



DE NIEUWE WRO IN DE PRAKTIJK

TRACÉWET: OOK VOOR PROVINCIES?

Vóór de introductie van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in juli 2008 hadden provincies nagenoeg geen mogelijkheden om concrete ruimtelijke besluiten te nemen. De Wro geeft provincies mogelijkheden die vergelijkbaar zijn met die van de Tracéwet. In Limburg is voor de Greenportlane voor het eerst gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Bij een goede aanpak is een snelle doorloop van de procedures mogelijk.

[Lex Runia](#) en [Paul Kennes](#)

In de provincie Limburg is onlangs het eerste Provinciale Inpassings-Plan (PIP) vastgesteld. Het gaat om het PIP voor de Greenportlane, een nieuwe weg die noodzakelijk is voor de ontsluiting van het Klavertje 4-gebied bij Venlo, en die tijdig gereed moet zijn voor de Floriade in 2012. Het vaststellen van het PIP is een belangrijke mijlpaal in de voorbereiding van de Floriade.

De tijdsdruk op het project maakte het noodzakelijk om duidelijke keuzes in de aanpak van de procedures (m.e.r. en ruimtelijk plan) te maken, en deze vervolgens op basis van een strakke planning en een voortdurende monitoring van risico's te doorlopen. Een voortvarende aanpak was mogelijk door de mogelijkheden van de Wro om op provinciaal niveau concrete m.e.r.-plichtige ruimtelijke besluiten te nemen. Dit artikel gaat in op een aantal leerpunten uit proces en procedures.

Provincie en concrete ruimtelijke besluiten

Onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) hadden provincies beperkte mogelijkheden om concrete ruimtelijke besluiten te nemen. Waar het rijk voor speciale projecten de mogelijkheid had (en in de Wro in nog sterkere mate heeft) om concrete besluiten te nemen – zoals tracébesluiten – ontbeerden de provincies een dergelijk instrument. Dit leidde tot het toepassen van de zogenaamde concrete beleidsbeslissing (cbb) in provinciale ruimtelijke besluiten. Een cbb gaf echter nog geen directe bouw mogelijkheden, zodat binnen de kaders van de cbb ook nog een bestemmingsplan-procedure noodzakelijk was. De laatste wijziging van de m.e.r.-regelgeving voorafgaand aan de Wro maakte door de koppeling van streekplannen aan plan-m.e.r. het toepassen van een cbb onmogelijk in gevallen waar ook de m.e.r.-plicht aanwezig was. De qua status toch al wat onduidelijke provinciale tracébesluiten waren daardoor feitelijk helemaal niet (meer) mogelijk. Een belangrijke doelstelling bij de Wro was dan ook het geven van meer mogelijkheden aan provincies en rijk om concrete ruimtelijke besluiten te nemen. Van deze mogelijkheid is nu in Limburg voor het eerst gebruik gemaakt.

Klavertje 4, Floriade en Greenportlane

In de regio Venlo bestaan ambitieuze plannen voor de ontwikkeling van 'Greenport Venlo'. In dit gebied, dat inmiddels de naam 'Klavertje 4' heeft gekregen, moet agro-logistieke bedrijvigheid en glastuinbouw een plek gaan krijgen. De ambities ten aanzien van duurzaamheid zijn hoog: de regio heeft de filosofie van 'cradle to cradle' omarmd. Bij de gebiedsontwikkeling is een groot aantal partijen betrokken. Naast de provincie een aantal gemeenten, terwijl ook de bedrijvigheid en rijkspartijen zijn betrokken.

DE AUTEURS

Lex Runia (0162-487395, lex.runia@oranjewoud.nl) en Paul Kennes (0162-48 53 29, paul.kennes@oranjewoud.nl) zijn respectievelijk senior adviseur m.e.r. en senior adviseur ruimtelijke plannen bij Ingenieursbureau Oranjewoud. Lex Runia is tevens redacteur van Toets.

De bestaande infrastructuur in het gebied is niet toereikend voor een adequate bereikbaarheid van de nieuwe werkgebieden. Een nieuwe weg door het gebied met aansluitingen op twee snelwegen is noodzakelijk. Deze hoofdontsluiting wordt de Greenportlane genoemd.

De Floriade van 2012 is een van de parapedaardjes van de gebiedsontwikkeling. Voor deze wereldtuinbouwtentoonstelling, die eenmaal per 10 jaar wordt gehouden, is een nieuwe aansluiting op autosnelwegen noodzakelijk. Deze aansluiting is (ook) onderdeel van de Greenportlane. De Floriade bepaalt zodoende niet de noodzaak van de Greenportlane, maar wel het moment waarop deze moet worden opengesteld.

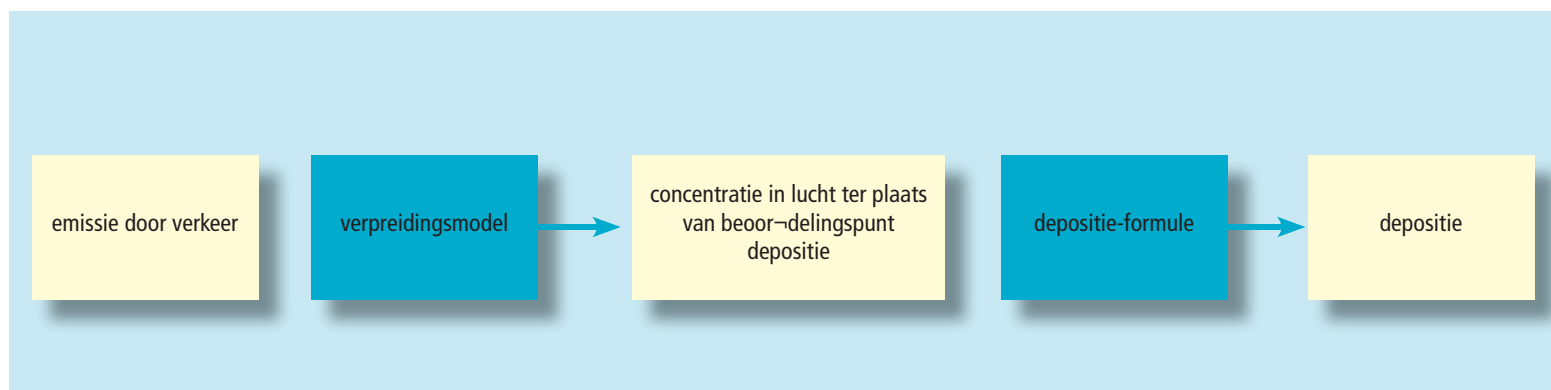
Milieu-effectrapportage

Diverse onderdelen van de plannen zijn m.e.r.-plichtig: naast de Greenportlane is dat de gebiedsontwikkeling (bedrijventerrein en kassen) en – als losstaand onderdeel – de Floriade. De tijdsdruk op het project vraagt om een uitgekende strategie voor de aanpak van de procedures voor de Greenportlane. Daarbij gaat het enerzijds om snelheid, maar anderzijds om het beperken van de risico's en zo robuust mogelijke besluiten.

Hoewel onderdeel van de gebiedsontwikkeling Klavertje 4, is ervoor gekozen om de Greenportlane in een eigen ruimtelijk plan vast te leggen en daartoe ook een aparte m.e.r.-procedure te doorlopen. Door de Greenportlane in de procedures los te trekken van de andere m.e.r.-plichtige onderdelen van de gebiedsontwikkeling – grotendeels nog weinig concreet – zijn de risico's op vertraging zoveel mogelijk beperkt. Doordat meerdere gemeenten zijn betrokken, het provinciale belang van de gebiedsontwikkeling en vanwege de betrokkenheid van de provincie, lag het voor de hand de Greenportlane niet in gemeentelijke bestemmingsplannen, maar in een provinciaal plan te regelen. De Wro biedt die mogelijkheid.

Naast de m.e.r. voor de Greenportlane is een aparte plan-m.e.r. uitgevoerd voor het kaderstellende ruimtelijke plan; in dit geval een aanvulling van het provinciale omgevingsplan. Immers, de noodzaak voor het aanleggen van de Greenportlane is de gebiedsontwikkeling. Concreet hield dit in dat twee m.e.r.-procedures gelijktijdig zijn gestart: een plan-m.e.r. voor het kaderstellende plan en een besluit-m.e.r. voor de infrastructuur. Daardoor zijn enerzijds de procedurele risico's gespreid, en ontstaat anderzijds een zo goed mogelijke motivatie voor de nieuwe weg. Deze aanpak stelt uiteraard hoge eisen aan de onderlinge afstemming van de MER's. Voor andere onderdelen van de gebiedsontwikkeling zullen nog m.e.r.-procedures plaatsvinden.

De startnotitie m.e.r. Greenportlane is in december 2007 gepubliceerd. In de startnotitie is uitgegaan van een provinciaal ruimtelijk besluit, met Provinciale Staten als bevoegd gezag. Op dat moment was echter nog onzeker wanneer de Wro daadwerkelijk van kracht zou worden. Het aanduiden van de provincie als bevoegd gezag was daarom een risico: bij verder uitstel van de Wro (wat niet onwaarschijnlijk was) zou moeten worden teruggevallen op een gemeentelijk bestemmingsplan. In de projectplanning was daarom een terugvalscenario met gemeentelijke bestemmingsplannen opgenomen. Dit hield in dat zo nodig de gemeenteraden alsnog een rol als bevoegd gezag zouden krijgen. Dit bleek gelukkig niet nodig.



Doorlooptijd

Het MER en het ontwerpingsplan zijn in februari 2009 gepubliceerd, waarna in juli 2009 het provinciaal inpassingsplan door Provinciale Staten van Limburg is vastgesteld. De totale procedure heeft daarmee (overigens nog zonder de gang naar de Raad van State) ongeveer anderhalf jaar geduurd. Relatief veel tijd bleek nodig te zijn voor het op orde krijgen van de verkeersmodellen en de afstemming met de verkeerscijfers van andere infrastructuurprojecten in de regio.

Een aantal factoren heeft bijgedragen aan de snelle doorloop van de procedures: er was reeds een ambtelijke en bestuurlijke overlegstructuur met een gezamenlijk gevoelde urgentie, er was een strakke planning en regie en – zeker niet onbelangrijk – de Greenportlane zelf is als voorgenomen activiteit weinig complex.

Gespreid bedje en strakke regie

Een provinciaal inpassingsplan vervangt bestaande gemeentelijke bestemmingsplannen. Omdat het altijd gaat om besluiten met een provinciaal belang, zijn doorgaans meerdere gemeenten betrokken. De voorbereiding van een PIP vraagt een goede afstemming tussen gemeenten en provincie, niet alleen vanwege de wettelijke verplichtingen, maar ook als onderdeel van goed openbaar bestuur.

Het PIP voor de Greenportlane profiteerde in dit opzicht van de reeds bestaande samenwerking en overlegstructuren van de gebiedsontwikkeling Klavertje 4. De tussenstappen in het opstellen van het MER, zoals het bespreken en vaststellen van de te onderzoeken tracéalternatieven, en ontwerpaspecten zoals de plaats en vorm van de aansluitingen van de bestaande wegen, konden in bestaande ambtelijke en bestuurlijke circuits worden afgehandeld. En zeker zo belangrijk: deze overlegstructuur kon worden gebruikt om te komen tot een gezamenlijk gedragen voorkeursalternatief.

Het 'gespreide bedje' van overlegstructuren bleek een belangrijke factor om de snelheid in het project te houden.

De doorlooptijd van projecten bestaat grosso modo uit de som van vaste proceduretijden, tijd benodigd voor het uitvoeren van onderzoek en het schrijven van het MER, en tijd die nodig is voor het bereiken van overeenstemming over bijvoorbeeld een voorkeursalternatief. Veelal blijkt dit laatste de meeste tijd te kosten en het minst voorspelbaar te zijn. In de casus Greenportlane bleek door een strakke regie van het proces en door de consensus over de urgentie, juist ook dit deel van het proces weinig tijd te vragen.

Cradle to cradle

De duurzaamheidsambities bij de gebiedsontwikkeling Klavertje 4 zijn hoog. De filosofie van 'cradle to cradle', vertaald in de zogenaamde 'Limburg principes', moet ertoe bijdragen dat het gebied een voorbeeld wordt van een duurzame inrichting en gebruik. De m.e.r.-procedure voor de Greenportlane (en eerder ook de plan-m.e.r.-procedure voor de overkoepelende POL-aanvulling) moest antwoord geven op de vraag hoe deze principes kunnen worden gehanteerd in ruimtelijke plannen en besluiten. Dit vroeg om een vertaling van de meer op productieprocessen gerichte C2C-filosofie naar een benaderingswijze voor ruimtelijke vraagstukken. Vanuit de C2C-filosofie is hiermee eigenlijk geen ervaring en bestaat nog geen duidelijke visie, terwijl onder andere in Nederland juist in ruimtelijke planvorming en ontwerpprocessen veel ervaring is opgedaan en methoden zijn ontwikkeld –denk bijvoorbeeld aan de lagenbenadering, maar ook aan m.e.r. zelf – om zorgvuldig met de schaarse en waardevolle ruimte om te gaan.

Discussies over dit onderwerp hebben uiteindelijk tot de conclusie geleid dat voor het ruimtelijk besluit over de Greenportlane C2C geen grote rol speelt. Bij de verdere uitwerking van het wegontwerp en bij de feitelijke



aanleg en gebruik is juist wel volop aandacht nodig voor duurzaamheid. Daarbij moet het dan gaan om de hele levenscyclus van de weg: aanleg, beheer en onderhoud, gebruik en afbraak. Hierbij kan overigens worden aangesloten op lopende projecten om wegen duurzamer te maken.

Ook hier Natura 2000

De Greenportlane ligt in Noord-Limburg, een gebied dat met het aangrenzende oostelijke deel van Noord-Brabant wordt gekenmerkt door de – voor infrastructuurprojecten mogelijk fatale – combinatie van verzuringsgevoelige, schrale natuurgebieden en een zeer hoge depositie van verzurende en vermestende stikstofverbindingen. In deze situatie is in Natura 2000-gebieden elke toename van de depositie, hoe klein ook, op te vatten als een ‘significant effect’.

In de laatste fase van de m.e.r.-procedure ontstond – vanwege jurisprudentie rond een aantal andere projecten – de vraag of de Greenportlane significante gevolgen op Natura 2000-gebieden zou kunnen hebben. Bij de toetsing van het MER door de Commissie heeft deze vraag een duidelijke rol gespeeld, mede doordat een goed beoordelingskader nog ontbreekt.

De Greenportlane grenst niet aan Natura 2000-gebieden: de discussie gaat over de effecten van de Greenportlane op verkeersintensiteiten – en dus de emissie van N-oxiden en de daaraan gerelateerde depositie – op een aantal snelwegen nabij Natura 2000-gebieden. Deze gebieden liggen op kilometers afstand van de Greenportlane. Een toename van de verkeersintensiteit als gevolg van de Greenportlane op de wegvakken bij deze gebieden zou moeten worden geïnterpreteerd als een significant effect, met alle ‘passende beoordeling’-gevolgen van dien. Doordat voor het project uitgebreide verkeersmodelberekeningen zijn gemaakt, bleek het mogelijk om aanmerkelijk te maken dat de Greenportlane zelf geen verkeersaantrekkende wer-

king heeft en dus geen effect heeft op de emissie van stikstofverbindingen; depositieberekeningen waren daarom niet nodig. Voor de procedure van de Greenportlane lijkt daarmee de discussie beëindigd. Dit betekent overigens wel dat de hete aardappel is doorgeschoven naar het eerstvolgende concrete gebiedsontwikkelings-MER in het Klavertje 4-gebied: nieuw verkeer en effecten bij de Natura 2000-gebieden treden immers (pas) op als gevolg van de gebiedsontwikkeling. Bij het eerstvolgende concrete besluit over de gebiedsontwikkeling is daarom volop aandacht nodig voor de depositie in Natura 2000-gebieden.

Conclusies

Provincies hebben veel ervaring met abstracte ruimtelijke plannen en de daarvoor uit te voeren milieueffectrapportages. Met concrete plannen bestaat minder ervaring: de Greenportlane resulteerde in het eerste PIP van de provincie Limburg. In de procedures bleek nog wel enige onwennigheid aan de nieuwe rolverdeling: gemeenten moeten wennen als inspreker, de provincie is nog wat onwennig als concrete bestemmer.

Het project laat echter zien dat de Wro de provincies en het rijk goede mogelijkheden biedt om snel een concreet ruimtelijk plan vast te stellen. Voor het tempo moet uiteraard het besef van urgentie aanwezig zijn, zo mogelijk bij alle betrokken partijen. De harde en korte termijn tot de openstelling van de Floriade bleek hierbij van belang. Zoals veel vaker speelde ook in dit geval de milieueffectrapportage een rol als ‘ruggengraat’ in de processen en als middel om de discussies (bijvoorbeeld in de stuurgroep) te structureren. Milieueffectrapportage en de daarbij behorende verplichtingen (zoals het onderzoeken van alternatieven) kunnen in het proces worden gebruikt om onderzoeksvragen te benoemen, mogelijke oplossingsrichtingen niet bij voorbaat uit te sluiten en de kwaliteit van de plannen te verbeteren. ■