

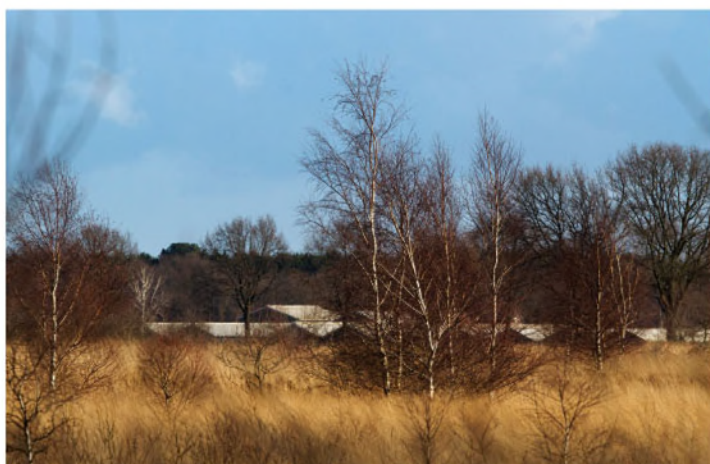


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Waterfront Stedelijke Kust Lelystad

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

6 juni 2024 / projectnummer: 3791



1 Advies over het MER in het kort

Het college van burgemeester en wethouders van gemeente Lelystad wil de ontwikkeling van Waterfront Stedelijke Kust Lelystad mogelijk maken. De gemeente wil met het Waterfront een aantrekkelijke stedelijke kustzone realiseren. Het doel is om de stad te verbinden met het Markermeer en de natuurgebieden van Nationaal Park Nieuw Land. Dit om van Lelystad een aantrekkelijke stad aan het water te maken in plaats van een stad achter de dijk.

Waterfront Stedelijke Kust Lelystad is een gebiedsontwikkeling die bestaat uit twee gebieden: enerzijds het Bataviakwartier en anderzijds Meerdijkhaven en Saerдам (zie figuur 1). De gemeente wil het nieuwe woon- en recreatiegebied deels buitendijks aanleggen door landaanwinning in het Markermeer. Dat houdt in dat het naast een stedelijke ontwikkeling ook gaat om dijkversterking, zandwinning, natuurontwikkeling en de verplaatsing van wacht- en overnachtingsplaatsen van binnenvaartschepen.

Om Waterfront Stedelijke Kust Lelystad mogelijk te maken is een nieuw bestemmingsplan nodig waarin de gebruiks- en bouw mogelijkheden zijn vastgelegd. Voor het besluit hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld¹. De gemeenteraad van Lelystad heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: 'de Commissie') gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid hiervan.

Wat staat in het MER?

In het MER staat een overzicht van de verwachte milieueffecten tijdens de aanlegfase en gebruiksfase van Waterfront Stedelijke Kust Lelystad. Tijdens de aanlegfase van de landaanwinning zijn er sterk negatieve effecten op nautische veiligheid en beschermde natuurgebieden (Natura 2000). Ook zijn er licht negatieve effecten op bodem, waterkwaliteit en -kwantiteit, (overige) natuur, landschap en cultureel erfgoed, geluid, duurzaamheid en lichthinder, aldus het MER.

Tijdens de gebruiksfase zijn er volgens het MER sterk negatieve effecten op externe veiligheid, nautische veiligheid en Natura 2000-gebieden Markermeer-IJmeer en Veluwe. Er zijn volgens het MER sterk positieve effecten op biodiversiteit, landschap en cultureel erfgoed, gezondheidsbevordering en klimaat.

Er is ook onderzoek gedaan naar gebiedsontwikkeling zonder landaanwinning. Het beoordeelde verschil in effecten zit hier vooral in de nu neutrale effecten op nautische veiligheid, water en bodem tijdens de aanlegfase. In de gebruiksfase is het effect op externe veiligheid nu neutraal en zijn de effecten op natuur en landschap licht positief.

Er zijn vier varianten onderzocht, namelijk (1) zonder strand bij Saerдам, (2) grondverbetering, (3) zand uit de vaargeul en (4) zand van de markt. Het verschil in effecten zit bij deze varianten vooral in de realisatiefase met minder negatieve effecten op water- en

¹ RoyalHaskoningDHV. 2023. *MER Waterfront Stedelijke Kust Lelystad*. Dit rapport bestaat uit drie onderdelen: (1) Samenvatting MER, (2) Hoofdrapport deel A: hoofdlijnen voor de besluitvorming, en (3) Hoofdrapport deel B: deelonderzoeken.

nautische veiligheid én waterkwaliteit. In de gebruiksfase zijn er minder positieve effecten op natuur en landschap, aldus het MER.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER heeft een hoge informatiedichtheid en is desondanks goed leesbaar. Er is goed gebruik gemaakt van duidelijk kaartmateriaal. Ook methodisch en qua structuur zit het goed in elkaar. Onderliggende onderzoeken naar bijvoorbeeld de verkeersontwikkeling en naar de nautische veiligheid zijn goed uitgevoerd.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER echter dat nog belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over Waterfront Stedelijke Kust Lelystad. Het gaat om de volgende punten:

- **Onderbouwing landaanwinning vanuit beleid:** de noodzaak van de landaanwinning om de doelen van Waterfront Stedelijke Kust Lelystad te behalen is onvoldoende onderbouwd. Daarbij is niet duidelijk hoe de landaanwinning past binnen de gemeentelijke visies en binnen het Rijksbeleid Water en Bodem sturend. Hiermee is niet duidelijk of het plan in de praktijk realiseerbaar is.
- **Onderbouwing zandwinning vanuit beleid:** het is niet duidelijk of de voorgestelde zandwinning (noodzakelijk voor de landaanwinning) in strijd is met de Kaderrichtlijn Water. Tijdelijke aantasting van de waterkwaliteit is namelijk niet toegestaan. Ook is het onduidelijk hoe deze zandwinning past in het Programma zandwinning IJsselmeergebied 2025–2050².
- **Stedenbouwkundige en ruimtelijke kwaliteit:** in het MER ontbreekt een beoordeling van de stedenbouwkundige en ruimtelijke kwaliteit van het plan ten opzichte van de kernkwaliteiten van Lelystad zoals is vastgelegd in gemeentelijk beleid. Daardoor is niet duidelijk in hoeverre het plan op dit beleid aansluit.
- **Alternatieven:** er zijn geen andere mogelijkheden onderzocht vanuit de geldende doelen van beschermde natuur en water, alsook de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Ook ontbreekt een volwaardig binnendijks alternatief dat rekening houdt met meerdere stedenbouwkundige en ruimtelijke perspectieven.
- **Gevolgen beschermde natuur:** in het MER staat dat de geringe toename in stikstofdepositie op de Veluwe niet zal leiden tot negatieve gevolgen op het beschermde natuurgebied (Natura 2000). In het natuuronderzoek ontbreekt echter een locatiespecifieke beoordeling van de toename. Daarmee is de conclusie voorbarig en de juridische houdbaarheid van het bestemmingsplan onzeker.
- **Navolgbaarheid effectbeoordeling landschap, cultureel erfgoed en archeologie:** het plangebied bevat landschappelijke, cultuurhistorische en archeologische (verwachtings-) waarden. De beschreven effecten op deze waarden zijn niet navolgbaar.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over Waterfront Stedelijke Kust Lelystad.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

² Zie [Programma Zandwinning IJsselmeergebied 2025–2050](#).



Figuur 1: Plangebied Waterfront Stedelijke Kust Lelystad (bron: MER).

Aanleiding MER

De gemeente Lelystad stelt een bestemmingsplan op om Waterfront Stedelijke Kust Lelystad mogelijk te maken. Onderdeel van het bestemmingsplan is het stedelijk ontwikkelingsproject (onder andere de bouw van 3000 woningen, deels gelegen op nieuw aan te winnen land in het Markermeer) en aanpassing van de haven voor binnenscheepvaart.

Een plan-MER is nodig omdat vier categorieën van toepassing zijn uit de bijlage van het Besluit m.e.r. Het gaat om de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject (categorie D11.2), de wijziging of uitbreiding van een haven voor de binnenvaart (categorie D4), de winning van mineralen (zandwinning) door baggeren van de meerbodem dan wel wijziging of uitbreiding daarvan (categorie D29.2) en de aanleg, wijziging of uitbreiding van werken ter beperking van overstromingen met inbegrip van primaire waterkeringen en rivierdijken (categorie D3.2). Ook leidt de Passende beoordeling tot de noodzaak om een plan-MER op te stellen. Daarnaast geldt voor het bestemmingsplan een project-MER-(beoordelings)plicht doordat het plan woningbouw rechtstreeks mogelijk maakt.

Wetgeving van toepassing op dit plan

Voor dit plan en het MER is nog de wetgeving van toepassing zoals die gold vóór 1 januari 2024 (zoals de Wet milieubeheer), en niet de huidige wetgeving (de Omgevingswet). Dit omdat het bestemmingsplan ter inzage is gelegd voordat de Omgevingswet op 1 januari van kracht werd.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Lelystad – besluit over Waterfront Stedelijke Kust Lelystad.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3791 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt zij adviezen en aanbevelingen. Adviezen staan in een tekstkader. Het uitvoeren daarvan is essentieel voor het volwaardig meewegen van het belang voor de leefomgeving bij het besluit over Waterfront Stedelijke Kust Lelystad. Dit moet volgens de Commissie gebeuren voordat de gemeenteraad het besluit neemt over het bestemmingsplan. Aanbevelingen staan niet in een kader. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren.

2.1 Doel en beleid

Doel en (bestemmings)plan

De gemeente Lelystad heeft een hoofddoel geformuleerd voor het Waterfront dat voortkomt uit het beleid van de gemeente³. Dit hoofddoel is het *“realiseren van een aantrekkelijke stedelijke kustzone die stad, water en natuur verbindt en nieuwe draagkrachtige inwoners en bezoekers aantrekt, die bijdraagt aan een evenwichtige stad die op eigen benen kan staan. Een stad aan het water in plaats van een stad achter de dijk”*. Met zes subdoelen⁴ weerspiegelt het plan Waterfront Stedelijke Kust Lelystad volgens de gemeente dit hoofddoel.

Het plan is onderverdeeld in:

- ‘leisuregebied’ Bataviakwartier: de bestaande functies (Bataviastad, Batavialand en Bataviahaven) krijgen uitbreidingsruimte. Daarnaast wordt ruimte gecreëerd voor nieuwe functies, waaronder een ‘extreme adventure park’, indoor entertainment, een hotel met avondentertainment en een waterparkhotel.
- woon- en recreatielandschap Meerdijkhaven en Saerдам: 3.000 woningen in vier woonbuurten. Uitgangspunt is het bouwen van woningen in verschillende prijsklassen en van verschillende type woningen in de buurten. Ook is voorzien in voorzieningen zoals een school, supermarkt en medische functies. De ruimte tussen de woningen wordt natuurinclusief ingericht.

Onderdeel van het plan voor Waterfront Stedelijke Kust Lelystad is de landaanwinning van circa 32 hectare in het Markermeer. Het gaat om een strook van circa 50 meter bij het Bataviakwartier oplopend tot een breedte van maximaal 300 meter bij Meerdijkhaven. De Oostvaardersdijk wordt deels verlegd of voorzien van voorland. Ook is voorzien in de aanleg van een groot en een klein stadsstrand langs de kustlijn van Meerdijkhaven. Om ruimte te creëren worden ligplaatsen voor binnenvaart en een loswal verplaatst, en verdwijnt de bestemming voor een bunkervoorziening voor brandstof.

Het MER geeft daarmee duidelijk aan wat het (bestemmings)plan voor Waterfront Stedelijke Kust Lelystad inhoudt én wat de doelen zijn. De Commissie heeft opmerkingen over de relatie van het plan met het bestaande lokale (gemeentelijk) beleid en Rijksbeleid.

³ Het gaat specifiek over [Lelystad Next Level](#), [Omgevingsvisie Lelystad 2040](#), [Koersdocument Lelystad 2040](#) en [Kustvisie Lelystad 2030 deel 1](#) en [deel 2](#).

⁴ De zes subdoelen zijn: (1) aantrekkelijk nieuwe woonlandschappen aan het water; (2) verleidelijk en economisch krachtig leisure programma; (3) een uitnodigende openbare ruimte om in te verblijven; (4) integreren van natuurontwikkeling; (5) een ruimtelijke structuur die kwaliteiten versterkt en verbindt; en (6) borgen van de waterveiligheid.

Gemeentelijk beleid

Paragraaf 2.1 van het MER beschrijft het vastgelegde beleid³ dat de beleidskaders vormt voor Waterfront Stedelijke Kust Lelystad. De Commissie merkt op dat in de Omgevingsvisie Lelystad en het Ruimtelijk Raamwerk Lelystad⁵ een aantal toekomstbestendige kernwaarden en ontwikkellocaties⁶ is vastgesteld. Eén van de kernwaarden is dat nieuwe ontwikkelingen passend zullen zijn binnen het (cultuur)historisch stedenbouwkundig ontwerp. Een andere kernwaarde is dat oudere woonwijken ruimtelijk en sociaal worden versterkt.

Een belangrijke ontwikkeling in het beleid is het amendement dat de gemeenteraad in 2020 heeft aangenomen waarin de ambitie staat om Lelystad te laten groeien met 40.000 nieuwe woningen. Deze ambitie is één van drie scenario's uitgewerkt in de woonvisie (2021)⁷. Daarin wordt de kustzone als prioritaire woon-werk ontwikkelzone aangemerkt, maar komt de ruime buitendijkse uitbreiding van de stad niet voor. In de Kustvisie Lelystad 'Een vitale kust' deel 1 en 2 wordt wel gerefereerd aan de mogelijkheden voor buitendijks wonen.

De Commissie constateert dat het onvoldoende duidelijk is hoe Waterfront Lelystad zich verhoudt tot bovenstaand gemeentelijk beleid.⁸ De belangrijkste aspecten hierbij zijn de mate en wijze van landaanwinning en de gekozen stedenbouwkundige uitwerking. Ook is de onderlinge samenhang tussen de beleidsdocumenten, het stedenbouwkundige plan en het MER onduidelijk.

De Commissie adviseert om het MER, voorafgaand aan het besluit over het bestemmingsplan, aan te vullen met een overzicht van de vastgestelde en voor dit plan relevante beleidskaders en hoe dit plan daarin past. Ga ook in op de onderlinge samenhang van de verschillende visies, de kernwaarden voor ontwikkeling uit de omgevingsvisie en de programmatische relatie met het woonscenario met 40.000 woningen.

Rijksbeleid: Kamerbrieven Water en Bodem sturend en Buitendijks bouwen IJsselmeergebied

In het MER staat terecht dat nieuwe landaanwinning in het Markermeer-IJmeer niet meer is toegestaan volgens de Kamerbrief Water en Bodem sturend⁹. Vanwege de ter inzagelegging voorafgaand aan de invoering van de Omgevingswet vormt het Barro¹⁰ het wettelijke kader voor de landaanwinning in het bestemmingsplan. In het MER staat dat gemeente Lelystad volgens het Barro maximaal 150 hectare land mag winnen. Daarnaast heeft de minister aangegeven dat projecten door kunnen gaan 'die in een vergevorderd stadium zijn'. De gemeente beschouwt Waterfront Stedelijke Kust Lelystad als een project in vergevorderd stadium.

In de kamerbrief over buitendijks bouwen in het Markermeer en IJsselmeergebied¹¹ van oktober 2023 is een redeneerlijn uitgewerkt over hoe het Rijk met lopende buitendijkse

⁵ Zie [Urhahn stedenbouw en strategie. 2019. Ruimtelijk Raamwerk Lelystad Op weg naar een omgevingsvisie.](#)

⁶ Deze ontwikkellocaties zijn Bataviakwartier, Stadshart en Lelycentre.

⁷ Zie [Gemeente Lelystad. 2021. Woonvisie en Woonagenda 2022-2027.](#)

⁸ Ook in meerdere zienswijzen van bewoners wordt gevraagd aan te geven hoe het plan zich verhoudt tot vastgesteld beleid van de gemeente.

⁹ Zie de [Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening.](#)

¹⁰ Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (barro) is te vinden op [wetten.overheid.nl](#).

¹¹ Zie de [Kamerbrief over buitendijks bouwen in het Markermeer en IJsselmeergebied.](#)

projecten in het IJsselmeergebied wil omgaan. Eén van de uitgangspunten is: *‘dat wat binnendijs kan worden gerealiseerd (zoals woningen), zou ook binnendijs moeten worden gerealiseerd’*. Deze kamerbrief gaat ook in op wat als vergevorderde projecten wordt gezien.¹² Hier lijkt het Waterfront Stedelijke Kust Lelystad niet aan te voldoen. In de kamerbrief wordt benadrukt om zeer terughoudend te zijn met uitzonderingen. De zorg bestaat, aldus de kamerbrief, *‘dat uitzonderingen leiden tot geitenpaadjes waardoor er toch wordt gebouwd’*. In dit kader wordt specifiek aandacht gevraagd voor lopende buitendijkse projecten in de gemeenten Almere en Lelystad.

De Commissie constateert dat er grote onzekerheid is over de conclusie van de gemeente dat Waterfront Stedelijke Kust Lelystad als een vergevorderd project moet worden gezien. Dit geldt voor de beoogde landaanwinning van 32 hectare in het Markermeer. Daarnaast wijst zij erop dat de minister heeft opgeroepen om alvast te handelen volgens de nieuwe kaders én dat de redeneerlijn (uit de kamerbrief van oktober 2023) buitendijks bouwen afraadt.¹³

De Commissie adviseert om het MER, voorafgaand aan het besluit over het bestemmingsplan, aan te vullen met een onderbouwing waarom dit plan in een zodanig vergevorderd stadium zit dat het past binnen ‘Water en Bodem sturend’ en de redeneerlijn van buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied.

Als uitwerking van het beleid Water en Bodem sturend zijn inmiddels een Maatlat groene en klimaatadaptieve gebouwde omgeving¹⁴ en zeer recent een Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptief bouwen¹⁵ beschikbaar gekomen. De Commissie beveelt aan deze, in samenhang met de nieuwste Klimaatscenario's van het KNMI¹⁶, te betrekken in de verdere planuitwerkingen.

Rijksbeleid: Programma zandwinning IJsselmeergebied 2025–2050 en uitspraak Europees Hof

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat stelt momenteel een Programma Zandwinning IJsselmeergebied op voor de periode 2025–2050.¹⁷ In dit programma wordt het beleid voor bouwgrondstoffenwinning (waaronder zandwinning) uit het IJsselmeergebied vastgelegd. Daarmee stelt het kaders over waar, hoe diep en hoeveel nieuwe zandwinning kan plaatsvinden. Zandwinning in het Markermeer uit een nieuwe zandwininput is onderdeel van het voorkeursalternatief in het MER. De Commissie wijst erop dat de genoemde zandwinning in het Markermeer voor Waterfront Stedelijke Kust Lelystad vooralsnog niet in dit programma wordt genoemd. Ook is niet duidelijk of de zandwinning in strijd is met de Uitspraak van het Europees Hof¹⁸ waaruit blijkt dat ook tijdelijke aantasting van de waterkwaliteit niet is

¹² In de kamerbrief staat dat sprake is van een vergevorderd project als (1) het (bestemmings)plan dat voorziet in realisatie van dat project is vastgesteld of een ontwerp van dat plan ter inzage is gelegd vóór de publicatie van de kamerbrief Water en bodem sturend; of als (2) de vergunning(en) die nodig is voor de realisatie van het project is verleend of het ontwerp van die vergunning(en) ter inzage is gelegd vóór publicatie van de kamerbrief Water en bodem sturend.

¹³ Meerdere zienswijzen, waaronder die van het waterschap, Rijkswaterstaat en meerdere bewoners, wijst erop dat buitendijks bouwen niet in lijn is met de kamerbrieven Water en bodem sturend en buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied. Ook trekken deze zienswijzen in twijfel of het plan in een vergevorderd stadium zit.

¹⁴ Zie [Maatlat groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving](#).

¹⁵ Zie [Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving](#).

¹⁶ Zie [KNMI – KNMI'23–klimaatscenario's](#).

¹⁷ De Commissie heeft op 2 mei 2024 een advies uitgebracht over de Notitie Reikwijdte en Detailniveau van dit programma, zie [3782. Programma Zandwinning IJsselmeergebied 2025–2050](#).

¹⁸ Voor meer informatie over deze uitspraak, zie de [website van het Expertisecentrum Europees Recht](#).

toegestaan in het kader van de KRW.¹⁹ Daarmee constateert de Commissie dat de vergunbaarheid van deze zandwinning onzeker is.

De Commissie adviseert om het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, aan te vullen met een analyse van de (mogelijke) gevolgen voor de vergunbaarheid van de voorgenomen zandwinning. Ga specifiek in op de genoemde uitspraak van het Europees Hof en de gevolgen daarvan voor de besluitvorming van het plan.

2.2 Stedenbouwkundige en ruimtelijke kwaliteit

Het doel om de stad naar het water te brengen en het optimaal benutten van de beschikbare ruimte aan het water, is goed te volgen. Ondanks dit heldere doel (zie paragraaf 2.1 van dit advies) ontbreken in het MER ruimtelijke–planologische criteria en een evaluatie van de plannen daarop. Dit is vooral belangrijk voor Meerdijkhaven en Saerдам waarvoor weinig beleid is vastgesteld. De plannen hiervoor lijken zelfs op een aantal punten tegenstrijdig met vastgesteld beleid. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een beschouwing van:

- de ruimtelijke–planologische consequenties van de ontwikkeling van de woonbuurten op nieuw aan te winnen land voor beleidsambities en –doelen van Lelystad;
- de relatie tussen dit plan en de Woonvisie Lelystad, en gezien de actualiteit vooral scenario 3 met 40.000 woningen;
- de gevolgen van de relatieve autonomie van de locatie op circa 5 km afstand van het stadshart waarbij een aanzienlijke deel van de buurt is gescheiden van de stad door industrie (met hoog belastende functies) en de Houtribweg. Dit kan invloed hebben op mobiliteitsdoelstellingen en de sociale veiligheid voor voetgangers en fietsers (vooral in het donker);
- de manier waarop de gekozen stedenbouwkundige opzet²⁰ in een duinachtige omgeving past binnen de orthogonale stedenbouwkundige structuur²¹ van Lelystad;
- wat de consequenties kunnen zijn van de intrinsieke dynamiek van zandlandschappen op deze stormgevoelige plek voor het beheer van de woonomgeving en het comfort van de bewoners.

De Commissie adviseert om het MER, voorafgaand aan het besluit over het bestemmingsplan, aan te vullen met een analyse en beoordeling van ruimtelijke–planologische criteria geformuleerd op basis van vastgestelde gemeentelijke beleidsvoornemens. Ga in ieder geval in op de hiervoor genoemde aspecten.

2.3 Alternatieven

In het MER zijn verschillende alternatieven en varianten onderzocht. Zo is gekeken naar een alternatief zonder landaanwinning, een inrichtingsvariant zonder stadsstrand bij Saerдам en

¹⁹ Ook in de zienswijze van Rijkswaterstaat wordt verwezen naar deze uitspraak van het Europees Hof.

²⁰ Er is gekozen voor een organische stedenbouwkundige opzet. Dit is een structuur van een wijk met sterk hiërarchisch geordende verkeersstromen met een duidelijke hoofdweg waaraan buurten met een lus of doodlopende straat zijn aangesloten. Een bekend voorbeeld hiervan is de zogeheten 'bloemkoolwijk'.

²¹ Een orthogonale stedenbouwkundige structuur is een structuur in een plan of ontwerp waarbij straten en kavels in een rechthoekig patroon zijn gerangschikt. Straten kruisen elkaar onder een rechte hoek.

meerdere uitvoeringsvarianten van de landaanwinning (locaties van benodigde zandwinning voor landaanwinning en manieren van aanleg nieuwe dijk).

In het MER is gevarieerd met wel of geen landaanwinning. Er is niet gevarieerd met de dichtheid van de 3.000 te bouwen woningen en andere aspecten vanuit een ruimtelijk planologisch perspectief (zie paragraaf 2.2 van dit advies). Met het alternatief zonder landaanwinning wordt het hoofddoel niet bereikt, staat in het MER. De Commissie constateert dat dit daarmee geen volwaardig alternatief is. De Commissie merkt verder op dat de gemeente bewust kiest voor landaanwinning in beschermd water en natuur (Natura 2000-gebied Markermeer en IJmeer). Uit de alternatieven wordt niet duidelijk of dit noodzakelijk is om de doelen van de gemeente te halen.

De Commissie wijst op het belang van het centraal stellen van de doelen van beschermd water en natuur bij plannen in gebieden met bijzondere bescherming vanuit waterkwaliteit en natuur. Daarbij moet duidelijk inzicht worden gegeven in de vraag of de ingreep de waterdoelen (waterberging en Kaderrichtlijn Water-doelen) en Natura 2000-doelen nu én in de toekomst schaadt. Ontwikkelingen in Natura 2000-gebieden en KRW-gebieden zouden namelijk juist ten dienste moeten staan aan het behalen van de doelen voor deze gebieden (zie ook de kamerbrieven Water en Bodem sturend⁹ en Buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied¹¹). Ook moet worden aangegeven in hoeverre de ingreep in lijn is met de landschappelijke en cultuurhistorische identiteit van het gebied (zie paragraaf 2.4 van dit advies).

De Commissie adviseert om het MER, voorafgaand aan het besluit over het bestemmingsplan, aan te vullen met onderzoek naar ten minste twee alternatieven, namelijk:

- een alternatief vanuit de doelen van de beschermde natuur en beschermd water, rekening houdend met de landschappelijke en cultuurhistorische identiteit;
- een volwaardig binnendijks alternatief rekening houdend met de aspecten vanuit het ruimtelijk planologisch perspectief (zie paragraaf 2.2 van dit advies).

2.4 Natuur

Beschermde gebieden

Markermeer & IJmeer

De locatie van het plangebied maakt onderdeel uit van het Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer. In de Passende beoordeling bij het MER is goed aangegeven, dat door uitvoering van het plan aantasting van deze gebieden uitgesloten is. Kanttekening daarbij is wel dat uitgegaan wordt van mitigatie van verstoring (door licht en recreatie). De Commissie wijst erop dat mitigatie daarvan in een gebied met veel 'reuring' (bewoning, recreatie, verkeer) geen gemakkelijke opgave is. Het vereist in de verdere uitwerking van de plannen gedegen aandacht, vooral ook qua uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In het MER zijn al suggesties voor mitigatie gedaan, waaronder het beperken van lichtuitstraling, recreatiezonering en het ontoegankelijk maken van het natuurontwikkelingsgebied bij de leidam. De Commissie beveelt aan deze mitigatie verder uit te werken in het vervolgproces en om in te zetten op monitoring waarbij rekeningen wordt gehouden met cumulatie van (bestaande) verstoringen.

Veluwe

In de Passende beoordeling bij het MER wordt ook ingegaan op mogelijke negatieve effecten op het Natura 2000-gebied Veluwe. Bij meerdere habitattypen gaat het momenteel niet goed met de kwaliteit ervan, mede door de effecten van stikstofdepositie.²² Een deel van die habitattypen ligt in de zone waar sprake is van een (zeer geringe) toename van de stikstofdepositie (met maximaal 0,01 mol/ha/jr) als gevolg van Waterfront Lelystad. In de Passende beoordeling bij het MER is een goede beschrijving opgenomen van de invloed van stikstof op deze habitattypen en de sturende factoren die daarbij een rol spelen. Verder is goed inzicht gegeven op de staat van de verschillende habitattypen en leefgebieden in het totale Natura 2000-gebied Veluwe.

Wat ontbreekt is een beoordeling van de specifieke locaties waar een toename van de stikstofdepositie plaatsvindt. Er is niet gekeken naar locatiespecifieke trends in kwaliteit en oppervlakte aldaar, de verwachtingen voor de toekomst en de haalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen. Daardoor is nu geen zekerheid te geven of verdere aantasting van die habitattypen op die locaties is uitgesloten. Daarmee is nu geen sprake van een juridisch uitvoerbaar plan. De Commissie kan zich dan ook niet vinden in de conclusie in het MER dat *“uit de ecologische beoordeling blijkt dat significante negatieve gevolgen uitgesloten kunnen worden”*. Gelet op de staat van instandhouding van de Veluwe en de invloed van stikstof daarop, benadrukt de Commissie het belang om iedere toename van stikstofdepositie zoveel mogelijk te mitigeren. In het MER worden al wel mogelijke mitigerende maatregelen benoemd, waaronder extern salderen.

De Commissie adviseert om het MER, voorafgaand aan het besluit over het bestemmingsplan, aan te vullen met de mitigerende maatregelen voor die specifieke locaties waar sprake is van belasting van stikstofgevoelige habitattypen. Doe dit bij voorkeur door uitstoot van het project zelf te voorkomen (bronmaatregelen). Als desondanks een toename van stikstofdepositie plaatsvindt op overbelaste habitattypen, adviseert de Commissie om de ecologische beoordeling hiervan aan te vullen conform bovenstaande, of om extern te salderen²³.

Overige natuurwaarden

In het MER wordt de 25 ha natuurontwikkeling bij de zuidelijke strekdam (omschreven als ‘plasdras/zeer ondiep water’) als een belangrijke bijdrage gezien voor het natuuraspect van dit plan. Dat geldt evenwel alleen als het voorkeursalternatief wordt uitgevoerd, met een ‘eigen’ zandwinlocatie. Het eerdergenoemde goed uitvoerbare en handhaafbare tegengaan van verstoring is daarbij van groot belang. Dat geldt ook voor de als ‘sterk positief’ beoordeelde bijdrage aan de biodiversiteit door de natuurontwikkeling tussen de woonbuurten in Meerdijkhaven. Met het oog op de daar te verwachten verstoring (bijvoorbeeld door honden, wandelaars, joggers en spelende kinderen) is de beoordelingsscore erg optimistisch. De Commissie beveelt aan om hiermee rekening te houden in de verdere uitwerking van het plan en daar, waar mogelijk, de versturende effecten te mitigeren.

²² Zie de [Natuurdoelanalyse en het advies daarover van de Ecologische Autoriteit](#).

²³ Deze maatregel mag conform jurisprudentie alleen worden getroffen als deze niet al nodig is voor de verbetering of het behoud van het gebied of het voorkomen van verslechtering van het gebied.

2.5 Landschap en cultureel erfgoed

Landschap

Het effect op landschap is beoordeeld als sterk positief. De gegeven redenen hiervoor zijn:

- toevoegen van nieuwe (beleefbare) natuur, zandige oevers en een strand in plaats van een harde kustlijn;
- (meer) samenhangend kustlandschap gericht op verbinding met de omliggende natuur van Nationaal Park Nieuw Land;
- versterking groenstructuren.

Daarmee ligt de nadruk in de effectbeoordeling op het nieuwe landschap en de beleving(swaarde) daarvan.

De Commissie wijst erop dat naast het ontstaan van een nieuw landschap, er ook een bestaand karakteristiek landschap verloren gaat. De bestaande landschappelijke waarden van het plangebied (zoals bestaande polderstructuren) en de mogelijke effecten daarop zijn onvoldoende in beeld gebracht. Deze (mogelijke) negatieve effecten blijken niet goed uit de beoordelingsscore van zeer positief. De Commissie benadrukt het belang om de effecten op bestaande landschappelijke waarden en nieuwe kwaliteiten apart te benoemen. Het afzonderlijk in beeld brengen van de positieve en negatieve effecten zorgt voor overzicht voor de te maken keuzes. Daarbij is het ook van belang om belevingswaarde en fysieke waarde los te beoordelen.

Cultureel erfgoed

In het MER is het effect op cultuurhistorie beoordeeld als (per saldo) licht positief. Dit komt vooral door verbeteringen in de zichtbaarheid en beleefbaarheid van de Oostvaardersdijk als waterbouwkundig bouwwerk, aldus het MER. In een schriftelijke toelichting²⁴ laat de gemeente weten dat door de gekozen begrenzing ten opzichte van het Werkeiland²⁵ de ensemblewaarde daarvan intact blijft evenals de onderlinge ruimtelijke en functionele samenhang tussen de dijk, de woningen, de sluis en het gemaal Wortman.

De Commissie wijst erop dat de Oostvaardersdijk over de gehele lengte een (zelfs internationaal geroemde) hoge cultuurhistorisch en landschappelijke waarde heeft. De dijk is het symbool van het grootste landwinningsproject in Nederland en wordt door dit project 'onzichtbaar'. De Commissie constateert dat de positieve score op cultureel erfgoed niet navolgbaar is gezien het verlies van deze cultuurhistorische waarden. Een neutrale (of licht negatieve) beoordelingsscore was logischer geweest.

Archeologie

Het plangebied kent een archeologische verwachting zowel voor water- als landbodems. Deze hangt samen met resten van prehistorische bewoning en landgebruik op pleistocene afzettingen en kans op scheeps- en vliegtuigwrakken in de holocene afzettingen. Daarnaast is er sprake van een (zoek)locatie voor zandwinning. De negatieve effecten op archeologische verwachtingswaarden zijn in het MER onderschat. Voor zandwinning gelden bijvoorbeeld

²⁴ Op 19 april 2024 bezocht de Commissie het plangebied van Waterfront Stedelijke Kust Lelystad. Daar kreeg zij van de gemeente en diens adviseurs een toelichting op het plan. Een schriftelijke reactie op de vragen van de Commissie over het plan is voor dit locatiebezoek opgestuurd.

²⁵ Vanaf het Werkeiland werd in 1950 een begin gemaakt met de aanleg van de rijkdijk van Oostelijk Flevoland. Dit oudste stukje van Lelystad heeft daarmee belangrijke erfgoedwaarden. Voor meer informatie, zie de [website van de gemeente Lelystad](#).

stringente regels. Omdat de zandwinlocatie nog niet bekend is, zijn deze effecten buiten beschouwing gebleven. De zandwinning is echter wel onderdeel van het voorkeursalternatief.

Zetting en bebouwing zijn in principe schadelijk voor archeologische resten. In het MER wordt inventariserend onderzoek voorgesteld voor zowel water- als landbodems. Dit betekent dat nog niet bekend is of er daadwerkelijk archeologische waarden aanwezig zijn. Door deze onzekerheid is het niet duidelijk waarom de effecten als licht negatief zijn beoordeeld.

De Commissie adviseert om het MER, voorafgaand aan het besluit over het bestemmingsplan, aan te vullen met een navolgbare effectbeoordeling op landschap, cultureel erfgoed en archeologie waarbij bovenstaande opmerkingen zijn meegenomen.

2.6 Waterbergend vermogen

De watervoorraadfunctie en kombergingsfunctie bij hoogwater nemen bij uitvoering van het plan af. De Commissie wijst erop dat het behoud aan bergingsruimte in het IJsselmeergebied zeer gewenst is. De kamerbrief van oktober 2023 licht dit toe. Zij kan zich daarom niet vinden in de conclusie in het MER dat compensatie niet nodig is gezien de geringe omvang ten opzichte van het totaal. In het MER wordt aangegeven dat het Bovenwater als bergingscompensatie zou kunnen worden gebruikt. Op welke wijze dit zou kunnen worden uitgevoerd wordt niet duidelijk. Bovendien is dit geen compensatiemogelijkheid voor hoogwateromstandigheden.²⁶ De Commissie beveelt aan om in de verdere uitwerking van het plan de compensatie voor het verlies aan waterbergend vermogen uit te werken.

2.7 Hoogwaterveiligheid

De nieuwe waterkering bestaat (grotendeels) uit een zandlichaam. Bij de bepaling van de afmetingen van dit zandlichaam is rekening gehouden met toekomstige (mogelijk sterke) verhogingen van de waterstanden. Deze benadering biedt in de volgende planfasen ruimte voor optimalisatie van het ontwerp, zodat de benodigde zandhoeveelheden kunnen worden beperkt en de negatieve milieueffecten ook afnemen.

De nieuwe waterkering is hybride van vorm, wat betekent dat de in het zandlichaam gelegen dijk zelfstandig waterkerend moet zijn. Enkel een dijk bestaande uit zand, zal daarmee niet volstaan. Het omhullende zandlichaam is daarnaast erosiegevoelig. Onduidelijk blijft in het MER welke maatregelen genomen worden om ontoelaatbare erosie te voorkomen.

De Commissie beveelt aan in de verdere planuitwerking in goed overleg met het waterschap de mogelijkheden van optimalisatie van het ontwerp te onderzoeken, een solide toekomstbestendige waterkerende dijkopbouw te ontwerpen en maatregelen te ontwikkelen om vergaande erosie van het zandlichaam te voorkomen.

²⁶ Ook in meerdere zienswijzen wordt erop gewezen dat het Bovenwater geen geschikte locatie is voor bergingscompensatie.

2.8 Nautische veiligheid

De bestaande ligplaatsen voor de beroepsvaart worden verplaatst. Gezien de toenemende behoefte aan ligplaatsen is het zinvol de mogelijkheid te bezien om dit aantal uit te breiden. Aandachtspunt is de aanleg van de kade ter hoogte van de opstelplaats voor de Houtribsluispasserende schepen. Rekening moet worden gehouden met te hanteren veiligheidsafstanden voor schepen met gevaarlijke stoffen die hier kunnen aanmeren.²⁷ Het MER constateert terecht dat de interactie tussen recreatie(vaart) en beroepsvaart een bron van zorg is. Een aantal voor het Bataviakwartier voorgestelde maatregelen (zoals het niet 's nachts varen) is volgens de Commissie moeilijk handhaafbaar. De Commissie beveelt daarom aan om in te steken op fysieke afscheiding en vaarstrookregulering.²⁸

2.9 Verkeer en parkeren

In het MER is de toekomstige uitbreiding van de parkeervoorzieningen voor Bataviastad geraamd op circa 1.200 plaatsen. Dit aantal is niet onderbouwd. Ook is niet duidelijk hoe de sturing op de twee toegangen zal plaatsvinden. Voor de parkeervoorzieningen in Meerdijkhaven en Saerдам wordt uitgegaan van het vigerende parkeerbeleid aangevuld met parkeerregulering in de vorm van vergunningen. Het MER geeft aan dat nadere studie rond het parkeren zal worden uitgevoerd. De neutrale effectbeoordeling lijkt daarmee prematuur.

De Commissie beveelt aan om bij de verdere uitwerking van het parkeren (voor auto en fiets) rekening te houden met een passende differentiatie in parkeernormen voor de verschillende typen woningen en voor andere functies.²⁹ Ga vervolgens in op verschillende vormen van parkeerregulering zoals blauwe zones, parkeervergunningen en betaald parkeren voor deelgebieden en onderbouw de keuzes die hierbij worden gemaakt. Beschrijf op welke wijze een duidelijke bewegwijzering naar de parkeerterreinen zal plaatsvinden.

²⁷ In de zienswijze van Rijkswaterstaat wordt ook gewezen op het belang hiervan.

²⁸ Ook deze aspecten worden in de zienswijze van Rijkswaterstaat benadrukt.

²⁹ Ook in meerdere zienswijzen van bewoners is aandacht gevraagd voor de verdere uitwerking van de parkeersituatie.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

drs. Wibe Altenburg
Ruwan Aluvihare BA. MDip LA
ir. Casper van der Giessen
mr. drs. Peter Glas (voorzitter)
dr. Heleen van Londen
Margo Meeuwissen MSc
dr. Patrick Patiwaal (secretaris)
ing. Ben Peters

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Bestemmingsplan.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Dit bestemmingsplan valt onder de regelgeving van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024). Voor deze procedure volgt daarom nog uit [onderdelen C en D van de bijlage bij het voormalige Besluit milieueffectrapportage](#) dat een MER vereist is. Het gaat in ieder geval om de volgende activiteiten: aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject (categorie D11.2), de wijziging of uitbreiding van een haven voor de binnenvaart (categorie D4), de winning van mineralen (zandwinning) door baggeren van de meerbodem dan wel wijziging of uitbreiding daarvan (categorie D29.2), en de aanleg, wijziging of uitbreiding van werken ter beperking van overstromingen met inbegrip van primaire waterkeringen en rivierdijken (categorie D3.2). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Lelystad.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van Lelystad.

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiener.nl projectnummer [3791](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiener.nl
w commissiener.nl

