



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# A4 Passage en Poorten & Inprikkers, MIRT Verkenning Haaglanden

Tussentijds toetsingsadvies over het concept milieueffectrapport

14 maart 2012 / rapportnummer 2426-105





# 1. Oordeel over het concept plan-MER (Tussentijdse toetsing)

## Inleiding

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu bereidt, in samenwerking met het Stadsgewest Haaglanden en de provincie Zuid-Holland, een Rijksstructuurvisie voor waarin de knelpunten van de bereikbaarheid van de regio Haaglanden centraal staan. De studie zoomt in op de problemen op de Rijksweg A4 bij Den Haag en de op- en afritten en toegangswegen vanaf de A4 richting de stad. Het project heeft de titel 'A4 passage en poorten & inprikkers'. Ten behoeve van de Structuurvisie is een concept plan-MER opgesteld.

Het bevoegd gezag, het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage<sup>1</sup> gevraagd een tussentijdse toets uit te voeren op het concept plan-MER.<sup>2</sup> Mede op basis van het concept plan-MER hebben de initiatiefnemers in december 2011 reeds een bestuurlijk voorkeursbesluit genomen. Het voorkeursbesluit en de onderzoeksrapporten zullen nog door de betrokken gemeenteraden en provinciale staten van Zuid-Holland worden behandeld.

De Commissie is van oordeel dat in het concept plan-MER nog niet alle essentiële informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige rol te laten spelen in de besluitvorming. Het concept plan-MER geeft onvoldoende inzicht in de:

- strategische afweging van (milieu-)belangen die moet plaatsvinden in de Rijksstructuurvisie op basis van een gebiedsvisie en mobiliteitsvisie voor de regio Haaglanden;
- onderbouwing van de nut en noodzaak van het voornemen om de weginfrastructuur van de A4 Passage en poorten & inprikkers uit te breiden;
- afweging van alternatieven die ten grondslag heeft gelegen aan de keuze voor de uitbreiding van de infrastructuur;
- uitvoerbaarheid van het voornemen binnen het wettelijk kader van natuur, geluid en luchtkwaliteit;
- verschillen tussen de alternatieven voor de leefomgeving. Ondanks het feit dat uit het concept plan-MER slechts beperkte verschillen tussen de uitgewerkte infrastructuuralternatieven naar voren komen, treden er volgens de Commissie in werkelijkheid aanzienlijke verschillen op. Voor de keuze tussen alternatieven is het relevant deze verschillen in beeld te brengen.

De Commissie adviseert deze punten in het definitieve plan-MER uit te werken, ten behoeve van de besluitvorming over de Rijksstructuurvisie.

---

<sup>1</sup> De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

<sup>2</sup> Op het moment dat de Commissie het concept plan-MER toetste was er geen concept versie van de Rijkstructuurvisie beschikbaar.

## 2. Aanpak tussentijdse toetsing

### Vragen ministerie IenM

De Commissie heeft het MER en bijbehorende onderzoeksrapporten<sup>3</sup> ontvangen en betrokken bij haar advies. Het ministerie van IenM vraagt de Commissie in haar tussentijdse toets speciaal aandacht te besteden aan de volgende vragen<sup>4</sup>:

1. Voldoet het plan-MER aan het detailniveau dat voor een verkenning nodig en wenselijk is (zinvolle effectbepaling)?
2. Zijn de juiste aspecten bekeken en is hiervoor voldoende actuele informatie gebruikt?
3. Is het milieueffectrapport begrijpelijk en leesbaar?
4. Past de structuur van de plan-MER bij het te nemen besluit?

De vraag 'wat is de kwaliteit van het plan-MER' staat daarbij centraal. Hieronder is aangegeven waar in dit advies deze vragen over de kwaliteit van het concept plan-MER zijn beantwoord.

### Toetsingskader voor concept plan-MER

De Commissie heeft haar Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport A4 Passage en Poorten & Inprikkers, MIRT Verkenning Haaglanden (10 september 2010)<sup>5</sup> als kader voor dit tussentijdse toetsingsadvies gebruikt.<sup>6</sup> Het is aan de hand van drie hoofdthema's opgebouwd:

- plan-proces, het doorlopen planproces en de verschillende stappen die zijn gezet ter onderbouwing van het bestuurlijk voorkeursbesluit (hierbij wordt ingegaan op vraag 4);
- concept plan-MER ter onderbouwing van de strategische keuze voor het aanpakken van de bereikbaarheidsopgave met uitbreiding van weginfrastructuur (beantwoording van vraag 2);
- concept plan-MER gericht op de vergelijking van twee alternatieven en onderbouwing van het voorkeursbesluit en de verdere uitwerking daarvan (vraag 1).

Op vraag 3 wordt in de laatste hoofdstukken ingegaan.

De Commissie beoogt met haar advies een zinvolle bijdrage te leveren aan de verdere uitwerking van het plan-MER en de onderbouwing van de besluitvorming. In de periode van de toetsing heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen de Commissie en het ministerie van IenM en het Stadsgewest Haaglanden.<sup>7</sup> Tijdens dit gesprek hebben het ministerie en het Stadsgewest aangegeven dat veel onderwerpen al zijn uitgezocht en dat koppelingen hiertussen zijn gelegd. De voorliggende documenten brengen dit echter nog niet overal expliciet in beeld.

---

<sup>3</sup> Milieuonderzoek Kansrijke Oplossingrichtingen A4 Passage Poorten & Inprikkers, MIRT-verkenning Haaglanden. Delft, juni 2011 en MIRT Verkenning Haaglanden, Infrastructuur en Ruimte 2020-2040, Notitie Kansrijke Oplossingen voor de A4 Passage en Poorten & Inprikkers.

<sup>4</sup> Brief van 5 januari 2012. Aanvraag (concept) advies plan-MER A4 Passage & Poorten en Inprikkers. Ministerie van IenM.

<sup>5</sup> Zie rapportnummer 2426-51 op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

<sup>6</sup> Zie ook MIRT Verkenning Haaglanden Oplegnotitie NRD A4 Passage en Poorten & Inprikkers, 20 januari 2011, p. 6/7 "De reactie van de Commissie m.e.r. vormt een belangrijk uitgangspunt voor het opstellen van het Plan-MER. Op zowel het tussenrapport Plan-MER als het Eindrapport plan-MER zal de Commissie opnieuw advies uitbrengen."

<sup>7</sup> Het gesprek heeft plaatsgevonden op 23-2-2012 op basis van een concept advies van de Commissie m.e.r..

### 3. Plan–proces MIRT Verkenning Haaglanden

Op basis van de ontvangen documenten is het de Commissie niet duidelijk of en hoe het processchema zoals weergegeven in de Notitie Kansrijke Oplossingen voor de A4 Passage en Poorten & Inprikkers (pagina 14) is doorlopen. Het ‘tussentijds advies Commissie m.e.r.’ zo- als voorzien in de periode april–juni 2011, direct na het afronden van de notitie Kansrijke Oplossingen, is in ieder geval niet uitgevoerd. Dit betekent dat de tussentijdse reactie van de Commissie niet, zoals beoogd, is gevraagd in een periode dat er nog keuzen te maken waren, waaraan het plan–m.e.r. proces een bijdrage had kunnen leveren. De tussentijdse toetsing vindt nu plaats op een moment dat bestuurders hun voorkeur reeds hebben uitgesproken.

Voor de Commissie was het afwegen van weginfrastructuur en met name OV een belangrijk onderdeel van het R&D advies. Het oorspronkelijke idee was de resultaten van de verkenning voor de weginfrastructuur en het OV samen te brengen in een Masterplan. Dit Masterplan moest de basis vormen voor het bestuurlijke voorkeursbesluit voor OV en weginfrastructuur. Het Masterplan is niet opgesteld en Deel 1 van de Rijksstructuurvisie waarin Weg en OV (vol- gens het schema) geïntegreerd worden beschreven is niet beschikbaar. Het concept plan–MER gaat ook niet in op het openbaar vervoer (OV) in de ‘Centrale Zone’<sup>8</sup> van Den Haag.

De keuzes op het gebied van OV zijn voor de A4 passage en poorten & inprikkers relevant, omdat ruim 2/3 van het verkeer op de passage lokaal en regionaal verkeer is. Hoewel niet expliciet benoemd als onderdeel van de MIRT verkenning spelen ook de mogelijkheden voor het versterken van het stadsgewestelijk fietsnetwerk en andere maatregelen om de bereik- baarheid te verbeteren (b.v. parkeren op afstand) hierbij een rol.

De Commissie constateert dat het planproces anders is uitgewerkt dan oorspronkelijk voor- genomen. De tussentijdse advisering in de m.e.r.–procedure vindt op een later moment plaats en zonder zicht op integratie van de weg– en OV–sporen. Daarmee heeft de tussen- tijdse advisering over het MER geen rol kunnen spelen bij het bestuurlijk voorkeursbesluit, zoals oorspronkelijk beoogd. Onduidelijk is in hoeverre het voorkeursbesluit<sup>9</sup> gebaseerd is op informatie uit OV–en fietsstudies.

De Commissie merkt op dat bij aanvang van het project de ambities zowel wat betreft de functie van de m.e.r.–procedure als de afstemming van analyses van weg en OV hoog waren. In een mondelinge toelichting hebben het ministerie van IenM en het Stadsgewest Haaglan- den aangegeven dat deze ambities zijn bijgesteld en dat in de afgelopen periode een aantal projecten en maatregelen, onder andere vanwege financiële redenen, zijn afgevallen. De Commissie adviseert het verloop van het planproces en de gemaakte keuzes daarbinnen in het definitieve plan–MER inzichtelijk te maken.

<sup>8</sup> Notitie Openbaar Vervoer, MIRT Verkenning Haaglanden Infrastructuur en Ruimte 2020 – 2040, versie 5 juli 2010. Deze studie is parallel aan de studie naar de A4 passage gestart.

<sup>9</sup> Voornamelijk gebaseerd op het onderzoek naar de kansrijke oplossingen voor de A4 Passage en Poorten & Inprikkers (juni 2011, met milieuverkenning).

## 4. Plan-MER; gebiedsvisie, onderbouwing nut en noodzaak en strategische keuzes

### Scope van het plan-MER.

Het plan-MER is bedoeld om bouwstenen aan te leveren voor de onderbouwing van de Rijksstructuurvisie. Daarbij moet het plan-MER antwoord geven op vragen over nut en noodzaak, de strategische alternatieven (keuze voor vervoersmodaliteit) en de globale locatiekeuze daarvan (tracékeuze), en inzicht geven in de milieueffecten van deze alternatieven. Verder moeten keuzes zijn afgestemd op de gebiedsagenda van de regio Haaglanden. De Commissie mist in het concept plan-MER echter zo'n analyse en daarmee de strategische onderbouwing van de keuze voor de A4 Passage en Poorten & Inprikkers. Deze keuze is ook niet afgezet tegen verschillende alternatieven voor ruimtelijke ordening, mobiliteitsbeleid, OV en fiets, en ingepast en getoetst aan een gebiedsvisie en mobiliteitsvisie.

Voorafgaand aan de het concept plan-MER voor de A4 Passage en Poorten & Inprikkers is wel een onderzoek uitgevoerd naar de bouwstenen voor de (weg)infrastructuur. Hierin zijn ook maatregelen aan het onderliggend wegennet onderzocht.<sup>10</sup> Verder behandelt het concept plan-MER, op hoofdstuk 2 na, uitsluitend de twee alternatieven voor aanpassingen aan A4 Passage en Poorten & Inprikkers, gericht op een bestuurlijk voorkeursbesluit met een keuze tussen die twee alternatieven. De Commissie constateert dat het concept Plan-MER daardoor het karakter van een project-MER heeft. Voor de beoordeling van de wezenlijke (strategische) vragen rond een plan-MER moet de Commissie terugvallen op hoofdstuk 2 uit het concept plan-MER, en onderliggende studies.

De Commissie adviseert in het definitieve plan-MER de bouwstenen voor de onderbouwing van de Rijksstructuurvisie op te nemen en daarbij in te gaan op de nut en noodzaak van het voornemen, de strategische alternatieven en de milieueffecten van deze alternatieven.

Dit advies wordt in de hoofdstukken 4 en 5 nader uitgewerkt.

### Gebiedsvisie en gebiedsagenda

De Commissie concludeert dat een brede gebiedsvisie met inzicht in de opgaven voor ruimtelijke ontwikkelingen, ruimtelijke kwaliteit, leefomgevingskwaliteit, recreatie en landschap van de regio en gemeenten uit het studiegebied niet in het concept plan-MER is verwerkt. Dit betekent dat in het concept plan-MER niet de uitdaging is opgepakt om, vanuit een nadere profilering van de gebiedsagenda, toe te werken naar een samenhangende visie op mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling, ecologische en recreatieve waarden en leefomgevingskwaliteiten en volksgezondheid.<sup>11</sup> Deze integrale visie kan een basis vormen voor de uitwerking van de bereikbaarheidsdoelen en alternatieven en kan tevens worden ingezet voor de toetsing van alternatieven op doelbereik.

---

<sup>10</sup> MIRT Verkenning Haaglanden Infrastructuur en Ruimte 2020 – 2040, Notitie Kansrijke Oplossingen voor de A4 Passage Poorten & Inprikkers (versie 30 juni 2011).

<sup>11</sup> Zoals verwoord in het R&D advies van de Commissie uit september 2010.

De Commissie anticipeerde in haar R&D advies van september 2010 op de verwerking van actuele ontwikkelingen. In het concept plan-MER wordt deze actuele informatie niet zichtbaar gemaakt door bijvoorbeeld een link te leggen met de Haagse nota mobiliteit (HNM) die in 2011 door de gemeenteraad is vastgesteld. De HNM beschrijft het verkeers- en vervoersbeleid van de gemeente Den Haag voor de komende 10-20 jaar. Ten behoeve van de besluitvorming over dit beleid is ook een plan-MER opgesteld. Het studiegebied en het plangebied van HNM en A4 Passage en Poorten & Inprikkers overlappen grotendeels, en hetzelfde geldt voor de problematiek en de uitgewerkte infrastructuuralternatieven. De Commissie constateert dat in het concept plan-MER A4 Passage en Poorten & Inprikkers op geen enkele wijze naar deze beleidsdocumenten, met veel relevante beleids- en milieuinformatie, wordt verwezen. En dat terwijl in de HNM bijvoorbeeld gekozen wordt voor sluiting van de 'Ring', en de gemeenteraad een motie heeft aangenomen om sterker in te zetten op onder andere regionaal openbaar vervoer.

Een ander voorbeeld van het ontbreken van een lokaal/regionale doelstelling betreft het aspect geluid. In het concept plan-MER wordt geconstateerd dat het beleid van de gemeente Den Haag niet toestaat dat het aantal gehinderden door geluid toeneemt (p.76 effectbeschrijving geluid). Verdere informatie over het beleid van de gemeente Den Haag op dit aspect wordt niet gegeven. De conclusie in het plan-MER is dat voor beide alternatieven het aantal geluidgehinderden toeneemt.<sup>12</sup> De Commissie constateert daarmee dat dit effect in strijd is met het beleidsuitgangspunt van de gemeente Den Haag. Het concept plan-MER gaat niet in op mitigerende maatregelen, waar in het R&D-advies naar is gevraagd, die moeten worden getroffen om te voldoen aan de wettelijke bepalingen en de beleidsuitgangspunten. Voor leefbaarheid (geluid en lucht) wordt alleen aan het nationaal en wettelijk beleidskader getoetst. Aan de geluidsproblematiek in relatie tot de lokale gemeentelijke doelstellingen worden geen consequenties (in de vorm van maatregelen) verbonden.

De Commissie adviseert in het definitieve plan-MER aan te geven hoe de gebiedsambities en doelstellingen (vanuit gebiedsvisie en gebiedsagenda) een plek krijgen in de uitwerking van de integrale bereikbaarheidsopgave voor Haaglanden. Geef aan hoe de alternatieven worden getoetst aan de lokaal/regionale gebiedsdoelstellingen en welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn om effecten te beperken.

### **Verkenning alternatieven (Ladder van Verdaas)**

De Commissie concludeert dat in het concept plan-MER in paragraaf 2.5 een beeld wordt geschetst van de verkenning van strategische alternatieven waarmee het bereikbaarheidsprobleem kan worden opgelost. De hier beschreven trechtering (m.b.v. de Ladder van Verdaas) betreft slechts een samenvatting van de analyse uit het Eindrapport Fase A (Inventarisatie en fasering vraagstukken) van oktober 2009 en die ook is beschreven in de globale analyse in de notitie R&D (juli 2010).

Voor de weginfrastructuur is een nadere analyse beschreven in de notitie Kansrijke Oplossingen (juni 2011). De onderbouwing van nut en noodzaak van het project dat in het plan-MER wordt beschreven vloeit rechtstreeks voort uit de prioriteiten die in de voorgaande nota's worden benoemd.

---

<sup>12</sup> Daarbij komt dat het beleid (sept. 2010) uitgaat van de huidige situatie. Er kan worden aangenomen dat de referentiesituatie al leidt tot een toename van het aantal (ernstig) gehinderden. Zie hiervoor ook plan-MER HNM.

De Commissie concludeert dat het concept plan-MER noch qua strategische verkenning, noch qua prioriteiten nieuwe informatie biedt. Het reconstrueren van de argumentatie in het concept plan-MER vanuit de achterliggende rapporten is lastig, vanwege het ontbreken van duidelijke verwijzingen naar de relevante informatie. De Commissie adviseert deze argumentatie in het definitieve plan-MER expliciet op te nemen.

In het MER worden de stappen van de 'Ladder van Verdaas' heel beknopt beschreven. Voor de stappen 1 tot en met 5 wordt daarbij beschreven wat de huidige situatie en autonome ontwikkeling is. Er vindt geen analyse plaats van de aanvullende maatregelen en inspanningen die kunnen worden uitgewerkt om de bereikbaarheidsproblemen in de regio aan te pakken. De conclusie in het concept plan-MER, na doorlopen van de 'Ladder van Verdaas', is dat toename van fietsgebruik geen invloed heeft op de weg (autogebruik) en OV niets toevoegt en een separaat vraagstuk is. Aanpassing van de bestaande infrastructuur of aanleg van nieuwe infrastructuur wordt daarom als onvermijdelijk beschouwd.

De Commissie constateert dat geen inzicht wordt gegeven in mogelijke strategische toekomstige keuzen op het gebied van ruimtelijke ordening, parkeerbeleid, mobiliteitsmanagement en het verbeteren en benutten van OV- en fietsnet (omdat alleen huidige maatregelen worden beschreven). De maatregelen worden ook niet in hun onderlinge samenhang getoetst op hun bijdrage aan de regionale (gebieds-)doelen. Dit constateerde de Commissie ook bij de Haagse Nota Mobiliteit. Daarbij moet worden opgemerkt dat in het plan-MER voor de Haagse Nota Mobiliteit wel verdergaande analyses zijn uitgevoerd voor prijsbeleid, parkeerbeleid, mobiliteitsmanagement openbaar vervoer (inclusief Park&Ride) en fiets.<sup>13</sup> De analyses en conclusies uit deze studie zijn evenzeer relevant voor A4 Passage en Poorten & Inprikkers.

In het concept plan-MER wordt ervan uitgegaan dat het huidige ruimtelijke beleid met 80% nieuwbouw en herbouw in bestaand gebouwd gebied ook in de toekomst wordt doorgetrokken. De Commissie constateert echter dat door de financiële en economische crisis ruimtelijke ontwikkelingen zijn vertraagd of uitgesteld.<sup>14</sup> Hierop wordt niet ingegaan in het concept plan-MER, en dus wordt niet duidelijk of de aanname reëel is, alsook of veronderstelde ruimtelijke projecten daadwerkelijk door zullen gaan, en wat de effecten van het eventueel niet doorgaan kunnen zijn op mobiliteit en milieu. Het ontbreken van inzicht in de aangekondigde (concept-)structuurvisie van de gemeente Den Haag, waarin het nieuwe ruimtelijk beleid wordt uitgewerkt, is ook een gemis als het gaat om inzicht in de ruimtelijke ontwikkelingen en vraag naar mobiliteit.<sup>15</sup>

Op basis van de informatie in het concept plan-MER kan de Commissie de conclusie dat aanpassing van de bestaande infrastructuur of aanleg van nieuwe infrastructuur onvermijdelijk is

---

<sup>13</sup> Na aanleiding van het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. heeft de gemeenteraad van Den Haag een amendement aangenomen om onderzoek te verrichten naar de door de commissie MER aangeraden schaa sprong in het vervoersysteem ten gunste van fiets, het openbaar vervoer en elektrisch rijden en hierover medio 2012 met voorstellen te komen inclusief financiële dekking (22 september 2011).

<sup>14</sup> O.a. de ontwikkeling van Nieuw Binckhorst in Den Haag en zie ook het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. over het plan-MER van de Haagse Nota Mobiliteit

<sup>15</sup> De gemeente Den Haag heeft aangegeven dat zij voornemens is een nieuwe Structuurvisie op te stellen die de Structuurvisie Den Haag Wereldstad aan Zee (2005) zal vervangen.



niet verifiëren. Dit wordt mede veroorzaakt door het ontbreken van inzicht in de mogelijk te behalen verschuiving in de vervoerswijzekeuze.

De Commissie adviseert in het definitieve plan-MER een nadere uitwerking van de stappen van de Ladder van Verdaas uit te werken en aan te geven of de conclusie dat uitbreiding van infrastructuur onvermijdelijk is daarmee kan worden onderbouwd. Geef aan welke aanvullende maatregelen per stap kunnen worden genomen en geef aan wat het effect van de verschillende stappen in samenhang betekent voor de bereikbaarheidsopgave.

## 5. Afweging alternatieven voor A4 Passage en Poorten & Inprikkers

### 5.1 Inleiding

Het te nemen besluit is een Rijksstructuurvisie waarin één alternatief zal landen. Dit voorkeursalternatief zal vervolgens nader worden uitgewerkt in een projectbesluit. Het concept plan-MER zoals dat nu wordt uitgewerkt voor de Rijksstructuurvisie A4 passage en Poorten & Inprikkers (hoofdstukken 3-9) heeft naar mening van de Commissie al de scope van een project-MER; het onderzoek is namelijk sterk afgebakend en gericht op twee weginfrastructuuralternatieven, waarvan het wegontwerp al in vrij grote mate van detail is uitgewerkt.<sup>16</sup>

### 5.2 Detailniveau effectbeschrijving en maatregelen

De Commissie constateert dat voor een plan-MER de effectbeschrijving onvoldoende is. Voor natuur, geluid en archeologie worden negatieve effecten gesignaleerd. Het concept plan-MER maakt echter niet aannemelijk of mitigerende maatregelen voldoende zijn voor de uitvoering van het plan binnen wet- en regelgeving. Een dergelijk inzicht is op dit (detail)niveau van besluitvorming wel wenselijk. In de volgende paragrafen zal dit nader worden toegelicht.

Daarnaast constateert de Commissie dat de effectbeschrijving van de twee alternatieven op een detailniveau is uitgewerkt dat voor de meeste aspecten niet of nauwelijks onderscheidend is. Dit geldt voor de aspecten veiligheid, bodem, lucht, landschap, cultuurhistorie en recreatie. Voor het aspect luchtkwaliteit wordt in de paragraaf effectbeschrijving leefomgeving nader ingegaan op dit punt. Voor de overige genoemde aspecten acht de Commissie de scores uit het concept plan-MER voldoende onderbouwd.

---

<sup>16</sup> Hoewel de scope van het concept plan-MER kenmerken heeft van een project-MER concludeert de Commissie dat het detailniveau van de effectbeschrijving en de maatregelen niet volledig overeenkomen met de eisen die worden gesteld aan een project-MER.

## 5.3 Natura 2000

De Commissie gaat in deze paragraaf in op de effecten op Natura 2000 van stikstofdepositie en door verstoring van licht, geluid en barrièrewerking.

### Stikstofdepositie

In het concept plan-MER is een 'voortoets' uitgevoerd (in het concept plan-MER wordt gesproken over een globale Passende beoordeling). Voor de effecten van stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden wordt geconcludeerd dat significant negatieve effecten op voorhand niet kunnen worden uitgesloten, maar de effecten lijken niet onoplosbaar. Bij verdere uitwerking van de plannen zal een Passende beoordeling op het niveau van de planuitwerking meer inzicht moeten geven in het daadwerkelijk optreden van effecten.

De Commissie concludeert dat de stappen van de Natuurbeschermingswet 1998 (de zogenoemde habitattoets) die in het concept plan-MER zijn doorlopen niet aansluiten bij het detailniveau waarop de alternatieven zijn uitgewerkt. Het onderzoek naar de gevolgen van stikstofdepositie wordt doorgeschoven naar volgende fasen. De Commissie acht dit een risicovolle benadering, omdat bij de gedetailleerde alternatieven en varianten alle 'speelruimte' is verdwenen. In deze fase zou meer zekerheid moeten worden gegeven over de oplosbaarheid van het probleem met stikstofdepositie.

De Commissie plaatst de volgende kanttekeningen bij de wijze waarop de effecten van de stikstofdepositie in het concept plan-MER zijn beschreven:

- **Cumulatie;** de cumulatieve effecten zijn niet betrokken bij de effectbeoordeling.
- **Referentiejaar;** het gehanteerde referentiejaar is niet duidelijk. In relatie tot de effecten op natuur wordt er gesproken over 2030, terwijl het project naar verwachting tussen 2016 en 2018 zal worden opgeleverd.
- **Autonome ontwikkeling;** het is niet duidelijk of het schoner worden van wegverkeer in de uitgangspunten van de autonome ontwikkeling zijn meegenomen (p.124) of worden opgevoerd als mitigerende maatregel (p.130 punt 4). De Commissie benadrukt dat het schoner worden van voertuigen moeten worden beschouwd als een autonome ontwikkeling en niet kunnen worden toegeschreven aan het voornemen.<sup>17</sup>

In het concept plan-MER worden een aantal oplossingen aangedragen voor de problemen met stikstofdepositie, de Commissie plaatst daarbij de volgende kanttekeningen:

- **Saldering;** Bij saldering moet in eerste instantie de toe- en afname van stikstofdepositie per oppervlakte habitatype per Natura 2000-gebied inzichtelijk zijn. Daarbij moet ook de kwaliteitsverandering worden beoordeeld. Het kan zijn dat als er per saldo geen depositietoename plaatsvindt er wel sprake is van verslechtering. Bijvoorbeeld door vermindering van depositie op één locatie die geen feitelijke verbetering van de kwaliteit van het habitatype oplevert (gemeten in soortensamenstelling), en een toename op een andere locatie die wel een verslechtering oplevert.
- **Mitigerende maatregelen;** onduidelijk is of mitigerende maatregelen bijdragen aan het verminderen of opheffen van de effecten. De maatregelen zijn slechts benoemd, maar niet uitgewerkt en beoordeeld. Extra (technische) maatregelen zouden bijvoorbeeld wel

---

<sup>17</sup> Zie ook de RvS uitspraak over Parkstad Limburg van 6 juli 2011.

kunnen worden ingevoerd door het instellen van milieuzones of prijsbeleid met voertuig-differentiatie, zodat lokaal de emissie en depositie (verder) kunnen dalen.

- **Varianten**; op pagina 128 en 129 wordt verwezen naar varianten die mogelijk tot minder negatieve effecten van stikstofdepositie op Natura 2000 gebieden kunnen leiden. Het is echter niet duidelijk naar welke varianten wordt verwezen.
- **Programmatische aanpak stikstofdepositie (PAS)**; de verwachting wordt uitgesproken dat met de implementatie van het PAS-beleid problemen kunnen worden opgelost. De Commissie merkt op dat over de PAS inhoudelijk nog geen duidelijkheid is en nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden.

De Commissie adviseert de Passende beoordeling expliciet een plek te geven in het definitieve plan-MER. Werk de Passende beoordeling tot een detailniveau uit dat vergelijkbaar is met het detailniveau van alternatieven. Geef inzicht in de effecten als gevolg van stikstofdepositie en geef aan of aantasting van natuurlijke kenmerken is uit te sluiten, eventueel door het treffen van mitigerende maatregelen.

#### **Verstoring door effecten van geluid, licht en barrièrewerking.**

In het MER wordt geconstateerd dat verstoring door licht, geluid en barrièrewerking geen significant negatieve effecten op de Natura 2000-gebieden hebben. De Commissie is het niet eens met deze conclusie en merkt op dat verslechtering mogelijk significant is ten opzichte van de huidige situatie. Het betreft hier in ieder geval de verstoring van de Meervleermuis, een soort die zeer lichtverstoringgevoelig is en waarvoor behoud als instandhoudingsdoelstelling geldt. In het MER is onvoldoende aannemelijk gemaakt dat deze soort niet voorkomt binnen de invloedssfeer van het voornemen.

De Commissie concludeert dat aantasting van de natuurlijke kenmerken niet is uit te sluiten als gevolg van de effecten van licht en mogelijk ook geluid en barrièrewerking. Zij adviseert bij de uitwerking van het definitieve plan-MER te onderbouwen dat aantasting van de natuurlijke kenmerken is uit te sluiten, eventueel door het treffen van mitigerende maatregelen.

## **6. Effectbeschrijving leefomgeving**

### **Luchtkwaliteit**

De Commissie constateert dat in het concept plan-MER de volgende zaken ontbreken:

- een toetsing aan de grenswaarden voor PM<sub>2,5</sub>. De Commissie verwacht dat dit onderzoek zal meeliften op de toetsing PM<sub>10</sub>, maar dit wordt niet nader toegelicht in het concept plan-MER;
- informatie over het Nationaal Samenwerkingsprogramma lucht (NSL). Niet duidelijk is of het project is opgenomen in het NSL en of het ook daarbinnen past. De Commissie merkt op dat indien kan worden aangetoond dat in het jaar van realisatie en ingebruikname voldaan wordt aan de grenswaarden, opname en inpassing binnen het NSL niet relevant is;

- inzicht of in het jaar van realisatie aan de grenswaarden wordt voldaan. De gepresenteerde referentie (2030) lijkt (te) ver na realisatie te liggen en in de tussenliggende jaren tot aan 2030 moet ook aan de normen worden voldaan;
- inzicht in het aantal blootgestelden en gevoelige bestemmingen in klassen van maximaal 4 µg/m<sup>3</sup> (en ook onder de grenswaarden) en deze in verschilcontourenkaarten te presenteren (verschil ten opzichte van de referentie). De Commissie constateert dat deze analyse niet is uitgevoerd. In het concept plan-MER is gerekend op punten langs de verschillende wegen en de luchtkwaliteit is gepresenteerd in klassen van 10 µg/m<sup>3</sup>. Op basis van deze informatie wordt geconcludeerd dat de alternatieven onderling en t.o.v. de referentie nauwelijks onderscheidend zijn. De Commissie verwacht dat bij een presentatie in kleinere klassen er wel verschil zichtbaar wordt tussen de alternatieven en de referentie.

De Commissie adviseert in het definitieve plan-MER voor lucht te onderbouwen dat voldaan kan worden aan de wettelijke grenswaarden en normen. Geef, indien hier niet aan kan worden voldaan in enig jaar na realisatie, globaal aan welke (mitigerende) maatregelen kunnen worden ingezet om dit te bewerkstelligen. Verder gedetailleerd onderzoek kan in een vervolgfase na het plan-MER worden uitgewerkt.

Daarnaast adviseert de Commissie in het definitieve plan-MER het aantal blootgestelden en gevoelige bestemmingen in beeld en presenteer verschilcontouren met een klassebreedte van bij voorkeur 1 µg/m<sup>3</sup> voor de concentraties NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> zodat (mogelijke) verschillen tussen de alternatieven inzichtelijk worden.

## Geluid

Voor het aspect geluid wordt in het concept plan-MER een onjuiste uitleg gegeven van het reconstructiebeprijp. Volgens de huidige Wet geluidhinder die – na inwerkingtreding van SWUNG 1 – nog van toepassing blijft voor provinciale en gemeentelijke wegen dient de geluidbelasting na aanpassing/reconstructie van de weg vergeleken te worden met de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting. Dat is de laagste waarde van de heersende geluidbelasting<sup>18</sup> of een reeds eerder vastgestelde hogere waarde en niet de geluidbelasting in de referentiesituatie in 2030.

Als SWUNG 1 voor rijkswegen binnenkort in werking treedt als toetsingskader geldt de huidige (= situatie 2008) geluidbelasting als norm, maar dan vastgelegd als Geluidsproductie plafond (GPP). Voor de omvang van de treffen maatregelen kan dit gevolgen hebben, het concept plan-MER gaat hier nu niet op in.

Ondanks dat in een plan-MER voor een keuze tussen alternatieven de te treffen geluidreducerende maatregelen nog niet in detail uitgewerkt hoeven te zijn, is inzicht in de haalbaarheid van wettelijke grenswaarden en normen in dit stadium noodzakelijk.

Verder merkt de Commissie op dat voor de Erasmusweg geen geluidberekeningen zijn uitgevoerd vanwege ontbreken van verkeersgegevens (zie p.80 laatste alinea). De Commissie adviseert dit in het definitieve plan-MER aan te vullen.

---

<sup>18</sup> Heersend is in dit kader één jaar vòòr reconstructie.

De Commissie adviseert in het definitieve plan-MER voor geluid te onderbouwen dat voldaan kan worden aan de wettelijke grenswaarden en normen. Geef globaal aan welke (mitigerende) maatregelen kunnen worden ingezet om dit te bewerkstelligen. Gedetailleerd onderzoek kan in een vervolgfase na het plan-MER worden uitgewerkt.

### **Gezondheid**

In het R&D advies is gevraagd om bij grote veranderingen van de luchtkwaliteit en geluidsbelasting, de consequenties voor de volksgezondheid kwantitatief in beeld te brengen met bestaande dosis-effectrelaties. Het concept plan-MER geeft wel het aantal woningen in geluidsklassen en in de uitgevoerde gezondheidseffectscreening (GES) wordt wel de blootstelling, maar niet de gezondheidseffecten in kaart gebracht.

De Commissie adviseert in het definitieve plan-MER (vergelijkbaar met de uitwerking in het plan-MER HNM) de aantallen ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden uit te rekenen en de effecten van geluid en lucht te vertalen naar gezondheidseffecten op basis van bestaande dosis-effectrelaties.

## **7. Overige opmerkingen**

### **7.1 Samenhang met regionale projecten en beleid.**

De Commissie merkt op dat de relatie met de Haagse Nota Mobiliteit (HNM) niet wordt gelegd in het concept plan-MER (zie ook eerdere opmerkingen). Ook de relatie met de aanpak van de Prinses Beatrixlaan die eerder als project door de gemeente Rijswijk is stilgelegd, wordt niet nader toegelicht.

In haar toetsingsadvies bij het MER van de Prinses Beatrixlaan constateerde de Commissie onder meer:

- de onderzochte alternatieven (met variatie in de lengte van een tunnel en het al dan niet toevoegen van overkluizingen) geven een te beperkt beeld van de mogelijke maatregelen zoals beschreven in de structuurvisie van de gemeente Rijswijk;
- het MER maakt onvoldoende duidelijk dat aan de wettelijke eisen voor luchtkwaliteit wordt voldaan;
- de wijze van modellering voor de effecten van overkluizing op de luchtkwaliteit is niet geschikt. Het MER biedt onvoldoende inzicht in de effecten op de leefkwaliteit in het plangebied.

De in het concept plan-MER beschreven maatregelen voor de Prinses Beatrixlaan (2\*3 tussen A4 en Adm. Helfrichsingel, en een verdiepte doorgaande structuur met ongelijkvloerse kruisingen) impliceren een specifieke keuze uit de alternatieven uit het MER Prinses Beatrixlaan. Het is niet duidelijk of bij die specifieke invulling voldoende rekening is gehouden met het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. over het MER Prinses Beatrixlaan.

Tijdens het overleg met de Commissie hebben het ministerie van IenM en het stadsgewest Haaglanden aangegeven dat voor het MIRT Haaglanden regionale bereikbaarheid het uitgangspunt is en dat alternatieven vanuit die insteek zijn uitgewerkt. Dit bepaalt mede de scope van het MER. Daarbij is wel rekening gehouden met de informatie uit MER-en die gemeenten hebben uitgevoerd, inclusief de toetsingsadviezen die de Commissie hierover heeft gegeven.

De Commissie concludeert dat actuele informatie uit plannen en MER-en die door gemeenten zijn uitgevoerd niet expliciet wordt benoemd. De Commissie adviseert in het definitieve plan-MER expliciet in te gaan op de samenhang tussen de MIRT Verkenning Haaglanden en gemeentelijke infrastructuurplannen in de regio Haaglanden.

## 7.2 Vergelijking alternatieven op doelbereik

De alternatieven worden op doelbereik getoetst in de Resultatennota (7 december 2011). Het doelbereik moet een onderbouwing vormen voor de keuze voor één van de alternatieven. De Commissie merkt daarbij op dat de bijdrage aan ruimtelijk-economische ontwikkeling heel lastig is te bepalen en min of meer speculatief is. Feitelijk moet in deze vergelijking worden volstaan met het effect op de bereikbaarheid. Bij de vergelijking van de kosten en opbrengsten plaatst de Commissie de volgende kanttekeningen:<sup>19</sup>

- uit de achtergrondinformatie op p.41 en p. 62 blijkt dat bij de scores op baten-kosten-saldo een bandbreedte is gehanteerd. De baten-kosten-saldi hebben een onderscore van 0,2 voor alternatief 1 en 0,3 voor alternatief 2, afhankelijk van het gekozen economische scenario. Deze bandbreedte, en daarmee een nuancering van de uitkomsten, ontbreekt in de samenvattende resultatentabel op pagina 4;
- de baten aan reistijd, reisbetrouwbaarheid en werkgelegenheid zijn moeilijk hard te maken.

De Commissie adviseert de onzekerheid in de baten en de bandbreedtes in de baten-kostenverhouding in de vergelijking op doelbereik op te nemen in het definitieve plan-MER of de Rijksstructuurvisie.

## 7.3 Referentie plan-MER

In het Milieuonderzoek Kansrijke Oplossingsrichtingen (juni 2011) wordt gesproken over een referentie 2020 en referentie 2030. In het concept plan-MER wordt gewerkt met een referentie 2030. Het is niet duidelijk welk jaartal nu als referentie is gebruikt. De Commissie adviseert om met name voor lucht en geluid het jaar na openstelling van de nieuwe weg als referentie te hanteren. Volgens de informatie uit het concept plan-MER ligt het jaar van openstelling tussen 2016 (verwijzing in de tekst) en 2018 (MKBA).

---

<sup>19</sup> De tabel op pagina 4 van de resultatennota komt niet overeen met de informatie uit de tabellen op p.41 en p.62, hieruit blijkt dat op pagina 4 abusievelijk over kosten-batensaldo wordt gesproken, waar de achterliggende tabellen over baten-kostensaldi spreekt. De Commissie adviseert dit te corrigeren.

De Commissie adviseert in het plan-MER duidelijk aan te geven welk jaar als referentie voor de onderzoeken is gebruikt. En daarbij voor geluid en lucht aan te sluiten bij de vereiste systematiek vanuit wet- en regelgeving (zie ook toelichting onder paragraaf over effectbeschrijving leefomgeving).

## 7.4 Alternatieven en varianten

In het plan-MER worden drie extra varianten beschreven:

- aansluiting van de A13 op de hoofdrijbaan A4;
- aansluiting Leidschendam-Noord;
- uitbreiden capaciteit Noordwestelijke hoofdroute.

Het is niet duidelijk of deze varianten alleen van toepassing zijn op alternatief 1 of ook voor alternatief 2 kunnen worden uitgewerkt. In de Resultatennota (7 december 2011), waar deze (extra) varianten verkeerskundig worden beoordeeld, blijken zij verkeerskundig niet te voldoen. Op pagina 69 van de Resultatennota wordt geconcludeerd dat ze daarom geen toegevoegde waarde hebben. De Commissie constateert desalniettemin dat de varianten wel in het concept plan-MER worden onderzocht.

Tijdens het gesprek met de Commissie m.e.r. hebben het ministerie van IenM en Haaglanden uitgelegd dat de varianten geen bijdrage leveren aan de bereikbaarheidsdoelstelling. In de Resultatennota (7 december 2011) is dit nader toegelicht en in het definitieve plan-MER zullen deze varianten niet meer terugkomen.

## 7.5 Leesbaarheid en kaartmateriaal

De teksten in het concept plan-MER zijn op zichzelf goed leesbaar, tabellen zijn illustratief en met name de effectbeoordelingstabellen voor geluid geven een goed beeld van de verschuivingen in geluidklassen die optreden. Het kaartmateriaal is niet in alle gevallen duidelijk en ondersteunend aan de tekst. De kaartuitsnedes zijn niet duidelijk te plaatsen in het studie- en plangebied, de legenda is niet altijd leesbaar en topografische namen op de kaarten ontbreken. Hierdoor is niet inzichtelijk hoe de informatie op de kaarten moet worden geïnterpreteerd in relatie tot de alternatieven. De geluidcontourenkaarten laten nauwelijks verschil tussen de alternatieven zien. Ook de verschilcontourenkaarten voor luchtkwaliteit zijn vanwege de grote klassebreedte ( $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) nauwelijks onderscheidend.

De Commissie adviseert in het definitieve plan-MER duidelijke kaarten op te nemen met topografische namen en een heldere legenda. Geef duidelijk aan hoe en waar kaartuitsnedes geografisch zijn te plaatsen en hoe ze liggen ten opzichte van de alternatieven. Presenteer de verschilcontourenkaarten op een dusdanig schaalniveau en met dusdanige klassebreedtes dat mogelijke verschillen tussen alternatieven inzichtelijk worden.





## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** Ministerie van Infrastructuur en Milieu; Provincie Zuid-Holland; Stadsgebied Haaglanden.

**Bevoegd gezag:** Minister van Infrastructuur en Milieu

**Besluit:** vaststellen van een Rijksstructuurvisie

**Categorie Besluit m.e.r.:**

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorieën C 1.2, C 1.3  
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

**Activiteit:** Onderzoek naar de oplossingsrichtingen voor de vraagstukken bij de A4 Passage en de Poorten & Inprikkers bij Den Haag.

**Bijzonderheden:** De Commissie voert een tussentijdse toets uit op basis van het concept plan-MER en bijgevoegde stukken.

**Procedurele gegevens:**

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 25 mei 2010  
advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 10 september 2010  
aanvraag tussentijds toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 5 januari 2012  
tussentijds toetsingsadvies uitgebracht: 14 maart 2012

**Samenstelling van de werkgroep:**

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:  
prof. dr. ir. R.E.C.M. van der Heijden  
ir. J.A. Huizer  
drs. R. Meeuwssen (werkgroepsecretaris)  
M.A.J. van der Tas (voorzitter)  
dr. M.J.F. van Pelt  
dr. F. Woudenberg  
drs. R.J.M. Kleijberg

**Werkwijze Commissie bij toetsing:**

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het

MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies Concept Plan-MER A4 Passage en Poorten & Inprikkers, december 2011

- Milieuonderzoek Kansrijke Oplossingsrichtingen A4 Passage en Poorten & Inprikkers, juni 2011;
- Plan-MER A4 Passage en Poorten & Inprikkers, december 2011;
- MIRT Verkenning Haaglanden Infrastructuur en Ruimte 2020 - 2040 Notitie Kansrijke Oplossingen voor de A4 Passage en Poorten & Prikkers, 30 juni 2011;
- MIRT Verkenning Haaglanden Haaglanden Infrastructuur en Ruimte 2020 - 2040 Resultatennota A4 Passage en Poorten & Prikkers, 7 december 2011;
- Bestuurlijke voorkeur A4 Passage en Poorten & Prikkers.

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



**Tussentijds toetsingsadvies over het concept  
plan-milieueffectrapport A4 Passage en Poorten &  
Inprikkers, MIRT Verkenning Haaglanden**

ISBN: 978-90-421-3457-7



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

w [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

