

Woningbouwlocatie Warande te Lelystad-Zuid

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

18-december-2007 / rapportnummer 1130-135

1. OORDEEL OVER HET MER

De gemeente Lelystad wil in het gebied Warande ruim 8000 woningen bouwen. Voor de besluitvorming over de benodigde bestemmingsplanswijziging wordt de m.e.r.-procedure doorlopen.¹ De gemeenteraad van Lelystad is hiervoor het bevoegd gezag.

Het opgestelde MER heeft betrekking op het totale bouwprogramma. Maar gaande weg de m.e.r.-procedure bleek het nodig een voorwaardelijke, stapsgewijze aanpak te volgen. Fase 1 van Warande voorziet in het bouwen van ongeveer 4.000 woningen.

Essentiële informatie aanwezig

De Commissie is van oordeel dat de essentiële informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te kunnen geven bij de besluitvorming over fase 1.

Aanvankelijk constateerde de Commissie bij de toetsing van het MER van 28 juni 2006, (verder: het MER) aan de vastgestelde richtlijnen en de wettelijke inhoudseisen enkele essentiële tekortkomingen. Deze zijn behandeld in aanvullende informatie (verder: aanvulling op het MER).² Alle voor de besluitvorming noodzakelijke informatie is met deze documenten voorhanden.

- De Commissie adviseert het bevoegd gezag de aanvullende informatie samen met het ontwerpbesluit ter inzage te leggen.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL

2.1 Natuur

MER

Bij de beoordeling van het aspect natuur werden de volgende essentiële tekortkomingen geconstateerd:

- in het MER voor het gehele gebied ontbrak een passende beoordeling. Deze is verplicht aangezien bij de bouw van de ruim 8000 woningen van Warande, significante gevolgen te verwachten zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen ten aanzien van de bruine en blauwe kiekendieven voor Natura 2000-gebied de Oostvaardersplassen;
- het was onduidelijk of de voorgestelde mitigerende maatregelen ten aanzien het veiligstellen van het foerageergebied en de aanvliegroute van de bruine en blauwe kiekendieven effectief zijn;
- de gevolgen voor andere Natura 2000-gebieden dan de Oostvaardersplassen waren niet inzichtelijk gemaakt.³

¹ Voor technische informatie, zie bijlage 1 van dit advies.

² Zie bijlage 1.

³ Voor Markermeer en IJsselmeer wordt in het MER 1 weliswaar aangegeven *dat* er geen effecten zijn, maar, er wordt onvoldoende beargumenteerd *waarom* er geen effecten zijn. Omdat het MER aangeeft dat een aantal van de soorten - waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn opgesteld - gebruik maakt van het plangebied, kunnen significante gevolgen niet worden uitgesloten. Deze gevolgen moeten cumulatief behandeld worden, d.w.z. in samenhang met andere projecten en handelingen. Onderbouwd moet worden hoe groot dit effect is en of de gevolgen significant zijn.

Vanwege de verwachte significante gevolgen voor de Oostvaardersplassen die samenhangen met het bouwen van ruim 8000 woningen in het plangebied, dient de ADC-fase doorlopen te worden. Compenserende maatregelen zijn pas aan de orde indien mogelijke alternatieven zijn onderzocht en is beargumenteed dat het initiatief een dwingend maatschappelijk belang vertegenwoordigt.

Aanvulling op het MER

Door de besluitvorming over woningbouwlocatie Warande te scheiden in twee afzonderlijke voorwaardelijke fasen wordt ook de vraag of significante gevolgen te verwachten zijn op Natura 2000-gebieden in tweeën geknipt. De informatie uit de aanvulling op het MER beschouwt de Commissie als de oriëntatiefase uit de Habitattoets.

Fase 1 gaat over de vraag of de bouw van 4000 woningen gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen voor de Oostvaardersplassen ten aanzien van de bruine en blauwe kiekendieven alsmede voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Markermeer en het IJsselmeer. In de aanvulling op het MER⁴ worden ter bescherming van de bruine en blauwe kiekendieven maatregelen⁵ beschreven voor hun foerageergebied binnen het plangebied en voor de aanvliegroute naar dit foerageergebied. Voor de instandhoudingsdoelstellingen voor andere omliggende Natura 2000-gebieden, het Markermeer en het IJsselmeer worden voor fase 1 geen problemen verwacht.⁶

De Commissie is van oordeel dat in de aanvulling voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat uitvoering van Warande fase 1 naar verwachting geen gevolgen zal hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van de omliggende Natura 2000-gebieden.

Fase 2 gaat over de vraag of verdere bouw tot ongeveer 8000 woningen gevolgen heeft voor genoemde instandhoudingsdoelstellingen. Alvorens fase 2 kan worden gerealiseerd zal hiervoor eerst een nieuw bestemmingsplan moeten worden opgesteld. Daarvoor dient dan een passende beoordeling te worden uitgevoerd omdat uit het MER blijkt dat bij uitvoering van fase 2 significante gevolgen te verwachten zijn op Natura 2000-gebied de Oostvaardersplassen, die dan dienen te worden geadresseerd.

⁴ Zie hiervoor het rapport: 'Beoordeling van de Warande als foerageergebied voor in de Oostvaardersplassen broedende kiekendieven'. Beemster, N & R.M.G. van der Hut (2007). A&W-rapport 1057, Altenburg & Wymenga, ecologisch onderzoek bv, Veenwouden.

⁵ De inrichting en het beheer van het foerageerterrein (van 300 hectare groot) zijn geoptimaliseerd. De maatregelen met betrekking tot de aanvliegroute (een brede sloot, een 3 meter hoge aarden wal, geen ontsluitingsweg op de grens van woonwijk en aanvliegroute) dienen ervoor te zorgen dat verstoring vanuit Warande 1 minimaal zal blijven. Ook is het monitorings- en evaluatieprogramma aangescherpt.

⁶ In de aanvulling op het MER, (met name het A&W-rapport 'Foerageermogelijkheden voor kiekendieven en herbivore watervogels rond de Oostvaardersplassen en Lepelaarplassen') worden de kwalificerende en begrenzende soorten (o.a. nonnetje, zaagbek, meerkoet, smient, kolgans en grauwe gans) beschreven, alsmede de betekenis van het plangebied voor die soorten. Beargumenteed wordt dat het plangebied voor deze soorten, behalve de ganzesoorten, niet van belang is als foerageergebied of rustgebied. Voor ganzen resteert na realisatie van fase 1, cumulatief gezien in samenhang met de ruimtelijke ontwikkeling van Almere, nog voldoende opvangcapaciteit, zodat hiervoor geen problemen zijn te verwachten. Deze opvangcapaciteit dient evenwel gemonitord te worden.

2.2 Verdichtingsalternatief & energie

MER

Een van de hoofdpunten van de richtlijnen was het uitwerken van een alternatief met hogere woningbouwdichtheden. Hiervoor werden in de richtlijnen verschillende redenen aangevoerd.⁷ De Commissie constateerde dat in het MER een verdichtingsalternatief ontbrak.

Het MER ging daarnaast niet in op de mogelijkheid van stadsverwarming als energiebesparende maatregel.

Aanvulling op het MER

In de aanvulling op het MER wordt een verdichtingsalternatief beschreven. Dit alternatief levert onvoldoende extra instappers op voor het realiseren van een treinstation. Daarnaast levert het onvoldoende extra foerageergebied op voor de kiekendieven.

- De Commissie onderschrijft de conclusie van de gemeente Lelystad dat een verdichtingsalternatief geen realistisch alternatief is.

In de aanvulling op het MER wordt als energiebesparende maatregel gekozen voor een alternatieve aanpak. In plaats van het voorschrijven van een oplossing (zoals stadsverwarming) wordt een energieprestatie geëist.

De Commissie onderschrijft deze aanpak. Dit biedt de ruimte om bij de uitwerking het best passende concept te kiezen. De ambities van een energieprestatie op locatie (EPL) van 7,5 en een energieprestatie-coëfficiënt (EPC) van 0,7 zijn echter bescheiden.⁸

- De Commissie adviseert het bevoegd gezag - in het licht van het regeringsbeleid - zijn ambities voor EPC en EPL te motiveren.

2.3 Water

MER

De beschrijving in het MER van het aspect water schoot tekort ten aanzien van de volgende punten:

- de gehanteerde doelstellingen ten aanzien van waterkwaliteit en -kwantiteit waren onduidelijk;
- het was niet navolgbaar waarom de keuzes voor het waterbeheer zijn gemaakt;
- de in de richtlijnen geconstateerde potentiële tegenstrijdigheden c.q. knelpunten ten aanzien van hemelwaterberging, peilbeheer en waterkwaliteit waren niet opgelost;
- niet was ingegaan op - het voorkomen van - negatieve effecten van recreatievaart op de waterkwaliteit.

⁷ Het betreft ondermeer de verhoogde kans op een treinstation en de realisatie van stadsverwarming. Het belang van het uitwerken van het verdichtingsalternatief wordt verder vergroot vanwege de met het initiatief samenhangende significante gevolgen op de instandhoudingsdoelstellingen voor de bruine en blauwe kiekendieven in Natura 2000-gebied de Oostvaardersplassen.

⁸ De minister van VROM heeft aangegeven dat voor 2011 gestreefd wordt naar een EPC van 0,6 en in 2015 van 0,4. Er wordt toegewerkt naar een CO₂ neutrale gebouwde omgeving in 2050. Onlangs is in dit kader een klimaatakkoord ondertekend door het kabinet en de VNG (nota Nieuwe energie voor het klimaat, 12 november 2007).

- daarnaast was niet inzichtelijk gemaakt, conform de eisen uit de Kader-richtlijnwater (KRW) wat de effecten van het initiatief zijn op omliggende KRW-lichamen. Tenslotte ontbrak informatie over de Watertoets.

Aanvulling op het MER

In de aanvulling op het MER wordt beargumenteerd waarom diverse varianten van het waterbeheer niet zijn uitgewerkt. De eisen van het waterschap worden opgevolgd ten aanzien van voorkomen van wateroverlast in Warande en het tegengaan van - te hoge - piekafvoeren naar buiten het gebied. Het natuurlijk peilbeheer, het circulatiesysteem en het toepassen van natuurvriendelijke oevers hebben geen negatieve consequenties voor de hemelwaterberging. Het ontwerp inclusief deze onderdelen voldoet aan de eisen op het gebied van waterkwantiteit.

Voor de waterkwaliteit is gestreefd⁹ naar de landelijke MTR-normen (Maximaal Toelaatbaar Risico). Het accent ligt op het tegengaan van kwel van een slechte kwaliteit (chloride en nutriënten) door een voldoende hoog waterpeil en op het realiseren van voldoende doorstroming. De watergangen worden alleen ingericht voor roeiboten, surfplanken en kano's. Van deze recreatievaart verwacht men geen negatief effect op de waterkwaliteit.

Tenslotte blijkt dat Warande geen invloed zal hebben op de omliggende KRW-lichamen.

- Alle essentiële informatie die ten behoeve van de besluitvorming voor het onderdeel water noodzakelijk is, is met het MER en de aanvulling op het MER voorhanden.

2.4

Verkeer en vervoer

MER

Het realiseren van een treinstation was één van de doelstellingen van het project. In de richtlijnen werd gevraagd terugvalopties te ontwikkelen voor het geval het treinstation niet gerealiseerd zou kunnen worden. Uit het MER bleek dat de kans op het realiseren van een treinstation bij de gekozen bouwdichtheid minimaal is. De voor een treinstation benodigde drempelwaarde van 1000 extra passagiers per dag, werd niet gehaald. Gevraagd werd te onderbouwen:

- waarom het realiseren van een treinstation als doelstelling is losgelaten en wat de milieuvoordelen en -nadelen zijn van deze keuze;
- hoe het valt te verklaren dat de variant zonder treinstation meer openbaar vervoerreizigers oplevert dan de variant met station;

Daarnaast werd gevraagd aan te geven op welke wijze het aandeel auto en het aandeel openbaar vervoer in de varianten met en zonder station waren berekend.

Aanvulling op het MER

De aanvulling op het MER blijft primair inzetten op een treinstation (deze doelstelling wordt niet losgelaten), maar gaat ook in op de situatie waarin geen treinstation wordt gerealiseerd:

- bij uitvoering van stap 1 (zonder treinstation) zal de bestaande busverbinding worden opgewaardeerd. De milieugevolgen van deze verandering ten opzichte van een treinstation zijn beperkt;

⁹ In een overzichtstabel staat chronologisch welke onderzoeken en stappen samen met het waterschap zijn gezet om te komen tot die waterkwaliteit. Het blijkt dat de MTR-normen niet overal en altijd zullen worden gehaald (Waterkop) en dat er enige onzekerheid over de toekomstige waterkwaliteit blijft bestaan (kwelinvloed).

- bij het niet realiseren van het treinstation treedt een verschuiving in het vortransport op, van de fiets (naar het station Warande) naar de bus (naar station Lelystad-centrum). Dit levert meer OV-reizigers op.

Het aandeel auto en het aandeel openbaar vervoer voor de situatie met en zonder station is berekend met een simultaan multimodaal verkeersmodel.

- De Commissie acht met de aanvulling op het MER voldoende informatie voor de besluitvorming aanwezig.

3. AANBEVELINGEN VOOR HET VERVOLGTRAJECT

In dit hoofdstuk geeft de Commissie adviezen die naar haar mening van belang zijn voor de kwaliteit van de besluitvorming, maar geen betrekking hebben op essentiële tekortkomingen.

3.1 Natuur

Het smalste deel van de aanvliegroute voor de kiekendieven is ter hoogte van het villapark Hollandse Hout. In de aanvullende documentatie (A&W rapport 1057) wordt gesuggereerd de route op die plek te verbreden.

- De Commissie adviseert de mogelijkheden te onderzoeken om de aanvliegroute ter hoogte van het villapark Lelystad te verbreden, bijvoorbeeld door het terugzetten van het bos in de noordoostpunt van het Hollands Hout.

3.2 Energie

De aanvulling op het MER beschrijft een drietal opties voor de verwarming van de woningen.¹⁰ Hiernaast zijn ook andere mogelijkheden te overwegen.¹¹ De 'Toolkit Duurzame Woningbouw' (Aeneas 2006) geeft hiervan een goed beeld.

- De Commissie adviseert om de realisatiemogelijkheden van het concept op basis van mini warmte-kranchkoppelingsinstallaties verder te onderzoeken. Zij adviseert de keuzemogelijkheden van een verwarmingssysteem voor Warande ruimer te zien dan de drie genoemde mogelijkheden.

3.3 Water

Het is niet juist zoals het MER stelt, dat de alternatieven niet te toetsen zouden zijn aan waterkwaliteitsnormen, omdat die pas in 2009 in de KRW zouden worden vastgesteld. Voor prioritaire en gevaarlijke stoffen zijn reeds conceptdoelen beschikbaar. Voor de ecologisch bepalende stoffen stikstof, fosfaat (nutriënten) en chloride worden, in tegenstelling tot wat het MER stelt, vanuit Brussel geen normen opgelegd. Voor water in KRW-waterlichamen zijn voor deze stoffen landelijke werkdoelen beschikbaar afhankelijk van het watertype.

¹⁰ Opties op basis van respectievelijk: een hoog rendement ketel, stadsverwarming en een mini warmtekranchkoppelingsinstallatie.

¹¹ Zoals woningen aangesloten op een (individuele c.q. collectieve) warmtepomp of een passief huisconcept.

Voor water buiten de KRW-waterlichamen, zoals in Warande, gelden de landelijke MTR-waarden (Maximaal Toelaatbaar Risico).

Per gebiedsdeel (Waterkop, Zuidelijke strook, rest Warande) zou duidelijk gemaakt moeten worden wat het nagestreefde waterecosysteem is en wat dit betekent in termen van concentraties van chloride en nutriënten.

- De Commissie adviseert het toetsen van de waterkwaliteit aan de ecologische doelen en normen per gebiedsdeel (N, P en Cl) in een evaluatieprogramma op te nemen en mogelijke mitigerende maatregelen te benoemen mocht de waterkwaliteit tegen vallen.

Een structurele wateraanvoer wordt niet genoemd als mogelijkheid ter verbetering van de waterkwaliteit. Dit is in potentie een belangrijk middel om de waterkwaliteit te laten voldoen aan de normen voor chloride en fosfaat. Het water uit het Markermeer is hiervoor geschikt.

- De Commissie adviseert een structurele wateraanvoer uit het Markermeer, als mogelijkheid ter verbetering van de waterkwaliteit binnen Warande, bij de verdere besluitvorming te betrekken.

3.4

Verkeer

Indien er geen treinstation in Warande wordt gerealiseerd zal de bestaande busverbinding worden opgewaardeerd. Dit heeft gevolgen voor de stedenbouwkundige structuur. Bij het realiseren van een treinstation wordt gestreefd naar een vorm van ontsluiting (van vooral langzaam verkeer) die op dat station gericht is. Bij een oppervlakteontsluiting met bussen wordt de ontsluiting van het langzame verkeer meer gericht op de verschillende bushaltes en is daarom kleinschaliger ingericht.

- De Commissie adviseert bij de verdere uitwerking van het plan rekening te houden met de kleinschaliger vorm van ontsluiting van langzaam vervoer die voor bushaltes passend is.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemer: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Lelystad

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Lelystad

Besluit: vaststellen van een bestemmingsplan

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: C11.1

Activiteit: de aanleg van een woonwijk met bijbehorende voorzieningen

Betrokken documenten:

De Commissie heeft geen inspraakreacties via het bevoegd gezag ontvangen.

Bij haar beoordeling van het MER heeft de Commissie de volgende documenten betrokken:

- een aangepast milieueffectrapport d.d. 22 november 2007
- de reactie van de gemeente Lelystad van 23 november 2007 op een memo van de Commissie voor de m.e.r.;
- Braad, M.L., H.M. Pohlman en M.T. Geene (2005). Voortoets Lelystad-Zuid. Beoordeling van het initiatief aan de Vogelrichtlijn Project Warande Bureau Oranjewoud, projectnummer 149976;
- Brenninkmeijer, A. Beemster, N. en D. Bos (2006). Foerageermogelijkheden voor kiekendieven en herbivore watervogels rond de Oostvaardersplassen en Lepelaarplassen. A&W-rapport 726, Altenburg & Wymenga, ecologisch onderzoek bv, Veenwouden;
- Beemster, N & R.M.G. van der Hut (2007). Beoordeling van de Warande als foerageergebied voor in de Oostvaardersplassen broedende kiekendieven. A&W-rapport 1057, Altenburg & Wymenga, ecologisch onderzoek bv, Veenwouden.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in: "de Flevopost"

aanvraag richtlijnenadvies: 31 oktober 2000

ter inzage legging startnotitie: 1 november 2000

richtlijnenadvies uitgebracht: 6 december 2000

richtlijnen vastgesteld: 8 februari 2001

kennisgeving MER in: "de Flevopost"

aanvraag toetsingsadvies: 9 augustus 2007

ter inzage legging MER: 8 augustus 2007

toetsingsadvies uitgebracht: 18 december 2007

Bijzonderheden:

De gemeente heeft besloten voor deze wijk m.e.r. uit te voeren op een moment dat de planvoorbereiding al relatief ver was gevorderd. De Commissie heeft de reeds uitgevoerde milieustudies (positief) beoordeeld en het advies gericht op de punten die nog nader onderzoek vergen: een analyse van de milieuvor- en nadelen van een hogere woningdichtheid in de wijk, het uitwerken van varianten voor de waterhuishouding, het beschrijven van een tweetal terugvalopties op het gebied van de hoofdverkeers- en openbaarvervoersontsluiting.

Gaande weg de toetsing van het MER bleek het nodig, mede vanwege de sinds 2000 veranderde wetgeving, een voorwaardelijke stapsgewijze aanpak te volgen. Fase 1 voorziet in het bouwen van ongeveer 4000 woningen. Alvorens fase 2, het bouwen van aanvullend ruim 4000 woningen kan worden gerealiseerd, zal hiervoor een nieuw bestemmingsplan moeten worden opgesteld. Daarvoor dient dan een passende beoordeling te worden uitgevoerd omdat uit het MER blijkt dat significante gevolgen te verwachten zijn op Natura 2000-gebied de Oostvaardersplassen.

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing inventariseert de Commissie eerst of er tekortkomingen zijn in het voldoen aan de (vooraf) gestelde eisen. Vervolgens beoordeelt de Commissie de ernst van de eventuele tekortkomingen. Daarbij staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een voldoende plaats te geven bij de besluitvorming. Is dat naar haar mening niet het geval dan signaleert de Commissie dat er sprake is van een zogenoemde 'essentiële tekortkoming'. De Commissie adviseert dan dat die informatie alsnog beschikbaar komt, alvorens het besluit wordt genomen. Overige tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. Deze werkwijze impliceert dat de Commissie zich in het advies tot hoofdzaken beperkt en niet ingaat op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

prof.dr.ir. F.M. Maas (richtlijnen en toetsingsfase)
drs. J.E. Mebius (richtlijnenfase)
ing. G. van der Sterre, M.Sc. (richtlijnen en toetsingsfase)
ir. F.A.C. de Haas, (richtlijnen en toetsingsfase)
drs. L. van Rijn-Vellekoop (voorzitter richtlijnen en toetsingsfase)
drs. M. van Eck (secretaris richtlijnenfase)

drs. H.A.T.M. van Wezel (toetsingsfase)
dr. N.P.J. de Vries (toetsingsfase)
drs. R.A.A. Zwiers (secretaris toetsingsfase)

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Woningbouwlocatie Warande te Lelystad-Zuid en de aanvulling daarop

De gemeente Lelystad wil in het gebied Warande woningbouw plegen. Voor de besluitvorming over de hiervoor benodigde bestemmingsplanswijziging wordt de m.e.r.-procedure doorlopen. De gemeenteraad van Lelystad is hiervoor het bevoegd gezag.

ISBN: 978-90-421-2238-3