VOORDRACHT

Provinciale Staten van Noord-Holland

Haarlem, 20 januari 2015

Onderwerp: Reparatie Inpassingsplan N244

Bijlagen:

1. Ontwerpbesluit
2. Documenten 'Reparatie Inpassingsplan N244'

1. Inleiding

Op 12 november jl. heeft de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (verder: de Afdeling) uitspraak gedaan in de beroepsprocedure voor het provinciaal inpassingplan N244. De provincie is in alle aspecten behalve één in het gelijk gesteld. Dit betekent effectief dat het project Verdubbeling N244 doorgang kan vinden, inclusief de aanleg van de aansluiting Purmerenderweg.

De Afdeling heeft een klein onderdeel van het plan vernietigd. Het openbaar belang voor het voorziene tankstation & horeca is, in relatie tot het weidevogelgebied tussen de N244 en Kwadijk, onvoldoende onderbouwd. Vanuit de provinciale ruimtelijke verordening structuurvisie is namelijk vereist (artikel 25, 1ste & 3e lid PRVS) dat aanwezige weidevogelgebieden niet negatief beïnvloed mogen worden. Als er sprake is van een negatieve beïnvloeding dan dient er een groot openbaar belang te zijn, mogen er geen alternatieven zijn en moet compensatie plaatsvinden. De Afdeling is van oordeel dat provincie ten aanzien van het tankstation en de horeca niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom zij heeft afgeweken van deze hoofdregel. De Afdeling heeft vervolgens de bestemming welke onder het tankstation, de horeca en het P&R ligt vernietigd (dat laatste omdat de bestemming "Gemengd" zowel de horeca als de P&R mogelijk maakte).

De Afdeling draagt provinciale staten van Noord-Holland op om binnen twintig weken na de verzending van de uitspraak een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken. Derhalve dient Provinciale Staten uiterlijk op 1 april 2015 een besluit genomen te hebben over dit restonderdeel. Dit besluit hoeft ingevolge de uitspraak niet eerst in ontwerp ter visie worden gelegd, maar staat wel open voor beroep bij de Afdeling.

In deze voordracht vragen wij uw Staten het inpassingsplan 'Reparatie Inpassingsplan N244' (verder: inpassingsplan N244 (2015)) vast te stellen en de bevoegdheid van de gemeenten Beemster, Edam-Volendam, Purmerend en Zeevang tot het vaststellen van bestemmingen en verlenen van vergunningen binnen de grenzen van het PIP te herstellen.

2. Aanleiding en doel

Voorgeschiedenis Provinciaal Inpassingsplan N244

De N244, tussen de A7 en de N247, is een belangrijke verbinding in het verkeersnetwerk rond Purmerend. Momenteel bestaat dit deel van de N244 grotendeels uit 2x1 rijstroken. Op termijn is de capaciteit van de weg onvoldoende om het groeiend aantal verkeersbewegingen te verwerken. Om deze reden heeft het college van Gedeputeerde Staten in 2006 besloten tot het uitwerken van plannen voor verbreding van de weg. De realisatie van de verbreding is in 2014 gestart en zal eind 2017 afgerond zijn.

Om de verbreding van de N244 planologisch en juridisch mogelijk te maken is op 3 februari 2014 door Provinciale Staten het Provinciaal Inpassingsplan N244 vastgesteld. Het inpassingsplan is hierna gepubliceerd. Aansluitend is door vier appellanten beroep aangetekend bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

Uitspraak Raad van State

De Afdeling heeft op 12 november uitspraak gedaan, waarbij de provincie grotendeels in het gelijk is gesteld. Op één onderdeel heeft de Afdeling het inpassingsplan vernietigd. Door de Afdeling is geoordeeld:

'…Wat betreft de in de bestemming "Gemengd" opgenomen mogelijkheid voor horeca en de in artikel 22, lid 22.1.1, van de Algemene wijzigingsregels opgenomen mogelijkheid voor het realiseren van een tankstation hebben provinciale staten naar het oordeel van de Afdeling niet deugdelijk gemotiveerd waarom met toepassing van artikel 25, derde lid, van de PRVS is afgeweken van het in het eerste lid neergelegde verbod en voldoende inzichtelijk gemaakt welk openbaar belang casu qua openbare belangen hiermee is of zijn gemoeid en waarom de daarmee gemoeide belangen zouden moeten prevaleren boven de belangen gemoeid met genoemd verbod. In zoverre slagen de betogen.

14. De beroepen van [appellant sub 3] en de Beemstergroen zijn gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te worden vernietigd voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Gemengd" en voor zover de aanduidingen "wro-zone - wijzigingsgebied 1" en "wro-zone - wijzigingsgebied 2" zijn toegekend. In verband hiermee komt de Afdeling niet toe aan de beoordeling van het betoog van Beemstergroen ter zake van het compensatieplan.

De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de provinciale staten op te dragen om met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen en zal daartoe een termijn stellen. Het door provinciale staten te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 4] zijn ongegrond…'

Huidig Beleid Weidevogelgebied
In beginsel staat de provincie ruimtelijke ontwikkelingen die de weidevogelleefgebieden aantasten of verstoren, niet toe. Hierop kan de provincie een uitzondering maken wanneer voor die ontwikkeling geen aanvaardbaar alternatief aanwezig is en waarmee bovendien een groot openbaar belang wordt gediend. Dit is opgenomen in artikel 25 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV, februari 2014, artikel 25). Als met een bestemmingsplan (of inpassingsplan) een dergelijke ruimtelijke ontwikkeling wordt toegestaan, moet de initiatiefnemer de (potentiële) natuurwaarden die verloren gaan, compenseren. De regels voor de natuurcompensatie waren uitgewerkt in de beleidsregel compensatie natuur en recreatie Noord-Holland (december 2007), maar zijn zeer recentelijk aangepast in de Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland (2014/2015).

In kaart 1.1 is de huidige begrenzing van de weidevogelleefgebieden opgenomen. Het gebied direct ten noorden van de beoogde P+R-planlocatie en de N244, is aangemerkt als weidevogelleefgebied (groen). Zowel het gebied van de geplande verbreding van de N244 als de planlocatie voor de P+R-voorziening en het voorzieningengebied is geen weidevogelleefgebied. Er dus geen sprake van vernietiging hiervan. De ruimtelijke ontwikkelingen die de wijziging op het inpassingsplan mogelijk maakt, leiden wel tot verstoring van het aangrenzende weidevogelleefgebied met als gevolg kwaliteitsverlies hiervan.

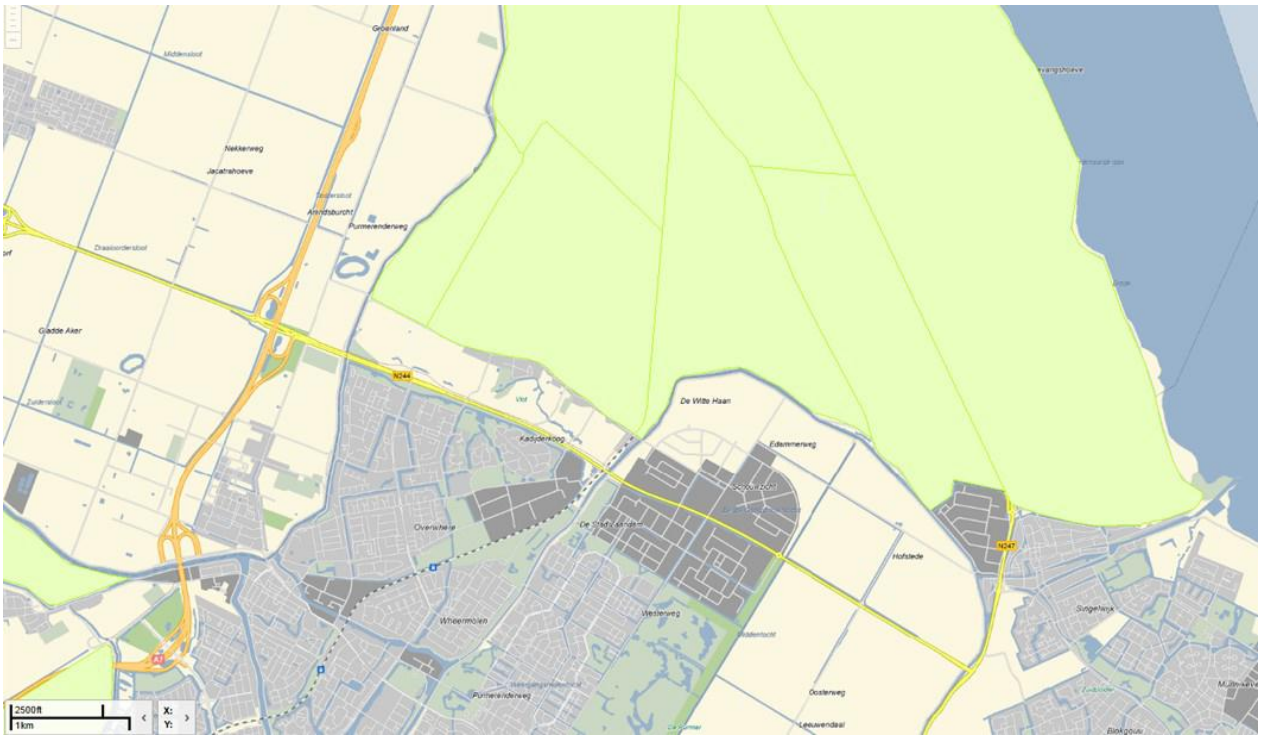


Kaart 1.1. Huidige begrenzing van de weidevogelleefgebieden (in groen) in de nabijheid van de N244 (Structuurvisie 2040, provincie Noord-Holland).

Toekomstig beleid weidevogelleefgebieden
Ondanks de inspanningen van het huidige beleid om de weidevogels te behouden, is het aantal weidevogels afgenomen. Omdat bij ongewijzigd beleid dit aantal verder zal afnemen, kiest de provincie Noord-Holland met ingang van 2016 voor het aanwijzen van weidevogelkerngebieden. De achterliggende gedachte is dat met weidevogelkerngebieden het areaal waarop gericht weidevogelbeheer wordt uitgevoerd, ruimtelijk wordt geconcentreerd en dat daarbinnen de omstandigheden gunstig zijn, zodat een duurzaam voortbestaan van weidevogels mogelijk is. Deze aanpak is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek van onderzoeksbureau Alterra[1].

De provincie zal de weidevogelleefgebieden met ingang van 2016 in de structuurvisie aanpassen op basis van de nieuwe begrenzingen in het Natuurbeheerplan 2016. Dit wordt vastgesteld in het voorjaar van 2015. Het ontwerp Natuurbeheerplan 2016 wordt in februari 2015 vastgesteld door het college van Gedeputeerde Staten en wordt vervolgens aangeboden aan uw Staten.

Op kaart 2.2 is de voorlopige toekomstige begrenzing van de weidevogelleefgebieden in de nabijheid van de N244 weergegeven. Gebaseerd op deze begrenzing, kan worden opgemerkt dat per 2016 het gebied tussen de N244 en Kwadijk vervalt.



Kaart 1.2. De voorlopige toekomstige begrenzing (in groen) van de weidevogelleefgebieden in de nabijheid van de N244 die met ingang van 2016 gaat gelden.

[1] Teunissen, W.A., A.G.M. Schotman, L.W. Bruinzeel, H. ten Holt, E.O. Oosterveld, H.H. Sierdsema, E. Wymenga & Th.C.P. Melman (2012). Op naar kerngebieden voor weidevogels in Nederland. Werkdocument met randvoorwaarden en handreiking. Wageningen, Alterra-rapport 2344.
Melman. Th.C.P., H. Sierdsema, W.A. Teunissen, E. Wymenga, L.W. Bruinzeel, A.G.M. Schotman. (2012). Beleid kerngebieden weidevogels vergt keuzen. Landschap 29 (4): 161-172.

Aanpassing van het inpassingsplan N244
Om een nieuw besluit te kunnen nemen ten aanzien van de P+R-voorziening, horecavestiging en het LPG-tankstation zijn de relaties tot het weidevogelleefgebied tussen de N244 en Kwadijk in kaart gebracht.

De wijziging op het inpassingsplan N244 bevat drie onderdelen:

1. Bestemming Gemengd I ten behoeve van P+R;
2. Bestemming Groen, welke is onderverdeeld in de WRO-zone's:
    a. Wijzigingsgebied 1: ten behoeve van een verkooppunt motorbrandstoffen met LPG
    b. Wijzigingsgebied 2: ten behoeve van de veiligheidszone LPG
    c. Wijzigingsgebied 3: ten behoeve van Horeca-activiteiten.

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd de bestemmingen ter plaatse van de wijzigingszones te wijzigen onder voorwaarde dat (voorwaardelijke verplichting):

Provinciale Staten de begrenzing van het weidevogelleefgebied zoals opgenomen in de Provinciale ruimtelijke verordening structuurvisie, vastgesteld op 3 februari 2014, zodanig hebben gewijzigd dat er geen weidevogelleefgebied is gelegen binnen de verstoringsafstand van de in lid 5.1.1 en 5.1.2 toegestane activiteiten waarover compensatie dient plaats te vinden op de wijze zoals nader uitgewerkt in de Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland en vastgesteld op 1 juli 2014;

De realisatie van de horecavestiging en het tankstation zijn derhalve via een voorwaardelijke verplichting in de wijziging op het inpassingsplan opgenomen. De voorwaarde die wordt gesteld, is dat deze planelementen pas mogen worden gerealiseerd als de begrenzing van het weidevogelgebied tussen de N244 en Kwadijk is komen te vervallen

Het te bestemmen gebied betreft een zeer brede wegberm die bij de aanleg van de N244 in de jaren '70 reeds is opgehoogd en gereserveerd voor de uitbreiding van de N244 en bijbehorende voorzieningen. Daardoor heeft realisatie van het P+R-terrein, tankstation en horeca geen effect op de cultuurhistorische waarden (verkavelingspatroon, waterstructuur) van het (aangrenzende) veenweidegebied.

1. P+R terrein

Als gevolg van de realisatie van de P+R-voorziening (inclusief de planelementen fietsenstalling, ovonde, bushalte, bomen, openbare verlichting) en de aansluiting met de N244 is er, ook na inzet van mitigerende maatregelen, een:

- toename van optische verstoring;
- toename van verlichting van het weidevogelleefgebied;
- beperkte toename van geluidsverstoring van het weidevogelleefgebied.

Het betreft additionele effecten ten opzichte van de eerder in het compensatieplan[2] bepaalde effecten van de verbreding van de N244. De additionele effecten doen zich alleen voor over een beperkte lengte van het weidevogelleefgebied.

[2] Royal HaskoningDHV (2013). Compensatieplan water en natuur. Inpassingsplan verbreding N244.

2. Horeca/voorzieningengebied
3. Tankstation/voorzieningengebied

In de toekomst schuift de begrenzing van het weidevogelleefgebied volgens de huidige conceptbegrenzing minimaal 400 meter naar het noorden richting Polder Zeevang. Na de herbegrenzing kan er geen sprake meer zijn van verstoring van het weidevogelleefgebied door realisatie van de planelementen horecavestiging en LPG-tankstation, want het weidevogelleefgebied ligt dan buiten de effectafstanden van verstoring ten gevolge van deze planelementen. Hierdoor is ook compensatie niet meer nodig.

Compensatieopgave P+R-voorziening

Voor provinciale wegen wordt een verstoringsafstand van 100 meter gehanteerd. Door de verbreding van de weg, wordt een additioneel oppervlak van 20 meter verstoord (weg verschuift circa 20 meter naar het noorden). Dit heeft geleid tot een compensatieopgave van 5,3 ha weidevogelleefgebied. Onderstaande tekst omvat de compensatieopgave voor de beschreven additionele effecten als gevolg van de realisatie en inrichting van de P+R-voorziening (inclusief de planelementen fietsenstalling, ovonde, bushalte, bomen, openbare verlichting) en de aansluiting met de N244.

In de huidige situatie van de beoogde planlocatie voor de P+R-voorziening en aansluiting met de N244 is er al sprake van verstoring van weidevogels door de aanwezigheid van het populierenbosje. Uit literatuur blijkt dat het aantal broedvogels, binnen een afstand van maximaal 400 meter van boomgroepen, lager is dan in de nabijgelegen open omgeving. De realisatie van het parkeerterrein en de bijbehorende inrichting ten zuiden van deze populieren, betekent geen extra verstoring van het weidevogelleefgebied. De verstoring als gevolg van deze planelementen valt weg in de verstoringscontour van de populieren.

Ten westen van het populierenbosje zijn het gesloten lage hekwerk, de bewegende voertuigen of personen die boven het hekwerk uitkomen en de nieuwe openbare verlichting, zichtbaar voor de weidevogels. Voor lijnvormige elementen, zoals een hekwerk wordt een verstoringsafstand van 200 meter gehanteerd. Ook voor de elementen die boven het hek uitkomen (delen van voertuigen/personen/openbare verlichting), kan worden gesteld dat verstoringseffecten (gemiddeld tot maximaal) binnen de afstand van 200 meter plaatsvinden. De verstoring vindt plaats vanaf het meest westelijke punt van de nieuwe planelementen tot aan de westelijke kant van het populierenbosje (over circa 45 meter). Het geschatte areaal waarover extra verstoring plaatsvindt, bedraagt dan circa 0.9 hectare. Dit betekent dat er voor de realisatie van de inrichting van de P+R-voorziening en de aansluiting met de N244 0,9 hectare weidevogelleefgebied gecompenseerd dient te worden.

Deze hierboven gestelde 0,9 hectare betreft een worst case benadering waarbij een grote overschatting van het verstoorde areaal weidevogelleefgebied waarschijnlijk is. Bij de bepaling van het te compenseren areaal is namelijk geen rekening gehouden met de reeds aanwezige verstoring als gevolg van de weg en dat de negatieve effecten van het populierenbosje alleen in noordelijke richting zijn meegewogen.

Het berekende te compenseren oppervlakte is 0,9 hectare. Uit gesprekken met regionale partijen is tevens gebleken dat extra weidevogelbeheer of inrichtingsmaatregelen ter behoud of verbetering van weidevogelleefgebied direct nabij de planlocatie niet mogelijk is. De Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland 2014 geeft verder aan dat indien het weidevogelgebied dat wordt aangetast door een activiteit of ontwikkeling kleiner is dan 5 hectare de initiatiefnemer een financiële bijdrage ter beschikking dient te stellen aan de provincie ten behoeve van een compensatieproject. Aangezien het te compenseren oppervlakte weidevogelleefgebied in relatie tot de P+R-voorziening kleiner is dan 5 hectare dient op financiële wijze aan de compensatieverplichting te worden voldaan.

Bevoegdheid tot bestemmen en verlenen vergunningen door gemeenten
Als onderdeel van het op 3 februari 2014 door uw Staten genomen besluit zijn aan Gedeputeerde Staten, op grond van artikel 3.26, lid 4, Wro, de bevoegdheden en verplichtingen gegeven als bedoeld in artikel 3.6, lid 1, Wro (o.a. vaststellen wijzigingsplan) en is aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid gegeven om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, onder a, b, c, of g van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

In verband met een goede ruimtelijke ordening, handhaving en vergunningsverlening door de gemeenten en de daarbij aangesloten Regionale Uitvoeringsdiensten is het gewenst dat niet Gedeputeerde Staten, maar de Gemeenten het bevoegd gezag blijven voor het verlenen van omgevingsvergunningen en het uitoefenen van de bevoegdheden als bedoeld in artikel 3.6, lid 1, Wro. Tevens is het gewenst dat wordt vastgelegd dat de betreffende gemeenteraden bevoegd blijven bestemmingen vast te stellen voor het gebied van het inpassingsplan. Het Provinciaal Inpassingsplan N244 omvat de N244 binnen de gemeentegrenzen van de gemeenten Beemster, Edam-Volendam, Purmerend en Zeevang.

Het is gewenst dat de gemeenten het uitoefenen en beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, onder a, b, c, of g van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, verzorgen. Dit vanwege:

- dat werkzaamheden worden uitgevoerd zowel binnen het Provinciaal Inpassingsplan als binnen de naastgelegen bestemmingsplannen van de gemeenten, wat betekent dat er geen separate vergunningen dienen te worden aangevraagd;
- dat (toekomstige) werkzaamheden van de gemeenten binnen het Provinciaal Inpassingsplan niet door Gedeputeerde Staten dienen te worden behandeld en/of vergund;
- dat Gemeenten kunnen handhaven en toezicht houden op werkzaamheden van derden binnen het Provinciaal Inpassingsplan, zonder tussenkomst van Gedeputeerde Staten.

De gemeenten beschikken over een uitvoeringsorganisatie welke het behandelen, beslissen en toezicht houden op de omgevingsvergunningen kan verzorgen.

3. Financiering en communicatie
Bij de vaststelling van het inpassingsplan N244 is aangegeven dat het ten noorden van de gelegen polderlandschap een functie vervult als weidevogelleefgebied. In de wijziging op het inpassingsplan N244 is aangegeven dat een deel van het weidevogelgebied ten noorden van de weg kan worden verstoord door realisatie van het P+R terrein. Hierdoor kan de dichtheid aan broedvogels achteruitgaan.

In het compensatieplan is vastgelegd dat er compensatie voor de effecten van de wijziging op het plan voor weidevogels plaats dient te vinden. Teneinde zeker te stellen dat de maatregelen ook daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd dient een en ander gewaarborgd te zijn bij vaststelling van het inpassingsplan. De compensatie vindt plaats op basis van de Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland d.d.1 juli 2014. Gedeputeerde Staten heeft op 20 januari 2015 besloten € 17.228,70 beschikbaar te stellen ter laste van het PMI-krediet van het project Verdubbeling N244, traject A7-N247, voor een in 2015 nader te bepalen weidevogelcompensatieproject.

Voor wat betreft de instandhoudingsdoelstelling van het Weidevogelgebied is er geen belemmering voor het vaststellen van het inpassingsplan.

4. Proces en procedure

Na het besluit tot vaststelling van het Inpassingsplan N244 (2015) bestaat er voor belanghebbenden gedurende de periode van zes weken de mogelijkheid tot het instellen van beroep tegen de wijzigingen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen het vaststellingsbesluit.

Gedurende deze termijn kan door belanghebbenden tevens een verzoek om een voorlopige voorziening worden ingediend bij de Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het besluit tot vaststelling van de wijziging op de PIP met de daarbij behorende stukken zal gedurende en periode van 6 weken ter inzage worden gelegd. De wijziging op de PIP wordt vanaf maandag 23 maart 2015 t/m maandag 11 mei 2015 ter inzage gelegd voor de beroepsprocedure bij de Raad van State en op www.ruimtelijkeplannen.nl en de provinciale website geplaatst. De wijziging PIP wordt fysiek ter inzage gelegd bij de provincie en de gemeenten Beemster, Zeevang, Purmerend en Edam-Volendam.

5. Voorstel

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig het bijgaande ontwerpbesluit.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

J.W. Remkes, voorzitter

mw. mr. G.E.A. van Craaikamp, provinciesecretaris

Ontwerpbesluit

Nr.

Provinciale Staten van Noord-Holland;

Overwegende de uitspraak van de Raad van Staten van 12 november 2014;

Dat het voorliggende project, Verbreding N244, is opgenomen in bijlage II van de Crisis- en herstelwet zodat de afdeling 2 en 3 van hoofdstuk 1 van de Crisis- en Herstelwet van toepassing zijn.

Dat er geen exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.12 Wro wordt vastgesteld aangezien met het vaststellen van het inpassingsplan niet wordt voorzien in een bouwplan zoals bedoeld in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening;

gelezen de voordracht van Gedeputeerde Staten van 20 januari 2015;

gelet op artikel 3.26 van de Wet ruimtelijke ordening, de artikelen 1.2.1 tot en met 1.2.6 van het Besluit ruimtelijke ordening, artikel 1.1. lid 1 sub a van de Crisis- en herstelwet, artikel 11 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;

besluiten:

1. Het inpassingsplan N244' (2015), bestaande uit verbeelding, planregels en bijbehorende toelichting, vast te stellen.

2. Dat de raad van de gemeenten Edam-Volendam, Purmerend, Beemster en Zeevang onverkort bevoegd blijven tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de gronden waarop het inpassingsplan N244, zoals vastgesteld op 3 februari 2014, en het inpassingsplan N244 (2015) betrekking hebben.

3. Dat Gedeputeerde Staten binnen de grenzen van het inpassingsplan N244, zoals vastgesteld op 3 februari 2014, en het inpassingsplan N244 (2015) niet de bevoegdheden en verplichtingen uitoefenen als bedoeld in artikel 3.6, lid 1, Wet ruimtelijke ordening en niet beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, onder a, b, c of g van de Wet algemene bepalingen ruimtelijke ordening. Dit in afwijking van het bepaalde in het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan N244 van 3 februari 2014, onder 3, en met dien verstande dat ten aanzien van een aanvraag om een omgevingsvergunning welke is gedaan voor de datum van vaststelling van het inpassingsplan N244 (2015) Gedeputeerde Staten bevoegd blijven te beslissen.;

Haarlem,

Provinciale Staten voornoemd,

J.W. Remkes, voorzitter

Mr. J.J.M. Vrijburg, statengriffier