



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Oosterwold

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

3 juni 2013 / rapportnummer 2783-47



1. Oordeel over het MER

De gemeenten Almere en Zeewolde willen het gebied 'Oosterwold' een transitie laten door-
maken van agrarisch naar woon- en werklandschap. Uitgangspunt hierbij is zo min mogelijk
sturing, maar een organische ontwikkeling door middel van uitnodigingsplanologie (in tegen-
stelling tot toelatingsplanologie). Hiertoe is een intergemeentelijke Structuurvisie (ISV) opge-
steld. Deze ISV geeft geen vast (eind)beeld van het gebied op de lange termijn, maar kaders
en uitgangspunten voor ontwikkelingen. Aanvragen voor omgevingsvergunningen zullen
worden getoetst aan de ISV. Na verloop van tijd (afhankelijk van de aanvragen die zich voor-
doen) zullen de ontwikkelingen geconsolideerd worden in een bestemmingsplan.

Ter ondersteuning van de besluitvorming over de ISV is een milieueffectrapport (MER) opge-
steld. Bij deze interessante nieuwe vorm van planologie kan het MER, juist vanwege het on-
bekende eindbeeld, een belangrijke functie vervullen voor zowel besluitnemers als toekom-
stige gebruikers van het gebied. Voor besluitnemers kan het MER inzicht geven in de mate
waarin milieugevolgen kunnen optreden en de maatregelen waarvoor dan eventueel gekozen
kan worden. Op deze manier kan het milieubelang volwaardig worden meegewogen bij de
besluitvorming. Voor toekomstige gebruikers kan het MER inzicht geven in de mogelijkhe-
den, kansen en risico's van het gebied. De Commissie voor de milieueffectrapportage¹ (ver-
der: 'de Commissie') signaleert bij de toetsing van het MER echter een aantal essentiële te-
kortkoming(en), waardoor het MER bovengenoemde functies onvoldoende kan vervullen.

De mogelijke bandbreedte van het voornemen blijkt onvoldoende uit het MER. In de ISV is
aangegeven aan welke voorzieningen het plangebied ruimte biedt. Er is niet aangegeven of
dit 'harde' bovengrenzen zijn en of en in hoeverre deze functies uitwisselbaar zijn. Per e-mail
is toegelicht dat de genoemde aantallen en arealen 'harde bovengrenzen' zijn en bovendien
'verspreid over het gebied' gerealiseerd moeten worden. De mate van spreiding is echter niet
vastgelegd in de ISV. Mede door deze onduidelijkheid over het voornemen blijkt uit het MER
niet wat de maximale milieugevolgen kunnen zijn. Door de manier van planologie bedrijven
is onbekend welke ontwikkeling waar zal plaatsvinden. Dit hoeft op zichzelf geen probleem
te zijn. Om te voorkomen dat de vernieuwende ontwikkelingsstrategie knelpunten op milieu-
gebied oplevert, is het echter wel zaak in het MER te onderzoeken of, hoe en op welke loca-
ties dergelijke knelpunten kunnen ontstaan. Aan deze knelpuntenanalyse kunnen dan condi-
ties en randvoorwaarden voor de ontwikkeling van Oosterwold verbonden worden (maatrege-
len die ingezet kunnen worden of achter de hand gehouden tot zich onwenselijke ontwikke-
lingen en trends voordoen). Een dergelijke verkenning van kansen en risico's heeft in het MER
niet plaatsgevonden, waardoor het MER onvoldoende bruikbaar is voor de vernieuwende pla-
nologische strategie. Ook blijkt uit het MER niet of en hoe een evaluatie- en monitoringspro-
gramma opgezet zal worden. Dit is, gezien de onbekende uitkomst van het ontwikkelings-
proces, nog meer dan bij andere m.e.r.-procedures van belang.

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie
bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via
commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

De Commissie adviseert daarom een aanvulling op het MER op te stellen voordat de ISV wordt vastgesteld. Zij adviseert in deze aanvulling te onderzoeken wat de voor het milieu meest ongunstige richtingen zijn waarin het plangebied zich zou kunnen ontwikkelen ('worst case scenario'). Aan de hand hiervan kan onder meer een monitorings- en maatregelenprogramma (hand-aan-de-kraan-principe) ontwikkeld worden.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze waarop specifieke milieuthema's aan de orde kunnen komen in de aanvulling op het MER.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Voorgenomen activiteit

Omschrijving voornemen

In de ISV is aangegeven dat het plangebied ruimte biedt aan ca. 15.000 woningen, 20 ha kantoren, 135 ha bedrijventerreinen, 25 ha stedelijke voorzieningen, 150 ha grote toeristisch-recreatieve of economische concepten, 1800 ha stadslandbouw en 450 ha nieuwe en 290 ha bestaande groenstructuur. Zoals in Hoofdstuk 1 is aangegeven is niet duidelijk of dit (meer of minder) harde bovengrenzen zijn en of en in hoeverre deze functies uitwisselbaar zijn. Per e-mail is bevestigd dat de genoemde aantallen en arealen 'harde bovengrenzen' zijn en 'verspreid over het gebied liggen'. In de ISV wordt echter geen maximale omvang per initiatief vastgelegd. Daardoor is, bij gebruik van de ISV als toetsingskader voor initiatieven, het mogelijk activiteiten van een aanzienlijke omvang op een beperkte locatie ('puntlocatie') te ontwikkelen. Bij activiteiten die veel verkeer genereren (themapark, transportbedrijf, outletcentrum etc.) kan dit aanzienlijke milieugevolgen hebben.

Mondeling is toegelicht dat ervan wordt uitgegaan dat de huidige eigendomssituatie een limiet stelt aan dergelijke ontwikkelingen. De gedachte hierbij is dat voor een grote ontwikkeling, vanwege het principe van 'geen afwenteling van hinder', een grote aaneengesloten kavel nodig is. Bij het huidige versnipperde grondbezit zal een initiatiefnemer voor een grootschalige intensieve functie dus in onderhandeling moeten met een (groot) aantal grondbezitters; een mechanisme waarvan wordt verondersteld dat er een voldoende remmend effect van zal uitgaan. Deze remmende werking wordt echter niet onderbouwd of gemotiveerd in het MER, bijvoorbeeld door de mate van versnippering van eigendom weer te geven. Gezien de lange looptijd van het plan acht de Commissie het bovendien zeer onwaarschijnlijk dat deze remmende werking gedurende de hele ontwikkeling een rol zal spelen. De ISV biedt in zijn huidige vorm dan ook wel degelijk mogelijkheden voor grootschalige intensieve functies. Doordat dergelijke ontwikkelingstrends niet in het MER zijn beschouwd, is niet duidelijk wat de 'hoeken van het speelveld' zijn en welke milieugevolgen deze kunnen hebben.

Invulling / afbakening van functies

De in de ISV genoemde functies laten een grote bandbreedte aan invullingen, en daarmee aan milieueffecten, toe. Wanneer bijvoorbeeld de functie 'stadslandbouw' wordt ingevuld door

glastuinbouw, kan dit een effect hebben op de depositie van stikstofverbindingen tot op 25 km afstand. Dit kan gevolgen hebben voor diverse stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Dit speelt nog sterker voor bedrijventerrein. De toegelaten milieucategorieën voor bedrijvigheid worden in het MER en de ISV niet gelimiteerd. Wanneer de functie 'bedrijventerrein' wordt ingevuld met activiteiten van milieucategorie 5 kan dit leiden tot een relevante toename van stikstofdepositie tot op 50 km afstand. Ook de term 'grote toeristisch-recreatieve en/of economische concepten' laat een flinke bandbreedte aan invullingen toe, welke aanzienlijk uiteen kunnen lopen in de mate waarin en het moment waarop ze verkeer en andere effecten genereren. Juist daarom is het van belang in het MER te verkennen welke invulling de meeste milieuhinder zou opleveren ('worst case scenario') en of het nodig is maatregelen te formuleren om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen.

Werking van het niet-afwentelingsprincipe

In de ISV geldt als uitgangspunt dat er geen milieuhinder op aangrenzende kavels mag worden veroorzaakt (niet-afwentelingsprincipe). Hierboven zijn al enkele voorbeelden gegeven van invullingen die een zeer grote invloedzone hebben tot ver buiten het plangebied. Andere voorbeelden zijn de geluidzone die nodig is voor windturbines, veiligheidszones voor zoönosen bij veehouderijen en de effecten van bepaalde bodemingrepen op de waterhuishouding. Ook kan cumulatie van milieueffecten aan de orde zijn. Uit het MER wordt echter niet duidelijk of de uitwerking van het niet-afwentelingsprincipe zodanig moet worden opgevat dat er in het geheel geen cumulatie van milieuhinder kan plaatsvinden (en ontwikkelingen zoals hierboven beschreven dus effectief worden uitgesloten), of welke combinaties van functies die in elkaars hinderzone liggen mogelijk zouden zijn.

De Commissie adviseert in de aanvulling te verkennen welke invullingen door het niet-afwentelingsprincipe uitgesloten worden en wat dit betekent voor de afbakening van functies. Vervolgens kan verkend worden welke extremen zich in de ontwikkelingsrichting kunnen voordoen ('hoeken van het speelveld verkennen').

2.2 Gevolgen van het voornemen

Scenariobenadering

Door de manier van planologie bedrijven is het MER niet alleen belangrijk voor besluitnemers maar ook voor toekomstige gebruikers van het gebied. Deze moeten immers inzicht hebben in de mogelijkheden, kansen en risico's. Voor beide groepen is het nodig de risico's en mogelijke knelpunten voor het milieu in beeld te brengen. Dit kan door middel van een scenariobenadering. Hierin wordt die ontwikkelingsrichting beschreven die de ISV mogelijk maakt, die de grootste milieugevolgen heeft ('worst case scenario'). Op deze wijze kan het MER recht doen aan en behulpzaam zijn bij de vernieuwende manier van planologie bedrijven.

In het MER zijn twee scenario's² onderzocht (model 'verspreid' en model 'dorpskern') welke heel dicht bij elkaar liggen. Deze benadering is niet toereikend voor alle mogelijke invullingen die de uitnodigingsplanologie toelaat. Er is niet gekeken naar tegenstellingen als:

- zeer geconcentreerd versus zeer verspreid bouwen;
- zeer homogeen versus zeer uiteenlopend qua functies;
- snelle versus langzame ontwikkeling;
- functies met een lage milieubelasting (zoals woningen) versus functies met een hoge milieubelasting (zoals intensieve veehouderij of industrie);
- functies met een lage verkeersaantrekkende werking versus functies met een hoge verkeersaantrekkende werking, zoals een outletcentrum, themapark of andere grote toeristisch-recreatieve trekker.

Hierdoor geeft het MER geen goed beeld van de mogelijke bandbreedte van gevolgen van het voornemen of van de maximaal mogelijke gevolgen.

De Commissie adviseert daarom in een aanvulling op het MER het worst case scenario te verkennen. Het worst case scenario is niet voor ieder aspect hetzelfde. Sterker nog, wat voor het ene milieuaspect een gunstige ontwikkelingsrichting kan zijn kan dat voor een ander aspect juist niet zijn. Daarom adviseert de Commissie éérs de worst-case scenario's voor de afzonderlijke aspecten in beeld te brengen en deze vervolgens samen te voegen tot één of meerdere 'reële worst case-scenario('s)'.

In het volgende hoofdstuk wordt meer in detail ingegaan op de worst case scenario's die hierbij het meest bepalend zouden kunnen zijn.

Onzekerheid en monitoring³

Doordat niet zeker is hoe de ruimtelijke invulling van het gebied concreet zal plaatsvinden zal de effectbepaling een nog grotere mate van onzekerheid kennen dan gewoonlijk in een MER het geval is. De in het 'worst case scenario' berekende effecten kunnen in de praktijk veel lichter uitvallen. Daarom hoeft het niet altijd nodig te zijn om op voorhand al maatregelen te nemen om knelpunten te voorkomen. Als inzichtelijk is

- wat de bandbreedte van mogelijke effecten kan zijn,
- hoe de daadwerkelijk optredende effecten zullen worden gemonitord, en
- bij welk optredend effect welke maatregelen kunnen worden genomen ('hand-aan-de-kraan-principe'),

kan een keuze worden gemaakt om maatregelen in het plan op te nemen of maatregelen achter de hand te houden voor het geval dit scenario zich daadwerkelijk voordoet.

Een voorbeeld is het verlies aan foerageergebied voor bruine en blauwe kiekendief (soorten waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn opgesteld voor het Natura 2000-gebied Oost-

² In het MER wordt ten onrechte gesproken van 'alternatieven'. De Commissie MER hanteert de term 'alternatief' voor een bepaalde wijze waarop een voornemen kan worden uitgevoerd, die kan verschillen voor wat betreft milieugevolgen van andere uitvoeringswijzen. Dit impliceert een keuze/sturing door de initiatiefnemer. De term 'scenario' hanteert zij voor omstandigheden die de initiatiefnemer niet kan beïnvloeden, bijvoorbeeld vraag vanuit de markt of klimaatomstandigheden.

³ In de factsheet 'Omgaan met onzekerheden' van de Commissie m.e.r. wordt uitgebreid ingegaan op de strategieën die kunnen worden toegepast bij onzekere effecten. Deze is te vinden op http://www.commissiemer.nl/docs/mer/diversen/factsheet_19_omgaan_met_onzekerheden_in_mer_webversie.pdf

vaardersplassen). Dit wordt terecht aangemerkt als een potentieel significant effect van dit plan. In het MER wordt echter ook al een maatregel geformuleerd om dit effect te voorkomen: omzetting van agrarische gronden naar optimaal foerageergebied van 15:1. Voor Oosterwold betekent dit de permanente omzetting van 20 ha agrarisch gebied in bloemruigte en zomergraan dat niet wordt geoogst. Deze bewezen effectieve ecologische maatregel lijkt zeer goed te passen in het nagestreefde beeld van Oosterwold. Monitoring van de populatieontwikkeling van beide soorten kan bijvoorbeeld aanleiding zijn om een dergelijke maatregel op een zeker moment te effectueren. Er kan echter ook voor worden gekozen deze maatregel op voorhand al te treffen op 20 ha of een groter areaal. In het laatste geval kan het gehele plan zelfs een positief effect voor Natura 2000 genereren en wordt de onzekerheid ten aanzien van de gevolgen voor de Oostvaardersplassen op voorhand opgeheven.

Ook ten aanzien van andere thema's kunnen effectieve maatregelen negatieve effecten mitigeren en kunnen voorwaarden worden geformuleerd ten aanzien van de aard, omvang en het moment waarop dergelijke maatregelen moeten worden getroffen. Er kan ook voor worden gekozen bepaalde ontwikkelingen in de ISV uit te sluiten, tenzij uit nader onderzoek (uit te voeren als zich hiervoor toch een initiatiefnemer aandient) blijkt dat deze ontwikkelingen niet tot ontoelaatbare gevolgen leiden.

3. Afzonderlijke aspecten

3.1 Verkeer en verkeersgerelateerde effecten

Verkeersberekeningen

In het MER is uitgegaan van een 'volledige opvulling van het voorziene programma' (dus de 15.000 woningen, 135 ha bedrijven, 20 ha kantoren, 25 ha stedelijke voorzieningen, 150 ha voor grote toeristisch-recreatieve en/of economische concepten, ofwel ruimte voor 20-30.000 arbeidsplaatsen) met als aanname dat dit het 'worst case scenario' voor verkeer is. Niet duidelijk is echter van welke aannames is uitgegaan voor wat betreft locatie, vorm en invulling van de ontwikkelingen. Hierbij signaleert de Commissie de volgende onzekerheden:

1. De locatie van (arbeidsintensieve) kantoren, woningen en specifieke functies in het gebied kan grote verschillen in de belasting van de verschillende onderdelen van de infrastructuur veroorzaken.⁴ De I/C-verhoudingen op de hoofdstructuur (in de huidige situatie hier en daar boven de 85%) kunnen dan oplopen. In het MER is aangegeven dat er ruimte voor verbreding van de hoofdstructuur is gereserveerd. Het valt echter niet te controleren of de geluidszones in dat geval toereikend zullen zijn en of de verkeersbelasting gevolgen heeft voor de in het kader van SWUNG⁵ vastgestelde geluidsproductieplafonds ('gpp's').

⁴ Uit het MER blijkt dat alleen al het (minimale) verschil tussen het model 'verspreid' en model 'dorp-skern' al verschillen van ca. 1000 mvt /etmaal op de hoofdstructuur (A27 en A6) te zien geeft. Het is te verwachten dat verdere concentratie of verspreiding tot (veel) grotere verschillen leidt.

⁵ SWUNG staat voor Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid.

2. Een tweede onzekerheid is de variatie van met name bedrijven, kantoren en stedelijke voorzieningen. Uit het MER blijkt niet van wat voor soort bedrijvigheid en voorzieningen is uitgegaan en of hierbij is uitgegaan van verkeersintensieve invullingen zoals themapark, outletcenter, transportintensieve bedrijvigheid en dergelijke. Voor een 'worst case scenario' is dit wel nodig.
3. In de ISV wordt rekening gehouden met een Gooilijn/Stichtse lijn en de ontwikkeling van een station, welke tot vorming van een dorpskern zouden leiden. De ervaring leert dat zelfs bij 'klassieke' planologie het moeilijk is rendabele OV-voorzieningen te realiseren voor geplande woongebieden, terwijl tegelijkertijd de woongebieden niet van de grond komen wanneer de OV-voorzieningen nog ontbreken. Niet duidelijk is of de aanwezigheid van een spoorlijn en station (of andere OV-verbindingen) in de verkeersprognoses is meegenomen en of hierdoor van een te lage generatie van autoritten kan zijn uitgegaan.

De Commissie adviseert in de aanvulling de/het worst case scenario('s) voor verkeer door te rekenen en hierbij uit te gaan van:

- verschillende locaties en concentraties voor de beoogde functies (waaronder werkgelegenheid, wonen en toeristisch-recreatieve concepten);
- verschillende invullingen van deze functies, waarbij wordt nagegaan welke invullingen het meeste verkeer genereren;
- verschillende typeringen van de invullingen, die de maximale van verkeer afgeleide effecten (geluidsbelasting, luchtkwaliteit, depositie etc.) veroorzaken.

Luchtkwaliteit, geluid en externe veiligheid

De meeste effecten op geluid en luchtkwaliteit zullen veroorzaakt worden door verkeer. Concentratie van bedrijvigheid en/of toeristisch-recreatieve of economische concepten kan echter ook directe gevolgen hebben op geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid. Niet duidelijk wordt in hoeverre cumulatie van effecten op deze aspecten door bijvoorbeeld bedrijven, verkeer en windturbines problematisch kan worden, temeer omdat niet duidelijk is van wat voor soort bedrijvigheid wordt uitgegaan en in hoeverre geconcentreerde ontwikkeling ('puntlocaties') mogelijk is.

De Commissie adviseert in de aanvulling, nadat duidelijk is gemaakt hoe het niet-afwentelingsprincipe uitwerkt op de cumulatie van effecten (bijvoorbeeld met effecten van verkeer), het worst-case scenario te beschrijven voor maximale effecten in combinatie met de aanwezigheid van gevoelige locaties.

Stikstofdepositie op Natura 2000-gebied

In het MER wordt verwezen naar de Passende beoordeling voor het RRAAM⁶, waarin uitgebreid is ingegaan op mogelijke effecten van het plan op Natura 2000-gebieden. Gesteld wordt dat uit de stikstofberekeningen voor RRAAM blijkt dat er geen toename aan stikstofdepositie op omliggende Natura 2000-gebieden optreedt en dat verslechtering van de kwaliteit van natuurlijke habitats of habitats van soorten van Natura 2000-gebieden als gevolg van stikstofdepositie kan worden uitgesloten. Uit de Passende beoordeling voor RRAAM blijkt dat

⁶ Stikstofbijlage bij de Passende beoordeling voor het Rijk Regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM), DHV (2012). Oosterwold maakt onderdeel uit van dit RRAAM.

deze berekende afname voortkomt uit een verondersteld 'schoner worden' van auto's (p. 7 stikstofbijlage RRAAM). Toepassing van deze technologie is echter onzeker en de extra verkeersbewegingen zullen leiden tot een verminderde afname van de stikstofemissies ten opzichte van de autonome ontwikkeling. Bovendien laat dit onverlet dat een verbeteringsopgave blijft staan voor de kwaliteit en het areaal van een aantal stikstofgevoelige habitats.⁷ Daarom alleen al kan niet worden volstaan met een verwijzing naar de Passende beoordeling voor RRAAM. Bovendien is in Oosterwold sprake van een grote onzekerheid ten aanzien van de verkeersaantrekkende werking van functies. Tenslotte kan cumulatie optreden met stikstofemissie door mogelijke nieuwe bedrijvigheid en intensieve landbouw in het gebied.

Anderzijds kan door het opheffen van (een deel van) de agrarische functies een aanzienlijk stikstofsaldo beschikbaar komen, doordat de ammoniakemissie vanuit het plangebied daalt. Zo kan bijvoorbeeld de maximale afname van de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied Naardermeer worden berekend indien alle veehouderijbedrijven in het plangebied worden opgeheven. Deze afname kan worden afgezet tegen bijvoorbeeld de depositie op datzelfde Naardermeer op de A6 bij een maximale toename van het verkeer vanuit het plangebied. Een dergelijke vergelijking biedt zicht op de uitvoerbaarheid van het plan voor wat betreft stikstofdepositie op Natura 2000. Het biedt toekomstige initiatiefnemers tevens zicht op aard en omvang van mogelijke stikstofsalderingsbronnen binnen het plangebied.

De Commissie adviseert in de aanvulling de mogelijke bandbreedte van positieve en negatieve effecten van ontwikkeling van Oosterwold op stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden inzichtelijk te maken.

3.2 Water en bodem

Autonome opgaven en sturingsfilosofie

Wat water en bodem betreft is het plangebied niet optimaal gelegen. Er is sprake van een autonome bodemdaling en dus stijging van het grondwaterpeil. Dit kan, in combinatie met de verandering van het klimaat (grotere pieken in neerslag en langere perioden van droogte) leiden tot problemen bij de verstedelijking van het gebied. Uit het MER blijkt onvoldoende wat de autonome opgaven zijn ten aanzien van de waterhuishouding en wat de additionele wateropgave is bij verschillende invullingen van het gebied.

In het ISV is aangegeven dat het plangebied in zijn geheel in een 'wateroplossingsgebied' ligt, waar met gebiedspartners wordt gezocht naar maatregelen om problematiek met betrekking tot waterkwaliteit en -kwantiteit aan te pakken. Dit impliceert een mate van sturing en handhaving, die niet in lijn lijkt met de voorgestane ontwikkelingsstrategie. De ISV stelt als enige voorwaarde 'niet afwentelen', maar gaat niet in op de vraag of versnipperde ontwikkeling belemmerend kan zijn voor oplossing van de autonome opgaven of deze opgaven zelfs kan vergroten. Verschillende oplossingsrichtingen die op basis van het niet-afwentelingsprincipe uit de ISV mogelijk zijn, kunnen verschillend uitwerken op het watersysteem. Zo kan toepas-

⁷ Tussentijds toetsingsadvies MER RRAAM, Commissie voor de m.e.r., 3 september 2012, rapportnr. 2518-213.

sing van stalen damwanden de grondwaterstromen beïnvloeden en kan ontwikkeling van een drijvende woonwijk (met aanleg van grote wateroppervlakten) de mate van kwel beïnvloeden.

Waterkwaliteit en -kwantiteit

De combinatie van versnipperde ontwikkeling, de bestaande opgaven ten aanzien van waterkwaliteit en -kwantiteit en beperkte regelgeving kan leiden tot een slecht functionerend watersysteem met dode einden, versnippering of te smalle, ondiepe watergangen. Dit kan op zijn beurt weer leiden tot een slechte ecologische waterkwaliteit, met bijvoorbeeld muggenplagen tot gevolg. Het gebied kent een zeer nutriëntrijke bodem en er is sprake van nutriëntrijke kwel. De ISV voorziet niet in regels ten aanzien van de positionering van water langs vervuilende functies zoals wegen, flexibel natuurlijk peilbeheer, aanleg van natuurvriendelijke oevers of andere maatregelen om de potentiële nutriëntbelasting te verkleinen.

Ook ten aanzien van de waterkwantiteit zijn de regels terughoudend. De ISV stelt geen eisen aan de omgang met de bodem in relatie tot de autonome bodemdaling (en daaruit voorkomende wateropgaven), bijvoorbeeld ten aanzien van restzettingen, een vloer- en straatpeil (dit ook in relatie tot overstromingsrisico's) of toepassingen die de stabiliteit van de watergangen borgen. Het beheer van het grondwaterpeil voorkomt problemen ten aanzien van zakkingen en wateroverlast. Er zijn voorbeelden van sturing op een positieve wijze door de draagkracht van de bodem te verbinden aan inrichtingsprincipes.⁸

Een belangrijk aandachtspunt is het kavelgewijs bouwrijp maken. Bij andere voorbeelden van een vrije invulling van gebieden is het bouwrijp maken altijd planmatig opgepakt (door integrale of partiële ophoging of door grondwaterverlaging). De belangrijkste redenen hiervoor zijn het onderhoud aan boven- en ondergrondse infrastructuur, de kwaliteit van de openbare ruimte en hygiëne. Een patchwork aan ophogingen kan leiden tot een onderbroken watersysteem met stilstaand water waaraan ongemakken en gezondheidsrisico's verbonden zijn.⁹

De Commissie adviseert in de aanvulling te verkennen welke 'worst cases' zich kunnen voordoen op het gebied van waterhuishouding en bodemdaling en maatregelen te formuleren die ingezet kunnen worden wanneer zich ongewenste trends ontwikkelen. Het decentraal bouwrijp maken leent zich voor monitoring omdat er nog weinig ervaring mee is opgedaan.

3.3 Erfgoed en landschap

Landschap en ruimtelijke kwaliteit

Het MER geeft geen consistent beeld van de aanwezige kwaliteiten en het beoordelingskader voor de waardering van effecten op deze kwaliteiten. Op p. 42 staat: "In de provincie Flevoland wordt de ruimtelijke kwaliteit aangeduid met kernkwaliteiten en basiskwaliteiten. Tot de kernkwaliteiten worden die elementen en patronen gerekend die bepalend zijn voor het karakter van Flevoland, waarmee de essentie van het polderconcept wordt gewaarborgd." En

⁸ Zie bijvoorbeeld het rapport "Duurzaam en klimaatbestendig bouwrijp maken" van 3BW (2010) te vinden via: <http://www.grontmij.nl/MediaCenter/Documents/Duurzaam%20en%20klimaatbestendig%20bouwrijp%20maken.pdf>

⁹ Aan het eind van de negentiende eeuw stapte Amsterdam over van particuliere naar planmatige ontwikkeling, onder meer omdat het patchwork van wel en niet ontwikkelde gebieden leidde tot stilstaand water, muggenplagen en malaria.

even verderop: “Het gebied kent geen cultuurhistorische of landschappelijke elementen of patronen die worden gezien als basiskwaliteit.” Het is niet duidelijk naar welke ruimtelijke (belevings)kwaliteit gestreefd wordt, op basis van welke criteria veranderingen in de ruimtelijke kwaliteit worden beoordeeld en of/wanneer het wenselijk kan zijn hier maatregelen voor te treffen.

Aardkunde en archeologie

In de ondergrond van het plangebied is een patroon van oude kreekruggen aanwezig dat hier tijdens de laatste IJstijd is afgezet door de Eem. De tekst in het MER lijkt te impliceren dat deze als aardkundig en archeologisch waardevol worden beschouwd. In de ISV is aangegeven dat ter plaatse van de Eemvallei alleen de ontwikkeling van landschaps- en landbouwkavels is toegestaan. Het is echter niet duidelijk in hoeverre het stelsel van oude kreekruggen ook hiertoe wordt gerekend, of voor welk deel van het plangebied deze beperking geldt. Hierdoor blijkt niet uit het MER wat het effect is van de ontwikkeling van Oosterwold op aardkundige en archeologische waarden in het plangebied en welke beperkingen die waarden stellen aan ontwikkelingen.

De Commissie adviseert in de aanvulling een beeld te geven van de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten alsmede een beoordelingskader voor de waardering van effecten. Aan de hand van dit beoordelingskader kan bepaald worden welke ontwikkelingsrichting het worst case scenario vormt voor erfgoed en landschap. Het is mogelijk dat dit verschillende scenario's zijn voor het bovengrondse (cultuurlandschappelijke) en het ondergrondse (aardkundige en archeologische) erfgoed.¹⁰

3.4 Duurzame ontwikkeling

Eén van de ambities uit de ISV is: ‘Oosterwold is duurzaam en zelfvoorzienend’. De ontwikkelingsstrategie voor Oosterwold biedt veel kansen voor een duurzame opzet van het plangebied, bijvoorbeeld waar het gaat om de verwerking van afvalwater. Duurzaamheidsconcepten die alleen kans van slagen hebben bij een planmatige opzet, bijvoorbeeld bodemwarmtesystemen en warmtenetwerken, worden door de ontwikkelingsstrategie echter uitgesloten.

De Commissie adviseert in de aanvulling op het MER te verkennen of meer sturing en/of gemeentelijke initiatieven schaalessprongen in (verschillende aspecten van) duurzaamheid alsnog mogelijk kunnen maken.

¹⁰ In dit verband wijst de Commissie op het Praktijkvoorbeeld Structuurvisie woon- en werklocaties Urk, te vinden op http://www.commissiemer.nl/docs/mer/diversen/case_13_urk.pdf

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: het college van burgemeester en wethouders van Almere en het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde

Bevoegd gezag: de gemeenteraad van Almere (coördinerend) en de gemeenteraad van Zeewolde

Besluit: vaststellen van een intergemeentelijke structuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege (mogelijke) kaderstelling voor D11.2, maar mogelijk ook voor andere activiteiten, zie bijzonderheden

Activiteit: Ontwikkeling van het gebied 'Oosterwold'.

Bijzonderheden: De gemeenten Almere en Zeewolde willen het gebied 'Oosterwold' een transitie laten doormaken van agrarisch naar woon- en werklandschap. Uitgangspunt hierbij is zo min mogelijk sturing, maar een organische ontwikkeling. De intergemeentelijke Structuurvisie geeft geen vast (eind)beeld van het gebied op de lange termijn, maar kaders en uitgangspunten voor ontwikkelingen. Aanvragen voor omgevingsvergunningen zullen worden getoetst aan de ISV. Na verloop van tijd (afhankelijk van de aanvragen die zich voordoen) zullen de ontwikkelingen geconsolideerd worden in een bestemmingsplan.

Dit betekent dat het MER benut kan worden om te verkennen welke maximale / ongewenste ontwikkelingen en knelpunten zich zouden kunnen voordoen. Aan de hand hiervan kunnen (op voorhand) kaders worden opgenomen in de Structuurvisie, of kan worden besloten dit later te doen indien uit een monitoringsprogramma blijkt dat bepaalde grenzen worden overschreden.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 12 februari 2013

ter inzage legging MER: 10 april t/m 22 mei 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 28 maart 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 3 juni 2013

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. F.L. Hooimeijer

Drs. G. Korf (werkgroepsecretaris)

Ir. J.E.M. Lax

Ir. M.L. Verspui

Ir. J. 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;
- Passende beoordeling structuurvisie Oosterwold. Toetsing in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998, Grontmij Nederland B.V., 25 maart 2013;
- Ontwerp-intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold 2030+, gemeente Almere en gemeente Zeewolde, 7 maart 2013;
- Onderverdeling arbeidsplaatsen. SEGS gebruikt voor MER Oosterwold: verkeersmodel gemeente Almere na realisatie schaa sprong, gemeente Almere, 2013.

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Structuurvisie Oosterwold

ISBN: 978-90-421-3753-0



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

