbreuk te doen aan de huidige kwaliteiten en deze waar mogelijk te versterken. In een wisselwerking tussen bestuur en samenleving is stapsgewijs een voorkeursalternatief ontstaan dat uiteindelijk in het planMER is opgenomen, zie ook de tekst op p.58 van de ontwerp omgevingsvisie. Dit proces heeft in de periode 2019 tot en met 2022 plaatsgevonden.

De samenleving heeft aangegeven wat zij belangrijk vindt, dit is neergelegd in het Verslag fase 2 In gesprek over ambitie van 26 november 2020. De raad heeft het college opdracht gegeven dit verder uit te werken. In een 'tijdmachine' zijn in een raadsplein op 10 juni 2021 de opgaven wonen, werken, energietransitie, leefbaarheid in vier verschillende samenhangende alternatieven besproken. Vervolgens zijn de ambities uit de omgevingsvisie in coproductie met de raad voor zover mogelijk geconcretiseerd in de uitvoeringsstrategie. Dit alles heeft geleid tot een voorkeursalternatief zoals opgenomen in de ontwerp omgevingsvisie. Het detailniveau van de ontwerp Omgevingsvisie en het planMER sluiten dan ook op elkaar aan. Als gevolg van dit proces hebben we ons in het planMER geconcentreerd op het beoordelen van het voorkeursalternatief. Het opstellen van alternatieven, enkel en alleen voor het planMER had daardoor geen toegevoegde waarde. Deze alternatieven zouden immers toch niet haalbaar zijn vanwege de beschermingsregimes. Het uitwerken en beoordelen van het voorkeursalternatief inclusief de analyse van de synergie en strijdigheden en de aanbevelingen voor de uitvoering en uitwerking hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het uiteindelijke resultaat.

Het feit dat bij de totstandkoming van de voorliggende Omgevingsvisie de afweging op een andere manier en op andere momenten heeft plaatsgevonden, betekent dus niet dat er niet is gekeken naar alternatieven of dat het milieu daarin geen of slechts een beperkte rol heeft gespeeld. Sterker nog, juist vanwege de milieu-gerelateerde beschermingsregimes zijn dit de enige alternatieven.

[Omgevingsvisie en planMER](#)

Gemeente Edam-Volendam kiest voor een omgevingsvisie op een hoog abstractieniveau omdat deze visie een doorkijk heeft naar 2050. Het is een strategische visie waarbij het de bedoeling is dat het voor langere tijd wordt vastgelegd en niet met alle winden meewaait. De wetgever heeft uitdrukkelijk aangegeven dat het niet past bij de uitgangspunten van de Omgevingswet om in een uitvoeringsregelgeving veel eisen te stellen aan omgevingsvisies en

omgevingsprogramma's. Er worden geen inhouds- en vormvereisten voorgeschreven. Zo krijgen de bestuursorganen de ruimte om de beleidsdocumenten naar eigen inzicht in te richten.¹

Een ander essentieel kenmerk van een omgevingsvisie (en omgevingsprogramma) is dat deze alleen zelfbindend is en dus niet bindend voor derden. Het is gericht op binding van de bestuursorganen die de visie opstellen. Een omgevingsvisie is daarin essentieel anders dan een omgevingsplan, de opvolger van het bestemmingsplan. Een omgevingsplan bevat juridische regels waar de inwoner rechten aan kan ontlelen.

Daarnaast heeft de wetgever een beleidscyclus bedacht met voor de gemeente vier relevante kerninstrumenten: de omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplan en omgevingsvergunning. Zoals gezegd heeft de gemeente geen inhouds- en vormvereisten voorgeschreven gekregen ten aanzien van de omgevingsvisie en omgevingsprogramma's. Beide instrumenten zijn zelfbindend. Gemeente Edam-Volendam implementeert graag de beleidscyclus en wil de opgaven die zij noemt in de omgevingsvisie uitwerken in omgevingsprogramma's, waarbij de raad heeft aangegeven dat zij graag geraadpleegd wordt bij grotere beleidsvaststelling- of wijziging binnen omgevingsprogramma's².

Adviesbureau Tauw heeft onderzoek gedaan naar de milieugevolgen die zouden kunnen optreden bij de ambities die in de omgevingsvisie staan. Dit is opgenomen in het planMER. De Commissie m.e.r. adviseert, als onafhankelijke organisatie, over de inhoud van het milieueffectrapport. Een milieueffectrapport brengt de milieugevolgen van een project in beeld voordat de overheid een besluit over het project neemt. Een positief advies van de commissie m.e.r. is geen voorwaarde voor het vaststellen van een omgevingsvisie. Het advies is bedoeld om als gemeente de juiste keuzes richting de toekomst te kunnen nemen.

Een MER kan aan de orde zijn bij verschillende soorten besluiten, en past zich altijd aan het besluit aan. Het abstractie (detail)niveau van een planMER is in hoge mate afhankelijk van het abstractieniveau van de omgevingsvisie. In een op 13 december 2022 vastgestelde notitie reikwijdte en detailniveau heeft het college van B&W besloten wat de scope zou worden van het onderzoek en welk detailniveau werd gehanteerd, namelijk een abstract geformuleerde omgevingsvisie. In het planMER is gewerkt met bandbreedtes van effecten, waardoor toch enig gevoel kan worden gekregen voor wat in het slechtste geval de risico's zijn voor de kwaliteit van het leefklimaat als gevolg van het beleid in de omgevingsvisie³. Voor toekomstige projecten kan een aanvullend project-MER mogelijk wenselijk cq. verplicht zijn.

¹ Zie ook p. 157 Tekst en Commentaar Hoofdstuk 3 omgevingsvisies en programma's, R. Uylenburg, 1^e druk, Wolters Kluwer.

² Hoe de commissie m.e.r. omgaat met de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet in relatie tot haar gewoonte om op basis van concrete informatie een advies te kunnen verlenen verdient, gezien een onderzoek dat in van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat opdracht is verricht, nog aandacht. Uit een studie Monitoring mer2021, uitgevoerd door Tauw in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, gepubliceerd op 27 december 2022, blijkt dat de commissie in 2021 in 91% van de beoordeelde milieueffectrapportages heeft geoordeeld dat zij essentiële informatie mist.

³ Dit is een aanpak die het Rijk ook heeft gebruikt bij het MER bij de 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte', uit het studieboek Werken met de omgevingsvisie, visievorming onder de Omgevingswet van drs. G. Gabry, 3^e druk 2022.

Volgens de praktijkproef afwegingskader omgevingsvisie⁴, uitgereikt door de commissie m.e.r. tijdens het gesprek op 20 juni 2023 waarin de commissie m.e.r. haar voorlopige advies aan de verantwoordelijke wethouder heeft toegelicht, moet alles wat aanzienlijke effecten heeft op de leefomgeving én vast komt te liggen na het besluit in het MER worden onderzocht. Wat later nog bepaald kan worden kan dan onderzocht worden.

Vastleggen van keuzes of richting geven

Het college van B&W is van mening dat deze omgevingsvisie geen definitieve keuzes vastlegt ten aanzien van de drie ontwikkelingen Purmer, Julianaweg en Lange Weeren, maar dat de visie vooral richting geeft en de toon zet voor vervolgbeleid en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Zoals de praktijkproef aangeeft heeft de MER dan een heel ander karakter⁵. Het is dan meer een risico-inschatting en een reality-check voor de visie. Kunnen alle doelen voor de leefomgeving worden gerealiseerd en welke doelen bijten elkaar?

Er zijn ten aanzien van de Purmer, het bedrijventerrein Julianaweg en de Lange Weeren minimaal twee momenten waarin kaderstelling door de raad plaatsvindt, de zogenoemde GO/NO GO momenten. Ingeval dat een ontwikkeling onderdeel wordt van een omgevingsprogramma zal bij nadere kaderstelling in het omgevingsprogramma de raad geraadpleegd worden, conform de motie Behoud kaderstellende rol raad van 20 april 2023.

GO/NO GO momenten

De ontwerp omgevingsvisie en plan MER noemt één ontwikkeling die nog niet eerder is genoemd in een ruimtelijk besluit (de toegedachte bestemming: gemengd gebied met industrie in de Purmer) en twee bestaande ontwikkelingen (Transformatie Julianaweg en de Lange Weeren) die wel eerder zijn genoemd in een ruimtelijk besluit (Bedrijventerreinvisie respectievelijk Structuurvisie Edam-Volendam 2009). Voor de ontwikkeling van de Purmer is de omgevingsvisie dus het eerste ruimtelijke besluit waarin een gemengd gebied met industrie mogelijk wordt gemaakt. Het mogelijk maken van een ontwikkeling mag in deze context beter worden uitgelegd. Het noemen van het gemengde gebied met industrie als toegedachte (beoogde) bestemming betekent niet dat met vaststelling van de omgevingsvisie de bestemming definitief is veranderd. Er komen nog meerdere besluiten langs bij de raad waarbij de raad alsnog terug kan en nee kan zeggen tegen het voorstel. Er volgen zeggezegd nog een paar GO/ NO GO's momenten. Denk hierbij aan de vaststelling van het stedenbouwkundig plan in combinatie met een grondexploitatieplan (1e helft 2024) en daarna fasegewijs de planologische vastlegging van het gemengd gebied met industrie.

Navolgbaarheid

Het idee om een woonwijk in de Lange Weeren te ontwikkelen dateert uit 2003 en is toen vastgelegd in het streekplan Noord-Holland-Zuid als zoeklocatie voor toekomstige woningbouw. Het uitwerkingsplan van het streekplan, Waterlands Wonen (2006) biedt ook mogelijkheden voor de woonlocatie Lange Weeren. De ontwikkellocatie wordt ook als zodanig genoemd in de structuurvisie Edam-Volendam 2009 voor 1160 woningen. In het

⁴ Praktijkproef Afwegingskader Omgevingsvisie, Vanuit de perspectieven milieueffectrapportage en Global Funds, uitgave van Vereniging van Nederlandse Gemeenten mei 2020

⁵ Zie ook p.18 van de Praktijkproef Afwegingskader Omgevingsvisie, Vanuit de perspectieven milieueffectrapportage en Global Funds, uitgave van Vereniging van Nederlandse Gemeenten mei 2020

coalitieakkoord van de gemeente 2022-2026 is de ontwikkeling van Lange Weeren als woonwijk genoemd als topprioriteit. De milieugevolgen van deze locatiekeuze zijn zo goed als kan in beeld gebracht. Omdat de bestuurlijke besluitvorming nog niet de concreetheid heeft van een bestemmingsplan zou de omgevingsvisie op de zaken vooruitlopen als de door de commissie m.e.r. gevraagde informatie in het kader van de omgevingsvisie nu reeds beschikbaar was. Bovendien is de toekomstige ontwikkeling in de Lange Weeren niet MER-plichtig.

Een andere voorgenomen ontwikkeling is de transformatie van de Julianaweg. Dit industrie- en bedrijventerrein is in de jaren 60 ontwikkeld met bedrijven waarvan sommige overlast geven. Het industrieterrein is nu vol en grotendeels verouderd. De gemeente geeft ondernemers graag de kans om te verduurzamen en te groeien, alsmede ziet de gemeente kansen om naast de Lange Weeren het bedrijventerrein te transformeren naar een toekomstbestendig en leefbaar woon-werkgebied. Hierbij zal het gaan om een overwegend andere kwalitatieve woningbouwopgave, meer in de vorm van appartementenbouw. De overlastgevende bedrijven kunnen in het kader van 'de juiste bedrijven op de juiste plek' verhuizen uit de kern.

De gemeente heeft zich op 23 april 2020 gecommitteerd aan de gedeelde ambities uit de Economische Toekomst 2040 om in 2040 wonen en werken vanaf de meest ideale werklocaties mogelijk maken. Het vestigen van een voorkeursrecht op deze gronden draagt bij aan het behoud van de strategische ontwikkelkansen voor de gronden in De Purmer als toekomstige werklocatie, met een doorgroeimogelijkheid tot een centraal bedrijfengebied ten oosten van de Baanstee-Noord.

Om die reden is een deel van de Purmer op 17 september 2020 aangewezen als gronden waar een voorkeursrecht op rust. De gemeente heeft met gemeenten Purmerend en Waterland afgesproken dat zij de rest van de Purmer zo open en groen mogelijk zullen houden in de intergemeentelijke Strategische Gebiedsvisie. Het deel gemengd gebied met industrie, dat wordt genoemd in de planMER is het enige deel dat als reële locatie naar voren is gekomen. Een onderzoek naar een industrieterrein ten zuiden van de N244 (zoals door de commissie m.e.r. wordt gesuggereerd) is overbodig in verband met de afspraken die met de buurgemeenten zijn gemaakt en die de gemeente graag respecteert. Overigens zou een industrieterrein ten zuiden van de N244 dichtbij de beoogde woningbouwontwikkeling in de Oostflank van Purmerend komen.

Op 25 november 2021 is als onderdeel van het 'Voorstel inzake besluit voorkeursscenario 2 bedrijventerrein de Purmer alsmede beschikbaar stellen voorbereidingskrediet' een ruimtelijk economische verkenning (Overmorgen, juni 2021) en een economisch onderzoek (Bureau Buiten, juni 2021) aan de gemeenteraad voorgelegd. In deze vergadering heeft de raad ten aanzien van het Wvg-gebied besloten dat zij kiest voor een toekomstscenario met een toekomstig bedrijventerrein (industrie) in het westelijke gedeelte van het gebied dat aangesloten wordt op het bedrijventerrein de Baanstee. De rest van het Wvg-gebied ten noorden van de Edammerweg en ten oosten van de Oosterweg heeft de toegedachte bestemming 'gemengd' gekregen. De invulling van de 'gemengde' gronden wordt nader uitgewerkt. Tussen deze gronden en de eerste bebouwing van Edam wordt in de ontwerp omgevingsvisie een uitbreiding van de hoofdgroenstructuur voorzien.

De gemeente wil namelijk de regie houden om voor de toekomst rekening te houden met verschillende belangen, waaronder wonen, werken, mobiliteit, verduurzaming.

We benadrukken graag de samenhang tussen de relevante thema's en zaken:

- Ondernemers hebben ruimte tekort en tegelijk ambitie voor uitbreiden. De bevindingen uit de ruimtelijk economische verkenning (Overmorgen, juni 2021) en het economisch onderzoek (Bureau Buiten, juni 2021) zijn in lijn met wat op basis van de Vraagraming Plabeka 2022-2040 van de MRA verwacht kan worden. De gemeente geeft ondernemers graag de kans om te verduurzamen en te groeien, wat op de huidige locatie niet mogelijk is.
- Ruimte voor werkgelegenheid is lokaal van groot belang en gebeurt het liefst op de meest geschikte locaties. De bedrijven kunnen in het kader van 'de juiste bedrijven op de juiste plek' verhuizen uit de kern. Naast voordelen voor Volendam en de bedrijven, zal het beëindigen van een deel van het agrarisch grondgebruik in De Purmer voordelen opleveren.
- Ook bij het succesvol ontwikkelen van De Lange Weeren tot woongebied, is er een zoektocht naar ruimte voor woningbouw om binnenstedelijk aan onze woningbehoefte te voorzien. Daarom ziet de gemeente kansen om naast de Lange Weeren het huidige bedrijventerrein Julianaweg te transformeren naar een toekomstbestendig en leefbaar woon-werkgebied door bedrijvigheid naar de Purmer te verplaatsen. Hierdoor ontstaat binnenstedelijk ruimte voor woningbouw, kan doorstroming op de woningmarkt op gang gebracht worden en kunnen verouderde woningen verduurzaamd worden.
- Tot slot bestaat de aanvullende mogelijkheid om werken in de Purmer te combineren met sport en/of leren, om daarmee invulling te geven aan beleidsuitgangspunten ten aanzien van onderwijs en sport.

Daarnaast zijn in een gelijktijdig traject met de gemeenten Waterland en Purmerend de kernwaarden, ambities en ontwikkelingen die we in het totale gebied de Purmer zien verkend. De uitgangspunten zijn beland in een ontwerp gebiedsvisie de Purmer die de raad in de vergadering van 22 juni 2023 heeft vrijgegeven voor inspraak. In het ontwikkelperspectief staat voorop dat, buiten de beoogde bedrijvigheid in het westelijke deel van het Wvg-gebied en gemengde functies in de rest van het Wvg-gebied, het landelijke gebied van De Purmer gevrijwaard blijft van grootschalige stedelijke ontwikkelingen.

Concluderend is de toegedachte bestemming 'gemengd gebied met industrie' in de Purmer een opvolger van de bestuurlijke besluitvorming ervoor en zet de gemeente een stapje verder zonder onomkeerbare besluiten te nemen.

[Andere advisering door de commissie m.e.r.](#)

Voordat de m.e.r. procedure is uitgevoerd is eerst gekeken naar andere gemeenten die reeds een m.e.r. behorend bij een omgevingsvisie hebben laten beoordelen en de adviezen door de commissie. Nu begrijpt gemeente Edam-Volendam dat elke omgevingsvisie en planMER haar eigen merites heeft, toch hadden wij een meer consistente lijn verwacht vergeleken met andere omgevingsvisies waarin dezelfde soort informatie en beoordelingskader is gebruikt. Een voorbeeld m.b.t. consistentie is de recente planMER voor de Omgevingsvisie gemeente Arnhem (Adviezen - Commissiemer.nl) die Tauw heeft opgesteld. Ondanks dat hierbij ook aanvullende info m.b.t. het onderzoeken van alternatieven wordt gevraagd is het oordeel over het algemeen positief.

[Voorstel proces](#)

Het advies van de commissie m.e.r. heeft ertoe geleid dat het planMER is aangevuld met deze notitie waarin de gemeente graag toelicht hoe zij tot een richting in de voorgenoemen

ontwikkelingen is gekomen. Het zet de toon voor vervolgbeleid en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Ook maakt het college concreet dat er voor zover nu voorzien nog twee GO/ NO GO momenten zijn te duiden in de ontwikkeling van de Purmer, Julianaweg en Lange Weeren. Bij de keuzes voor die locaties hebben milieu-gerelateerde belangen, alsmede cultuurhistorie een doorslaggevende rol gespeeld, namelijk de begrenzingen als Natura2000 gebied en het regime Bijzonder Provinciaal Landschap.

Los van de discussie dat de commissie m.e.r. informatie mist die volgens de gemeente en adviesbureau Tauw op het niveau van deze abstracte omgevingsvisie niet aanwezig hoeft te zijn (en ook niet op dat niveau aanwezig is), vindt de gemeente het belangrijk dat de omgevingsvisie stand houdt. De commissie m.e.r. stelt voor om het planMER aan te vullen met nader onderzoek alvorens de gemeente de omgevingsvisie vaststelt. Het aanvullen van het planMER is echter alleen mogelijk als de omgevingsvisie zelf eerst nader wordt uitgewerkt. Dit is niet zo voorgeschreven door de wetgever en dit wordt juist gedaan met het uitwerken in omgevingsprogramma's.

Een positief advies van de commissie m.e.r. is geen voorwaarde voor het vaststellen van een omgevingsvisie. De gemeente stelt voor om nu wel de omgevingsvisie vast te stellen en de planMER omgevingsvisie aan te vullen met informatie zodra die beschikbaar is en voorzover noodzakelijk voor de GO/NO GO momenten. Op basis van nader onderzoek naar milieubelangen kan dan de keuze worden gemaakt of we wel of geen woningen gaan bouwen in de Lange Weeren en/of Julianaweg en of we wel of geen bedrijvigheid gaan realiseren in de Purmer. Van alternatieven is zoals gezegd geen sprake in de voorgestane omvang. Ten aanzien van de Lange Weeren worden de milieubelangen hoe dan ook al meegenomen in de onderzoeken in het kader van het op te stellen omgevingsplan.