

**TOETSINGSADVIES OVER HET MILIEUEFFECTRAPPORT  
A12 UTRECHT-VEENENDAAL**

**30 JANUARI 2001**

**INHOUDSOPGAVE**

<b>1. INLEIDING.....</b>	<b>1</b>
<b>2. OORDEEL OVER HET MER.....</b>	<b>2</b>
2.1 Algemeen .....	2
2.2 Toelichting op het oordeel.....	3
2.2.1 Geohydrologie.....	3
2.2.2 Kosten-batenanalyse .....	3
2.2.3 Relatie tussen weg en spoor .....	4
2.2.4 Belevingsaspecten.....	4
2.2.5 Uitgangspunten voor het spoor .....	4
<b>3. AANBEVELINGEN VOOR DE BESLUITVORMING.....</b>	<b>5</b>
3.1 Nader geohydrologisch onderzoek .....	5
3.2 De rol van belevingsaspecten in de eindconclusies.....	5
3.3 De relatie tussen spoor en weg.....	6
3.4 Gehanteerde uitgangspunten en randvoorwaarden.....	6
3.5 Evaluatieprogramma.....	6
<b>4. DE KOSTEN-BATENANALYSE .....</b>	<b>6</b>

## 1. INLEIDING

De ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hebben het voornemen een formele besluitvormingsprocedure te doorlopen, waarin de vraag centraal staat of de capaciteit van de A12 tussen Utrecht en Veenendaal verruimd moet worden, en zo ja, hoe dat het best kan gebeuren. Ter voorbereiding op een besluit hierover wordt een trajectstudie/milieueffectrapportage uitgevoerd naar huidige en toekomstige problemen, de mogelijke oplossingen daarvoor en de effecten van die oplossingen.

Volgens pag. 8 van de startnotitie staan de twee volgende vragen centraal in het besluitvormingsproces:

1. Is het, gegeven de huidige en toekomstige ontwikkelingen op en rond de A12 tussen Utrecht en Veenendaal, noodzakelijk de capaciteit van dit weggedeelte te verruimen?
2. Zo ja, wat is de beste oplossing om een dergelijke capaciteitsverruiming te realiseren?

Initiatiefnemer voor de m.e.r.-procedure is Rijkswaterstaat Directie Utrecht. Bevoegd gezag zijn de ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Bij brief van 5 oktober 2000<sup>1</sup> heeft de minister van Verkeer en Waterstaat (als coördinerend bevoegd gezag de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over het opgestelde milieueffectrapport (MER). Het MER is op 9 oktober ter inzage gelegd<sup>2</sup>.

Het advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.<sup>3</sup> De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen<sup>4</sup>, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. In dit advies verwijst de Commissie naar een reactie wanneer deze naar haar oordeel informatie bevat over de inhoud van het MER die van belang is voor de besluitvorming en waarover zij een aanbeveling doet in het advies.

Op grond van artikel 7.26, lid 1 van de Wm toetst de Commissie:

- aan de richtlijnen van het MER<sup>5</sup>, zoals vastgesteld op 1 augustus 1997;
- op eventuele onjuistheden<sup>6</sup>;
- aan de wettelijke regels voor de inhoud van een MER<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1.

<sup>2</sup> Zie bijlage 2.

<sup>3</sup> Zie bijlage 3 voor de samenstelling van de werkgroep en andere projectgegevens.

<sup>4</sup> Zie bijlage 4 voor een lijst hiervan.

<sup>5</sup> Wm, artikel 7.23, lid 2.

<sup>6</sup> Wm, artikel 7.23, lid 2.

<sup>7</sup> Wm, artikel 7.10.

Tijdens de toetsing inventariseert de Commissie eerst of er tekortkomingen zijn in het voldoen aan de wettelijke vereisten en de richtlijnen en gaat zij na welke onderdelen van het MER in aanmerking komen voor een positieve vermelding. Vervolgens beoordeelt de Commissie de ernst van de tekortkomingen. Daarbij staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij het besluit/de besluiten over de A12 Utrecht - Veenendaal. Is dat naar haar mening niet het geval dan betreft het een *essentiële tekortkoming*. De Commissie zal dan adviseren tot een aanvulling. Overige tekortkomingen worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. Deze werkwijze impliceert dat de Commissie zich in het advies tot hoofdzaken beperkt en niet ingaat op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

## 2. OORDEEL OVER HET MER

### 2.1 Algemeen

De Commissie is van oordeel dat **de essentiële informatie in het MER aanwezig** is. Het MER geeft op bijna alle punten een zeer goede onderbouwing van de voorliggende keuze. Het ontbreken van betrouwbare verkeersprognoses voor de periode na 2010 is afdoende gepareerd met de gehanteerde capaciteitstoets en toekomstvastheidstoets. Leemten in kennis en onzekerheden zijn goed beschreven.

Hoofdnota, Aspectnota en de Gebiedsnota's zijn van zeer goede kwaliteit, met een goede keuze en verantwoording van criteria. De Gebiedsnota's gaan diep op alle aspecten in, geven een duidelijke omschrijving van de basiskwaliteit en leveren zeer goed beeldmateriaal. Ook wordt een goed overzicht van alle onderzochte alternatieven gegeven; ook die na trechtering tussentijds zijn afgevallen.

De gepresenteerde informatie is daarbij zeer toegankelijk: gevolgde gedachtengangen en gemaakte afwegingen zijn goed te volgen. De gekleurde scoretabelleten in het Hoofdrapport zijn overzichtelijk en toelichtingen zijn helder en overtuigend. Het MER bevat een goede samenvatting.

Het Hoofdrapport geeft weinig informatie over de effecten van maatregelen aan de A12 op het onderliggend wegennet. Na mondelinge toelichting en een bestudering van de achtergronddocumenten is de Commissie echter van mening, dat hierover voldoende informatie voorhanden is. Deze informatie is in een vroeg stadium gebruikt voor een voorselectie van alternatieven. Alleen de op dit punt best scorende alternatieven worden in het hoofdrapport beschreven. Omdat deze voor het onderliggend wegennet ongeveer gelijk scoren, is terecht besloten aan dit aspect in het Hoofdrapport verder niet veel aandacht te besteden.

De Commissie zet kritische kanttekeningen bij de bespreking van de te verwachten geohydrologische effecten op enkele specifieke locaties, de uitgevoerde kosten-batenanalyse, de relatie tussen weg en spoor, het hanteren van de resultaten van het belevingsonderzoek en de uitgangspunten die zijn gehanteerd voor de te verwachten ontwikkelingen bij de spoorlijn Utrecht - Arn-

hem – Duitse grens (voor zover deze een relatie met de weg hebben). Dit zijn echter geen essentiële tekortkomingen (zie verder par. 2.2 en de aanbevelingen in hst. 3 en 4 van dit advies). Ook constateert de Commissie, dat bij de formulering en vergelijking van alternatieven op enkele belangrijke onderdelen – zoals congestienorm en rijksnelheden – van andere uitgangspunten en randvoorwaarden is uitgegaan dan in vergelijkbare tracé/m.e.r.'s<sup>8</sup> (zie de aanbeveling in hst. 3 van dit advies).

## 2.2 Toelichting op het oordeel

### 2.2.1 **Geohydrologie**

Naar de mening van de Commissie zijn de bestaande geohydrologische situatie en de te verwachten effecten bij de verschillende alternatieven voor de A12 goed beschreven<sup>9</sup>. Dit echter met uitzondering van enkele 'preferente' plekken voor de grondwaterstroming. Op deze plekken is de geohydrologische situatie bijzonder complex en zijn te verwachten effecten zonder nader onderzoek moeilijk te voorspellen<sup>10</sup>. Verkeerde keuzen op deze plekken kunnen aanleiding geven tot ernstige effecten, zowel wat betreft verdroging van natuurgebieden als de stabiliteit van wegconstructies.

De ontbrekende informatie is geen essentiële tekortkoming voor de voorliggende besluitvorming, omdat deze informatie vooral nodig is voor uitvoeringsbeslissingen. Dat wil zeggen, nadat de principebeslissing over wat met de weg moet gebeuren is genomen. Er is daarmee nog genoeg tijd voor aanvullend onderzoek en het inbouwen van maatregelen om ongewenste effecten te voorkomen. (Zie verder de aanbeveling op dit punt in hoofdstuk 3 van dit advies<sup>11</sup>).

### 2.2.2 **Kosten-batenanalyse**

De resultaten van de kosten-batenanalyse zoals in het MER vermeld, moeten naar de mening van de Commissie met voorzichtigheid worden gehanteerd. Er zijn namelijk enkele kritische kanttekeningen bij te plaatsen. Onder andere gaat het hierbij om een mogelijke dubbeltelling van de kosten, onduidelijkheden bij het bepalen van de reistijdbaten en het niet meenemen van de te verwachten beheer- en onderhoudskosten en de directe effecten op de omgeving. De Commissie vindt dit geen essentiële tekortkoming, omdat dit onderdeel niet verplicht is voor het MER. Wel doet zij enkele aanbevelingen voor het in beeld brengen van kosten en baten van de alternatieven. (Zie verder hst. 4, waarin de Commissie uitgebreider ingaat op de kosten-batenanalyse).

---

<sup>8</sup> Zoals de A15 Maasvlakte – Vaanplein en de A4 De Hoek – Prins Clausplein.

<sup>9</sup> Daarbij is opvallend dat in het Hoofdrapport onjuist wordt gesteld dat de grondwaterstromen parallel aan de weg zouden lopen en dat daarom geen effecten te verwachten zouden zijn. In de achtergronddocumenten over geohydrologie wordt echter van juiste uitgangspunten uitgegaan, zodat ook de effecten goed voorspeld zijn.

<sup>10</sup> Zie bijlage 4 inspraakreactie nr. 853 van de Vogelwacht Utrecht waarin aanbevolen wordt om in het vervolproces meer aandacht te besteden aan het precieze verloop van de grondwaterstromen aan de westzijde van de Heuvelrug.

<sup>11</sup> Zie ook par. 3.4 van het toetsingsadvies van de Commissie voor het MER Spoorlijn Utrecht-Arnhem-Duitse grens, waar de Commissie dezelfde conclusie trekt over de verzamelde geohydrologische informatie. Uit te voeren onderzoek kan waar mogelijk worden geïntegreerd.

### 2.2.3

#### **Relatie tussen weg en spoor**

Op pag. 48 van het MER wordt gesteld dat “de keuze voor het benutten van het spoor niet relevant is voor de keuzes die aan de orde zijn bij de A12”. Hiervoor worden twee argumenten gegeven. Op de eerste plaats, dat het openbaar vervoer al een groot aandeel heeft in het kilometrage in het studiegebied. Op de tweede plaats, dat de HSL-Oost weinig oplossend vermogen heeft op de files, omdat ter hoogte van Bunnik slecht 2% van de Nederlandse personenauto's op de A12 de bestemming Duitsland heeft.

De Commissie vindt deze argumenten niet overtuigend:

- een hoog aandeel in de huidige situatie zegt niet zoveel over het potentiële aandeel bij verbetering van het openbaar vervoer;
- het is niet zozeer het kilometrage in het studiegebied dat relevant is, maar de vervoersstroom in het spitsuur op het traject Driebergen – Utrecht;
- het is juist dat de hogesnelheidstrein slechts een geringe bijdrage kan leveren aan de vermindering van het autoverkeer op de A12, maar de regio-treinen van randstadspoor kunnen mogelijk een grotere bijdrage leveren.

Toch vindt de Commissie dat het MER voor de besluitvorming een voldoende duidelijk beeld geeft. In alle alternatieven wordt namelijk van een sterk verbeterd openbaar vervoer en een ambitieus flankerend beleid uitgegaan. Dit zal in alle alternatieven volgens de prognoses leiden tot een flinke verschuiving in de modal split ten gunste van het openbaar vervoer. Het is daarom aannemelijk dat een verdere verschuiving van de modal split van auto naar trein niet realistisch is. Bovendien zal een eventuele extra verschuiving in de modal split naar verwachting de scores van de alternatieven ten opzichte van elkaar niet veranderen.

### 2.2.4

#### **Belevingsaspecten**

De belevingsaspecten van de mogelijke maatregelen aan de weg zijn naar de mening van de Commissie voldoende in beeld gebracht. Het is echter niet duidelijk of en hoe de resultaten van het belevingsonderzoek hebben doorgewerkt in de eindconclusies over de alternatieven. Dit wordt in het MER niet inzichtelijk gemaakt, waardoor de Commissie dit ook niet heeft kunnen toetsen. Dit is geen essentiële tekortkoming, omdat de Commissie geen aanleiding heeft te veronderstellen dat hierbij belangrijke fouten zijn gemaakt die de eindconclusies wezenlijk zouden kunnen beïnvloeden. (Zie verder de aanbeveling op dit punt in hoofdstuk 3 van dit advies).

### 2.2.5

#### **Uitgangspunten voor het spoor**

Bij het bespreken van de relatie tussen maatregelen aan de weg en voorgenomen maatregelen aan de spoorverbinding Utrecht – Arnhem – Duitse grens is als uitgangspunt gehanteerd dat alle spoorwegovergangen in de toekomst ongelijkvloers zullen zijn. De Commissie wijst er op dat het huidige voornemen over de spoorverbinding de mogelijkheid open laat, dat ongelijkvloerse kruisingen blijven gehandhaafd. Dit beïnvloedt uiteraard de resultaten van de effectvoorspellingen in het MER, bijvoorbeeld ten aanzien van de inschattingen over de doorstroming op het onderliggend wegennet en de op- en afritten vanaf de snelweg. Dit is geen essentiële tekortkoming, omdat het de hoofdconclusies over de alternatieven niet wezenlijk beïnvloedt. Wel kan het in de vervolgbesluitvorming van belang zijn voor de gedetailleerde ontwerpen van de

te treffen maatregelen (zie verder de aanbeveling op dit punt in hoofdstuk 3 van dit advies).

### **3. AANBEVELINGEN VOOR DE BESLUITVORMING**

In dit hoofdstuk geeft de Commissie aanbevelingen die naar haar mening van belang zijn voor de kwaliteit van de verdere besluitvorming.

#### **3.1 Nader geohydrologisch onderzoek**

- De Commissie beveelt aan bij 'preferente' plekken voor grondwater aanvullend onderzoek, zoals pompproeven, uit te voeren om de geohydrologische situatie gedetailleerd in kaart te brengen. Op grond hiervan kunnen de te verwachten geohydrologische effecten worden bepaald en de maatregelen die nodig zijn om ongewenste effecten te voorkomen.

Veel dekzandruggen in het plangebied markeren oudere stromingsstelsels<sup>12</sup>. Dit zijn in feite preferente plaatsen voor grondwaterstroming. Die ruggen voeden de aangrenzende laagten. Ontwatering in de ruggen, bijvoorbeeld bij aanleg van wegconstructies op een zandrug, kan leiden tot effecten die zich zeer ver hellingop- en hellingafwaarts kunnen manifesteren. Naastgelegen laagten zullen bij ontwatering kunnen lijden onder verminderde voeding. Ook kan het resultaat verzuring zijn, omdat de invloed van regenwater relatief in betekenis toeneemt.

De locatie voor uit te voeren pompproeven en waarnemingsbuizen is af te leiden uit een combinatie van de oudste topografische kaart, in combinatie met de vroegste kadastrale kaart. De vroegere stromingsstelsels, die geleid hebben tot de preferente plaatsen voor grondwaterstroming, zijn op deze kaarten goed te zien.

#### **3.2 De rol van belevingsaspecten in de eindconclusies**

- De Commissie beveelt aan bij de besluitvorming inzicht te geven in de wijze waarop de uitkomsten van het belevingsonderzoek hierbij een rol hebben gespeeld.

Uit het belevingsonderzoek zijn 'belangscores' afgeleid. Deze moeten een rol spelen bij het bepalen van het relatieve gewicht dat aan een bepaald effect moet worden gegeven in de besluitvorming. Of en hoe dit gebeurt is in het MER niet duidelijk aangegeven. Daarmee is ook de relevantie van het belevingsonderzoek voor de besluitvorming niet duidelijk.

---

<sup>12</sup> Uit recent onderzoek in dekzandgebieden is gebleken, dat bij de vorming daarvan het - schaarse - oppervlaktewater een belangrijke rol heeft gespeeld. Waar nog wat water was, bleef het meeste zand hangen. Als gevolg daarvan heeft zich op grote schaal omkering van het reliëf voorgedaan. De huidige beken liggen gewoonlijk langs de flanken van de zandruggen en de bulk van het watertransport vindt dus niet plaats door de beek, maar door de rug ernaast.

### 3.3 De relatie tussen spoor en weg

- De Commissie beveelt aan bij de besluitvorming over de A12 rekening te houden met de laatste stand van zaken in de besluitvorming over het spoor. Indien besloten zou worden gelijkvloerse kruisingen te handhaven, moet worden gezien welke consequenties dit heeft voor de voorspellingen in het MER en de te treffen maatregelen.

### 3.4 Gehanteerde uitgangspunten en randvoorwaarden

- De Commissie beveelt aan bij de besluitvorming duidelijk te onderbouwen waarom op enkele punten, zoals congestienormen en gewenste rijksnelheden, van andere uitgangspunten en randvoorwaarden is uitgegaan dan bij vergelijkbare tracé/m.e.r.-procedures zoals de A15 Maasvlakte–Vaanplein en de A4 De Hoek–Prins Clausplein.

### 3.5 Evaluatieprogramma

- De Commissie beveelt aan in het op te stellen evaluatieprogramma, naast de in het MER genoemde punten, in ieder geval ook de volgende punten op te nemen: de effectiviteit van de voorgestelde benuttingsmaatregelen, de veiligheid op de weg en de effecten van de verbetering van de A12 op het onderliggend wegennet.

## 4. DE KOSTEN-BATENANALYSE

- De Commissie beveelt aan een betere kosten-batenanalyse uit te voeren. De gepresenteerde resultaten zijn weinig bruikbaar, vanwege belangrijke leemten in kennis in de onderliggende cijfers en kritische kanttekeningen bij de wijze van berekening. Bij voorkeur zou de gepresenteerde kosten-batenanalyse moeten worden aangevuld tot een maatschappelijke kosten-batenanalyse volgens de OEEI-Leidraad<sup>13</sup>.

De Commissie is van mening dat het opnemen van een kosten-batenanalyse in het MER een belangrijke meerwaarde aan het document geeft. Het leidt tot een beter inzicht in de kosten en baten die aan het behalen van milieuvorderingen kunnen zijn verbonden. Wel plaatst de Commissie kritische kanttekeningen bij de wijze waarop de kosten-batenanalyse in het MER is uitgevoerd:

- Alternatieven worden vergeleken op twee economische criteria: 'kosten' en 'economie'. Bij 'kosten' gaat het om 'investeringskosten'; bij 'economie' gaat het om een 'kosten-batenanalyse (KBA)' waarin reistijdwinst en – wederom – kosten tegen elkaar worden afgezet. Het is niet juist kosten zowel apart en als onderdeel van de KBA op te voeren; dit leidt tot een dubbel-telling.
- Bij kosten zijn de beheer- en onderhoudskosten niet meegenomen. Dit is een belangrijke leemte in kennis.

---

<sup>13</sup> Onderzoeksprogramma Economische Effecten van Infrastructuur – 'Evaluatie van infrastructuurprojecten – Leidraad voor kosten-batenanalyse', CPB en NEI, Sdu Uitgevers, Den Haag 2000. Het kabinet heeft besloten dat een kosten-batenanalyse volgens deze leidraad moet worden uitgevoerd bij alle projecten van nationaal belang.

- De directe effecten op de omgeving zijn niet meegenomen. De KBA geeft daarmee geen inzicht in de milieukosten en -baten.
- De reistijd-baten lijken soms niet juist, en soms onduidelijk bepaald:
  - de aanname dat reistijd-baten vanaf 2010 gelijk zullen blijven is onjuist. Door het stijgen van de vervoersvraag zullen meer personen van aangebrachte verbeteringen gebruik maken. Daardoor zullen de reistijd-baten van verbeteringen stijgen;
  - het MER stelt dat investeringskosten zijn 'uitgesmeerd' over de gehele periode dat reistijd-winst wordt geboekt. Dit is onjuist: investeringskosten worden altijd gemaakt voordat opbrengsten worden gegenereerd en moeten dus niet 'uitgesmeerd' worden.
- Bij de KBA zijn de resultaten uiteindelijk vertaald in een 'kosten-batenverhouding' (figuur 6.7 in de Aspectnota). Dit leidt tot een bepaalde rangvolgorde. De Commissie wijst erop dat ook andere benaderingen bestaan. In de OEEI-leidraad wordt bijvoorbeeld een voorkeur uitgesproken voor de 'netto-contante waarde'. Deze andere methode kan tot een andere rangvolgorde leiden. Naar de mening van de Commissie is het niet uitgesloten dat op basis van de netto contante waarde de scores van het 0-max-, benuttings- en meest milieuvriendelijk alternatief veel dichterbij elkaar liggen dan in het MER vermeld.
- De Commissie constateert, dat de scores op de kosten-batenverhouding in de Aspectnota (blz. 92) anders zijn dan de scores in het Hoofdrapport (tabellen op blz. 69, 74, 80). De rangvolgorde van de alternatieven verandert hierdoor overigens niet.