



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Arnhem

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

11 april 2012 / rapportnummer 2605-60



1. Oordeel over het MER

De gemeente Arnhem wil de huidige uit 2000 daterende Structuurvisie actualiseren. In de nieuwe Structuurvisie gericht op 2020 (met een doorkijk naar 2040) legt de gemeente haar koers en ambities vast voor de ruimtelijke ontwikkeling van haar grondgebied. Ter onderbouwing van het besluit van de gemeenteraad over de Structuurvisie is een (plan)MER opgesteld.

De Commissie¹ constateert dat in het MER niet navolgbaar is of én hoe het ambitieuze programma om de autonome groei van de automobiliteit te beperken, doorwerkt in de effectbeschrijving. Het MER suggereert op meerdere plaatsen dat in de effectbepaling uitgegaan is van realisatie van dit mobiliteitsbeperkende programma. Omdat de haalbaarheid en effectiviteit van dit programma naar de mening van de Commissie erg onzeker is, zou daarmee een te optimistisch beeld gegeven zijn van de milieusituatie in 2020.

Echter, desgevraagd heeft de gemeente tussentijds mondeling aangegeven dat in de effectbeschrijving géén rekening is gehouden met het programma om de automobiliteit te beperken. Het MER zou in dat geval op meerdere punten een worst case geven van de effecten. Door deze onduidelijkheid in de effectbeschrijving gerelateerd aan verkeer ontbreekt naar de mening van de Commissie essentiële informatie voor het besluit over de Structuurvisie en is een verduidelijking vereist alvorens het besluit genomen wordt.

Daarnaast mist de Commissie in het MER een gevoeligheidsanalyse over de mogelijke gevolgen van de toename van het goederenvervoer over spoor². Als gevolg van de plannen van het rijk om meer goederenvervoer te laten lopen via de lijn Elst-Arnhem-Zutphen kan deze toename aanzienlijk zijn met grote gevolgen voor het woon- en leefmilieu. Uit een gevoeligheidsanalyse kan blijken dat programmaonderdelen in de Structuurvisie die dicht bij het spoor zijn voorzien, niet of moeilijk realiseerbaar zijn.

De Commissie concludeert dat in het MER essentiële informatie ontbreekt over de effecten van toename van vervoersbewegingen over weg en spoor en hun effecten. Zij adviseert hierover aanvullende informatie te verstrekken voorafgaand aan het besluit over de Structuurvisie.

Bovenstaande laat onverlet dat de Commissie veel waardering heeft voor de manier waarop in het MER aandacht is gegeven aan de hitteproblematiek. Daarnaast geeft het MER een goed beeld van de wijze waarop de beoogde groenstructuur in Arnhem ecologische winst kan opleveren, gebruik makend van de specifieke kwaliteiten van deelgebieden.

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 Op basis van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS Goederenrouting Oost-Nederland).

Om de informatie uit het MER daadwerkelijk (mede) sturend te kunnen laten zijn voor de verdere planuitwerking, geeft de Commissie in overweging om de uitvoeringsstrategie te concretiseren.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Verkeer en vervoer

2.1.1 Verkeer en vervoer over weg

Het MER concludeert dat de voorziene ruimtelijke ontwikkelingen in de Structuurvisie een zeer beperkte invloed zullen hebben op de intensiteiten in het wegverkeer ten opzichte van de referentiesituatie. Deze conclusie acht de Commissie plausibel.

Echter, onduidelijk is op welke wijze de autonome groei van de automobilititeit in de effectbeschrijving is meegewogen.

In de Structuurvisie wordt uitgegaan van een autonome groei van de automobilititeit met 20% tot 2020 en een verdere groei daarna van nog eens 10–15%. De ambitie is om met het programma van de Structuurvisie de groei te beperken tot 10% door inzet op extra OV, fietsstimulering en sterke regulering van het autoverkeer (parkeerbeleid, dynamisch verkeersmanagement en mobiliteitsmanagement).

Deze halvering van de groei in de automobilititeit is naar de mening van de Commissie te optimistisch ingeschat. Er is daarvoor een grote inspanning nodig en vergelijkbare maatregelen hebben in het verleden een beperkt effect gehad. De Verkenningennota Bereikbaarheid³ spreekt van een te leveren grote inspanning en uit het rapport blijkt zelfs dat er sprake is van een trendmatige afname van OV- en fietsgebruik en een toename van het autogebruik. Uit de Verkenningennota blijkt ook een relatief ongunstige modal split voor de aandelen OV en fiets in vergelijking tot vergelijkbare stedelijke gebieden. Een bescheidener reductie van de groei in autoverplaatsingen tot 15% is waarschijnlijk reëler. Bij een meer reële inschatting moet rekening gehouden worden met de specifieke kenmerken van de mobiliteit zoals de grote bijdrage van externe verplaatsingen aan de autonome groei en het aanmerkelijk hogere aandeel autoverkeer in de verplaatsingen in het zuidelijke deel ten opzichte van het noordelijke deel.

In het MER wordt op meerdere plaatsen (o.a. pagina 143 en pagina 148) aangegeven dat er in de situatie 2020 rekening gehouden is met het mobiliteitsprogramma uit de structuurvisie. Op basis daarvan is de logische conclusie dat ook in de beschrijving van de milieueffecten van het programma in de Structuurvisie het maatregelenpakket om automobilititeit te beperken is meegenomen. Gegeven de naar de mening van de Commissie te optimistische inschat-

³ Verkenningennota Bereikbaarheid, Achtergrond bij de Verkeersagenda en de Structuurvisie, november 2010, Gemeente Arnhem en Goudappel Coffeng.

ting van de ontwikkeling van de automobilititeit zou dit betekenen dat ook de milieueffecten te optimistisch zijn weergegeven.

Desgevraagd heeft de gemeente echter mondeling aangegeven dat in het MER bij de kwantitatieve berekening van de verkeersgerelateerde effecten géén rekening is gehouden met de positieve effecten van het mobiliteitsprogramma. De milieueffecten zoals beschreven in het MER zijn volgens de gemeente gekoppeld aan de situatie met een groei in automobilititeit van 20% tot 2020 en nog eens 10–15% daarna. Het MER geeft daarmee volgens de gemeente juist een pessimistisch beeld /worst case situatie in plaats van een te optimistisch beeld.

Duidelijkheid op bovenstaand punt is essentiële informatie voor de besluitvorming omdat een groot deel van de milieueffecten direct gerelateerd is aan de intensiteit van het wegverkeer.

De Commissie adviseert derhalve met aanvullende informatie op het MER duidelijkheid te geven over de wijze waarop het programma om automobilititeit te beperken wel of niet heeft doorgewerkt in de effectbeschrijving zoals in het MER gegeven.

Zij vraagt daarbij aandacht voor het volgende punt. Effectuering van de meeste onderdelen van het mobiliteitsprogramma zal kunnen leiden tot milieuwinst. Echter aandacht dient geschonken te worden aan onderdelen van het mobiliteitsprogramma die weliswaar positief scoren op mobiliteit maar negatief op andere milieuaspecten. Voorbeeld daarvan is de realisatie van nieuwe fietsverbindingen. Zo kan de fietsverbinding tussen noord en zuid bij bepaalde tracékeuzen leiden tot meer verstoring van natuur in de uiterwaarden.

De Commissie constateert dat niet duidelijk is op welke wijze het programma om de automobilititeit te beperken is meegenomen in de effectbeschrijving. Zij acht dit essentiële informatie voor een besluit over de Structuurvisie en adviseert hierover aanvullende informatie te geven voordat het besluit genomen wordt.

2.1.2 Vervoer over spoor

In de effectscores is geen rekening gehouden met een mogelijke aanzienlijke uitbreiding van het goederenvervoer over spoor als gevolg van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) Goederenrouting Oost–Nederland. De Structuurvisie stelt hierover dat een mogelijke toename van het aantal goederentreinen door Arnhem ongewenst is. In het MER wordt om die reden geen informatie gegeven over mogelijke consequenties.

Dit neemt niet weg dat er een reële kans is dat het goederenvervoer gaat toenemen. Deze toename kan door milieueffecten op het vlak van externe veiligheid, geluid en trillingen directe consequenties hebben voor de realiseerbaarheid van programmaonderdelen in de directe nabijheid van het spoor. Ook indirect zijn er mogelijk consequenties voor de programmering en prioritering van het gehele programma. Het onderzoek naar de milieueffecten van het PHS-programma zal de consequenties voor het programma van de Structuurvisie Arnhem niet in beeld brengen; dat zal dus in het kader van de Structuurvisie moeten gebeuren.

Een gevoeligheidsanalyse naar de mogelijke consequenties voor het Structuurvisie programma is daarmee essentiële informatie voor het besluit over de Structuurvisie. De goederentreinen zullen leiden tot een toename van de externe veiligheidsrisico's en van de geluidbelasting. Of deze effecten voldoende of doelmatig te mitigeren zijn, is nu niet duidelijk. De Commissie schat overigens in dat voelbare trillingen in nieuw te bouwen woningen te mitigeren zijn door trillingreducerende maatregelen in de fundatie te treffen. Informatie over mogelijke milieueffecten is niet alleen voor de Structuurvisie gewenst maar kan ook nuttig zijn voor de discussie met het rijk over de realiseerbaarheid c.q. wenselijkheid van extra goederenvervoer over het traject Elst–Arnhem–Zutphen.

De Commissie is van oordeel dat informatie over de mogelijke consequenties van meer goederenvervoer over het spoor essentiële informatie is voor een keuze over het te realiseren programma in de Structuurvisie. Zij adviseert om in een aanvulling op het MER deze informatie in de vorm van een gevoeligheidsanalyse alsnog te geven.

2.2 Energie en klimaatadaptatie

Voor concrete informatie over de mogelijke effecten van aanpassingen in de energievoorziening verwijzen het MER en de Structuurvisie naar de gemeentelijke strategievisie energie, die in voorbereiding is en de daarop aansluitende Structuurvisie-uitwerking duurzame energie. Het MER geeft wel informatie over waterberging en de hitteproblematiek.

Hitteproblematiek

De Commissie heeft grote waardering voor de uitwerking in het MER van het thema Hitte als onderdeel van klimaatadaptatie. Met een goed kaartbeeld wordt zeer inzichtelijk gemaakt bij welke programma onderdelen van de Structuurvisie hitte een knelpunt kan zijn en in welke mate. Ook geeft het MER een doorkijk naar te treffen maatregelen per programmaonderdeel.

Windenergie

Een ingrijpende ruimtelijke ontwikkeling in de komende jaren is de mogelijke plaatsing van/locatiekeuze voor windmolens. De keuze tussen de drie zoeklocaties uit de provinciale omgevingsvisie wordt echter niet nu gemaakt maar in de nadere uitwerking. De Commissie adviseert om bij het besluit over de structuurvisie toe te lichten of en in hoeverre de zoeklocaties voor windmolens strijdig zijn met de nu in de structuurvisie voorziene ontwikkelingen.

Koude /Warmte opslag

De Structuurvisie geeft ordeningsprincipes voor Koude–Warme Opslag (KWO). Op kaart worden locaties aangegeven waar de bodem geschikt is voor respectievelijk gesloten en open KWO-systemen. Bij deze locatiebepaling zijn de geschiktheid van de bodem en enkele milieuaspecten leidend geweest. Het MER geeft nog geen volledige informatie over mogelijke milieueffecten, zoals over de effecten op verandering van temperatuur van het grondwater. De Commissie adviseert om hier bij de uitwerking van de Structuurvisie aandacht aan te besteden.

2.3 Methodiek effectbeschrijving

Het MER geeft naast een effectbeschrijving voor het jaar 2020 een doorkijk van de effecten naar 2040. Deze doorkijk naar 2040 scoort op enkele punten positief waar de doorkijk naar 2020 negatief scoort. Een voorbeeld hiervan is de sterk negatieve score (--) op luchtkwaliteit in 2020 bij de projecten Kronenburg en Gelredôme & Rijnhal en een neutrale score in 2040. Hiervoor geeft het MER geen argumentatie. De Commissie adviseert deze onderbouwing bij het besluit alsnog te geven.

2.4 Natuur

Veel ontwikkelingen scoren in het hoofdrapport op de natuurcriteria neutraal, terwijl in de onderliggende informatie over de soortbescherming in het kader van de Flora- en Faunawet, Natura 2000 en de EHS diverse min-scores worden aangegeven.

De gemeente heeft de discrepantie mondeling toegelicht:

- Bij de effectbeschrijving op soorten in het kader van de Flora- en Faunawet is rekening gehouden met de mogelijkheid om mitigerende maatregelen te treffen.
- Bij de effectbeschrijving voor Natura-2000 gebieden zijn in het hoofdrapport alle effecten op natuurwaarden tegen elkaar afgewogen. Zo is een mogelijk negatief effect van verstoring afgezet tegen het positieve effect van het versterken van de groen-blauwe structuur, zijnde een ander onderdeel van het programma van de Structuurvisie.

De Commissie schat weliswaar op basis van eigen expert judgement in dat de scores plausibel kunnen zijn. Dit neemt echter niet weg dat een expliciete verantwoording van deze saldering noodzakelijk is. Te meer daar bij de vraag of voor individuele projecten een Passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet noodzakelijk is, de effecten zonder mitigatie of compensatie leidend zijn.

Ter toelichting:

Soortbescherming

Uit toelichting van de gemeente Arnhem is gebleken dat de scores in het hoofdrapport van het MER zijn gebaseerd op de ontheffingsverzoeken in het kader van de Flora en Faunawet. Desgevraagd heeft de Commissie deze informatie voor de ruimtelijke ontwikkeling van Malburgen, Presikhaaf en Mariëndal/Arnhems Buiten ontvangen. Zij concludeert dat deze besluiten gebaseerd zijn op uitvoerige informatie over het voorkomen van beschermde soorten. In de afweging van het bevoegd gezag over de vergunningen is de noodzaak van mitigerende en compenserende maatregelen meegenomen. De Commissie adviseert om de wijze van borging voor de overige gebiedsontwikkelingen (voor zover dat nog niet heeft plaatsgevonden of zal plaatsvinden via ontheffingsverzoeken in het kader van de Flora- en Faunawet) op te nemen in de uitvoeringsstrategie van het Structuurvisie.

Natura 2000

Ook bij het aspect Natura 2000 is sprake van een discrepantie tussen de conclusies van de passende beoordeling (zie tekstkader pagina 98 of bijlage 4 pagina 25) en de neutrale scores in het MER voor enkele ruimtelijke ontwikkelingen aan de rand en in het buitengebied van de gemeente. Uit de passende beoordeling komt namelijk naar voren dat bij Kamp Koningsweg, Stadsblokken Meinerswijk, de Amsterdamse-Utrechtseweg, P&R Papendal en Knooppunt

Waterberg negatieve effecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. In het MER krijgt alleen laatstgenoemd deelproject een negatieve score.

2.5 Doorwerking in de uitvoeringsstrategie

De meerwaarde van dit type MER dat vooral consoliderend van aard is, moet zijn dat het zichtbaar maakt of nieuwe ontwikkelingen randvoorwaarden mee moeten krijgen om nadelige milieueffecten te voorkomen. Het MER geeft wel aan waar zich mogelijk knelpunten gaan voordoen. Echter, de identificatie van de kaderstellende uitspraken en de vertaling van aandachtspunten uit het MER naar de uitvoeringsstrategie van de Structuurvisie is niet altijd duidelijk.

In deel B van het MER worden bij ieder thema ‘aandachtspunten voor het vervolg’ meegegeven, terwijl deze niet integraal in de Structuurvisie terugkomen. Een voorbeeld hiervan is dat de aandachtspunten voor de ontwikkeling van het Kamp Koningsweg en het P&R knooppunt Waterberg niet apart aan de orde komen in de Structuurvisie. Waar locaties wel specifiek terugkomen in de Structuurvisie ontbreken soms randvoorwaarden, zoals bij Arnhems Buiten “het zichtbaar en beleefbaar maken van de Rijn- en IJssellinie”.

Om de informatie uit het MER daadwerkelijk (mede) sturend te kunnen laten zijn voor de planuitwerking, geeft de Commissie in overweging om de aandachtspunten voor het vervolg alsnog in de uitvoeringsstrategie te concretiseren.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Arnhem

Besluit: vaststellen of wijzigen van de Structuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D 11.2 en vanwege passende beoordeling

Activiteit: In de Structuurvisie wordt voorzien in realisatie van meerdere woningbouwprojecten, enkele kantoorlocaties en detailhandel, infrastructuur, groen en waterberging.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER op de website van de gemeente Arnhem

ter inzage legging MER: 9 februari tot en met 21 maart 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 21 februari 2012

toetsingsadvies uitgebracht: 11 april 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. V.J.H.M. ten Holder (werkgroepsecretaris)

ir. J.A. Huizer

dr. R.S.E.W. Leuven

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

ir. H.A.P. Zinger

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.

Omdat de Commissie niet is geraadpleegd bij de voorbereiding op het MER heeft ze een locatiebezoek afgelegd om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie.

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:

- Structuurvisie Arnhem Notitie reikwijdte en detailniveau, 20 juli 2011, 075576239:B.1
- Ontwerp-Structuurvisie Arnhem 2020 I doorkijk 2040
- MER Structuurvisie Arnhem, 2 januari 2012, 076010074:A
- Samenvatting MER Structuurvisie Arnhem, 2 januari 2012, 076008264:A
- Analyse verkeerseffecten ontwikkelingen Structuurvisie, ARH226/Mda/1356
- Rapport v.2011.0939.00.R001 Structuurvisie Arnhem Oplevering rekenresultaten
- Verkenningennota Bereikbaarheid, achtergrond bij Verkeersagenda en de Structuurvisie, november 2010

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Structuurvisie Arnhem

ISBN: 978-90-421-3472-0



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

W www.commissiemer.nl

