

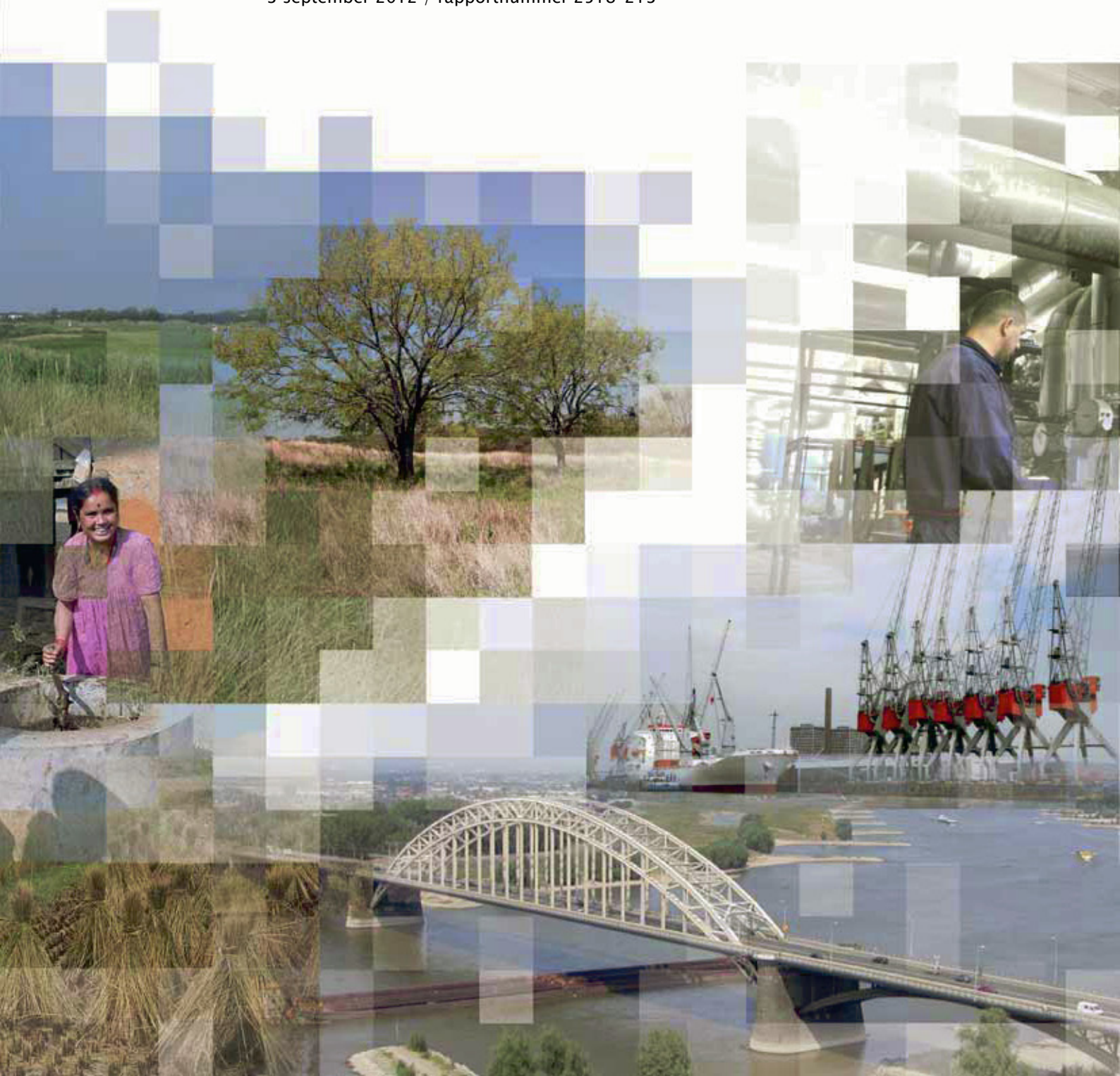


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Rijk-regioprogramma Almere, Amsterdam Markermeer (RRAAM)

Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport

3 september 2012 / rapportnummer 2518-213



1. Hoofdpunten van het advies

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;
- er komt een bijbehorende ontsluiting;
- het Natura 2000-gebied IJmeer & Markermeer wordt een toekomstbestendig ecologisch systeem (TBES).

De besluiten uit de RAAM-brief worden uitgewerkt in het “Rijk-regioprogramma Amsterdam Almere Markermeer” (RRAAM) en vastgelegd in een Rijksstructuurvisie. Daarmee wordt de fase van de MIRT-verkenning afgerond. Ter onderbouwing van de besluitvorming wordt de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) gevolgd. In de voorliggende plan-m.e.r.-procedure ligt het accent op het in beeld brengen van de gevolgen van alternatieve oplossingen voor de infrastructuur en de bijbehorende ruimtelijke spreiding van de nieuwe woningen.

Ten behoeve van de standpuntbepaling die voorafgaat aan het opstellen van de Rijksstructuurvisie brengt de Commissie voor de m.e.r.² dit tussentijdse toetsingsadvies uit.³ Later bij de formele ter visie legging van de Ontwerp-Structuurvisie en het planMER zal worden nagegaan of er aanleiding is het advies te actualiseren. De Commissie heeft bij de toetsing niet alleen het opgestelde planMER⁴, maar ook diverse andere rapporten betrokken.

- Uit het planMER blijkt dat de infrastructuuralternatieven op milieugevolgen slechter scoren dan de referentie (het bouwen van 60.000 woningen zonder extra infrastructuurle maatregelen). Het Hollandse Brugalternatief, waarin alleen in Almere zelf de openbaar vervoervoorzieningen verbeteren, scoort ook negatief, maar minder ongunstig dan de alternatieven waarin sprake is van een nieuwe brug of tunnelverbinding naar Amsterdam.
- Uit de MKBA komt naar voren dat nieuwe verbindingen van Almere naar Amsterdam onvoldoende waarde toevoegen voor gebruikers van het gebied om de investeringen op economische gronden te rechtvaardigen. Investeringen in openbaar vervoer in Almere zelf (alternatief Hollandse Brug) geven –binnen de in de MKBA gemaakte veronderstellingen inzake realisatie woningen, arbeidsplaatsen, voorzieningen en gebruik/exploitatie van openbaar vervoer– wel een positief kosten-batensaldo.
- Voor de geplande woningbouw in Almere conform de drievoudige ambitie zijn – afhankelijk van het alternatief dat wordt gekozen – belangrijke investeringen vooraf nodig, zowel in infrastructuur, als in natuur.

¹ RAAM: Rijksbesluiten Amsterdam Almere Markermeer.

² Voor de werkgroepsamenstelling, werkwijze van de Commissie en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies.

³ Het project RRAAM valt onder de **Pilot procesgericht adviseren**. Bij deze pilot heeft de Commissie voor de m.e.r. tussentijds concepten van het MER en bijbehorende stukken getoetst. Haar opmerkingen zijn in latere versies van de rapporten of aanvullende stukken grotendeels verwerkt. De Commissie heeft waardering voor het open proces van overleg en uitwisseling van kennis dat is doorlopen. In bijlage 1 staat een overzicht van de rapporten die de Commissie in de verschillende fasen heeft bestudeerd met vermelding van de datum van de versie.

⁴ MER staat voor milieueffectrapport. Een planMER is een MER dat wordt opgesteld bij een besluit over een plan.

- De Passende beoordeling geeft aan dat het voor natuur nodig zal zijn om ten minste fase 1 van het Toekomstbestendig ecologisch systeem Markermeer & IJmeer (TBES) te realiseren voorafgaand aan uitvoering van de plannen voor de woningbouw en infrastructuur. Bij bepaalde alternatieven is voorafgaand aan de planrealisatie uitvoering van fase 2 van TBES nodig. Het proces en de aanpak per fase die zal leiden tot een robuust toekomstbestendig Natura 2000-gebied IJmeer & Markermeer, zijn goed beschreven in het deelrapport “Naar een toekomstbestendig ecologisch systeem”.
- Niet alleen in het Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer zijn investeringen vooraf nodig, maar ook ten behoeve van andere Natura 2000-gebieden, zoals Oostvaardersplassen. Bij het Naardermeer vormt depositie van stikstof door wegverkeer een potentieel knelpunt dat nog moet worden opgelost.
- Veranderde marktomstandigheden op het gebied van wonen, werkgelegenheid en voorzieningen leiden tot risico's bij het terugverdienen van noodzakelijke investeringen. Het zal nodig zijn aard en omvang van de risico's goed mee te wegen in de besluitvorming.

Het oordeel van de Commissie is dat in de voorliggende stukken de **essentiële informatie aanwezig** is om het milieubelang een volwaardige rol te geven bij de bestuurlijke standpuntbepaling.

Wel wijst zij erop dat bepaalde conclusies uit de Passende beoordeling, namelijk welke maatregelen voorafgaand aan de aanleg van de woningen en infrastructuur moeten zijn genomen⁵, anders in de hoofdtekst dan in de samenvatting van de Passende beoordeling staan en daardoor ook niet goed of eenduidig in de andere rapporten. Om misverstanden te voorkomen over de noodzakelijke natuurmaatregelen bij de verschillende alternatieven, is het van belang dit ten behoeve van de standpuntbepaling te corrigeren.

Verder is in de Passende beoordeling bij de conclusies over de gevolgen voor het Natura 2000-gebied Naardermeer geen rekening gehouden met de stikstofdepositie van het extra verkeer door bouw van de nieuwe woningen in Almere. Dat is voor de keuze tussen de infrastructuuralternatieven niet essentieel, maar voor het besluit over de Structuurvisie wel. Voor het besluit over de Structuurvisie dient deze informatie derhalve nog in beeld te worden gebracht.

In het verdere advies wordt het oordeel van de Commissie verder toegelicht.

Hoofdstuk 2 van dit advies gaat nader 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 3 spitst zich toe op het oordeel over planMER en de Passende beoordeling.

⁵ Voor de Zuidelijke verbinding staat in de Passende beoordeling dat de TBES-maatregelen van fase 1 en 2 moeten zijn uitgevoerd (en gemonitord) voordat tot realisering van het wonen, de recreatie en de infrastructuur wordt overgegaan. Deze constatering komt niet terug in het planMER en de samenvatting van de Passende beoordeling waar staat dat fase 2 ook gelijktijdig kan. Bij IJmeerverbinding brug komt dezelfde inconsistentie voor.

2. Opmerkingen over het geheel aan rapporten

2.1 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. In de aan de Commissie toegezonden stukken ligt het accent sterk op woningbouw en bereikbaarheid en minder op werkgelegenheid en voorzieningen. Over voorzieningen zouden aanvullende rapporten beschikbaar zijn. Die heeft de Commissie niet kunnen beoordelen. Bij de passages in het rapport Beoordelingskader over werkgelegenheid en voorzieningen wil de Commissie de volgende kanttekeningen maken.

- Ten eerste wordt verondersteld dat woningbouw op basis van agglomeratie-effecten ook zal leiden tot aanzienlijk meer (extra) werkgelegenheid in Almere, met name door hoger opgeleiden te trekken. Het verhogen van het aandeel hoger opgeleiden in de samenstelling van de bevolking is de basis onder de positieve scores voor werkgelegenheid en daarmee een betere woon-werkbalans. Het aanbod van geschikte woningen vormt echter maar een beperkt deel van de afweging van hoger opgeleiden om zich ergens te vestigen. Omgevingskwaliteit en imago spelen daarin een grotere rol. De veronderstelling is daarmee risicovol.
- Een tweede veronderstelling is dat een betere bereikbaarheid van Almere de kans vergroot dat (inter)nationale bedrijven zich er zullen vestigen, hetgeen een positief effect heeft op de werkgelegenheid. Het is niet aangetoond dat daardoor sprake is van additionele groei in de werkgelegenheid. Naar de mening van de Commissie is het aannemelijker dat sprake zal zijn van een verschuiving binnen de Noordvleugel. Afspraken met andere gemeenten in de Noordvleugel over het aanbod van geschikte werklocaties is daarvoor een essentiële voorwaarde. Opvallend is dat deze afspraken niet in de stukken voorkomen, én dat in de stedenbouwkundige vlekkenplannen alleen in het alternatief Zuidelijk Tracé een hoogwaardig kantorenpark en een institutenpark aangeduid wordt; de andere alternatieven bieden (alleen) een kleine locatie voor een “regionale trekker”.
- Een derde veronderstelling is dat de groei van Almere ook leidt tot een hoger en kwalitatief beter voorzieningenniveau. Gesteld wordt dat “Almere nu in ieder geval duidelijk nog geen regionale functie heeft, maar dat dit kan veranderen door de Schaalsprong”. Daar wordt evenwel geen onderbouwing voor gegeven. Wel wordt aangegeven dat de verbetering van het voorzieningenniveau “expliciet gestimuleerd moet worden”. Daarmee is er eerder sprake van een opgave dan van een verwacht resultaat.

Dit betekent dat de Commissie de scores op de omvang van de werkgelegenheid en op het voorzieningenniveau onzeker acht en eerder als ‘doelen’ opvat dan als uitkomsten van effectonderzoek. Voor zover groei van werkgelegenheid en voorzieningen in Almere tot stand komt, zal dat eerder voortkomen uit verschuivingen binnen de Noordvleugel dan uit groei van activiteiten op het niveau van de Noordvleugel als geheel.

De Commissie adviseert aan te geven hoe in het vervolgproces is geborgd dat de doelen inzake Almere als “complete en evenwichtige stad” worden gerealiseerd.

2.2 Woningbouwprognose

In het rapport Houdbaarheid Woningbehoefteprognoses Noordvleugel is een toereikende kwantitatieve onderbouwing gegeven van de demografische ontwikkeling op langere termijn. Duidelijk is 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 kunnen komen, blijft evenwel ongewis, zoals ook uit de beoordeling valt op te maken.⁶ Dit heeft, zoals terecht weergegeven in de Notitie fasering, weinig invloed op de ontwikkelingen in Oosterwold 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. Zie voor de aanbeveling van de Commissie paragraaf 2.5 van dit advies.

2.3 Alternatieven infrastructuur

Vergelijking alternatieven en varianten

Voor infrastructuur zijn in het planMER de volgende alternatieven onderzocht: Hollandse Brug, IJmeerlijn (brug en tunnel) en Zuidelijk tracé. De alternatieven zijn afgezet tegen het nulalternatief. Per alternatief zijn diverse varianten uitgewerkt.

Uit het PlanMER komt naar voren dat alle alternatieven (en varianten) op milieugevolgen slechter scoren dan het nulalternatief (het bouwen van 60.000 woningen zonder extra infrastructuurle maatregelen).

Het Hollandse Brugalternatief, waarin alleen binnen Almere zelf de openbaar vervoervoorzieningen verbeteren, scoort het minst negatief vergeleken met de alternatieven waarin sprake is van een nieuwe brug of tunnelverbinding naar Amsterdam. Dat geldt met name voor de milieuaspecten geluid, natuur, landschap, klimaat en bodem. De gepresenteerde uitwerking in een groot aantal licht afwijkende varianten haalt de focus weg van deze constatering.

De Commissie adviseert de standpuntbepaling vooral te richten op de (strategische) keuze tussen de alternatieven en de mogelijke varianten pas weer later nader te beschouwen.

Meerwaarde nieuwe infrastructuur

Uit het verkeerskundig onderzoek komt naar voren dat invloed van de infrastructuurle maatregelen op de afwikkeling van het wegverkeer en op de toename van het gebruik van openbaar vervoer beperkt is, wanneer dat wordt afgemeten aan de te maken kosten. Dat geldt in het bijzonder voor de alternatieven met nieuwe verbindingen van Almere naar Amsterdam. Uit de MKBA komt naar voren dat deze onvoldoende waarde toevoegen voor gebruikers van het gebied om de investeringen op economische gronden te rechtvaardigen. Investeringen in openbaar vervoer in Almere zelf (alternatief Hollandse Brug) geven wel een positief kostenbatensaldo, uitgaande van de vooronderstellingen⁷ die in de MKBA zijn gedaan.

⁶ 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.

⁷ De MKBA wordt door de planbureaus CPB en PBL van een second option voorzien.

2.4 Toekomstbestendig ecologisch systeem IJmeer&Markermeer

Het Rapport “Naar een toekomstbestendig ecologisch systeem” (november 2011)⁸ geeft een goed beeld van de maatregelen die nodig zijn om de derde doelstelling van de drievoudige schaa sprong (het toekomstbestendig Natura 2000-gebied IJmeer & Markermeer, verder “TBES”) te realiseren. TBES heeft betrekking op maatregelen die nodig zijn om:

- de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied IJmeer & Markermeer te halen;
- de ruimtelijke ontwikkelingen binnen RRAAM mogelijk te maken;
- een toekomstbestendige natuur te realiseren die ook voor andere planologische ontwikkelingen in de regio mogelijkheden biedt (“creëren van overwaarde”).

TBES valt uiteen in 3 fasen:

- Fase 1 het keren van de neergaande trend van het systeem (luwtemaatregelen in de Hoornse Hop, pilot voor een grootschalig moeras, vispassages en visspui-beheer);
- Fase 2 het inzetten van een opgaande lijn;
- Fase 3 het versterken van de opgaande lijn tot een robuust veerkrachtig systeem is ontstaan.

Het rapport geeft inzichtelijk aan welke aanpak wordt gevolgd om tot het gewenste resultaat te komen en hoe met onzekerheden wordt omgegaan.

Uit de diverse rapporten komt duidelijk naar voren dat het vanwege de natuurwetgeving bij alle alternatieven nodig zal zijn om voorafgaand aan uitvoering van de plannen voor de woningbouw en infrastructuur ten minste fase 1 van het TBES te realiseren. In de Passende beoordeling is aangegeven dat bij de IJmeerverbinding per brug en bij alternatief Zuidelijk tracé ook realisatie vooraf van fase 2 nodig is met daarnaast mitigerende maatregelen.

Niet alleen in het Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer zijn investeringen vooraf nodig. Het geldt in ieder geval ook voor het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. Vanuit dit gegeven is de onderlinge afhankelijkheid van besluiten met bijbehorende financiële risico's een belangrijk punt van aandacht, zie ook paragraaf 2.5.

2.5 Risicobeheersing

De Conceptnotitie fasering maakt duidelijk hoe de verschillende ontwikkelingen zich tot elkaar verhouden en welke risico's⁹ spelen in verschillende situaties. Het feit dat de natuurmaatregelen zich eerst bewezen moeten hebben voordat grootschalige woningbouw mogelijk is, levert een risico in tijd en geld op. Veranderde marktomstandigheden op het gebied van wonen, werkgelegenheid en voorzieningen leiden tot extra risico's bij het terugverdienen van de noodzakelijke investeringen. Het kan ertoe leiden dat de opgave in Almere in een ander daglicht komt te staan, waardoor er opnieuw een afweging gemaakt zal moeten worden inzake de infrastructuurinvesteringen. Aard en omvang van de risico's zullen telkens meegewogen dienen te worden in de besluitvorming.

⁸ Bijlage bij de notitie Kansrijke oplossingsrichtingen.

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

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.

De Commissie onderschrijft de noodzaak zo'n spoorboekje te ontwikkelen. Zij adviseert, mede vanwege de budgettaire beperkingen die in deze tijd een belangrijke rol spelen, op elk station in het spoorboekje (keuzemoment) expliciet 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.

3. Oordeel over planMER en Passende beoordeling

3.1 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 namelijk dat (een aantal) effecten van de alternatieven en varianten kleiner lijken dan ze in werkelijkheid zullen zijn.

De gevolgen van de totale drievoudige schaalprong, dus inclusief de woningen, zijn echter op hoofdlijnen beschreven in het Rapport aanvullend effectenonderzoek RRAAM, onder verwijzing naar onder meer het planMER voor de Structuurvisie Randstad 2040. Daarnaast beschrijft de Passende beoordeling voor de Natura 2000-gebieden de gevolgen van de totale schaalprong. Dat acht de Commissie voor deze plan-m.e.r.-fase toereikend.

3.2 Integrale effectbeschrijving en doelbereik

Het planMER richt zich op de milieugevolgen van de alternatieven en varianten. De gevolgen voor de bereikbaarheid, 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. De tabel in het rapport Beoordelingskader ondervangt dit hiaat in het MER.

¹⁰ Bij wijze van voorbeeld: de aanleg van IJburg tweede fase is randvoorwaardelijk voor de aanleg van de IJmeerverbinding. Als de tweede fase van IJburg niet wordt gerealiseerd, is het reizigerspotentieel te laag en de lijn niet exploitabel. Recent heeft de gemeente Amsterdam besloten om wel te investeren in aanleg van het Centrumeiland, maar investeringen in het aanleggen van het Middeneiland te laten afhangen van het tempo waarmee bouwgrond wordt afgenomen. Zo'n besluit is van invloed op het besluitvormingsproces van RRAAM.

¹¹ Te weten een vastgesteld bestemmingsplan.

3.3 Gezondheid en luchtverontreiniging

Bij de effectbeoordeling voor lucht is in het planMER ingegaan op de laagste en hoogste optredende concentraties, alsmede op de blootstelling van groepen mensen aan bepaalde concentraties. Alle concentraties in het plangebied zijn lager dan de huidige wettelijke grenswaarden.

Een knelpunt bij het beoordelen van gezondheid in relatie tot luchtverontreiniging is dat in de (voorgeschreven) GES¹²-methodiek relatief grote klassenbreedtes worden gehanteerd namelijk van 4 tot 19 µg/m³ en 20 tot 29 µg/m³ voor zowel fijn stof als NO₂. In het deelrapport luchtkwaliteit is bij de GES-methodiek aangesloten. Binnen de gehanteerde relatief grote klassenbreedtes treden echter wel verschillen op in gezondheidseffecten.¹³ De Commissie had in haar advies over Reikwijdte en Detailniveau en bij het tussentijdse overleg over conceptversies van rapporten geadviseerd om na te gaan of er bij kleinere klassenbreedtes wel verschillen tussen de alternatieven en varianten ontstaan.

Omdat uit de contourenplotjes in de bijlage van het meest recent toegezonden deelrapport (juli 2012) blijkt dat ook bij klassebreedtes van 4 µg/m³ de verschillen tussen de alternatieven en varianten beperkt zijn, is daarmee de informatie toereikend.

3.4 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. Dat komt vooral door de nieuwe metro- en tramverbindingen. In het planMER wordt niet aangegeven of wettelijke normen worden overschreden en zo ja met welke maatregelen de knelpunten oplosbaar zijn. De Commissie is van mening dat dit op zich in de vervolgfase verder uitgewerkt kan worden. Omdat bij nieuwe metro- en tramverbindingen de geluidoverlast kan worden verminderd door toepassing van geluidarm materieel en bij de metro door met een lagere snelheid te rijden dan de aangegeven 100 km/uur, verwacht de Commissie namelijk 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.

3.5 Natuur

Het planMER geeft een correcte beoordeling van de gevolgen per alternatief en variant voor natuur. Het aspect natuur is ten aanzien van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden verder uitgewerkt in de Passende beoordeling. In paragraaf 3.7 bespreekt de Commissie haar bevindingen over dit rapport. De conclusies uit de Passende beoordeling zijn op hoofdlijnen beschreven in het MER en vormen samen met de gevolgen voor ecologische hoofdstructuur de beschrijving van de gevolgen voor de natuur.

¹² Gezondheidscreening.

¹³ Elke extra blootstelling aan fijn stof van 1 µg/m³ kan leiden tot circa 3 weken kortere levensverwachting. Een verschil in blootstelling van 15 µg/m³ scheelt dan 0,86 jaar per blootgestelde.

Toetsing aan de gevolgen voor beschermde soorten heeft in het MER nog niet plaats gevonden. De Commissie acht dat niet bezwaarlijk want in het MER en in de Passende beoordeling is veel aandacht besteed aan de gevolgen voor leefgebieden van soorten. De detailuitwerking op het niveau van soorten kan volgens de Commissie in de vervolgfase gebeuren. Een resterend aandachtspunt is dat verschillende passages over de noodzakelijke natuurmaatregelen niet (volledig) zijn afgestemd op de uitkomsten van de Passende beoordeling, zie ook paragraaf 3.7

3.6 Overige milieuaspecten

De aspecten landschap en cultuurhistorie, alsmede klimaat, bodem en water zijn, gezien het abstractieniveau van het besluit over een Structuurvisie toereikend behandeld.

3.7 Passende beoordeling

In de Passende beoordeling is veel informatie bijeengebracht. De ecologische relaties zijn inzichtelijk beschreven op een detailniveau dat past bij een complex plan op strategisch niveau.

In de Passende beoordeling zijn alle alternatieven en daarbinnen enkele varianten beoordeeld. Omdat er veel overlap zit tussen de effectbeschrijvingen per alternatief reageert de Commissie op de beschreven effecten per Natura 2000-gebied.

Gevolgen voor Natura 2000-gebied Markermeer&IJmeer

De gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen acht de Commissie op hoofdlijnen correct beschreven. Terecht is veel aandacht uitgegaan naar de watervogels voor zover dat bodemfauna-eters zijn. Het Natura 2000-gebied Markermeer&IJmeer is van grote internationale betekenis voor deze soorten watervogels. Maar hun aantallen bevinden zich onder de instandhoudingsdoelstelling¹⁴. Elke structurele ingreep met een additioneel nadelig effect kan, als dat effect niet volledig wordt opgeheven, worden beschouwd als 'significant negatief': het halen van de instandhoudingsdoelstelling komt immers verder buiten bereik¹⁵.

In de Passende beoordeling staat dat de kans op significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied Markermeer&IJmeer bij het alternatief Hollandse Brug met landtong in beginsel is uit te sluiten met de realisatie van fase 1 TBES en een aanzienlijke mitigatieopgave.¹⁶ De maatregelen moeten dan vooraf zijn gerealiseerd.

¹⁴ Tafeleend, Kuifeend, Toppereend, Brilduiker en Meerkoet; alleen de Tafeleend bevindt zich boven de doelstelling.

¹⁵ In de Passende beoordeling wordt terecht getoetst aan de systeemcondities voor driehoeksmosselen, een cruciale voedselbron voor veel bodemfauna-eters. Daarbij moet worden benadrukt dat driehoeksmosselen zelf geen deel uitmaken van de instandhoudingsdoelstellingen; een vitale mosselstand is echter voorwaardelijk voor bodemfauna-eters. Het creëren van nieuwe mosselbanken is niet altijd voldoende. De foerageercondities bepalen in hoeverre mosselen goed geëxploiteerd kunnen worden (niet dieper dan 3,5-4m, voldoende dichtheid, voldoende rust, rustgebieden in de nabijheid).

¹⁶ Passende beoordeling pagina 151.

Omdat de onzekerheden¹⁷ en de noodzakelijke monitoring expliciet zijn besproken, kan de Commissie zich in het betoog vinden. Maar als er toch sprake is van een aanzienlijke extra mitigatieopgave zou koppeling aan fase 2 (of eindbeeld TBES) een meer voor de hand liggende (en robuustere) oplossing zijn, die tevens de gewenste 'overwaarde' zou bieden voor andere nieuwe ontwikkelingen.

Overigens staat in de samenvatting van de Passende beoordeling¹⁸ dat het alternatief Hollandse Brug met landtong haalbaar is "met uitsluitend de volledige uitvoer van mitigerende maatregelen". Dat wijkt (voor fase 1 TBES) af van de formulering in de hoofdtekst en is daarvoor op zijn minst verwarrend.

De Commissie adviseert de samenvatting van de Passende beoordeling beter af te stemmen op de hoofdtekst.

Bij de basisalternatieven IJmeer met brug en Zuidelijk tracé zijn volgens de Passende beoordeling significante gevolgen alleen uit te sluiten met realisatie van fase 2 TBES en een aanzienlijke mitigatieopgave vooraf.¹⁹ Verder moet de ontwikkeling van de driehoeksmosselen worden gemonitord.²⁰ Dat alles maakt dat hier eveneens uitvoering van het complete TBES-programma (TBES eindbeeld) een te overwegen optie is.

Overigens wijkt ook bij deze alternatieven de hoofdtekst af van de samenvatting in die zin dat de hoofdtekst uitgaat van een voorafgaande uitvoering van fase 2, terwijl dat volgens de samenvatting gelijktijdig kan.

De Commissie adviseert de conclusies uit de Passende beoordeling beter te verwerken in de Samenvatting en in de andere rapporten zoals het planMER en de Notitie Fasering²¹.

Voor alle alternatieven geldt dat verstoring van watervogels door recreanten slechts deels valt te mitigeren, terwijl veel soorten zich al onder de instandhoudingsdoelstelling bevinden. Aanvullend op de besproken mitigerende maatregelen zouden afspraken met de visserijsector over visstandbeheer (spieringvisserij) doeltreffend kunnen zijn.

Gevolgen voor Natura 2000-gebied Naardermeer

In de Passende beoordeling staat dat de stikstofdepositie in het Naardermeer –vergeleken met de huidige situatie en het nulalternatief– bij alle alternatieven afneemt of gelijk blijft. Daarmee zou aantasting van natuurlijke kenmerken vanwege het voornemen zijn uit te sluiten. De Commissie kan deze conclusie niet delen.

Uit het deelrapport Stikstofdepositie blijkt namelijk dat de achtergronddepositie in 2020/2030 nog steeds hoger is dan de kritische depositiewaarde²² van het meest gevoelige habitatype in dit natuurgebied.

¹⁷ Zie onder andere pagina 146.

¹⁸ Pagina 9 en tabel 1.

¹⁹ Pagina 175 en 209.

²⁰ Bij het basisalternatief met brug speelt bovendien dat de overspanning van de brug is aangehouden als 1/3 ruimtebeslag van leefgebied van driehoeksmosselen. Leefgebied van driehoeksmosselen is geen instandhoudingsdoelstelling maar voorwaardelijk voor de doelen van bodemfauna-etende watervogels. In hoeverre het leefgebied van deze watervogelsoorten ook in deze mate wordt aangetast is onduidelijk. Mogelijk is dit een (veel te) optimistische inschatting.

²¹ Zie bijvoorbeeld pagina 14 en 36.

Elke extra depositie door nieuwe ontwikkelingen kan het halen van de instandhoudingsdoelstellingen voor dat habitatype verder buiten bereik brengen.

In een situatie waarin dus sprake kan zijn van een *verminderde afname* van stikstofdepositie moet de Passende beoordeling:

- aangeven hoe groot de depositie vanwege het voornemen is;
- aannemelijk maken dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden daardoor niet worden aangetast, eventueel op basis van bron- of effectgerichte maatregelen.

Indien dat niet aannemelijk kan worden gemaakt, moet worden aangegeven of de zogenaamde ADC-toets²³ met succes kan worden doorlopen.

In het stikstofrapport is alleen ingegaan op de effecten van de infrastructuuralternatieven en niet op de bouw van 60.000 woningen. Hoewel die woningen vanuit het perspectief van het rijk een genomen besluit zijn, is dat uitgangspunt voor de Passende beoordeling niet juist, omdat er slechts 19.000 in bestemmingsplannen zijn vastgelegd. De emissie vanwege het verkeer van de resterende 41.000 woningen had in de Passende beoordeling aan de orde moeten komen en dat is niet gedaan.²⁴ In de Passende beoordeling wordt daarvoor naar een vervolgfase verwezen.²⁵

In de fase van de standpuntbepaling heeft de Commissie dat niet als een essentiële tekortkoming beschouwd, omdat de focus nu ligt op de vergelijking van alternatieven. Daarvoor is de informatie toereikend. Bij het besluit over de Structuurvisie moeten echter de gevolgen van de stikstofdepositie vanwege de gehele drievoudige opgave voor het Natura 2000-gebied Naardermeer in de Passende beoordeling worden besproken. Ook moet aannemelijk worden gemaakt dat er oplossingen zijn voor een eventuele aantasting, wanneer die zou optreden.²⁶

De Commissie adviseert voor het besluit over de Structuurvisie de Passende beoordeling en het Rapport Stikstofdepositie op dit punt aan te vullen en aan te passen.

Gevolgen voor Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen

In de Passende beoordeling staat dat door de ruimtelijke ontwikkelingen als gevolg van RRAAM het foerageergebied van Bruine en Blauwe kiekendieven rondom de Oostvaardersplassen afneemt. Datzelfde geldt voor overwinterende ganzen die in de Oostvaarderplassen overnachten en deels daarbuiten foerageren.

²² In 2012 is de depositie (max) 1598 mol N/ha/jaar, in 2020/2030 1510 mol N/ha/jaar en de kritische depositiewaarde van blauwgraslanden is 1100 mol N/ha/jaar. Ook uit bijlage 3 van het stikstofrapport blijkt de overschrijding in de zone waar de blauwgraslanden voorkomen met een depositie 1800 tot 2200 mol N/ha/jaar in 2030.

²³ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling? inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

²⁴ Naar aanleiding van deze opmerking is tijdens de toetsing aan de Commissie nog het Rapport Toets Natuurbeschermingswet 1998 TB Schiphol-Amsterdam-Almere (20 december 2010) voorgelegd. Hierin is inderdaad rekening gehouden met de groei van Almere en de gevolgen daarvan voor het Natura 2000-gebied Naardermeer. Echter ook in dit rapport wordt niet ingegaan op de zogenoemde verminderde afname, waardoor dit rapport niet (volledig) kan voorzien in de informatieleemte die de Commissie signaleert.

²⁵ Zie pagina 225 van de Passende beoordeling.

²⁶ In dat stadium kan worden volstaan met het in beeld brengen van de gevolgen voor stikstofdepositie van het voorkeursalternatief. Beschrijving van andere alternatieven is dan niet meer nodig.

Om significante gevolgen door externe werking te voorkomen moet het foerageergebied voor kiekendieven en ganzen zodanig uitgebreid en geoptimaliseerd worden dat per saldo geen verlies optreedt.

De oppervlakte hangt af van het uiteindelijke ruimtebeslag van de woningbouw. Bij kiekendieven wordt gedacht aan vier percelen wintergraan in het geval Oostvaarderswold²⁷ niet (op tijd) wordt gerealiseerd.

In de Passende beoordeling zijn de gevolgen daarmee correct beschreven maar er zijn geen oppervlaktes voor optimalisatie genoemd. Voor de besluitvorming (kosteninschatting, risico-beoordeling) is het volgens de Commissie van belang de bandbreedte in hectares te schetsen en op kaart aan te geven.

Overige Natura 2000-gebieden

De gevolgen voor de Natura 2000-gebieden IJsselmeer, Eemmeer&Gooimeer Zuidoever en Lepelaarplassen acht de Commissie correct en navolgbaar beschreven. Ze heeft hierover geen verdere opmerkingen.

²⁷ Het plan Oostvaarderswold had 'kiekendievencompensatie' als neven doel.

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: pilot procesgericht adviseren

- Voorlopig tussentijds toetsingsadvies

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 2012 aangeleverd. De overweging bij de pilot was dat de toetsing van de Commissie dan al een rol kon spelen bij het bestuurlijke overleg over het project van 21 juni 2012. 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 moest in dit stadium dan ook als een voorlopig oordeel worden beschouwd.

- Tussentijds toetsingsadvies

Toen alle stukken compleet waren (begin juli 2012) heeft de Commissie deze bestudeerd en op 3 september 2012 een definitief tussentijds toetsingsadvies uitgebracht. Er is sprake van een tussentijds advies omdat het formele moment van toetsen eigenlijk pas is vastgelegd bij de ter visie legging van de Ontwerp-Structuurvisie. Een toetsingsadvies in die fase van de besluitvorming zou echter minder doorwerking kunnen hebben, omdat de belangrijkste keuzen dan al zijn gemaakt. Daarom is de Commissie gevraagd om al ten behoeve van de bestuurlijke standpuntbepaling een tussentijds advies uit te brengen. Later bij de ter visie legging van de Ontwerp-structuurvisie wordt 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

Bij het tussentijdse toetsingsadvies zijn van de volgende rapporten recentere versies beoordeeld:

- PlanMER RRAAM, juni 2012
- Werkdocument Passende Beoordeling RRAAM, juni 2012
- Eindrapport Beoordelingskader, 29 juni 2012
- Eindrapport Aanvullend effectenonderzoek RRAAM, effecten van de schaa sprong op woningen, voorzieningen en milieu, 29 juni 2012
- Notitie Fasering, Eindconcept, versie 1.5, 19 juli 2012
- PlanMER RRAAM Deelrapport Luchtkwaliteit, juni 2012
- PlanMER RRAAM Deelrapport Stikstofdepositie, juni 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

Tussentijds toetsingsadvies openbaar gemaakt: 3 september 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

Tussentijds toetsingsadvies over het MER Rijk-
regioprogramma Almere, Amsterdam Markermeer
(RRAAM)

ISBN: 978-90-421-3522-2



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

W www.commissiemer.nl

