

N261 Tilburg–Waalwijk

Voorlopig Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

21 januari 2011 / rapportnummer 1205-162

1. Oordeel over het MER

De provincie Noord-Brabant wil de N261 ombouwen tot een duurzaam veilige weg en tevens de regionale bereikbaarheid vergroten. Daartoe wordt het traject tussen de A59 en Loon op Zand omgebouwd naar een autoweg van 2 x 2 rijstroken met ongelijkvloerse kruisingen.

5

In 2001 is de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) gestart. Er zijn diverse alternatieven en varianten voor het voornemen beschreven en vergeleken en er is een voorkeursalternatief aangewezen. De procedure mondde in 2005 uit in een provinciale projectbeslissing. Vervolgens is het ontwerp verder uitgewerkt. In 2010 is het milieueffectrapport (MER) aangevuld en geactualiseerd ten behoeve van besluiten over bestemmingsplannen in de gemeente Waalwijk en Loon op Zand.

10

Het aangevulde MER¹ geeft met name inzicht in de milieugevolgen van het voorkeursalternatief zoals dat nu voorligt. Uit het MER blijkt dat :

15

- de belangrijkste doelen van het voornemen (vergroten van de doorstroming van het verkeer en verbeteren van de verkeersveiligheid) in afdoende mate worden gerealiseerd;
- door het nemen van maatregelen de geluidoverlast in het algemeen vermindert;
- voor luchtkwaliteit aan de vigerende normen kan worden voldaan;
- negatieve gevolgen optreden voor landschap, cultuurhistorie en natuur.

20

De Commissie voor de m.e.r.² is van oordeel het MER op hoofdlijnen de informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de bestuurlijke besluiten over de bestemmingsplannen. De keuze voor het voorkeursalternatief is toereikend onderbouwd, de milieugevolgen zijn voldoende in beeld gebracht en conclusies zijn aannemelijk gemaakt.

25

Toch heeft de Commissie bij de toetsing van het MER vastgesteld dat er voor het aspect natuur op onderdelen nog correcties en aanvullingen op de informatie nodig zijn, alvorens de besluiten over de vergunningen en de bestemmingsplannen daadwerkelijk kunnen worden genomen. Het betreft vooral de behandeling van de stikstofproblematiek in het rapport over de Passende beoordeling en daarnaast in mindere mate het Compensatieplan en de Natuurtoets. Hoofdstuk 2 gaat uitgebreider in op de opmerkingen van de Commissie.

30

De Commissie adviseert deze gegevens inzake natuur alsnog te beschrijven, dan wel aan te passen.

35

¹ N261 Voorkeursalternatief, Derde aanvulling op het MER t.b.v. bestemmingsplan, oktober 2010.

² De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via commissiemer.nl onder 'Adviezen Commissie'. De werkgroep heeft bij de toetsing ook rekening gehouden met de zienswijzen over het MER die zij van het bevoegde gezag heeft ontvangen.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Gewijzigd voorkeursalternatief

5 De Aanvulling op het MER (2010) gaat niet meer in op de alternatieven en varianten die in de eerdere procedure zijn beschouwd. Daarvoor moet de lezer het oorspronkelijke MER raadplegen.

Ten opzichte 2004 is het voorkeursalternatief gewijzigd. Zo zijn de aansluitingen bij Loon op Zand en bij de Europalaan verder geoptimaliseerd. Dat is in lijn met opmerkingen van de Commissie in haar toetsingsadvies over het MER van 9 november 2005.³

10 Het aangevulde MER vergelijkt het nieuwe voorkeursalternatief met de autonome ontwikkeling (zonder het voornemen) en geeft ook aan wat is veranderd ten opzichte van het voorkeursalternatief van 2004. Daarmee wordt de belangrijkste informatie samengevat.

Voor de cijfermatige gegevens wordt de vergelijking tussen het MER van 2004 en 2010 bemoeilijkt doordat zowel de basisgegevens als de rekenmethodes in de loop der tijd zijn veranderd.

2.2 Verkeersprognoses en verkeersveiligheid

20 Uit de Aanvulling op het MER komt naar voren dat de verkeersdruk, die in het eerdere MER voor 2020 was voorspeld, reeds in 2007 is gerealiseerd. Door het ontbreken van een systematische vergelijking van invoergegevens en gehanteerde aannamen wordt niet volledig duidelijk hoe deze verschillen zijn ontstaan. De Commissie heeft de verkeersgegevens door het ontbreken van die informatie ook niet kunnen controleren.

25 In het MER wordt geconstateerd dat de voorspelde belastingen van de A59 niet kunnen worden verwerkt en dat de prognoses uit het NRM lager uitkomen. Mede daarom is het aanmerkelijk dat de voorspelde piekbelasting een 'worst case' is en daarom als basis voor de berekening van milieueffecten bruikbaar is.⁴

30 De reconstructie leidt tot een verbetering van de verkeersveiligheid doordat het doorgaand verkeer op de bestaande kruispunten ongelijkvloers wordt afgewikkeld en vervolgens de overblijvende kruisende bewegingen worden afgewikkeld via rotondes.

De berekening van verbetering van verkeersveiligheid geeft waarschijnlijk een te lage inschatting van de verbetering van de verkeersveiligheid, maar laten positieve resultaten zien.⁵

³ "Vanwege de voordelen voor verkeersveiligheid en doorstroming wordt bij de Europalaan gekozen voor een conflictvrije aansluiting en een lus met een groot ruimtebeslag, die leidt tot hinder bij de camping. Is dit alternatief wel milieuvriendelijker dan een Haarlemmermeeraansluiting?

Bij de aansluiting bij Loon op Zand moet de hinder in het dorp worden afgewogen tegen een oplossing met een groot ruimtebeslag en een vrij grote landschappelijke aantasting. Daarbij komt ook dat er nog veel onduidelijkheid is over de vrij ingrijpende herstructurering in het dorp (wat zijn de afgeleide effecten, hoe groot is de kans dat het inderdaad doorgaat)."

⁴ In haar reactie geeft de Efteling aan dat de toekomstplannen van de Efteling op hogere bezoekersaantallen uitkomen dan waarmee in het rapport is gerekend.

⁵ In haar reactie geeft de Fietserbond nog suggesties voor een verdere verbetering van de nieuwe fietsverbinding met het oog op de verkeersveiligheid en de aantrekkelijkheid hiervan.

2.3 Lucht en geluid

Bij de onderzoeken naar lucht en geluid is niet consequent omgegaan met de referentiesituatie. Volgens de wet worden de alternatieven vergeleken met de autonome ontwikkeling zonder het voornemen.

5

Voor de *verkeersintensiteiten* gebruikt men de prognoseberekningen van 2020 uitgaande van een N261 met ongelijkvloerse aansluitingen (zie paragraaf 3.2.2 van het MER). Dat is niet autonoom, maar het belangrijkste onderdeel van het plan.

10

Bij het *akoestisch onderzoek* beschouwt men:

1. de huidige situatie (variant 2010+ genoemd)
2. de situatie 2025 zonder geluidreducerende maatregelen (maar met nieuwe ligging en ongelijkvloerse aansluitingen)
3. de situatie 2025 inclusief geluidreducerende maatregelen.

15

De effectscore voor geluid wordt gebaseerd op een vergelijking tussen 1 en 3.⁶

20

In het *luchtkwaliteitonderzoek* beschouwt men de jaren 2015, 2020 en 2025 alle met ongelijkvloerse kruisingen. De beoordeling vindt plaats op basis van een vergelijking van deze drie jaren. Aangezien er voldaan kan worden aan de grenswaarden uit de Wet milieubeheer en er sprake is van een afname van concentraties in de loop der jaren, is de beoordeling positief. Door de afname van de achtergrondconcentraties en de gereduceerde emissies van de auto's in de toekomst is het logisch dat de concentraties afnemen, maar dat zegt weinig over het voornemen.

25

Hoewel het werken met verschillende referenties tot verwarring leidt, zal een meer consequente benadering niet tot andere conclusies leiden over het voornemen. Daarom beschouwt de Commissie het niet als een essentiële tekortkoming.

2.4 Natuur

30

Voor natuur zijn drie aparte bijlagerapporten opgesteld:

- de Passende beoordeling⁷ gaat in op de gevolgen voor de Natura-2000 gebieden;
- het Compensatieplan⁸ laat zien hoe aantasting van onder meer de ecologische hoofdstructuur wordt gecompenseerd;
- de Natuurtoets⁹ geeft informatie over soorten en de ontheffingsaanvraag voor de Flora- en faunawet.

35

De Aanvulling op het MER geeft een samenvatting van deze drie rapporten.

Passende beoordeling

40

De Passende beoordeling richt zich met name op habitattypen en stikstofdepositie met als argument dat beschermde habitatsoorten in de directe omgeving van de weg niet voorkomen.

⁶ De Commissie heeft de bijlagen van het akoestisch onderzoek niet ontvangen en lijkt het erop dat niet exact dezelfde verkeersintensiteiten zijn gebruikt als in hoofdstuk 3 (verkeer en vervoer) van het hoofdrapport.

⁷ Passende beoordeling ombouw N261, Concept II, 5 oktober 2010

⁸ Ombouw Provinciale weg N261, Compensatieplan 2010, 8 oktober 2010

⁹ Ombouw provinciale weg N261, natuurtoets 2010, Flora- en faunawet, 8 oktober 2010

Behalve voor de (vermestingsgevoelige) kleine modderkruiper is die constatering terecht. De stikstofberekeningen zijn zorgvuldig in beeld gebracht in de kaartbijlagen. Ook geven de bijlagen een duidelijk beeld van de verspreiding van de habitattypen.

Met betrekking tot de Passende beoordeling merkt de Commissie het volgende op:

- De situatie in 2015 is niet getalsmatig in beeld gebracht, terwijl rond die tijd de reconstructie voltooid is en dan waarschijnlijk de ‘worst case’ situatie optreedt.
- Voor de achtergronddepositie is zonder nadere toelichting een *in voorbereiding zijnd*¹⁰ rapport uit 2008 als bron gehanteerd. Maar bij het bepalen van de achtergronddepositie zijn de depositiekaarten van het Planbureau voor de Leefomgeving de geaccepteerde bron. Deze geven sterk afwijkende en voor de planhorizon (2015, 2020) in de Loonse en Drunense Duinen hogere waarden aan¹¹.

Maar zelfs los van deze kanttekeningen kan de Commissie de conclusie niet op voorhand delen dat in de beschreven omstandigheden de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet kunnen worden aangetast als er geen betere link naar te nemen mitigerende of salderende maatregelen wordt gelegd. Uit de Passende beoordeling blijkt immers dat er hoe dan ook sprake is van een toename van de depositie ten opzichte van de autonome ontwikkeling. Ook wordt niet aangetoond dat er in de toekomst geen overbelaste situatie zal zijn.

Daarbij is ook niet concreet genoeg ingegaan op antiverdrogingsmaatregelen, tijdens de aanleg en ter verbetering van de staat van instandhouding van de Natura 2000. Het nabij gelegen Natura 2000-gebied Langstraat is zeer gevoelig voor verdroging.

De Passende beoordeling is in deze m.e.r.-procedure een verplicht onderdeel van het MER. De Commissie adviseert de Passende beoordeling aan te passen alvorens de besluiten over de bestemmingsplannen te nemen.

Compensatieplan

Het Compensatieplan houdt nog geen rekening met het meest recente begrippenkader en de meest recente begrenzingen van de ecologische hoofdstructuur, zoals aangegeven in de Provinciale Structuurvisie 2010.

De consequenties hiervan lijken van ondergeschikte betekenis, zoals onder meer blijkt uit een kaartje op pagina 42 in het de Aanvulling op het MER. Veel belangrijker is dat naar het oordeel van de Commissie te kleine verstoringafstanden (100 tot 200 meter) worden gehanteerd¹². Afstanden van 400 tot 750 meter zijn in de literatuur gangbaarder.¹³

¹⁰ Zie verwijzing bij tabel 7.6 op pagina 32

¹¹ *Achtergronddepositie in Passende beoordeling (Van Oorschot & De Bonte) in mol/ha/jaar*

Natura 2000-gebied	2007	2013	2021
Langstraat	2245	1609	1381
Loonse en Drunense Duinen	2281	1543	1350

Achtergronddepositie volgens Planbureau voor de Leefomgeving in mol/ha/jaar

Natura 2000-gebied / km-hok	2010	2015	2020
Langstraat /150-410	1530	1450	1330
Loonse en Drunense Duinen /133-407	1910	1800	1680

¹² Zo betreft het rapport van Krijgsveld verstoring door recreatie en niet door wegverkeer.

¹³ Forman R.T.T., B Reineking & A.M. Hersperger. 2002. Road traffic and nearby grassland bird patterns in a suburbanizing landscape. *Environmental Management* 29: 782-800;

Dat kan tot gevolg hebben dat de compensatieopgaven groter zijn dan beschreven in het Compensatieplan.

De Commissie adviseert het Compensatieplan te actualiseren en daarbij bovengenoemde opmerking over de verstoringsafstanden mee te nemen.

5

Natuurtoets

Hoewel in m.e.r. kan worden volstaan met het aannemelijk maken dat de soortenbescherming ingevolge de Flora- en faunawet niet tot problemen kan leiden, is reeds een uitgebreide Natuurtoets bij het MER gevoegd. De effecten van het voornemen voor de diverse beschermde soorten is in de Natuurtoets voor het merendeel correct beschreven en onderbouwd. Wel is het rapport hier en daar intern strijdig en kunnen bepaalde passages leiden tot problemen bij de ontheffingverlening. De Commissie plaatst de volgende kanttekeningen bij het rapport:

10

15

20

25

- In tegenstelling tot wat de Natuurtoets vermeldt, zal voor de kap van bomen met jaar- rondbeschermden nesten van haviken en buizerds een ontheffing nodig zijn, omdat betreffende vogels niet makkelijk elders een nest bouwen. Echter uit de bijlage blijkt niet dat kap van deze bomen nodig is. De nestlocaties lijken buiten het projectgebied te liggen. Meer duidelijkheid is nodig.
- Voor het behoud van de vliegroutes van vleermuizen wordt voorgesteld de te kappen bomen door herplant te vervangen. De nieuwe bomen zullen van vergelijkbare omvang moeten zijn om de continuïteit in de route te behouden.
- De Baardvleermuis en Franjestaart zijn zeldzaam in Brabant, maar kolonies Watervleermuizen komen in de omgeving van de Efteling voor. De waargenomen Myotis- vleermuizen hebben zeer waarschijnlijk betrekking op deze soort, die zich vestigt in boomholtes. Het verdient daarom aanbeveling om niet pas kort vóór de kap¹⁴, maar al eerder na te gaan of de te kappen bomen met holtes als verblijfplaats fungeren voor vleermuizen.

De Commissie adviseert met deze opmerkingen rekening te houden bij het besluit over de ontheffingsaanvraag ingevolge de Flora- en faunawet.

30

Garniel A., W.D. Daunicht, U. Mierwald & U. Ojowski. 2007. Vögel und Verkehrslärm. Quantifizierung und Bewältigung entscheidungserheblicher Auswirkungen von Verkehrslärm auf die Avifauna. Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung. Bonn, Kiel;

Reijnen M.J.S.M. & R.P.B. Foppen. 1991. Effect van wegen met autoverkeer op de dichtheden van broedvogels (hoofdrapport). IBN-rapport 91 / 1. DLO-Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, Leersum;

Reijnen R., R. Foppen, C. ter Braak & J. Thissen. 1995. The effects of car traffic on breeding bird populations in woodland III. The reduction of den-sity in relation to the proximity of main roads. *Journal of Applied Ecology* 32, 187-202;

Reijnen R., R. Foppen & H. Meeuwssen. 1996. The effects of traffic on the density of breeding birds in dutch agricultural grasslands. *Biological Conservation* 75, 255-260;

Van den Tempel R. 1993. Vogelslachtoffers in het wegverkeer. Vogelbescherming Nederland en Ministerie van verkeer en Waterstaat, Directoraat-generaal Rijkswaterstaat, Delft.

¹⁴ Zoals de Natuurtoets aangeeft.