

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Raaksgebied Haarlem

22 februari 2002

1154-88

ISBN 90-421-0934-3
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
2. OORDEEL OVER HET MER.....	2
3. TOELICHTING OP HET OORDEEL.....	2
3.1 Behoeftebepaling en bezoekersaantallen.....	2
3.2 Verkeersgegevens	3
3.3 Meest milieuvriendelijk alternatief.....	4
3.4 Woon- en leefmilieu.....	5
3.5 Vergelijking van alternatieven.....	7
3.6 Vorm en presentatie	7

1. INLEIDING

Rodamco, Dura en MAB hebben het voornemen een bouwprogramma met onder andere leisurevoorzieningen en een bioscoop te ontwikkelen in een gebied in de binnenstad van Haarlem. Voor het besluit over het uitwerkingsplan is een milieueffectrapport (MER) opgesteld op grond van het Besluit milieueffect-rapportage (m.e.r.) bijlage C, categorie 10.1.

Bij brief van 6 december 2001¹ heeft de gemeente Haarlem de Commissie voor de m.e.r. in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over het opgestelde MER dat op 13 december 2001 ter inzage is gelegd². Het advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.³ De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd.

Op grond van de Wet milieubeheer⁴ toetst de Commissie:

- aan de richtlijnen van het MER, zoals vastgesteld op 22 mei 2001;
- op eventuele onjuistheden;
- aan de wettelijke regels voor de inhoud van een MER.

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 over het uitwerkingsplan.

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.

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezer⁵, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. In dit advies verwijst de Commissie naar een reactie wanneer deze naar haar oordeel:

- ingaat op mogelijk essentiële tekortkomingen in het MER;
- informatie bevat over de inhoud van het MER die van belang is voor de besluitvorming en waarover zij een aanbeveling doet in het advies;
- belangrijke onjuistheden bevat die ter voorkoming van misverstanden weerlegd dienen te worden.

¹ Zie bijlage 1.

² Zie bijlage 2 voor de teksten van de advertenties van 6 en 13 december.

³ Zie bijlage 3 voor de samenstelling van de werkgroep en andere projectgegevens.

⁴ Artikel 7.26 lid 1, 7.23 lid 2 en 7.10.

⁵ Zie bijlage 4 voor een lijst hiervan.

2. OORDEEL OVER HET MER

De Commissie is van oordeel dat **de essentiële informatie in het MER ontbreekt** om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming.

Op het moment dat de m.e.r.-procedure startte, waren de plannen voor het Raaksgebied al in een vergevorderd stadium. De m.e.r. heeft daardoor weinig invloed gehad op de planontwikkeling. De m.e.r.-procedure had desondanks nog een nuttige functie kunnen vervullen, wanneer het MER voor de besluitvormers, de omwonenden en betrokkenen een helder overzicht had gegeven van de belangrijkste eerdere onderzoeken en afwegingen. Het MER schiet in die functie tekort. Veel van de informatie die in het MER had moeten staan, is wel beschikbaar in achtergrondrapporten⁶, maar staat niet in het MER en de samenvatting zelf. Hoewel deze rapporten voor een deel duidelijk, compleet en goed van kwaliteit⁷ zijn, is de informatie in het bijzonder voor verkeer deels tegenstrijdig of onvergelijkbaar en niet gesystematiseerd. Daardoor is een beoordeling over de juistheid en actualiteitswaarde niet te maken.

De meest recente plannen voor de ontsluiting van de parkeergarage staan niet in het MER. Ook is niet duidelijk welke gevolgen deze ontsluiting heeft op de verdere verkeersafwikkeling.

- Omdat de ontbrekende informatie compact gepresenteerd kan worden, adviseert de Commissie de essentiële tekortkomingen te ondervangen door een nieuwe samenvatting te maken waarin de belangrijkste en meest actuele gegevens over het project kort en overzichtelijk staan weergegeven. Hiermee kan ook tegemoet worden gekomen aan de opmerkingen die de Commissie over de samenvatting heeft, zie ook §3.6 van dit advies. Voor de procedure adviseert de Commissie het Richtsnoer aanvullingen⁸ te volgen.

3. TOELICHTING OP HET OORDEEL

3.1 Behoeftebepaling en bezoekersaantallen

De behoeftebepaling aan de geplande voorzieningen en de berekening van de bezoekersaantallen is in het MER kwantitatief op een redelijk plausibele wijze onderbouwd, al moet worden opgemerkt dat dit soort berekeningen met veel onzekerheden zijn omgeven. Het belang van deze onzekerheden wordt echter gerelativeerd omdat de behoefte aan sanering en herstructurering van het gebied een minstens zo belangrijke rol zal hebben gespeeld bij de afwegingen.

⁶ De Commissie heeft een deel van deze stukken op verzoek toegestuurd gekregen. De status ervan is vaak onduidelijk. Het gaat om concept-rapporten, notities, memo's en faxen. De Commissie heeft niet nagegaan of het openbare stukken zijn en of ze allemaal met het MER ter inzage zijn gelegd. Maar ook als dat het geval zou zijn, dan nog zou ten minste het beeld daaruit duidelijk en consistent moeten zijn.

⁷ Bijvoorbeeld inzake energie, sanering en duurzaam bouwen.

⁸ Ministerie van VROM, 10 januari 1995.

In het MER staat niet op welke uitgangspunten de omvang van de fietsenstalling is gebaseerd. Ook is onduidelijk hoe groot deze nu eigenlijk is (300 of 466) en hoeveel openbare fietsrekken op de begane grond worden aangelegd. Een raming van het gebruik daarvan en of de capaciteit voldoet, is niet te vinden. (Daarbij komt dat in het MER de modal split niet is onderbouwd. Het aandeel van de auto is op niet nader gedefinieerde ervaringscijfers van elders gebaseerd, een uitsplitsing van openbaar vervoer en langzaam verkeer wordt niet gemaakt).

3.2 Verkeersgegevens

De resultaten van de verkeersstudies zijn onvolledig weergegeven en zonder expliciete verwijzing naar achterliggend materiaal. Er is dus wel meer informatie aanwezig, maar deze is verbrokkeld opgenomen in diverse achtergrondrapporten. Deze zijn onderling niet afgestemd en deels al weer achterhaald.

De belangrijkste gegevens die in de ogen van de Commissie in het MER ten onrechte ontbreken, zijn:

- een inzichtelijke vergelijking van de voor- en nadelen van mogelijke ontsluitingsstructuren;
- kaartjes van het studiegebied met verkeersintensiteiten op de wegen in het plangebied en op de omliggende wegen voor de huidige situatie en de situatie na realisering⁹ van het plan (tijdens enkele verschillende relevante¹⁰ tijdstippen); een kwantitatieve confrontatie tussen belasting en capaciteit van wegen;
- een analyse (beschrijving met kaartmateriaal) voor het busverkeer en het fietsverkeer met een accent op knelpunten en veranderingen ten opzichte van de bestaande situatie.

De informatie over de vergelijking van alternatieve structuren voor de ontsluiting van de wijk en de ontsluiting van de parkeergarages is uiterst summier. Daardoor wordt voor de omwonenden niet overtuigend uitgelegd dat uiteindelijk de 'beste, of minste slechte' oplossing is gekozen. In het achtergrondrapport waarin onderzoek wordt gedaan naar verschillende ontsluitingstructuren, wordt bovendien de enige in het MER beschreven voorgenomen ontsluiting 'regeltechnisch onhaalbaar' genoemd¹¹. De afwegingen over een ontsluiting via de Vestestraat (uit een rapport van 19 maart 1999) staan niet in het MER.

Het is niet verwonderlijk dat na publicatie van het MER alsnog voor een andere ontsluiting van de openbare parkeergarage wordt gekozen¹². Deze ontsluiting staat niet in het MER beschreven.

⁹ Daarbij dient ook de verkeersgroei of -daling onder invloed van de autonome ontwikkeling te zijn opgenomen. Dat lijkt in het voorliggende MER niet te zijn gebeurd.

¹⁰ Bijvoorbeeld een gemiddelde avondspits, de donderdagavondspits en de zaterdagavondspits.

¹¹ Het parkeeronderzoek van Witteveen en Bos van 4 juli 2001 vermeldt over het voorkeursalternatief. "De korte afstand tussen de ingang van de parkeergarage en het kruispunt Raaksbruggen maakt echter deze variant, uit het oogpunt van verkeersveiligheid en verkeersafwikkeling, onwenselijk en (door de noodzakelijke VRI-koppeling) regeltechnisch onhaalbaar." (p17).

¹² De Commissie ontving hierover een kopie van een A4tje met een schetsje en korte toelichting dat blijkt te zijn ontleend aan een nieuwsbrief voor bewoners.

Overigens is voor geen enkele ontsluiting duidelijk in het MER beschreven wat de effecten zijn op de autoverkeersafwikkeling (intensiteiten, congestiekansen) in de omgeving en op de voorzieningen voor de fiets en het openbaar vervoer¹³.

De Commissie sluit voorts niet uit dat ook de nieuwe oplossing tot gevaarlijke situaties kan leiden met verkeer dat de Zijlvest in de verkeerde rijrichting oprijdt. De vraag waarom een ontsluiting van de parkeergarage via de Raaks geen oplossing is, wordt in het MER gesteld noch beantwoord.

Wanneer uit nader onderzoek zou blijken dat er geen goede en veilige oplossingen zijn voor een garage van deze omvang, dan kan een optie waarin de capaciteit van de garage wordt verkleind (met een aanvullend beheers-, verwijzing- en beprijzingsysteem) niet worden uitgesloten.

Doordat (ook) de afwegingen over en de effecten van de ontsluiting van de bewonersparkeergarage in het MER zelf niet aan de orde komen, worden hierover in de inspraak¹⁴ terecht vragen gesteld.

Er bestaan discrepanties in de verkeersintensiteiten tussen het MER en onderliggende rapporten.

Zo variëren de intensiteiten op de Wilhelminastraat van ruim 18900 motorvoertuigen per etmaal in het MER tot bijna 21000 mvt/etmaal in het rapport van Witteveen en Bos van 4-7-2001. De piek in het uitgaande verkeer uit de parkeergarage is volgens het MER 260 motorvoertuigen per uur en volgens Goudappel Coffeng (rapportage van 19-3-1999) 350 mvt/u. Voorts geeft het MER aan dat er geen verschil in intensiteiten is op de Zijlsingel tussen de huidige situatie en die na realisering van het initiatief, terwijl in het genoemde rapport uit 1999 juist tweederde van het uitgaande verkeer de Raaksbruggen op gaat, waarvan een belangrijk deel over het Zijlsingel zal verder rijden.

In het MER staat dat het bij topdrukke niet drukker zal worden dan bij een normale drukke situatie, omdat de parkeergelegenheid dan volledig is benut en er geen reserveparkeerruimte is. Er staat echter niet duidelijk¹⁵ hoe zoekverkeer en lange files met wachtende auto's voor de parkeergarage worden vermeden. Aangezien dit een terecht punt van zorg is van de omwonenden, is het ten minste een belangrijk punt van aandacht voor de evaluatie achteraf. Dat geldt ook voor onderzoek naar de wenselijkheid van verdergaand verkeer- en vervoersmanagement, hetgeen in het MER relatief summier is behandeld.

3.3 Meest milieuvriendelijk alternatief

In het MER is geen zelfstandig meest milieuvriendelijk alternatief beschreven. Er is volstaan met het aanduiden van maatregelen die in beschouwing zijn genomen om de milieukwaliteit van het plan te verbeteren. Dit is conform hetgeen in de richtlijnen is gevraagd.

¹³ In het MER staat bijvoorbeeld niet dat bij de voorgenomen ontsluiting de bushalte aan de Zijlvest naar het zuiden zal opschuiven en dus flink verder vanaf de bioscoop komt te liggen. Ook wordt niet vermeld dat een belangrijke fietsroute over de Raaksbruggen wordt afgesloten.

¹⁴ Zie inspraakreactie nummer 3.

¹⁵ Berekeningen hierover staan wel in de achtergrondrapporten, maar deze hebben geen betrekking op de meest recente ideeën over de gewenste ontsluiting.

Bij het bespreken van dergelijke maatregelen is echter niet ingegaan op het verzachten van de negatieve effecten voor bus- en fietsverkeer, zie voetnoot 13 van dit advies, als gevolg van de voorgenomen activiteit.

Verder is in het MER onvoldoende duidelijk gemotiveerd of het inspraakalternatief (minder sloop van historische panden), zoals genoemd in §4.2 van de richtlijnen voor het predikaat “meest milieuvriendelijk” in aanmerking had kunnen komen en als zodanig in het MER had moeten worden uitgewerkt. De belangrijkste gebruikte argumenten in het MER ten faveure van het voorkeursalternatief zijn:

- een samenhangend economisch rendabel programma;
- een evenwichtige verhouding tussen bestaande en nieuw te realiseren bebouwing;
- het concept van aansluiting op een bepaalde gekozen schaalstructuur.

Het enige milieuarargument in de beschouwing “meest effectieve sanering van een maximaal deel van de bodemverontreiniging” is niet controleerbaar uitgewerkt en toegelicht. Nergens staat op kaart in het MER¹⁶ waar in het plangebied de (zwaarste) verontreiniging is aangetroffen en welke effecten te verwachten zijn bij aanpassing of deels achterwege laten van het saneringsplan. Duidelijker had moeten worden aangegeven of een andere functietoekenning en een keuze voor meer hergebruik tot milieuvoordelen had kunnen leiden op het gebied van behoud van (historisch/architectonisch) waardevolle gebouwen en leefbaarheid (verkeersoverlast, geluid, luchtverontreiniging e.d.).

3.4 Woon- en leefmilieu

Geluid

Er wordt in het MER geen inzicht gegeven in het aantal en de ligging van de woningen waarvoor ontheffing is aangevraagd in verband met overschrijding van de voorkeurswaarde voor geluid. Ook wordt niet duidelijk hoe per straatdeel de geluidbelasting toe- of afneemt in de bestaande en de toekomstige situatie. Voor deze gegevens moeten de deels niet meer actuele achtergrondrapporten worden geraadpleegd.

Het type ventilatie van de parkeergarage en dus de geluidbelasting ervan wordt als een leemte in kennis beschouwd. In het MER had men de effecten van een paar gangbare typen kunnen doorrekenen om zo te controleren tot welke geluideffecten (orde van grootte) dat kan leiden en of dat past binnen de daarvoor van toepassing zijnde regelgeving en normering.

Het uitgangspunten om de bevoorrading van winkels buiten de nacht- en avondperiode plaats te laten vinden is ambitieus. Uit de evaluatie zal moeten blijken of dit inderdaad lukt.

Lucht

- Er is (in afwijking van de richtlijnen) niet getoetst aan de nieuwe luchtgrenswaarden.
- De gegevens voor fijn stof zijn niet doorgerekend.
- De benzeenconcentraties bij in- en uitgangen worden niet gegeven.

¹⁶ Voor informatie over de ligging van de verontreinigde grond moet men weer het Concept-Saneringsplan raadplegen.

De Commissie acht dit alles om de volgende redenen overkomelijk:

- In de achtergrondrapporten¹⁷ staat dat de berekende concentratie NO₂ zeer ruim onder de (oude) grenswaarde blijft. Verder blijven de berekende benzeenconcentraties niet alleen onder de grenswaarde maar ook ruim onder de richtwaarde.
- Voor fijn stof (PM10) wordt gesteld dat, door het niet beschikbaar zijn van rekenmodellen, er nog geen uitsluitel kan worden gegeven over eventuele overschrijdingen van de grenswaarde voor PM10. In de toelichting op het Besluit Luchtkwaliteit wordt door de Minister aangegeven dat de grenswaarde van PM10 in grote delen van Nederland wordt overschreden. De kans is dus aanwezig dat deze grenswaarde ook in het Raaks gebied wordt overschreden. In dezelfde toelichting wordt echter aangegeven dat het fijn stof probleem niet alleen regionaal kan worden opgelost. Dit probleem moet met algemene maatregelen door de landelijke overheid (VROM) worden opgelost.
- Volgens de berekeningen in de achtergrondrapporten¹⁸ komt de bijdrage aan de benzeenconcentratie bij de uitgangen van de ventilatie openingen jaargemiddeld niet boven de 0,01 µg/m³. De hoogst berekende uurwaarde blijft onder de 0,3 µg/m³. Bij een jaargemiddelde grenswaarde van 10 µg/m³ is dit een geringe bijdrage.

Dergelijke beschouwingen hadden eigenlijk in het MER moeten staan. Verder zullen de berekeningen voor de Wm-vergunning uiteindelijk toch beschikbaar moeten komen.

De insprekers¹⁹ melden dat in het MER ten onrechte staat dat de luchtverontreiniging wordt teruggedrongen door het ondergrondse parkeren. De Commissie is het met deze opmerking eens. De emissies worden door het vergroten van de parkeercapaciteit zelfs groter. Waarschijnlijk is in het MER bedoeld dat in het voorgenomen plan de luchtverontreiniging binnen het huidige Raaksgebied wordt teruggedrongen doordat het bestemmingsverkeer voor de parkeergarage aan de rand van het gebied wordt gehouden.

Externe veiligheid

De aspecten van externe veiligheid zijn in het MER afdoende²⁰ besproken, al ontbreekt een kaartje met de ligging van het LPG vulpunt.

Uitvoeringsaspecten

In het MER staat summier wat op dit moment bekend is over de uitvoering van de bodemsanering en de sloop en aanleg van de bebouwing. De Commissie is van mening dat er al meer bekend zou moeten zijn over de duur van de periode dat er bijvoorbeeld een bouwput in het plangebied ligt en de periode dat het aantal parkeerplaatsen aanmerkelijk zal zijn gereduceerd. Zij adviseert dit soort gegevens voor de bewoners beschikbaar te stellen. De grondwateronttrekking zal bij de vergunning van het Waterschap uitgebreider aan de orde (moeten) komen.

¹⁷ Ontsluiting parkeergarage Raaks, 4 juli 2001, Witteveen en Bos.

¹⁸ Benzeenberekeningen Raaks te Haarlem, 27 oktober 2000, Project research Amsterdam.

¹⁹ Reactie nummer 1.

²⁰ In de inspraak (nummer 1a waarschuwt men voor aanscherping van de normen. Volgens VROM zullen er in de toekomst inderdaad wijzigingen van de veiligheidsregelgeving kunnen optreden; doch voorlopig worden er voor LPG vulstations nog geen wijzigingen voorzien.

3.5 Vergelijking van alternatieven

In het MER wordt geen vergelijking van alternatieven gegeven. Dat hangt samen met het ontbreken van alternatieven in het MER, zie hiervoor. In het MER is echter ook niet voor de bewoners inzichtelijk gemaakt, wat er gaat veranderen in de nieuwe situatie ten opzichte van de huidige.

3.6 Vorm en presentatie

De samenvatting van het MER is niet zelfstandig leesbaar omdat daarin kaartmateriaal ontbreekt. Er ontstaat voor de lezer geen duidelijk beeld van wat de belangrijkste veranderingen en de voor- en nadelen zijn in de toekomstige situatie ten opzichte van de bestaande situatie op belangrijke items als verkeersafwikkeling, verkeersintensiteiten, kans op congestie, mate van sloop, geluidhinder, veiligheidsrisico en luchtverontreiniging. In het MER zelf staan geen duidelijke kaartjes van de huidige en toekomstige situatie naast elkaar. De kaartjes van de toekomstige situatie bevatten slechts wit, zwart en grijs-tinten waardoor de legenda niet leesbaar is. (Dat kritiekpunt geldt overigens voor alle kaartjes in de exemplaren van het MER die de Commissie ter toetsing heeft ontvangen.)

Op grond van het voorafgaande vraagt de Commissie in een nieuw op te stellen samenvatting in het bijzonder aandacht voor:

- een duidelijke bespreking van de gekozen buurtontsluiting en de ontsluiting van de garages, in het bijzonder van de openbare garage, waarbij tevens op hoofdlijnen wordt aangegeven welke alternatieven in beschouwing zijn genomen, wat de voor- en nadelen daarvan zijn en waarom het voorkeursalternatief is gekozen; ook de effecten op het verkeer van het plan ten opzichte van de huidige situatie op de direct omliggende straten zoals Gedempte Voldersgracht, Keizersstraat, Vestestraat, Zuiderstraat en Oude Zijlvest dienen te worden aangegeven;
- een systematische presentatie van de meest actuele verkeersgegevens voor de meest relevante (ontsluitings)alternatieven, waarbij de verkeersintensiteiten ook op kaart zijn aangegeven, met een kwantitatieve confrontatie van intensiteit met capaciteit en een aanduiding van de congestierisico's;
- een inzichtelijke analyse van de effecten voor fiets- en busverkeer (waaronder ligging en verlegging van fiets- en busroutes, verplaatsing van fietsenstallingen en bushaltes) waarbij ook de omvang van de fietsenstalling beter wordt onderbouwd;
- een serieuzere uitwerking en beschouwing van het bewonersalternatief, zoals genoemd in de richtlijnen;
- een duidelijke vergelijking van de totale huidige situatie en de mogelijke toekomstige situaties (inclusief het bewonersalternatief) in tabelvorm²¹, op kaart en zo mogelijk met fotomontages of aanzichttekeningen; voor de verkeersberekeningen moet expliciet (met een aparte kolom) worden ingegaan op de effecten van de autonome ontwikkeling;

²¹ Een onderbouwing van de in de tabel opgenomen waarden moet in de toelichtende tekst te vinden zijn.

- goed kaartmateriaal met een duidelijke legenda en ten minste een kaart waarop alle gebruikte namen zijn aangegeven; bij het kaartmateriaal hoort ook actuele informatie over de toekomstige geluidssituatie, afgezet tegen de huidige situatie;
- een aanduiding van de belangrijkste planning en fasering van de uitvoering.