



Commissie voor de
milieueffectrapportage

A4 Passage en Poorten & Inprikkers, MIRT Verkenning Haaglanden

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

4 september 2012 / rapportnummer 2426-147



1. Oordeel over het plan-MER

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu bereidt, in samenwerking met het Stadsgewest Haaglanden en de provincie Zuid-Holland, een Rijksstructuurvisie voor waarin de knelpunten in de bereikbaarheid van de regio Haaglanden centraal staan. De studie zoomt in op de problemen op de Rijksweg A4 bij Den Haag en de op- en afritten en toegangswegen vanaf de A4 richting de stad. Het project heeft de titel 'A4 Passage en Poorten & Inprikkers'. Ten behoeve van de Structuurvisie is een plan-MER opgesteld.

Op 14 maart 2012 heeft de Commissie voor de m.e.r. een tussentijds toetsingsadvies uitgebracht over het concept plan-MER A4 passage en poorten & inprikkers.¹ Dit tussentijds advies vormt het uitgangspunt voor de toetsing van het plan-MER. De Commissie heeft beoordeeld in hoeverre dit advies is uitgewerkt in het definitieve MER.

De Commissie concludeerde bij de tussentijdse toetsing dat het concept MER nog onvoldoende informatie bevatte voor de onderbouwing van de Rijksstructuurvisie. Zij heeft toen geadviseerd in het definitieve plan-MER de bouwstenen voor de onderbouwing van de Rijksstructuurvisie op te nemen en daarbij in te gaan op nut en noodzaak van het voornemen, de strategische alternatieven en de milieueffecten van deze alternatieven.

De Commissie concludeert dat het MER in samenhang met de Ontwerp-rijksstructuurvisie (en achtergronddocumenten²) een beter beeld geven van nut en noodzaak van het voornemen en de afweging van verschillende alternatieven, hoewel er op sommige punten nog wel onduidelijkheden zijn. Er is sprake van essentiële tekortkomingen bij de effectbeschrijvingen op diverse aspecten en het MER geeft nog onvoldoende antwoord op de vraag of de alternatieven uitvoerbaar zijn binnen de Natuurbeschermingswet 1998 en of mitigerende maatregelen, om te voldoen aan het wettelijk kader³ voor geluid, inpasbaar zijn. De informatie uit de Passende beoordeling biedt onvoldoende zekerheid over de vraag of aantasting van natuurlijke kenmerken is uit te sluiten. De effectbeschrijving voor luchtkwaliteit bevat een aantal onduidelijkheden.

De Commissie is van oordeel dat in het MER niet alle essentiële informatie voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de Rijksstructuurvisie aanwezig is.

Het MER maakt onvoldoende aannemelijk dat mitigerende maatregelen voor geluid en natuur uitvoerbaar zijn. De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER aannemelijk te maken dat maatregelen om aan wet- en regelgeving te voldoen uitvoerbaar zijn. Tevens adviseert zij in deze aanvulling in te gaan op de verschillen in effecten op luchtkwaliteit en de effecten van geluid te vertalen naar gezondheidseffecten.

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

² Zie website MIRT verkenning Haaglanden van de regio Haaglanden.

³ Voor geluid geldt de Wet geluidhinder en Swung 1. Beide vormen van wetgeving hebben rechtsgevolgen bij concrete besluiten (bestemmingsplan en tracébesluit) die in de volgende fase van het project moeten worden genomen.

Tijdens de toetsing heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de Commissie, het bevoegd gezag en de initiatiefnemer.⁴ Daar heeft de Commissie toegelicht waarom het MER naar haar oordeel op een aantal onderdelen onvolledig is. Het bevoegd gezag heeft daarop de Commissie verzocht de advisering op te schorten om de initiatiefnemers in de gelegenheid te stellen een aanvulling op het MER op te stellen.

In hoofdstuk 2 Toelichting op het oordeel, gaat de Commissie in op het ontbreken van de essentiële informatie voor de uitvoerbaarheid van het voornemen binnen het wettelijk kader van natuur en geluid. Daarnaast gaat zij in op de gesignaleerde verschillen in de uitkomsten voor luchtkwaliteit en het ontbreken van de beschrijving van de effecten van geluid op gezondheid. In hoofdstuk 3 Onderbouwing nut en noodzaak en alternatieven, gaat de Commissie in op de strategische afweging van (milieu-)belangen, de onderbouwing van het nut en de noodzaak en de afweging van alternatieven die ten grondslag heeft gelegen aan de keuze voor de uitbreiding van de infrastructuur.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Inleiding

Het te nemen besluit is één voorkeursalternatief dat zal landen in de Rijksstructuurvisie. Dit voorkeursalternatief zal vervolgens nader worden uitgewerkt in een projectbesluit. De effectbeschrijving in het plan-MER moet onder andere aannemelijk maken dat het voorkeursbesluit uitvoerbaar is binnen wet- en regelgeving. Gedetailleerd onderzoek naar de inpassing zal op het project-MER niveau plaatsvinden in een volgende fase.

De Commissie constateert dat de (milieu)effectbeschrijving in het plan-MER onvoldoende is voor het meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming in de huidige besluitvormingsfase, de Rijksstructuurvisie. Voor natuur en geluid worden negatieve effecten gesignaleerd, maar het MER maakt niet aannemelijk of de alternatieven, eventueel na uitwerking van mitigerende maatregelen, uitvoerbaar zijn binnen wet- en regelgeving. Een dergelijk inzicht is op dit (detail)niveau van besluitvorming noodzakelijk, omdat er zicht moet zijn op de uitvoerbaarheid van het voorkeursalternatief in de vervolgfase.

Voor luchtkwaliteit wordt in het MER geconstateerd dat de alternatieven niet of nauwelijks onderscheidend zijn. De Commissie is van mening dat deze conclusie onvoldoende is onderbouwd, omdat zij vraagtekens plaatst bij effectbeschrijving die is uitgevoerd.

In de volgende paragrafen worden de tekortkomingen in de effectbeschrijvingen geluid en natuur nader toegelicht en geeft de Commissie advies hoe dit verder uit te werken in een aanvulling op het MER.

⁴ Dit gesprek heeft plaatsgevonden op 4 juli 2012.

2.2 Geluid

Wettelijk kader

Het reconstructiebegrip uit de Wet geluidhinder wordt in het plan-MER niet genoemd.⁵ Voor gemeentelijke en provinciale wegen is dit wettelijke beoordelingskader relevant. Toetsing aan de wettelijke bepalingen is niet uitgevoerd. Dat zou namelijk betekenen dat de heersende geluidbelasting (één jaar voor reconstructie) zou moeten worden bepaald. De heersende geluidbelasting is in het plan-MER niet bepaald.

Nu SWUNG 1 voor rijkswegen per 1 juli 2012 in werking is getreden geldt als toetsingskader de huidige (= situatie 2008) geluidbelasting als norm, maar dan vastgelegd als Geluidsproductie plafond (GPP). Voor de omvang van de te treffen maatregelen kan dit gevolgen hebben, het plan-MER gaat hier nu niet op in.

Ondanks dat in een plan-MER voor de keuze tussen alternatieven de te treffen geluidreducerende maatregelen nog niet in detail uitgewerkt hoeven te zijn, is inzicht in de haalbaarheid van wettelijke grenswaarden en normen in dit stadium wel noodzakelijk.

De Commissie adviseert in een aanvulling voor geluid te onderbouwen dat voldaan kan worden aan de wettelijke grenswaarden en normen. Geef globaal aan welke (mitigerende) maatregelen kunnen worden ingezet om dit te bewerkstelligen.
Gedetailleerd onderzoek kan in een vervolgfase na het plan-MER worden uitgewerkt.

Regionaal/lokaal beleid

In het MER ontbreekt een toetsing aan lokale/regionale doelstellingen voor geluid. In het plan-MER wordt weliswaar geconstateerd dat het beleid van de gemeente Den Haag niet toestaat dat het aantal gehinderden door geluid toeneemt⁶, maar met deze informatie wordt in het MER verder niets gedaan. De aanliggende gemeenten, Leidschendam -Voorburg en Rijswijk streven zelfs naar een afname van het huidige aantal (ernstig) gehinderden (zie p. 71 van het plan-MER).

Het plan-MER concludeert dat voor beide alternatieven het aantal geluidgehinderden toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie.⁷ De Commissie constateert daarmee dat dit effect in strijd is met het beleidsuitgangspunt van de gemeente Den Haag en de aanliggende gemeenten.

In het plan-MER wordt opgemerkt dat met mitigerende maatregelen alle geluidstoenames kunnen worden weggenomen. Daarmee wordt in algemene zin voldaan aan de beleidsuitgangspunten om de hinder niet te laten toenemen. De Commissie constateert echter dat het MER onvoldoende aannemelijk maakt dat de maatregelen haalbaar zijn. Deze informatie is wel nodig om de uitvoerbaarheid van de alternatieven te kunnen beoordelen.

⁵ Er is sprake van reconstructie van een weg en daarmee de verplichting tot het onderzoeken en in principe treffen van geluidreducerende maatregelen, indien de geluidbelasting in het toekomstig maatgevende jaar ten gevolge van wijzigingen op of aan een aanwezige weg – zonder het treffen van maatregelen – met 2 dB of meer wordt verhoogd ten opzichte van de heersende waarde of een eerder vastgestelde hogere waarde.

⁶ p.78 effectbeschrijving geluid

⁷ Daarbij komt dat het beleid (sept. 2010) uitgaat van de huidige situatie. Er kan worden aangenomen dat de referentiesituatie al leidt tot een toename van het aantal (ernstig) gehinderden. Zie hiervoor ook plan-MER HNM.

De Commissie adviseert ten behoeve van de besluitvorming over de Rijksstructuurvisie:

- een toetsing aan de lokaal/regionale doelstellingen voor geluid uit te werken;
- inzicht te geven in de haalbaarheid van de mitigerende maatregelen waarmee negatieve effecten kunnen worden beperkt en regionale en lokale gebiedsdoelen kunnen worden behaald (gemeentelijk beleid).

2.3 Gezondheid

In het R&D advies is gevraagd om bij grote veranderingen van de geluidsbelasting, de consequenties voor de volksgezondheid kwantitatief in beeld te brengen met bestaande dosis-effectrelaties. Het plan-MER geeft wel het aantallen woningen in geluidsklassen en in de gezondheidseffectscreening (GES) wordt wel de blootstelling, maar worden niet de gezondheidseffecten beschreven. De Commissie acht niet uitgesloten dat de alternatieven daarmee anders beoordeeld worden dan bij de beoordeling enkel op basis van het aantal blootgestelden in geluidsklassen.

De Commissie adviseert in een aanvulling de aantallen ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden uit te rekenen en de effecten van geluid te vertalen naar gezondheidseffecten op basis van bestaande dosis-effectrelaties.

De Commissie adviseert de effecten van de alternatieven te berekenen zonder toepassing van mitigerende maatregelen, omdat deze maatregelen nog onduidelijk en onzeker zijn.

Toets deze informatie aan de Haagse beleidsdoelstelling om het aantal gehinderden niet te laten toenemen en geef aan wat nodig is om aan deze doelstellingen te voldoen.

2.4 Luchtkwaliteit

In het plan-MER is de luchtkwaliteit berekend op een aantal discrete punten langs de verschillende wegen en de uitkomsten zijn gepresenteerd in verschillen ten opzichte van de referentiesituatie. Op basis van deze informatie wordt geconcludeerd dat de alternatieven onderling en ten opzichte van de referentie nauwelijks onderscheidend zijn.

De Commissie plaatst vraagtekens bij de uitkomsten van het luchtkwaliteitsonderzoek die in het MER worden gepresenteerd (zie onder andere de staafdiagrammen op p. 89 (NO₂) en p. 90 (PM₁₀)). Als voorbeeld worden de volgende verschillen benoemd:

- wegvak 12 (Prinses Beatrixlaan): Alternatief 2: toename van NO₂ met 0,1 ug/m³, afname fijn stof 0,1 ug/m³. Enerzijds zou voor beide stoffen een toename verwacht mogen worden, anderzijds zou de verwachte toename groter moeten zijn dan 0,1 voor NO₂. Er is immers sprake van een significante toename van de verkeersintensiteit (van 41.585 naar 62.825 d.w.z. een toename van ca 50 %; zie tabel 21).
- wegvak 13 (Erasmusweg): beide alternatieven leiden tot een toename van zowel NO₂ als PM₁₀, de verkeersintensiteit blijft echter vrijwel gelijk.
- wegvak 17 (Lozerlaan): alternatief 1 leidt tot een toename van NO₂, maar niet voor fijn stof. Alternatief 2 leidt tot een toename van NO₂, maar tot een afname van fijn stof.

Daarnaast vindt de Commissie het opmerkelijk dat de situatie voor luchtkwaliteit niet of nauwelijks wijzigt terwijl voor geluid de situatie ten opzichte van de referentiesituatie verslechtert. Mogelijk dat het oplossen van de congestie verklaart dat de verkeerstoename voor geluid wel een verslechtering oplevert en voor luchtkwaliteit nauwelijks. De Commissie mist een verklaring over de oorzaak van dit verschil.

De Commissie adviseert in een aanvulling in te gaan op de geconstateerde verschillen in de luchtkwaliteitsberekeningen.

Geef een verklaring voor het gegeven dat de verkeerstoename wel een negatief effect heeft voor geluid, maar voor luchtkwaliteit niet of nauwelijks.

Verder gedetailleerd onderzoek kan in een vervolgfase na het plan-MER worden uitgewerkt.

2.5 Natura 2000

De Passende beoordeling is opgenomen in het MER. Op hoofdlijnen is de informatie hierin goed uitgewerkt. Geconcludeerd wordt dat aannemelijk is dat met maatregelen (in het kader van het beheerplan) in combinatie met de mogelijkheden tot verevening en de inzet van het PAS de eventuele resterende effecten van de planbijdrage teniet kunnen worden gedaan. De Commissie kan deze conclusie echter niet ondersteunen. In de tekst van de Passende beoordeling en met name ook de slotbeschouwing (5.6), klinkt ook bij initiatiefnemers onzekerheid door over de haalbaarheid van deze conclusie.

De Passende beoordeling beschrijft een aantal maatregelen waarmee significante effecten kunnen worden voorkomen. De inzet van deze maatregelen is echter niet gewaarborgd en met onzekerheden omgeven. De Commissie gaat daar in deze paragraaf verder op in en onderscheidt daarbij twee onderwerpen, stikstofdepositie en verstoring.

Stikstofdepositie

De Commissie concludeert dat de stappen van de Natuurbeschermingswet 1998 (de zogenoemde habitattoets) die in het plan-MER zijn doorlopen niet aansluiten bij het detailniveau waarop de alternatieven zijn uitgewerkt. De Commissie acht dit een risicovolle benadering, omdat bij de gedetailleerde alternatieven en varianten alle 'speelruimte' is verdwenen. In deze fase zou meer zekerheid moeten worden gegeven over de effectiviteit van mitigerende maatregelen voor de stikstofdepositie.

De Commissie plaatst de volgende kanttekeningen bij de wijze waarop de effecten van de stikstofdepositie, en de mitigatie daarvan in het plan-MER zijn beschreven:

- Beoordeling effecten; In de passende beoordeling wordt een buffer van 3 kilometer rondom de geselecteerde wegvakken gelegd. Buiten deze buffer van 3 kilometer worden alle mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden uitgesloten. De Commissie constateert dat een onderbouwing van deze buffer van 3 kilometer ontbreekt en op basis van ervaringen in andere projecten kan deze buffer niet zonder meer worden gehanteerd. Beargumenteed wordt dat een relatief kleine verhoging van de depositie ten opzichte van de achtergronddepositie valt te verwaarlozen ten opzichte van de reeds bestaande overschrijding. Daarna wordt gesteld dat een verder verslechtering niet is uit te sluiten. En bij een ander gebied zijn kleine verhogingen weer wel als significant aangemerkt. De

Commissie merkt op dat de Passende beoordeling op dit punt niet consistent is. In de Passende beoordeling moet met zekerheid worden aangetoond dat het habitatype geen schade ondervindt van een toename van depositie.

- Referentiejaar; het gehanteerde referentiejaar is niet duidelijk onderbouwd. In relatie tot de effecten op natuur wordt er gesproken over 2030, terwijl het project naar verwachting eerder zal worden opgeleverd. Mede gezien de neerwaartse trend in de achtergrondbelasting voor stikstof, ontstaat hiermee mogelijk een onderschatting van de effecten. Daarnaast adviseert de Commissie om ook het huidige aandeel van het verkeer in de depositie in het plangebied te beschrijven en af te zetten tegen de toekomstige depositie bij uitvoering van het voornemen.
- Saldering; bij saldering moet in eerste instantie de toe- en afname van stikstofdepositie per oppervlakte habitatype per Natura 2000-gebied inzichtelijk zijn. Daarbij moet ook de kwaliteitsverandering worden beoordeeld. Het kan zijn dat als er per saldo geen depositietoename plaatsvindt er wel sprake is van verslechtering. Bijvoorbeeld door vermindering van depositie op één locatie die geen feitelijke verbetering van de kwaliteit van het habitatype oplevert (gemeten in soortensamenstelling) en een toename op een andere locatie die wel een verslechtering oplevert.
- Maatregelen; onduidelijk is of maatregelen mogelijk zijn en of zij bijdragen aan het verminderen of opheffen van de effecten. De maatregelen zijn slechts benoemd, maar niet in die mate uitgewerkt en beoordeeld dat aannemelijk wordt gemaakt dat ze de geconstateerde effecten voldoende mitigeren. Bovendien wordt in de huidige formulering de suggestie gewekt dat de in het kader van het beheerplan Natura 2000 en de PAS te nemen maatregelen voldoende zijn om ook de effecten van het voornemen te mitigeren. Maak daarom voldoende duidelijk dat mitigerende maatregelen weliswaar genomen worden binnen de in het beheerplan en de PAS voorgestelde oplossingsrichtingen, maar wel additioneel zijn én vallen onder de verantwoording van de initiatiefnemer.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER inzicht te geven in de effecten van stikstofdepositie en daarbij:

- De gehanteerde buffer van 3 kilometer waarbinnen effecten worden beschreven te verantwoorden door te onderbouwen dat daarbuiten geen effecten optreden;
- uit te gaan van een referentiejaar dat overeenkomt met het jaar van de ingebruikname van het project.
- De effecten te beschrijven ten opzichte van de huidige situatie en de autonome ontwikkeling.

Werk projectspecifieke en concrete mitigerende maatregelen uit en onderbouw de effecten daarvan zodanig dat daarmee de zekerheid ontstaat dat aantasting van natuurlijke kenmerken is uit te sluiten.

Verstoring door effecten van geluid, licht en barrièrewerking.

In het MER wordt geconstateerd dat verstoring door licht, geluid en barrièrewerking geen significant negatieve effecten op de Natura 2000-gebieden heeft. De Commissie is het niet eens met deze conclusie en merkt op dat verslechtering mogelijk significant is ten opzichte van de huidige situatie. Het betreft hier in ieder geval de verstoring van de Meervleermuis, een soort die zeer lichtverstoringgevoelig is en waarvoor behoud als instandhoudingsdoelstelling geldt. In het MER is onvoldoende aannemelijk gemaakt dat deze soort niet voorkomt

binnen de invloedssfeer van het voornemen. Het MER bevat geen gebiedsdekkende (bronnen)inventarisatie van beschermde soorten, waardoor de opmerking dat de Meervleermuis niet is waargenomen niet kan worden geverifieerd.

De Commissie concludeert dat aantasting van de natuurlijke kenmerken niet is uit te sluiten als gevolg van de effecten van licht en mogelijk ook geluid en barrièrewerking (naast de al eerder genoemde effecten van stikstofdepositie).

De Commissie adviseert in een aanvulling te onderbouwen dat aantasting van de natuurlijke kenmerken is uit te sluiten, eventueel na het treffen van mitigerende maatregelen.

Effecten op beschermde soorten

De beschrijving van de beschermde soorten is beperkt tot het gebied van de A4-passage. De Commissie acht dit onvoldoende, omdat ook elders ingrepen gaan plaatsvinden. Het MER geeft aan dat 'soorten niet zijn waargenomen', het blijft echter onduidelijk of dit komt doordat de gegevens niet zijn verzameld of dat aannemelijk is dat ze in werkelijkheid niet voorkomen. Naar oordeel van de Commissie is de verzameling van gegevens voor verbetering vatbaar. In de lijst met vogels komen vrij exotische soorten voor waarvan niet is aangegeven of ze broeden of toevallig zijn overgevlogen. Soorten die je daarentegen wel zou verwachten zijn niet gesignaleerd.

Langs de A4 komen leefgebieden van vleermuizen voor, die mogelijk worden aangetast. Voor vleermuizen geldt een extra zware toets, omdat ze via de Habitatrictlijn worden beschermd in de Flora & Fauna-wet. Dat betekent onder andere dat er geen ontheffing kan worden verleend voor ruimtelijke inrichting. Het MER (en de Passende beoordeling) gaan hier niet op in. Mitigatie van effecten wordt doorgeschoven naar de planuitwerking, maar er wordt onvoldoende aangetoond dat die maatregelen voldoende effectief en uitvoerbaar zijn.

De Commissie adviseert de beschermde soorten in het plangebied correct te beschrijven en aan te geven welke effecten het voornemen op deze soorten heeft. Beschrijf maatregelen in het MER waarmee negatieve effecten kunnen worden voorkomen.

2.6 Conclusie over inpassing van de A4 en poorten & inprikkers

Waar het voorgaande vooral betrekking heeft op gebreken in de operationele inpassing binnen wet- en regelgeving constateert de Commissie ook dat op het (meer strategische) beleidsniveau er sprake is van gebrekkige (of niet transparant gemaakte) afstemming. De Commissie constateert dat in het plan-MER nauwelijks de link wordt gelegd met gemeentelijke plannen en beleidsdocumenten. Deze documenten bevatten veel relevante beleids- en milieuinformatie die een directe relatie hebben met de MIRT-verkenning Haaglanden. In de Haagse Nota Mobiliteit (HNM) wordt bijvoorbeeld gekozen voor sluiting van de 'Ring' en de gemeenteraad heeft bij het vaststellen van de HNM een motie aangenomen om sterker in te zetten op onder andere regionaal openbaar vervoer. Op het lokale niveau ontbreekt de link met plannen en projecten die momenteel worden uitgewerkt zoals de Beatrixlaan. In combinatie met het ontbreken van de essentiële informatie over natuur en milieueffecten signaleert de Commissie dat dit een risico kan vormen bij de verdere uitwerking van met name de Poor-

ten & inprickers van dit project. Voor de bereikbaarheid van de regio Haaglanden kunnen de Poorten & inprickers niet los worden gezien van de A4 passage.

3. Onderbouwing, nut en noodzaak en strategische alternatieven

Inleiding

De opmerkingen in het verdere advies hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen. De Commissie gaat in dit hoofdstuk in op een aantal onderwerpen die zij in de tussentijdse toets van het concept MER ook heeft behandeld.

Plan-proces MIRT Verkenning Haaglanden

Het oorspronkelijke idee van de initiatiefnemers was om de resultaten van de verkenning voor de weginfrastructuur en het OV samen te brengen in een Masterplan. Dit Masterplan moest de basis vormen voor de bestuurlijke voorkeursbesluiten voor OV en weginfrastructuur in onderlinge samenhang en afstemming.

De Commissie constateert dat het Masterplan niet is opgesteld. In de Ontwerp-rijksstructuurvisie wordt aangegeven dat in 2011 op bestuurlijk niveau is besloten voorlopig geen prioriteit te geven aan de uitwerking van het OV vraagstuk Centrale Zone⁸ in Den Haag. Dit project is in de tijd naar achteren geschoven, omdat de initiatiefnemers constateren dat de vastgoedontwikkeling en de groei van de werkgelegenheid in de centrale zone achterblijft bij eerdere verwachtingen. De prioriteit wordt gelegd bij het investeren in de grootschalige weginfrastructurele projecten. Hiermee is expliciet gemaakt waarom met de nu voorliggende Ontwerp-rijksstructuurvisie wordt ingezoomd op het vraagstuk voor de weginfrastructuur.

Hoewel niet expliciet benoemd als onderdeel van de MIRT verkenning constateerde de Commissie dat ook het versterken van het stadsgewestelijk fietsnetwerk en andere maatregelen om de bereikbaarheid te verbeteren (b.v. parkeren op afstand) een rol kunnen spelen. Voor deze onderwerpen concludeert de Commissie dat deze niet verder zijn uitgewerkt (zie ook toelichting op alternatieven en Ladder van Verdaas). Deze oplossingsrichtingen komen ook niet terug in de lijst van prioritaire vraagstukken.

Gebiedsvisie en gebiedsagenda

Het MER gaat in op de vier ruimtelijk-economische gebiedsambities van Haaglanden. Deze vier ambities zijn nader uitgewerkt en vertaald naar economische kerngebieden in Haaglanden. Als randvoorwaarde voor de ruimtelijke-economische ontwikkeling wordt gesteld dat de regio goed bereikbaar moet zijn via een robuust netwerk. Een goede kwaliteit van woon- en leefomgeving geldt eveneens als randvoorwaarde.

De Commissie constateert dat in de Ontwerp-rijksstructuurvisie de ruimtelijke-economische gebiedsambities voor Haaglanden zijn uitgewerkt. Dit leidt tot een integrale groslijst gebiedsagenda voor Zuidvleugel/Zuid-Holland (p.18 Ontwerp-rijksstructuurvisie). De gebieds-

⁸ Notitie Openbaar Vervoer, MIRT Verkenning Haaglanden Infrastructuur en Ruimte 2020 – 2040, versie 5 juli 2010. Deze studie is parallel aan de studie naar de A4 passage gestart.

ambities worden ingezet om de prioriteit van de vijftien bereikbaarheidsvraagstukken te bepalen. Daarbij worden vier scenario's ingezet om de robuustheid van de keuzes te bepalen.

De Commissie concludeert dat de prioritering van de bereikbaarheidsvraagstukken helder is beschreven. Wel geldt dat die vrijwel geheel is gebaseerd op een extrapolatie in de toekomst van huidige bereikbaarheidsproblemen. De gebiedsvisie geeft beperkt inzicht in de opgaven voor ruimtelijke kwaliteit, leefomgevingskwaliteit, recreatie en landschap in de regio Haaglanden. Een afweging van deze (milieu)belangen wordt niet expliciet betrokken bij de definitie van de bereikbaarheidsvraagstukken. Dat is een gemiste kans omdat de (eerder genoemde) randvoorwaarde van een goede woon- en leefomgeving nergens concreet wordt gemaakt. Uit het MER blijkt dat de woon- en leefomgeving mede door deze benadering verder onder druk komt te staan met de realisatie van het voornemen (zie ook hoofdstuk 2 van dit toetsingsadvies).

Verkenning alternatieven (Ladder van Verdaas)

In het MER worden de stappen van de 'Ladder van Verdaas' beknopt beschreven. De Commissie constateert dat ten opzichte van het concept-MER hier geen nieuwe informatie is toegevoegd. Alleen huidige maatregelen, als onderdeel van de autonome ontwikkelingen, worden beschreven in deze analyse.

De Commissie concludeert dat de uitgevoerde analyse geen inzicht geeft in verdergaande keuzes op het gebied van ruimtelijke ordening, parkeerbeleid, mobiliteitsmanagement en het verbeteren en benutten van OV- en fietsnet. In achterliggende documenten worden de maatregelen wel op hun onderlinge samenhang en bijdrage aan de gebieds- en mobiliteitsdoelen getoetst.

De Commissie is het eens met de conclusie uit de analyse dat maatregelen zoals de aanpassing van de bestaande of aanleg van nieuwe infrastructuur een significant probleemoplossend effect heeft voor de congestieproblematiek op de A4 passage. De analyses op basis van het NRM en het regionale verkeersmodel, waarin de huidige situatie en autonome ontwikkelingen op gelijke wijze zijn verwerkt, geven hiervoor voldoende informatie.

Actueel inzicht ruimtelijke ontwikkelingen

In het plan-MER wordt uitgegaan het doortrekken in de toekomst van het ruimtelijke beleid met 80% nieuwbouw en herbouw in bestaand gebouwd gebied. De Commissie constateert echter dat door de financiële en economische crisis ruimtelijke ontwikkelingen zijn vertraagd of uitgesteld.⁹ Hierop wordt niet ingegaan in het plan-MER. Daardoor wordt niet duidelijk of de aannames reëel zijn, alsook of veronderstelde ruimtelijke projecten daadwerkelijk door zullen gaan en wat de effecten van het eventueel niet doorgaan kunnen zijn op mobiliteit en milieu. Het ontbreken van inzicht in de aangekondigde (concept-)structuurvisie van de gemeente Den Haag, waarin het nieuwe ruimtelijk beleid wordt uitgewerkt, is daarbij een gemis als het gaat om inzicht in de ruimtelijke ontwikkelingen en daaruit voortvloeiende mobiliteitsontwikkeling.¹⁰

⁹ O.a. de ontwikkeling van Nieuw Binckhorst in Den Haag en zie ook het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. over het plan-MER van de Haagse Nota Mobiliteit

¹⁰ De gemeente Den Haag heeft aangegeven dat zij voornemens is een nieuwe Structuurvisie op te stellen die de Structuurvisie Den Haag Wereldstad aan Zee (2005) zal vervangen.

De mogelijkheid dat de economie minder hard groeit, komt wel tot uitdrukking in de relatief lage baten-kostenverhoudingen bij lage groei scenario's. Maar dit werkt niet door in de veronderstelde ruimtelijke ontwikkelingen.

Onderbouwing nut en noodzaak aanpassing

Op basis van het plan-MER, de Ontwerp-rijksstructuurvisie en de achtergrondstudies naar verkeer¹¹ kan de Commissie de conclusie, dat aanpassing van de bestaande infrastructuur of aanleg van nieuwe infrastructuur een plausibele oplossing is voor de verbetering van de bereikbaarheid in de regio rond Den Haag bevestigen.

Uit de analyses voor OV blijkt dat het effect op de bereikbaarheid niet zo groot is als aanpassing van de weginfrastructuur. De ervaring leert dat in stedelijke gebieden vooral effect wordt bereikt in de combinatie van verbetering van OV-aanbod met financiële prikkels die het gebruik van de auto onaantrekkelijk maken. De Commissie constateert dat voor deze laatste maatregel expliciet niet is gekozen in het huidige verkeers- en vervoersbeleid (en in het licht van het rijksbeleid op dit punt).

De keuze om op korte termijn prioriteit te geven aan de doorstroming op de A4 passage is dus wel plausibel, indien uit wordt gegaan van een blijvende groei van het verkeer (referentie). De Commissie wijst er wel op dat uit de baten-kosten cijfers uit het MER blijkt dat bij een laag economisch groeiscenario de noodzaak van de infrastructuraanpassing niet evident is. Bij een laag groeiscenario is de baten-kosten-verhouding veel slechter (0,3 en 0,2) dan bij hoge groei. De Commissie constateert dat deze uitkomsten niet doorwerken in de (bestuurlijke) conclusies van de ontwerp-structuurvisie.¹²

Keuzeprocess alternatieven

De Commissie plaatst de kanttekening dat de samenstelling van de twee kansrijke alternatieven vanuit de alternatieven/bouwstenen uit zeef 2 lastig navolgbaar is. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk waarom de sluiting van de (internationale) Ring afvalt. Dit is in de Haagse Nota Mobiliteit één van de belangrijkste opgaven en deze route is met name bedoeld voor de ontsluiting van de Centrale Zone en de Internationale Zone (recht en veiligheid) en daarmee van belang voor één van de vier gebiedsambities.

¹¹ Verkeerskundige analyse NRM West 2011, A4 Passage en Poorten & Inprikkers. mei 2012.

Verkeerskundige analyse met het Haaglandenmodel, A4 Passage en Poorten & Inprikkers. mei 2012

¹² De Commissie merkt op dat in de effectvergelijkingstabel (p. 61 Ontwerp-structuurvisie) abusievelijk over kostenbatensaldo wordt gesproken, waar de tekst over baten-kostensaldi spreekt.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Ministerie van Infrastructuur en Milieu; Provincie Zuid-Holland; Stadsgebied Haaglanden.

Bevoegd gezag: Minister van Infrastructuur en Milieu

Besluit: vaststellen van een Rijksstructuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorieën C 1.2, C 1.3
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: Onderzoek naar de oplossingsrichtingen voor de vraagstukken bij de A4 Passage en de Poorten & Inprikkers bij Den Haag.

Bijzonderheden:

Bij een tussentijdse toets van het concept plan-MER concludeerde de Commissie dat nog niet alle essentiële informatie aanwezig was. Het concept plan-MER gaf onvoldoende inzicht in de:

1. strategische afweging van (milieu-)belangen die moet plaatsvinden in de Rijksstructuurvisie op basis van een gebiedsvisie en mobiliteitsvisie voor de regio Haaglanden;
2. onderbouwing van de nut en noodzaak van het voornemen om de weginfrastructuur van de A4 Passage en poorten & inprikkers uit te breiden;
3. afweging van alternatieven die ten grondslag heeft gelegen aan de keuze voor de uitbreiding van de infrastructuur;
4. uitvoerbaarheid van het voornemen binnen het wettelijk kader van natuur, geluid en luchtkwaliteit;
5. verschillen tussen de alternatieven voor de leefomgeving. Ondanks het feit dat uit het concept plan-MER slechts beperkte verschillen tussen de uitgewerkte infrastructuuralternatieven naar voren komen, treden er volgens de Commissie in werkelijkheid aanzienlijke verschillen op. Voor de keuze tussen alternatieven is het relevant deze verschillen in beeld te brengen.

Procedurele gegevens:

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 25 mei 2010

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 10 september 2010

aanvraag tussentijds toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 5 januari 2012

tussentijds toetsingsadvies uitgebracht: 14 maart 2012

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 23 mei 2012

ter inzage legging MER: 24 mei 2012 tot en met 4 juli 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 22 mei 2012

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 4 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:

prof. dr. ir. R.E.C.M. van der Heijden

ir. J.A. Huizer

drs. R. Meeuwsen (werkgroepsecretaris)

M.A.J. van der Tas (voorzitter)

dr. M.J.F. van Pelt

dr. F. Woudenberg

drs. R.J.M. Kleijberg

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Plan-MER A4 Passage en Poorten & Inprikkers, mei 2012
- Ontwerp-Rijksstructuurvisie A4 Passage en Poorten & Inprikkers, mei 2012

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.

**Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
A4 Passage en Poorten & Inprikkers, MIRT Verkenning
Haaglanden**