



Commissie voor de
milieueffectrapportage

MIRT verkenning A20 Nieuwerkerk aan den IJssel- Gouda

Voorlopig tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport (deel 1)

10 januari 2019 / projectnummer: 3337



1 Advies over het MER in het kort

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) wil de doorstroming en verkeersveiligheid op de A20 Nieuwerkerk aan den IJssel – Gouda verbeteren. Naar de mogelijke aanpak van deze problemen wordt een verkenning uitgevoerd en daarbij is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Doel van het MER deel 1, dat nu voorligt, is het onderbouwen van de keuze van het voorkeursalternatief. Dit alternatief zal in het MER deel 2 verder worden uitgewerkt tot een Tracébesluit.

In dit tussentijds toetsingsadvies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna de Commissie)¹ zich op verzoek van de minister uit over de juistheid en de volledigheid van het MER deel 1. Zij gaat daarbij in op de centrale vraag of de informatie voldoende is voor de keuze van een voorkeursalternatief.

Wat blijkt uit het MER deel 1?

Het MER deel 1 gaat kort in op de achtergronden van het project en de voorafgaande onderzoeken.² De hoofddoelstellingen van het project A20 Nieuwerkerk aan den IJssel – Gouda zijn het verbeteren van de doorstroming en verkeersveiligheid. Om de problemen op te lossen zijn in het MER drie alternatieven onderzocht (zie verder pagina 2 van dit advies). Conclusie is dat alternatief 3 het beste voldoet aan de doelstellingen, onder andere omdat dit alternatief de meeste wegcapaciteit toevoegt.³ Dit alternatief is vervolgens geoptimaliseerd tot alternatief 3+ en als voorlopig voorkeursalternatief benoemd.

Wat is het tussentijdse toetsingsadvies van de Commissie over het MER deel 1?

De Commissie merkt op dat de effecten op de leefomgeving in deel 1 van het MER op zichzelf goed zijn onderzocht. Zij waardeert het streven van de initiatiefnemer om een compact MER op te stellen op basis van de grote hoeveelheid beschikbare informatie uit achtergrondstudies. Zij merkt echter op dat in het streven naar een compact en bondig rapport de gemaakte keuzes en afwegingen niet meer geheel navolgbaar zijn. **Om te komen tot een goede onderbouwing van een voorkeursalternatief is de Commissie daarom van mening dat in het MER deel 1 de informatie onvoldoende navolgbaar is en voor het aspect verkeersveiligheid niet volledig is onderzocht.** Zij adviseert daarom in een aanvulling op het MER deel 1 de volgende onderdelen op te nemen:

- Helder inzicht in de probleemanalyse, zodat duidelijk wordt welke maatregelen en alternatieven (in welke mate) bijdragen aan het oplossen van de bereikbaarheids- en verkeersveiligheidsproblemen.
- Verdere uitwerking van de doelstelling. Een concrete doelstelling, waarbij bij voorkeur een concreet doelbereik wordt aangegeven, kan helpen bij de onderbouwing van de selectie van kansrijke alternatieven en maatregelen. Ook maakt dit beter navolgbaar waarom alternatieven tussentijds zijn afgevalen of niet nader worden uitgewerkt.

¹ De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [projectnummer 3337](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

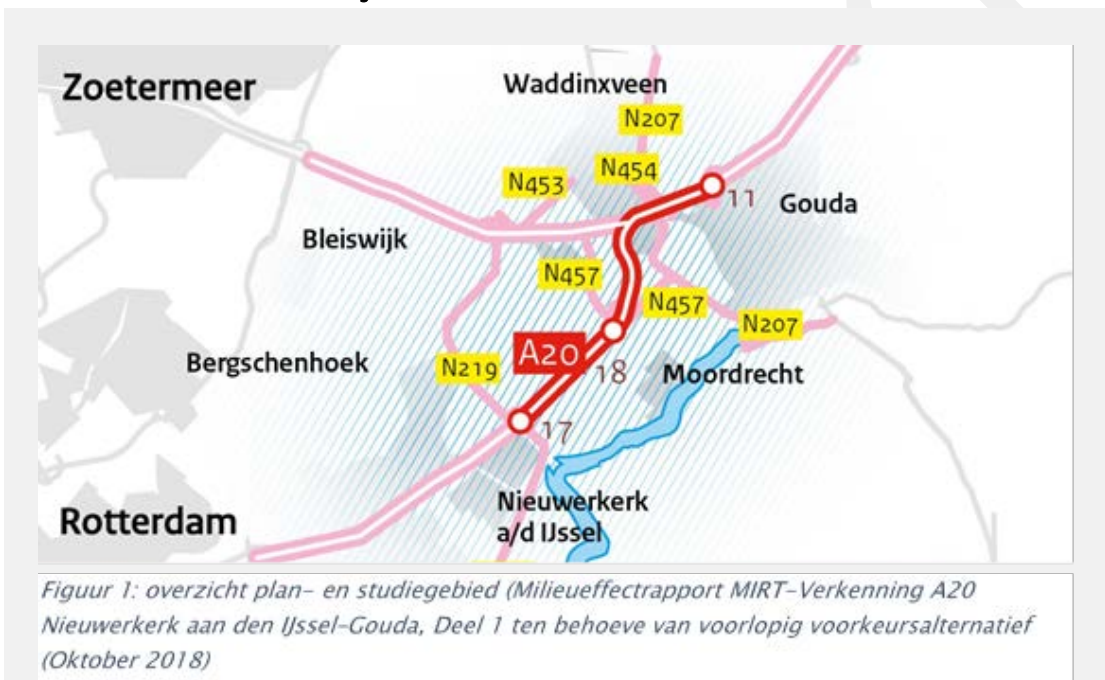
² Daarbij wordt verwezen naar het rapport 'MIRT Verkenning A20 Nieuwerkerk aan den IJssel – Gouda, Notitie kansrijke alternatieven – achtergrondinformatie analytische fase (definitief, januari 2018)'.

³ Op basis van de uitkomsten uit het MER is een notitie 'voorlopig voorkeursalternatief opgesteld'. MIRT Verkenning A20 Nieuwerkerk aan den IJssel – Gouda, Notitie Voorlopig Voorkeursalternatief, Oktober 2018. In deze notitie is alternatief 3 verder uitgewerkt tot een geoptimaliseerd alternatief 3+ dat tot voorlopig voorkeursalternatief is benoemd.

- Toelichting op te nemen van de effectscores en vergelijking van de alternatieven op doorstroming en verkeersveiligheid. Op basis van de achtergrondinformatie zijn de effectscores in het MER niet navolgbaar. En de effecten op verkeersveiligheid van het voorlopig voorkeursalternatief zijn nog onvoldoende onderzocht en niet afgezet tegen de effecten van de andere alternatieven op dit aspect.

De Commissie adviseert het MER deel 1 aan te vullen met deze informatie zodat deze een volwaardige rol kan spelen bij de keuze van het voorkeursalternatief.⁴ De adviezen voor het opstellen van de aanvulling zijn in dit advies opgenomen in tekstkaders van hoofdstuk 2. Daarnaast geeft de Commissie in hoofdstuk 2 aandachtspunten voor de verdere uitwerking van de tweede fase van het MER ten behoeve van de het Tracébesluit.

Welke alternatieven beschrijft het MER?



Het MER deel 1 beschrijft drie alternatieven. De alternatieven 1 en 2 gaan uit van een verbreding van 2x2 naar 2x3 tussen Nieuwerkerk aan den IJssel en Moordrecht. In alternatief 2 wordt de toerit Gouda richting Den Haag/Rotterdam afgesloten. Verkeer vanuit Gouda moet gebruik maken van de N451 en de N457 om op de A12 en A20 te komen. In alternatief 3 wordt de verbreding van de A20 doorgetrokken tussen Moordrecht en het knooppunt Gouwe. Om dit mogelijk te maken moeten ook spoorviaducten worden vervangen. In het MER deel 1 valt alternatief 2 tussentijds af, omdat deze niet aan de projectdoelstellingen zou voldoen.⁵ Vervolgens zijn de alternatieven 1 en 3 verder onderzocht op hun effecten. Geconcludeerd wordt dat de effecten op natuur, landschap en leefomgeving nauwelijks onderscheidend zijn.

⁴ Woensdag 19 december heeft de Commissie haar (concept-)advies besproken met het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. In dat gesprek is naar voren gekomen dat veel relevante (achtergrond-)informatie al beschikbaar is in de voorafgaand aan het MER deel 1 uitgevoerde onderzoeken.

⁵ In het MER deel 1 is een tussentijdse trechtering van de alternatieven uitgevoerd, daarbij is gekeken of op basis van de projectdoelstellingen het zinvol is om alternatief 2 ook te onderzoeken op milieueffecten, deze stap wordt ook in paragraaf 2.2 van het advies toegelicht.

Waarom m.e.r. en advies door de Commissie?

De m.e.r.-procedure is gekoppeld aan het Tracébesluit. Voor een dergelijk project moet een project-MER worden opgesteld. Om tot dit besluit te komen wordt een MIRT-verkenning uitgevoerd. Het MER is opgesteld in twee delen. Deel 1 is bedoeld voor de keuze van de voorkeursbeslissing door de minister. Deze voorkeursbeslissing is geen formeel besluitvormingsmoment, maar een tussenmoment in de voorbereiding van het Tracébesluit. Het MER-deel 1 heeft een globaal karakter en is gericht op de afweging van alternatieven en de keuze van een voorkeursalternatief. Dit alternatief zal in het MER deel 2 worden uitgewerkt ten behoeve van het Tracébesluit.

De minister heeft de Commissie m.e.r. gevraagd om tussentijds te adviseren over het MER deel 1.

2 Toelichting op het advies

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 keuze en onderbouwing van een voorkeursalternatief.

In dit hoofdstuk in paragraaf 2.5 zijn ook aanbevelingen opgenomen voor de uitwerking van het MER deel 2. Deze aanbevelingen zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming over het Tracébesluit te verbeteren.

2.1 Probleemanalyse ontbreekt in het MER

De Commissie merkt op dat het MER deel 1 maar beperkt ingaat op de probleemanalyse. Verwezen wordt naar de 'MIRT Verkenning A20 Nieuwerkerk aan den IJssel – Gouda Notitie kansrijke alternatieven – achtergrondinformatie analytische fase' van januari 2018 (hierna de Notitie kansrijke alternatieven). In deze notitie is de probleemanalyse uitgebreider beschreven.

In de notitie kansrijke alternatieven zijn de problemen met de bereikbaarheid en verkeersveiligheid op de A20 en A12 uitgewerkt. Daarbij wordt aandacht besteed aan de beperkte wegcapaciteit op het hoofdwegennet. De versmalling van 3 naar 2 rijstroken bij Nieuwerkerk en de aansluitingen Nieuwerkerk, Moordrecht en Gouda zorgen voor filevorming en verkeersveiligheidsknelpunten. Daarnaast wordt ingegaan op het gebruik van het onderliggend wegennet en de parallelstructuur als mogelijke oplossing voor de beperkte capaciteit. De capaciteit op de N457, N451 en N207 zou mogelijk een deel van het verkeer van en naar de A20 op kunnen vangen.⁶

De Commissie signaleert dat de bereikbaarheidsproblemen in het studiegebied complex zijn. Dit wordt veroorzaakt door de samenhang van het hoofdwegennet, onderliggend wegennet, ruimtelijke ordening en fysieke barrières zoals het kanaal, Gouwe-aquaduct en spoorlijnen. Ook de ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen in het gebied hebben impact op de verkeersstromen. Deze complexiteit vraagt om een bredere probleemanalyse waarbij ook provincie en gemeente zijn betrokken. Deze analyse wordt in het MER deel 1 niet helder geduid en het wordt ook niet duidelijk of het totaal aan analyses uit de verschillende achtergronddocumenten wél een goed totaalbeeld geeft van de probleemanalyse.

De Commissie adviseert de probleemanalyse in een aanvulling op het MER deel 1 uit te werken. Ga daarbij ook in op de bereikbaarheids- en verkeersveiligheidsproblemen, zoals beschreven in de Notitie kansrijke alternatieven. Geef daarbij aan hoe het hoofdwegennet en onderliggend wegennet samenhangen en hoe ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen de bereikbaarheid beïnvloeden. Werk dit uit tot een heldere integrale probleemanalyse. Deze analyse kan de basis vormen voor het bepalen van de, bij voorkeur meetbare, doelstellingen en uitwerking van probleemoplossende alternatieven en maatregelen.

⁶ Zie ook pagina 40 en 41 van de Notitie kansrijke alternatieven.

2.2 Selectie van alternatieven onvoldoende navolgbaar

De Commissie constateert dat de selectie en keuze van alternatieven en maatregelen in het MER onvoldoende navolgbaar is uitgewerkt. Zij merkt op dat dit mede wordt veroorzaakt door het ontbreken van concrete doelstellingen waaraan de alternatieven en maatregelen kunnen worden getoetst.

Op basis van de informatie uit het MER zijn volgens de Commissie de volgende keuzes onvoldoende navolgbaar:

- de keuze voor de drie in het MER te onderzoeken alternatieven op basis van de conclusies van de Notitie kansrijke alternatieven;
- de keuze om in het MER deel 1 tussentijds alternatief 2 te laten afvallen, omdat deze onvoldoende zou bijdragen aan de doelstelling van het project;
- de keuze voor alternatief 3+ als voorlopig voorkeursalternatief.

De Commissie adviseert de keuze en selectie van alternatieven en maatregelen beter te onderbouwen. Zij adviseert de keuzes navolgbaar en inzichtelijk te maken. Het helpt de lezer als daarbij een concreet en meetbaar doelbereik is uitgewerkt.

Maak daarbij gebruik van de beschikbare onderzoeken die voorafgaand aan het MER deel 1 zijn uitgevoerd.

De Commissie licht hierna toe waarom zij de gemaakte keuzes en selectie van alternatieven en maatregelen niet navolgbaar vindt. Zij geeft daarbij adviezen hoe in de verschillende stappen de keuzes te verduidelijken en onderbouwen. In paragraaf 2.3 gaat zij nader in op het ontbreken van concrete projectdoelstelling in het MER.

Selectie te onderzoeken alternatieven in het MER deel 1

In de Notitie kansrijke alternatieven is een eerste verkenning uitgevoerd van alternatieven en maatregelen. Daarbij is naast vergroten van de capaciteit op het hoofdwegennet ook gekeken naar beter benutten van het onderliggend wegennet en aanpassen van aansluitingen. Gekeken is naar het beter spreiden van het verkeer, het scheiden van doorgaand verkeer van lokaal/regionaal verkeer en het beperken van in-, uitvoegend verkeer en weefbewegingen. Een deel van deze maatregelen blijkt effectief te zijn, maar deze maatregelen komen in het MER niet meer terug. De drie alternatieven die wel in het MER zijn onderzocht, zijn hoofdzakelijk gericht op uitbreiden van de wegcapaciteit op de A20 (alternatief 1 en 3). Het beter benutten van het onderliggend wegennet en aanpassen van aansluitingen⁷ of afsluiten van de toe- en afritten komen in het MER nauwelijks aan de orde, met uitzondering van alternatief 2.⁸ Waarom deze opties niet verder zijn onderzocht en in welke mate deze al dan niet voldoen aan de doelstellingen, wordt in het MER deel 1 niet afdoende duidelijk gemaakt.⁹ Ook op basis van de informatie uit de Notitie kansrijke alternatieven kan volgens

⁷ In de probleemanalyse wordt ook specifiek aandacht besteed aan de toerit Moordrecht in de richting van Rotterdam. Deze ligt nu tussen het Rijksmonument en de A20 en de toerit ligt op een helling/talud, omdat de weg over een viaduct moet. Deze steile toerit leidt tot verkeersveiligheidsproblemen, omdat het verkeer dat moet invoegen te langzaam rijdt. In het MER wordt hier geen aandacht meer aan besteed. Mogelijkheden om de toerit te verlengen of te verplaatsen en daarmee een deel van de problemen op te heffen zijn niet nader onderzocht.

⁸ Maar dit alternatief 2 valt tussentijds af in het MER onderzoek, zie hiervoor ook de toelichting verderop in dit advies.

⁹ Het MER benoemd wel de aanvullende bereikbaarheidsmaatregelen die kunnen bijdragen aan het verder verbeteren van de doorstroming en de verkeersveiligheid. Deze maatregelen zijn niet onderscheidend voor de alternatieven (zie pagina 4 samenvatting bij het MER). Deze maatregelen zijn geen onderdeel van het Tracébesluit. De Commissie constateert dat het MER niet duidelijk maakt of deze maatregelen autonome ontwikkelingen zijn of dat hier nog nadere afspraken of besluiten over moeten worden genomen. De aanvullende maatregelen zijn ook niet onderzocht in bijvoorbeeld een nul-plus alternatief waarin is gekeken in hoeverre ze een oplossing vormen voor de gesignaleerde problemen.

de Commissie nog onvoldoende worden onderbouwd waarom maatregelen of combinaties van maatregelen niet kansrijk zijn en niet verder zijn onderzocht.

De Commissie adviseert de keuze voor de drie alternatieven zoals in het MER onderzocht beter en meer navolgbaar te onderbouwen. Geef daarbij expliciet aan waarom alternatieven en maatregelen zoals onderzocht in de voorfase geen bijdrage leveren aan de doelstelling van het project. Werk hiertoe ook de doelstelling concreter uit in criteria die specifiek en meetbaar zijn.

Tussentijds afvallen van alternatief 2

In het MER is aangegeven dat alternatief 2 op weinig draagvlak vanuit de omgeving kan rekenen. Dit heeft te maken met het afsluiten van de toerit Gouda naar de A12 en de A20 in de richting van Den Haag en Rotterdam. Deze maatregel wordt door de omgeving als onwenselijk beschouwd, omdat daarmee de bereikbaarheid van Gouda verslechtert en de robuustheid van het wegennet afneemt.

Rijkswaterstaat heeft daarom een zogenoemde tussentijdse trechtering in het MER opgenomen. Op basis van de verkeersonderzoeken is bekeken of het zinvol is alternatief 2 mee te nemen in het onderzoek naar effecten op het milieu.

Conclusie van deze tussentijdse trechteringsstap is dat het niet zinvol is alternatief 2 verder te onderzoeken op de effecten op het milieu. Argument is dat de afsluiting van de toerit Gouda leidt tot een grote toename van het verkeer op het onderliggend wegennet, tot wel 50% op de N457. Hierdoor komt de bereikbaarheid van Gouda onder druk. Daarnaast leidt het afsluiten van de toerit tot een minder robuust netwerk omdat automobilisten geen routekeuze meer hebben. Bij verstoringen, bijvoorbeeld mankementen aan de Amaliabrug, kan dit tot problemen leiden.

De Commissie merkt op dat de conclusie uit het MER niet in lijn is met de conclusies uit de voorfase. Daarin is geconcludeerd dat de capaciteit op het onderliggend wegennet nog groei kan faciliteren. Daarnaast merkt de Commissie op dat de aanleg van de N451, N457 en Amaliabrug oorspronkelijk waren bedoeld om de verkeersdruk op de A12 en A20 weg te nemen.¹⁰

De Commissie adviseert de tussentijdse keuze om alternatief 2 af te laten vallen nader te onderbouwen door in te gaan op de effecten op het onderliggend wegennet en de mate waarin dit alternatief al dan niet bijdraagt aan het doelbereik. Geef ook aan of robuustheid van het wegennet een projectdoelstelling of een effect is. Werk het begrip robuustheid daartoe uit in concrete indicatoren op basis waarvan het doelbereik of het effect kan worden onderbouwd.

Keuze voorlopig voorkeursalternatief, geoptimaliseerd alternatief 3

In hoofdstuk 15 van het MER wordt het voorlopig voorkeursalternatief (VVKA) toegelicht. Dit VVKA wordt in de 'Notitie voorlopig voorkeursalternatief van oktober 2018' (notitie VVKA) nader toegelicht en verder uitgewerkt tot het geoptimaliseerde alternatief 3, genoemd alternatief 3+.

¹⁰ Zie ook <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/verkeer-vervoer/wegverkeer/alle-n-wegen/wegen/n451/> waar wordt gesteld dat de N451 de A12 bij het Gouwe-aquaduct ontlast en zorgt voor voldoende capaciteit op dit traject. De N451 is een alternatief voor weggebruikers die op de A12 vanaf Den Haag naar Gouda willen en andersom. Met de realisatie van deze weg wordt de bereikbaarheid van de regio verbeterd, worden lokale wegen ontlast en wordt het sluipverkeer door omliggende dorpen verminderd.

De keuze voor alternatief 3+ als voorlopig voorkeursalternatief is niet navolgbaar, omdat de informatie uit de achtergrondrapporten verkeer deze keuze niet op alle punten onderbouwt. Uit het achtergrondrapport verkeer blijkt op basis van de figuren 5-11 t/m 5-18 dat op de A20 in de richting Rotterdam alternatief 3 iets beter scoort op doorstroming dan alternatief 1, maar in de richting Utrecht alternatief 1 veel beter scoort dan alternatief 3, zowel in de ochtend- als de avondspits. Niet inzichtelijk is hoe alternatief 3+ zich verhoudt tot de overige alternatieven.

Uit het achtergrondrapport verkeersveiligheid (tabel 6.2) blijkt dat in de richting Utrecht alternatief 3 met 2 minnen (--) slechter scoort op verkeersveiligheid dan alternatieven 1 en 2. Hierbij is de Commissie wel van oordeel dat deze beoordeling discutabel is. Immers, in alle alternatieven vervalt het knelpunt (filekiem) bij Nieuwerkerk (++) en komt daar een nieuw knelpunt voor terug, bij Moordrecht of voor knooppunt Gouwe, beide beoordeeld met 2 minnen (--). Tezamen met de licht negatieve beoordeling van de terugslageffecten bij de afrit Moordrecht (0/-) is een eindoordeel van 0/+ voor alternatieven 1 en 2 en -- voor alternatief 3 niet navolgbaar. Een licht negatieve beoordeling (0/-) voor alle alternatieven ligt naar de mening van de Commissie meer in de rede.

De Commissie adviseert de effectbeoordeling van de alternatieven toe te lichten op basis van de informatie uit de achtergrondrapporten, ga daarbij in op de hiervoor genoemde punten. Onderbouw waarom op basis van deze effectscores alternatief 3 als basis voor het voorkeursalternatief is gekozen.

De optimalisatie van alternatief 3 houdt onder andere in dat de 3 rijstroken in de richting Utrecht worden doorgetrokken tot afrit Gouda. Dat betekent dat ter hoogte van het Gouwe-aquaduct 5 rijstroken moeten worden ingepast. Gevolg is het opheffen van de vluchtstrook. De vijfde rechterraijstrook gaat vervolgens over in de afrit Gouda (een zogenaamde 'afvallende rijstrook', zie ook pagina 113, figuur 15-2 van het MER).

De Commissie merkt op dat in de voorfase van het onderzoek, notitie kansrijke alternatieven, wordt geconcludeerd dat de maatregel van vijf rijstroken 'alleen mogelijk is in combinatie met het afsluiten van de afrit Gouda', dit vanwege de verkeersveiligheid (zie p. 126 van de notitie kansrijke alternatieven). In de notitie VVKA worden de effecten op de verkeersveiligheid als gevolg van de weefbewegingen en het uitvoegend verkeer als aandachtspunt voor de vervolgfase benoemd.

In het licht van de conclusies uit de voorfase acht de Commissie de keuze voor alternatief 3+ als voorkeursalternatief nog onvoldoende onderbouwt vanuit verkeersveiligheid.

Dit geldt eveneens voor de effectbeschrijving in het achtergrondrapport verkeersveiligheid (tabel 6.2), waarin alternatief 3+ een effectscore van één plus krijgt en daarmee het beste scoort van alle alternatieven. Het opheffen van het knelpunt (filekiem) bij Nieuwerkerk is zeer positief voor de verkeersveiligheid en scoort daarom ++. De Commissie volgt dit oordeel. Dit geldt echter niet voor de beoordeling van de situatie van 5 rijstroken ter hoogte van het Gouwe-aquaduct, die als licht negatief wordt beoordeeld. In alternatief 3+ ontstaat een situatie met 5 rijstroken, waarvan één afvallende. Hierdoor ontstaan er op relatief korte afstand extra rijstrookwisselingen (turbulentie), met kans op relatief veel onverwachtse manoeuvres. Dit in combinatie met extra verkeersdrukke (met meer snelheidsverschillen) en het ontbreken van een vluchtstrook op een plek waar nu ook al relatief veel ongevallen plaatsvinden (zie bijlage 1 achtergrondrapport verkeersveiligheid), maakt dat de Commissie het oordeel 0/- te positief acht.

Een nadere onderbouwing op het onderdeel verkeersveiligheid acht de Commissie wenselijk. Daarbij moet niet alleen worden gekeken naar het verkeersbeeld dat voortkomt uit de

dynamische verkeersmodellering maar moet ook rekening worden gehouden met onverwachts gedrag en onverwachte manoeuvres.

De Commissie concludeert dat de (eind)beoordeling van de verkeersveiligheid onvoldoende navolgbaar is. Voorts adviseert de Commissie de effecten op verkeersveiligheid van alternatief 3+ nader te beschrijven. Besteed daarbij nadrukkelijk aandacht aan de combinatie van 5 rijstroken onder het Gouwe-aqueduct, 3 vanaf de A20 en 2 vanaf de A12, met de afrit Gouda als afvallende rijstrook. Houdt daarbij rekening met extra turbulentie, meer snelheidsverschillen en onverwachtse verkeersmanoeuvres. Betrek deze informatie bij de keuze voor het voorlopig voorkeursalternatief en laat zien hoe alternatief 3+ op dit aspect scoort ten opzichte van de andere alternatieven.

Vergelijking kosten

Alternatief 3 wordt als voorlopig voorkeursalternatief verkozen boven alternatief 1. De Commissie constateert dat een vergelijking van de kosten in deze afweging niet is meegenomen. In de notitie voorlopig voorkeursalternatief wordt opgemerkt dat de kosten van alternatief 3 passen binnen het taakstellend budget.¹¹ De Commissie beveelt aan de vergelijking van de kosten toe te voegen aan de onderbouwing van de keuze van het voorkeursalternatief om zo een evenwichtige afweging van belangen in beeld te brengen.

2.3 Doelstellingen concreter uitwerken

De doelstellingen van het project zijn 'verbeteren van de doorstroming en verkeersveiligheid', deze zijn in het MER globaal en kwalitatief geformuleerd. Ze zijn niet nader uitgewerkt, specifiek en meetbaar (SMART) gemaakt. Hierdoor is de toetsing en vergelijking van de alternatieven op doelbereik lastig te controleren.

De Commissie adviseert de projectdoelstellingen af te leiden van beleidsdoelstellingen. Op basis van de uitwerking van de doelstellingen kan de afweging en prioritering van alternatieven en maatregelen worden onderbouwd.

Naast de doelstellingen doorstroming en verkeersveiligheid, lijkt in het MER ook de doelstelling toekomstvastheid en robuustheid onderliggend wegennet een rol te spelen in de afweging van de alternatieven. Ook deze doelstelling is niet specifiek en meetbaar gemaakt. En het MER geeft niet aan hoe deze doelstelling zich verhoudt tot de doelen van doorstroming en verkeersveiligheid.

Daarnaast merkt de Commissie op dat de toekenning van effectscores aan de alternatieven niet altijd navolgbaar is en op een aantal onderdelen niet logisch lijkt. Als gevolg hiervan is niet duidelijk of alternatieven en maatregelen ook daadwerkelijk de gesignaleerde verkeersveiligheids- en bereikbaarheidsproblemen oplossen. De Commissie licht dit toe aan de hand van de volgende voorbeelden uit het MER:¹²

¹¹ De kostenraming is nog niet toegevoegd aan het MER fase 1 ter onderbouwing van de keuze van het voorkeursalternatief, maar de inschatting in het MER is dat alternatief 3 twee keer zo duur is als alternatief 1. Deze hogere kosten worden veroorzaakt door de vervanging van de spoorviaducten. Het is niet duidelijk hoe de kosten zich verhouden tot kosten van andere alternatieven en maatregelen op bijvoorbeeld het onderliggend wegennet en aanpassing van aansluitingen.

¹² Zie ook de opmerking over verkeersveiligheid op pagina 7-8 van dit advies.

- Bij alle alternatieven verbetert in de richting Utrecht de doorstroming aanzienlijk tot aan de aansluiting Nieuwerkerk. Maar op wegvak 1 en 2¹³ is in de ochtendspits de doorstroming slechter dan in de referentiesituatie. In de avondspits geldt dit ook voor wegvak 2 bij alle alternatieven. In het MER krijgen echter zowel alternatief 1 als 3 een dubbele plus (++) op dit onderdeel, verbetering doorstroming.
- De beoordeling van de toekomstvastheid is volledig kwalitatief. Het is niet duidelijk (ook in het licht van voorgaande opmerkingen) waar de ++ bij alternatief 3 op is gebaseerd.
- Alternatief 1 scoort een '+' voor een vermindering van voertuigverliesuren met 1% verbetering ten opzichte van de referentiesituatie. Alternatief 2 en 3 scoren '++' voor een verbetering van 3%. Dit verschil in vermindering van voertuigverliesuren is minimaal. Volgens de Commissie zou een score van 0/+ voor alle alternatieven hier beter passen.

De Commissie adviseert de doelstellingen bereikbaarheid en verkeersveiligheid concreter, specifiek en meetbaar, uit te werken en de alternatieven hieraan te toetsen. Ga daarbij ook in op de vraag hoe de doelstellingen toekomstvastheid en robuustheid worden uitgewerkt in concrete indicatoren.

Maak inzichtelijk hoe de kwantitatieve effectscores zoals opgenomen in het MER worden vertaald naar kwalitatieve scores, ga daarbij in op de voorbeelden zoals hiervoor door de Commissie aangehaald (inclusief de opmerkingen over verkeersveiligheid op pagina 7 en 8 van dit advies).

2.4 Consequenties uitwerken doelstellingen en onderbouwing keuze alternatieven

In de voorgaande paragrafen van dit advies heeft de Commissie een toelichting gegeven op de informatie die in het MER deel 1 op dit moment nog ontbreekt. Zij heeft daarbij aangegeven hoe deze informatie kan worden uitgewerkt. Indien dit leidt tot verbijzondering van de doelstellingen en andere selectie en keuze van alternatieven dan adviseert de Commissie het MER deel 1 daarop aan te passen, zodat deze informatie kan worden betrokken bij de keuze van het voorkeursalternatief.

De Commissie adviseert in de aanvulling te onderbouwen in hoeverre de maatregelen uit de notitie kansrijke alternatieven al dan niet een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de problemen. Ga daarbij in op de effectiviteit van de verschillende maatregelen zoals de (aanvullende) maatregelen gericht op optimalisatie van het gebruik van het onderliggend wegennet en de parallelstructuren, eventueel in combinatie met afsluiting van toe- en afritten.¹⁴

¹³ Zie voor de indeling van de wegvakken ook het MER deel 1, onder andere pagina 5 met de indeling van de wegvakken, wegvak 1: aansluiting Nieuwerkerk – Moordrecht, wegvak 2 aansluiting Moordrecht – knooppunt Gouwe, wegvak 3 knooppunt Gouwe – aansluiting Gouwe.

¹⁴ Eén van de maatregelen die daarbij expliciet moet worden betrokken is de afsluiting van afrit 11 die mogelijk een gunstig effect heeft op de doorstroming en verkeersveiligheid van het knooppunt Gouwe. En hierbij moet ook inzichtelijk worden wat de effecten zijn van maatregelen waarbij aansluitingen worden geoptimaliseerd ten behoeve van de doorstroming en veiligheid van invoegend en uitvoegend verkeer. Tot slot adviseert de Commissie ook de effectiviteit van de maatregelen in relatie tot het onderliggend wegennet, zoals aanleg van ontbrekende verbindingen, toe te lichten. Geef tevens aan in hoeverre spreiding van verkeer effect heeft, omdat uit analyse blijkt dat weggebruikers de spits mijden door vroeger te vertrekken.

2.5 Effecten op leefomgeving, duurzaamheid, natuur en landschap

Inleiding

In deze paragraaf gaat de Commissie in op de effectbeschrijving in het MER deel 1. De drie alternatieven zoals onderzocht in de eerste fase zijn nauwelijks onderscheidend als het gaat om de effecten op leefomgeving, natuur, landschap en duurzaamheid. De opmerkingen hebben zodoende op alle 3 de alternatieven betrekking en de aanbevelingen kunnen ongeacht de keuze voor één van deze drie alternatieven in het MER deel 2, ter voorbereiding van het Tracébesluit, worden uitgewerkt.¹⁵

2.5.1 Effecten leefomgeving, lucht en geluid

In het MER deel 1 is ingegaan op de effecten voor lucht en geluid. De effecten zijn systematisch en goed beschreven. Zoals hiervoor al is aangegeven zijn de alternatieven ook op deze twee aspecten nauwelijks onderscheidend. Op korte afstand van de A20 en de relevante wegen van het onderliggend wegennet ligt een beperkt aantal gevoelige bestemmingen die door de alternatieven min of meer gelijk worden belast. Voor luchtkwaliteit wordt aan de wettelijke grenswaarden voldaan. Voor geluid levert de effectbeschrijving een aantal aandachtspunten op voor de uitwerking in de volgende fase, MER deel 2. Hierna wordt ingegaan op deze aandachtspunten.

Inpassing maatregelen geluid

In deel 2 van het MER moet worden ingegaan op de inpasbaarheid en de financiële doelmatigheid van de maatregelen voor het aspect geluid. In deze fase zullen de maatregelen moeten worden uitgewerkt die op basis van de huidige situatie en referentiesituatie moeten worden genomen om de overschrijdingen van het geluidsproductie plafond (GPP) op de referentiepunten te voorkomen. Gezien de wijziging van de ligging van de weg is een aanvraag voor een vergunning voor de wijziging van de ligging van de referentiepunten noodzakelijk. De Commissie adviseert in het MER deel 2 deze informatie voor de aanvraag op te nemen.

2.5.2 Effecten duurzaamheid, klimaatadaptatie en energieverbruik.

Duurzaamheid, klimaatadaptatie en energieverbruik zijn relatief nieuwe thema's voor het MER. De Commissie waardeert dat deze thema's zijn meegenomen. Zij geeft hier aanbevelingen voor de uitwerking in de volgende fase en ziet ook ruimte voor verbetering in de toekomst.

In het MER wordt onder het thema klimaatadaptatie aangegeven dat er geen plassen op de weg blijven staan. De Commissie constateert dat dit een nogal beperkte benadering is van het thema klimaatadaptatie.

De achtergrondinformatie gaat wel dieper in op dit thema. Ten aanzien van overstromingsrisico's wordt gesproken van overstromingsdieptes van minder dan 1 en minder dan 2 meter. Bij dergelijke overstromingen is de weg niet meer bruikbaar. Elders in de tekst wordt gesteld dat er geen probleem is ten aanzien van de evacuatiefunctie van de weg.

¹⁵ Indien in de aanvulling nieuwe alternatieven of maatregelen worden toegevoegd die wezenlijk andere effecten hebben, dan zal hier in de aanvulling aandacht aan moeten worden besteed. Mogelijk heeft dit ook consequenties voor het onderzoek in de tweede fase van het MER, maar dat is nu nog niet te overzien.

Het wordt de Commissie niet duidelijk waarom de genoemde overstromingsdieptes geen probleem zijn en er geen probleem is ten aanzien van de evacuatiefunctie. De Commissie stelt dat het MER en de achtergrondinformatie geen duidelijk beeld geven van het thema klimaat. Het blijft onduidelijk of de weg nu als klimaatbestendig c.q. klimaatrobuust kan worden gezien, ook omdat het bijbehorende begrippenkader en de doelstellingen hiervoor niet worden uitgewerkt.

Gezien de landelijke doelstelling om klimaatrobuust te zijn in 2050 en de ligging van de weg in één van de meest kwetsbare laaggelegen gebieden van Nederland verdient het thema klimaat volgens de Commissie meer aandacht. Het gaat dan om de klimaatrisico's waaraan de weg is blootgesteld, de kwetsbaarheid en de mate van aanpasbaarheid/adaptief vermogen. De Commissie adviseert deze onderwerpen in deel 2 van het MER verder uit te werken. De Commissie adviseert een nadere klimaatstresstest uit te voeren en op basis daarvan aan te geven wanneer problemen ontstaan en hoe hier mee om te gaan. Ga daarbij in op de vraag wanneer problemen ontstaan, voor hoe lang, met welke ernst en wanneer de weg onbruikbaar is. Geef ook aan welke mitigerende maatregelen kunnen worden genomen om de effecten te beperken, zowel in de sfeer van robuustheid (bijvoorbeeld in het ontwerp van de weg) als in de sfeer van flexibiliteit (bijvoorbeeld door beheersmaatregelen).

Energieverbruik

Duurzaamheid wordt in het MER vertaald naar energie en materialen. Conform de aanpak duurzaam GWW als onderdeel van de Green Deal Duurzaam GWW 2.0 die ook door RWS is ondertekend, is duurzaamheid het samenspel tussen twaalf duurzaamheidsthema's, waarbinnen afhankelijk van de opgave en context sommige thema's bepalender dan andere kunnen worden gezien. Hierbij gaat het niet alleen om de negatieve effecten, maar ook om de mate waarin er kansen zijn om tot een zo duurzaam mogelijke uitwerking te komen (c.q. zo groot mogelijke meerwaarde tegen zo laag mogelijke kosten etc.).

De Commissie mist in het MER een brede duurzaamheidsverkenning en een weging van de duurzaamheidsaspecten ten opzichte van elkaar. Daarnaast ontbreekt een duiding van welke duurzaamheidsaspecten in dit stadium van de planvorming het meest cruciaal zijn om te beschouwen en welke aspecten ook later nog prima kunnen worden opgepakt. Ga daarbij in op de vraag welke duurzaamheidsaspecten nadrukkelijk onderscheidend zijn en waarom. En welke mate zich kansen (kunnen) voordoen.

Volgens de Commissie moet het mogelijk zijn om op het hoge abstractieniveau van deze MER een uitspraak over duurzaamheidsambities te doen en op basis daarvan te toetsen hoe de alternatieven zich tot die ambitie verhouden.

Ten aanzien van energie en materialen, gaat het in het MER nu vooral om energie. Materialen worden vertaald naar wat ze betekenen voor energie. De uitvoerings- en materiaalcomponent wordt niet doorgewerkt naar (globale) CO₂-voetafdruk.

De Commissie adviseert in deel 2 van het MER voor de totale milieubelasting met MKI's te rekenen en gebruikt te maken van DuboCalc.¹⁶ Daarbinnen kan ook worden aangegeven waar de belangrijkste onderdelen zitten die de uiteindelijke MKI van een variant bepalen. Ook adviseert de Commissie conform de Aanpak Duurzaam GWW duurzaamheid breder en integraler te beschouwen dan alleen energie en materialen en nadrukkelijk ook te benoemen

¹⁶ DuboCalc is een methode om de milieueffecten te berekenen van een materiaal, een bouwwerk -of methode. De gehele levenscyclus komt daarbij in beeld, vanaf de winning tot en met de sloop. Vervolgens rekent DuboCalc deze milieueffecten via de zogenaamde 'schaduwprijsmethode' om tot één getal. De Milieu Kosten Indicator-waarde (MKI-waarde).

welke kansen zich in welke mate voordoen c.q. in welke mate deze toepasbaar zijn in het vervolg. Eveneens conform de Aanpak Duurzaam GWW adviseert de Commissie een ambitiebepaling ten aanzien van duurzaamheid aan te geven met behulp van het instrument Ambitieweb¹⁷ en aan te geven hoe de uitwerking(en) zich tot deze ambities verhouden.

2.5.3 Natuur

Effecten stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden

De Commissie merkt op dat de conclusie 'geen effecten stikstof' in het MER deel 1 niet met berekeningen is onderbouwd. De conclusie wordt gebaseerd op de gangbare berekeningsmethodiek voor stikstofdepositie waarbij alleen Natura 2000-gebieden binnen een invloedszone van 3 kilometer vanaf de relevante wegvakken worden meegenomen. Indien er geen effecten optreden kan het project worden uitgevoerd en vergund, de onderzochte alternatieven zullen ook niet onderscheidend zijn op dit aspect.

De Commissie adviseert deze conclusie in de volgende fase kwantitatief te onderbouwen.

Aanleg ecologische verbindingszone (EVZ)

De aanwezigheid van kruisende ecologische verbindingszones is tijdens het locatiebezoek van de Commissie toegelicht.¹⁸ De Commissie constateert dat voor de uitvoering van alternatief 3 twee onderdoorgangen zullen moeten worden ingericht om de inpassing van de EVZ mogelijk te maken. Ten opzichte van één onderdoorgang voor alternatief 1, omdat in dit alternatief het wegvak Moordrecht – Gouwe niet wordt aangepast. In het MER wordt geconcludeerd dat de effecten op de EVZ niet onderscheidend zijn. Maar de Commissie merkt op dat de alternatieven wel verschillen in omvang van de mitigerende inpassingsmaatregelen. De inpassing van deze verbindingszones is een aandachtspunt voor de volgende fase. In de tweede fase moet worden onderzocht en uitgewerkt hoe de inpassing uitvoerbaar is.

2.5.4 Landschap en cultuurhistorie

In het MER zijn de effecten op landschap en cultuurhistorie beschreven. Uitgangspunt daarbij zijn de bestaande landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het gebied.

Geconcludeerd wordt dat de verbreding en aanpassing van de A20 niet tot aantasting van deze waarden leidt. De bomenrij die wordt verwijderd bij de aanleg komt in het nieuwe ontwerp weer terug.

De Commissie merkt op dat het onderzoek en de maatregelen voor landschap en cultuurhistorie zijn gebaseerd op de invalshoek van behoud van bestaande (historische) landschappelijke waarden. Het landschap ter plekke is echter enorm veranderd onder andere door een veelheid aan infrastructuur en zal in de komende jaren nog verder veranderen door ontwikkelingen van woningbouw en bedrijventerreinen. De Commissie beveelt aan rekening

¹⁷ Het Ambitieweb is een visuele weergave van de duurzaamheidsthema's en de daaraan gekoppelde ambitieniveaus. Het Ambitieweb helpt om de ambities in één oogopslag helder te maken. Elk thema kent drie niveaus:

- Inzicht in de grootste duurzaamheidsbelasting op het thema, om daar vervolgens een minimale duurzaamheidsprestatie mee te behalen, die tenminste gelijk aan of beter is dan de huidige situatie
- Concrete reductiedoelstellingen en significante verbeteringen op dit thema.
- Toegevoegde waarde: in plaats van 'minder slecht' is er geen negatieve belasting. Het project is bijvoorbeeld klimaatneutraal, energieneutraal of circulair. Mogelijk kan er zelfs een positieve bijdrage geleverd worden, bijvoorbeeld door het leveren van energie.

¹⁸ Locatiebezoek van de Commissie aan het plan- en studiegebied d.d. 16 november 2018.

te houden met deze veranderingen in het landschap en licht dit hierna voor een aantal aandachtspunten toe.

Cultuurhistorie

Door de aanpassing aan de weg en de aansluiting Moordrecht komt de weg zeer dicht op het Rijksmonument¹⁹ ten noorden van de weg nabij de aansluiting Moordrecht te liggen. Op basis van de in het MER aangegeven informatie kan de ernst van de toekomstige situatie moeilijk worden ingeschat en dus de mate waarin het Rijkmonument in haar context (grote) schade oploopt en al dan niet tot aanpassingen c.q. maatregelen noopt.

De Commissie adviseert de inpassing en het effect van de weg op het gebouw nader te onderzoeken en te toetsen in deel 2 van het MER. De Commissie adviseert daarbij met visualisaties de effecten van de aanpassing zichtbaar te maken evenals van de mogelijke maatregelen om de impact te beperken.

Landschap

Ten aanzien van het aspect landschap vraagt de Commissie aandacht voor de volgende punten:

- Bij de ruimtelijke kwaliteit wordt alleen gekeken vanuit de weggebruiker. De Commissie mist een beoordeling vanuit de omgeving. De mate waarin de beleving van de weg per alternatief al dan niet verandert, is van zeer groot belang voor gebruikers en bewoners rond de weg. De Commissie adviseert deze effecten vanuit deze perspectieven mee te nemen.
- Bij de beoordeling van de beleving vanuit de weggebruiker mist de Commissie het meenemen van een consequent wegbeeld. De verschillen in wegbreedte hebben hier nadrukkelijk invloed op. Hoe meer de weg in breedte varieert, hoe onrustiger het wegbeeld voor de weggebruiker. Tussen de alternatieven zijn hierin verschillen te onderscheiden, wat nu niet is meegenomen in de beoordeling van de alternatieven ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. Wel is benoemd de beleving van de spoorbruggen en dat deze mogelijk voor verwarring bij de weggebruiker kan leiden. De Commissie heeft twijfel of dit in de praktijk het geval is en kan bovendien de onderbouwing van dit belevingseffect niet terugvinden in het MER. De Commissie adviseert daarom te onderbouwen waarom dit als een belangrijk argument bij de beoordeling van de alternatieven moet worden meegenomen.
- De verbreding van de weg wordt gerealiseerd door de weg naar het zuiden toe uit te breiden. De Commissie mist de onderbouwing waarom is gekozen voor deze richting en waarom een uitbreiding naar de andere zijde en/of gedeeltelijke uitbreiding naar beide zijden niet aan de orde is. De Commissie vermoedt dat dit te maken heeft met de monumentale boerderijen die aan de noordkant liggen en die dicht tegen de weg aan liggen. Dit wordt echter niet expliciet in het MER vermeld. De Commissie adviseert hier een nadere toelichting op te geven.
- De bomenrijen aan de zuidoostzijde van de A20 worden ten behoeve de uitbreiding gekapt. Bij aanleg van de nieuwe weg zullen nieuwe bomen worden aangeplant. In het MER wordt niet onderbouwd waarom nieuwe bomen worden (terug)geplant, anders dan terugbrengen van de huidige situatie. Vanuit landschappelijke oogpunt zou ook kunnen worden gekozen voor het niet planten van bomen, maar voor het benadrukken van de openheid van het gebied. De Commissie adviseert in een volgende fase ook te kijken welke landschappelijke kwaliteit de weg zou kunnen krijgen als onderdeel van het sterk veranderende landschap. Relatief grootschalige autonome ruimtelijke ontwikkelingen in

¹⁹ Huis de Merwede uit 1851 aan de Middelweg 18 in Moordrecht.

het studiegebied leiden tot een nieuw landschap, geef aan hoe de inpassing van de nieuwe weg hierop kan aansluiten. Geef ook aan of naast het beperken van de negatieve effecten bijvoorbeeld ook een kwaliteitsimpuls mogelijk is.

VOORLOPIG

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Jan Bakker

ing. Peter Kroeze

drs. Roel Meeuwssen (secretaris)

ing. Wouter Schik

mr. Tom Smit (voorzitter)

ir. Paul van Vugt

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Het milieueffectrapport wordt opgesteld voor het Tracébesluit. De aanpak is opgeknipt in twee delen. Een MER deel 1 gericht op de voorkeursbeslissing van de minister van IenW en een MER deel 2 gericht op het vaststellen van het Tracébesluit. Dit advies gaat over het MER deel 1.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het om de activiteit C01.2, de aanleg van een autosnelweg of autoweg. Of het gaat om de activiteit D01.1, de wijziging of uitbreiding van een autosnelweg of autoweg in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een weg met een tracé-lengte van 5 kilometer of meer.

Bevoegd gezag besluit(en)

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Initiatiefnemer besluit

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bevoegd gezag m.e.r.-procedure

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken. In deze fase van de m.e.r.-procedure was er overigens sprake van een informele inspraakronde.

Gesprekken met belanghebbenden tijdens adviestraject

Niet van toepassing.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiener.nl projectnummer [3337](#) in te vullen in het zoekvak.

VOORLOPIG

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

