



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Spitsstroken A7/A8

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

7 november 2014 / rapportnummer 2899-28



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

Rijkswaterstaat wil de doorstroming op de A7 tussen Purmerend Zuid en knooppunt Zaandam en de A8 tussen knooppunt Zaandam en knooppunt Coenplein verbeteren. Zij heeft daarom een tracé/m.e.r.-studie uitgevoerd naar de aanleg van spitsstroken op de A7/A8. Het besluit over de aanleg van de spitsstroken moet worden vastgelegd in een Tracébesluit en dit besluit is m.e.r.-plichtig. Bevoegd gezag in deze procedure is de Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM), Rijkswaterstaat is initiatiefnemer.

De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') toetst het Milieueffectrapport (MER) dat is opgesteld. In dit advies spreekt ze zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.¹

Het MER is systematisch opgezet en voorzien van goed kaartmateriaal. De achtergrondbijlagen gaan uitgebreid in op de effecten op natuur, water, landschap en leefomgeving als gevolg van de aanleg en het gebruik van de spitsstroken. Het MER gaat beperkt in op de context van het project en de vraag waarom is gekozen voor de aanleg van een spitsstrook als oplossing voor het gesignaleerde probleem. Het MER maakt wel duidelijk dat in de huidige situatie knelpunten optreden. Bij de berekening van de verkeersintensiteiten is alleen gebruik gemaakt van een hoog groeiscenario. De consequenties van een scenario waarbij de groei van het verkeer minder hoog is worden niet beschreven.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER en de Passende beoordeling tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het Tracébesluit. De tekortkoming heeft betrekking op de gevolgen van stikstofdepositie voor omliggende Natura 2000-gebieden en een gebied behorende tot de ecologische hoofdstructuur (EHS).

De overige effecten van het voornemen op natuur en overige milieuaspecten acht de Commissie correct beschreven. Ze heeft wel een aantal aandachtspunten die voor de vervolgbesluitvorming van belang zijn.

De Commissie acht een aanvulling op het onderwerp stikstofdepositie essentieel voor de besluitvorming omdat op basis van de informatie uit het MER aantasting van de natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura 2000-gebieden niet is uit te sluiten. Daarnaast bevat het MER onvoldoende informatie over de effecten van stikstofdepositie op de gevoelige EHS-gebieden Jagersveld en Weideveld. Hierdoor is niet inzichtelijk welke maatregelen mogelijk zijn om effecten op de EHS-gebieden te voorkomen.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen.

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 commissiener.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer 2899 in te voeren.

2. Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2.1 Effecten stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden

In het MER en de Passende beoordeling wordt gesproken over een ‘verminderde autonome afname van stikstofdepositie als gevolg van het project’. Daarmee wordt aangegeven dat de stikstofdepositie ten gevolge van het voornemen weliswaar licht toeneemt (ten opzichte van de autonome ontwikkeling) maar per saldo afneemt indien wordt uitgegaan van een autonome daling van de stikstofbijdrage van het wegverkeer door het ‘schoner worden van verkeer’².

Zoals in de Passende beoordeling genoemd bevinden zich in de directe nabijheid Natura 2000-gebieden met habitattypen die zeer gevoelig zijn voor vermesting/verzuring³, terwijl de achtergronddepositie hoger is dan de kritische depositiewaarde.

De projectbijdrage aan de stikstofdepositie en de ecologische gevolgen daarvan zijn in het MER correct in beeld gebracht. De conclusies ten aanzien van de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen kan de Commissie echter niet onderschrijven. Gelet op de overbelaste situatie kan elke toename – hoe gering ook – het halen van de instandhoudingsdoelstellingen (waaronder uitbreidingdoelstellingen) verder buiten bereik brengen.

De Commissie stelt vast dat de autonome afname door schoner verkeer met gemiddeld 120 mol N/ha/jr een prognose is, dus omkleed met onzekerheden. Er kan niet worden gestuurd op het schoner worden van het verkeer omdat dat geen onderdeel van het voornemen is, en dus niet als projecteffect kan worden meegenomen in de beoordeling. Als gevolg van het voornemen kan het verkeer toenemen en daarmee ook de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden⁴.

² Hiermee wordt bedoeld op minder emissie als gevolg van efficiëntere en schonere motoren en elektrisch aangedreven voertuigen.

³ Het gaat om de Natura 2000-gebieden nr. 90 (Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder), nr. 91 (Polder Westzaan) en nr. 92 (Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske).

⁴ Ook een tijdelijke toename van stikstof kan via ‘nalevering’ gevolgen hebben. Met name in veenmosrietlanden (H7140B) is de stikstofbeschikbaarheid al een serieus knelpunt. Beheermaatregelen worden als complex ervaren (zie ook Van den Broek *et al.* 2011. Bodemchemisch onderzoek veenmosrietlanden in de Nieuwkoopse Plassen & De Haack: Onderzoek in relatie tot de kritische depositiewaarde van stikstof. Royal Haskoning, rapport 9W9365).

De Commissie concludeert dat door de toename van verkeer aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet is uit te sluiten. Zij adviseert daarom (mitigerende) maatregelen, waarmee negatieve effecten kunnen worden uitgesloten uit te werken. Indien dit niet mogelijk is adviseert de Commissie aan te geven of de ADC-toets⁵ succesvol kan worden doorlopen.

2.2 Effecten stikstofdepositie op de Ecologische Hoofdstructuur (EHS)

Het MER geeft aan dat op het EHS-gebied Weideveld in 2016 een maximale toename plaatsvindt van 13,3 mol N/ha/jr. Dit wordt in het MER aangeduid als 'verminderde autonome afname'.

Deze toename leidt tot een knelpunt voor de depositiegevoelige botanisch waardevolle graslanden, waar veenmosrietlanden en moerasheide voorkomen. In dit gebied is een 22 hectare grote verbindingzone aanwezig, waar de (ernstig) bedreigde Noordse Woelmuis voorkomt. Deze beschermde soort komt voor in moerassen en is zeer gevoelig voor verzuuring.

Als gevolg van de toename van stikstofdepositie zal de beheersinspanning in dit gebied mogelijk verder toenemen om verzuuring te voorkomen en de beoogde bijdrage van het EHS-gebied aan de ecologische functionaliteit van de natte natuur in Waterland/Zaansche te handhaven.

De Commissie meent dat een aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het EHS-gebied niet uitgesloten kan worden door te verwijzen naar het benodigde beheer en de geprognoseerde afname van de wegbijdrage aan stikstofdepositie door schoner verkeer. De Commissie adviseert daarom inzicht te geven in bron- en/of effectgerichte (beheer-)maatregelen die kunnen worden genomen om de negatieve effecten tegen te gaan.

3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen.

3.1 Context van het project

De Commissie constateert dat het MER niet ingaat op de context van het project. Het project A7/A8 is onderdeel van het programma 'beter benutten'. Dit programma bevat diverse mobiliteitsmaatregelen om de bereikbaarheid van Amsterdam Noord te verbeteren. Het MER gaat

⁵ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling? inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

niet in op de samenhang van de A7/A8 met deze projecten en geeft geen onderbouwing van de gekozen oplossing.

Daarnaast mist de Commissie een beschrijving van de samenhang van dit project met het aanliggende wegennet en in het studiegebied. De aanleg van de spitsstrook aan de westkant heeft relatie met de realisatie van de tweede Coentunnel. Eerder is namelijk aan de oostkant van de A7/A8 al een spitsstrook gerealiseerd en toen is ervoor gekozen te wachten met het aanleggen van een spitsstrook aan de westkant. Het MER gaat niet in op deze samenhang in het wegennet en eerder uitgevoerde studies.

Tot slot gaat het MER ook niet in op studies die op korte termijn worden gestart of reeds gestart zijn zoals de MIRT verkenningen en de provinciale studie A8–A9.

De Commissie concludeert dat het project A7/A8 als op zichzelf staand wordt beschouwd en niet in de context van andere projecten en ontwikkelingen wordt beschouwd. Een beschouwing over andere mogelijke oplossingen om de congestie op deze wegvakken te verminderen ontbreekt.

- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming in te gaan op de regionale samenhang van het project met zijn omgeving. Ga daarbij ook in op de samenhang van de maatregelen die in het kader van ‘beter benutten’ worden genomen en onderbouw daarmee de noodzaak van dit project.

3.2 Verkeersprognoses

Op pagina 20 van het MER zijn de verkeerintensiteiten gepresenteerd in de huidige situatie, in 2030 zonder en met project (overigens zijn de effectberekeningen voor lucht en geluid in het MER gemaakt voor 2025, waarom deze cijfers niet zijn gepresenteerd in het MER wordt niet duidelijk gemaakt). De verkeersintensiteiten zijn berekend met het NRM-model en in dit model is het GE-scenario gebruikt voor de economische groei (informatie tijdens het locatiebezoek). Het GE is het hoge economische groeiscenario dat wordt gebruikt voor berekeningen. Dat betekent dat de verkeerscijfers aan de bovengrens van de bandbreedte zitten. Voor 2030 wordt een groei van 40–55% voorzien, wat neerkomt op een groei van 2,5 – 3,5 % per jaar.

Het MER gaat niet in op de herkomst van deze groei. Het is niet duidelijk of de groei wordt veroorzaakt door een toename van het aantal forensen, ontwikkelingen van arbeidsplaatsen of woningen. Als gevolg van de relatief hoge groei van het verkeer concludeert het MER dat in 2030 opnieuw knelpunten zullen optreden op de wegvakken.

De Commissie merkt op dat door ook gebruik te maken van een laag groeiscenario de bandbreedte aan verkeersintensiteiten, oplossingsrichtingen en milieueffecten kan worden gepresenteerd en zo een reëler beeld van de toekomst ontstaat.

Omdat de milieueffecten met de hoge verkeersintensiteiten in beeld zijn gebracht en een lager groeiscenario minder milieueffecten tot gevolg zal hebben, beschouwt de Commissie de milieueffecten als voldoende beschreven. De Commissie ziet in dat andere alternatieven niet direct probleemoplossend zullen zijn. Daarom beschouwt de Commissie het gebruik van de een hoog groeiscenario niet als een essentiële tekortkoming.

- De Commissie beveelt aan om ook de verkeersintensiteiten bij een lager groeiscenario te berekenen en aan te geven wat de consequenties hiervan zijn voor de probleemanalyse en de keuze voor oplossingsrichtingen en de milieueffecten. Geef aan of ook bij een lager groeiscenario de noodzaak tot de uitvoering van het project aanwezig is.

3.3 Geluidhinder

De totaalscore voor de effectbeoordeling op geluidhinder is licht positief (score 0/+). Dit wordt veroorzaakt door de toepassing van de maatregel 'stiller type asfalt' op verschillende delen van het traject. Deze licht positieve score is het gevolg van de gekozen referentie, zonder de wettelijk verplichte maatregelen. In de referentiesituatie zal vanwege de autonome groei van het verkeer het geluidproductie plafond (GPP) namelijk worden overschreden. Het bevoegd gezag is dan wettelijk verplicht om maatregelen te treffen, zodat het geluidniveau onder het vastgestelde GPP zal blijven. In het geval dat in de referentiesituatie deze geluidsmaatregelen (stiller asfalt) ook worden meegenomen zal de geluidemissie van de weg in de referentiesituatie lager zijn en zal er sprake zijn van een toename van het geluid als gevolg van het project en aldus een licht negatief effect hebben.⁶

- De Commissie adviseert in de referentiesituatie uit te gaan van de wettelijk verplichte geluidmaatregelen en de effectscore op geluid aan te passen van 0/+ naar 0/-.

3.4 Lucht

De effecten op luchtkwaliteit blijven binnen de wettelijke grenswaarden voor PM₁₀, PM_{2,5} en NO₂. De maximale toenames als gevolg van het project zijn beperkt, 0,23 µg/m³ voor NO₂ en 0,05 µg/m³ voor PM₁₀. Op pagina 32 van het MER zijn de jaargemiddelde concentraties NO₂ gepresenteerd in twee figuren. Daarbij valt op dat in het zuidelijk deel van het studiegebied de concentratie afneemt bij een toename van het verkeer en in het noordelijk deel de concentratie toeneemt bij een toename van het verkeer. Op basis van de informatie uit het MER kunnen deze uitkomsten niet worden verklaard. In beide situaties neemt het verkeer toe, wat logischerwijs zou leiden tot een verslechtering van de luchtkwaliteit. Het MER laat echter iets anders zien.

- De Commissie adviseert de uitkomsten van de luchtkwaliteitsberekeningen en de gepresenteerde kaarten met concentratieverschillen nader toe te lichten in het MER. Indien hier fouten zijn gemaakt in de berekening of presentatie pas dit dan aan en betrek deze informatie bij de besluitvorming.

⁶ Zonder wettelijk verplichte maatregelen zal er in de plansituatie sprake zijn van een overschrijding van het GPP van maximaal 1,1 dB. Het plan veroorzaakt een gemiddelde toename van 0,3 dB (verkeerstoename van 6,1%). De overschrijding in de referentiesituatie bedraagt derhalve maximaal 0,8 dB.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Rijkswaterstaat

Bevoegd gezag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Besluit: Tracébesluit

Categorie Besluit m.e.r.: C1.2

Activiteit: de aanleg van een spitsstrook

Procedurele gegevens:

ter inzage legging MER: 29 juli tot en met 8 september 2014

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 13 maart 2014

toetsingsadvies uitgebracht: 7 november 2014

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:

ing. E.H.A. de Beer

drs. R. Meeuwssen (werkgroepsecretaris)

mr. C.Th. Smit (voorzitter)

ir. J. Termorshuizen

ing. R.L. Vogel

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 hoofd zaken 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:

- Milieueffectrapport Spitsstroken A7/A8

- Ontwerp tracé-besluit Spitsstroken A7/A8

De Commissie heeft kennis genomen van 5 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 12 september 2014 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Spitsstroken A7/A8

ISBN: 978-90-421-4034-9



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

