Commissie voor de
milieueffectrapportage

PARK21, gemeente Haarlemmermeer

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

17 mei 2022 / projectnummer: 3169





35 JAAR
onafhankelijk en deskundig advies





1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Haarlemmermeer wil tussen Hoofddorp en Nieuw-Vennep een groot (stads)park van ongeveer 1000 hectare aanleggen. Er komt een gevarieerd landschap dat plaats moet bieden aan landbouw, recreatie, sport, ontspanning en aan groenvoorzieningen. Voordat de gemeenteraad van Haarlemmermeer een beslissing neemt over het nieuwe bestemmingsplan, zijn eerst alle mogelijke gevolgen voor de omgeving onderzocht. Deze zijn beschreven in het milieueffectrapport[1] (MER). Op verzoek van de gemeenteraad spreekt de Commissie zich in dit advies uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat blijkt uit het MER?

In het MER zijn twee integrale varianten onderzocht: een basisvariant en een maximale variant. Met de basisvariant worden de effecten van de zogenaamde prioritaire structuur van het park onderzocht, die af moet zijn in 2030. Met de maximale variant wordt een mogelijk eindbeeld in 2040 onderzocht. Uit het MER blijkt dat met name voor de ondergrond door beide varianten negatieve effecten zijn te verwachten, dit geldt voor bodemopbouw en -kwaliteit. Ook zal door de verkeersaantrekkende werking en door te organiseren evenementen het geluid (licht) toenemen. Uit het MER blijkt verder dat er met name positieve effecten zijn te verwachten voor de natuur, de (grond)waterkwaliteit en -kwantiteit en de klimaatbestendigheid van het gebied.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie heeft in 2017 een advies uitgebracht[2] over de scope van het MER. Sindsdien zijn er in de planontwikkeling verschillende stappen gezet en keuzes gemaakt. Daarbij is milieueffectrapportage gebruikt om het voornemen verder aan te scherpen. Onderdeel van dit proces waren zogenaamde botsproeven. Ook zijn later verschillende optimalisaties onderzocht. Dit heeft geleid tot een park waarin minder grond nodig is om terreinen op te hogen, tot een andere verdeling van de parklagen en tot een aanzienlijke verkleining van de toe te laten evenementen. Dit proces is in het MER navolgbaar beschreven.

Ondanks het zorgvuldige proces signaleert de Commissie bij haar toetsing van het MER dat op een paar punten nog **belangrijke informatie ontbreekt.** Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over PARK21. Het gaat om de volgende punten:

- Onderzoek de mogelijke effecten bij een maximaal gebruik van PARK21
- Beschrijf of de gestelde doelen worden behaald
- Onderzoek de stikstofeffecten van de bouwfase
- Onderzoek de effecten van verkeer en parkeren bij grote evenementen.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over PARK21. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

Voorlopig

[1] Milieueffectrapport PARK21 Haarlemmermeer, Antea Group, 14-01-2022.

[2] Te raadplegen via: https://commissiemer.nl/adviezen/3169.



Figuur 1. Voorlopig eindbeeld 2040 van PARK21, gelegen tussen Hoofddorp en Nieuw-Vennep. Bron: gemeente Haarlemmermeer.

Aanleiding MER

PARK21 is ongeveer 1000 hectare groot en moet plaats bieden aan landbouw, recreatie, sport, ontspanning en aan groenvoorzieningen. Een deel van dit park is reeds in een bestemmingsplan vastgelegd en al gerealiseerd. Voor de verdere ontwikkeling is een nieuw bestemmingsplan (verbrede reikwijdte) nodig. Het voornemen van de gemeente Haarlemmermeer valt volgens het Besluit milieu-effectrapportage (onder andere) in de categorie 'landinrichtingsproject' en daarom wordt een MER opgesteld.

Rol van de Commissie voor de milieueffectrapportage

De Commissie is bij wet ingesteld, onafhankelijk en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Haarlemmermeer – besluit over het bestemmingsplan voor PARK21.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3169 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door de raad van Haarlemmermeer. In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Rol van milieueffectrapportage in planproces

In de laatste jaren is, op basis van de conclusies uit het concept MER, het masterplan herijkt. De Commissie vindt dit een compliment waard. Met zogenaamde 'botsproeven' is bekeken of verschillende doelstellingen niet met elkaar botsen. Het voornemen is hierbij concreter uitgewerkt ten opzichte van de fase van de notitie reikwijdte en detailniveau in 2017. Een voorbeeld van een aanpassing is de verdeling park-, polder- en leisurelaag naar 40% park, 40% polder en 20% leisure en de beperktere ophoging van het terrein. Ook zijn minder grote evenementen toegestaan. Al met al heeft dit geleid tot een park met minder milieugevolgen.

2.2 Onderzoek effecten bij maximaal gebruik van PARK21

Het MER biedt de gemeenteraad van Haarlemmermeer inzicht in de potentiële milieueffecten van PARK21. Het bestemmingsplan beschrijft de ontwikkelingen die zijn toegelaten en schept daarmee de voorwaarden en regels waar het park aan moet voldoen. Niet alle toegestane activiteiten uit het bestemmingsplan zijn in het MER onderzocht. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het bestemmingsplan dat er zonneparken en verschillende typen bebouwing tot een hoogte van 20 meter toegestaan worden. De mogelijke effecten voor het milieu (bijvoorbeeld landschap, verkeer en parkeren) van deze en mogelijk andere toegelaten ontwikkelingen zijn in het MER echter niet onderzocht.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming, in aanvulling op het MER, na te gaan welke activiteiten het bestemmingsplan mogelijk maakt en daarvan de effecten op het milieu te onderzoeken. Doe dit door de twee onderzochte varianten voor 2030 en 2040 te verrijken met de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.

2.3 Beschrijf in MER of doelen worden gehaald

In paragraaf 3.2 van het MER zijn de ambities voor PARK21 verwoord. PARK21 wil onder meer een voorbeeldproject op het gebied van duurzaamheid zijn. Daarnaast zijn de hoofddoelstelling voor de parklaag en twee nevendoelstellingen voor respectievelijk de polderlaag en de leisurelaag beschreven. De hoofddoelstelling richt zich op de groenblauwe prioritaire structuur, een klimaatadaptief watersysteem en versterking van biodiversiteit.

In het MER wordt niet onderzocht of de doelstellingen ook daadwerkelijk worden behaald met de onderzochte varianten (doelbereik). Dat is deels het gevolg van het ontbreken van een concrete uitwerking van de doelstellingen. Zo maakt het MER niet duidelijk wat een klimaat-

adaptief en toekomstbestendig watersysteem is of wanneer de biodiversiteit 'versterkt' is (zie ook paragraaf 2.4.3 van dit advies).

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming, in aanvulling op het MER, inzichtelijk te maken in hoeverre de doelstellingen worden gehaald. Maak een overzichtelijke tabel waarin naast de milieueffecten ook wordt gepresenteerd of met de voorgestelde varianten alle doelen bereikt worden.

2.4 Natuur

2.4.1 Stikstof in bouwfase

Op 1 juli 2021 is artikel 2.9a van de Wet natuurbescherming (Wnb) in werking getreden, en tegelijk artikel 2.5 Besluit natuurbescherming. Hierin wordt bepaald dat de stikstofeffecten uit de bouwfase niet betrokken hoeven te worden bij het besluit over een natuurvergunning. Deze wetswijziging heeft geen betrekking op de inhoud van het MER.

Het MER en het stikstofonderzoek gaan echter uit van deze vrijstelling en de stikstofeffecten in de bouwfase zijn niet berekend. Weliswaar is de juridische uitvoerbaarheid binnen de Wnb verzekerd, maar daarmee zijn niet de milieueffecten en mogelijke maatregelen in beeld. Die effecten kunnen aanzienlijk zijn, zeker als Natura 2000-gebieden in de omgeving al overbelast zijn door stikstof. Doordat de tijdelijke effecten en maatregelen niet in beeld zijn, kunnen de mogelijke negatieve effecten, alternatieven en de mogelijke maatregelen niet meewegen bij het besluit over het plan. Gezien de relatief korte afstand tot stikstofgevoelig Natura 2000-gebied Kennemerland-Zuid en gelet op de mogelijke cumulatie met de aanleg-effecten van andere grote projecten op het vlak van woningbouw en infrastructuur, acht de Commissie het van belang dat de effecten van de bouwfase onderzocht zijn.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER en voorafgaand aan de besluitvorming de stikstofeffecten uit de bouwfase te berekenen. Beschrijf ook de mogelijke mitigerende (bron)maatregelen.

2.4.2 Stikstofregistratiesysteem

Stikstofuitstoot wordt zowel door de initiatieven in PARK21 zelf veroorzaakt als door het verkeer dat deze initiatieven genereren. Uit het MER blijkt dat dit zonder maatregelen leidt tot een toename van stikstofdepositie in Natura-2000 gebieden. Daarom is in het bestemmingsplan een regeling opgenomen die borgt dat de initiatieven bij elkaar opgeteld geen toename van stikstofemissies veroorzaken. Met het stikstofregistratiesysteem is verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden niet worden aangetast.

Het 'Onderzoek stikstofdepositie'[3] presenteert de te verwachten emissies. Omdat veel ontwikkelingen nog onzeker zijn, is in de berekeningen uitgegaan van een worst-case scenario. Hierbij is gesaldeerd met uit productie te nemen landbouwgrond bij de inrichting van de park- en leisurelaag. De Commissie merkt, wellicht ten overvloede, op dat in het

[3] Bijlage bij het MER: 'Onderzoek stikstofdepositie PARK21', Antea Group, 14-01-2022.

registratiesysteem niet genoeg stikstofruimte is om alle activiteiten uit het bestemmingsplan te realiseren. Hierdoor zijn wellicht minder initiatieven mogelijk dan gedacht.

2.4.3 Ambitie en doelen met betrekking tot natuurverbetering

Uit het MER blijkt de ontwikkeling van PARK21 een positief effect op de natuur heeft. In paragraaf 21.3 van het MER staan (*must have* en *nice to have*) aanbevelingen die niet los gezien kunnen worden van het halen van de ambitie voor biodiversiteit. Het MER beschrijft niet of deze aanbevelingen bij de effectbepaling een rol hebben gespeeld. De Commissie beveelt aan dit punt te verduidelijken ten behoeve van de besluitvorming.

Daarnaast constateert de Commissie, dat de 'Leidraad Groene bouwstenen' op gedegen wijze ingaat op de benodigde inrichting voor de gewenste natuurdoelen. Het voorgestelde beheer en de wijze waarop dit duurzaam plaatsvindt krijgt echter weinig aandacht. Gelet op de hoofddoelstelling voor biodiversiteit beveelt de Commissie aan om, ten behoeve van de besluitvorming, inzichtelijk te maken hoe het toekomstig beheer gaat bijdragen aan het bereiken van dit doel.

2.5 Verkeer

PARK21 krijgt verschillende functies (zoals evenementen, horeca en hotels) die een eigen verkeersaantrekkende werking hebben. Voor het bepalen van de verkeersaantrekkende werking en de parkeerbehoefte zijn kentallen gebruikt van het CROW. Deze kentallen zijn goed bruikbaar om de belasting van het verkeerssysteem en de milieueffecten van het verkeer te bepalen.

In het MER is aanvullend onderzoek gedaan naar de verkeerseffecten van een groot evenement op het hoofdverkeerssysteem. In dit onderzoek zijn een aantal aannames gedaan over parkeerlocaties voor bezoekers. Deze aannames worden in het MER niet onderbouwd. De Commissie is van mening dat een goed onderbouwde analyse nodig is om de gevolgen van een groot evenement op de omgeving (met name parkeren) inzichtelijk te maken.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER en voorafgaand aan de besluitvorming voor het evenemententerrein de afhandeling van verkeersstromen en het parkeergedrag van bezoekers te onderzoeken. Betrek hierbij andere verkeersaantrekkende activiteiten in het gebied (maatgevende representatieve bezetting). Beschrijf de impact hiervan op de parkeer-behoefte, het verkeerssysteem en de omgeving van PARK21. Betrek hierbij ook de rol van openbaar vervoer en fietsers.

2.6 Geluid

Het MER gaat in op de akoestische effecten op woningen en andere geluidgevoelige objecten. Naast de effecten van het verkeer zijn ook de geluidseffecten van het evenemententerrein berekend. Het blijkt dat de omgeving meer geluid zal ervaren, maar dat deze (met de gehanteerde uitgangspunten) binnen de wettelijke normen blijven. Uit enkele zienswijzen blijkt dat er zorgen zijn over geluidsoverlast. De Commissie benadrukt dat weliswaar onder de normen wordt gebleven, maar dit niet altijd betekent dat mensen geen hinder ervaren.

Voorlopig

PARK21 ligt onder de aanvliegroute van Schiphol. Het pieklawaai van het opstijgen en landen van vliegtuigen kan effect hebben op de gebruikswaarde van de geplande functies. De Commissie beveelt aan om het effect van het bestaande omgevingslawaai op de gebruikswaarde van de geplande functies te beschouwen.

2.7 Klimaatadaptatie en waterkwaliteit

Uit het MER blijkt dat het voornemen een positief effect heeft op het watersysteem. Met name het Verbeterd Droogmakerij Systeem (VDS) levert een positieve bijdrage aan het watersysteem en aan klimaatadaptatie. Het beeld dat uit de effectbeoordeling naar voren komt is navolgbaar beschreven.

Tegelijkertijd merkt de Commissie op dat in het MER de effecten alleen op hoofdlijnen en kwalitatief in beeld zijn gebracht. In het MER is geen kwantitatieve beoordeling opgenomen. Ook bevat het MER geen informatie over de effecten van de aanleg van het VDS op de wateraanvoer en afvoer en over de effecten van het VDS op de waterkwaliteit. Volledigheidshalve wijst de Commissie daarom op twee risico's voor de verdere planuitwerking en het doelbereik:

- Het MER stelt dat beide varianten zorgen voor voldoende waterberging in het watersysteem. Hoeveel waterberging in het gebied voldoende is, om schade door wateroverlast nu en in de toekomst te voorkomen, wordt niet duidelijk in het MER. Welk beschermingsniveau is bijvoorbeeld het uitgangspunt? Het risico bestaat dat redenerend vanuit het huidige klimaat de waterberging voldoende wordt geacht. De vraag is echter of dit ook het geval is over enkele tientallen jaren (klimaat in 2040/2050). De Commissie beveelt aan om bij de planuitwerking te anticiperen op de situatie na realisatie van het voornemen in 2040 en te beschrijven of er -gezien de voortschrijdende klimaatverandering- dan ook nog sprake is van voldoende waterberging in het watersysteem.
- De aanleg van het VDS en het daarmee verhogen van het (grond)waterpeil kan mogelijk (tijdelijke) negatieve effecten hebben op de waterkwaliteit als gevolg van het versneld uitspoelen van fosfaat in de bodem van (voormalige) landbouwpercelen. Het is op voorhand niet duidelijk hoe groot deze nalevering kan zijn en hoelang deze duurt. Gezien de toestand van de KRW-waterlichamen in het gebied en de nadere mijlpaal waarop de KRW-doelstellingen moeten worden bereikt, beveelt de Commissie aan om hier rekening mee te houden.

2.8 Monitoring en evaluatie

In paragraaf 26.3 van het MER staat het belang van het monitoren van milieueffecten van PARK21 beschreven. De Commissie onderschrijft de noodzaak hiervan, te meer omdat nog veel toekomstige ontwikkelingen in PARK21 onzeker zijn. In aanvulling op het monitoren van de milieueffecten beveelt de Commissie aan om ook te monitoren of de gestelde doelen worden behaald. Zie hiervoor ook paragraaf 2.3 van dit advies. Hiervoor kan een monitorings- en evaluatieplan worden opgesteld.

Voorlopig

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie
De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de Commissie en over haar werkwijze vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep
Bij dit project bestaat de werkgroep uit:
ir. Jan Bakker
drs. Gert Dekker
ir. Marlies Verspui
ir. Ruud Westerhof
Wouter Berendsen MSc (secretaris)
drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld
Bestemmingsplan.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?
Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke activiteiten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D.9.

Bevoegd gezag besluit
Gemeenteraad van Haarlemmermeer.

Initiatiefnemer besluit
College van Burgemeester en Wethouders.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?
De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 9 mei 2022 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?
U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer 3169 in te vullen in het zoekvak.

Voorlopig

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl