

Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport
Natuuractiviteitencentrum en Oostvaardersveld
te Lelystad

19 maart 2002

1224-29

ISBN 90-421-0973-4
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
2. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES.....	2
3. PROBLEEMSTELLING, DOEL EN BESLUITVORMING.....	3
3.1 Probleemstelling.....	3
3.2 Doel.....	3
3.3 Besluitvorming.....	4
4. VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN ALTERNATIEVEN.....	5
4.1 Algemeen.....	5
4.2 Alternatieven.....	7
4.2.1 Locatie en visie.....	7
4.2.2 Inrichting.....	7
4.2.3 Nulalternatief.....	8
4.2.4 Meest milieuvriendelijk alternatief.....	8
5. BESTAANDE MILIEUTOESTAND, AUTONOME ONTWIKKELING EN GEVOLGEN VOOR HET MILIEU	9
5.1 Algemeen.....	9
5.2 Bodem en water.....	10
5.3 Biodiversiteit.....	10
5.4 Landschap en cultuurhistorie.....	12
5.5 Overige aspecten.....	12
6. VERGELIJKING VAN ALTERNATIEVEN.....	12
7. LEEMTEN IN INFORMATIE	13
8. EVALUATIEPROGRAMMA	13
9. VORM EN PRESENTATIE	14
10. SAMENVATTING VAN HET MER.....	14

1. INLEIDING

Staatsbosbeheer wil grenzend aan de Oostvaardersplassen een gebied ontwikkelen dat een beeld geeft van wat er in de Oostvaardersplassen gebeurt¹ en heeft daartoe het oog laten vallen op het Praamweggebied. Dit 250 ha groot gebied krijgt de naam Oostvaardersveld en dient een 'etalage' te worden van de Oostvaardersplassen met een educatieve, voorlichtende en recreatieve functie. De 'etalage' omvat tevens de ontwikkeling van een zogenaamd Natuuractiviteitencentrum (NAC). Daarnaast worden in het plangebied overnachtingfaciliteiten in de vorm van lodges voorzien en zal parkeergelegenheid worden gerealiseerd. Het jaarlijkse aantal bezoekers wordt geraamd op 250.000 à 300.000. Gelet op het geplande oppervlak van de toeristisch-recreatieve voorziening geldt voor de vaststelling van het bestemmingsplan de milieueffectrapportage (m.e.r.)-plicht². De gemeente Lelystad is in deze het bevoegd gezag. De provincie Flevoland³ wijst er nog op dat de m.e.r.-plicht mogelijk ook geldt in verband met de voorziene ontgrondingen⁴. Daarvoor zou de provincie Flevoland het bevoegd gezag zijn. In dat geval dienen de richtlijnen ook door de provincie te worden vastgesteld.

Bij brief van 9 januari 2002 is de Commissie voor de m.e.r. in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over de richtlijnen voor het milieueffectrapport (MER)⁵. De m.e.r.-procedure ging van start met de kennisgeving van de startnotitie in de Flevopost van 11 januari 2002⁶.

Dit advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.⁷. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd. Het doel van het advies is om aan te geven welke informatie het MER moet bevatten om het mogelijk te maken het milieubelang volwaardig in de besluitvorming mee te wegen.

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

- informatie bevat die in het MER opgenomen moet worden of die nader onderzocht moet worden, zoals informatie over specifieke lokale milieuomstandigheden;
- belangrijke vragen en discussiepunten naar voren brengt, bijvoorbeeld over te onderzoeken alternatieven.

¹ De Oostvaardersplassen zijn slechts beperkt vrij toegankelijk in verband met de handhaving van de rust, voorkoming van overdracht van dierziekten en veiligheid van bezoekers.

² Als drempels worden in categorie C 10.1 (Besluit Milieueffectrapportage 1994, zoals gewijzigd in 1999) genoemd: een bezoekersaantal van 500.000 per jaar, een oppervlakte van 50 hectare *of* een oppervlakte van 20 hectare in een gevoelig gebied. Ondanks dat de drempel voor het bezoekersaantal niet wordt overschreden, valt de voorgenomen activiteit, gelet op de drempels voor oppervlakten, onder categorie C 10.1 en geldt dus de m.e.r.-plicht.

³ In inspraakreactie nr. 2 (bijlage 4).

⁴ Ontgrondingen zijn m.e.r.-plichtig (categorie C 16.1) bij 'winplaatsen' van 100 hectare of meer.

⁵ Zie bijlage 1.

⁶ Zie bijlage 2.

⁷ De samenstelling hiervan is gegeven in bijlage 3.

⁸ Bijlage 4 geeft hiervan een lijst.

De Commissie is van mening dat de startnotitie al veel voor het MER relevante informatie bevat. Bij het opstellen van haar richtlijnenadvies heeft zij deze informatie op juistheid, compleetheid en relevantie voor de besluitvorming getoetst.

2. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES

De voorgenomen activiteit betreft de aanleg van een intensieve toeristisch-recreatieve voorziening bestaande uit een Natuuractiviteitencentrum (NAC) en een circa 250 ha groot gebied - het Oostvaardersveld - in te richten voor natuurgebonden recreatie, natuureducatie en voorlichting.

In het MER moeten de motieven voor het initiatief en de (maatschappelijke) behoefte duidelijk worden aangegeven. Expliciet moet worden uitgewerkt uit welke onderscheiden elementen met bijbehorende ruimtebeslag/afmetingen het initiatief bestaat, gerelateerd aan de toeristisch-recreatieve en de natuurdoelen en de beoogde doelgroepen.

Het initiatief omvat een intensieve recreatievoorziening met bebouwing gesitueerd in en nabij een gebied met een speciale status in het (inter)nationale en provinciaal beleid. In het MER dient te worden beschreven of er een locatie-alternatief mogelijk is dat niet strijdig is met het vigerend (overheid)beleid. Naast mogelijkheden voor een andere locatie en de in de startnotitie aangegeven varianten in gebruikersintensiteit vraagt de Commissie bij het opstellen van (inrichtings)alternatieven tevens mogelijke varianten in hoofdopzet en ruimtebeslag te beschrijven. Bij het ontwikkelproces voor het meest milieuvriendelijke alternatief dient ingegaan te worden op de volgende aspecten waarbij milieuwinst mogelijk lijkt: aantal bezoekers, inrichting van het terrein, het achterwege laten van de lodges, de rangschikking en routing binnen het terrein, de hydrologische omstandigheden en de (landschaps) architectonische invulling.

De hydrologische wijzigingen en de vergravingen bij de voorgenomen activiteit kunnen tot (ongewenste) veranderingen in de biodiversiteit zowel op de locatie zelf als in de Oostvaardersplassen leiden. Met name om de mogelijke effecten op biodiversiteit in beeld te brengen zullen daarom de 'onderliggende processen' moeten worden bepaald, zoals veranderingen in stijghoogten en grondwaterstanden en veranderingen in de kwel/wegzijing. Tevens moet duidelijke worden in hoeverre uitwisseling tussen de diverse onderdelen van het (grond- en oppervlaktewater)systeem optreden.

Het is belangrijk dat de informatie uit het MER voor een ieder toegankelijk is. Een goede samenvatting kan een belangrijke bijdrage leveren aan de overdracht van informatie. Om deze reden zal de Commissie, meer dan tot nu toe het geval was, bij haar oordeel over het MER de inhoud en presentatie van de informatie in de samenvatting meewegen.

3. PROBLEEMSTELLING, DOEL EN BESLUITVORMING

Artikel 7.10, lid 1, onder a van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een beschrijving van hetgeen met de voorgenomen activiteit wordt beoogd."*

Artikel 7.10, lid 1, onder c van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een aanduiding van de besluiten bij de voorbereiding waarvan het milieu-effectrapport wordt gemaakt, en een overzicht van de eerder genomen besluiten van bestuursorganen, die betrekking hebben op de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven."*

3.1 Probleemstelling

De aanleiding en de ontwikkelingen die tot het initiatief hebben geleid moeten worden beschreven. In § 2.2 van de startnotitie is hiervoor een aanzet gegeven. Voor een meer gerichte onderbouwing van het initiatief is het van belang de aanleiding, de motieven en de ontwikkelingen die tot het initiatief hebben geleid nader te beschrijven. Tevens dient hierbij ingegaan te worden op de vraag of het NAC gerealiseerd zou kunnen worden zonder ontwikkeling van de 'etalagefunctie' en/of overnachtingsmogelijkheden.

In de startnotitie wordt aangegeven dat de keuze van de locatie Praamweggebied als locatie voor de ontwikkeling van het NAC en het Oostvaardersveld, een lang proces is geweest. In § 2.3 van de startnotitie wordt dit proces van locatieafweging samengevat. De Commissie is van mening dat in het MER niet met deze (beschrijving van de) locatieafweging kan worden volstaan⁹ om de volgende redenen:

- er wordt veelvuldig verwezen naar studies/nota's waarin bepaalde keuzes zijn gemaakt. Deze keuzes en de argumenten daarvoor dienen in het MER te worden opgenomen;
- er is gebruik gemaakt van onderzoek, als gerapporteerd in 1991 tot en met 1995. In het MER dient op deze informatie ingegaan te worden, en dient deze - indien verouderd of te globaal - aangevuld te worden;
- het Praamweggebied maakt deel uit van een kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur. Dit impliceert dat de beschermingsformule uit het Structuurschema Groene Ruimte (zie § 5.3) doorlopen dient te worden, waardoor - indien er natuurlijke kenmerken en waarden aangetast zouden kunnen worden - alternatieven in beeld dienen te worden gebracht.

3.2 Doel

Uit de probleemstelling moet een concrete en duidelijke omschrijving van de doelen worden afgeleid. Zowel ten aanzien van de doelgroepen, de nagestreefde functies als de doelen met betrekking tot milieubescherming en -verbetering.

⁹ Ook in de adviezen van het ministerie van LNV en de VROM-inspectie (reacties 1 en 3, bijlage 4) wordt hierop gewezen.

Doelen moeten zo worden beschreven dat ze kunnen dienen voor de afbakening voor formulering van (inrichtings)alternatieven. In de startnotitie komen de volgende aspecten aan de orde:

- de aanleg van een Natuuractiviteitencentrum in combinatie met de ontwikkeling van het Oostvaardersveld tot 'etalage' van de Oostvaardersplas-sen;
- bevordering van natuurtoerisme en natuurrecreatie;
- geven van natuureducatie;
- het ontwikkelen van specifieke natuurdoeltypen;
- het zichtbaar maken van natuurlijke processen;
- het handhaven van de unieke gebiedskwaliteiten;
- het tot stand brengen van positieve natuureffecten.

Aangegeven dient te worden wat hoofddoelen en nevensdoelen zijn, en aan welke doelen alternatieven getoetst worden. Het verdient verder aanbeveling de doelgroepen nader te specificeren¹⁰, ook voor de verschillende onderdelen van het plan (NAC, etalage, lodges).

3.3 Besluitvorming

Kort moet worden aangegeven welke randvoorwaarden en uitgangspunten (ruimtelijke beperkingen, grenswaarden emissies) gelden bij dit voornemen. Hierbij dient te worden verwezen naar de beleidsnota's, (ontwerp-)plannen en wetten, waarin deze zijn of worden vastgelegd. Aangegeven moet worden of er in (de omgeving van) het plangebied gebieden liggen, die op grond van milieu-aspecten een speciale status in het beleid hebben of krijgen. Een aanzet daartoe is gegeven in § 2.5 van de startnotitie. Deze dient minimaal aangevuld te worden met randvoorwaarden uit een aantal in de inspraakreacties ge-noemde beleidsdocumentenpunten¹¹:

- de 5^e Nota Ruimtelijke ordening,
- het Structuurschema Groene Ruimte 2,
- "Natuur voor mensen, mensen voor natuur",
- de Flora- en Faunawet,
- het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan.

De consequenties van het voornoemde voor de ontwikkeling van alternatieven moeten eveneens worden aangegeven. Tevens moet beschreven worden welke maatstaven voor de afweging van alternatieven¹² (bijvoorbeeld grens- en streefwaarden) aan het milieubeleid worden ontleend.

Wanneer de voorgenomen activiteit belangrijke gevolgen kan hebben op wa-terhuishoudkundig gebied (bijvoorbeeld ten aanzien van waterberging, water-kwaliteit en verdroging) dient een Watertoets¹³ te worden uitgevoerd. Dat houdt onder andere in dat de waterbeheerder intensief bij de planvoorberei-

¹⁰ De (milieu)effecten kunnen per doelgroep verschillende consequenties hebben.

¹¹ Zie onder andere de inspraakreacties nrs. 1, 2 en 6 (bijlage 4). Een deel van de genoemde beleidsplannen heeft bij de afronding van het MER wellicht nog niet het stadium van finale besluitvorming bereikt. Voor zover dat ook geldt voor het tijdstip van het besluit/ de besluiten over de voorgenomen activiteit hoeft er formeel geen rekening mee te worden gehouden. Het is echter, omdat het tijdstip van het besluit over het voornemen niet vaststaat, wel zinvol om een doorkijk op te nemen met consequenties van nieuw beleid.

¹² Zie ook hoofdstuk 6 van dit advies.

¹³ Zie "Bestuurlijke notitie Watertoets" en "Handreiking Watertoets", oktober 2001.

ding wordt betrokken. In het kader van de Watertoets dient te zijner tijd bij het (ontwerp)besluit een Waterparagraaf te worden gevoegd.

De informatie die de waterbeheerder over de randvoorwaarden voor de voorgenomen activiteit heeft verschaft¹⁴, dient in het MER te worden opgenomen. Nagegaan dient te worden of er voor het studiegebied al een Stroomgebiedvisie en/of een Waterkansenkaart is opgesteld. Als dat het geval is, dient in het MER aan de orde te komen welke randvoorwaarden hierin staan voor het plangebied en hoe men hiermee bij de realisatie van het NAC en het Oostvaardersveld denkt om te gaan.

Het MER dient aan te geven dat het is opgesteld voor de besluitvorming over het bestemmingsplan van de gemeente Lelystad en de mogelijke vergunningverlening in het kader van de Ontgrondingenwet. De hierbij te volgen procedure (inclusief tijdspad) en de formeel en informeel betrokken adviesorganen en instanties dienen te worden beschreven. Tot slot moeten de besluiten worden aangegeven die in een later stadium nog moeten worden genomen om de voorgenomen activiteit te realiseren (bijvoorbeeld de partiële herziening van het Omgevingsplan van de provincie Flevoland en bij wijziging van het waterpeil, een peilbesluit volgens de Verordening Waterhuishouding Flevoland).

4. VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN ALTERNATIEVEN

Artikel 7.10, lid 1, onder b van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven."*

Artikel 7.10, lid 3 van de Wm:

"Tot de ingevolge het eerste lid, onder b, te beschrijven alternatieven behoort in ieder geval het alternatief waarbij de nadelige gevolgen voor het milieu worden voorkomen, dan wel, voor zover dat niet mogelijk is, deze met gebruikmaking van de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu, zoveel mogelijk worden beperkt."

4.1 Algemeen

De voorgenomen activiteit en de alternatieven moeten worden beschreven voor zover deze gevolgen hebben voor het milieu. Het kan zinvol zijn om deze beschrijving te baseren op deelactiviteiten. Daarbij dient eveneens aandacht te worden besteed aan neven- en vervolgactiviteiten. Ook bij het zoeken naar alternatieven kan het zinvol zijn uit te gaan van een analyse van de voorgenomen activiteit in deelactiviteiten.

Verder verdient het aanbeveling om onderscheid te maken tussen activiteiten die plaatsvinden in de realisatiefase (inrichting/aanleg) en de gebruiksfase (gebruik en beheer).

¹⁴ Zie de inspraakreactie van het waterschap Zuiderzeeland (nr. 4, bijlage 4).

Van de te beschrijven alternatieven dienen te worden aangegeven:

Realisatie

Ruimtelijke inpassing

- begrenzing van het plangebied; goede duidelijke kaart; de ligging ten opzichte van onder andere kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en ecologische verbindingszones;
- de hoofdopzet en inrichting van het NAC, Oostvaarderveld, lodges en parkeervoorzieningen in situatie en hoogteligging;
- inpassing van bestaande ecologisch en/of landschappelijk waardevolle elementen;
- de ligging, omvang en gebruik van de onderscheiden functies;
- afmetingen en uiterlijk van de te realiseren bebouwing;
- nutsvoorzieningen, rioleringssituatie, hemelwaterafvoer, verlichting (plaats en aard van de verlichting), brandveiligheidsvoorzieningen, waterzuivering;
- in- en externe ontsluiting, aantal extra te verwachten verkeersbewegingen; modal split;
- calamiteitsroute(s) en dienstontsluitingen.

Aanleg

- wijze van bouwrijp maken, omvang en diepte van vergravingen en/of ophogingen en de veranderingen in de waterhuishouding;
- bouwwijze en materiaalgebruik in relatie tot duurzaam bouwen;
- installaties voor energie- en watervoorziening en behandeling van afvalstromen;
- aanleg van verhardingen, behandeling en afvoer van afstromend hemelwater afkomstig van mogelijk verontreinigde oppervlakken (zoals wegen en parkeerplaatsen) en niet-verontreinigde oppervlakken;
- fasering, duur van werkzaamheden en de periode waarin deze worden uitgevoerd.

Gebruik en beheer

- de exploitatiewijze: openstelling (gehele jaar?), totaal aantal overnachtingen;
- mate waarin nevenactiviteiten (congressen, seminars, feesten, partijen en andere evenementen) plaatsvinden;
- drooglegging en ontwatering: ontwateringsdiepte onder NAC en lodges, wijze waarop grondwaterstanden worden beheerst (drainage, sloten) en te verwachten afwateringshoeveelheden;
- energiegebruik, afvalverwijdering;
- beheer van de groene (ecologische) zone en de organisatie van het groenen afvalbeheer (inclusief zwerfvuil).

De Commissie adviseert om vooral aandacht te geven aan de relatie tussen de doelstellingen (zie § 3.2) en de daarmee samenhangende inrichtingselementen met bijbehorende ruimtebeslag, afmetingen en gebruik. Voorbeelden zijn de invulling van de 'etalagefunctie', de omvang van dit gebied en de natuurlijke processen die er worden getoond.

Bij elk alternatief moet worden aangegeven welke preventieve, mitigerende en compenserende maatregelen worden getroffen.

In § 4.2 worden de belangrijkste aspecten waarop alternatieven en varianten geformuleerd kunnen worden, beschreven.

4.2 Alternatieven

De keuze van de alternatieven moet worden gemotiveerd evenals de selectie van het voorkeursalternatief. In het MER zijn vooral de milieuargumenten voor deze keuze van belang. Voor onderlinge vergelijking moeten de milieueffecten van de alternatieven volgens dezelfde methode en met hetzelfde detailniveau worden beschreven. Beschrijving van het meest milieuvriendelijke alternatief is verplicht.

4.2.1 Locatie en visie

In de startnotitie staat dat er een aantal mogelijke locaties is afgewogen voor het Natuuractiviteitencentrum. Het nu voorliggend initiatief omvat naast het NAC tevens een voor educatie en recreatie in te richten terrein met een aanzienlijke oppervlakte om de natuurlijke processen die zich afspelen in de aanliggende Oostvaardersplassen na te bootsen.

Volgens de startnotitie kan een alternatieve locatie voor een dergelijke combinatie van functies met deze omvang nergens anders worden gevonden, omdat het NAC moet grenzen aan de Oostvaardersplassen. In het MER dient dit nader te worden uitgewerkt (zie ook § 3.1), met name gelet op het sterk beperkende selectie criterium dat het voornemen moet grenzen aan de Oostvaardersplassen¹⁵. Hierbij dient tevens ingegaan te worden op het benodigde oppervlak voor de 'etalage-functie'. Indien dat gebied kleiner zou kunnen zijn dan de circa 250 ha van het Praamweggebied, komen mogelijk ook andere locaties in beeld.

Verder dient ingegaan te worden op de natuurdoeltypen voor de 'etalage' en hoe deze in stand gehouden kunnen worden (gelet op optredende processen en bijbehorende tijdschalen). Sluit dit aan op de huidige situatie in de Oostvaardersplassen, of zijn hier (snelle) ontwikkelingen te verwachten (bijvoorbeeld verlanding)?

Met de realisatie van de 'etalage' wordt een soort toegankelijke afspiegeling van de Oostvaardersplassen gecreëerd. In de realisatie hiervan bestaat nogal wat keuzevrijheid. Duidelijk zal aangegeven moeten worden vanuit welke concepten men denkt ('technisch', 'autonoom' en dergelijke) om de 'etalage' uiteindelijk vanuit een duidelijke visie te kunnen presenteren.

4.2.2 Inrichting

De belangrijkste keuzen bij aanleg en inrichting zijn, naast de locatie, het aantal bezoekers waarvoor het NAC wordt ingericht en de natuurtechnische inrichting. Hier zijn vele ontwerpen op mogelijk. Onduidelijk is welke afwegingen tot het huidige voorkeursalternatief hebben geleid.

Bij het opstellen van (inrichtings)alternatieven vraagt de Commissie naast de aangegeven variant in gebruiksintensiteit tevens mogelijke varianten in hoofdopzet en ruimtebeslag te beschrijven. Bijvoorbeeld:

- accentuering van uitzichtspunten;
- wel of geen lodges;
- andere locatie lodges.

¹⁵ Ten aanzien van het NAC – tenminste in de voorgestelde vorm met 'uitkijk' – is dat vrij logisch; dat geldt niet of in veel mindere mate voor de 'etalage-functie'.

Daarnaast vraagt de Commissie aandacht voor de volgende punten:

- In het MER dient duidelijk gemaakt te worden op welke wijze de hydrologische randvoorwaarden in het ontwerp van de inrichting van het gebied worden gehanteerd. In de startnotitie wordt een **hydrologische inrichting** geschetst waarin met behulp van pompen een nogal kunstmatig systeem in stand wordt gehouden. Nu zijn de Flevopolders en alles wat zich daarin bevindt per definitie kunstmatig, maar met de mate hiervan kan nog gevarieerd worden. Zo kan men ten behoeve van het mma denken aan een situatie waarin de hydrologische condities van het gebied, binnen de groot-schalige kunstmatige hydrologische randvoorwaarden van de polder, met zo weinig mogelijk extra hulpmiddelen en met zo weinig mogelijk input van 'technische' energie in stand gehouden worden. Als het ware een hydrologisch onbeheerst terrein binnen een totaal beheerste droogmakerij. Het 'sturen' van natuur is inherent aan expliciete cultuurlandschappen, maar een gebied als het Oostvaardersveld, dat een reflectie moet gaan vormen van de Oostvaardersplassen, zou een zekere autonomie gegund moeten worden. Geotechnische addities in de vorm van plastic schermen en dergelijke spreken vanuit deze optiek ook minder tot de verbeelding.
- In de startnotitie wordt ook gesproken van het **gedeeltelijk afgraven** van de deklaag om zodoende peilverlagingen te kunnen realiseren, met als doel de wegzijging te reduceren. Door de geringe dikte van de deklaag zijn hieraan risico's verbonden. Door afname van de dikte neemt de wegzijging immers weer toe. Duidelijk zal aangegeven moeten worden hoe het 'spel' tussen gewenste peilverhoging en afgraven van de deklaag gespeeld gaat worden en wat hiervan de hydrologische effecten zijn.

4.2.3 Nulalternatief

De doelen van de initiatiefnemer kunnen naar de mening van de Commissie niet worden bereikt zonder de voorgenomen activiteit. Er is naar haar mening dan ook geen reëel nulalternatief. Volstaan kan worden met het beschrijven van de huidige situatie plus de autonome ontwikkelingen.

4.2.4 Meest milieuvriendelijk alternatief

Het meest milieuvriendelijke alternatief (mma) moet:

- uitgaan van de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming en/of verbetering van het milieu;
- binnen de competentie van de initiatiefnemer liggen.

De Commissie adviseert om in dit ontwikkelproces vooral aandacht te besteden aan de volgende aspecten waarbij milieuwinst mogelijk lijkt:

- het aantal bezoekers;
- de inrichting van het terrein;
- het achterwege laten van de lodges;
- de architectonische en landschapsarchitectonische invulling (zie § 5.4);
- de rangschikking en routing binnen het terrein;
- de hydrologische omstandigheden (zie § 5.2).

Het mma kan in principe beschreven worden als het voorkeursalternatief. Daar waar het voorkeursalternatief afwijkt van het mma dient dit in zogenaamde 'terugvalopties' beschreven te worden inclusief de milieugevolgen daarvan.

Het verwachte draagvlak of een eerder vastgelegd budget mogen geen argumenten zijn om oplossingsrichtingen met belangrijke milieuvoordelen buiten beschouwing te laten bij de ontwikkeling van een mma.

5. **BESTAANDE MILIEUTOESTAND, AUTONOME ONTWIKKELING EN GEVOLGEN VOOR HET MILIEU**

Artikel 7.10, lid 1, onder d van de Wm:

Een MER bevat ten minste: "een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu, voor zover de voorgenomen activiteit of de beschreven alternatieven daarvoor gevolgen kunnen hebben, alsmede van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu, indien de activiteit noch de alternatieven worden ondernomen."

Artikel 7.10, lid 1, onder e van de Wm:

Een MER bevat ten minste: "een beschrijving van de gevolgen voor het milieu, die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de alternatieven kunnen hebben, alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven."

5.1 Algemeen

Bestaande milieutoestand en autonome ontwikkeling

De bestaande toestand van het milieu in het studiegebied, inclusief de autonome ontwikkeling hiervan, moet worden beschreven als referentie voor de te verwachten milieueffecten. Daarbij wordt onder de autonome ontwikkeling verstaan: de toekomstige ontwikkeling van het milieu, zonder dat de voorgenomen activiteit of een van de alternatieven wordt gerealiseerd. Bij deze beschrijving moet het MER uitgaan van ontwikkelingen van de huidige activiteiten in het studiegebied en van reeds genomen besluiten over nieuwe activiteiten. Als niet zeker is of bepaalde ingrijpende activiteiten zullen doorgaan of niet, dan kunnen hiervoor verschillende scenario's worden gebruikt.

Studiegebied

Het studiegebied moet op kaart worden aangegeven en omvat de locatie en de omgeving daarvan voor zover daar effecten van de voorgenomen activiteit kunnen gaan optreden. Per milieuaspect (bodem, water, biodiversiteit, enz.) kan de omvang van het studiegebied verschillen.

Gevolgen voor het milieu

Bij de beschrijving van de milieugevolgen dienen de volgende algemene richtlijnen in acht te worden genomen:

- bij de beschrijving van de gevolgen voor het milieu moet, waar nodig, de ernst worden bepaald in termen van aard, omvang, reikwijdte, omkeerbaarheid, mitigeerbaarheid en compenseerbaarheid;
- bij onzekerheden over het wel of niet optreden van effecten moet een betrouwbaarheidsanalyse worden uitgevoerd of een 'worst case scenario' worden gebruikt;
- onzekerheden en onnauwkeurigheden in de voorspellingsmethoden en in gebruikte gegevens moeten worden vermeld;
- de manier waarop milieugevolgen zijn bepaald dient inzichtelijk en controleerbaar te zijn door het opnemen van basisgegevens in bijlagen of expliciete verwijzing naar geraadpleegd achtergrondmateriaal.

5.2 Bodem en water

De Oostvaardersplassen hebben dankzij de bijzondere hydrologische omstandigheden ter plaatse kunnen ontstaan. Door de zwak ontwikkelde deklaag treedt in de Oostvaardersplassen zo veel kwel op dat droogmalen ten behoeve van landbouwkundig gebruik een weinig aantrekkelijke optie was. De rust die het gebied vervolgens gegund werd, leidde uiteindelijk tot de ontwikkeling tot natuurgebied.

Vergelijkbare hydrologische omstandigheden bestaan min of meer in het Oostvaardersveld. Ook daar is de deklaag vrij zwak ontwikkeld, waardoor echter in tegenstelling tot het merendeel van de Oostvaardersplassen, op diverse plaatsen aanzienlijke wegzijging optreedt. In perioden met een laag neerslaaanbod kan daardoor een watertekort ontstaan. Dit gegeven zal een belangrijk aandachtspunt in het MER moeten vormen.

De waterbalans van het gebied dient duidelijk in beeld gebracht te worden, met name ook om de waterkwaliteitsveranderingen aan te kunnen geven. Aangenomen wordt dat voor het verkrijgen van het noodzakelijke (geo)hydrologisch inzicht gebruik wordt gemaakt van een grondwatermodel dat volgens de gangbare 'good modelling practices' is opgezet. Het verdient aanbeveling de met het grondwatermodel verkregen cijfers omtrent kwel en wegzijging te toetsen aan veldmetingen en bemalingscijfers, voor zover beschikbaar uiteraard.

De hydrologische wijzigingen en de vergravingen in het Oostvaardersveld kunnen tot (ongewenste) veranderingen in de Oostvaardersplassen leiden. De invloed van de hydrologische ingrepen in het Oostvaardersveld op het hydrologisch regime van de Oostvaardersplassen zal dan ook duidelijk in beeld gebracht moeten worden. Met name dient ingegaan te worden op de veranderingen in stijghoogten en grondwaterstanden en veranderingen in de kwel/wegzijging in de Oostvaardersplassen. Ook moet duidelijk worden in hoeverre uitwisseling tussen de diverse onderdelen van het oppervlaktewaterstelsel optreden en welke uitwerking dit heeft op de waterbalans en in samenhang daarmee de waterkwaliteit van de beide gebieden.

5.3 Biodiversiteit

Het studiegebied Oostvaardersveld grenst aan de Oostvaardersplassen, dat Vogelrichtlijngebied is. Hoewel het Oostvaardersveld dus zelf geen Vogelrichtlijngebied is maakt het wel onderdeel uit van het kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur. Bovendien zal rekening gehouden moeten worden met de zogeheten "externe werking" van de bescherming van de Oostvaarderplassen.

Hierdoor zijn op dit gebied de natuurbeschermingsformules van het Structuurschema Groene Ruimte¹⁶ van toepassing. Er dient ingegaan te worden op de volgende vragen:

1. Is er sprake van aantasting van wezenlijke kenmerken en waarden?
2. Is er sprake van een zwaarwegend maatschappelijk belang?

¹⁶ PKB deel 4, blz. 64.

3. Kan de activiteit elders of op een andere manier worden gerealiseerd?
4. Wat zijn de mogelijkheden voor compensatie indien ook na mitigeren aanwijsbare schade optreedt¹⁷?

Tevens dient ingegaan te worden op de “externe werking” als gevolg van de aanwijzing van de Oostvaardersplassen als speciale beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn. De hieruit volgende beschermingsformule verloopt – vergelijkbaar met die volgend uit het Structuurschema Groene Ruimte – in stappen:

- Bestaat er zekerheid dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast?
- Als die zekerheid niet bestaat, zijn er alternatieven oplossingen die deze zekerheid wel kunnen geven?
- Bestaan er dwingende redenen van groot openbaar belang om het alternatief mét aantasting of onzekerheid over aantasting te rechtvaardigen indien aantasting van de natuurlijke kenmerken plaats vindt en bij ontstentenis van alternatieve oplossingen?
- Welke compenserende maatregelen worden getroffen indien het project wordt uitgevoerd?

Daarnaast komen er binnen het Oostvaardersveld soorten voor die onder de Natuurbeschermingswet vallen en in bepaalde gevallen waarschijnlijk op de lijst van Vogel-/Habitatrichtlijnsoorten voorkomen. Hiervoor moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- Welke planten- en diersoorten komen in het studiegebied voor die op grond van nationaal of internationaal beleid een beschermde status hebben?
- Leidt de activiteit tot strijdigheid met de Natuurbeschermingswet?

Het bevoegd gezag zal dienen te beoordelen of er een ontheffing op grond van de Natuurbeschermingswet aangevraagd zal moeten worden. Indien dat het geval is dient het MER te beschrijven:

- of er andere bevredigende oplossingen bestaan;
- of afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan;
- of er redenen zijn van - onder andere - groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard die een ontheffing mogelijk zouden kunnen maken.

Van de geselecteerde soorten met een natuurbeschermingsstatus moet worden aangegeven:

- aanwezigheid in het studiegebied en in de onmiddellijk aangrenzende natuurterreinen van de populatie (voorkomen, verspreiding, grootte, dichtheid) en van het habitat (kwaliteit);
- belang / bijdrage van de populatie voor de nationale populatie.
- de verwachte verandering van de aanwezige stand door genoemde milieugevolgen zowel met als zonder mitigatie/natuurcompensatie en/of andere natuurbevorderende maatregelen.

¹⁷ Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de volgende publicatie: Ministerie LNV, Directie Groene Ruimte en Recreatie: Uitwerking compensatiebeginsel SGR, oktober 1995.

5.4 Landschap en cultuurhistorie

Beschrijf en waardeer de huidige en autonome situatie wat betreft de landschappelijke structuur inclusief de eventuele cultuurhistorische waarden, vanuit het perspectief dat het hier gaat om een deel van het recent planmatig tot stand gekomen integraal inrichtingsproject Zuidelijk Flevoland.

De visueel-ruimtelijke opbouw en werking van de bepalende landschappelijke elementen (beplantingen, verkaveling, oppervlaktewater en dergelijke) dient te worden aangegeven, zowel voor de bestaande toestand, de autonome ontwikkeling als voor de verschillende alternatieven.

Tevens dient te worden aangegeven of en hoe landschappelijke structuren en elementen inpasbaar zijn of zelfs een bijdrage aan de inrichting kunnen leveren.

Het verdient aanbeveling de bestaande toestand, de autonome ontwikkeling en de effecten van de herinrichting niet alleen te beschrijven maar ze vooral zo goed mogelijk te visualiseren met tekeningen en/of fotomontages.

Een (verdere) objectivering van de waardering voor het landschap in zowel de huidige situatie als mogelijke herinrichtingen is mogelijk door gebruik te maken van een stelsel van kwaliteitsparameters, waarmee het volgende meetbaar wordt gemaakt: stiltewaarde, afwisselingswaarde, identiteitswaarde, horizonswaarde, aantrekkelijkheidswaarde, druktewaarde en natuurbelevingswaarde¹⁸.

5.5 Overige aspecten

Beschrijf de huidige en autonome verkeerskundige situatie en de geluidbelasting en overige hinder en de veranderingen hierin als gevolg van de voorgenomen activiteit en de alternatieven.

6. VERGELIJKING VAN ALTERNATIEVEN

Artikel 7.10, lid 1, onder f van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een vergelijking van de ingevolge onderdeel d beschreven te verwachten ontwikkeling van het milieu met de beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, alsmede met de beschreven gevolgen voor het milieu van elk der in beschouwing genomen alternatieven."*

De milieueffecten van de voorgenomen activiteit en de alternatieven moeten onderling én met de referentie(s) worden vergeleken. Doel van de vergelijking is inzicht te geven in de mate waarin, dan wel de essentiële punten waarop, de positieve en negatieve effecten van de voorgenomen activiteit en de alter-

¹⁸ Dit stelsel van kwaliteitsparameters is opgesteld door Alterra in samenwerking met het Natuurplanbureau en Vista. Zie bijvoorbeeld: (a) Goossen, C.M., F. Langers, J.F.A. Lous (1997): Indicatoren voor recreatieve kwaliteiten in het landelijk gebied, b) Buijs, A., M. Jacobs, P. Verweij en S. de Vries (1999): Graadmeters beleving. Theoretische uitwerking van het begrip 'afwisseling', en (c) Jansen, S. m.m.v R. Snep, Y. Hoogeveen en C. Goossen (2001): Natuur in en om de stad; het meten van belevingswaarde, biodiversiteitswaarde en benuttingswaarde van natuur. Vista, Alterra, Natuurplanbureau.

natieven verschillen. Vergelijking moet bij voorkeur op grond van kwantitatieve informatie plaatsvinden.

Bij de vergelijking moeten de doelstellingen en de grens- en streefwaarden van het milieubeleid worden betrokken.

Hoewel dit geen verplicht deel van het MER uitmaakt, beveelt de Commissie aan een indicatie te geven van de kosten van de verschillende alternatieven.

7. LEEMTEN IN INFORMATIE

Artikel 7.10, lid 1, onder g van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een overzicht van de leemten in de onder d en e bedoelde beschrijvingen [d.w.z. van de bestaande milieutoestand en autonome ontwikkeling daarvan, resp. van de milieueffecten] ten gevolge van het ontbreken van de benodigde gegevens."*

Het MER moet aangeven over welke milieuaspecten geen informatie kan worden opgenomen vanwege gebrek aan gegevens. Deze inventarisatie moet worden toegespitst op die milieuaspecten, die (vermoedelijk) in verdere besluitvorming een belangrijke rol spelen. Op die manier kan worden beoordeeld, wat de consequenties moeten zijn van het gebrek aan milieuinformatie. Beschreven moet worden:

- welke onzekerheden zijn blijven bestaan en wat hiervan de reden is;
- in hoeverre op korte termijn zou kunnen worden voorzien in de leemten in informatie;
- hoe ernstig leemten en onzekerheden zijn voor het te nemen besluit;
- de consequenties die leemten en onzekerheden hebben voor het besluit.

8. EVALUATIEPROGRAMMA

Artikel 7.39 van de Wm:

"Het bevoegd gezag dat een besluit heeft genomen, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport is gemaakt, onderzoekt de gevolgen van de betrokken activiteit voor het milieu, wanneer zij wordt ondernomen of nadat zij is ondernomen."

De gemeente Lelystad moet bij het besluit aangeven op welke wijze en op welke termijn een evaluatieonderzoek verricht zal worden om de voorspelde effecten met de daadwerkelijk optredende effecten te kunnen vergelijken en zo nodig aanvullende mitigerende maatregelen te treffen. Het verdient aanbeveling, dat Staatsbosbeheer in het MER reeds een aanzet tot een programma voor dit onderzoek geeft, omdat er een sterke koppeling bestaat tussen onzekerheden in de gebruikte voorspellingsmethoden, de geconstateerde leemten in kennis en het te verrichten evaluatieonderzoek.

9. VORM EN PRESENTATIE

Bijzondere aandacht verdient de presentatie van de vergelijkende beoordeling van de alternatieven. De onderlinge vergelijking dient bij voorkeur te worden gepresenteerd met behulp van tabellen, figuren en kaarten. Voor de presentatie beveelt de Commissie verder aan om:

- het MER zo beknopt mogelijk te houden, onder andere door achtergrondgegevens (die conclusies, voorspellingen en keuzen onderbouwen) niet in de hoofdtekst zelf te vermelden, maar in een bijlage op te nemen;
- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst bij het MER op te nemen;
- bij gebruik van kaarten recent kaartmateriaal te gebruiken, topografische namen goed leesbaar weer te geven en een duidelijke legenda erbij te voegen.

10. SAMENVATTING VAN HET MER

Artikel 7.10, lid 1, onder h van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een samenvatting die aan een algemeen publiek voldoende inzicht geeft voor de beoordeling van het milieu-effectrapport en van de daarin beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en van de beschreven alternatieven."*

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en het verdient daarom bijzondere aandacht. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, zoals:

- de voorgenomen activiteit en de alternatieven;
- de belangrijkste effecten voor het milieu bij het uitvoeren van de voorgenomen activiteit en de alternatieven;
- de vergelijking van de alternatieven en de argumenten voor de selectie van het mma en het voorkeursalternatief;
- belangrijke leemten in kennis.