

Advies voor richtlijnen voor  
het milieu-effectrapport bij de  
corridorstudie Amsterdam - Utrecht

30 oktober 1990

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

**Advies**

Advies voor richtlijnen voor het milieu-effectrapport bij de corridorstudie Amsterdam - Utrecht / [Commissie voor de milieu-effectrapportage]. - Utrecht : Commissie voor de milieu-effectrapportage  
ISBN 90-5237-197-0

SISO 614.62.

UDC [504.064.2:711.7] (492\*1000+3500)

Trefw.: milieu-effectrapportage / corridorstudie Amsterdam-Utrecht.



aan de Minister van Verkeer en Waterstaat  
d.t.v. de directeur-generaal van de  
Rijkswaterstaat en de  
directeur-generaal van het Vervoer  
Postbus 20.906  
2500 EX DEN HAAG

uw kenmerk  
IWO 65719  
onderwerp  
richtlijnenadvies m.e.r. corridorstudie  
Amsterdam - Utrecht

uw brief  
verzonden 4/7/90

ons kenmerk  
U1137/Od/ab/300-44  
Utrecht,  
30 oktober 1990

Met boven vermelde brief stelde u de Commissie voor de milieu-effectrapportage in de gelegenheid advies uit te brengen over de richtlijnen voor het op te stellen milieu-effectrapport (MER) t.b.v. de corridorstudie Amsterdam - Utrecht.

Hierbij bied ik u het advies van de Commissie aan, overeenkomstig artikel 41n van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm). Onder verwijzing naar de samenvatting van het advies vraag ik graag uw speciale aandacht voor het volgende:

#### 1. Keuzen op verschillende niveaus

De initiatiefnemers voor deze corridorstudie, Rijkswaterstaat Utrecht en de Nederlandse Spoorwegen, hebben in de startnotitie voor deze besluitvormingsprocedure - en in hun mondelinge toelichting voor de Commissie - aangegeven, dat de corridornota/MER moet uitmonden in keuzen op **strategisch niveau** (bijv.: welke totale verkeers- en vervoerscapaciteit moet worden bereikt tussen Amsterdam en Utrecht in het jaar 2010? welke verdeling tussen weg, spoorweg en waterweg moet worden nagestreefd?) en keuzen op **projectniveau** (op welk tracé moet een nieuwe verbinding komen? welke uitvoeringsalternatieven zijn er? welke mitigerende maatregelen kunnen op welke trajecten worden gebruikt?).

De Commissie kan zich voorstellen, dat het voor beide initiatiefnemers een grote opgave zal zijn om voor de alternatieven op strategisch niveau tevens alternatieven op projectniveau uit te werken. De Commissie gaat er daarbij van uit, dat de keuzen op projectniveau bij deze corridorstudie even concreet zullen zijn als bij een tracékeuzeprocedure gebruikelijk is<sup>1</sup>. Zij meent tevens, dat bij de operationalisering van de doelstel-

---

1 Het Besluit m.e.r. (Stb. 278, 1987) stelt, dat het maken van een milieu-effectrapport verplicht is bij rijkswegen die een hoofdweg zullen vormen, en/of bij door de N.V. Nederlandse Spoorwegen te exploiteren spoorwegen voor de 'vaststelling van het tracé of plan door of namens de Minister van Verkeer en Waterstaat'. De toelichting maakt duidelijk, dat deze vaststelling bij rijkswegen geschiedt aan de hand van een projectnota.

De Commissie gaat ervan uit, dat de uitwerkingsnota's, zoals die worden voorzien in het overzicht van de besluitvormingsprocedure (startnotitie, bijlage 1) het karakter zullen hebben van bestekuitwerkingen, en dat in deze uitwerkingsnota's geen tracékeuzen meer aan de orde zullen komen.

lingen voor deze corridor een groot aantal keuzen mogelijk is, en dat het belangrijk is, de formulering van alternatieven op dit strategisch niveau systematisch ter hand te nemen.

Het streven om strategische alternatieven en alternatieven op projectniveau aaneengeschakeld binnen één corridornota/MER te presenteren zal, naar de verwachting van de Commissie, kunnen leiden tot een zeer lijvig en complex document, waar zowel opstellers als lezers moeilijk hun weg in kunnen vinden.

De Commissie ziet in principe twee mogelijkheden om dit te voorkomen:

- een afbakening van de strategische keuzemogelijkheden (alternatieven) tijdens het schrijven van de corridornota/MER, met een verantwoording van deze afbakening in het MER;
- het inbouwen van een openbare 'tussentijdse verslaggeving', waarbij de strategische alternatieven, onder andere op grond van milieuoverwegingen, worden ingeperkt. Hierbij zouden publiek en adviseurs de gelegenheid kunnen krijgen zich uit te spreken over deze afbakening.

De Commissie acht het voor de betrokkenheid van het publiek bij de besluitvormingsprocedure van belang, dat hier ook strategische keuzen ter sprake komen. In het verleden is het immers voorgekomen, dat insprekers tijdens de besluitvormingsprocedure over projectkeuzen tot de conclusie moesten komen, dat hun inbreng zinloos was, aangezien bepaalde alternatieven op strategisch niveau (al eerder) waren uitgesloten.

De Commissie geeft dan ook in overweging om de procedure zo te veranderen, dat eerst strategische keuzen worden afgebakend aan de hand van een tussentijdse verslaggeving (inclusief overweging van milieu-effecten), waarna de feitelijke tracékeuze kan plaatsvinden (aan de hand van de corridornota/MER, dus eveneens met overweging van de milieu-effecten).

Hoewel dit op het eerste gezicht lijkt op een pleidooi voor uitbreiding van de procedure, zou het opstellen van een MER waarin allerlei strategische alternatieven worden gekoppeld aan verschillende tracé-alternatieven waarschijnlijk complexer en daardoor langduriger kunnen zijn dan een 'tweetraps-m.e.r.' (d.w.z. een m.e.r. met tussentijdse verslaggeving over de alternatieven op strategisch niveau). Als wordt gekozen voor een MER, waarin tegelijk de afbakening van strategische keuzen en tracékeuzen plaatsvindt, dan kan tijdens inspraak en advisering over deze nota/MER blijken, dat

- strategische keuzen ter discussie komen, die tijdens het opstellen van de nota/MER al waren afgeschreven; ofwel
- strategische keuzen, die volledig zijn uitgewerkt tot in tracé-alternatieven, in de besluitvorming geen enkele rol spelen.

In het eerste geval kan - als het om zeer relevante strategische keuzen gaat - een aanvulling op de nota/MER wenselijk worden; in het tweede geval blijkt veel werk voor niets te zijn verzet. Een 'tussentijdse rapportage' kan aan deze nadelen tegemoet komen.

De Commissie heeft inmiddels begrepen, dat uw Ministerie en de beide initiatiefnemers in deze procedure op dit moment een andere beoordeling maken dan de Commissie; dat zij de complexiteit van een MER over zowel strategische keuzen als tracékeuzen minder als probleem ervaren en dat zij de mogelijkheden om in een 'tweetraps-procedure' tot een werkbare consensus over inperking van de strategische alternatieven te komen geringer achten.

De Commissie gaat ervan uit, dat deze beoordeling zal leiden tot het opstellen van één MER voor de corridorstudie, waarin zowel op strategisch niveau als op tracékeuze-niveau alternatieven worden behandeld.

Mocht echter tijdens het opstellen van het MER worden geconcludeerd, dat de complexiteit toch zeer groot is, dan is de Commissie bereid om - voor zover dat in haar capaciteit ligt - bij het oplossen van deze problemen een helpende hand te bieden.

## 2. Verbreding maatschappelijk draagvlak

In de discussies over de consequenties van de groei van de automobiliteit begint zich steeds helderder af te tekenen, dat een drastische beleidsombuiging noodzakelijk is ter wille van de leefbaarheid. In het algemeen geldt, dat het maatschappelijk draagvlak voor dergelijke keuzen toeneemt, naarmate meer groeperingen en mensen bij de analyse van de problemen en het zoeken naar oplossingen zijn betrokken. Uit de inspraakreacties blijkt, dat bij enkele instanties expliciet de wens bestaat om bij de corridorstudie te worden betrokken. De Commissie kan zich voorstellen, dat u de initiatiefnemers van de corridorstudie vraagt om te onderzoeken, hoe aan deze wensen tegemoet kan worden gekomen, zonder dat daarmee oponthoud ontstaat in de planning van het hele project.

Het (nauwer) betrekken van organisaties voor vrachtvervoer biedt wellicht ook de mogelijkheid om al in een vroeg stadium van de studie na te gaan, welke mogelijkheden er bestaan voor bijv. verschuiving van het vrachttransport van de weg naar het spoor en het kanaal. Door hier al in een vroeg stadium een gesprek over aan te gaan, kan de realiteitswaarde van de alternatieven worden vergroot.

Met dit richtlijnenadvies hoopt de Commissie een zinvolle bijdrage te leveren aan de besluitvorming over verkeer en vervoer in de corridor Amsterdam - Utrecht.



dr. J.Th. de Smidt,  
voorzitter van de werkgroep  
m.e.r. corridorstudie  
Amsterdam - Utrecht

Advies voor richtlijnen  
voor het milieu-effectrapport bij  
de corridorstudie  
Amsterdam - Utrecht

Advies op grond van artikel 41n, eerste lid van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne over richtlijnen voor het milieu-effectrapport bij de corridorstudie Amsterdam - Utrecht,

uitgebracht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat door de Commissie voor de milieu-effectrapportage; namens deze,

de werkgroep m.e.r. corridorstudie Amsterdam - Utrecht

de secretaris



drs. M. Odijk

de voorzitter



dr. J.Th. de Smidt

Utrecht, 30 oktober 1990

## INHOUDSOPGAVE

	Pagina
1. INLEIDING	1
2. SAMENVATTING	3
3. VORM EN PRESENTATIE VAN HET MER	5
4. PROBLEEMSTELLING EN DOEL	7
4.1 Probleemstelling	7
4.2 Planhorizon	11
4.3 Doelstellingen: onderlinge relaties en prioriteiten	12
4.4. Doel- en probleemstelling op tracékeuzeniveau	13
5. VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN ALTERNATIEVEN	15
5.1 Algemeen	15
5.2 Onderscheid in twee subfasen	15
5.3 Deelactiviteiten ter geleiding van de mobiliteit	17
5.4 Deelactiviteiten ter verbetering van de bereikbaarheid	19
5.5 Deelactiviteiten ter verbetering van de leefbaarheid	21
5.6 Inleiding alternatieven	24
5.7 'Nulalternatief'	26
5.8 Intensiteitsaspect	28
5.9 Tracé-aspect	28
5.10 Meest milieuvriendelijke alternatief	29
6. TE NEMEN EN GENOMEN BESLUITEN	31
6.1 Te nemen besluiten	31
6.2 Voorwaarden	32
7. AUTONOME MILIEU-ONTWIKKELING EN MILIEU-EFFECTEN	34
7.1 Algemeen	34
7.2 Studiegebied voor de milieuveranderingen	36
7.3 Geomorfologie	36
7.4 Bodem en grondwater	37
7.5 Oppervlaktewater	38
7.6 Flora en fauna	39
7.7 Cultuurhistorie en landschap	40
7.8 Geluid en trillingen	41
7.9 Luchtverontreiniging en broeikas-effect	42
7.10 Volksgezondheid en verkeersveiligheid	43
7.11 Synergetische effecten en effecten van volgcactiviteiten	44

8.	VERGELIJKING VAN ALTERNATIEVEN	45
9.	LEEMTEN IN KENNIS EN EVALUATIE ACHTERAF	46
10.	SAMENVATTING VAN HET MER	47

#### BIJLAGEN

1. Brief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (kenm. nr. IWOM/65719) van 10 juli 1990 aan de Commissie voor de milieu-effectrapportage, waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen.
2. Tekst van de openbare bekendmaking van de start van de m.e.r-procedure.
3. Samenstelling van de werkgroep van de Commissie voor de milieu-effectrapportage.
4. Lijst van inspraakreacties en adviezen.



## 1. INLEIDING

Naar aanleiding van geconstateerde knelpunten in de afwikkeling van verkeer en vervoer in de corridor Amsterdam - Utrecht hebben de n.v. Nederlandse Spoorwegen en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een corridorstudie gestart, waarin de procedure van milieu-effectrapportage (m.e.r.) wordt geïntegreerd. Beide genoemde instanties treden op als initiatiefnemer; het bevoegd gezag is de Minister van Verkeer en Waterstaat. Op basis van een corridornota/milieu-effectrapport zal de Minister een besluit nemen over alternatieve oplossingen voor deze problematiek, waarna deze keuze zal worden uitgewerkt in uitwerkingsnota's.

Per brief van 10 juli 1990 werd de Commissie voor de milieu-effectrapportage in de gelegenheid gesteld te adviseren over de richtlijnen voor de inhoud van een op te stellen milieu-effectrapport (MER) over verkeer en vervoer in deze corridor<sup>1</sup>]. De bekendmaking van de start van deze procedure vond plaats 18 juli 1990<sup>2</sup>].

In dit advies wordt ervan uitgegaan, dat een corridornota in ieder geval de elementen zal moeten omvatten, die de regeringsbeslissing over het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV2)<sup>3</sup>] aan geeft als inhoud van een projectnota.

Het advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.<sup>4</sup>]. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt daarom in dit advies verder aangeduid als 'de Commissie'.

Het advies beoogt af te bakenen, welke milieu-aspecten belangrijk zijn voor de besluitvorming over oplossingen voor het verkeer- en vervoervraagstuk in de corridor Amsterdam - Utrecht en zo vorm te geven aan de gewenste inhoud van de richtlijnen voor het MER.

Op maandag 17 september 1990 vond een bespreking plaats, waarbij de Commissie van vertegenwoordigingen van de initiatiefnemer en van het bevoegd gezag nadere informatie kreeg over het voornemen. Tijdens dit overleg bleek, dat de Commissie haar advies uiterlijk 1 november 1990 kon uitbrengen.

---

1 Zie bijlage 1 bij dit advies.

2 Zie bijlage 2 bij dit advies.

3 Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel d: Regeringsbeslissing. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989 - 1990, 20 922, nrs. 15 - 16, blz. 136: "*Ten behoeve van de tracé/m.e.r.-procedure wordt een projectnota opgesteld.*"

Blz. 133: "*In deel A hebben we gesteld, dat deze projectstudies breed worden opgezet, zowel wat betreft de probleemstelling, de in beschouwing te nemen alternatieven als het studiegebied. In deze zogeheten corridorbenadering komt tot uiting, dat voor de oplossing voor een verkeers- en vervoersknelpunt zo breed mogelijk alle oplossingsrichtingen worden verkend. Daarbij wordt er rekening mee gehouden dat ieder afzonderlijk net op zich continuïteit en samenhang vertoont.*"

4 De samenstelling van de werkgroep is gegeven in bijlage 3 bij dit advies.

Bij het opstellen van haar advies heeft de Commissie alle via het bevoegd gezag ontvangen schriftelijke adviezen, commentaren en opmerkingen<sup>5</sup> in beschouwing genomen. Vertegenwoordigers van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer wisselden op 26 oktober 1990 van gedachten over een concepttekst van dit advies.

Het volgende hoofdstuk bevat de samenvatting van dit toetsingsadvies (zie tevens de aanbiedingsbrief). Daarna volgt dit advies de opbouw van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm). Hoofdstuksgewijs wordt naar de betreffende onderdelen van de wet verwezen.

---

<sup>5</sup> Zie bijlage 4 bij dit advies.

## 2.

## SAMENVATTING

Dit advies bevat aanbevelingen voor richtlijnen, die de Minister van Verkeer en Waterstaat zal moeten opstellen voor het milieu-effectrapport (MER), dat deel zal uitmaken van een corridornota over de verbindingen tussen Amsterdam en Utrecht.

### *Vorm en presentatie van het MER (hoofdstuk 3)*

Als MER en corridornota geïntegreerd worden, dan moeten de MER-onderdelen toch afzonderlijk herkenbaar zijn.

Leefbaarheidsverbetering is een doelstelling van de corridorstudie. Screening van alternatieven op leefbaarheidsverbetering kan, voor zover die samenvalt met milieuverbetering, waarschijnlijk beter worden gepresenteerd in het MER-onderdeel over milieu-effecten en in de vergelijking van alternatieven.

### *Probleemstelling en doel (hoofdstuk 4)*

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen strategisch niveau en tracékeuzeniveau. De doelstellingen dienen systematisch en met duidelijk aangegeven prioriteiten te worden 'vertaald' in verschillende intensiteitsramingen, waarbij elke raming is onderverdeeld naar te transporteren eenheden (personen, informatie, vracht) en transportmiddelen. Ruimtelijke verdeling en spreiding in de tijd moeten worden betrokken in deze intensiteitsramingen.

Als op strategisch niveau het aantal keuzemogelijkheden/alternatieven enigszins is afgebakend, kunnen alternatieven op tracékeuzeniveau worden ontwikkeld.

Op grond van het huidige gebruik van de infrastructuur en zo ontstane intensiteitsramingen kan worden nagegaan, waar infrastructurele knelpunten liggen.

Ook voor de leefbaarheid moeten de bestaande en toekomstige knelpunten zo goed mogelijk worden omschreven.

### *Voorgenomen activiteit en alternatieven (hoofdstuk 5)*

De alternatieven kunnen worden opgesplitst in maatregelen ter geleiding van de mobiliteit, ter verbetering van de bereikbaarheid en ter verbetering van de leefbaarheid. Leefbaarheidsverbetering is een aspect, dat vooral bij de tracékeuze aan de orde zal komen.

Bij de formulering van alternatieven moet ten minste aandacht worden besteed aan:

- het nulalternatief: d.w.z. alleen verdubbeling van de spoorlijn
- alternatieve totale intensiteiten en alternatieve verdelingen van deze totale intensiteiten over weg/rail/water
- alternatieve traceringen (met nadruk op bundeling van tracé's)
- het meest milieuvriendelijke alternatief. Hierbij wordt aanbevolen om in de strategische subfase te kijken, in hoeverre de groei van de totale mobiliteit kan worden beperkt en de spitsuren kunnen worden 'afgetopt'. In de tracékeuze-subfase zal het meest milieuvriendelijke alternatief bestaan uit een milieuvriendelijke tracering plus diverse maatregelen ter verbetering van de leefbaarheid.

### *Te nemen en genomen besluiten (hoofdstuk 6)*

Het MER moet de status en detaillering van de drie te nemen besluiten aangeven. Nu door de regeringsbeslissing over het SVV2 de verdubbeling van de spoorlijn niet meer ter discussie staat, is de aard van het vaststellingsbesluit van dit aanpassingsplan anders dan in de startnotitie staat. Dit moet helder worden beschreven. Speciale aandacht is verder nodig voor de vraag, via welke besluiten het vervoer over het Amsterdam-Rijnkanaal kan worden beïnvloed. Bovendien moet het MER weergeven, welke plannen en besluiten ('harde' of 'zachte') voorwaarden stellen aan de te nemen besluiten.

### *Autonome milieu-ontwikkeling en milieu-effecten (hoofdstuk 7)*

In de fase van strategische keuzen moeten van elk alternatief globale voorspellingen worden gegeven van kooldioxide-emissie, verspreiding van stikstofdioxiden, 50 dB(A)-grens en ruimtebeslag. In de tracékeuze-subfase moeten de milieu-effecten uitgebreider worden voorspeld: aangegeven wordt, welke milieu-effecten relevant zijn.

Daarnaast moet de bestaande milieutoestand worden beschreven, en moet worden aangegeven, hoe deze verandert als geen der alternatieven wordt uitgevoerd: de zg. 'autonome ontwikkeling'. De beschrijving van bestaande toestand en autonome ontwikkeling moet dezelfde diepgang hebben als die van de milieu-effecten.

#### ***Vergelijking van alternatieven (hoofdstuk 8)***

De milieu-effecten van de alternatieven moeten onderling (d.w.z. met die van andere alternatieven), met de huidige milieutoestand en met de autonome ontwikkeling worden vergeleken. Ook milieunormen moeten in de vergelijking worden betrokken. Aggregatie van gegevens is eventueel mogelijk.

#### ***Leemten in kennis; evaluatie achteraf (hoofdstuk 9)***

Het MER moet aangeven, welke milieugegevens ontbreken en waarom. Het belang van deze leemten voor de besluitvorming moet worden aangegeven. Op basis van zo'n overzicht van leemten kan een evaluatieprogramma worden opgezet. Tegelijk met het besluit over de activiteit moet vastgesteld worden, hoe en wanneer de evaluatie plaatsvindt. Het MER kan al hoofdlijnen bevatten van dit evaluatieprogramma.

#### ***Samenvatting van het MER (hoofdstuk 10)***

In een kernachtige samenvatting moet centraal staan de vergelijking van milieu-effecten van de verschillende alternatieven. Verder moeten de volgende elementen herkenbaar zijn: \* doel van het voornemen; \* selectiecriteria voor de alternatieven (op strategisch niveau en op traceeuzeniveau); \* beschrijving van de alternatieven; \* leemten in kennis.

### 3. VORM EN PRESENTATIE VAN HET MER

Het MER moet de probleemstelling, het doel en de gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en van de beschouwde alternatieven duidelijk en zo objectief mogelijk behandelen. Dit ten behoeve van de besluitvorming en om de betreffende milieu-aspecten begrijpelijk te maken voor alle betrokkenen. In het MER moet worden ingegaan op de bij de betrokkenen levende vragen omtrent het voornemen.

Als het MER wordt gepresenteerd als onderdeel van de corridornota, zullen de onderdelen, die tot het MER behoren wel afzonderlijk herkenbaar moeten zijn (bijv. hoofdstuksgewijs).

In paragraaf 5.2 van dit advies wordt ingegaan op de mogelijkheid en wenselijkheid om een duidelijk onderscheid te maken tussen zogeheten *strategische keuzen* enerzijds en *tracékeuzen* anderzijds. Wanneer de corridornota/MER zich op beide niveaus richt, dan beveelt de Commissie aan binnen de nota/MER dit onderscheid helder aan te geven.

Aangezien bij deze corridorstudie *leefbaarheid* mede als doelstelling geldt, zal het bij het ontwikkelen en selecteren van alternatieve oplossingen al noodzakelijk zijn om gevolgen voor de leefbaarheid in beschouwing te nemen. De systematiek van milieu-effectrapportage leidt er echter toe, dat van alle alternatieve oplossingen ook de milieu-effecten moeten worden beschouwd. Het verdient daarom aanbeveling duidelijk aan te geven, in hoeverre de beschouwde gevolgen voor de leefbaarheid niet samenvallen met de beschouwde milieu-effecten.

Het (ten dele) overeenkomen van leefbaarheidsgevolgen met milieu-effecten eist ook een duidelijke presentatie. Op verschillende plaatsen in het MER kunnen immers de leefbaarheidsgevolgen/milieu-effecten aan de orde zijn: in het hoofdstuk waar wordt ingegaan op probleemstelling en doel van de voornemens<sup>6</sup>, in het hoofdstuk waar de afbakening van de beschouwde alternatieven wordt besproken<sup>7</sup>, in het hoofdstuk waar wordt ingegaan op de milieu-effecten van de alternatieven<sup>8</sup>, en in het hoofdstuk waar de milieu-effecten van de alternatieven worden vergeleken<sup>9</sup>. De Commissie dat, terwille van de overzichtelijkheid, de milieugevolgen van verschillende alternatieven in het milieu-effectrapport/de corridornota waarschijnlijk het best kunnen worden gepresenteerd in het hoofdstuk waarin de milieu-effecten centraal staan; het hoofdstuk waarin milieu-effecten van alternatieven worden vergeleken zal er uiteraard ook op moeten ingaan, maar dan compact en schematisch.

---

6 Zie hoofdstuk 4 van dit advies.

7 Zie hoofdstuk 5 van dit advies.

8 Zie hoofdstuk 7 van dit advies.

9 Zie hoofdstuk 8 van dit advies.

Verder gelden voor de presentatie van het MER de volgende aandachtspunten:

- Het is wenselijk de omvang van de corridornota/MER te beperken en toe te spitsen op de informatie die direct relevant is voor het te nemen besluit. Achtergrondinformatie en toelichtingen kunnen in bijlagen bij de nota worden opgenomen.
- De keuze-elementen, die bepalend zijn geweest bij de opstelling, moeten duidelijk naar voren worden gebracht. Als wordt afgeweken van de richtlijnen, moet dat worden gemotiveerd.
- Waar mogelijk zal gebruik moeten worden gemaakt van grafische presentatietechnieken (kaarten, (lucht- en/of montage-)foto's, figuren, diagrammen). Daarbij moet op legenda en op consistentie in lay-out en schaalgrootte worden gelet.
- Waar kwantitatieve informatie wordt gepresenteerd, verdient het aanbeveling om - eventueel (ook) grafisch - de spreiding weer te geven; dit kan een beter inzicht verschaffen dan wanneer alleen gemiddelden worden gepresenteerd.
- De samenvatting dient goed te zijn afgestemd op de inhoud van het MER of van het MER-deel van de corridornota.
- Geografische namen en plaatsaanduidingen moeten duidelijk op een kaartbijlage van voldoende detail worden aangegeven.
- Het is raadzaam een lijst van gebruikte afkortingen en begrippen (zoals in de startnotitie) en als bijlage een literatuurlijst op te nemen.
- Aangezien niet ieder de tekst van begin tot eind zal willen doorlezen om specifieke informatie te vinden, verdient het aanbeveling om de toegankelijkheid van de informatie ook te vergroten via een trefwoordenlijst (evt. met verwijzingen).

#### 4. PROBLEEMSTELLING EN DOEL

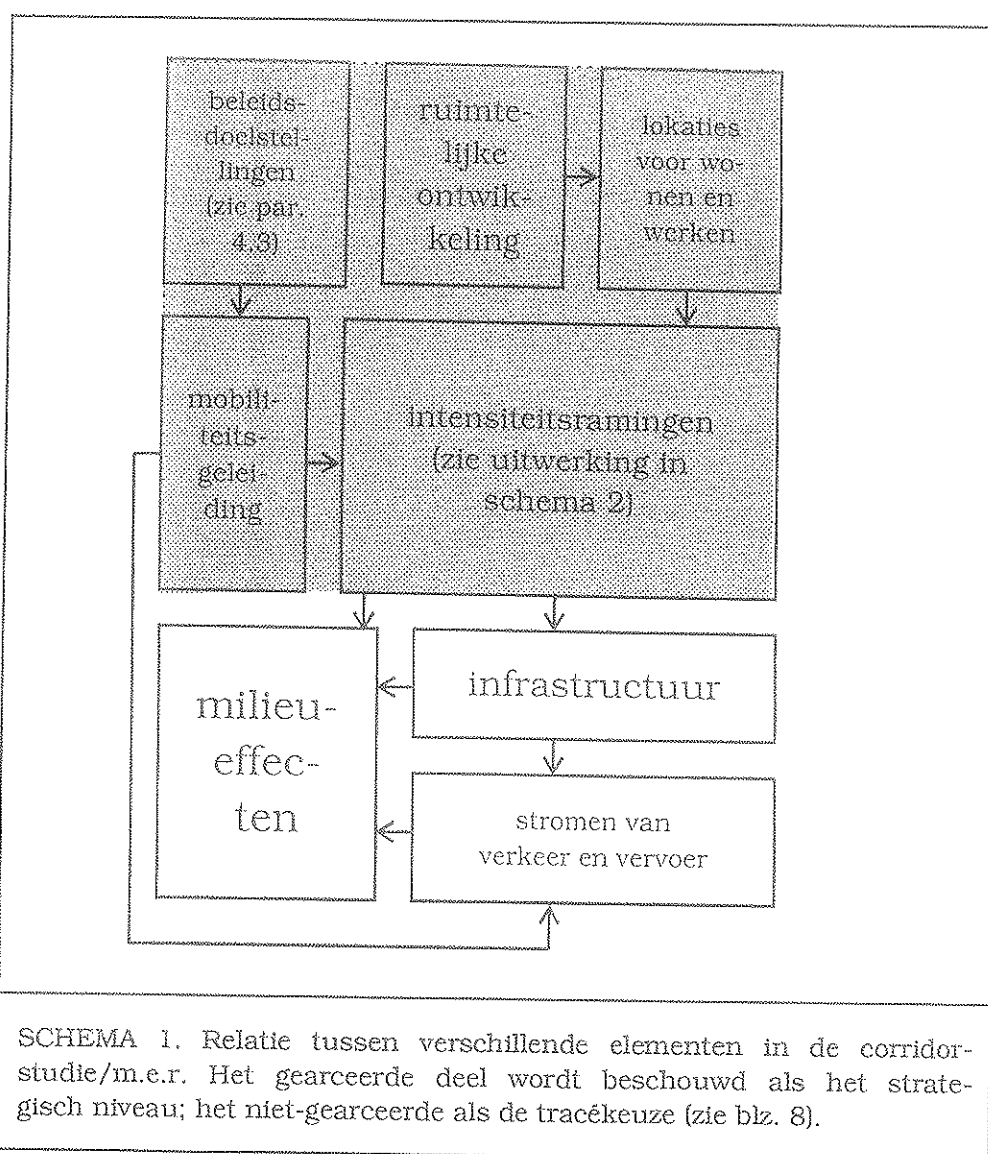
Artikel 41j, lid 1, onder a van de Wabm:

Een MER bevat ten minste: "een beschrijving van hetgeen met de voorgenomen activiteit wordt beoogd."

##### 4.1 Probleemstelling

###### 4.1.1 Onderscheid in strategische subfase en tracékeuze-subfase

De problematiek, die in deze tracéstudie/m.e.r. aan de orde is, is complex. De Commissie heeft getracht om de belangrijkste elementen, die van invloed zijn op de te nemen keuzen, schematisch weer te geven: zie hieronder.



Te transporteren: Middel ↓	personen	informatie	vaste stoffen	vloeist./ gassen
WEG	↓→	-	↓	↓
SPOORWEG	↓→ -	-	↓	↓
WATERWEG		-		↓
LEIDING	-	*	-	↓

- = afwezig  
 \* = telecommunicatieve ontwikkelingen, zoals telewerken, enz.  
 Deze zijn niet aan de orde op tracékeuzeniveau.

SCHEMA 2. Voorbeeld van indeling van intensiteitsraming (zie schema 1): verdeling van te transporterende eenheden over transportmiddelen. Indicatief is in dit schema met pijltjes weergegeven, in welke richting verschuivingen gewenst zouden zijn met het oog op de doelstellingen van de corridorstudie.  
 Met behulp van zo'n schema kan elk strategisch alternatief worden beschreven door in ieder vakje (in plaats van de pijltjes) een getal te plaatsen, dat de intensiteit weergeeft. Uiteraard moeten hierbij ook de ruimtelijke verdeling en de spreiding in de tijd worden betrokken.

In de ogen van de Commissie verdient het overweging om de besluitvormingsprocedure op te splitsen, zodat de eerste fase (corridorstudie/m.e.r.) opgesplitst wordt in twee subfasen<sup>10</sup>. Onafhankelijk van de vraag, of deze subfasen ook in de tijd van elkaar worden gescheiden, wordt in dit advies gebruik gemaakt van het onderscheid in **strategische keuzen** en **tracékeuzen**.

#### 4.1.2 Probleemstelling op strategisch niveau

Bij de analyse van de probleemstelling op strategisch niveau dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen personenverkeer en goederentransport. Dit onderscheid sluit aan op de doelgroepenbenadering, zoals die door het Nationaal Milieubeleidsplan Plus en het

10 Zie verder in dit advies § 5.2.



Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer wordt voorgestaan. Het onderscheid is belangrijk, omdat de beïnvloedingsmogelijkheden voor personenverkeer en goederentransport aanzienlijk verschillen en omdat de emissies, die door beide categorieën transport worden veroorzaakt, in karakter verschillen.

Tevens is het van belang om een onderscheid te maken tussen het oplossen van bestaande knelpunten in het verkeer en vervoer en het voorkomen van toekomstige knelpunten, aangezien de 'vraag' bij verkeer en vervoer ten dele afhankelijk blijkt te zijn van het 'aanbod' van infrastructuur ('magneetwerking'<sup>11</sup>). Wel moet bij de bepaling van de toekomstige behoefte aan infrastructuur rekening worden gehouden met de plannen van met name de grote agglomeraties om nieuwe woningen te bouwen en nieuwe werkgelegenheid te realiseren<sup>12</sup>.

De Commissie kan zich voorstellen, dat zo'n onderscheid in de strategische subfase<sup>13</sup> van de corridorstudie/m.e.r. resulteert in een scenario, waarbij de totale capaciteit voor goederentransport en het personenverkeer gelijk blijft en er slechts een verschuiving van de verkeer- en vervoerstromen over weg, water en rail plaatsvindt<sup>14</sup>.

Voor het **personenverkeer** moet het MER, per transportmedium (weg, kanaal, rail) binnen de corridor, inzicht geven in de huidige

- verplaatsingsmotieven (bijvoorbeeld woon-werkverkeer, zakelijk verkeer en overige)
- herkomst en bestemming
- gemiddelde snelheid, reis- en wachttijden
- vervoerswijze en -middel<sup>15</sup>.

Bij deze analyse van de problemen dient niet alleen te worden gekeken naar de rijksweg A2, de spoorlijn en het Amsterdam-Rijnkanaal. Ook het onderliggende wegennet (waaronder de rijksweg 720) dient in de studie te worden betrokken, onder andere i.v.m. sluipverkeer<sup>16</sup>.

- verdeling over de tijd.

Aan de hand van de cijfers over herkomst en bestemming van de personenverplaatsingen in de corridor kan worden nagegaan, of de afbakening van het studiegebied, zoals deze heeft plaatsgevonden in de startnotitie, aansluit bij de mogelijkheden om oplossingen te vinden

---

11 Zie ook inspraakreactie nr. 18 (bijlage 4).

12 Zie ook paragraaf 6.2 van dit advies.

13 Zie § 5.2 van dit advies.

14 Zie ook § 5.6 van dit advies.

15 Hierbij dient niet alleen een onderscheid te worden gemaakt naar railverkeer/wegverkeer/verkeer te water, maar moet ook een analyse worden gegeven van de samenstelling van de verkeersstroom. Bij het verkeer over de autosnelweg moet ook een onderscheid worden gemaakt tussen personenauto's en tweewielig snelverkeer. Dergelijk onderscheid kan noodzakelijk zijn voor een goede analyse van bijv. de geluidhinder.

16 Zie ook inspraakreacties nr. 15 en 18 (bijlage 4).

voor dit verkeer. De Commissie stelt voor, dat op grond van de analyse van herkomstplaatsen en bestemmingen een gebied wordt gekozen, waarvoor geldt, dat daarbinnen zich minstens 80 % van de herkomstplaatsen en bestemmingen van alle bewegingen binnen de corridor zelf bevindt.

Bij de afbakening van het studiegebied moet ook duidelijk worden, of het deel van de A2 tussen Holendrecht en de aansluiting op de A10 niet alsnog bij het territoriaal studiegebied kan worden gerekend<sup>17</sup>].

Naast deze analyse van de *bestaande* verkeersintensiteiten en -capaciteiten op de (spoor)wegverbindingen moet het MER prognoses bevatten van *te verwachten* intensiteiten, mede op basis van de te verwachten sociaal-economische ontwikkeling in het gebied en de te verwachten mobiliteitsgeleiding. Hierbij kunnen verschillende scenario's voor de uitbreiding van de werkgelegenheid en van de woningbouw worden gebruikt. De in de startnotitie opgenomen extrapolatie van landelijke verwachtingen in het SVV2 is voor dit doel een te globale benadering. In het bijzonder moet worden ingegaan op de verschillende plannen voor de woningbouw- en werkgelegenheidsontwikkeling in het noorden van de Randstad, die bij Rijk, provincies en gemeenten bestaan.

Voor het *goederentransport* moet het MER, voor het Amsterdam-Rijnkanaal, voor de spoorweg, voor het kanaal en voor de wegen binnen de corridor, inzicht geven in de huidige

- herkomst en bestemming
- lading
- (gemiddelde) snelheid en verdeling over de tijd.

Aan de hand van de cijfers over herkomst en bestemming van het goederenvervoer in de corridor kan worden nagegaan, of de afbakening van het territoriaal studiegebied volgens de startnotitie aansluit bij de mogelijkheden om oplossingen te vinden voor dit vervoer<sup>18</sup>]. De Commissie gaat ervan uit, dat - zeker voor het goederentransport per schip - de verschillende territoriale studiegebieden niet samen hoeven te vallen<sup>19</sup>].

---

17 Zie inspraakreactie nr. 9 (bijlage 4).

18 In inspraakreactie nr. 7 (bijlage 4) wordt opgemerkt, dat verkeerskundig het studiegebied voor vervoer over water en rail, c.q. gecombineerd vervoer zeer ruim, tot over de landsgrenzen zal moeten worden genomen.

19 Zie ook inspraakreactie nr. 9 (bijlage 4).

Ook voor het goederenvervoer geldt, dat naast de huidige intensiteiten en capaciteiten de te verwachten intensiteiten moeten worden aangegeven, op basis van verschillende scenario's.

Bij de scenario's voor het goederentransport geldt als speciaal aandachtspunt de eventuele goederenspoorlijn van de Amsterdamse haven via Schiphol en Mijdrecht naar Breukelen. De startnotitie meldt, dat weliswaar het tracé van deze lijn niet in de corridorstudie/m.e.r. wordt betrokken, maar dat het vervoerskundig effect wel zal worden onderzocht<sup>20</sup>. De Commissie meent, dat het bij de berekeningen in deze studie uitgaan van deze goederenspoorlijn de indruk zou kunnen wekken, dat wordt vooruitgelopen op later te nemen besluiten<sup>21</sup>. Zij heeft inmiddels van de initiatiefnemers begrepen, dat dit laatste niet in de bedoeling ligt.

Het *territoriaal studiegebied* voor goederentransport zal, op grond van bovenstaand voorstel voor definitie van dit begrip, groter zijn dan dat voor het personenverkeer.

Beschreven moet worden<sup>22</sup>, welke uitgangspunten en welke waarnemings- en berekeningsmethoden zijn gebruikt om tot de bestaande en te verwachten vervoer- en verkeersintensiteiten bij verschillende scenario's te komen.

De Commissie wijst hierbij op bezwaren, die zij eerder heeft geuit bij gebruik van het Noordvleugelmodel, waarin een vaste relatie werd aangenomen tussen personenverkeer en vrachtvervoer. In deze corridorstudie/m.e.r., waarbinnen een autosnelweg en een spoorweg voor zowel personenverkeer als goederenvervoer worden beschouwd en een kanaal voor vrijwel uitsluitend goederentransport, is het van wezenlijk belang om een afzonderlijk model voor het goederentransport te gebruiken.

## 4.2 Planhorizon

De probleemstelling dient zoveel mogelijk te worden gebaseerd op recente gegevens over de bestaande situatie en op prognoses voor de toekomstige situatie. In de startnotitie is het jaar 2010 gebruikt als het jaar waarvoor de prognoses worden opgesteld. Wanneer er - op basis van te verwachten effecten van globaal milieu-, verkeers- of vervoerbeleid - geen gelijkmatige ontwikkeling wordt voorzien, dan kan het aanbevelenswaardig zijn om ook prognoses voor eerdere jaren

---

20 Startnotitie, § 8.2, blz. 24.

21 Zie ook inspraakreactie nr. 3 (bijlage 4).

22 Zulke beschrijvingen kunnen naar het oordeel van de Commissie het best worden opgenomen in een bijlage bij de corridornota/MER.

te gebruiken in het MER. Op die manier kan worden gezien of een gefaseerde aanpak van de problematiek oplossing kan bieden.

Tevens zou het MER moeten aangeven, of er op dit moment al belangrijke ontwikkelingen kunnen worden verwacht ná de planhorizon van 2010, die de bruikbaarheid van de oplossingen zouden kunnen beïnvloeden. Hierbij is een relatie te leggen met langere termijn plannen voor de ruimtelijke ordening, die het jaar 2015 als planhorizon hebben.

### 4.3 Doelstellingen: onderlinge relaties en prioriteiten

De startnotitie voor de m.e.r.-procedure vermeldt twee doelstellingen:

- bevordering van de bereikbaarheid
- zodanige bevordering van de leefbaarheid, dat aan de (milieu)kwaliteitsdoelstellingen van het zogeheten *aangescherpt beleid* van de rijksoverheid wordt voldaan<sup>23</sup>].

Het is te verwachten, dat deze doelstellingen op bepaalde aspecten strijdig zullen zijn<sup>24</sup>]; in het MER dient duidelijk te worden, waar dan de prioriteit moet worden gelegd.

De strijdigheid kan al optreden op het niveau van de strategische keuzen. Als de bereikbaarheid van Amsterdam en Utrecht - en wellicht ook van de tussenliggende gemeenten - wordt bevorderd, dan leidt dit hoogstwaarschijnlijk tot een toename van de mobiliteit. Deze toename van mobiliteit leidt in principe tot o.a. een groei van het energiegebruik en een verhoging van onder andere CO<sub>2</sub>-emissies. Een uitzondering op dit algemene principe kan optreden, wanneer de mobiliteits-toename gepaard gaat met een drastische vermindering van de automobilititeit en toename van openbaar vervoer. Op een bepaald punt zal echter toch gaan gelden, dat (verdere) groei van de mobiliteit leidt tot meer emissies.

Op grond van deel d van het SVV2 mag overigens worden verwacht, dat leefbaarheidsbevordering op de meeste aspecten voorrang moet worden verleend. De doelstellingsystematiek in het SVV gaat echter niet zo ver, dat hieruit exact is af te leiden, op welke aspecten en in welke mate deze prioriteit geldt. Het MER moet daarom voor de corridor Amsterdam - Utrecht tot veel specifiekere en operationelere doelstellingen komen dan in het SVV2 konden worden geformuleerd.

---

23 Hiermee worden de milieukwaliteitsdoelstellingen bedoeld, die zijn geformuleerd in o.a. het NMP-plus (Tweede Kamer, vergaderjaar 1989- 1990, 21 137, nr. 20).

24 Zie ook inspraakreactie nr. 10 (bijlage 4).

De Commissie gaat ervan uit, dat in de doelstellingsystematiek de derde doelstelling, die elders in de startnotitie en in het SVV2 deel d wordt genoemd - t.w. '*geleiding en beperking van de mobiliteit*'<sup>25</sup>] - een afgeleide doelstelling is van beide hierboven genoemde doelstellingen.

In het MER moet duidelijk worden,

- voor *welke gebieden* (steden, dorpen, wijken) gestreefd wordt naar een bevordering van de bereikbaarheid, en voor welke gebieden (steden, dorpen, wijken, landelijk gebied) verbetering van de leefbaarheid centraal staat
- of en hoe deze doelstellingen worden vertaald in criteria voor selectie van alternatieven/oplossingen
- hoe deze criteria luiden
- in hoeverre deze criteria gelijkwaardig zijn.

Zo zou bijvoorbeeld voor de doelstelling 'verbetering van de bereikbaarheid' de prioriteit kunnen worden gelegd bij zakelijk personenverkeer en goederenvervoer<sup>26</sup>]. Ook andere keuzen zijn mogelijk. Het MER zou dergelijke verbijzonderingen van de algemene doelstellingen bij voorkeur zo moeten weergeven, dat hieraan alternatieve oplossingen kunnen worden getoetst.

Uit de startnotitie kan worden afgeleid, dat realisering van *Rail 21* voor de corridor eveneens een doelstelling is van dit voornemen. Aangegeven moet worden, hoe de relatie is tussen de algemene en geconcretiseerde doelstellingen en *Rail 21*.

#### 4.4 Doel- en probleemstelling op tracékeuzeniveau

Het MER moet aangeven, waar en in welke mate de bestaande verbindingen niet voldoen of zullen voldoen en waar dus problemen optreden in de bereikbaarheid.

Ook moet in het MER worden beschreven, waar en in welke mate de leefbaarheid in de corridor wordt of zal worden aangetast<sup>27</sup>]. Hierbij moet gebruik worden gemaakt van de prognoses van verkeer en vervoer, zoals die hiervoor zijn aangegeven. Tevens mag rekening worden gehouden met technische ontwikkelingen, die de verontreiniging per afgelegde reizigerskilometer of tonkilometer (per trein, schip of auto) kunnen terugdringen - voor zover redelijkerwijs valt te verwachten,

---

25 Hoofdstuk 4 van SVV deel d. In deel a (beleidsvoornemen) van het SVV2 en in de startnotitie voor deze m.e.r. wordt overigens alleen gesproken over 'geleiding van de mobiliteit'.

26 Zie inspraakreactie nr. 9 (bijlage 4).

27 Hierbij kan overlap optreden met informatie uit het hoofdstuk over de 'bestaande milieutoestand en autonome ontwikkeling'; zie in dit advies hoofdstuk 7. De Commissie stelt zich voor, dat door verwijzingen kan worden voorkomen, dat informatie dubbel wordt opgenomen in de corridornota/MER.

dat dergelijke ontwikkelingen binnen de gestelde termijnen zullen worden gerealiseerd<sup>28</sup>].

Criteria voor wat als (verkeerskundig en/of leefbaarheids-)knelpunt moet worden beschouwd, moeten zijn gestoeld op de beleidsuitgangspunten van het Rijk, de beide provincies en de betrokken gemeenten<sup>29</sup>].

Uitgaande van een beperkt aantal alternatieve intensiteitsramingen, waarover in de subfase van strategische keuzen consensus is ontstaan, dient de subfase van de tracékeuze zich toe te spitsen tot het vinden van een inpassing van nieuwe infrastructuur.

---

28 Zou kunnen worden nagegaan, in hoeverre verwacht mag worden, dat er binnen de planhorizon methoden zijn ingevoerd om de emissies van dieselmotoren (bij auto's en schepen) te verminderen.

29 Hierbij zal o.a. aan de orde moeten komen, dat voor de A2 vanwege zijn status als achterlandverbinding een maximale gemiddelde congestiekans (= filevormingskans) van 2 % ten doel wordt gesteld (SVV2, deel d).

## 5. VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN ALTERNATIEVEN

Artikel 41j, lid 1, onder b van de Wabm:

Een MER bevat ten minste: "*een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen*".

### 5.1 Algemeen

De Commissie gaat ervan uit dat, zoals gebruikelijk is bij een MER voor een wegenproject, dit MER geen voorkeur zal uitspreken voor een bepaald alternatief. Er zal dan niet kunnen worden gesproken van een 'voorgenomen activiteit' in de zin van de Wabm<sup>30</sup>. Als zich echter tijdens de opstelling van het MER wel een alternatief aftekent, dat op grond van nader te specificeren criteria de voorkeur heeft van de beide initiatiefnemers, verdient het aanbeveling in het MER deze voorkeur ook te vermelden.

### 5.2 Onderscheid in twee subfasen

Gezien de procedure - eerst een gecombineerde corridorstudie/m.e.r., later uitwerkingsstudies - moet speciaal aandacht worden besteed aan de diepgang, waarmee alternatieven worden beschreven. Naar de mening van de Commissie is het niet voldoende, om bij de eerste fase van het project, waar m.e.r. onderdeel van uitmaakt, alleen te kijken naar (de milieu-effecten van) de keuze van aantallen sporen en rijbanen en de globale ligging daarvan. Ook de ligging van deze sporen en rijbanen dient in de eerste fase aan de orde te komen; zelfs de uitvoeringswijze en het gebruik van de infrastructuur verdienen enige aandacht in deze eerste fase. Dit betekent niet, dat de corridornota/MER bestektekeningen zou moeten bevatten van uit te voeren werken voor de verschillende alternatieven; dergelijke detaillering zal pas nodig zijn tegen het einde van de tweede fase van het project.

Toch zal de eerste fase zeer complex zijn, aangezien bij de concretisering van de doelstellingen van dit project nog vele alternatieven openstaan en aangezien tevens voor de ontwikkeling van het woon-werkverkeer nog vele scenario's kunnen worden gevolgd. Deze hangen enerzijds samen met het rijksbeleid ten aanzien van verkeer en vervoer (o.a. met de vraag, welk aandeel van automobilititeit in de totale mo-

---

30 De Memorie van Toelichting vermeldt hierover: "*Daarbij moet onder de voorgenomen activiteit worden verstaan de keuze, die de initiatiefnemer uit de verschillende mogelijkheden heeft gedaan om zijn doel te realiseren. Die keuze vormt het resultaat van een afwegingsproces en zal zijn gebaseerd op een afweging van de verschillende voor- en nadelen van de in beschouwing genomen mogelijkheden. [...] Overigens zal in een aantal gevallen waarbij initiatiefnemer en bevoegd gezag dezelfde zijn, niet direct een keus worden gemaakt, maar zal de voorkeur worden gegeven aan het presenteren van enkele mogelijkheden, waaruit na inspraak een keus wordt gemaakt*" (Tweede Kamer, 16814, nr. 3, Hoofdstuk III, § 4).

