



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Rijksregioprogramma Almere, Amsterdam Markermeer (RRAAM)

Advies over reikwijdte en detailniveau  
van het milieueffectrapport

27 april 2011 / rapportnummer 2518-56





# 1. Hoofdpunten van het MER

In de RAAM<sup>1</sup>-brief heeft het kabinet op 6 november 2009 een principebesluit genomen over de “drievoudige schaa sprong” rondom Almere.

Als bijdrage aan de ontwikkeling van de Noordelijke Randstad moet Almere 60.000 woningen bouwen<sup>2</sup> en doorontwikkelen tot een complete en evenwichtige stad met grootstedelijke voorzieningen en een betere woon-werkbalans.

De voorkeur is uitgesproken voor een westelijke ontwikkeling van Almere met aanleg van een nieuwe IJmeerverbinding, onder de voorwaarde dat de kosten-batenratio van die verbinding vergelijkbaar is met andere complexe ruimtelijke ontwikkelingsprojecten en dat de budgettaire consequenties aanzienlijk lager zijn dan de in 2009 begrote 8 miljard euro.

Het derde onderdeel van de schaa sprong betreft het realiseren van een toekomstbestendig ecologisch systeem in het Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer.

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

De Commissie voor de m.e.r. (hierna ‘de Commissie’)<sup>3</sup> beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het milieueffectrapport (MER). Voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming moet het MER in ieder geval onderstaande informatie bevatten:

- een uitgewerkte analyse van de probleem- en doelstellingen ter onderbouwing van nut en noodzaak van het voornemen en ten behoeve van de brede verkenning van relevante (nog niet eerder genoemde) alternatieven;
- een navolgbare trechtering van alternatieven tot een voorkeursalternatief, waarbij het milieubelang een prominente plaats heeft gekregen. Bij het milieubelang ligt het accent op natuur (Natura 2000) en kwaliteit van de leefomgeving;
- goede afstemming tussen het milieueffectrapport en de maatschappelijke kostenbaten-analyse;
- een samenvatting die als zelfstandig document leesbaar is en een goede afspiegeling is van de inhoud van het MER.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie in het MER moet worden opgenomen. In dit advies reageert de Commissie op de “Concept Notitie Reikwijdte en Detailniveau ten behoeve van de planMER en de MKBA RRAAM” van 4 april 2011 (verder Notitie R&D) en formuleert zij specifieke aanbevelingen voor het op te stellen MER alsmede voor de afstemming tussen m.e.r. en MKBA.

---

<sup>1</sup> RAAM: Rijksbesluiten Amsterdam Almere Markermeer.

<sup>2</sup> Hiervan zijn 20.000 woningen voor de eigen behoefte, 25.000 voor de Noord-Hollandse behoefte en 15.000 voor de Utrechtse behoefte.

<sup>3</sup> De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) onder ‘Adviezen Commissie’.

## 2. Probleemstelling, doel, beleid en besluiten

### 2.1 Probleemstelling en doel

Volgens de Notitie R&D richt de lange termijn doelstelling zich op de bijdrage die de drievoudige schaa sprong levert aan de “internationale concurrentiepositie van Nederland”.

De uitgesplitste probleem- en doelstellingen die voor het voornemen gelden, moeten worden geconcretiseerd<sup>4</sup>, omdat ze relevant zijn voor het beoordelingskader dat wordt opgesteld om alternatieven te selecteren en vergelijken. Bovendien is een goede analyse van probleemstelling en doel onontbeerlijk voor de brede verkenning naar nut, noodzaak en alternatieven die bij dit project wordt uitgevoerd vanuit de aanpak “Sneller en beter”.

#### **Kwalitatief en kwantitatief toekomstig woningtekort in Noordvleugel Randstad**

Geef een actuele raming van het aantal te bouwen woningen in de Noordvleugel van de Randstad op langere termijn<sup>5</sup>, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar relevante woningmarktregio's én woonmilieutypes<sup>6</sup>. Geef per woonmilieutype de dichtheid aan. Geef aan welke plannen in deze opgave (moeten) voorzien, zowel het totale programma als de verdeling naar woningmarktregio en woonmilieutype.

Belangrijk is dat helder wordt onderbouwd waarom er 60.000 woningen in Almere moeten komen. Ook moet de verdeling van deze woningbouwopgave naar woningmarktregio en woonmilieutype duidelijk worden. Hieruit zal moeten blijken dat andere oplossingen om te voorzien in de woningbouwopgave suboptimaal zijn, zodat deze discussie in een later stadium niet meer hoeft terug te komen.<sup>7</sup>

#### **Eenzijdig georiënteerd Almere met ontoereikende voorzieningen en capaciteitsknelpunten op weg en spoor**

Beschrijf welke positie Almere heeft en realistisch gezien kan ontwikkelen in de Noordvleugel van de Randstad, met name in de relatie met Amsterdam en Utrecht. Geef een analyse van de huidige en gewenste vervoersrelatie (herkomst en bestemming) van Almere met Amsterdam en Utrecht en de daar uit af te leiden problemen en opgaven (is er alleen sprake van een forensenrelatie of kan er sprake zijn van een derde pool en wat is daarvoor nodig?).

Preciseer op basis van deze analyses welk openbaar-vervoersconcept passend is in de relatie met Amsterdam en Utrecht en beschrijf wat nodig is om de tekorten in maatschappelijke voorzieningen in Almere aan te vullen, de balans tussen aantal arbeidsplaatsen en beroepsbevolking te verbeteren en de openbaar-vervoersinfrastructuur te optimaliseren<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> En als ze verouderd zijn, geactualiseerd.

<sup>5</sup> De eventuele conjuncturele effecten van de crisis in de bouw wereld kunnen buiten beschouwing worden gelaten.

<sup>6</sup> Uitgaande van de te verwachten huishoudensverdeling en de daarbij behorende woonmilieupreferenties.

<sup>7</sup> Betrek daarbij onder meer dat de Structuurvisie Amsterdam (2010) rekening houdt met 120.000 nieuwe woningen, waarvan 70.000 een uitbreiding zijn, terwijl in de RAAM-brief nog uitgegaan wordt van 50.000 extra woningen in Amsterdam en dat in de gebiedsagenda voor Utrecht (eind 2009) wordt aangegeven dat “de A12-zone een zeer kansrijke locatie” is dan wel “een logisch en interessant gebied voor nieuwe ontwikkelingen (opvang van de binnenstedelijke opgave) op de langere termijn”.

<sup>8</sup> Wat is de omvang van de bestaande tekorten en hoeveel nemen die toe vanwege de bouw van 60.000 woningen?

### **Verslechterd ecologisch systeem in Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer<sup>9</sup>**

Geef een heldere probleemanalyse van het ecologische systeem Markermeer & IJmeer en beschrijf de kansen die het in de notitie N&D genoemde Toekomstbestendig Ecologisch Systeem (TBES) biedt om de in het aanwijzingsbesluit genoemde doelen van dit Natura 2000-gebied te halen én ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken<sup>10</sup>. Beschrijf ook de randvoorwaarden, onzekerheden en risico's die zich daarbij kunnen voordoen.

## **2.2 Besluiten**

### **Genomen besluiten**

De Notitie R&D en de nota "50 jaar rijksbesluiten over Almere" geven al inzicht in de eerder genomen besluiten inzake het voornemen. Het MER kan volstaan met een samenvatting en verwijzing naar die documenten. Besteed in het overzicht ook aandacht aan besluiten van gemeenten en provincies.

Duidelijk moet worden welke besluiten (inmiddels) onherroepelijk zijn en welke milieuafwegingen bij de besluitvorming gespeeld hebben.<sup>11</sup>

In het MER dient te worden uitgegaan van de meest actuele gegevens over de genomen besluiten in het plangebied en de omgeving, zodat die correct in de probleemanalyse en het nulalternatief worden verwerkt.

### **Te nemen besluiten**

Geef in het MER kort aan hoe de procedure van besluitvorming verloopt, wie welke besluiten neemt en welke vervolgbesluiten nog nodig zijn. Wat wordt in de Structuurvisie vastgelegd en in welke mate van detail?

Licht toe op welke wijze wordt bevorderd dat een breed gedragen besluit tot stand komt.

### **Vigerend beleid**

Geef in het MER aan welke wet- en regelgeving en welk beleid (Europa, rijk, provincie, gemeente) relevant zijn voor het voornemen. Neem de belangrijkste randvoorwaarden op in het beoordelingskader voor de alternatieven.

---

<sup>9</sup> Het Markermeer & IJmeer dankt de status van Natura 2000-gebied vooral aan de aantallen overwinterende watervogels die van groot internationaal belang zijn. Daarnaast maken ook twee broedvogelsoorten en het habitatype 'kranswierwateren' in de kustzone van de Gouwzee deel uit van de instandhoudingsdoelstellingen. Voor de overwinterende watervogels spelen problemen met vertroebeling, afname spiering en driehoeksmosselen en mogelijk toename recreatie/menselijk medegebruik. Knelpunten voor de kranswierwateren zijn de vertroebeling en de hoge nutriëntenbelasting.

<sup>10</sup> De redenatie is via het TBES een zodanige verbetering van het ecologisch systeem te realiseren dat het 'surplus' bovenop de instandhoudingsdoelstellingen benut kan worden voor ruimtelijke ontwikkelingen.

<sup>11</sup> En waar m.e.r. daarvan de onderbouwing heeft gegeven, zoals bijvoorbeeld de Structuurvisie Randstad 2040.

## 3. Verkenning oplossingsrichtingen

### 3.1 Algemeen

Bij het voorbereiden van de besluitvorming over de Structuurvisie wordt uitgegaan van de methodiek van “Sneller en Beter”. Dat betekent dat in een eerste fase een brede verkenning van mogelijke oplossingsrichtingen plaatsvindt. Op basis van een eerste beoordeling (zeef 1) wordt getrechterd naar een kleiner aantal meest kansrijke alternatieven die in het MER verder worden uitgewerkt en onderling vergeleken. Dit proces (zeef 2) mondt uit in een voorkeursalternatief dat in de Structuurvisie wordt vastgelegd.

### 3.2 Brede verkenning en eerste trechtering

#### Brede verkenning

Het project kent een lange voorgeschiedenis. Een brede verkenning van oplossingsrichtingen heeft in het verleden al (deels) plaatsgevonden. Dit proces dient in het MER kort te worden samengevat. Ga in op de vraag hoe de stappen uit de ladder van Verdaas<sup>12</sup> zijn doorlopen<sup>13</sup> en welke conclusies daaruit getrokken zijn.

In het stadium van de brede verkenning dient het accent te liggen op:

- de onderbouwing van nut en noodzaak van het voornemen (zie §2.1 van dit advies);
- een laatste verkenning of (in relatie daarmee) belangrijke opties niet buiten beeld zijn gebleven;
- eventuele zienswijzen die over deze punten zijn ingediend.

Het MER moet een heldere motivering geven van de breedte van de oplossingsrichtingen waarmee het zoekproces start.

De Commissie adviseert de oplossingsrichtingen inzichtelijk te maken als logische samenhangende pakketten, bestaande uit in elk geval:

- het aantal te bouwen woningen (verdeeld naar type woonmilieu) en het aantal te realiseren arbeidsplaatsen (verdeeld naar type arbeid) in Almere;
- de te realiseren voorzieningen in Almere op het gebied van onderwijs, cultuur en sport;

---

<sup>12</sup> Ladder van Verdaas:

1. Sturen op ruimtelijke visie en ambities (ruimtelijke ontwikkelingen aanpassen / optimaliseren op basis van wat qua bereikbaarheid mogelijk is);
2. (Anders betalen voor mobiliteit);
3. Benutten van mogelijkheden van mobiliteitsmanagement en vraagbeïnvloeding;
4. Beter benutten en uitbreiden van het openbaar vervoer (vervoer per spoor, water, metro en tram, het verbeteren van OV-aansluitingen en het beter aansluiten van het OV-netwerk op verplaatsingspatronen), en het verbeteren van het fietsnetwerk;
5. Beter benutten van de bestaande infrastructuur;
6. Aanpassen van bestaande infrastructuur;
7. Aanleggen van nieuwe infrastructuur.

<sup>13</sup> Wanneer dat in het verleden niet is gebeurd, verdient het aanbeveling deze analyse alsnog te maken en de resultaten daarvan in het MER op te nemen.

- het openbaar-voersconcept dat de relatie Amsterdam–Almere gaat ondersteunen (trein en/of metro);
- de wijze waarop een nieuwe openbaar-voersverbinding aansluit op de openbaar vervoersknoopunten in Amsterdam (Zuidas en/of CS) en Almere (CS) en het daarmee samenhangende tracé (IJmeer of Hollandse Brug);
- de mate waarin uitvoering gegeven wordt aan een Toekomstbestendig Ecologisch Systeem Markermeer & IJmeer;
- de mate waarin de luchthaven Lelystad eventueel beperkt wordt in haar mogelijkheden om te groeien, of de luchthaven de woningbouw beperkt.

Deze pakketten hoeven alleen schematisch in beeld te worden gebracht, waarbij de situering van tracés, woningbouwvlekken en brandpunten van werkgelegenheid en voorzieningen alleen in onderling verband tot uitdrukking worden gebracht. Ten behoeve van de kostenramingen zullen verschillende uitvoeringsvarianten globaal in beeld gebracht moeten worden, maar het gaat in deze fase veeleer om de onderlinge vergelijking dan om het exacte kosten-niveau.

### Trechtering zeef 1: te hanteren criteria

De Notitie R&D geeft aan dat in de eerste zeef vooral wordt nagegaan of er onoverkomelijke belemmeringen te verwachten zijn uit een oogpunt van natuurwetgeving en investeringen, c.q. kosten/baten. De Commissie plaatst de volgende kanttekeningen:

- De mate van doelbereik zal ook een rol spelen in de eerste zeef. Daarbij dienen de aspecten zoals die in paragraaf 2.1 zijn genoemd, aan de orde te komen.
- De (bestuurlijke) uitgangspunten die worden gehanteerd voor de maximaal toelaatbare kostenbatenratio en het investeringsbedrag, kunnen de uitkomsten van de eerste zeef in belangrijke mate bepalen. Deze dienen dus goed te worden toegelicht. Daarbij zal ook rekening gehouden moeten worden met de toekomstwaarde van investeringen of verminderde kosten voor de lange termijn<sup>14</sup>.  
Bij de kosten moet ook rekening worden gehouden met kosten van inpassing<sup>15</sup>, waaronder ter plaatse van de aansluitingen van de nieuwe op de bestaande infrastructuur.
- Het voorstel om in deze fase te werken met een “MER-light en een MKBA-light” spreekt de Commissie aan. Er dient in alle fasen van het proces, zeker ook in deze fase, een goede afstemming te zijn tussen MKBA en m.e.r.
- Wanneer blijkt dat er na de eerste trechtering veel opties (bijvoorbeeld varianten op onderdelen van alternatieven) overblijven, komt het de overzichtelijkheid van het MER ten goede wanneer daarvoor nog een aanvullende trechteringstap wordt doorlopen.

## 3.3 Alternatieven

### Nulalternatief m.e.r.

Voor m.e.r. geldt als nulalternatief<sup>16</sup> *de ontwikkeling in het plangebied waarbij alleen projecten worden uitgevoerd waarover reeds concrete besluitvorming heeft plaatsgevonden.*

<sup>14</sup> Denk bijvoorbeeld aan klimaatverandering.

<sup>15</sup> Conform vigerende normen, dan wel tot op het niveau dat geen belangrijke nadelige milieugevolgen plaatsvinden.

Volgens de Notitie R&D liggen reeds 19.000 van de bouwopgave van 60.000 woningen vast in vigerende bestemmingsplannen in Almere. Die zijn onderdeel van het nulalternatief, evenals de maatregelen op grond van OV SAAL (korte en middellange termijn), alsmede de uitbreiding A1/A6/A9/A10-oost.

De MKBA brengt voor dit alternatief in beeld wat de maatschappelijke kosten en baten van de optredende schaarste op de woningmarkt zijn, wanneer de 41.000 extra woningen niet gebouwd worden, de IJmeerverbinding niet wordt aangelegd en voor natuur van de autonome ontwikkeling wordt uitgegaan.

### **Nulalternatief MKBA**

Voor de MKBA zelf geldt als nulalternatief *de meest waarschijnlijk geachte ontwikkeling als de plannen niet doorgaan en de projectmiddelen op een andere manier worden ingezet.*

In verband hiermee adviseert de Commissie in het MER en de MKBA het alternatief **Almere evenwichtig** in beeld te brengen. Hierin verbetert de woon-werkbalans in Almere substantieel doordat middelen worden ingezet voor het aantrekken van werkgelegenheid en het creëren van een volwaardig voorzieningenaanbod. Het alternatief brengt in beeld tot welke verandering van het verkeersaanbod dat leidt en hoeveel extra woningen in die situatie gebouwd kunnen worden zonder aanleg van een nieuwe IJmeerverbinding.

### **Woningen elders in de Noordvleugel**

De (milieu)gevolgen van een alternatief waarbij de woningen (op een relatief willekeurige plaats) elders worden gerealiseerd, zijn lastig concreet in beeld te brengen. De Commissie adviseert een dergelijk alternatief alleen uit te werken, wanneer er uit de analyse uit paragraaf 2.1<sup>17</sup>, uit de zienswijzen of uit nieuwe informatie in de loop van het proces inzichten hierover naar voren komen die het onderzoeken echt waard zijn.

### **Publiek referentiealternatief**

In de Notitie R&D wordt ook gesproken van een "Publiek referentiealternatief" voor de optimalisatieopgave. Dat is het alternatief op basis waarvan in 2009 de investeringskosten te hoog en de kosten-batenratio te laag werden geacht. Aangezien dit dus geen realistisch alternatief is gebleken<sup>18</sup>, hoeft dit alternatief in het MER niet te worden beschouwd.

### **IJmeeralternatieven**

Gelet op het voornemen ligt het voor de hand minimaal één IJmeeralternatief uit te werken. Daarbij is het naar het oordeel van de Commissie vooral relevant welk openbaar-voervers-concept past bij de voorgestane relatie tussen Amsterdam en Almere. Op basis van kosten-batenratio en het investeringsbedrag kan vervolgens een keuze worden gemaakt voor de uit te werken alternatieven (brug/tunnel, tracé, aanlandingspunten).

---

<sup>16</sup> Aangezien in onderhavige situatie met het nulalternatief niet aan de doelstelling van de initiatiefnemer wordt voldaan, is het op zich zuiverder van "referentiesituatie" te spreken. In haar advies sluit de Commissie echter aan bij de terminologie van de Notitie R&D.

<sup>17</sup> Met name de kanttekening die wordt geplaatst in voetnoot 6 over mogelijke bouwcapaciteit in Amsterdam en Utrecht dient hierbij een rol te spelen.

<sup>18</sup> En ervan uitgaand dat dit zo blijft(?)



## **Hollandse Brugalternatieven**

Zonder op de uitkomsten van de trechtering vooruit te willen lopen, acht de Commissie het functioneel om een Hollandse Brugalternatief in elk geval mee te nemen naar zeef 2, omdat het uitwerken van dit alternatief veel bestuurlijke en maatschappelijke vragen kan beantwoorden. Ook hier is het naar het oordeel van de Commissie in de eerste plaats relevant welk openbaar-voerversconcept een oplossing biedt voor de problematiek. Hierop volgend komen vraagstukken op het gebied van tracés en aanhakingspunten aan de orde.

# **4. Beschrijving van de alternatieven**

## **4.1 Algemeen**

De geselecteerde alternatieven dienen in een integraal ontwikkelingsplan voor het plangebied te worden vervat<sup>19</sup>, waarin de samenhang tussen de verschillende planonderdelen consistent is beschreven en in een kaartbeeld met de belangrijkste gegevens is weergegeven.

Nagegaan moet worden of het verschuiven van de planhorizon van 2030 naar een latere periode invloed heeft op de beoordeling van de alternatieven. De mogelijkheid tot fasering is daarbij een belangrijk aspect.

Het resterende hoofdstuk gaat in op de alternatieven en geeft aan wat hierover in het MER moet komen. Hoofdstuk 5 behandelt het toetsingskader dat wordt gebruikt om de alternatieven te beoordelen en te vergelijken.

## **4.2 Te beschrijven onderdelen van de alternatieven**

### **Verstedelijkingsopgave**

In de Notitie R&D staat dat een kwantitatieve verdeling van de woningen door middel van een vlekkenplan wordt aangegeven met daarin de typen woonmilieu.

Om woonmilieutype te kunnen beoordelen zal naast een woningaantal ook een globale zoning (met bebouwingsdichtheden en afstand tot openbaar vervoer) binnen de 'vlek' moeten worden aangegeven.<sup>20</sup> Verder moet duidelijk zijn of de bouwvlek binnen- of buitendijks ligt en waar/hoe de opgaven voor werkgelegenheid, voorzieningen op het gebied van onderwijs, cultuur en sport en de opgaven voor recreatie en duurzame energieopwekking worden gerealiseerd. Hier komt immers ook aanspraak op schaarse ruimte uit voort, alsmede mogelijke schade voor beschermde natuur.

---

<sup>19</sup> Plangebied: het geografisch gebied waarop de voorgestelde maatregelen betrekking hebben.

<sup>20</sup> Overigens moet bij de woningbouwopgave steeds goed worden onderscheiden dat van de 60.000 extra te bouwen woningen, blijkens de Notitie R&D, er reeds 19.000 vastliggen in bestemmingsplannen. Die zijn dan onderdeel van de autonome ontwikkeling. Het voornemen voor de woningbouw betreft 41.000 woningen.

## Infrastructuur

Voor de infrastructuur verwacht de Commissie dat het beschrijven van de punten die staan in de Notitie R&D, toereikend is om een goed inzicht te krijgen: globaal tracé, brug/tunnel (inclusief aansluitingen), indicatie mogelijke haltes, modaliteit. De infrastructuur moet worden gepresenteerd als onderdeel van het netwerk in de totale Noordvleugel.

Werk eveneens globale bedieningsconcepten voor openbaar vervoer uit behorend bij elk alternatief, rekening houdend met maximale benutting van bestaande infrastructuur.

## Toekomstbestendig ecologisch systeem

Voor het Markermeer & IJmeer moet worden aangegeven:

- welke maatregelen ten behoeve van het Toekomstbestendig Ecologisch Systeem reeds voortvloeiën uit Europese verplichtingen in relatie tot de Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water en binnen de planperiode zullen zijn uitgevoerd. (Ofwel: Wat is autonoom voor natuur en waterkwaliteit?);
- op welke wijze het voorgenomen 'surplus' in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen wordt gerealiseerd en hoe deze 'ruimte' bestuurlijk wordt verdeeld;
- welke invloed de voorgenomen verstedelijking heeft op de instandhoudings- en verbeterdoelstellingen uit het aanwijzingsbesluit en hoe dit wordt ondervangen;
- welke ruimte wordt geboden aan de recreatie en hoe negatieve gevolgen voor het Natura 2000-gebied worden ondervangen;
- hoe het functioneren van het Ecologische Systeem wordt geborgd (tijdige realisatie, hand aan de kraan monitoring, "maatregelen achter de hand").

Waar mogelijk dient te worden gezocht naar een integrale invulling van de opgave waardoor synergie optreedt en win-winsituaties<sup>21</sup> worden gecreëerd.

# 5. Effectbeschrijving en beoordeling

## 5.1 Beoordelingskader

Om een gemotiveerde keuze tussen de alternatieven te kunnen maken worden deze getoetst aan de hand van een beoordelingskader. Maak bij de beoordeling onderscheid tussen doelrealisatie en milieueffecten. Ten behoeve van m.e.r. dient het beoordelingskader zo te zijn ingericht dat tevens voldoende inzicht wordt gegeven in de milieugevolgen van de alternatieven ten opzichte van de referentiesituatie (het m.e.r.-nulalternatief). Daarbij gaat het om de gevolgen, zoals die optreden in het gehele studiegebied<sup>22</sup>.

De Notitie R&D geeft een groslijst van beoordelingscriteria die uit eerdere werksessies naar voren zijn gekomen en selecteert daaruit een lijst voor het MER en een lijst voor de MKBA. Inzake de MKBA moet erop worden gelet dat het MER de milieugegevens levert die nodig zijn om de MKBA goed uit te voeren.

---

<sup>21</sup> Zorgvuldig ingerichte wooneilanden voor de kust kunnen bijvoorbeeld luwtegebieden creëren en bijdragen tot reductie van vertroebeling, stenen kades of constructies vormen hard substraat voor driehoeksmosselen.

<sup>22</sup> Studiegebied: het gebied waarbinnen de gevolgen van de alternatieven significant verschillen van de referentiesituatie zonder de ingrepen.

Ten aanzien van de lijst voor het MER geeft de Commissie de volgende opmerkingen en aanbevelingen.

## 5.2 Detailniveau en onzekerheden

Het detailniveau van de effectbepaling hoeft niet verder te gaan dan nodig om keuzes tussen alternatieven en overige conclusies afdoende te onderbouwen. Geef aan welke aannames zijn gedaan bij de effectbepaling, welke onzekerheden in de effectbepaling een rol spelen, hoe groot deze onzekerheden bij benadering zijn, en in welke mate terugvalopties (maatregelen 'achter de hand') beschikbaar zijn, mochten de effecten na realisatie groter zijn dan waar van te voren van uitgegaan is.

## 5.3 Verkeer en vervoer

Geef in het MER inzicht in de bereikbaarheid in het studiegebied. Bij bereikbaarheid moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen lokaal en regionaal. Immers, voor veel mobiliteit is juist de lokale bereikbaarheid van belang, mede ook gelet op de wensen om (a) onnodige mobiliteit te voorkomen en (b) lokale werkgelegenheid en gebruik van lokale voorzieningen te stimuleren.

Licht de karakteristieken van het gebruikte verkeersmodel toe en geef aan:

- welk basisjaar en prognosejaar worden gehanteerd;
- welke begrenzing van het studiegebied wordt gehanteerd;
- welke uitgangspunten gehanteerd worden: autonome ontwikkelingen, economische groei en beleidsuitgangspunten (zoals brandstofprijsontwikkeling);
- wat de onzekerheidsmarges zijn.

Ga bij de een analyse van de verkeersstromen in op:

- vrachtverkeer, personenverkeer (naar motieven en/of tijdstippen van de dag);
- herkomst en bestemming;
- reisafstanden;
- verhouding tussen de verschillende modaliteiten openbaar vervoer-weg-fiets.

Beschrijf voor de verschillende alternatieven de gevolgen voor de verkeerssituatie op het hoofdwegennet (HWN) en het onderliggende wegennet (OWN), aan de hand van: de verhouding tussen de intensiteiten in de spitsperioden en de beschikbare capaciteit (I/C-verhouding), alsmede voertuigverliesuren.

Als sprake is van substantiële effecten van de alternatieven op de bereikbaarheid (ten opzichte van het nulalternatief), mag worden verwacht dat de alternatieven ook effect hebben op de ruimtelijk-economische doelen, zoals het internationale vestigingsklimaat in de Randstad en een 'evenwichtig Almere' (zogenaamde terugkoppelingen). Maak aannemelijk dat deze er niet zijn, dan wel maak deze inzichtelijk.

Maak de verkeersveiligheid zichtbaar in termen van ongevalskansen uitgaande van toepassing van de principes van 'duurzaam veilig'.

Bij de scheeps- en recreatievaart worden de effecten op beide afzonderlijk in kaart gebracht.

## 5.4 Leefbaarheid

Maak de resultaten van het onderzoek naar de geluidbelasting en luchtkwaliteit inzichtelijk door contouren te presenteren. Bij de bepaling van de geluidcontouren dient, waar dat aan de orde is, de cumulatie van het geluid van verschillende geluidsoorten (wegverkeer, spoorwegverkeer, industrie) in kaart te worden gebracht.<sup>23</sup> Gebruik voor deze fase van het MER rekenmodellen die de verschillen tussen de alternatieven voldoende in beeld brengen. Dit impliceert dat het detailniveau van de invoerdata niet zo groot hoeft te zijn dat de geluidbelasting en luchtkwaliteit op een individuele woning bepaald zou kunnen worden<sup>24</sup>.

Geef indicatief inzicht in de aantallen gevoelige objecten binnen verschillende contouren (ook onder de wettelijke grenswaarden) in beeld.<sup>25</sup> Doe dit voor geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid, zowel voor de huidige situatie als voor de referentiesituatie en de overgebleven alternatieven.<sup>26</sup>

Indien gebruik wordt gemaakt van GES wijst de Commissie erop dat de klassebreedte voor stikstofdioxide en fijn stof in de GES methodiek relatief groot is (5 µg/m<sup>3</sup>). Daardoor zal het onderscheidend vermogen van alternatieven gering zijn. De Commissie adviseert derhalve om voor luchtkwaliteit de klassebreedte voldoende onderscheidend te kiezen.

Geef aan welke inpassingsmaatregelen en/of mitigerende maatregelen:

- minimaal benodigd zijn om binnen wettelijke grenswaarden te blijven;
- haalbaar zijn die verder gaan dan de wettelijke minimumvereisten.

Vanaf 2016 zal ook NO<sub>2</sub> (fijn stof al in 2011) moeten voldoen aan de grenswaarden.

## 5.5 Natuur en natuurwetgeving

### Samenhang offensieve en defensieve natuurmaatregelen

De redenatie in de Notitie R&D ten aanzien van de natuur gaat uit van het actief scheppen van condities om de instandhoudingsdoelstellingen te halen, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen en menselijk medegebruik in het Natura 2000-gebied Markermeer&IJmeer worden bevorderd. De indicatoren passen daar goed bij, terwijl de ambities aansluiten bij hetgeen beleidsmatig/juridisch in elk geval moet gebeuren.

---

<sup>23</sup> De grenswaarden uit de Wet geluidhinder (en binnenkort SWUNG) zijn gebaseerd op de geluidbelasting per weg. Cumulatie geeft inzicht in de werkelijke beleving van het geluid. Daarbij is het van belang om aan te geven op welke wijze met cumulatie is omgegaan. Voor luchtkwaliteit is er volgens de Regeling beoordeling luchtkwaliteit al sprake van cumulatie.

<sup>24</sup> Het detailniveau van een rekenmodel wordt in grote mate bepaald door de invoer van de (woon)omgeving, bijvoorbeeld door woonwijken in de vorm van vele geluidafschermende en geluidreflecterende objecten in te voeren. In deze fase van het onderzoek is een dergelijke modellering niet noodzakelijk.

<sup>25</sup> Ook onder de wettelijke grenswaarden kunnen gezondheidsrisico's optreden.

<sup>26</sup> Deze benadering kan ook direct worden ingepast in bijvoorbeeld een gezondheidseffectscreening (GES), waarmee de gezondheidsrisico's in beeld worden gebracht. Zie: 'Gezondheidseffectscreening Stad en Milieu' van het voormalig Ministerie van VROM, juli 2010

## Passende beoordeling

In de Notitie R&D staat dat de alternatieven worden onderworpen aan een Passende beoordeling, omdat er een kans bestaat op significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer. De Commissie acht het niet uitgesloten dat het plan – afzonderlijk of in cumulatie – ook significante gevolgen heeft voor andere Natura 2000-gebieden, waaronder Oostvaardersplassen<sup>27</sup>, Lepelaarsplassen en Eemmeer & Gooimeer. Zij adviseert:

- voor de planonderdelen afzonderlijk en in samenhang te beschrijven welke gevolgen kunnen optreden vergeleken met de bestaande situatie en tot hoever die effecten kunnen reiken. Op grond daarvan kan worden bepaald welke Natura 2000-gebieden worden betrokken in de effectbeoordeling;
- de relevante Natura 2000-gebieden op kaart aan te geven en de instandhoudingsdoelstellingen te vermelden;
- de gevolgen voor aanleg- en exploitatiefase te beschrijven, rekening houdend met externe werking en cumulatie<sup>28</sup>. Besteed in de aanlegfase tenminste aandacht aan verstoring/aantasting door (onderwater)geluid, licht, beweging, atmosferische depositie en ruimtebeslag. Ga in de exploitatiefase tenminste in op de gevolgen van habitatverlies, versnippering, atmosferische depositie, risico op opwarming van het water van het Markermeer & IJmeer en verstoring door licht, geluid en beweging. Ga daarbij ook in op activiteiten die 'meeliften' waaronder recreatie<sup>29</sup>;
- de gevolgen aan de instandhoudingsdoelstellingen te toetsen, rekening houdend met eventuele verbeteropgaven. Mitigerende maatregelen kunnen hier deel van uitmaken. In de notitie R&D wordt gesproken over een 'natuurinclusief ontwerp'. De gedachten gaan uit van het creëren van een 'ecologisch surplus' bovenop de instandhoudingsdoelstellingen waardoor ruimte ontstaat voor planologische ontwikkelingen. De effectiviteit van (mitigerende) maatregelen dient vooraf met voldoende zekerheid te worden aangetoond. Instandhoudingsdoelstellingen kunnen niet worden 'uitgeruild' (dus bij voorbeeld geen leefgebied overwinterende watervogels uitruilen voor leefgebied moerasvogels). Houd er ook rekening mee dat de ontwikkelruimte kan worden opgesoupeerd door andere initiatieven;
- Het detailniveau van de passende beoordeling kan passen bij het detailniveau van de Structuurvisie (de uitwerking volgt in de passende beoordeling bij het vervolgbesluit). Dat betekent in dit geval het vergelijken van alternatieven op effecten voor Natura 2000-gebieden en het aangeven en onderbouwen van de alternatieven die (ev. na maatregelen) niet strijdig zijn met de instandhoudingsdoelstellingen. In dit stadium kan ervoor worden gekozen om te werken met groepen van soorten met vergelijkbare habitateisen<sup>30</sup>.

De Passende beoordeling dient herkenbaar in het MER te worden opgenomen.

---

<sup>27</sup> De instandhoudingsdoelstellingen van de Oostvaardersplassen en Lepelaarsplassen komen naar verwachting sneller onder druk als de robuuste ecologische verbingszone Oostvaarderswold niet wordt gerealiseerd. Betrek de laatste inzichten hierover bij de Passende beoordeling.

<sup>28</sup> Houd er rekening mee dat sommige locaties een sleutelrol vervullen voor behoud of ontwikkeling van Natura 2000-waarden. Denk aan kranswiervegetaties, banken van driehoeksmosselen, locaties met grote ruiconcentraties en slaapplaatsen van vogels.

<sup>29</sup> Houd daarbij rekening met de afname van doorzicht als gevolg van opwerveling van slib door recreatievaart. Zie daarnaast ook [www.natura2000ijsselmeergebied.nl](http://www.natura2000ijsselmeergebied.nl) voor suggesties voor menselijk medegebruik of economische ontwikkelingen die niet strijdig hoeven te zijn met het natuurbelang.

<sup>30</sup> Bijvoorbeeld visetende, schelpdieretende en waterplanten etende watervogels en/of soorten die dezelfde rust-, rui-, broed- en paaigebieden delen.

## Ecologische Hoofdstructuur en Soortenbescherming

In de notitie R&D wordt niet ingegaan op de gevolgen voor de EHS en beschermde/kwetsbare soorten. Beschrijf welke gevolgen het voorkeursalternatief kan hebben voor de 'wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS' en geef aan hoe het provinciaal toetsingskader voor de EHS uiteindelijk doorlopen wordt. Ga verder globaal in op de waarde van het studiegebied voor beschermde soorten<sup>31</sup> en beschrijf hoe in het vervolgtraject voorkomen kan worden dat de planrealisatie afbreuk kan doen aan de staat van instandhouding van deze soorten.

## 5.6 Landschap en cultuurhistorie

Bij landschap en cultuurhistorie gaat het erom waardevolle structuren en elementen te beschermen of te versterken. In het studiegebied liggen vier nationale landschappen, te weten Laag-Holland, Stelling van Amsterdam (tevens Unesco Werelderfgoed), Groene Hart en Nieuwe Hollandse Waterlinie<sup>32</sup>. Deze Nationale Landschappen hebben gemeen dat met name openheid/relatieve rust en de samenhangende structuur (van forten of van strokenverkavelingen) tot de kernkwaliteiten behoren.

Geef in het MER een overzicht van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het plangebied. Besteed bij cultuurhistorie aandacht aan de facetten:

- archeologie;
- gebouwd erfgoed;
- cultuurlandschap.

Beschrijf de beleefde kwaliteit (visueel/open zicht en auditief/relatieve rust), de inhoudelijke kwaliteit (welke geschiedenis is er verbonden aan de structuur of plek en is aan die geschiedenis een maatschappelijk geaccepteerde waarde toegekend?) en de fysieke kwaliteit (in welke mate is de kwaliteit in de huidige situatie nog intact?) van aanwezige waarden. Maak daarbij gebruik van de 'Handreiking Erfgoed en Ruimte'<sup>33</sup>. Beschrijf de mogelijke effecten van alternatieven op deze kwaliteiten. Geef voor de negatieve effecten aan de mate waarin c.q. wijze waarop die effecten voorkomen danwel beperkt kunnen worden. Geef voor de neutrale en positieve effecten aan de mate waarin en de wijze waarop bestaande landschappelijke en cultuurhistorische structuren verder versterkt kunnen worden. Uit het MER moet in ieder geval blijken in hoeverre de alternatieven verschillen ten aanzien van effecten op bekende of verwachte landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Beoordeel de potentie van nieuwe landschappen en een 'nieuw icoon' vanuit een integrale visie op landschap.

---

<sup>31</sup> Bijvoorbeeld op basis van bestaande gegevens gegenereerde kanskaarten (kans-op-voorkomenkaarten) voor beschermde vissoorten, ringslang, meervleermuis. Deze informatie is via o.a. Het Natuurloket opvraagbaar.

<sup>32</sup> Bij een oostelijke ontwikkeling van Almere komt ook het nationale landschap Arkenheem-Eemland in beeld.

<sup>33</sup> In deze handreiking is een specifiek stappenplan voor een structuurvisie opgenomen.

## 5.7 Bodem en water

Beschrijf de gevolgen voor de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water.<sup>34</sup> Geef aan welke procedures in het kader van de Waterwet wordt doorlopen en op grond waarvan verondersteld wordt dat de watervergunning uiteindelijk wordt verleend. Geef verder aan in welke mate van een gesloten grondbalans sprake kan zijn

## 5.8 Klimaat

Besteed in het kader van klimaat niet alleen aandacht aan CO<sub>2</sub>, maar ook aan:

- de kwetsbaarheid van het voornemen vanwege klimaatverandering<sup>35</sup> rekening houdend met het worst-case scenario voor klimaatverandering van het MNP;
- het verhinderen of bemoeilijken van mogelijk toekomstig noodzakelijke adaptatiemaatregelen (bijvoorbeeld waterberging).

# 6. Vorm en presentatie

Besteed in dit MER veel aandacht aan:

- de presentatie van de vergelijkende beoordeling van de alternatieven. Presenteer de vergelijking bij voorkeur met behulp van tabellen en diagrammen. Doorgaans komt het de overzichtelijkheid ten goede wanneer varianten en alternatieven niet in dezelfde, maar in aparte tabellen worden vergeleken.
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal met duidelijke legenda en ten minste een kaart waarop alle in het MER gebruikte topografische namen zijn weergegeven.

Zorg er verder voor dat:

- het MER zo beknopt mogelijk is, onder andere door achtergrondgegevens niet in de hoofdtekst zelf te vermelden, maar in een bijlage op te nemen met duidelijke en expliciete verwijzingen naar die bijlagen vanuit de hoofdtekst;
- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst zijn opgenomen.

# 7. Overige aspecten

Sluit de m.e.r. af met conclusies en aanbevelingen die voor de vervolgstappen van de besluitvorming (na de Structuurvisie) van belang zijn.

Voor de overige onderdelen van het MER heeft de Commissie geen aanbevelingen in aanvulling op hetgeen in de Wet milieubeheer staat vermeld.

---

<sup>34</sup> Zoals ook wordt gevraagd in de zienswijze van Waternet.

<sup>35</sup> Zoals ook wordt gevraagd in de zienswijzen van het ISW en het Gewest Gooi en Vechtstreek

## BIJLAGE 1: Projectgegevens

**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 Structuurvisie

**Categorie Besluit m.e.r.:**

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C2.1, C11.1 en plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

**Activiteit:** verstedelijking, aanleg van infrastructuur en natuurmaatregelen

**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

**Samenstelling van de werkgroep:**

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroepsamenstelling bij dit project is als volgt:

mw. drs. M. van Eck (secretaris)

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

**Werkwijze Commissie bij advies reikwijdte en detailniveau:**

In dit advies geeft de Commissie aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het MER en met welke diepgang. De Commissie neemt hierbij de hierna genoemde informatie die van het bevoegde gezag is ontvangen, als uitgangspunt.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advisering:

- 2518-02 Randstadurgent Randstad-besluiten: Amsterdam-Almere-Markermeer RAAM-brief, november 2009
- 2518-10 Plan van Aanpak Rijksstructuurvisie, 8 oktober 2010
- 2518-16 Concept Notitie Reikwijdte en Detailniveau ten behoeve van de planMER en de MKBA RRAAM, 4 april 2011



De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 20 april 2011 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Dit advies verwijst naar een reactie als die nieuwe inzichten naar voren brengt over specifieke lokale milieumomstandigheden of te onderzoeken alternatieven. Een overzicht van de zienswijzen en adviezen is opgenomen in bijlage 2.

## **BIJLAGE 2: Lijst van zienswijzen en adviezen**

1. ISW, Purmerend
2. Rijkswaterstaat IJsselmeergebied, Lelystad
3. Gewest Gooi en Vechtstreek, Hilversum
4. Waternet, Amsterdam
5. Gemeente Hoorn, Hoorn



## Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport Rijksregioprogramma Almere, Amsterdam Markermeer (RRAAM)

In 2009 heeft het kabinet een principe besluit genomen over een westelijke ontwikkeling van Almere inclusief IJmeerverbinding. Ten behoeve van het vaststellen van een Structuurvisie wordt dit voornemen nu nader onderzocht. Ter onderbouwing van de besluitvorming wordt de procedure van milieueffectrapportage gevolgd.



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

ISBN: 978-90-421-3277-1

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

w [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

