

Nummer 2019/61

datum raadsvergadering	: 31 oktober 2019
onderwerp	: Bestemmingsplan "A9 Verbreding De Ronde Hoep"
portefeuillehouder	: R. Korrel
datum raadsvoorstel	: 17 september 2019

Samenvatting:

Samenvatting

Op 21 maart 2011 is het Tracébesluit "Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere" vastgesteld. Een deel van dit project is gelegen op het grondgebied van Ouder-Amstel. Voor deze gemeente betekent dit de verbreding van de A9 tussen de Rondehoep West en het knooppunt Holendrecht en het inrichten van een verzorgingsplaats met tankstation aan de noordzijde van De Ronde Hoep. Voorliggend bestemmingsplan betreft de planologische vertaling van het (onherroepelijke) Tracébesluit.

Naar aanleiding van de ter inzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan zijn er geen zienswijzen ingebracht.

Ten tijde van het opstellen van dit bestemmingsplan is het bestemmingsplan "Noodoverloop De Ronde Hoep" in werking getreden. Een deel van het onderhavige plangebied valt daar tevens onder. Per abuis is dit niet meegenomen in het ontwerp. Dit wordt alsnog gecorrigeerd. Dit is een juridische aanpassing die geen inhoudelijke consequenties heeft.

Wat is de juridische grondslag?

Op basis van de Tracéwet is het Tracébesluit "Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere" genomen. Dit besluit is onherroepelijk. Als het besluit genomen is werkt dit onmiddellijk door in bijvoorbeeld bestemmingsplannen. Het besluit maakt het dan ook mogelijk dat de infrastructuur wordt aangelegd. Wel dient het bepaalde in het Tracébesluit planologisch te worden geregeld en juridisch te worden vastgelegd in een bestemmingsplan. Het voorliggende bestemmingsplan ziet daarop.

Wat is de voorgeschiedenis?

Het Tracébesluit is op 19 januari 2012 - na beroep op de Raad van State - onherroepelijk geworden. Naast de verbreding van de A9 ziet het Tracébesluit ook op de vestiging van een verzorgingsplaats aan de noordzijde van De Ronde Hoep. In verband met de landschappelijke implicaties hiervan heeft de gemeente zich maximaal ingespannen om de verzorgingsplaats uit het Tracébesluit verwijderd te krijgen. Er is destijds op dat onderwerp bezwaar aangetekend tegen het (ontwerp)Tracébesluit. Dat is niet gehonoreerd. Er hebben daarna meerdere overleggen plaatsgevonden met vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat (RWS) en het ministerie zelf. RWS heeft echter niet aan de gemeentelijke wens willen voldoen. De reden daarvoor was - kort gezegd - dat op grond van het 'beleid voorzieningen langs autosnelwegen' er om de 20 kilometer in een verzorgingsplaats met benzinstation dient te worden voorzien.

Onder meer vanwege de aanleg van een tunnel in de A9 in Amstelveen, komt de verzorgingsplaats met benzinstation aan de zuidzijde van de A9 te vervallen. Gezien de afstand tot de dichtstbijzijnde verzorgingsplaatsen met benzinstation past herplaatsing langs de A9 tussen de knooppunten Badhoevedorp en Holendrecht binnen het beleid. Door ruimtegebrek elders, is alleen de locatie in de gemeente Ouder-Amstel beschikbaar.

Beroep bij de Raad van State tegen het Tracébesluit zou kansloos zijn geweest. De Crisis- en herstelwet (Chw) beperkt hier namelijk het beroepsrecht van decentrale overheden, in die zin dat deze overheden geen beroep kunnen instellen tegen een besluit van de centrale overheid dat valt onder de Chw. Dat geldt onder meer voor een Tracébesluit. In samenspraak met de Amstelscheg/Noord-Holland en het ingenieursbureau van RWS is een zeer zorgvuldig proces doorlopen om te komen tot een ontwerp voor de verzorgingsplaats in de Ronde Hoep. Het is echter niet mogelijk dit "dwingend" op te nemen in het bestemmingsplan vanwege rijksbeleid ter zake. Wel zijn afspraken gemaakt tussen de gemeente en RWS over de inpassing van de verzorgingsplaats. Indien de agendacommissie daarmee instemt zullen medewerkers van RWS dit najaar een informatieavond hierover voor de raad organiseren

Wat is er aan de hand?

Op 21 maart 2011 heeft de (toenmalige) minister van Infrastructuur en Milieu het Tracébesluit "Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere" vastgesteld. Het betreft aanpassingen aan (delen van) de A1, A2, A6, A9 en A10-oost en de knooppunten Holendrecht, Badhoevedorp, Diemen, Amstel, Muiderberg en Almere. Een deel van dit project is gelegen op het grondgebied van Ouder-Amstel.

De uitbreiding van de bestaande A9 past niet binnen de geldende beheersverordening De Ronde Hoep. Een nieuw bestemmingsplan is daarom noodzakelijk. Ten tijde van het opstellen van dit bestemmingsplan is het bestemmingsplan "Noodoverloop De Ronde Hoep" in werking getreden. Een deel van het onderhavige plangebied valt daar tevens onder. Het gaat om het gebied aan de zuidzijde van de A9 met de bestemming "Groen". Per abuis is dit niet meegenomen in het ontwerp. Dit wordt alsnog gecorrigeerd. Dit is een juridische aanpassing die geen inhoudelijke consequenties heeft. In het bestemmingsplan voor de noodverloop wordt reeds geregeld dat dit plan bij strijdigheid prevaleert boven andere regelingen. Omdat dit plan voor de A9 van latere datum is wordt – om onduidelijkheid te voorkomen – dit ook in het voorliggende plan opgenomen.

Bij besluit van 7 maart 2017 heeft de minister het Tracébesluit "Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere (2017)" vastgesteld (het wijzigingsbesluit 2017). Het wijzigingsbesluit 2017 schrapt de tunnel in de A9 bij Amstelveen en vervangt deze door een verdiepte ligging van 1.300 m met twee overkappingen. Dit wijzigingsbesluit is alleen van toepassing op het grondgebied van de gemeente Amstelveen. Voor het tracédeel waarop dit bestemmingsplan ziet is het (oorspronkelijke) Tracébesluit van 2011 van toepassing.

Stikstof:

Een aandachtspunt is de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 met betrekking tot de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Het gaat daarbij om activiteiten die stikstof uitstoten waarbij natuurgebieden (Natura 2000) aangetast kunnen worden. De aanleg van wegen is zo'n activiteit. Ten behoeve van het Tracébesluit is een toets op de Natuurbeschermingswet uitgevoerd om de effecten op o.m. Natura 2000-gebieden te onderzoeken. Deze toets bevat tevens de Passende Beoordeling voor de Natura 2000-gebieden in de omgeving van het plangebied. In de Toets Natuurbeschermingswet is onder meer gekeken naar het aspecten stikstofdepositie. Uit de berekeningen blijkt dat de stikstofdepositie door het wegverkeer na uitvoering van het Tracébesluit niet leidt tot negatieve effecten op de natuurlijke kenmerken van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Dit

bestemmingsplan is een 1-op-1 vertaling van het onherroepelijke Tracébesluit 2011. Aangezien het MER onderdeel uitmaakt van het onherroepelijke Tracébesluit is het eveneens onherroepelijk. Bovendien is dit onderzoek niet uitgevoerd met toepassing van de PAS die immers pas in 2015 in werking trad.

Onderzoeken:

Hieronder worden de belangrijkste conclusies weergegeven uit de (overige) onderzoeken die in het kader van de MER voor het Tracébesluit zijn gedaan.

Bedrijven en milieuzonering

Verkeer is geen activiteit die onder de bedrijven en milieuzonering valt. Een tankstation van dergelijke omvang is op basis van de bedrijven en milieuzonering een bedrijf in milieucategorie 4.1 met een grootst aan te houden afstand van 200 meter tot aan rustige woonbebouwing ten aanzien van het aspect gevaar. De dichtstbij gelegen woonbebouwing ligt op circa 250 meter afstand, waardoor het bestemmingsplan met het oog op de bedrijven en milieuzonering als uitvoerbaar geacht kan worden.

Verkeer

Met het aanleggen van extra rijstroken worden de bestaande verkeersknelpunten in de ochtendspits opgelost en in de avondspits teruggebracht. Met het aanleggen van extra rijstroken op de A9 neemt de etmaalintensiteit verder toe. Dit is mogelijk doordat door het aanleggen van de extra rijstroken de verhouding tussen de intensiteit van het verkeer en de capaciteit van de weg (I/C-verhouding) verlaagd wordt en de reistijd afneemt. Het aanleggen van extra rijstroken op de A9 is volgens het plan noodzakelijk om verkeersknelpunten in de corridor Schiphol - Amsterdam - Almere op te lossen.

Luchtkwaliteit

De verbreding van de A9 ter plaatse van Ouderkerk aan de Amstel leidt volgens de onderzoeken niet tot overschrijding van de grenswaarden. Het project voldoet daarmee aan de wettelijke eisen voor luchtkwaliteit van de Wet Milieubeheer. Ten aanzien van het aspect lucht is het bestemmingsplan uitvoerbaar.

Geluidhinder

Als gevolg van de verbreding van de A9 aan de zuidkant, komen de contouren dichterbij de woningen te liggen (zuidkant A9 ter hoogte van Ouderkerk aan de Amstel). De geluidsbelasting blijft echter binnen de wettelijke toegestane kaders. In totaal neemt het geluidsbelast oppervlak, het aantal geluidsbelaste woningen en het daaraan gerelateerde aantal ernstig gehinderden in dit deelgebied af. Met de verbreding van de A9 ter hoogte van Ouderkerk aan de Amstel en het treffen van geluidsbeperkende maatregelen, blijft de geluidsbelasting binnen de wettelijk toegestane kaders. Het bestemmingsplan kan met het oog op het aspect geluid derhalve als uitvoerbaar worden geacht.

Externe veiligheid

Voor de verbreding van de A9 wordt er ten aanzien van het Plaatsgebonden risico geen 10-6 contour berekend. Het Groepsrisico neemt niet toe en blijft onder de oriëntatiewaarde. In het plangebied kan gezien de afstand tot aan kwetsbare objecten een LPG-tankstation worden gerealiseerd. Hiertoe is het noodzakelijk dat een plaatsgebonden risicocontour wordt vastgelegd, waarbinnen geen kwetsbare objecten mogen worden opgericht. Het bestemmingsplan is ten aanzien van het aspect externe veiligheid dan ook uitvoerbaar.

Water

De watertoets is doorlopen. De planregels bieden voldoende bescherming voor de verschillende wateraspecten. Het bestemmingsplan is in het kader van de watertoets

ter toetsing voorgelegd aan het waterschap Amstel, Gooi en Vecht. Deze kon – met enkele opmerkingen (zie hiervoor) – instemmen. Het bestemmingsplan kan met het oog op het aspect water uitvoerbaar worden geacht.

Archeologie en cultuurhistorie

Ter plaatse geldt een lage trefkans ten aanzien van archeologische waarden. Verstoring van archeologische waarden is dan ook niet te verwachten.

Met het uitbreiden van de A9 en de aanleg van een verzorgingsplaats met tankstation wordt het zicht op polder De Ronde Hoep met haar bijzondere kenmerken vergroot. Verdere cultuurhistorische waarden worden niet aangetast. De aspecten archeologie en cultuurhistorie leveren geen belemmeringen op voor het uitvoeren van het bestemmingsplan.

Ecologie

In de berm van de A9 komen beschermde plantensoorten voor, zoals daslook. Er kunnen een paar exemplaren verloren gaan. De zone langs de weg is hooguit een klein deel van het totale oppervlak aan standplaatsen en de invloed is beperkt. Verbreding van de weg leidt ook tot ruimtebeslag op weidevogelbiotopen (Polder De Ronde Hoep). De zone direct langs de weg is over het algemeen van minder belang voor weidevogels. Polder De Ronde Hoep is een belangrijk verblijfsgebied voor watervogels in de winterperiode. Maar er is geen tot een gering ruimtebeslag, waardoor de functie als verblijf- en rustplaats qua oppervlak niet afneemt. De voornaamste effecten op beschermde soorten betreffen de daslook en de vaste nestplaats van de sperwer. Het is niet uit te sluiten dat enkele beschermde soorten (rugstreeppad en bittervoorn) rondom de weg voorkomen. Maar hun kerngebieden liggen niet direct langs de weg, dus de kans op het verloren gaan van leefgebied is klein en de mogelijke effecten beperkt. De mogelijke effecten op beschermde soorten en gebieden zijn beperkt. Het bestemmingsplan is met het oog op het aspect ecologie dan ook uitvoerbaar

Wat gaan we doen?

Voorgesteld wordt het bestemmingsplan "A9 Verbreding De Ronde Hoep" onder protest vast te stellen met in achtneming van de wijzigingen die voortvloeien uit het verwerken van de consequenties van het bestemmingsplan "Noodoverloop De Ronde Hoep".

Welke argumenten en keuzemogelijkheden zijn er

In feite zijn er geen keuzemogelijkheden. Het Tracébesluit is op 19 januari 2012 onherroepelijk geworden. Van belang is dus dat het planologisch kader voor de verbreding reeds onherroepelijk is vastgelegd in het Tracébesluit. Het bestemmingsplan betreft slechts een formeel vereiste om dit achteraf vast te leggen. Dit besluit biedt reeds het kader voor het realiseren van bovengenoemde werkzaamheden. Formeel dient dit nog te worden vastgelegd in een bestemmingsplan. Op grond van de Tracéwet dient een onherroepelijk Tracébesluit - op de juiste wijze - in en bestemmingsplan wordt verwerkt. Hierbij is geen beleidsruimte.

De gemeente zou kunnen besluiten niet mee te werken aan de uitvoering van het Tracébesluit door het bestemmingsplan niet vast te stellen dan wel niet meewerken aan de vergunningverlening voor de kunstwerken die benodigd zijn. Dit zal de uitvoering echter niet kunnen tegenhouden, aangezien het Tracébesluit zelf het planologisch kader is voor de verbreding en de benodigde werkzaamheden. Niet meewerken zal negatieve effecten kunnen hebben voor de samenwerking tussen de gemeente en Rijkswaterstaat. Dit kan betekenen dat er geen afspraken meer gemaakt kunnen worden over een aantal onderwerpen die voor de gemeente erg belangrijk zijn, zoals de herplanting van de te kappen bomen, een extra geluidsscherm, etc. Daarnaast is het risico aanwezig dat we de bomencompensatie(middelen) mislopen.

Als er geen omgevingsvergunning(en) worden verleend kunnen er bovendien geen leges worden geheven.

In de Tracéwet is bepaald, dat, wanneer het Tracébesluit en het bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn, het Tracébesluit geldt als omgevingsvergunning. Nu het Tracébesluit reeds onherroepelijk is, ligt er dus al een onherroepelijk planologisch kader. Daarnaast is, zoals gezegd, het Tracébesluit één op één is overgenomen in dit bestemmingsplan. Om deze reden konden op grond van de Tracéwet geen zienswijzen worden ingediend tegen het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is daarom ook niet ontvankelijk voor beroep. Dit heeft tot gevolg dat dus geen gronden meer kunnen worden aangevoerd tegen het bestemmingsplan, omdat alle onderdelen hiervan reeds in de procedure tegen het Tracébesluit aan bod zijn gekomen. Dit betekent dat ook de natuurtoets onherroepelijk is.

Naast de verbreding van de A9 ziet het Tracébesluit ook op de vestiging van een verzorgingsplaats aan de noordzijde van De Ronde Hoep. In verband met de landschappelijke implicaties hiervan heeft de gemeente zich maximaal ingespannen om de verzorgingsplaats uit het Tracébesluit verwijderd te krijgen. Er hebben daartoe meerdere overleggen plaatsgevonden met vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat (RWS) en het ministerie zelf. RWS heeft echter niet aan deze wens willen voldoen. Op grond van de Tracéwet geldt het Tracébesluit als omgevingsvergunning indien een bestemmingsplan of beheersverordening daarmee niet in overeenstemming is. Beroep bij de Raad van State tegen het Tracébesluit zou kansloos zijn geweest. De Crisis- en herstelwet (Chw) beperkt hier namelijk het beroepsrecht van decentrale overheden, in die zin dat deze overheden geen beroep kunnen instellen tegen een besluit van de centrale overheid dat valt onder de Chw. Dat geldt onder meer voor een Tracébesluit. Wel zijn afspraken gemaakt met RWS over de inpassing van de verzorgingsplaats.

De landschappelijke inpassing is in dit bestemmingsplan geregeld in een aantal bestemmingen: De bestemming 'Groen' (artikel 4) is bestemd voor beplanting, bermen en bermsloten, waterhuishoudkundige voorzieningen en (fiets)paden. De uiteindelijke landschappelijke inpassing wordt binnen deze bestemming mogelijk gemaakt. De bestemming 'Groen - Landschappelijke inpassing' (artikel 5) is gelegd op de hoofdgroen-structuur aan de zuidzijde van de verzorgingsplaats. Deze groenstructuur dient ter landschappelijke inpassing van de verzorgingsplaats gezien vanuit polder De Ronde Hoep.

Op de verbeelding bij het bestemmingsplan is een deel van het gebied waar de inpassingsmaatregelen (groene beplanting) zijn geprojecteerd bestemd als "Verkeer 1". Voor een impressie van de inrichting van de verzorgingsplaats en de inpassing daarvan wordt verwezen naar bijgaande tekening.

Wat hebben we hiervoor nodig?

De kosten voor het opstellen van het bestemmingsplan komen uit de daartoe bestemde voorziening.

Wie is erbij betrokken en hoe communiceren we?

Het ontwerpplan is ter inzage gelegd. Voor het Tracébesluit zijn reeds de wettelijke procedures doorlopen (inspraak-zienswijzen-beroep). Dat betekent dat er alleen zienswijzen konden worden ingebracht die geen betrekking hadden op onderdelen van het bestemmingsplan die niet in het Tracébesluit zijn opgenomen. Aangezien het Tracébesluit in dit bestemmingsplan volledig is overgenomen en er geen onderdelen zijn toegevoegd die niet in het Tracébesluit zijn opgenomen konden er in het kader van de bestemmingplanprocedure geen zienswijzen aan de orde komen.

Wat is het vervolg?

Na de vaststelling door de raad zal het plan wederom gedurende 6 weken ter inzage liggen. Er is echter geen mogelijkheid om beroep in te stellen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Voor de Raad van State is daarom geen mogelijkheid om dit bestemmingsplan te toetsen aan het oordeel van het Europese Hof en aan haar eigen uitspraak van mei 2019 (exceptieve toets). Dit neemt overigens nog niet weg dat een exceptieve toets ook in een latere fase, bijvoorbeeld in het kader van bezwaar- en beroepsprocedures over de omgevingsvergunningen (bijvoorbeeld voor de kunstwerken) die nodig zijn voor de verbreding van de A9, aan de orde zou kunnen komen. Dit betekent dat er voor burgers de mogelijkheid bestaat om in het kader van de bezwaar- en beroepsprocedure voor deze omgevingsvergunning(en) alsnog het bestemmingsplan zelf ter discussie te stellen.

Voor exceptieve toetsing is vereist dat een beroep bij de bestuursrechter hoofdzakelijk gericht is tegen een besluit waartegen wel zelfstandig beroep openstaat (zoals een besluit tot verlening van een omgevingsvergunning). In dit beroep kunnen dus wel de aan dat besluit onderliggende besluiten (i.c. dit bestemmingsplan) waartegen geen zelfstandig beroep open staat) exceptief worden getoetst. Op deze manier kan over deze niet-appellabele besluiten toch een oordeel van de bestuursrechter worden verkregen.

Exceptieve toetsing kan dus een middel zijn om van de bestuursrechter een oordeel te krijgen over de rechtmatigheid van een niet-appellabel besluit. Exceptieve toetsing kan ertoe leiden dat de rechter een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing moet laten of onverbindend moet verklaren. Het besluit waartegen het beroep was aangewend, moet dan worden vernietigd.

