



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Zaans Pijl, gemeente Zaanstad

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

19 oktober 2017 / projectnummer: 3247



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

Inleiding

De gemeente Zaanstad wil op de Brokking-locatie, een voormalige veevoederfabriek aan de Zaan, woningen en een ecologische verbindingszone realiseren. Het plan-MER wordt opgesteld, omdat bij het bestemmingsplan een passende beoordeling moet worden uitgevoerd.¹

Wat houdt het plan in?

Het plan bestaat uit het realiseren van 150-180 woningen aan de rand van het bedrijventerrein Noorderveld. Het plangebied omvat de voormalige veevoederfabriek Brokking en een deel van de Polder Noordzaan. Naast de bouw van woningen aan het water wordt ook een ecologische verbindingszone ingericht. Deze zone moet verbinding leggen tussen de Natura-2000 gebieden 'Wormer- en Jisperveld' en 'Polder Westzaan'. Behoud van de bestaande kwaliteiten van industrieel erfgoed en landschap zijn belangrijke opgaven in dit plan.

Wat laat het MER zien?

Het MER beschrijft het ontwerp van het stedenbouwkundig plan met daarbinnen de locatie van de woningen en de ligging en inrichting van de ecologische verbindingszone. De ontsluiting van het gebied gaat via het bestaande wegennet lopen. Mogelijk wordt de weg op de Noorddijk verbreed. In het MER zijn drie alternatieven voor de ontsluiting onderzocht. Het bestemmingsplan legt deze ontsluiting echter niet vast. Voor het stedenbouwkundig plan en de ecologische verbindingszone zijn in het MER geen alternatieven of varianten onderzocht. Het MER laat zien dat deze ontwikkeling negatieve effecten heeft op bodem, landschap en archeologie. In het MER scoren de aspecten cultuurhistorie, ecologie, industrielawaai, bodemverontreiniging en verkeer (alternatieven 2 en 3) positief.

Wat vindt de Commissie van het MER?

De Commissie plaatst kanttekeningen bij de positieve effectscores in het MER:

- Het positieve effect voor cultuurhistorie (industrieel erfgoed) is erg afhankelijk van de mogelijkheden voor behoud van de oude fabriek (en eventueel andere onderdelen van het complex). Het behoud is sterk afhankelijk van de bouwkundige staat en is daarmee onzeker;
- Bij de beschrijving van de autonome ontwikkeling wordt uitgegaan van het vigerende planologisch kader. Op basis daarvan is het mogelijk weer een veevoederfabriek te starten. De effecten van het nieuwe plan worden daarmee vergeleken en dat leidt dan tot minder industrielawaai en minder verkeersbewegingen. De Commissie acht deze vergelijking niet realistisch en daarmee niet waardevol voor het MER;²
- In de huidige situatie functioneert het gebied waar de woningen van het deelgebied 'de Tuin' en de Ecologische zone zijn gepland feitelijk al als Ecologische Verbindingszone. De buitendijkse graslanden langs de Zaan vormen nu al een goede overgang tussen het

¹ Op basis van de Voortoets Natuurbeschermingswet significant negatieve effecten op de Natura 2000-gebieden Wormer- en Jisperveld & Klaverpolder en Polder Westzaan niet zijn uit te sluiten.

² Tijdens het locatiebezoek van de Commissie op 21-9-2017 is dit ook bevestigd. Aangegeven is dat Brokking zijn activiteiten al in 2000 heeft beëindigd en het uitgesloten is dat zij hier opnieuw bedrijfsactiviteiten gaan starten.

binnendijkse water en de Zaan.³ In de toekomstige situatie zal deze zone worden ingepast in de woningbouwplannen. Dit zal negatieve effecten hebben op de ecologische verbindingszone. Mitigerende maatregelen zijn nodig om deze negatieve effecten te voorkomen.⁴ Het is niet uitgesloten dat het slopen van de bestaande gebouwen en het bebouwen van een deel van de graslanden leidt tot negatieve effecten voor bestaande natuur en aanwezig soorten. De positieve score voor ecologie is daarom onvoldoende onderbouwd.

Ook merkt de Commissie op dat het voornemen negatieve effecten heeft voor archeologie, bodem en landschap. Deze negatieve scores vormen in het MER geen aanleiding voor het uitwerken van alternatieven, varianten of maatregelen waarmee negatieve effecten kunnen worden voorkomen of beperkt. De Commissie merkt op dat deze kritiek ook kan gelden voor de positieve effectscores uit het MER waar zij kanttekeningen bij heeft geplaatst. De Commissie constateert ook dat de effectbeschrijving voor natuur niet volledig is, omdat effecten op beschermde soorten en het Natuur Netwerk Nederland (NNN) in het MER ontbreken.

Tot slot constateert de Commissie dat de gemeente diverse ambities heeft op het gebied van klimaatadaptatie, energieneutraal bouwen en energietransitie en stedenbouwkundige, cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten van de Zaan. Van deze beleidsambities en hoe deze verwezenlijkt zouden kunnen worden ziet de Commissie niets terug in het MER. Deze onderwerpen lijken geen rol te hebben gespeeld in het ontwerp en de (effect-) beoordeling van de plannen.

Wat is het oordeel van de Commissie?

Op basis van de hiervoor gesignaleerde punten oordeelt de Commissie dat in het MER essentiële informatie voor de besluitvorming over het bestemmingsplan ontbreekt.

De Commissie adviseert de ontbrekende informatie in een aanvulling op het MER uit te werken en deze te betrekken bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. Dit advies geeft een toelichting op het oordeel van de Commissie en de uit te werken aanvulling.

2. Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. Aanbevelingen die niet essentieel zijn voor het besluit, maar

³ Dit blijkt uit de Visie Noordzaan uit 2010. Daarin is aangegeven dat bij de ontwikkeling van de Noordzaan behoud van de openheid van de Koog Noordzaan uitgangspunt is. Zichtlijnen van en naar het water en landschap spelen hierin een belangrijke rol. Door dit gebied openbaar toegankelijk te maken en opnieuw in te richten kan het nieuwe functies krijgen, in de eerste plaats voor natuurbeleving en recreatie.

⁴ De Commissie plaatst kanttekeningen bij de borging van de mitigerende maatregelen voor natuur. Deze maatregelen worden vastgelegd in overeenkomsten met toekomstige bewoners. Daarbij zal uitvoering en handhaving om extra inspanning vragen van betrokken partijen bij de bouw, de bewoners en gemeente.

die zijn bedoeld voor verbetering van de besluitvorming en vervolgbesluitvorming zijn opgenomen in de tekst.

2.1 Kanttekening bij positieve effectscores in het MER

Cultuurhistorie en behoud bestaande gebouwen

De gemeente heeft toegelicht dat behoud van de cultuurhistorisch waardevolle kern van het bestaande gebouw alleen financieel kan worden gerealiseerd als het deelplan 'de Tuin' ook wordt gerealiseerd.

De Commissie constateert echter het behoud van de waardevolle kern van het gebouw niet in het ontwerpbestemmingsplan is vastgelegd. In de bouwregels is niet opgenomen dat deelplan 'de Tuin' alleen mag worden gebouwd ten behoeve van het behoud van de aanwezige cultuurhistorische waarden.⁵

Bovenstaande inzichten, in combinatie met de onzekere bouwkundige staat van het Brokking complex, maakt dat een positieve score voor het aspect cultuurhistorie op basis van de thans beschikbare informatie niet kan worden gegarandeerd.

Gebruik autonome ontwikkeling in de referentiesituatie.

In het MER wordt gewerkt met een autonome ontwikkeling, gebaseerd op het vigerende bestemmingsplan. Op basis daarvan is het planologisch-juridisch mogelijk de veevoederfabriek weer in bedrijf te nemen. Brokking heeft in 2000 zijn activiteiten beëindigd en in de praktijk is terugkeer uitgesloten.⁶ In het MER wordt echter wel uitgegaan van een referentiesituatie waarin de veevoederfabriek weer in bedrijf is. Op basis daarvan worden positieve effecten gescoord voor industrielawaai en verkeersbewegingen.

De Commissie acht een dergelijke situatie niet realistische en merkt op dat de informatie uit de effectscores voor geluid en verkeer daarmee niet praktisch bruikbaar is voor het MER.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de effecten voor geluid en verkeer ook af te zetten tegen een referentiesituatie gebaseerd op de situatie dat de veevoederfabriek niet meer terugkeert. Zo kan naast de formeel planologisch-juridische referentie ook de feitelijke huidige situatie als referentie worden uitgewerkt om inzicht te geven in de effecten van het plan.

Aanvraag hogere waarde geluid

Het MER spreekt over een 'Hogere waarde procedure' in het kader van de Wet geluidhinder. Voor een verdere toelichting op deze procedure verwijst het MER naar het ontwerpbestemmingsplan. Hierin is aangegeven dat de Noorddijk een 30 km/uur weg wordt (geluidmaatregel) en dat een ontheffing hogere waarde niet nodig is.⁷

⁵ De Commissie merkt op dat dit regels zijn die in vergelijkbare gevallen gebruikelijk zijn.

⁶ Tijdens het locatiebezoek van de Commissie heeft de gemeente Zaanstad toegelicht dat de locatie Brokking al 15 jaar niet meer in gebruik is en dat een terugkeer van activiteiten is uitgesloten.

⁷ Het is de Commissie niet duidelijk waar deze maatregel wordt vastgelegd, omdat de weg geen onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplan.

De Commissie adviseert om bij de besluitvorming aan te geven dat een hogere waarde procedure zoals genoemd in het MER niet wordt uitgewerkt, omdat snelheidsbeperkende maatregelen op de Noordijk worden genomen.

Ligging huidige ecologische verbindingzone

De gemeentelijke ecologische verbindingzone verbindt de Natura 2000-gebieden Polder Westzaan en Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder. In het binnendijkse gebied bestaat de zone uit een brede watergang met brede rietoevers. Ter hoogte van het plangebied passeert de zone de lage dijk met (rustige) verkeersweg en buitendijkse graslanden. Via de Zaan is er een verbinding naar het gebied Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder. Op basis van de informatie en inzichten tijdens het locatiebezoek leidt de Commissie af dat zowel ruimtelijk als ecologisch al sprake is van een goede overgang tussen het binnendijkse gebied en de Zaan.⁸ De weg vormt een beperkte barrière. De graslanden hebben een natuurlijk karakter en worden doorsneden door sloten met rietvegetaties.

In de plannen wordt het deelgebied 'De Tuin', bestaande uit grondgebonden woningen, in de bestaande ecologische verbindingzone gepositioneerd. Vervolgens moeten aanvullende maatregelen worden genomen om de ecologische verbindingzone te behouden. In twee van de drie alternatieven neemt het verkeer op de dijk naar verwachting ook toe. Na opwaarde-ring van de weg op de dijk, zal dit zeker het geval zijn. Hierdoor zal de ecologische barrièrewerking toenemen.

De Commissie is van oordeel dat de werking van de ecologische verbinding in de bestaande en toekomstige situaties onvoldoende is uitgewerkt. En dat daarmee de effecten van het plan te positief zijn gescoord.

De Commissie adviseert in een aanvulling het functioneren van de ecologische verbinding in de huidige situatie te beschrijven⁹. Onderzoek vervolgens de versturende effecten vanuit het toekomstige woongebied, de toename van de barrièrewerking door de weg en het effect van de fysieke inpassing van het deelplan 'De Tuin'. Pas op basis van deze informatie de effect-scores uit het MER aan.

2.2 Toets aan beleidsambities gemeente

De gemeente heeft diverse ambities op het gebied van klimaatadaptatie, energieneutraal bouwen en energietransitie en de stedenbouwkundige en landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van de Zaan. Deze beleidsambities komen op geen enkele manier terug in het MER en het ontwerp-bestemmingsplan. Deze onderwerpen lijken dus geen rol te hebben gespeeld in de beoordeling en het ontwerp van de plannen; hier wordt althans niet expliciet aan gerefereerd.

Een voorbeeld hiervan is de uitwerking van de landschappelijke en cultuurhistorische ambities. Zo is het behoud van de waardevolle delen van het Brokking-complex een van de belangrijke achtergronden van dit plan. Maar de daaraan gekoppelde beschermende regels ontbreken in het bestemmingsplan. En uit de Visie Noordzaan komt naar voren dat de ge-

⁸ Dit beeld wordt ook bevestigd door de rapporten "Zaanstad verbindt natuurgebieden" en "Ecozone Watering" die als bijlage aan het bestemmingsplan zijn toegevoegd.

⁹ Zie rapport "Ecozone Watering" van bureau Eelerwoude (2013).

meente de zichtlijnen langs en over de Zaan open wil houden, omdat dit een van de weinige plekken is waar de Zaan niet bebouwd is. Alternatieven die recht doen aan deze visie zijn in het MER niet uitgewerkt.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER aan te geven hoe met de gemeentelijke ambities voor klimaat, energie en landschap en cultuurhistorie wordt omgegaan in het voorliggende plan. Geef ook aan of en hoe deze ambities kunnen worden vertaald in alternatieven, varianten of maatregelen die een plek kunnen krijgen in het MER. Zie hiervoor ook paragraaf 2.3 van dit advies.

2.3 Aanpassingen ontwerp op basis van negatieve effectscores

Alternatieven

Op basis van het MER constateert de Commissie dat het voornemen negatieve effecten heeft op bodem, landschap en archeologie. Deze negatieve effectscores worden niet betrokken bij de ontwikkeling van alternatieven, varianten of maatregelen. Daarmee wordt het MER niet ingezet om te onderzoeken of negatieve effecten van het voornemen kunnen worden voorkomen. Daarnaast plaatst de Commissie ook een aantal kanttekeningen bij de positieve effectscores uit het MER, zie hiervoor paragraaf 2.1. Aanpassing van deze effectscores kan mogelijk leiden tot extra negatieve effecten van het voornemen. Ook deze zouden dan moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van alternatieven, varianten of maatregelen. De Commissie licht dit hierna nader toe.

Landschap, cultuurhistorie en archeologie

De Commissie constateert dat in het stedenbouwkundig ontwerp onvoldoende rekening is gehouden met de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van het gebied; de dijk, de verkaveling en de sloten. Ook de hoge trefkans van archeologische waarden (resten van een Oliemolen) heeft geen plek in de plannen gekregen.

Inpassing ecologische verbindingzone

In paragraaf 2.1 onder 'ligging huidige ecologische verbindingzone' heeft de Commissie toegelicht dat de beschrijving van de effecten op de ecologische verbindingzone onvoldoende zijn uitgewerkt. Op basis van deze inzichten kan voor de ecologische verbindingzone bijvoorbeeld een alternatief worden uitgewerkt en onderzocht waarbij het deelgebied De Tuin meer naar het noorden is opgeschoven. Hierdoor blijft in het centrum van het plangebied een brede ecologische corridor behouden. Deze sluit goed aan op de ecologische verbindingzone, de Zaan en het Natura 2000-gebied. Het ontwerp in het rapport "Ecozone Watering" van Eelerwoude kan hierbij als leidraad dienen.

Verkeer

Het MER gaat voorbij aan het effect van de maatregelen op het doorgaande verkeer. Omdat er aan de dijk vrijwel geen verkeersgenererende functies zijn gelegen, moet ervan uit worden gegaan dat een groot deel van het huidige verkeer (>600 mvt./etm.) doorgaand verkeer is ('sluipverkeer'). In alternatief 1 en 2 blijft dit verkeer bestaan. In alternatief 2 wordt er waarschijnlijk zelfs meer sluipverkeer aangetrokken, vanwege opwaardering van de weg op de verbrede dijk. In alternatief 3 wordt het sluipverkeer gereduceerd tot 0. Dit zou beter terug moeten komen in de scores.

De Commissie adviseert om ten behoeve van de besluitvorming na te gaan welke mogelijke alternatieven, varianten of maatregelen in het MER kunnen worden uitgewerkt. Relateer deze aan de negatieve effectscores uit het MER en de aanvulling. En geef aan hoe negatieve effecten zoveel mogelijk kunnen worden beperkt of voorkomen.

2.4 Ontbrekende Natuurinformatie

Natuurinformatie

In het MER is een passende beoordeling opgenomen die goed onderbouwd de conclusie trekt dat er geen nadelige effecten zullen optreden op de Natura 2000-gebieden in de omgeving van het plangebied.

Het toetsingskader geeft echter ook aan dat effecten op beschermde soorten en het Natuurnetwerk Nederland (NNN) zullen worden bepaald. Het plangebied kan bijzondere betekenis hebben voor beschermde soorten. De oude fabrieksgebouwen vormen een geschikt leefgebied voor o.a. vogels en vleermuizen. De oevers van de Zaan kunnen functioneren als foerageergebied en migratieroute voor vleermuizen. De graslanden en rietlanden in de Polder Noordzaan zijn leefgebied voor weidevogels en mogelijk ook de Noordse woelmuis en Ringslang.

De Commissie constateert dat het voorkomen van beschermde soorten niet is beschreven in het MER. Ook de gevolgen voor beschermde soorten van de sloop van gebouwen en bebouwing van de Polder Noordzaan zijn niet beschreven. Inzicht in deze effecten en de wijze waarop deze gemitigeerd of gecompenseerd worden, bijvoorbeeld door aanpassingen van het plan, is essentiële informatie voor de besluitvorming over het bestemmingsplan.

Het NNN heeft een sterke overlap met het Natura 2000-gebied Wormer- en Jisperveld. Desondanks heeft het NNN een ander, mogelijk ook breder toetsingskader dan Natura 2000. In het MER is niet onderzocht of de geplande ontwikkelingen uitgevoerd kunnen worden in overeenstemming met de Provinciale Ruimtelijke Verordening, die bescherming biedt aan het NNN.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER informatie te geven over het behoud en de mogelijkheden voor ontwikkeling van het NNN-netwerk en over de effecten op beschermde soorten. Werk indien nodig alternatieven of mitigerende maatregelen uit.

In het Amendement 63A van donderdag 14 juli (2016) betreffende het Stedenbouwkundig model locatie Brokking te Wormerveer vraagt de gemeenteraad van Zaanstad ten aanzien van de ecologische aspecten of het stedenbouwkundig model rekening houdt met het realiseren van een ecologische zone, zoals vastgesteld in het bestemmingsplan Noorderveld, vastgesteld op 15-09-2013 en zoals nader uitgewerkt in het rapport "Ecozone Watering" van bureau Eelerwoude. De raad heeft twijfels of er voldoende onderzoek is uitgevoerd naar de Flora en Fauna aspecten met betrekking tot de gevolgen voor de ecologische verbindingzone. Voor het buitendijkse plandeel wordt gevraagd een onderzoek naar de ecologische aspecten uit te voeren, voorafgaande aan een MER onderzoek in het kader van het bestemmingsplan. De Commissie heeft geen kennis kunnen nemen van dit onderzoek, noch enige referenties aan een dergelijk onderzoek in het MER aangetroffen. Dit onderzoek zou meer licht kunnen werpen op de effecten van het bebouwen van een gedeelte van de Polder Noordzaan voor de

hier aanwezige (beschermd) flora en fauna, en het functioneren van de ecologische verbindingzone in de huidige situatie.

2.5 Water

De Commissie constateert dat met het plan de waterlijn en de wateroppervlaktes worden verlegd en gewijzigd. In het plan wordt niet onderbouwd waarom de bestemming woongebied is opgeschoven richting de Zaan. Het wateroppervlak wordt vergroot binnen het plangebied, maar of ook het waterbergend vermogen wordt vergroot wordt niet duidelijk gemaakt. In het bestemmingsplan wordt onder de paragraaf 'watertoets' bij 'aanleghoogte' vermeld dat het Hoogheemraadschap geen garantie kan bieden voor de bescherming tegen overstrooming vanwege de buitendijkse ligging van het plangebied. Zij adviseren om het vloerpeil van de woningen op 1,2 meter boven het streefpeil van de Zaan te leggen.

Deze informatie is niet terug te vinden in het MER en het plan scoort neutraal op waterveiligheid.

De Commissie beveelt aan om ten behoeve van de besluitvorming de verschuiving van de waterlijn, de hoogte van het plangebied, en het bergend vermogen van de nieuwe wateroppervlakten in relatie tot de waterveiligheid te onderbouwen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Hoe toetst de Commissie?

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het milieueffectrapport de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval 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. De werkgroep bezoekt hierbij ook het gebied waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Wie zit er in de werkgroep?

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Jos Cuijpers

Reinoud Kleijberg

Roel Meeuwsen (secretaris)

M.A.J. van der Tas (voorzitter)

Wat is het besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld?

Bestemmingsplan

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor alle activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, moet in Nederland een milieueffectrapport worden opgesteld. De bijlagen C en D bij het Besluit m.e.r. <http://www.commissiemer.nl/regelgeving/besluitmer> geven aan wanneer dit het geval is.

Voor deze procedure moet een plan-MER worden opgesteld, omdat een Passende beoordeling wordt opgesteld vanwege mogelijke effecten op Natura 2000 -gebieden.

Wie besluit over Bestemmingsplan Zaans Pijl, gemeente Zaanstad?

De gemeenteraad van Zaanstad.

Wie neemt het initiatief?

Het college van b&w van Zaanstad neemt formeel het initiatief voor aanpassing van het bestemmingsplan. Initiatiefnemer van de ontwikkeling is de eigenaar van de gronden en de voormalige veevoederfabriek.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

De Commissie is door de gemeente Zaanstad niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3247](#) in te vullen in het zoekvak.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

