

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Woningbouwlocatie Polderwijk te Zeewolde

23 februari 2004

1290-135

ISBN 90-421-1264-6
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
2. OORDEEL OVER HET MER	2
2.1 Algemeen.....	2
2.2 Toelichting op het oordeel	3
3. AANDACHTSPUNTEN.....	5

1. INLEIDING

De gemeente Zeewolde heeft het voornemen om ten noordoosten van de huidige kern de woningbouwlocatie de Polderwijk te realiseren. Deze locatie zal ruimte moeten bieden aan ongeveer 3000 woningen over een periode van 10 tot 12 jaar, met bijbehorende ruimte voor bedrijven, groen, recreatie en voorzieningen. Op grond van het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.)¹ wordt voor de vaststelling van het bestemmingsplan de m.e.r.-procedure doorlopen.

Bij brief van 4 december 2003² heeft de gemeente Zeewolde de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over het opgestelde milieueffectrapport (MER). Het MER is op 10 december 2003 ter inzage gelegd³.

Het advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.⁴. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd.

Op grond van artikel 7.26, lid 1 van de Wm toetst de Commissie:

- aan de richtlijnen van het MER⁵, zoals vastgesteld op 30 januari 2003;
- op eventuele onjuistheden⁶;
- aan de wettelijke regels voor de inhoud van een MER⁷.

Tijdens de toetsing inventariseert de Commissie eerst of er tekortkomingen zijn in het voldoen aan de wettelijke vereisten en de richtlijnen en gaat zij na welke onderdelen van het MER in aanmerking komen voor een positieve vermelding. Vervolgens beoordeelt de Commissie de ernst van de tekortkomingen. Daarbij staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Is dat naar haar mening niet het geval dan betreft het een *essentiële tekortkoming*. De Commissie zal dan adviseren tot een aanvulling. Overige tekortkomingen 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.

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen⁸ die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. In een advies verwijst de Commissie naar een reactie wanneer deze naar haar oordeel:

- informatie bevat over een essentiële tekortkoming in het MER, waarvoor de Commissie adviseert een aanvulling op het MER op te stellen alvorens de besluitvorming doorgang kan vinden;

¹ Categorie C11.1.

² Zie bijlage 1.

³ Zie bijlage 2.

⁴ Zie bijlage 3 voor de samenstelling van de werkgroep en andere projectgegevens.

⁵ Wm, artikel 7.23, lid 2.

⁶ Wm, artikel 7.23, lid 2.

⁷ Wm, artikel 7.10

⁸ Zie bijlage 4 voor een lijst hiervan.

- informatie bevat over de inhoud van het MER die van belang is voor de besluitvorming en waarover zij een aanbeveling doet in het advies;
- belangrijke onjuistheden bevat die ter voorkoming van misverstanden weerlegd dienen te worden.

2. OORDEEL OVER HET MER

2.1 Algemeen

De Commissie is van oordeel dat **de essentiële informatie in het MER aanwezig** is.

Het MER geeft een goede beschrijving van de alternatieven en van de effecten daarvan op het milieu. Er is daardoor goede en bruikbare informatie beschikbaar gekomen om het milieubelang een volwaardige plaats te kunnen geven in de besluitvorming. Met name de uitgebreide beschrijving van de huidige natuurwaarden⁹ en de methodische aanpak waarmee de effecten op de natuurwaarden zijn bepaald¹⁰, leveren waardevolle informatie op voor het nemen van het besluit. De aandacht voor ecologie in de aanzet voor het evaluatieprogramma sluit hier goed bij aan.

Juist door deze goede beschrijving van de effecten op de natuur is het mogelijk op grond van het MER conclusies te trekken. Het MER stelt dat als aangenomen wordt dat voor watervogels een verstoringsgrens van 40 dB(A) geldt en er gekozen wordt voor de alternatieven 1 of 2 – dat wil zeggen de Zeewolderdijk blijft open voor verkeer – er sprake kan zijn van significant negatieve gevolgen voor het Wolderwijd. Het uitvoeren van een passende beoordeling in het kader van de Vogelrichtlijn is dan aan de orde¹¹. Bij een keuze voor alternatief 3 of het meest milieuvriendelijke alternatief zal er juist een positief effect zijn doordat de huidige verstoring door geluid wegvalt.

Hoewel de ontwikkeling van de kustzone geen deel uitmaakt van het bestemmingsplan Polderwijk, geeft het MER wel bruikbare informatie over de effecten van deze ontwikkeling. Uit het MER blijkt dat vanwege deze effecten, of vanwege de cumulatie van effecten van Polderwijk en de ontwikkeling van de kustzone eveneens een passende beoordeling aan de orde kan zijn. In paragraaf 2.2 wordt op het bovenstaande nader ingegaan.

⁹ LNV, directie Noordwest (reactie nr. 2) vraagt zich af of er buiten het depot sprake is van beschermde plantensoorten. Uit het MER (bijlage 3, blad 3) leidt de Commissie af dat dit niet het geval is. De provincie Flevoland (reactie nr. 7) verzoekt de aanwezigheid van de Rugstreeppad in het plangebied nader te onderzoeken, omdat op grond van het in het MER vermelde onderzoek – uitgevoerd in juli 2003 – niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat deze soort niet in het plangebied voorkomt: voor deze soort is de maand juli vrij laat.

¹⁰ De methode in het MER gaat uit van het te verstoren oppervlak als maat voor de te verwachten verstoring. Uit de reactie van Vereniging Natuurmonumenten (mede namens Staatsbosbeheer en Milieufederatie Flevoland; nr. 7) blijkt dat dit in het geval van Polderwijk beschouwd moet worden als een onderschatting. Over de lichtbelasting: *“Hoewel de oppervlakte verstoord gebied tussen de 0,5 en 2% wordt geschat zal de invloed op het aantal watervogels beduidend groter zijn, aangezien veel watervogels gebruik maken van de luwte van de Zeewolderdijk”* Over de verkeersbelasting: *“Ook in dit geval is het percentage verontruste vogels beduidend hoger dan het percentage verstoorde gebied.”*

¹¹ De provincie Flevoland zegt in haar reactie op het voorontwerp-bestemmingsplan (nr. 7) dat *“voor het onderhavige plan een “passende beoordeling” plaats moet vinden”*. In de reactie van Vereniging Natuurmonumenten (mede namens Staatsbosbeheer en Milieufederatie Flevoland; nr. 6) wordt eveneens gesteld dat er niet gekozen kan worden voor het voorkeursalternatief zonder eerst een passende beoordeling te maken.

Het MER is op sommige onderdelen minder toegankelijk doordat de informatie in tekst wordt gepresenteerd waar andere presentatiemethoden meer geëigend zijn. Zo zijn de landschappelijke effecten alleen beschreven en niet gevisualiseerd, zijn peilverschillen in het watersysteem moeilijk uit het kaartmateriaal af te lezen en is het meest milieuvriendelijke alternatief niet op kaart weergegeven en ook niet voorzien van een tabel met een waardering van de milieueffecten.

2.2 Toelichting op het oordeel

Gevolgen van Polderwijk voor het Wolderwijd

Het plangebied grenst direct aan de in het kader van de Vogelrichtlijn aangewezen als speciale beschermingszone Wolderwijd/Nulder nauw. Het MER gaat daarom na of de realisatie van Polderwijk significante gevolgen voor het Wolderwijd kan hebben. Het MER identificeert twee oorzaken voor verstoring van het Wolderwijd door Polderwijk: het extra verkeer op de Zeewolderdijk en de lichtuitstraling van op de dijk gebouwde woningen. Beide oorzaken betekenen volgens de hoofdtekst van het MER voor de alternatieven 1 en 2 een licht negatief effect op het Wolderwijd¹². In alternatief 3 en het meest milieuvriendelijke alternatief is er juist een (licht) positief effect, omdat lichtuitstraling naar het Wolderwijd wordt vermeden en verstoring door het verkeersgeluid van de Zeewolderdijk zelfs afneemt. De berekeningen gaan daarbij uit van het midden van de bandbreedte in de effectafstand (licht) c.q. in het verstoringsniveau (geluid)¹³. In een gevoeligheidsanalyse worden de effecten van de uitersten van de bandbreedte berekend. Hiermee bevat het MER voldoende informatie over de verstoringseffecten van Polderwijk op het Wolderwijd.

In de gevoeligheidsanalyse (bijlage 5 van het MER) worden de gevolgen van het verkeersgeluid in de alternatieven 1 en 2 onder de aanname dat vogels reeds bij 40 dB(A) worden verstoord significant genoemd. Het voorontwerpbestemmingsplan – waarin *niet* wordt uitgegaan van afsluiting van de Zeewolderdijk – concludeert daarentegen dat wanneer uitgegaan wordt van dit verstoringsniveau van 40 dB(A) er géén significant negatief effect door geluid is. Deze conclusie is niet in overeenstemming met het MER¹⁴. Juist het antwoord op de vraag of er sprake kan zijn van significante gevolgen voor het Wolderwijd bepaalt of er een passende beoordeling in het kader van de Vogelrichtlijn uitgevoerd moet worden.

Gevolgen van ontwikkeling kustzone voor het Wolderwijd

Het MER beschrijft tevens de gevolgen van ontwikkeling van de kustzone van Polderwijk, hoewel deze ontwikkeling niet via het bestemmingsplan Polderwijk geregeld zal worden. Hieruit blijkt dat vaarbewegingen in het zomerseizoen foerageer- of rustgebied voor watervogels verstoren.

¹² In alternatief 3 en het meest milieuvriendelijke alternatief is er een (licht) positief effect, omdat lichtuitstraling naar het Wolderwijd wordt vermeden en het verkeer op de Zeewolderdijk zelfs afneemt.

¹³ Voor licht wordt in het MER gesteld dat foerageer- en rustgebieden op een afstand van 200 tot 900 m zouden kunnen worden beïnvloed, in de berekeningen wordt uitgegaan van 550 m. Voor geluid varieert het verstoringsniveau volgens het MER tussen 40 en 60 dB(A), in de berekeningen wordt uitgegaan van 50 dB(A).

¹⁴ Zie het voorontwerp-bestemmingsplan, pagina 38. Gesteld wordt dat de toename van het boven 40 dB(A) verstoorte oppervlak 20 ha is, terwijl dit bij het MER 220 ha is.

Het MER oordeelt dat dit géén significant effect inhoudt¹⁵. Deze conclusie is gebaseerd op de veronderstelling dat de toekomstige vaarbewegingen zich beperken tot de in het MER geschetste V-vorm¹⁶ en dat de grootste concentraties van watervogels buiten het watersportseizoen voorkomen. Bij andere aannames op deze punten kan uit de in het MER gepresenteerde informatie ook geconcludeerd worden dat er wél sprake kan zijn van significante gevolgen door de extra vaarbewegingen¹⁷. Negatieve gevolgen spelen mogelijk met name voor de Tafeleend, waarvan in september al grote aantallen in het gebied aanwezig zijn. Daarnaast zullen er nog gevolgen van de zeilwedstrijden en de strandrecreatie zijn¹⁸.

Cumulatie van effecten

Ook door cumulatie van op zich niet-significante effecten kan er sprake zijn van significante gevolgen voor het Wolderwijd. Cumulatie van effecten kan daardoor noodzaken tot een passende beoordeling. De informatie in het MER lijkt erop te duiden dat – afhankelijk van de keuzes voor Polderwijk¹⁹ en de precieze invulling van nieuwe initiatieven zoals de ontwikkeling van de kustzone – de cumulatie van gevolgen voor het Wolderwijd significant kan worden. Ook vanwege de cumulatie kan daarom een passende beoordeling aan de orde zijn, bij het bestemmingsplan voor Polderwijk of bij toekomstige besluiten, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van de kustzone.

Nieuwe referentiegegevens verkeersintensiteit

De Commissie heeft van de gemeente Zeewolde begrepen dat er sinds het verschijnen van het MER voor de verkeersintensiteit nieuwe referentiegegevens beschikbaar gekomen zijn. De verkeersintensiteit op de Zeewolderdijk is in deze nieuwe referentie hoger dan in de referentie die het MER hanteert. De verstoring van het Wolderwijd in de autonome ontwikkeling is bij deze referentie dan ook groter dan in het MER²⁰. Toepassing van de hogere referentie zou leiden tot de conclusie dat de extra verstoring van het Wolderwijd als gevolg van de ontwikkeling van Polderwijk bij de keuze voor alternatief 1 of 2 kleiner is dan het MER aangeeft. Anderzijds zou dan ook blijken dat via de keuze voor alternatief 3 of het meest milieuvriendelijke alternatief een groter milieuvoordeel te behalen is dan nu uit het MER blijkt.

┆ De Commissie adviseert om in het bestemmingsplan aan te geven hoe de meest recente informatie over de verkeersintensiteiten in de referentiesituatie is meegewogen bij de keuze voor het voorkeursalternatief.

¹⁵ MER bijlage 4, blad 6: "Op basis van het verwacht verstoorde foerageer- en rustgebied en de inschatting dat slechts enkele tientallen vaarbewegingen per dag zullen plaatsvinden binnen een wateroppervlak waar ook in de huidige situatie al vaarbewegingen plaatsvinden, wordt géén significant negatief effect verwacht van de toename van het aantal vaarbewegingen." Het MER geeft echter geen kaartmateriaal of intensiteit van de huidige vaarbewegingen, noch is er kaartmateriaal van de verspreiding van watervogels.

¹⁶ Zie figuur b4.1 van het MER (bijlage 4, blad 4).

¹⁷ Bij iets ander vaargedrag kan het door vaarbewegingen verstoorde oppervlak groter worden dan het door geluid verstoorte oppervlak van 220 ha, dat in het MER significant wordt genoemd. Daarnaast kan het vaarseizoen zich uitstrekken tot de maand september, en dan overlappen met de overwinteringsperiode van de watervogels.

¹⁸ Andere cumulatieve gevolgen (van de meer dan 10 initiatieven in en rond het Wolderwijd) zijn niet in het MER beschreven, omdat dit volgens het MER een uitgebreide en gedetailleerde studie zou vergen (pagina 90). Wel wordt vermeld dat het cumulatieve effect van verschillende (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen in en rond het Wolderwijd/Nulder nauw globaal beschreven zijn in de rapportage *Ecologische effecten Inrichtingsplan Veluwerandmeren*, en in de aanzet voor het evaluatieprogramma wordt voorgesteld om de cumulatieve effecten van alle ontwikkelingen in het Wolderwijd in beeld te brengen.

¹⁹ Het MER geeft via het mma weer hoe de effecten van Polderwijk zoveel mogelijk beperkt kunnen blijven.

²⁰ Bij het bepalen van de cumulatie van effecten van ontwikkelingen rond het Wolderwijd kan dit van belang zijn.

3. AANDACHTSPUNTEN

De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen en zijn niet van invloed op het hierboven gegeven positieve oordeel. De Commissie hoopt met deze opmerkingen en bijbehorende aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen en aanbevelingen in dit hoofdstuk betreffen de samenhang in abstractieniveau tussen MER en bestemmingsplan, de woningdichtheden van Polderwijk en het evaluatieprogramma.

MER en bestemmingsplan

Naar de mening van de Commissie behandelt het MER de keuzemogelijkheden voor Polderwijk op een passend abstractieniveau. De ontwikkelde alternatieven zijn uitersten ten opzichte van het masterplanalternatief, waarbij met name de locatie en functie van het stedelijk groen als variabele is gehanteerd (dat wil zeggen: spreiding van het groen in de buurten tegenover concentratie van groen in een ecologische zone). Hierbij is duidelijk geworden hoe rekening gehouden kan worden met de geohydrologische situatie, de natuur- en archeologische waarden, de recreatieve potenties, de sociale veiligheid en het verkeer. Het voorontwerp-bestemmingsplan heeft een globaler karakter dan het MER. Niet alle in het MER behandelde keuzemogelijkheden worden daarin reeds vastgelegd. Precieze invulling van Polderwijk zal volgens het voorontwerp deels pas plaatsvinden bij het opstellen van uitwerkingsplannen voor deelgebieden. Uit het MER blijkt dat de milieueffecten voornamelijk worden bepaald door keuzes op het gebied van de verkeersontsluiting (geluidseffecten op het Wolderwijd zijn afhankelijk van verkeersintensiteit Zeewolde-dijk), het watersysteem (dit beïnvloedt de waterkwaliteit in de wijk) en vormgeving en gebruik van de dijkzone (deze bepaalt de lichteffecten op het Wolderwijd en de mogelijkheden voor opvang kwelwater).

De Commissie beveelt aan de keuzes voor de verkeersontsluiting, het watersysteem en de dijkzone in het bestemmingsplan vast te leggen²¹, dan wel in het bestemmingsplan vast te leggen binnen welke marges in de uitwerkingsplannen aan deze onderwerpen invulling gegeven kan worden.

Dichtheden

Het MER geeft aan dat Zeewolde ernaar streeft in 2030 een inwonertal van 30.000 tot 35.000 te bereiken. Naast het huidige woningaanbod dat met name is gericht op gezinnen met kinderen zal het woningbouwprogramma voor Polderwijk moeten voorzien in woningen voor ouderen en jongeren. De woningbehoefte krijgt in het MER geen nadere kwalitatieve invulling²².

²¹ LNV, directie Noordwest (reactie nr. 2) geeft aan dat, hoewel alle alternatieven in het MER uitgaan van een groene zone langs het Wolderwijd, deze niet terug te vinden is in het bestemmingsplan. Waterschap Zuiderzeeland (reactie nr. 4) merkt op dat "pas in de tweede helft van 2004 door het waterschap met meer zekerheid kan worden gesteld dat voor het onderhavige plan geen rekening hoeft te worden gehouden met een vrijwaringszone". De provincie Flevoland (reactie nr. 7) constateert een aantal open einden in de toelichting van het ontwerp-bestemmingsplan voor de waterkwaliteit, de waterpeilen en de effecten op de vaarroute, waterpartijen zouden bestemd moeten worden als 'water', en ook de vigerende grondwaterbescherming komt onvoldoende c.q. onjuist terug in het voorontwerp-bestemmingsplan.

²² Wel is tegelijk met het MER in opdracht van de gemeente Zeewolde *Woningmarkt- en woningbehoefteonderzoek Zeewolde, een onderbouwing voor de woningbouwprogrammering* opgesteld (Onderzoekzoeksinstituut OTB, juni 2003).

In het MER blijft onduidelijk hoe de variatie in dichtheid²³, die niet in elk alternatief gelijk is, samenhangt met het bovengenoemde streven naar een meer evenwichtige samenstelling van de bevolking van Zeewolde. Uit het MER leidt de Commissie af dat de dichtheidsverschillen slechts beperkt leiden tot verschillen in milieugevolgen. Alleen de lichtuitstraling naar het Wolderwijd zal afhankelijk zijn van de dichtheid en hoogte van de bebouwing in de dijkzone.

! De Commissie beveelt aan bij de keuze voor de dichtheid en hoogte van de bebouwing in de dijkzone de lichtuitstraling naar het Wolderwijd te betrekken.

Evaluatieprogramma

Het MER vermeldt dat het aanbeveling verdient een gezamenlijke aanpak vast te stellen om de cumulatieve effecten van alle ontwikkelingen in het Wolderwijd in beeld te brengen, en daaraan vervolgens een integraal monitoringsprogramma te koppelen. Monitoring van zowel de verstoringfactoren als de aanwezigheid van vogels geeft meer inzicht in dosiseffectrelaties, waardoor beter de gevoeligheid en dus ook de draagbaarheid van het Vogelrichtlijngebied kan worden vastgesteld. Daarmee wordt ook duidelijk wat bij Polderwijk significant gevolgen zijn.

! De Commissie beveelt aan om zowel de verstoringbronnen als de verstoringseffecten te monitoren. Bij de verstoringbronnen gaat het om monitoring van de licht- en geluidseffecten, bij de verstoringseffecten gaat het om monitoring van aantallen, verspreiding en gedrag van prioritaire vogelsoorten, en een periodieke kartering van groepen watervogels.

²³ In alternatief 1 varieert de dichtheid van 12 tot 62 woningen per hectare, met een gemiddelde van 25 woningen per hectare; in alternatief 2 varieert de dichtheid van 20 tot 30 woningen per hectare, met een gemiddelde van eveneens 25 woningen per hectare; in alternatief 3 varieert de dichtheid van 30 tot 60 woningen per hectare, een gemiddelde wordt in het MER niet gegeven. Het voorontwerp-bestemmingsplan houdt 20 à 30 woningen per ha in. Zowel in het MER als in het voorontwerp-bestemmingsplan wordt uitgegaan van 75% eengezinswoningen en 25% meergezinswoningen.