



Commissie voor de
milieueffectrapportage

RijksRegioprogramma Almere, Amsterdam Markermeer (RRAAM)

Voorlopig Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport

19 juni 2012 / rapportnummer 2518-148



1. Vooraf

Het kabinet heeft in de RAAM¹-brief van 6 november 2009 een principebesluit genomen over een “drievoudige ambitie” rondom Almere, die kort gezegd neerkomt op het volgende: Almere groeit uit tot een complete en evenwichtige stad, met 60.000 nieuwe woningen inclusief bijbehorende ontsluiting en het Natura 2000-gebied IJmeer & Markermeer is toekomstbestendig.

De besluiten uit de RAAM-brief worden uitgewerkt in het “Rijksregioprogramma Amsterdam Almere Markermeer” (RRAAM) en vastgelegd in een Rijksstructuurvisie. Ter onderbouwing van de besluitvorming wordt de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) gevolgd.

In het kader van een pilot procesgericht adviseren heeft de Commissie voor de m.e.r.² concepten van het planMER³ en overige rapporten getoetst. De overweging daarvoor is dat het toetsingsadvies van de Commissie dan tijdig een rol kan spelen bij het binnenkort geplande bestuurlijke overleg over het project. Een advies over een definitief planMER bij de ter visielegging van de Ontwerp-Rijksstructuurvisie zou minder doorwerking kunnen hebben, omdat de belangrijkste keuzen dan al zijn gemaakt.

In de loop van het toetsingsproces heeft de Commissie opmerkingen gemaakt over de stukken. Deze zijn in latere versies van de rapporten of aanvullende stukken grotendeels verwerkt.⁴ De Commissie heeft waardering voor het open proces van overleg en uitwisseling van kennis dat is doorlopen.

Voor het project is een grote hoeveelheid rapporten opgesteld. Het planMER is er daar één van. De samenhang in het project kan echter alleen worden beoordeeld als meer rapporten bij de toetsing worden betrokken. Dat is de reden waarom de Commissie niet alleen het planMER maar ook andere rapporten bij de toetsing heeft betrokken⁵. Hoofdstuk 1 van dit advies gaat in op de belangrijkste observaties en conclusies die de Commissie uit de stukken naar voren haalt en de aanbevelingen die de Commissie daarbij wil geven. Hoofdstuk 2 spitst zich toe op het planMER.

De Commissie steunt het voornemen van het RRAAM-programma om een publieksvriendelijk document te maken, waarin de belangrijkste uitkomsten en conclusies uit het geheel aan rapporten worden verwoord en verbeeld.

¹ RAAM: Rijksbesluiten Amsterdam Almere Markermeer.

² Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies.

³ MER staat voor milieueffectrapport.

⁴ Ook in een gesprek over een eindconcept van dit advies dat op 18 juni 2012 heeft plaatsgevonden met initiatiefnemer, bevoegd gezag en de werkgroep van de Commissie m.e.r., is mondeling aangegeven hoe opmerkingen over lucht en natuur nog in de meest recente (15 juni) versies van de rapporten zijn verwerkt. De meeste van de door de Commissie bij de Passende beoordeling genoemde verbeterpunten zouden in de laatste versie inmiddels zijn verwerkt. In het onderhavige advies kon dat niet meer worden beoordeeld en verwerkt. Er is dus uitgegaan van de rapporten zoals die tot en met 6 juni zijn aangeleverd.

⁵ Bijlage 1 bevat een overzicht van de rapporten die de Commissie in deze fase heeft bestudeerd met vermelding van de datum van de versie.

2. Opmerkingen over het geheel aan rapporten

Almere complete en evenwichtige stad?

Een belangrijk onderdeel van de drievoudige ambitie is dat Almere zich ontwikkelt tot een complete en evenwichtige stad met grootstedelijke voorzieningen en een betere woon-werkbalans. De stukken besteden weinig aandacht aan dit deel van de ambitie. Hoewel nodig voor het berekenen van de verkeersstromen, wordt zelfs niet aangegeven in welke delen van Almere de gewenste aantallen extra arbeidsplaatsen moeten worden gerealiseerd en of dat ruimtelijk inpasbaar is. Evenmin worden voor het oplussen van het voorzieningenniveau concrete maatregelen gegeven. De Commissie adviseert in de definitieve stukken meer informatie⁶ te geven over hoe Almere zich daadwerkelijk kan ontwikkelen tot een complete en evenwichtige stad met grootstedelijke voorzieningen en een betere woon-werkbalans, alsmede te geven wat de gevolgen zijn als de doelen niet worden gehaald.

Meerwaarde nieuwe infrastructuur?

Vervoer technisch is de meerwaarde van de nieuwe infrastructuur beperkt afgemeten aan de te maken kosten. Dat geldt in het bijzonder voor de alternatieven met nieuwe verbindingen naar Amsterdam. Uit de MKBA komt naar voren dat de nieuwe verbindingen onvoldoende waarde toevoegen voor gebruikers van het gebied om de investeringen op economische gronden te rechtvaardigen. De Commissie vindt dat de geringe (positieve) invloed van de infrastructurele maatregelen op de afwikkeling van het wegverkeer en op de toename van het gebruik van openbaar vervoer pregnanter aan de orde moet komen, inclusief een verklaring voor de beperktheid van de effecten.

Vergelijking alternatieven en referentie

De Commissie constateert dat de alternatieven op belangrijke onderdelen niet beter of zelfs slechter scoren dan de referentie, te weten: het bouwen van 60.000 woningen zonder extra infrastructurele maatregelen.⁷ Het Hollandse Brugalternatief, waarin volstaan wordt met het alleen in Almere zelf verbeteren van de openbaar vervoervoorzieningen, scoort qua milieugevolgen dan nog minder ongunstig dan de alternatieven waarin sprake is van een nieuwe brug of tunnelverbinding naar Amsterdam. De verdere uitwerking in allerlei licht afwijkende varianten haalt de focus weg van deze constatering. De Commissie adviseert meer aandacht te besteden aan de gevolgen van deze constatering voor de strategie (risico's) dan aan het verder uitwerken van varianten. De risico's worden al wel in kaart gebracht in de conceptnotitie fasering.

Gevolgen voor natuur

Om de woningen en de daarvoor benodigde infrastructuur te kunnen realiseren zijn in alle alternatieven maatregelen nodig om nadelige gevolgen voor beschermde natuurgebieden te voorkomen. Het gaat niet alleen om het Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer, waar vooraf moet worden geïnvesteerd in een toekomstbestendig systeem, maar bijvoorbeeld ook

⁶ Voor zover passend bij het niveau van een rijksstructuurvisie.

⁷ In het Maatschappelijk proces is het beoordelingskader zoals ontworpen in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau en gehanteerd in het rapport Beoordelingskader RRAAM geaccordeerd, maar het werd zinvol geacht een extra checklist op te stellen, waarin de beleevingsaspecten meer zouden zijn uitgewerkt en de verschillen tussen de alternatieven volgens de opstellers beter tot uitdrukking zouden komen. De betrokkenen hebben de alternatieven nog niet gescoord op deze checklist. De Commissie ziet de resultaten ervan met belangstelling tegemoet.

om het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. Dit betekent dat ook vanuit deze optiek verder nagedacht moet worden over de onderlinge afhankelijkheid van besluiten.

Woningbouwprognose

Met het beschikbaar stellen van het rapport Houdbaarheid Woningbehoefteprognoses Noordvleugel is een toereikende kwantitatieve onderbouwing voor de demografische ontwikkeling op langere termijn gegeven en is duidelijk gemaakt dat – los van de huidige crisis op de woningmarkt – er op termijn een groei van het aantal huishoudens in dit marktgebied zal blijven optreden. De mate waarin nieuwe woonmilieus in Almere aan de behoefte van deze huishoudensgroei tegemoet kan komen, blijft evenwel ongewis, zoals ook uit de beoordeling valt op te maken.⁸ Dit heeft, zoals terecht weergegeven in de faseringsnotitie, weinig invloed op de ontwikkelingen in Oosterveld en Centrum-Weerwater, maar des te meer in Pampus. De vraag blijft daar staan in hoeverre woningbouw in hoge dichtheden in Pampus, ondanks de ligging aan het water, zal aansluiten bij de kwalitatieve vraag van specifieke segmenten. Dit heeft zonder meer gevolgen voor de fasering en de risicoafdekking van eventuele investeringen in infrastructuur.

Risicobeheersing

In de conceptnotitie fasering wordt duidelijk gemaakt welke risico's⁹ spelen in verschillende situaties. De volgtijdelijkheid van natuurontwikkeling en woningbouw levert een risico in tijd en geld op, omdat de natuurmaatregelen zich eerst bewezen moeten hebben voordat groot-schalige woningbouw mogelijk is. Veranderde marktomstandigheden op het gebied van wonen, werkgelegenheid en voorzieningen leiden tot grotere risico's bij het terugverdienen van noodzakelijke investeringen. Aard en omvang van deze risico's zullen telkens meegewogen dienen te worden in de besluitvorming. Met de genoemde conceptnotitie wordt daarvoor ook procesmatig een eerste basis gelegd.

Veranderde omstandigheden kunnen ertoe leiden dat de opgave in Almere in een ander daglicht komt te staan, waardoor er opnieuw een afweging gemaakt zal moeten worden. Het spreekt de Commissie aan dat het kabinet een spoorboekje wil ontwikkelen met keuzemomenten en daarvan afgeleide gevolgen¹⁰. Dit spoorboekje is een belangrijk onderdeel van de voorliggende besluitvorming, maar thans nog niet voorhanden. Vooruitlopend daarop adviseert de Commissie, mede op grond van de budgettaire beperkingen die in deze tijd een belangrijke rol spelen, op elk station in het spoorboekje (keuzemoment) de mogelijkheid te bieden een andere lijn te kiezen of verdere uitvoering van het project te stoppen. Bij elk keuzemoment is het zaak de drievoudige ambitie (Almere complete stad, woningbouw inclusief ontsluiting en toekomstbestendige natuur) in samenhang, evenwichtig en in de juiste volgtijdelijkheid neer te zetten.

⁸ In navolging van het kwantitatieve onderzoek doet de regio nader onderzoek naar de kwalitatieve aspecten van de woningbehoefte, maar dit onderzoek was nog niet afgerond ten tijde van dit advies.

⁹ Naast de risico's van planologische, financiële of maatschappelijke aard die in elk project spelen.

¹⁰ Bij wijze van voorbeeld: de aanleg van IJburg is randvoorwaardelijk voor de aanleg van de IJmeerverbinding. Als IJburg niet wordt aangelegd dan is het reizigerspotentieel te laag en is het niet mogelijk een exploitabele lijn te realiseren. Recent heeft de gemeente Amsterdam aangegeven om financiële redenen voorlopig af te zien van de aanleg van het Middeneiland, IJburg tweede fase. Vanuit het principe van conditionele risicobeheersing zal dit besluit dan consequenties hebben voor de besluitvorming binnen RRAAM over de realisatie van IJmeerverbinding.

3. Voorlopig oordeel over het planMER en de Passende beoordeling

Op het moment van uitbrengen van het toetsingsadvies waren nog niet alle stukken compleet, met name de Passende beoordeling en de vertaling daarvan in het planMER. Het oordeel van de Commissie moet in dit stadium dan ook als een voorlopig oordeel worden beschouwd. Zodra alle stukken compleet zijn en de daarop volgende consultatiefase is afgerond, volgt een definitief tussentijds toetsingsadvies. Later bij de ter visie legging van de Ontwerp-Structuurvisie zal worden nagegaan of er aanleiding is het advies te actualiseren.

Referentie voor de effectbeschrijving

Het planMER vergelijkt de gevolgen van de alternatieven ten opzichte van een referentie waarin de 60.000 nieuwe woningen al zijn gerealiseerd, maar geen nieuwe infrastructuur wordt aangelegd. Aangezien voor het merendeel van deze woningen nog geen sprake is van een onomkeerbaar genomen besluit¹¹, is dit vanuit m.e.r.-optiek geen juiste referentie voor het in beeld brengen van de milieugevolgen. Het gevolg van deze keuze voor het referentie-alternatief is bovendien dat (een aantal) effecten van de alternatieven en varianten kleiner lijken dan ze in werkelijkheid zullen zijn.

De gevolgen van de totale drievoudige schaalessprong, dus inclusief de woningen, zijn op hoofdlijnen beschreven in het Rapport aanvullend effectenonderzoek RRAAM, onder verwijzing naar onder meer het planMER voor de Structuurvisie Randstad 2040. Als dit Rapport aanvullend effectenonderzoek als bijlage bij het planMER wordt gevoegd, is dat in deze fase toereikend.

Integrale effectbeschrijving en doelbereik

Het planMER focust op de milieugevolgen van de alternatieven en varianten. De verkeersindicatoren, die wel worden behandeld in de tekst, ontbreken in de eindtabel. Daardoor wordt de relatie met de mate van doelbereik niet duidelijk gelegd. Dit hoort wel in een MER.

Gezondheid en luchtverontreiniging

Bij de effectbeoordeling voor lucht in het planMER is alleen ingegaan op de laagste en hoogste optredende concentraties, maar niet op blootstelling van groepen mensen aan bepaalde concentraties. Luchtverontreiniging is echter een belangrijk gezondheidsaspect.

De MER-opstellers hebben aangegeven dat deze informatie alsnog is verzameld en opgenomen is in de nieuwste versies van de stukken. Een knelpunt is dat in de (voorgescreven) GES¹²-methodiek relatief grote klassebreedtes worden gehanteerd. Dat is de reden waarom in het advies over reikwijdte en detailniveau¹³ is geadviseerd van kleinere klassebreedtes uit te gaan. De verwachting is dat de alternatieven op basis van die informatie op luchtkwaliteit meer onderscheidend zullen scoren. De Commissie wacht de definitieve stukken met betrekking tot luchtkwaliteit af.

¹¹ Te weten een vastgesteld bestemmingsplan.

¹² Gezondheideffectscreening.

¹³ Advies over reikwijdte en detailniveau van het MER RRAAM, Commissie m.e.r., 27 april 2011.

Geluid

De Commissie constateert dat in de alternatieven met een IJmeerverbinding en het Zuidelijk tracé het aantal geluidgehinderden (zowel voor bestaande als nieuwe bewoners) significant toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie. Dit is met name het gevolg van de geluidbelasting van de nieuwe metro- en tramverbindingen. Geluidmitigerende maatregelen kunnen de toegenomen geluidhinder laten afnemen. Een belangrijke geluidmitigerende maatregel is de inzet van geluidarm materieel. Voor de metroverbinding kan het een oplossing zijn om in het bebouwde gebied een lagere snelheid dan de aangegeven snelheid van 100 km/uur te hanteren.

In het planMER wordt niet aangegeven of de wettelijke normen worden overschreden en zo ja of deze mogelijke knelpunten oplosbaar zijn. Omdat de toegenomen geluidbelasting met name het gevolg is van de nieuwe metro- en tramverbindingen en daar mitigerende maatregelen voor te treffen zijn, verwacht de Commissie niet dat er onoverkomelijke problemen optreden. Nieuwe woningen kunnen daarnaast worden ontlast door gebruik te maken van afschermingen door niet geluidgevoelige bestemmingen of door voldoende afstand te houden.

Passende beoordeling

Tijdens het opstellen van dit advies was nog sprake van een 'Werkdocument Passende beoordeling' en was de tekst nog niet zo ver gevorderd dat het mogelijk was meer dan een voorlopige reactie te geven. Die reactie luidt dat voor een degelijke aanpak van het natuuronderzoek is gekozen en dat reeds veel gedetailleerde en relevante informatie bijeen is gebracht. Een aantal onderdelen behoeft echter nog uitwerking¹⁴. Aan de hand van twee opeenvolgende versies van het Werkdocument Passende beoordeling heeft de Commissie aanbevelingen gedaan voor de wijze van verslaglegging en opmerkingen gemaakt over de onderbouwing van bepaalde conclusies¹⁵. Ook heeft zij aangegeven dat de passages over cumulatie nog ontoereikend zijn.¹⁶

Het Werkdocument Passende beoordeling laat al wel zien dat er meer aan de orde is dan gevolgen voor het Natura 2000-gebied IJmeer & Markermeer vanwege een eventuele nieuwe verbinding naar Amsterdam. Zo heeft de bouw van 60.000 nieuwe woningen significante gevolgen voor het Natura2000-gebied Oostvaardersplassen, en mogelijk ook voor de Lepeelaarsplassen. Dat is een knelpunt voor alle in beschouwing genomen alternatieven in het planMER.

Maatregelen in het kader van het Toekomstbestendige Ecologische Systeem Markermeer & IJmeer (TBES) zullen vermoedelijk geen oplossing bieden voor de Oostvaardersplassen, omdat het bij de Oostvaarderplassen gaat om afname van het fourageergebied voor kiekendieven.

-
- ¹⁴ In Passende beoordelingen voor plannen behoeft nog niet op het niveau van individuele soorten te worden getoetst als het globale detailniveau van het plan dat rechtvaardigt. De hier gevolgde systematiek, door vogelsoorten met vergelijkbare leefgebied-eisen samen te nemen (zoals schelpdiereters), kan de Commissie onderschrijven. Daarbij dient er wel rekening mee te worden gehouden dat bij de niet-broedvogels behalve doelen voor foerageergebied ook doelen voor slaapplaatsen geformuleerd zijn.
- ¹⁵ Bijvoorbeeld dat het Alternatief Hollandse Brug inclusief variant landtong in combinatie met Fase 1 TBES niet zou leiden tot significante effecten op Natura 2000-gebied Markermeer-IJmeer. In het concept was bovendien niet meegewogen in hoeverre soorten of habitats zich onder de instandhoudingsdoelstelling bevinden. Ook de effecten van fase 1 TBES en mitigerende maatregelen waren nog niet voldoende systematisch en concreet in beeld gebracht.
- ¹⁶ Zo ontbreken bijvoorbeeld de woningbouwprojecten en bedrijventerreinen in Lelystad (Oostvaardersplassen), de Luchthaven Lelystad (idem) en de uitbreiding van de watersportfaciliteiten.

Het plan voor het Oostvaarderswold dat onder meer als doel heeft om te voorzien in aanvullend fourageergebied voor kiekendieven, staat op losse schroeven. Dat zal bij de Passende beoordeling moeten worden betrokken.

De uiteindelijke Passende beoordeling zal duidelijkheid moeten geven over de noodzakelijke koppeling tussen de verstedelijkingsplannen en de noodzakelijke natuurmaatregelen. Daarbij gaat het niet alleen om de maatregelen in het kader van het TBES en de wijze waarop de tijdige uitvoering voorafgaand aan de uitvoering van de verstedelijkingsplannen is geborgd. Het gaat ook om maatregelen om gevolgen voor de Oostvaardersplassen (en wellicht Lepelaarsplassen) te voorkomen. De uitkomsten van de Passende beoordeling moeten nog worden verwerkt in de andere rapporten, zoals het planMER, het Beoordelingskader RRAAM en de MKBA.

BIJLAGE 1: Projectgegevens tussentijdse toetsing MER RRAAM

Initiatiefnemer: Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM)

Bevoegd gezag: Minister van IenM en de Staatssecretaris van Economische Zaken Landbouw en Innovatie

Besluit: vaststellen van een Rijksstructuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C1.2 en C11.1 en plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: verstedelijking, aanleg van infrastructuur en natuurmaatregelen

Bijzonderheden:

In het kader van een pilot procesgericht adviseren heeft de Commissie voor de m.e.r. tussentijds concepten van het MER en bijbehorende stukken getoetst. Deze zijn in de periode tussen 4 mei en 6 juni aangeleverd. De overweging bij deze pilot is dat het toetsingsadvies van de Commissie dan tijdig een rol kan spelen bij het binnenkort geplande bestuurlijke overleg over het project. Een advies over een definitief planMER bij de ter visielegging van de Ontwerp-Rijksstructuurvisie zou minder doorwerking kunnen hebben, omdat de belangrijkste keuzen dan al zijn gemaakt.

Op het moment van uitbrengen van dit toetsingsadvies waren echter nog niet alle stukken compleet. Met name de Passende beoordeling was nog niet afgerond. Het oordeel van de Commissie moet in dit stadium dan ook als een voorlopig tussentijds oordeel worden beschouwd.

Zodra alle stukken compleet zijn (naar verwachting eind juni 2012) en de daarop volgende consultatiefase (2 juli tot 7 september) is afgerond, volgt een definitief tussentijds toetsingsadvies. Later bij de ter visie legging van de Ontwerp-Structuurvisie zal worden nagegaan of er aanleiding is om het advies te actualiseren.

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar (voorlopige) tussentijdse advies:

- Notitie Kansrijke oplossingsrichtingen, december 2011
- PlanMER RRAAM, mei 2012, versie 1 en versie 2
- PlanMER RRAAM Deelrapport Geluid, mei 2012
- Kaartmateriaal Kansen op trillingshinder, mei 2012
- PlanMER RRAAM Deelrapport Luchtkwaliteit, mei 2012
- PlanMER RRAAM Deelrapport Stikstofdepositie, mei 2012
- MKBA RRAAM Rijk-Regioprogramma Amsterdam - Almere - Markermeer, concept rapport 25 mei 2012
- Aanvullend effectenonderzoek RRAAM Effecten van de schaa sprong op woningen, voorzieningen en milieu, conceptrapportage 25 mei 2012
- Memo verkeersanalyse RRAAM, 25 mei 2012
- Houdbaarheid Woningbehoefteprognoses Noordvleugel 11 oktober 2011

- Werkdocument Passende Beoordeling RRAAM Verkenning gevolgen voor Natura 2000–instandhoudingsdoelstellingen t.b.v. planMER, eerste 4 mei en aangevulde versie 25 mei 2012
- Eerste concept Beoordelingskader RRAAM, 29 mei 2012
- Consultatienotitie RRAAM, concept 31 mei 2012
- Brief bijdrage beoordelingskader (met bijbehorende checklist), RRAAM, maatschappelijk proces, 4 juni 2012
- Notitie Fasering, concept, versie 08, 31 mei 2012

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in Staatscourant van: 3 maart 2011

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 28 februari 2011

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 24 januari 2011

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 27 april 2011

notitie reikwijdte en detailniveau definitief: mei 2011

start pilot: 4 mei 2012

voorlopig tussentijds toetsingsadvies openbaar gemaakt: 2 juli 2012

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dhr. ir. J.A. Huizer

dhr. drs. R.J. van Kerkhoff

dhr. ir. N.G. Ketting (voorzitter)

dhr. prof.dr. H.J. Meurs

dhr. ing. R.L. Vogel

