

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant
t.a.v. de heer J.H.A.M. van der Wijst
Postbus 90151
5200 MC 's-HERTOGENBOSCH

uw kenmerk

uw brief

ons kenmerk
2668-133/Le/lb
behandeld door
dr. J. Lembrechts
doorkiesnummer
(030) 234 76 22

Datum: 7 oktober 2013
*Onderwerp: Tussenadvies bij de notitie reikwijdte en detailniveau
voor het project-MER Noordoostcorridor*

Geachte college,

U heeft de Commissie voor de m.e.r. verzocht om te adviseren over de kwaliteit en de volledigheid van de milieu-informatie waarmee de vele alternatieven voor de inrichting van de Noordoostcorridor (hierna 'NOC') worden ingeperkt tot een selectie die in een project-MER moet worden onderzocht. Het advies zal door u worden gebruikt bij het nemen van een besluit over de opzet van het MER en over het alternatief dat in dat onderzoek leidend zal zijn, 'het voorkeursalternatief'.

Onze reflecties op de te beoordelen informatie worden voorafgegaan door de afbakening van de adviesopdracht en een beschrijving van de stand van zaken in de m.e.r.-procedure en -advisering. Daarna volgen observaties en aanbevelingen bij de wijze waarop in de loop van het besluitvormingsproces met de (waardering van) project- en milieudoelen wordt omgegaan¹. Daarin ziet de Commissie namelijk de grootste risico's om te komen tot een optimaal besluit. In vergelijking daarmee vindt ze de kanttekeningen bij de kwaliteit van de milieu-informatie die nu is verzameld, van ondergeschikt belang. Die kanttekeningen zijn dan ook ondergebracht in een bijlage bij deze brief.

1. Afbakening van de adviesopdracht

De beschouwingen in deze brief zijn gebaseerd op twee gesprekken² die de Commissie met de projectverantwoordelijken bij de provincie en de betrokken

¹ Leidraad daarbij was het advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, waarin is aangegeven hoe men kan komen tot besluiten van een zodanige kwaliteit qua inhoud en procesgang dat deze niet alleen snel tot stand komen en worden uitgevoerd, maar ook maatschappelijk zo breed mogelijk worden gedragen.

² Op respectievelijk 21 augustus en 3 september 2013.

adviseurs heeft gevoerd. In deze gesprekken zijn de onderzoeksresultaten aan de orde geweest zoals vastgelegd in de conceptrapporten vermeld in voetnoot³.

De Commissie heeft zich beperkt tot het identificeren van de belangrijkste tekorten die naar haar oordeel het nemen van een besluit over de inperking van de alternatieven in de weg kunnen staan. Ze doet geen uitspraken over de informatie die in de volgende fase (het opstellen van het project-MER) aan bod zou moeten komen. Die gelegenheid zal aan de Commissie worden geboden op het ogenblik dat de notitie reikwijdte en detailniveau (hierna 'NRD') ter inzage wordt gelegd en ook de omgeving zich hierover mag uitspreken.

2. M.e.r.-procedure en -advisering: stand van zaken

Het NOC-project beoogt het verbeteren van de (regionale) bereikbaarheid over de weg in het gebied ten oosten van Eindhoven, tot en met Helmond en Veghel. Als eerste stap in de uitwerking van de NOC is in 2011 een structuurvisie met een begeleidend plan-MER vastgesteld. Daarin is een zoekgebied beschreven voor aanpassingen van de N279 tussen Veghel en Asten en voor de realisatie van een nieuwe Oost-Westverbinding tussen Eindhoven en Helmond, tezamen de 'T-structuur' genoemd. Het plan-MER is door de Commissie getoetst⁴.

Vervolgens heeft de provincie, samen met vele belanghebbenden, talrijke tracé- en inrichtingsalternatieven voor de NOC in kaart gebracht. Het aantal alternatieven dat werd voorgesteld was dusdanig groot dat een gedetailleerde vergelijking ervan niet zinvol en niet haalbaar was. Daarom is het aantal alternatieven stap voor stap ingeperkt in een 'trechteringsproces'. Op het ogenblik dat de eerste, grove selectie was uitgevoerd⁵, is aan de Commissie gevraagd om advies uit te brengen over de invulling van de laatste trechteringsstap. In haar advies heeft de Commissie aanbevolen om deelgebieden te onderscheiden met een eigen problematiek en eigen dilemma's en om de discussie per deelgebied te concentreren op wezenlijk verschillende trajecten met bijbehorende, wezenlijke verschillen in effecten.⁶ De onderzoeksresultaten voor deze laatste trechteringsstap zijn nu ter beoordeling aan ons voorgelegd.⁷

3. Observaties en aanbevelingen bij het proces

De Commissie stelt vast dat in deze fase fundamentele keuzes gemaakt worden, met belangrijke gevolgen voor de natuur en het milieu. Bij de voorbereiding en de

³ Conceptnotitie reikwijdte en detailniveau Noordoostcorridor samen met de deelrapporten 'Effecten grijs', 'Effecten groen', 'Effecten verkeer' van 22 augustus 2013 en factsheets waarin per tracéonderdeel de onderzoeksresultaten zijn samengevat.

Actualisatie SRE verkeersmodel. Technische documentatie. Kenmerk SRE084/Kpr/0548, 8 november 2012.

⁴ Rapportnummer 2491-115 van 18 februari 2011.

⁵ Noordoostcorridor N279 en oostwestverbinding. Afwegingskader NRD (+ kaartmateriaal). Witteveen+Bos, Amsterdam, 21-6-2012.

⁶ Brief met kenmerk 2668-54/Le/lb van 4 juli 2012.

⁷ De Commissie m.e.r. adviseert in dit project vaker dan gebruikelijk. Dit moet ertoe leiden dat m.e.r. niet alleen gaat dienst doen als uiteindelijk toetsinstrument, maar ook als procesinstrument. Dit advies is het resultaat van een dergelijk procesgericht 'meedenk-moment'.

uitvoering van deze fase handelt de provincie alsof het de beoordeling van een MER betreft, ook al eindigt deze fase niet met een m.e.r.-plichtig besluit. De Commissie waardeert deze aanpak en stelt zich bij de toetsing van de informatie de vraag of alle essentiële informatie aanwezig is om tot besluitvorming te komen over het te onderzoeken voorkeursalternatief.

Geen duidelijke hiërarchie van belangen

De Commissie constateert dat het project deel uitmaakt van een complexe gebiedsopgave gericht op het oplossen van problemen en realiseren van ontwikkelingen op verschillende schaalniveaus. De provincie heeft ervoor gekozen om geen duidelijke hiërarchie van belangen vast te leggen. Dat is ook niet noodzakelijk omdat belangen niet voor altijd vastliggen. Wil de provincie bovendien inspelen op onvoorziene ontwikkelingen en kansen en een gebiedsgerichte afweging van lokale en regionale doelen mogelijk maken, dan is enige flexibiliteit gewenst. Voor de provincie betekent het wel dat ze, bij het zoeken naar een optimale oplossing, steeds helder moet zijn over (wijzigingen in) het kader (doelen, randvoorwaarden en middelen) zodat voortdurend kan worden getoetst of de gewenste ontwikkelingen en dat kader nog op elkaar aansluiten. Dit vereist onder meer eenduidige communicatie en een open wijze van verantwoording afleggen aan belanghebbenden.

Wijzigingen in doelen, randvoorwaarden en middelen

De Commissie stelt het volgende vast:

- De provincie hanteert voor het NOC-project geen concrete, toetsbare project- en milieudoelen en ook weinig, transparant gedefinieerde randvoorwaarden. Zo is er geen eenduidige, harde ondergrens geformuleerd voor de te realiseren projectdoelen⁸ en geen bovengrens gesteld aan de negatieve effecten die het project mag veroorzaken⁹. Alleen materiële randvoorwaarden worden concreet benoemd (zoals het budget, de ontwerpsnelheid en het aantal rijstroken)¹⁰.
- Het kader wijzigt in de loop van het traject, waarbij niet wordt verantwoord in hoeverre gewenste ontwikkelingen en het nieuwe kader nog bij elkaar aansluiten. Zo worden extra randvoorwaarden geformuleerd¹¹, in te zetten middelen bijgesteld en nieuwe oplossingen opgevoerd¹², zonder dat duidelijk is hoe de nieuwe grenzen van het kader tot stand zijn gekomen en hoe rekbaar ze zijn.

⁸ Voorbeelden: een na te streven reistijd op een bepaalde relatie of een gewenste ontlasting van het onderliggende wegennet.

⁹ Voldoen aan wettelijke randvoorwaarden is daarmee de enige grens. Andere grenzen, zoals voorkómen van een toename van het aantal ernstig geluidgehinderden, zijn niet gesteld.

¹⁰ In antwoord op de vraag van de Commissie welke harde en zachte doelen, randvoorwaarden en middelen werden en worden gehanteerd, geeft de provincie aan dat er geen harde doelen zijn gedefinieerd en dat het budget en de realisatie van een T-structuur (waarbij de O-W-verbinding en het zuidelijke deel van de N279 de doorgaande route vormen) de enige harde randvoorwaarden vormen.

¹¹ Voorbeeld: voorkómen dat er een alternatief voor de A-wegen ontstaat.

¹² Voorbeeld: van een 100 km/u stroomweg met ongelijkvloerse kruisingen naar een weg die aansluit op het regionale systeem van wegen met een ontwerpsnelheid van 80 km/u en gelijkvloerse kruisingen.

- De inzichten in de aard en omvang van het probleem zijn gewijzigd als gevolg van nieuwe verkeersprognoses. De betekenis daarvan voor het voornemen (en voor het kader waarbinnen het moet worden gerealiseerd) zijn niet toegelicht.¹³

Risico voor de besluitvorming

Waarom vindt de Commissie dit belangrijk? Het op te lossen probleem en de kaders waarbinnen de oplossingen gezocht moeten worden, zijn bepalend voor de inperking van te beschouwen alternatieven. Wijzigen onderdelen van het kader of de aard en omvang van het probleem, dan moet de vraag worden beantwoord wat dit betekent voor het project (nut en noodzaak) en voor de beschouwde oplossingen (alternatieven). Voorbeelden van dergelijke vragen zijn: kunnen nagestreefde doelen nog worden gerealiseerd als het budget wijzigt? En in welke mate? Dienen de beschouwde alternatieven nog steeds de gestelde doelen? Of zijn eerder afgevallen alternatieven wellicht toch geschikter?

De afwezigheid van concrete doelen brengt met zich mee dat die afweging (verantwoording) moeilijk is te maken. Dit leidt ertoe dat het budget en het realiseren van een T-structuur bepalend worden voor de inrichting van het project en niet de inhoudelijke afweging tussen het doelbereik (betere afwikkeling van het verkeer) en de aard, omvang en plaats van de milieugevolgen. Als gevolg hiervan kunnen bijvoorbeeld dure tunnelalternatieven in het Dommeldal afvallen en wordt in plaats daarvan mogelijk ingezet op goedkopere maatregelen zoals snelheidsverlaging. Met dat laatste worden dan andere milieueffecten elders in het projectgebied verminderd. Deze wijziging in randvoorwaarden en middelen zou aanleiding moeten zijn om te verantwoorden in hoeverre eerder gemaakte keuzen nog valide zijn.

Aanbeveling

Gegeven de onduidelijkheden in de aanpak van de provincie en de mogelijke invloed op de kwaliteit van het besluit, beveelt de Commissie aan om de project- en milieudoelen alsnog scherper te definiëren. Ook beveelt ze aan om de randvoorwaarden die worden gesteld aan (de onderdelen van) het project, concreter te onderbouwen en gevolgen van wijzigingen in het kader beter te verantwoorden, voordat er over (verdere) inperking van alternatieven wordt besloten.

De Commissie hoopt met haar aanbevelingen een constructieve bijdrage te hebben geleverd aan de afronding van de NRD voor het project-MER NOC.

Hoogachtend,



ir. N.G. Ketting
Voorzitter van de werkgroep m.e.r.
Noordoostcorridor N279

¹³ Dit punt wordt verder uitgewerkt in de bijlage bij deze brief.

BIJLAGE: KANTTEKENINGEN EN AANBEVELINGEN BIJ DE BEOORDELING VAN DE EFFECTEN

De (milieu)informatie die in NRD per deelgebied is verzameld, is uitgebreid, gestructureerd, inzichtelijk en met behulp van functioneel kaartmateriaal gepresenteerd. Het detailniveau van het materiaal maakt duidelijk dat het tot stand is gekomen na intensieve discussies met de vele belanghebbenden. Toch constateert de Commissie enkele tekorten. Het aanvullen ervan is van belang voor de onderbouwing van de keuze van het voorkeursalternatief. De tekorten worden in deze bijlage behandeld.

Van scores en keuzes per deelgebied naar een integraal beeld

De Commissie heeft in haar eerdere adviezen en in de gesprekken daarover aangegeven dat de verschillende onderdelen van het project hun eigen problematiek en oplossingsrichtingen kennen. Dit zou pleiten voor het definiëren en beoordelen van gebiedsspecifieke doelen als basis voor de keuze van een tracéalternatief. Voor zover gebiedsspecifieke doelen zijn geformuleerd, zijn ze niet gestructureerd behandeld en afgewogen.

In de NRD ligt de nadruk nu op het bepalen van de mate waarin de alternatieven per deelgebied bijdragen aan de verkeersafwikkeling op de volledige NOC. Het zicht op de 'winst- en verliesrekening' voor het totale project ontbreekt echter. Een dergelijk totaalbeeld zou het mogelijk maken om:

- de bereikbaarheidsdoelen en de (veelal negatieve) milieueffecten integraal tegen elkaar af te wegen;
- de keuze van het VKA te onderbouwen.

Aanbeveling

De Commissie beveelt aan om tracéalternatieven expliciet te toetsen aan gebiedsspecifieke (verkeers)doelen.

Verder beveelt de Commissie ook aan om de totale winst- en verliesrekening op te maken voor het gehele studiegebied, voordat er over de inperking van alternatieven wordt besloten. Dit kan in de ogen van de Commissie op sommige tracédelen leiden tot andere alternatieven dan wel tot een gefaseerde uitvoering.

Interactie met andere projecten en doelen

De NOC is onderdeel van een groter geheel, 'de gebiedsopgave Brainport Oost'. Met die opgave wordt niet alleen een verbetering van de bereikbaarheid en leefbaarheid beoogd. Ze is ook bedoeld om de kwaliteit van het Rijk van Dommel en Aa te versterken en de verstedelijking te sturen. Voor de realisatie van die doelen worden andere projecten uitgevoerd en middelen ingezet. Het is belangrijk om inzichtelijk te maken waar de deelprojecten elkaar versterken of juist hinderen. Een voorbeeld is de mogelijke frictie tussen de doelstelling voor de ruimtelijke kwaliteit en de bereikbaarheidsdoelstelling, die het meest aansprekend naar voren komt in het Dommeldal.

Aanbeveling

De Commissie beveelt aan om de tracé- en ontwerpalternatieven te beoordelen op de mate waarin ze de realisatie van andere gebiedsopgaven versterken of hinderen en om deze beoordeling bij de keuze van het voorkeursalternatief te betrekken.

Verkeerseffecten: achtergronden van prognoses onduidelijk

De Commissie stelt vast dat de nieuwe verkeersanalyses laten zien dat de verkeersproblemen die de basis vormden voor de structuurvisie, zich later zullen voordoen dan tot nu toe werd aangenomen. Deze nieuwe informatie geeft de Commissie onvoldoende inzicht in de grondslagen voor de veronderstelde groei van het verkeer in het studiegebied van de NOC. Mede op basis van de beschikbaar gestelde, actuele, verkeerscijfers lijkt de autonome groei van het verkeer substantieel en hoger dan de groei die in vergelijkbare gebieden elders in het land wordt verwacht. Uit deze beperkte gegevens blijkt dat de verkeersgroei in het studiegebied van de NOC significant hoger is dan de groei in het gehele SRE-gebied. De Commissie vindt deze groei moeilijk te verklaren gegeven het feit dat:

- de verwachte groei van het aantal woningen en arbeidsplaatsen in het studiegebied ten opzichte van het reeds aanwezige aantal beperkt is;
- de gepresenteerde informatie laat zien dat het verkeer met herkomst en/of bestemming binnen het gebied de verkeerscijfers bepaalt, zodat de groei niet of nauwelijks beïnvloed wordt door ontwikkelingen elders.

Aanbeveling

De Commissie beveelt aan om een beter inzicht te geven in de verklarende factoren voor de (autonome) verkeersgroei, omdat verwachte verkeersontwikkelingen de rechtvaardiging vormen voor het voornemen en het vertrekpunt zijn voor de formulering en selectie van alternatieven.

Effecten 'grijs': effecten luchtkwaliteit onvoldoende in beeld

Bij het beoordelen van de gezondheidseffecten van wijzigingen in de luchtkwaliteit is, naar het oordeel van de Commissie, een te grofmazig beoordelingskader gehanteerd, dat wezenlijke verschillen in gezondheidseffecten van alternatieven niet in beeld brengt. Er is uitsluitend beoordeeld of een tracé- of ontwerpalternatief leidt tot een dreigende overschrijding van een wettelijke norm voor stikstofdioxide of fijn stof¹⁴. Omdat nergens van een dreigende overschrijding sprake is, scoren alle alternatieven neutraal op dit criterium.

Het scoren van de gezondheidseffecten met GES voegt daaraan niets toe omdat de NO₂-concentraties in de referentie en in alle alternatieven in GES-klasse 3 zitten en alle PM₁₀-concentraties in GES-klasse 4. De verschilplots voor het voorkeursalternatief laten echter zien dat er onder de norm relevante wijzigingen optreden.¹⁵ Omdat er geen concentratie is waaronder geen effecten op de gezondheid optreden, is het belangrijk om deze verschuivingen te scoren.

¹⁴ 38 µg/m³ voor NO₂ en 30 µg/m³ voor fijnstof.

¹⁵ Uit de gepresenteerde gegevens blijkt dat de concentratie NO₂ tot 7 µg/m³ kan toenemen en die van PM₁₀ tot 4 µg/m³. In het Dommeldal bijvoorbeeld ligt de achtergrondconcentratie NO₂ rond de 12 µg/m³. Door het aanleggen van de weg wordt die concentratie met 50 % (6 µg/m³) verhoogd.

Aanbeveling

Ook in haar vorige advies heeft de Commissie aanbevolen om effecten op de gezondheid in beeld te brengen onder de wettelijke grenswaarden aan de hand van blootstellingsklassen die voldoende smal zijn om ter zake doende verschillen zichtbaar te maken⁶.

Effecten 'groen': Effecten op natuurwaarden niet integraal in beeld

Bij het scoren van de natuureffecten is uitsluitend gekeken naar de omvang van de schade (getroffen soorten en areaalverlies). Daarbij zijn de feitelijke en potentiële natuurwaarden die van belang zijn voor de ontwikkeling van de EHS nauwelijks meegewogen.¹⁶ Naar het oordeel van de Commissie is dat onterecht gezien het behoud en de ontwikkeling van natuur die binnen de EHS wordt beoogd.

Bij het beoordelen van de gevolgen van het voornemen voor de belasting van stikstofgevoelige natuurgebieden met NO_x is aangenomen dat beperkte verhogingen verwaarloosd kunnen worden. De Commissie wijst op het huidige wettelijke kader dat aangeeft dat als er sprake is van een overbelaste situatie, een nulgroei het criterium dient te zijn voor het beoordelen van de uitvoerbaarheid van een project. Vooruitlopen op de mogelijke implementatie van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) als bron voor ontwikkelruimte is volgens de Commissie risicovol, gegeven de voortdurende onzekerheid over de invulling en het tijdstip van implementatie van de PAS. Een benadering waarbij van beide opties wordt uitgegaan, is vooralsnog de meest zekere weg.

De effecten op de grondwaterstroming zijn volgens de Commissie te ongenueerd beoordeeld: bij een tunnel is een negatief effect verondersteld en bij een weg op maaiveldniveau is de score 'neutraal', ook al kan een cunet het grondwatersysteem beïnvloeden. Er is een betere beschrijving en analyse van het hydrologische systeem en van de samenhang daarvan met de ecologie nodig om de effecten op het grondwater (en de gevolgen daarvan voor natuurwaarden) goed te kunnen beoordelen.¹⁷

Aanbeveling

De Commissie beveelt aan om de analyses voor deze drie aspecten aan te passen en opnieuw te beoordelen. Of dit kan in de volgende fase, is afhankelijk van de verscheidenheid aan (inrichtings- en/of faserings)alternatieven die in die fase nog zullen worden beschouwd.

¹⁶ Natuurwaarden zoals kenmerkendheid, zeldzaamheid en vervangbaarheid van het biotoop. Als gevolg daarvan kan de schade aan een veel voorkomend biotoop hetzelfde worden gescoord als een even uitgestrekte schade aan een uniek biotoop.

¹⁷ Voorbeelden: 1) het feit dat de alternatieven voor het tracé bij Dierdonk niet in een kwelgebied liggen, wordt niet met gegevens onderbouwd, 2) mogelijke consequenties voor de verdrogingbestrijding bij de Bakelse Aa worden niet aan de orde gesteld en 3) ook het grondwatersysteem voor het Dommeldal, het dal van Hooidonkse beek, en van de Goorloop en van mogelijke grondwaterafhankelijke vennen met omliggend beïnvloedingsgebied, is onvoldoende beschreven om effecten van alternatieven op hydrologische en bodemgradiënten en daarvan afhankelijke vegetatie te kunnen beschrijven.