

WEZENLIJKE MILIEUVERSCHILLEN VROEG IN BEELD

MILIEUEFFECTENANALYSE 'RAAM-BRIEF'

In november 2009 heeft het Kabinet een aantal principekeuzes gemaakt voor de ontwikkeling van het gebied Amsterdam – Almere – Markermeer. Die keuzes worden verder uitgewerkt in een Rijksstructuurvisie, waarvoor te zijner tijd ook een plan-MER zal verschijnen. In het vervolgtraject zal het milieubelang zodoende nog de nodige aandacht krijgen. Maar ook bij principekeuzes helemaal in het begin van een complex planvormingsproces helpt het om een helder beeld te hebben van wezenlijke verschillen tussen opties. Daartoe is een milieueffectenanalyse uitgevoerd, een 'MEA'. Hoe is dit in z'n werk gegaan? En wat voor soorten inzichten levert zo'n exercitie op?

Ewout Dönszelmann, Yvonne van Manen en Marijke Visser-Poldervaart



Rijk en regio willen de internationale concurrentiekracht en de duurzaamheid van de Noordelijke Randstad een impuls geven. In het programma Randstad Urgent zijn vijf grote projecten aangewezen die daaraan moeten bijdragen:

- schaalsprong Almere;
- verbetering openbaar vervoer tussen Schiphol, Amsterdam, Almere en Lelystad;
- verbetering van de ecologische kwaliteit van het Markermeer en het IJmeer (toekomstagenda Markermeer-IJmeer, TMIJ);
- de ontwikkeling van de luchthaven Lelystad in relatie tot de ontwikkeling van Schiphol;
- verbetering van de bereikbaarheid via de weg en het openbaar vervoer tussen Almere, 't Gooi en Utrecht.

Deze vijf projecten worden bij de uitwerking en besluitvorming in samenhang gezien. Als onderdeel van deze aanpak heeft het Kabinet inmiddels een aantal principekeuzes vastgesteld voor de ontwikkeling van het gebied tussen Amsterdam, Almere en Markermeer. Deze keuzes zijn gepresenteerd in de RAAM-brief die het Kabinet op 6 november 2009 heeft gepubliceerd. 'RAAM' staat voor 'Randstad-besluiten Amsterdam – Almere – Markermeer'. De keuzes van het Kabinet tot 2030 betreffen de bouw van 60.000 woningen in Almere, met de nadruk op een westelijke ontwikkeling van de stad, de versterking van de OV- en weginfrastructuur, het starten van een hogeschool in Almere en een sterke impuls voor de natuurontwikkeling in IJmeer en Markermeer. Een IJmeerverbinding (openbaar vervoer) tussen Almere en Amsterdam is nog onderwerp van nader onderzoek.

De RAAM-brief geeft de koers voor de na te streven ontwikkelingen aan. Daarbij heeft het Kabinet in november 2009 tevens besloten om een Rijksstructuurvisie op te stellen waarin de principekeuzes uit de RAAM-brief verder uitgewerkt en ingevuld zullen worden. In dat kader wordt een plan-MER opgesteld. Dit neemt niet weg dat ook reeds de principekeuzes in de RAAM-brief door milieuoverwegingen gevoed zijn. Bij het totstandkomen van deze brief is namelijk niet alleen een maatschappelijk platform van belangengroepen geconsulteerd en een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd, maar heeft ook een milieueffectanalyse (MEA) plaatsgevonden. Deze MEA is qua opbouw en aanpak vergelijkbaar met een plan-MER, maar heeft geen officiële status. De uitgevoerde MEA heeft een methode van werken die bedoeld is om bij complexe planvormingsprocessen al in een heel vroeg stadium de werkelijk onderscheidende milieu-informatie bij de beslissers op het netvlies te krijgen. Wellicht kan een dergelijke methode bij andere vergelijkbare planvormingsprocessen eveneens van pas komen. Daarom geven we in dit artikel een korte toelichting op de MEA zoals deze

ten behoeve van de RAAM-brief is uitgevoerd, en laten we zien welke resultaten uit zo'n exercitie naar voren komen.

Methode van werken

Beslissingen over projecten die nog een sterk zoekend karakter hebben, vragen om informatie van een voldoende hoog abstractieniveau. Dit betekent dat voor alle maatregelen uit de alternatieven een korte beschrijving is gemaakt, met daarbij de effecten (kwalitatief) die kunnen optreden. De beschrijvingen van de maatregelen bestaan uit herkenbare en onderscheiden de onderdelen uit de vijf projecten, bijvoorbeeld een brug over het IJmeer of stadsuitbreiding in de polder. De eerste beoordeling van de effecten van de maatregelen laat vervolgens zien of er een knelpunt kan optreden. Daar waar nodig zijn deze kwalitatieve beoordelingen in een later stadium gekwantificeerd.

De tweede stap beschrijft de kenmerken van de omgeving waar de maatregelen worden getroffen. Dit laat zien waar de effecten kunnen optreden en geeft al een indicatie van het type effect. De effecten zelf zijn kwalitatief weergegeven op basis van de volgende criteria: 1. kwaliteit van de leefomgeving, 2. groene omgeving (natuur en landschap) en 3. klimaat. De effecten zijn een directe verandering van de omgeving als gevolg van het treffen van de maatregelen of een meer geleidelijke verandering als gevolg van het gebruik van de maatregel. In de praktijk is er veel aandacht voor het laatste type effect (luchtverontreiniging, geluidhinder), terwijl het eerste type meer zichtbaar en tastbaar is.

Het in beeld hebben van de effecten zegt nog niets over het belang van deze effecten. Beslissers willen weten of een optredend effect zodanig is dat dit voorgenomen maatregelen zou belemmeren of zelfs onmogelijk zou maken. In die gevallen is er sprake van een 'showstopper'. Een bekend voorbeeld van een showstopper is het optreden van significant negatieve effecten in Natura 2000-gebieden. De mogelijke knelpunten zijn geïdentificeerd en diepgaander beschreven. Daarbij is aangegeven of het knelpunt groot is en of het wel of niet gemakkelijk oplosbaar is.

De op dat moment ontstane tussenresultaten speelden direct een rol in de verdere ontwikkeling van de alternatieven. Maatregelen die een groot knelpunt opleveren zijn aangepast. Met als gevolg dat de uiteindelijke keuzes uit haalbare alternatieven bestaan, die niet op voorhand al afvallen.

De volgende stap bestond uit het beoordelen van de samengestelde alternatieven. Deze beoordeling is in feite een kwalitatieve optelsom van de eerder aangegeven effecten. Een alternatief met weinig mogelijke knelpunten scoort beter dan een alternatief met meerdere knelpunten. Dit leidde tot een rangorde van de alternatieven op grond van de optredende effecten. Deze rangorde is vervolgens de input geweest voor het algemene beoordelingskader voor de besluiten in de RAAM-brief.

Vier alternatieven

In de MEA ten behoeve van de RAAM-brief zijn uiteindelijk vier ruimtelijke alternatieven samengesteld en onderling vergeleken. Elk van deze alternatieven is een specifieke stapeling van onderdelen uit de vijf Randstad Urgent-projecten. Zo variëren de snelheid waarmee de natuurontwikkeling wordt vormgegeven, de richting van de stadsuitbreiding en de aanleg van nieuwe infrastructuur. In feite vormen de vier alter-

DE AUTEURS

Ewout Dönszelmann (015-2150150, donszelmann@ce.nl) is projectleider bij CE Delft. Yvonne van Manen (manen@de-overlaat.nl) is werkzaam bij Ingenieursbureau De Overlaat. Marijke Visser-Poldervaart (marijke.visser-poldervaart@oranjewoud.nl) is werkzaam bij Oranjewoud.

Effect	Almere West	Almere Alzijdig	Almere Band	Almere Oost
Natuur	1	2	2	4
EHS, PEHS	1	2	2	4
Soortenrijkdom	1	2	2	4
Populatie- en habitatomvang	1	2	2	4
Landschap, cultuurhistorie, archeologie	1	4	2	2
Landschapsbehoud	3	4	2	1
Landschapsontwikkeling	1	3	4	2
Cultuurhistorie	2	4	1	2
Archeologie en aardkundige waarden	1	2	2	4
Klimaat	1	2	3	4
Adaptatie	1	1	1	1
Mitigatie	1	2	3	4
Leefomgevingskwaliteit	1	3	1	3
Geluid	2	2	1	1
Luchtkwaliteit	1	2	3	4
Water	1	2	2	4
Waterkwaliteit	1	2	2	4
Waterkwantiteit	1	1	1	1

Tabel 1. Rangorde van alternatieven.

natieven de hoeken van het speelveld voor de ruimtelijke ontwikkeling. Heel in het kort zijn de vier alternatieven als volgt te karakteriseren:

- Almere West: oriëntatie op een geconcentreerde stadsuitbreiding aan de westzijde, zelfs in het IJmeer, met daarbij behorende infrastructuur zoals een verbinding door het IJmeer. Daarbij een sterke impuls voor natuurontwikkeling in IJmeer en Markermeer.
- Almere Alzijdig: stadsontwikkeling in geheel Almere, met de nadruk op het centrum. Infrastructuur in alle richtingen en gefaseerde natuurontwikkeling.
- Almere Band: stadsontwikkeling in geheel Almere, met de nadruk op het centrum. Infrastructuur langs bestaande assen en oostwaarts, en gefaseerde natuurontwikkeling.

- Almere Oost: stadsontwikkeling vooral in oostelijke richting met bijbehorende infrastructuur en sterk gefaseerde natuurontwikkeling.

Uitkomsten MEA

De uitkomsten van de MEA zijn samengevat in een overzichtstabel (tabel 1) die voor de besluitvormers in een oogopslag helder maakt hoe de vier alternatieven zich onderling verhouden.

De tabel laat zien dat het alternatief Almere West het beste scoort. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat in dit alternatief de natuur in het Markermeer en het IJmeer de sterkste impuls krijgt door het tijdig en volledig uitvoeren van de natuurontwikkeling uit TMIJ (aanleg van een moeras in het Markermeer, een luwtedam bij Hoorn, vooroevers met na-

tuurontwikkeling langs de dijk in Flevoland en vispassages). Verder moet worden opgemerkt dat een variant met een brug als IJmeerverbinding een belangrijk negatief effect heeft op de waarde van de openheid van het landschap van het IJmeer en de cultuurhistorische waarde van het forteiland Pampus, dat onderdeel is van de Stelling van Amsterdam. Tegelijkertijd kan een dergelijke brug als icoon fungeren en daarmee nieuwe landschappelijke kwaliteiten toevoegen. Ook het nieuwe waterfront van Almere kan zo'n icoon worden.

De Natuurbeschermingswet verlangt bij ontwikkelingen die een mogelijk effect hebben op Natura 2000-gebieden dat de effecten op de natuur van deze ontwikkelingen in beeld worden gebracht. Dit gebeurt met een (voor-toets) passende beoordeling. Deze heeft het volgende opgeleverd. Als de sterke impuls in natuurontwikkeling (onderdeel TMIJ) functioneert en een aantal aanvullende mitigerende maatregelen uitgewerkt zijn, dan zijn ecologisch gezien significant negatieve effecten binnen Markermeer en IJmeer redelijkerwijs uit te sluiten en kan een natuurverrijking ontstaan. Voor de andere Natura 2000-gebieden aan de zuid- en oostzijde van Zuidelijk Flevoland is de planvorming nog niet concreet genoeg en ontbreken de benodigde mitigerende maatregelen om op dit moment significant negatieve effecten al te kunnen uitsluiten.

In de volgende fasen van de planvorming worden de voornemens concreter en zullen de natuurontwikkeling en de benodigde mitigerende maatregelen verder onderzocht en ingevuld worden. In passende beoordelingen bij de volgende fasen kan dit verwerkt worden. De verwachting is dat te zijner tijd geconstateerd zal worden dat significante negatieve schade, zoals bedoeld in de Natuurbeschermingswet, kan worden uitgesloten. Significante negatieve effecten van uitbreiding van de luchthaven Lelystad zijn echter met de huidige ligging van de voorgestelde vliegbanen niet uit te sluiten voor het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen.

Aandachtspunten vervolgtraject

Het inzicht dat de natuur zich met een stevige impuls kan versterken onder gelijktijdige investering in woningbouw en infrastructuur in de regio, is van groot belang voor het verdere traject. Een sterke koppeling tussen de natuurontwikkeling en de gewenste ruimtelijke impuls is noodzakelijk om ook vanuit de Natuurbeschermingswet de projecten haalbaar te houden. De keuze van het Kabinet om het geheel in een Rijksstructuurvisie op te nemen en nu al geld te reserveren en te besteden aan natuurontwikkeling in het Markermeer en het IJmeer, getuigt van de wens om de vijf projecten als een geheel te beschouwen.

De Oostvaardersplassen.



Hier ligt echter ook een groot risico. Zodra de investeringen in de natuur achterblijven, neemt de kans op significante negatieve effecten op de Natura 2000-doelstellingen voor het gebied sterk toe. Het Rijk, als coördinerend overheidsorgaan, zal geld voor de natuurontwikkeling op de begroting moeten houden en dit geld tijdig moeten inzetten, dus voordat de uitbreiding van Almere in het IJmeer en de extra infrastructuur worden aangelegd. Ook de overige betrokken partijen zullen in hun financiële planning rekening moeten houden met een voor lange tijd aangelegane verplichting. Er moeten immers ook lokale maatregelen worden getroffen.

Ten slotte

Bij het voorbereiden van plannen wordt in de regel al snel het opstellen van een plan-MER gevraagd. Dit betekent dat in een fase waarin de voorkeuren nog niet helder of nog sterk afhankelijk van verschillende beleidsmatige ontwikkelingen zijn, er al snel in een vast patroon gewerkt moet wor-

MEER INFORMATIE

- Een samenvatting van de RAAM-brief (november 2009) is te vinden op www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/09267%20RU%20RAAM-brief_internet_def_31_tcm195-266884.pdf.
- Voor de volledige rapportage 'Milieueffecten van de voorstellen in de RAAM-brief', zie www.ce.nl/publicatie/milieueffecten_van_de_voorstellen_in_de_raam-brief_/988.

den. In het proces van de RAAM-brief is gekozen om een vrijere maar net zo transparante milieueffectenanalyse toe te passen. De analyse kon, vanwege de aanpak van grof naar fijn, meebewegen met de ontwikkelingen in de planvorming en direct antwoord geven op vragen die opkwamen. Deze directe wisselwerking tussen het uitvoeren van de analyse en het ontwikkelen van de plannen voorkomt verrassingen op een later moment. Voor de beslissers is het snel duidelijk waar de kansen en grenzen van hun wensen liggen. En de opstellers van de analyse kunnen efficiënt te werk gaan, omdat niet alle details direct beschikbaar hoeven te zijn. ■

Witteveen + Bos



Witteveen+Bos
Van Twickelostraat 2
Postbus 233
7400 AE Deventer
t 0570 69 79 11
f 0570 69 73 44
i www.witteveenbos.nl

Duurzaam advies

Witteveen+Bos behoort met ruim 800 medewerkers tot de top tien van de Nederlandse ingenieursbureaus en heeft acht vestigingen in Nederland en vijf in het buitenland.

Op het gebied van ruimte en milieu werken wij aan complexe en integrale projecten. Wij staan voor gedegen, integrale adviezen met een betrouwbaar juridisch kader. Door transparant te communiceren, een proactieve houding en een brede blik komen wij samen met onze opdrachtgevers tot maatschappelijk verantwoorde oplossingen voor de vragen van de toekomst.

Specialisten

Witteveen+Bos adviseert in alle fasen van de planvorming bij gebiedsontwikkeling, droge en natte infrastructuur en installaties. Wij zijn specialisten op het gebied van het gecombineerd toepassen van milieutechnische beoordelingsmethoden zoals m.e.r. en multicriteria-analyse met sociaal-economische beoordelingsmethoden

zoals KEA en MKBA. Daarnaast maken we proceduredraaiboeken en verzorgen we het vergunningenmanagement richting uitvoering.

Integrale projecten

De aanpak en werkwijze van Witteveen+Bos zijn terug te vinden in een aantal bijzondere projecten. Voorbeelden hiervan zijn de Planstudie versterking Waddenzee-dijk Texel, de MKBA Investeren in het Nederlandse landschap, de plan-MER Structuurvisie Eindhoven, gebiedsontwikkeling Wieringerrandmeer en onze werkzaamheden in het kader van Ruimte voor de Rivier Nederrijn.

Informatie

Voor meer informatie over Witteveen+Bos en het vakgebied ruimte en milieu kunt u terecht op onze website www.witteveenbos.nl. U kunt ook contact opnemen met drs.ing. P.T.W. (Patrick) Mulder, groepsleider Planstudies en verkenningen, telefoon 020 312 55 07 of e-mail p.mulder@witteveenbos.nl.