

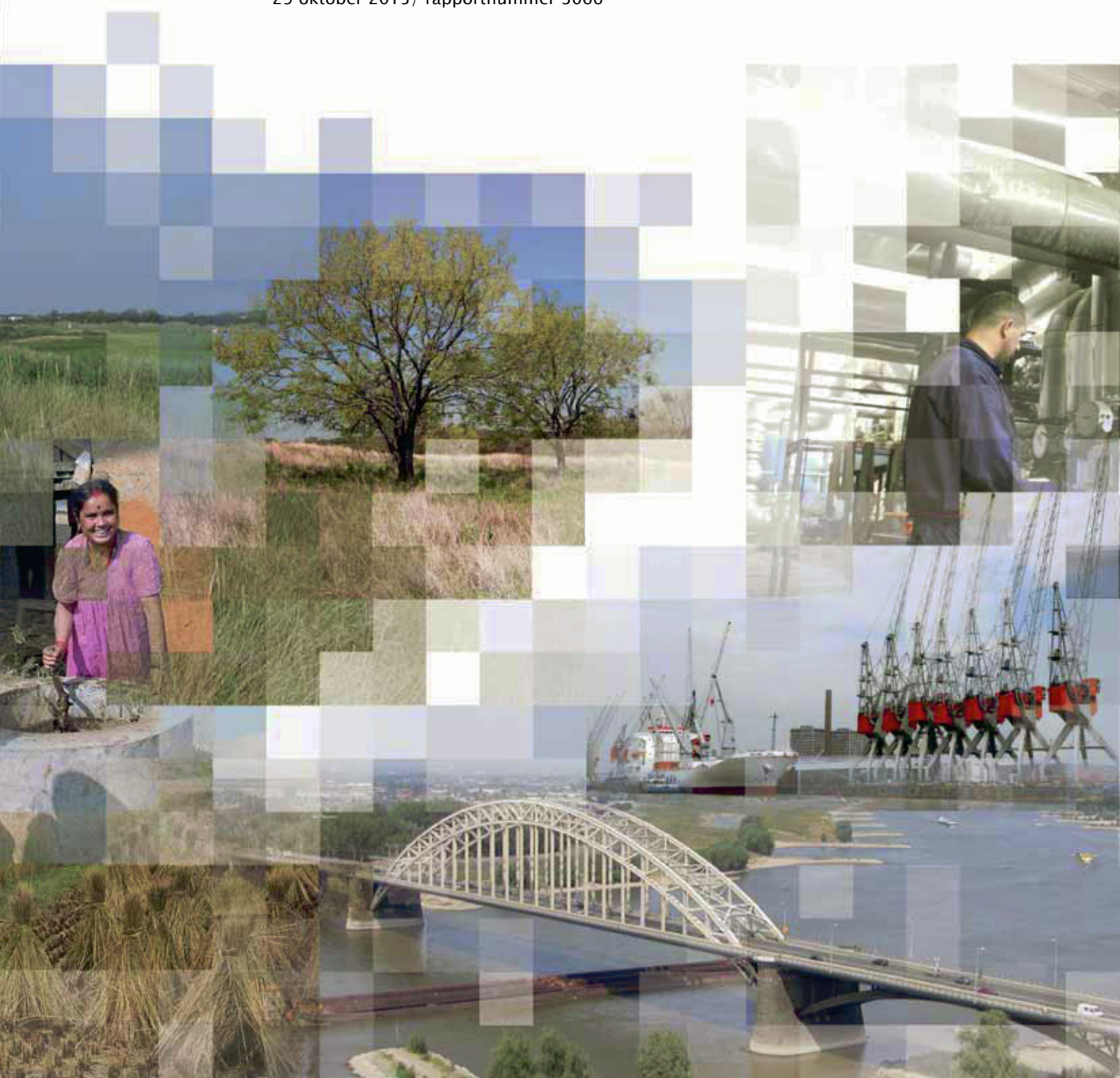


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Oosterwold, gemeente Almere

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

29 oktober 2015 / rapportnummer 3066



1. Oordeel over het milieueffectrapport

De gemeente Almere wil tot 2030 onder meer de bouw van maximaal 4575 woningen, 41 ha bedrijventerrein en 549 ha stadslandbouw mogelijk maken op het grondgebied van Almere voor het deel ten zuiden van de Rijksweg A27. Hiervoor wordt het Crisis- en herstelwet (Chw) bestemmingsplan Oosterwold opgesteld. Voor de besluitvorming daarover wordt de procedure voor milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen. De gemeente gebruikt het milieueffectrapport (MER) en de aanvulling daarop voor de Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold als basis omdat het Chw bestemmingsplan Oosterwold geen gedetailleerder kader biedt dan dat vastgelegd in de Structuurvisie. Ook de zienswijzen op dit MER en de aanvulling daarop hebben de gemeente geen aanleiding gegeven het MER zoals opgesteld bij de Structuurvisie verder aan te passen/vullen. De gemeenteraad van Almere is bevoegd gezag in deze procedure en heeft de Commissie voor de m.e.r. (hierna 'de Commissie')¹ gevraagd of het MER² voldoet voor de besluitvorming over bestemmingsplan en daarnaast in haar advies specifiek in te gaan op monitoring.

De Commissie is van oordeel dat het MER zoals dat bij het bestemmingsplan ter inzage is gelegd nog niet alle essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen waarin het milieubelang volwaardig kan worden meegewogen. De tekortkomingen hebben betrekking op:

- het ontbreken van informatie over het monitorings- en evaluatieprogramma;
- de beschrijving van de effecten op Natura 2000-gebieden door stikstofdepositie.

Monitorings- en evaluatieprogramma

Het bestemmingsplan Oosterwold gaat uit van uitnodigingsplanologie. Dit brengt met zich mee dat er vooraf geen duidelijkheid bestaat over het eindbeeld van de invulling van het plangebied.³ Wel is een zestal ambities geformuleerd. Om een 'vinger aan de pols' te houden of de ambities daadwerkelijk worden bereikt en de milieugevolgen acceptabel blijven, adviseert de Commissie in het bestemmingsplan een monitorings- en evaluatieprogramma op te nemen. Dit programma ontbreekt nu nog. De Commissie adviseert het monitorings- en evaluatieprogramma vooral te richten op kaveloverschrijdende (cumulatieve) effecten van de op een stapeling van activiteiten en wel voor die aspecten waar zich mogelijk ongewenste ontwikkelingen en trends voordoen en op termijn wellicht bijsturing nodig is.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectstukken, voor zover digitaal beschikbaar, vindt u door op www.commissiemer.nl projectnummer 3066 in te vullen in het zoekvak. Het betrekken van zienswijzen bij dit advies maakte geen onderdeel uit van de adviesvraag van de gemeente Almere.

² De Commissie verstaat hieronder in dit advies het MER en de aanvulling daarop te samen.

³ Initiatiefnemers bepalen zelf waar woningen, bedrijven, groen, water en energievoorzieningen worden aangelegd. Ook de ontwikkeling van het lokale wegennet en kavelsloten is aan de initiatiefnemer. De kavels zijn in principe zelfvoorzienend, m.a.w. iedere initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor waterbeheer, afvalwaterverwerking en energievoorziening. Ruimte wordt gereserveerd voor waterberging en uitbreidingsmogelijkheden van (bovenlokale) wegaanpassingen en openbaar vervoer. Initiatiefnemers betalen mee aan deze publieke voorzieningen.

Effecten op Natura 2000-gebieden door stikstofdepositie

Met het bestemmingsplan is uitbreiding en nieuwvestiging van melkveebedrijven mogelijk en wellicht ook activiteiten met een grote verkeersaantrekkende werking. De Commissie adviseert na te gaan wat de daarmee samenhangende stikstofdepositie op de omliggende stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (bijvoorbeeld het Naardermeer en Oostelijke Vechtplassen) maximaal is en op welke wijze significant negatieve gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden wordt uitgesloten.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en in hoofdstuk 3 geeft ze aandachtspunten voor vervolgbesluitvorming.

2. Toelichting op het oordeel

In het bestemmingsplan heeft, ten opzichte van de uitgangspunten opgenomen in de Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold, een aanzienlijke inperking in mogelijk te realiseren functies plaatsgevonden. Zo worden geen bedrijven in categorie 3.2 of hoger meer toestaan, geen detailhandel met een oppervlakte van meer dan 2.000 m² per kavel, geen kassen met een oppervlakte van meer dan 2.500 m² per kavel en ook geen intensieve veehouderijen. De maximale milieueffecten zullen daardoor minder negatief zijn dan bij de Structuurvisie in de aanvulling op het MER beschreven worst-case scenario. Door een monitorings- en evaluatieprogramma moet straks worden beoordeeld welk deel van de milieuruimte daadwerkelijk wordt ingevuld. In paragraaf 2.1 van dit advies geeft de Commissie specifieke aanbevelingen ten aanzien van zo'n programma. De Natuurbeschermingswet 1998 vereist dat voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan zeker gesteld wordt dat geen effecten op Natura 2000-gebieden optreden. In paragraaf 2.2 van dit advies gaat de Commissie daar verder op in.

2.1 Monitorings- en evaluatieprogramma

Het bestemmingsplan Oosterwold gaat uit van uitnodigingsplanologie. Dit brengt met zich mee dat er vooraf geen duidelijkheid bestaat over het eindbeeld van de invulling van het plangebied. Om een 'vinger aan de pols' te houden heeft de Commissie in haar advies voor de Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold geadviseerd een monitorings- en evaluatieprogramma op te nemen. Dit programma is bedoeld om gedurende de looptijd van het plan in de gaten te houden of de ambities voor het gebied worden bereikt en de milieugevolgen binnen de beschreven marges blijven. Dit biedt bestuurders een basis om tussentijds het proces bij te sturen in de richting van aanpassing van ambities en kaders, of door maatregelen achter de hand in te zetten of eigen initiatieven te ontplooien. Ten behoeve van de besluitvorming over het bestemmingsplan is echter geen nadere invulling gegeven aan het monitorings- en evaluatieprogramma. De Commissie adviseert dit in een aanvulling op het MER alsnog te doen.

Naar mening van de Commissie zijn de te doorlopen stappen van het monitorings- en evaluatieprogramma:

- Welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds de vorige check?
- Vallen de (gecumuleerde) gevolgen van deze ontwikkelingen binnen de acceptabele grenzen?
- Moeten mitigerende maatregelen worden getroffen om (gecumuleerde) gevolgen acceptabel te houden of te krijgen?
- Zijn de ambities nog realistisch en voldoen de gestelde kaders nog of zijn ze te ruim of juist te knellend? Is er aanleiding voor bestuurlijke bijsturing?

Belangrijk is voorafgaand aan besluitvorming over het bestemmingsplan de kritische grenzen aan te geven en welke mitigerende maatregelen 'achter de hand' beschikbaar zijn, en hoe uitvoerbaar en effectief deze maatregelen zijn. Ga ook na welke ruimtereserveringen vooraf nodig zijn voor uitvoering van deze maatregelen. De Commissie acht dit denkbaar voor bijvoorbeeld waterberging.

In het concept-bestemmingsplan is aangegeven dat er geen milieuhinder op aangrenzende kavels mag worden veroorzaakt. Dit kan bewaakt worden via vergunningverlening en -handhaving. De Commissie adviseert het monitoringsprogramma daarom, naast op het bereiken van de ambities, primair te richten op de kaveloverschrijdende (cumulatieve) effecten van de opeenstapeling van activiteiten en wel op die aspecten waar zich mogelijk ongewenste ontwikkelingen en trends voordoen en wellicht bijsturing op termijn nodig is.⁴

Ambities

De Commissie adviseert om te monitoren in welke mate de zes in het concept-bestemmingsplan genoemde ambities voor de ontwikkeling van Oosterwold gerealiseerd worden. Vanuit m.e.r.-optiek zijn met name de drie ruimte-milieu georiënteerde ambities van belang, te weten 'Oosterwold heeft een continue groen landschap', 'is duurzaam en zelfvoorzienend' en 'heeft stadslandbouw als groene drager'.

Kaveloverschrijdende effecten

De aspecten waar de Commissie mogelijk kaveloverschrijdende ongewenste effecten verwacht zijn landschap, energie, water, verkeer en natuur. Zij denkt daarbij aan de volgende monitoringsvragen:

- *Landschap*: ontwikkelt het gebied zich met een groen en open karakter met stadslandbouw als groene drager?
- *Energie*: ontwikkelt Oosterwold zich tot een CO₂-neutraal en een aan Almere en de regio energieleverend gebied?
- *Waterkwaliteit*: wordt de verbeteropgave gerealiseerd? Worden de kwaliteitsnormen van de Kaderrichtlijn Water voor de Hoge Vaart gerealiseerd?
- *Waterkwantiteit*: is de voorziene waterberging in het gebied voldoende of treedt toch wateroverlast op?
- *Verkeersintensiteiten*: hoe verhouden deze zich tot de capaciteit en functie van de aanwezige wegen? Hoe ontwikkelt zich de verkeersveiligheid?

⁴ De Commissie adviseert in de monitoringsrapportages zowel de milieuhinder op aangrenzende kavels, de grensoverschrijdende (cumulatieve) effecten als de realisatie van de ambities te evalueren.

- *Natuurwaarden*: wordt voldaan aan de eisen van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en het provinciaal beleid ten aanzien van het Natuur Netwerk?⁵
- *Kwaliteit van de leefomgeving*: worden de doelen voor luchtkwaliteit, geluidhinder en externe veiligheid gerealiseerd?

2.2 Effecten op Natura 2000-gebieden door stikstofdepositie

De Commissie signaleert dat met het bestemmingsplan uitbreiding en nieuwvestiging van melkveehouderijen mogelijk is en wellicht ook activiteiten met een grote verkeersaantrekkende werking.⁶ Uit de effectbeschrijving in het MER en in het ontwerpbestemmingsplan wordt niet duidelijk of dergelijke ontwikkelingen, door de ermee gepaarde gaande stikstofemissies en -deposities, significant negatieve gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden.

De Commissie adviseert voorafgaande aan de besluitvorming over het bestemmingsplan in een aanvulling op het MER na te gaan wat de maximale stikstofemissie mag zijn als gevolg van uitbreiding en nieuwvestiging van melkveehouderijen en eventuele andere activiteiten in Oosterwold zonder dat significante gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura-2000 gebieden optreden. Via monitoring kan bewaakt worden of deze emissie in de praktijk niet wordt overschreden.⁷

3. Aanbevelingen voor de verdere besluitvorming

De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen.

3.1 Beslisbomen

De Commissie is van oordeel dat de beslisbomen opgenomen in de toelichting op het concept-bestemmingsplan in de regel voldoende zijn voor de juridische toets of activiteiten kunnen worden uitgevoerd volgens de regels van het bestemmingsplan.⁸ De beslisbomen voor ecologie en water doen echter nog onvoldoende recht aan de complexe toetsingen die daarvoor nodig zijn, waaronder die aan de eisen gesteld in de Natuurbeschermingswet 1998 (bijvoorbeeld ten aanzien van de effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden) respectievelijk Kaderrichtlijn Water.

⁵ Bijvoorbeeld door elke drie jaar de flora en fauna te inventariseren, in ieder geval de zogenoemde tabel 2 en 3-soorten en de jaarrond beschermde vogelnesten.

⁶ Wel zijn ten opzichte van de Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold nu zware bedrijvigheid (categorie 4 en 5 bedrijven) en intensieve veehouderijen specifiek uitgesloten.

⁷ Geef aan of de groei van de melkveehouderij valt onder het prioritair project 'Landbouwgroei in Flevoland', zoals opgenomen in de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), en daarmee voldoende milieuruimte beschikbaar is voor de maximale groei van de melkveehouderij die het bestemmingsplan mogelijk maakt op het moment van vaststelling.

⁸ De Commissie verwacht overigens dat specialisten ingeschakeld moeten worden om de beslisbomen te doorlopen.

- De Commissie adviseert de beslisboom voor ecologie en water aan te passen door het opnemen van meer concrete besliscriteria. Hiermee wordt transparanter waaraan de gemeente initiatieven in de praktijk toetst.

3.2 Foerageergebied kiekendieven

In het MER wordt terecht geconstateerd dat verlies van agrarisch foerageergebied van de kiekendieven, ganzen, smienten en kleine zwanen van de Oostvaardersplassen een significant effect op het Natura 2000-gebied kan veroorzaken. Als mitigerende maatregel wordt het omzetten van akkerbouwgebied in optimaal kiekendieffoerageergebied genoemd. Dit is een bewezen effectieve maatregel. Het verder optimaliseren van bestaand agrarisch gebied voor ganzen, kleine zwanen en smienten is echter moeilijk; het is vaak al optimaal voor deze soorten. In de regio is het aanbod van deze gronden groot.

De Commissie signaleert dat voor de ontwikkeling van het Almeerse deel van Oosterwold genoemde problematiek nog niet aan de orde is vanwege het daar ontbreken van foeragerende vogels uit de Oostvaardersplassen. Bij de ontwikkeling van het Zeewoldse deel van Oosterwold zal dit echter wel aandacht behoeven.

- De Commissie adviseert voor de besluitvorming over het Zeewoldse deel van Oosterwold nader te onderzoeken hoe groot het benodigde foerageerareaal voor genoemde soorten moet zijn om de instandhoudingsdoelen voor de Oostvaardersplassen te halen en bij welk areaal te verdwijnen foerageergebied deze doelen voor ganzen, kleine zwanen en smienten in gevaar komen. Onderbouw de grootte van het akkerbouwgebied dat moet worden omgezet in optimaal kiekendieffoerageergebied om significante gevolgen voor c.q. aantasting van natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied te voorkomen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Almere

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Almere

Besluit: vaststellen bestemmingsplan Oosterwold

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C.11 en vanwege passende beoordeling

Activiteit: Het mogelijk maken van de bouw van maximaal 4575 woningen, 41 hectare bedrijventerrein en 549 hectare stadslandbouw op het grondgebied van Almere voor het deel ten zuiden van de Rijksweg A27.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 12 juni 2015

ter inzage legging MER: 15 juni tot en met 27 juli 2015

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 17 juli 2015

toetsingsadvies uitgebracht: 29 oktober 2015

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. H.G. van der Aa

dr. G.P.J. Draaijers (werkgroepsecretaris)

dr. F.L. Hooimeijer

ir. J.E.M. Lax

ir. M.L. Verspui

ir. J.H. van der Vlist (voorzitter)

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies :

- Milieueffectrapportage Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold, Grontmij Nederland B.V., 22 maart 2013;
- Aanvulling op de Milieueffectrapportage Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold, Grontmij Nederland B.V., 18 juni 2013;
- Nota zienswijzen en beantwoording Plan MER Chw bestemmingsplan Oosterwold, Grontmij Nederland. B.V., 19 mei 2015.

De Commissie heeft kennis genomen van een viertal zienswijzen en adviezen die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan Oosterwold, gemeente Almere



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht
T 030 - 234 76 66
F 030 - 233 12 95
E mer@eia.nl
W www.commissiemer.nl

