

# **Structuurvisie Zuiderzeelijn**

**Toetsingsadvies over de toegevoegde  
documenten Strategische Milieubeoordeling**

10 oktober 2006 / rapportnummer 1506-154



## Toetsingsadvies over de toegevoegde documenten Strategische Milieubeoordeling Structuurvisie Zuiderzeelijn

Advies over de toegevoegde documenten Strategische Milieubeoordeling Structuurvisie  
Zuiderzeelijn,

Uitgebracht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat door de Commissie voor de  
milieueffectrapportage; namens deze

de werkgroep m.e.r.

Strategische Milieubeoordeling Structuurvisie Zuiderzeelijn,

de secretaris



drs. S.A.A. Morel

de voorzitter



dr.ir. G. Blom

Utrecht, 10 oktober 2006





## commissie voor de milieueffectrapportage

Aan de minister van Verkeer en Waterstaat  
Mw. drs. K.M.H. Peijs  
d.t.v. Directoraat Generaal Personenverkeer  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

uw kenmerk  
DGP/ZZL/U.06.01514

uw brief  
4 september 2006

ons kenmerk  
1506-154/Mo/eh

Onderwerp  
Toetsingsadvies toegevoegde documenten  
Strategische Milieubeoordeling Structuurvisie Zuiderzeelijn

doorkiesnummer  
(030) 234 76 07

Utrecht,  
10 oktober 2006

Geachte mevrouw Peijs,

Op 20 juni j.l. heeft de Commissie m.e.r. een toetsingsadvies uitgebracht over de strategische milieubeoordeling voor de structuurvisie Zuiderzeelijn. Op grond van een motie van de Tweede Kamer heeft u besloten het 'regiospecifiek pakket' en een nieuwe variant van de Hogesnelheidstrein ('HST3') verder te onderzoeken. U hebt hiervoor een zogenoemde 'toevoeging' op de eerder door de Commissie getoetste strategische milieubeoordeling voor de structuurvisie Zuiderzeelijn opgesteld. In deze geactualiseerde milieubeoordeling is behalve het regiospecifieke pakket en HST3 ook een variant van de Nederlandse Spoorwegen, namelijk de 'Hanzelijn 160+/Noordlink', onderzocht. U heeft de Commissie m.e.r. op 4 september verzocht een toetsingsadvies uit te brengen over de geactualiseerde milieubeoordeling. Hierbij bied ik u het advies van de Commissie aan. De Commissie heeft in de korte toetsingsperiode van ca. 2 weken niet alle details kunnen toetsen. Zij beperkt zich in dit advies daarom tot hoofdlijnen.

### Conclusies en aanbevelingen

- De Commissie handhaaft het op 20 juni 2006 gegeven positieve oordeel over de rapportage<sup>12</sup>. Voor de toevoeging op de milieubeoordeling is dezelfde methodiek gebruikt. De opmerkingen en aanbevelingen in het eerder uitgebrachte toetsingsadvies over methodiek en milieugevolgen zijn nog steeds van toepassing.
- Een beoordeling op dit strategische niveau van besluitvorming blijkt zeer bruikbare informatie op te leveren. Voor een breed scala aan infrastructurele en ruimtelijk-economische oplossingen is naast informatie over nut- en noodzaak veel milieukennis beschikbaar gekomen. De grote meerwaarde hiervan is dat op hoofdlijnen een integrale, maatschappelijke afweging mogelijk wordt en een beeld ontstaat van kansen, belemmeringen en inrichtings- en uitvoeringsopgaven van deze oplossingen.

<sup>1</sup> Het toetsingsadvies van 20 juni 2006 is als bijlage 2 bij dit advies opgenomen

<sup>2</sup> De Commissie baseert dit positieve oordeel op de volgende ter beschikking gestelde documenten (deels nog in concept-vorm): het hoofdrapport strategische milieubeoordeling (definitieve versie 18 september 2006), de strategische milieubeoordeling van de ruimtelijk-economische projecten (concept 19 september) de tussenrapportage structuurvisie Zuiderzeelijn deel II (concept 15 september 2006), de economische beoordeling aanvullende alternatieven Zuiderzeelijn (concept 8 september)

- De nieuwe informatie over de HST3 en de Hanzelijn+ 160 Noordlink is voldoende voor een besluit over nut en noodzaak en voor de vergelijking met de milieugevolgen van de andere Zuiderzeelijnalternatieven over het spoor.
- De 18 onderzochte ruimtelijk-economische voorbeeldprojecten zijn niet in hun onderlinge samenhang gepresenteerd. De Commissie adviseert het uiteindelijke totaalpakket van ruimtelijk-economische projecten te ontwerpen vanuit een ontwikkelingsvisie voor de regio. Dat kan leiden tot economische synergie en optimale milieuprestaties wanneer selectie, ontwikkeling en uitwerking van projecten aan elkaar wordt gekoppeld. Op deze wijze kan het economische doelbereik mogelijk worden verbeterd met minimale negatieve en maximale positieve milieugevolgen.
- De Commissie begrijpt dat het kabinet op dit moment nog geen keuze tussen alternatieven zal maken. Daarom bevat de rapportage nog geen vergelijking en waardering van alternatieven, hoewel de rapportage alle benodigde informatie daarvoor bevat. De Commissie adviseert in een volgende stap ruimtelijk-economische en regionale bereikbaarheidsprojecten voor het Noorden te combineren in één of meerdere regiospecifieke pakketten. Het beoordelingskader in de strategische beoordeling kan vervolgens toegepast worden om de gewenste vergelijking met de integrale Zuiderzeelijnalternatieven te maken.
- De rapportages bevatten voldoende informatie om een vergelijking tussen alternatieven te kunnen maken. De Commissie adviseert in deze vergelijking de feitelijk weergegeven uitkomsten van de economische en milieubeoordelingen meer betekenis te geven voor besluitnemers door deze informatie te interpreteren in termen van beleidsvragen: 'Waar doen we het voor?', 'Wat hebben we er aan?', 'Wat gaat het kosten en wie gaat dat betalen?', 'Wat zijn de neveneffecten?'
- Een goede samenvatting in de structuurvisie voor bestuurders zal de toegankelijkheid, leesbaarheid en bruikbaarheid sterk verbeteren.
- De Commissie concludeerde in haar advies van 20 juni 2006 dat de informatie over het *transitiealternatief* een goede basis biedt voor de conclusie van het kabinet dat de economische meerwaarde van een dergelijk alternatief groter is dan van een integrale Zuiderzeelijn. De Commissie onderschrijft de conclusie in de geactualiseerde beoordeling dat het mogelijk is een regiospecifiek pakket samen te stellen dat ook op de meeste milieuaspecten gunstiger kan scoren dan de Zuiderzeelijn-alternatieven. Essentieel daarbij is dat negatieve secundaire milieugevolgen zoveel mogelijk voorkómen worden.

Hieronder licht de Commissie deze conclusies en aanbevelingen toe.

### **De informatie over de nieuwe bereikbaarheidsalternatieven**

De HST3 en HZL+160/Noordlink, inclusief de milieugevolgen ervan, zijn duidelijk beschreven, op een vergelijkbaar niveau met de eerder onderzochte integrale bereikbaarheidsalternatieven tussen de Randstad en het Noorden.

De economische en milieugevolgen liggen in dezelfde orde van grootte als de uitkomsten in de oorspronkelijke milieubeoordeling en bieden geen nieuwe gezichtspunten. De informatie over ruimte, milieu en economie is plausibel en voldoende voor een besluit over nut en noodzaak ('de meerwaarde') en voor een onderlinge vergelijking en prioritering.

Postadres Postbus 2345  
3500 GH UTRECHT  
Bezoekadres Arthur van Schendelstraat 800  
Utrecht

telefoon (030) 234 76 66  
telefax (030) 233 12 95  
e-mail mer@eia.nl  
website www.commissierner.nl

De Commissie maakt hierbij echter de kanttekening dat zij niet de beschikking heeft over de uitgevoerde kosten-batenanalyses voor de bereikbaarheidsalternatieven en de uitkomsten dan ook niet kan beoordelen op juistheid.

### **De ruimtelijk-economische projecten en het regiospecifieke pakket als geheel**

De criteria waarop de ruimtelijk economische projecten zijn beoordeeld zijn geschikt voor het abstractieniveau van een strategische structuurvisie. De ruimtelijk-economische projecten die onderdeel zijn van het regiospecifieke pakket (RSP), zijn nu concreter en realistisch uitgewerkt in de vorm van voorbeeldprojecten. De samenhang tussen de projecten is niet duidelijk. Een regionale ontwikkelingsvisie waarvan de projecten zijn afgeleid ontbreekt. Ook de afstemming met al lopende regionale programma's is niet aangegeven. Het is daarom niet duidelijk of kansen voor economische synergie tussen projecten optimaal benut zijn. Ook voor milieuaspecten kan gezocht worden naar synergie. Een eenvoudig voorbeeld hiervan is het benutten van restwarmte voor energie-doelinden.

Van het regiospecifieke pakket als geheel maken niet alleen de ruimtelijk-economische projecten deel uit, maar ook het regionale bereikbaarheidspakket. Deze beide onderdelen worden in de structuurvisie en in het milieueffectrapport nog niet bijeen gebracht in één alternatief (of meerdere alternatieven) dat vergeleken kan worden met de integrale bereikbaarheidsalternatieven voor de Zuiderzeelijn. Daarvoor is een verdere selectie, bewerking en integratie van informatie nodig.

Omdat dit regiospecifieke pakket als geheel het transitiealternatief vervangt, is het overigens niet duidelijk waarom de rapportages nog steeds afzonderlijke beoordelingen bevatten van het oude transitiealternatief en het HZL++ alternatief waarin aanvankelijk de regiospecifieke bereikbaarheidsoplossingen waren opgenomen.

Een verbetering ten opzichte van de oorspronkelijke milieubeoordeling is dat op een goede manier aandacht is besteed aan secundaire effecten van de ruimtelijk-economische projecten. Secundaire effecten zijn afgeleide (indirecte) effecten die later in of buiten het plangebied kunnen optreden. Voorbeelden hiervan zijn de landschappelijke verandering door productie van biofuels voor energiecentrales, de invloed op biodiversiteit of afgeleide verkeerseffecten.

De milieubeoordeling geeft, met alle onzekerheden en op een abstract niveau, een plausibel beeld van te verwachten knelpunten in de milieugevolgen van de voorgestelde projecten. De conclusie dat de milieugevolgen van de ruimtelijk-economische projecten gering zullen zijn in vergelijking tot de integrale infrastructuuroplossingen is gerechtvaardigd.

### **Presentatie van gegevens voor besluitnemers**

In de tussenrapportages zijn veel nuttige gegevens bijeen gebracht, maar veel tabellen in de tussenrapportage structuurvisie zijn nog moeilijk leesbaar. De effectbeschrijvingen beperken zich in dit stadium nog tot feitelijke weergaven van de uitkomsten van het onderzoek. In een volgende stap zullen deze uitkomsten geïnterpreteerd moeten worden zodat zij betekenis krijgen voor de besluitvorming. Het gaat daarbij vooral om het beoordelen van de milieugevolgen, de efficiency en de effectiviteit van een regiospecifiek pakket als geheel (zie voorgaand punt). Ook is het belangrijk dat de gegevens worden geplaatst in de context van de beleidsvragen 'Waar doen we het voor?', 'Wat hebben we er aan?', 'Wat gaat het kosten en wie gaat dat betalen?', 'Wat zijn de neveneffecten?'

### **Specifieke vragen aan de Commissie**

Bij de adviesaanvraag is de Commissie gevraagd in te gaan op die vragen:

1. *Vallen de nieuwe alternatieven binnen de scope van de structuurvisie SMB?*

De Commissie concludeert dat dit het geval is. De toegevoegde alternatieven zijn door politieke en maatschappelijke discussie aangedragen. Zij zijn niet geselecteerd op milieugronden en de milieugevolgen wijken dan ook niet sterk af van de eerder onderzochte alternatieven. Zij vallen binnen de scope van de structuurvisie.

2. *Is het beoordelingskader geschikt voor het vergelijken van de alternatieven en vooral voor de vergelijking tussen bereikbaarheidsalternatieven en het regiospecifieke pakket?*

In aanvulling op haar toetsingsadvies van 20 juni 2006 merkt de Commissie het volgende op. Het beoordelingskader bestaat uit een set indicatoren die wordt toegepast voor een afweging van alternatieven op twee niveaus: een strategisch niveau (meerwaarde van de oplossingen) en een gedetailleerd niveau (vergelijking van effecten). Deze methodiek is bruikbaar voor het vergelijken van bereikbaarheidsalternatieven en een regiospecifiek pakket.

Bij de vergelijking moet men echter rekening houden met twee kanttekeningen:

- a. De bereikbaarheidsalternatieven en het regiospecifieke pakket hebben een totaal verschillend karakter: de activiteiten zijn geheel verschillend.
- b. De onzekerheid over locatie en inrichting is bij het regiopakket veel groter dan bij de concreet uitgewerkte en 'meetbare' bereikbaarheidsalternatieven.

Dat betekent dat de beoordeling van een regiospecifiek pakket veel meer het karakter heeft van een expert-beoordeling met onzekerheden en onbekendheden. De milieubeoordeling maakt dan ook terecht kritische kanttekeningen bij de betekenis van de uitkomsten. Een vergelijking van de twee verschillende typen alternatieven is niet onmogelijk, maar essentieel is dat onzekerheden en kanttekeningen onder de aandacht van besluitnemers worden gebracht.

Een tweede opmerking betreft het gebruik en de presentatie van de resultaten van het toepassen van het beoordelingskader. De vergelijking van alternatieven gaat gedeeltelijk over dezelfde milieuaspecten, maar met een heel ander schaafeffect (locaal en nationaal). Daar komt bij dat geluidhinder van een spoorweg anders beoordeeld wordt dan geluidhinder van een bedrijventerrein. De strategische milieubeoordeling moet deze 'appels en peren' zichtbaar maken en de dilemma's voor de besluitnemers aangeven. Dat is noodzakelijk in aanvulling op een presentatie in (semi)kwantitatieve tabellen.

Tot slot merkt de Commissie op dat het gehanteerde beoordelingskader op dit strategische niveau niet in de eerste plaats moet leiden tot een absolute vergelijking van milieugevolgen, maar vooral tot het identificeren van kansen en knelpunten voor milieu, economie en sociale aspecten bij verdere uitwerking van de beleidskeuze. Op basis daarvan kan een maatschappelijk debat plaatsvinden over te stellen prioriteiten en over te verwachten (inrichtings)opgaven.

3. *De wijze waarop de Habitattoets voor de Natura-2000 gebieden is gemaakt.*

De Commissie is positief over de gevolgde werkwijze en verwijst hiervoor naar haar toetsingsadvies van 20 juni 2006.



De Commissie hoopt met haar advies een constructieve bijdrage te leveren aan de besluitvorming. Zij zal graag vernemen hoe u gebruik maakt van haar aanbevelingen. Dit houdt in dat de Commissie graag nadere informatie over het vervolg van dit project krijgt toegestuurd.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large initial 'G' followed by several loops and a final flourish, all underlined with a single horizontal stroke.

dr.ir. G. Blom  
Voorzitter van de werkgroep m.e.r.  
Strategische Milieubeoordeling  
Structuurvisie Zuiderzeelijn



## BIJLAGEN

bij het toetsingsadvies over de toegevoegde documenten  
Strategische Milieubeoordeling Structuurvisie Zuiderzeelijn

(bijlagen 1 t/m 3)



## BIJLAGE 1

### Brief van het bevoegd gezag d.d. 4 september 2006 waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Personenvervoer

Commissie voor de milieueffectrapportage  
t.a.v. de heer S. Morel  
Postbus 2345  
3500 GH Utrecht

	Commissie voor de milieueffectrapportage
ingestomen :	5 SEP. 2006
nummer	
dossier	1506-11g/m121
kopie naar :	Mo J/m121 eh

Contactpersoon  
Pieter Janse  
Barbara Dirksens  
Datum  
4 september 2006  
Ons kenmerk  
DGP/ZZL/U.06.01514  
Onderwerp  
Aanvraag toetsingsadvies SMB Zuiderzeelijn

Doorkiesnummer  
070-3517139  
Bijlage(n)  
2  
Uw kenmerk

Geachte heer Morel,

Graag verzoek ik via u de Commissie voor de milieueffectrapportage voor de toevoeging van Strategische Milieubeoordeling van de Structuurvisie Zuiderzeelijn een toetsingsadvies op te stellen.

#### *Nader onderzoek voor de Structuurvisie en SMB*

Op 13 april heeft het Kabinet het beleidsvoornemen voor de Zuiderzeelijn vastgesteld en de Structuurvisie en SMB samen met de andere onderliggende onderzoeken ter visie gelegd. De Commissie mer heeft hierover op 20 juni 2006 een toetsingsadvies uitgebracht.

Mede als gevolg van de reacties vanuit Noord-Nederland heeft de Tweede Kamer op 1 juni 2006 met de betrokken bewindslieden (Ministers van V&W, Financiën en VROM, en Staatssecretaris van EZ) over het beleidsvoornemen gedebatteerd. De Tweede Kamer heeft in een motie gevraagd om een nader uitgewerkt regiospecifiek pakket en een nieuwe variant van de hogesnelheidstrein, zoals die door Noord-Nederland naar voren werd gebracht, te onderzoeken. Naar aanleiding hiervan heeft de projectorganisatie Zuiderzeelijn een proces in gang gezet om een vergelijking mogelijk te maken tussen deze variant van de Hogesnelheidstrein (HST3) en een regiospecifiek pakket (regionale bereikbaarheidsprojecten en ruimtelijk economische projecten). Tevens zal de projectorganisatie de verschillen tussen de reeds onderzochte Hanzelijn+ alternatieven en door de NS voorgestelde Hanzelijn 160+/Noordlink nader onderzoeken. Samenvattend gaat het nadere onderzoek over 3 nieuwe alternatieven:

Directoraat-Generaal Personenvervoer  
Project Zuiderzeelijn  
Postbus 20901, 2500 EX Den Haag  
Bezoekadres : Plesmanweg 1-6, Den Haag

Telefoon : 070 - 351 7139  
Fax : 070 - 351 7335  
Internet : [www.minvenw.nl](http://www.minvenw.nl)

Bereikbaar met tramlijn 9 of bus 22 vanaf station CS of met tramlijn 9 vanaf station HS



- Regiospecifieke pakket bestaande uit regionale bereikbaarheidsprojecten en ruimtelijk economische projecten.
- HST-3 (hogesnelheidstrein alternatief 3)
- Hanzelijn 160+/Noordlink

Het nader onderzoek zal o.a. resulteren in:

- een uitwerking van drie nieuwe alternatieven
- een toevoeging op de strategische milieubeoordeling
- een definitieve Structuurvisie Zuiderzeelijn inclusief:
  - een aanvulling van het integraal ruimtelijk ontwerp
  - maatschappelijke kosten-batenanalyse van de nieuwe alternatieven
  - risicoanalyse

#### *Positie van de nieuwe alternatieven*

De projectorganisatie beschouwt de alternatieven die thans in onderzoek zijn als een resultaat van de inspraakprocedure (en het debat met de Tweede Kamer op 1 juni jl.). Er is dus geen sprake van een nieuwe procedure voor de structuurvisie en de SMB, maar van een **toevoeging** van onderzoeksresultaten aan de bestaande Structuurvisie en Strategische milieubeoordeling (SMB). Naar ons oordeel vallen de huidige alternatieven geheel binnen de scope van de Structuurvisie en SMB en vallen de milieueffecten geheel binnen de bandbreedte van de eerder beschreven alternatieven.

De toevoeging op de SMB bevat een beschrijving van de effecten van de nieuwe alternatieven voor natuur en milieu en een beoordeling en vergelijking van de nieuwe alternatieven onderling en met de alternatieven zoals gerapporteerd op 13 april j.l. op een globaal niveau.

Voor de toevoeging op de SMB is gebruik gemaakt van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau<sup>1</sup> van 11 april 2006. Tevens is hetzelfde beoordelingskader gebruikt als in de eerdere fase van de Structuurvisie.

#### *Raadpleging over reikwijdte en detailniveau van de SMB*

De projectorganisatie heeft de betrokken overheden (andere departementen, provincies, gemeenten en waterschappen) uitgebreid geraadpleegd over de SMB. Deze raadpleging vloeit voort uit de bovengenoemde Europese Richtlijn. De gemeenten die met betrekking tot de huidige alternatieven relevant zijn, zullen worden geraadpleegd.

#### *Kabinetsbesluit en inspraak*

Het kabinet is voornemens om op 29 september a.s een besluit te nemen over het project Zuiderzeelijn. Het kabinet zal hierbij de resultaten van de nadere studie tezamen met de resultaten van de Structuurvisie, de SMB en de inspraakreacties en adviezen in de afweging betrekken.

<sup>1</sup> Notitie Reikwijdte en Detailniveau Structuurvisie Zuiderzeelijn, dd 11 april 2006 te downloaden via [www.zuiderzeelijn.nl](http://www.zuiderzeelijn.nl)



DGP/ZZL/U.06.01514

De projectorganisatie houdt in overweging of de resultaten van het nader onderzoek ter visie worden gelegd. Een beslissing hierover zal samenhangen met het kabinetsbesluit. Indien het kabinetsbesluit wezenlijk afwijkt van het kabinetsvoornemen van 13 april 2006 zou een nieuwe tervisielegging een optie kunnen zijn.

Met het oog op het verwachte kabinetsbesluit over het project Zuiderzeelijn verzoek ik de commissie vóór 29 september een toetsingsadvies uit te brengen. Graag zou ik de commissie willen vragen om in haar advies speciaal aandacht te besteden aan:

- de vraag of de nieuwe alternatieven binnen de scope van de structuurvisie en SMB vallen,
- de geschiktheid van het beoordelingskader voor het vergelijken van de alternatieven en met name de vergelijking tussen bereikbaarheidsalternatieven en het regiospecifieke pakket,
- de wijze waarop de habitattoets voor de Natura-2000 gebieden is gemaakt en de verwachting over het in latere fase uit te voeren passende beoordelingen.

Indien er behoefte is aan een nadere toelichting op de uitgevoerde SMB ben ik daartoe gaarne bereid.

Vanwege de krappe tijdsplanning is in overleg met u een getrapte aanlevering van de informatie afgesproken. In overleg met u zal ik voldoende exemplaren van de structuurvisie, en SMB en onderliggende rapporten separaat toesturen.

Mocht u nog vragen hebben, dan kunt u direct contact opnemen met Pieter Janse:  
Tel: 06-17400519.

Met vriendelijke groet,

Projectmanager Zuiderzeelijn  
Bob Demoet





## BIJLAGE 2

### Volledige tekst Toetsingsadvies Strategische Milieubeoordeling (SMB) Structuurvisie Zuiderzeelijn (dd 20 juni 2006, rapportnr. 1506-112)

## 1. OORDEEL OVER HET MILIEURAPPORT (SMB)

### 1.1 Conclusies Kabinet

Het kabinet trekt op basis van het milieurapport (SMB) en het rapport over nut en noodzaak van de Zuiderzeelijn de conclusie dat een regiospecifieke benadering voor zowel de Noordvleugel van de Randstad als het Noorden effectiever is dan een integrale Zuiderzeelijn. Meer specifiek stelt het kabinet:

- Er is geen nut- en noodzaak voor een integrale Zuiderzeelijn. Van de onderzochte integrale alternatieven scoort de Superbus relatief het best;
- Het merendeel van de regiospecifieke bereikbaarheidsalternatieven voor het Noorden is eveneens niet nuttig en noodzakelijk; een beperkt deel heeft mogelijk een probleemoplossend vermogen;
- De regiospecifieke OV-projecten voor de Noordvleugel scoren in de onderzochte vorm niet erg goed. OV-knelpunten moeten op termijn met effectievere oplossingen worden opgelost die gericht aansluiten bij de knelpunten;
- Een selectief pakket van transitiemaatregelen kan effectief bijdragen aan de ambitie die het Rijk heeft voor het Noorden. Het gaat hierbij vooral om maatregelen die goed aansluiten bij de meest kansrijke economische clusters, zoals energie, agribusiness en watertechnologie.

### 1.2 Vraagstelling toetsing Commissie m.e.r.

De Commissie m.e.r. heeft de kwaliteit van de informatie in het milieurapport ('strategische milieubeoordeling') en in de structuurvisie ('nut en noodzaak') getoetst. De informatie betreft de volgende alternatieven:

- integrale bereikbaarheidsalternatieven voor de verbinding tussen de Randstad en het Noorden ("de integrale Zuiderzeelijn")<sup>3</sup>;
- regiospecifieke alternatieven:
  - infrastructurele maatregelen voor de bereikbaarheid van de Noordvleugel en maatregelen voor de bereikbaarheid *binnen* Noord-Nederland;
  - ruimtelijk-economische maatregelen voor Noord-Nederland ("transitiealternatief").

De hoofdvraag bij de toetsing door de Commissie was of de informatie voldoende is voor besluitvormers om afwegingen op 2 niveaus te maken:

---

<sup>3</sup> Het gaat om de Hanzelijn-alternatieven, de Superbus, de Magneetzweefbaan en de Hogesnelheidstrein (HST). In het advies worden deze integrale bereikbaarheidsalternatieven verder aangeduid als de "integrale Zuiderzeelijn"

**Niveau 1: de meerwaarde van bereikbaarheidsalternatieven ten opzichte van het transitiealternatief ('nut en noodzaak')**

- Lossen de alternatieven de problemen op en realiseren zij de ambities?
- Zijn er op hoofdlijnen milieuproblemen die realiseren van de alternatieven problematisch maken?

**Niveau 2: de onderlinge vergelijking van milieueffecten van alternatieven**

- Hoe verhouden de milieueffecten van de alternatieven zich tot elkaar?
- Weegt de meerwaarde van de alternatieven op tegen de milieueffecten?

### 1.3 Oordeel en aanbevelingen Commissie m.e.r.

De strategische milieubeoordeling en de structuurvisie hebben veel waardevolle informatie voor besluitvorming opgeleverd. De Commissie heeft waardering voor het feit dat in deze strategische beoordeling naast de bereikbaarheidsalternatieven ook aandacht is besteed aan een (economische en ruimtelijk) transitiealternatief voor het Noorden. Dat maakt het mogelijk om meerwaarde en effecten van geheel verschillende oplossingen te beoordelen. Op deze wijze draagt de strategische milieubeoordeling in combinatie met de overige (economische) analyses bij tot een zorgvuldige besluitvorming. De Commissie komt tot het ***eindoordeel dat de (milieu)rapporten voldoende informatie leveren voor besluiten over:***

- ***al dan niet uitvoeren van de integrale Zuiderzeelijn. Nut en noodzaak en de milieugevolgen zijn duidelijk beschreven;***
- ***al dan niet verder uitwerken van het transitiealternatief. De economische meerwaarde is duidelijk beschreven, maar een definitieve afweging is pas mogelijk als ook de milieugevolgen duidelijker zijn.***

Over de alternatieven heeft de Commissie de volgende specifieke conclusies en aanbevelingen (zie voor de toelichting de hoofdstukken 3 en 4 van dit advies):

***Integrale Zuiderzeelijn***

- De informatie over de integrale Zuiderzeelijn alternatieven tussen de Randstad en het Noorden is voldoende om een besluit over nut en noodzaak op te baseren (niveau 1: "meerwaarde");
- Indien gekozen zou worden voor aanleg, is ook een prioritering van de onderzochte<sup>4</sup> integrale Zuiderzeelijn alternatieven met de geboden informatie over economie en milieu mogelijk (niveau 2: "gedetailleerde vergelijking");
- De Superbus is een innovatief concept, maar kan nog niet als reëel alternatief in het kader van de Zuiderzeelijn worden beschouwd. De Commissie adviseert de verdere ontwikkeling los te koppelen van de besluitvorming over de Zuiderzeelijn.

***Transitiealternatief***

- Er is voldoende informatie aangedragen om te komen tot de conclusie dat een Transitiealternatief een bijdrage levert aan het oplossen van economische problemen van het Noorden. Door de beperkte ruimtelijke uitwerking van het transitiealternatief is er nog onvoldoende inzicht in de milieuge-

---

<sup>4</sup> Zoals in de inleiding aangegeven is de inhoud van de HST-variant zoals opgenomen in de motie van de Tweede Kamer nog onduidelijk. De vraag of de effecten van deze variant vergelijkbaar zijn met de in de SMB onderzochte HST varianten kan dan ook op dit moment niet beantwoord worden.

volgen op hoofdlijnen. Een definitieve afweging van de meerwaarde van het transitiealternatief kan daarom nog niet gemaakt worden.

- De Commissie adviseert het transitiealternatief gedetailleerder en ruimtelijk uit te werken (niveau 2: “gedetailleerder vergelijking”), zodat een besluit over uitvoeren van dit alternatief gebaseerd kan worden op een zorgvuldige afweging van de economische meerwaarde én de overige (positieve en negatieve) effecten.

#### ***Vergelijking integrale Zuiderzeelijn en transitiealternatief***

- De geboden informatie over het transitiealternatief is weliswaar globaal, maar biedt toch een goede basis voor de conclusie van het kabinet dat de economische meerwaarde van een transitiealternatief groter is dan van een integrale Zuiderzeelijn.
- Een volledige vergelijking tussen transitiealternatief en Zuiderzeelijn is pas mogelijk na (ruimtelijk) uitwerken van het transitiealternatief, zodat naast informatie over economie ook informatie over milieugevolgen beschikbaar komt.

#### ***Regiospecifieke bereikbaarheidsalternatieven Noordvleugel***

- De informatie over de regiospecifieke bereikbaarheidsalternatieven is voldoende om nut en noodzaak en milieueffecten van ieder *afzonderlijk* onderzocht alternatief te beoordelen. Een besluit over het al dan niet realiseren van deze alternatieven of van andere oplossingen kan echter alleen genomen worden op basis van een netwerkanalyse voor de Noordvleugel, inclusief ruimtelijke uitwerking van infrastructuur en van belangrijke ontwikkelingen in wonen, werken en overige voorzieningen.

#### ***Regiospecifieke bereikbaarheidsoplossingen Noorden***

- Hoewel een deel van de regiospecifieke bereikbaarheidsalternatieven voor het Noorden mogelijk een probleemoplossend vermogen heeft, maakt nader onderzoek niet expliciet deel uit van het voornemen van het kabinet voor versterking van de economie van het Noorden. De Commissie adviseert de positie van deze oplossingen te verduidelijken. Ook adviseert zij bij de uitwerking van het transitiealternatief de gevolgen van de bereikbaarheidsoplossingen voor ruimte, natuur en milieu evenwichtiger te benaderen.

## **2. TOELICHTING OP HET OORDEEL**

### **2.1 Infrastructuuroplossingen**

#### **2.1.1 Integrale Zuiderzeelijn**

De Commissie heeft waardering voor de goede kwaliteit van de milieubeoordeling en van de beoordeling van nut- en noodzaak, zeker gegeven de korte tijd waarin de documenten tot stand zijn gekomen. De informatie over de integrale Zuiderzeelijn alternatieven is van goede kwaliteit en maakt een afweging op twee niveaus mogelijk: het strategische niveau over nut en noodzaak en het meer gedetailleerde niveau over de eventuele keuze van een alternatief waarvoor tracé en inrichting verder worden uitgewerkt. De Commissie heeft in de hierna volgende paragrafen een aantal opmerkingen over de resultaten van de beoordelingen. Deze hebben geen invloed op het positieve oordeel over de stu-

dies. Een deel van de opmerkingen leidt tot aanbevelingen voor het besluit over de infrastructuuroplossingen. Een ander deel is vooral van belang voor toekomstige milieubeoordelingen op strategisch niveau. Daarover doet de Commissie tevens een aantal aanbevelingen.

### **2.1.2 Superbus**

De vergelijking van de Superbus met de overige bereikbaarheidsalternatieven is voor alle beoordelingscriteria onvermijdelijk onevenwichtig. Dit komt omdat de Superbus een veel minder ver ontwikkeld vervoersconcept is en meer onzekerheden kent. In de effectbeoordeling wordt dit echter onvoldoende gesignaleerd. De beoordeling van de Superbus op het gebied van economie, ruimte en milieu is met de huidige stand van de kennis nog niet mogelijk. De Superbus kan daarom nog niet als reëel alternatief in het kader van de Zuiderzeelijn worden beschouwd. Verder onderzoek is nodig. Conceptuele en technische ontwikkeling en beoordeling kan beter losgekoppeld worden van de besluitvorming over de Zuiderzeelijn.

- De Commissie adviseert de verdere ontwikkeling van vervoersconcept, techniek, vervoerswaarde, kosten en baten los te koppelen van de besluitvorming over de Zuiderzeelijn. Kleinschalig testen en geleidelijk implementeren van concept en techniek, in eerste instantie op bestaande infrastructuur, verdient daarbij de voorkeur.

### **2.1.3 Bereikbaarheidsalternatieven Noordvleugel**

De (milieu)informatie over de regiospecifieke bereikbaarheidsalternatieven is van goede kwaliteit voor dit strategische niveau van besluitvorming. De Commissie vindt de conclusies over het probleemoplossende vermogen van de *afzonderlijke* infrastructuurvarianten op de bereikbaarheid in de Noordvleugel voldoende goed onderbouwd. De aangekondigde samenhangende besluitvorming over de bereikbaarheid van de Noordvleugel over spoor én weg vraagt echter om meer specifieke milieu informatie. In de notitie “Reikwijdte en detailniveau” voor de milieubeoordeling is aangegeven dat de (regionale) oplossingen voor railinfrastructuur in een bredere netwerkanalyse (inclusief ruimtelijke uitwerking) beoordeeld moeten worden in het perspectief van de oplossingen voor weginfrastructuur. Het is de Commissie niet duidelijk hoe de weginfrastructuur oplossingen in de beoordeling zijn verwerkt. Het gaat bijvoorbeeld over de op handen zijnde besluitvorming over de verbinding Schiphol-Almere, incl. A6-A9 optie.

Verder constateert de Commissie dat geen alternatief is uitgewerkt voor de problemen in de Noordvleugel waarbij niet-infrastructuuroplossingen aan de orde komen. Dit is opvallend omdat in de nut- en noodzaakdiscussie zowel de onbalans tussen wonen en werken als het tekort van goed opgeleid personeel als opgaven worden gezien.

- De Commissie adviseert te verduidelijken hoe in het besluitvormingsproces de samenhang tussen besluiten over de bereikbaarheid van de Noordvleugel (en de informatievoorziening daarover) wordt gerealiseerd. Het gaat daarbij niet alleen om de rail- maar ook om de weginfrastructuur oplossingen. Een besluit over deze oplossingen kan alleen genomen worden op basis van een netwerkanalyse voor de Noordvleugel, inclusief ruimtelijke uitwerking van infrastructuur en van belangrijke ontwikkelingen in wonen, werken en overige voorzieningen.
- De Commissie adviseert niet-infrastructuuroplossingen te ontwikkelen voor de geconstateerde onbalans tussen wonen en werken en voor het geconstateerde tekort aan goed opgeleid personeel in de Noordvleugel

## Beoordeling milieugevolgen en aanbevelingen voor toekomstige milieubeoordelingen

### **Geluid**

Het milieurapport is niet consequent in de wijze waarop de effecten van de autonome ontwikkeling worden betrokken in de vergelijking van alternatieven. Bij het aspect geluid worden de effecten van de autonome ontwikkeling meegewogen in de beoordeling van de alternatieven. De alternatieven voegen echter weinig of geen gehinderden toe aan de autonome ontwikkeling: omdat de autonome ontwikkeling zowel zonder als met de alternatieven tot ongeveer 36000 gehinderden leiden, scoren alle alternatieven slecht (negen tot tien bolletjes). De relevantie van het aspect geluid voor de besluitvorming in de Structuurvisie wordt hierdoor overgewaardeerd.

Bij de beoordeling van de andere aspecten (bodem en water, landschap, natuur) worden de effecten in de autonome ontwikkeling op nul gesteld. De effecten worden gescoord in termen van verandering ten opzichte van de autonome ontwikkeling. Dit is een wezenlijk andere benadering die uiteraard leidt tot veel scherper onderscheid tussen de alternatieven.

■ Door de wijze van berekenen en presentatie is in de totaal beoordeling van de infrastructuuralternatieven het aspect geluid overgewaardeerd. De verschillen tussen de infrastructuuralternatieven in aantal geluidgehinderden zijn zowel onderling als ten opzichte van de autonome ontwikkeling (zonder de nieuwe infrastructuur) nagenoeg te verwaarlozen. De Commissie adviseert hiermee rekening te houden in het besluit.

■ De Commissie adviseert in toekomstige milieubeoordelingen de milieugevolgen voor alle milieuaspecten consequent te beoordelen ten opzichte van de autonome ontwikkelingen.

### **Landschap**

De mogelijke effecten op het landschap zijn systematisch onderzocht. Er zijn vijf subcriteria onderscheiden (schaalconflicten, doorsnijding lintbebouwing, doorsnijding nationaal landschap, aantasting ruimtelijk functionele eenheden, invloed op fysieke relatie (doorsnijden wegen en vaarwegen). Waarschijnlijk met GIS analyses (niet expliciet vermeld) zijn de subcriteria kwantitatief beoordeeld en vervolgens via vaste weegfactoren afgewogen. Alles is systematisch en inzichtelijk gepresenteerd en biedt voldoende onderbouwing voor de structuurvisie. Een paar kanttekeningen is echter wel op zijn plaats.

- Er is nauwelijks gebruik gemaakt van fotomateriaal. Het karakter van de verschillende alternatieven is niet gevisualiseerd (MZB op poten, HST op dijklichaam, hoge versus lage bruggen, etc.) en er is zeer weinig gebruik gemaakt van kaartmateriaal. Bij recente grote infrastructurele werken heeft landschapsbeleving uiteindelijk een belangrijke rol gespeeld. De tunnels en andere inpassingsmaatregelen bij de HSL-zuid en de Betuwe-route hadden meer met landschapsbeleving dan met natuur van doen. Landschappelijke inpassing leek bij die projecten aanvankelijk van ondergeschikt belang.
- Door de zeer uitgebreide bijlage over de inpassing van stationslocaties wordt ten onrechte de indruk gewekt dat de landschappelijke inpassing vooral daarop is gebaseerd.
- Er is geen gevoeligheidsanalyse uitgevoerd met de weegfactoren. Als de structuurvisie had gekozen voor één van de infrastructuur alternatieven was dat wel zorgvuldiger geweest.

■ De Commissie adviseert in toekomstige strategische milieubeoordelingen meer gebruik te maken van visualisaties en fotomateriaal bij de beoordeling van de invloe-

den op het landschap. Ook als gekozen wordt voor verdere uitwerking van één of meerdere integrale Zuiderzeelijn alternatieven adviseert de Commissie nadrukkelijk hiervan beter gebruik te maken.

### **Natuur: Beoordeling Vogel- en Habitatrichtlijn gebieden (Natura-2000 gebieden)**

In de SMB is allereerst onderzocht of de verschillende alternatieven mogelijk significante effecten kunnen hebben op Natura 2000 gebieden. De conclusie in de SMB dat alle bereikbaarheidsalternatieven, m.u.z. het alternatief Hanze-lijn-140, mogelijk significante effecten hebben op Natura-2000 gebieden, acht de Commissie plausibel.

Vervolgens is een totaal beoordeling van de alternatieven gegeven op de zwaarte van effecten op natuur in Natura 2000 en gebieden van een andere categorie. Bij de beoordeling is een weging toegepast afhankelijk van de status van de gebieden. Zo krijgen hectares-aangetast-gebied in Natura-2000 gebieden een zwaardere score in de weging dan aantasting van natuurgebieden van een andere categorie. Ook wordt er onderscheid gemaakt in standplaatsvernietiging enerzijds en akoestische verstoring anderzijds. De scores variëren van 4 (doorsnijding Nature-2000 gebieden) tot 1 (akoestische hinder bij weidevogel gebieden).

Het is niet duidelijk geworden met welk doel deze weging is uitgevoerd. Bij een passende beoordeling zijn alleen *significante effecten* op Natura-2000 gebieden van doorslaggevende betekenis. De toegepaste weging zorgt voor een methodische fout, waarbij bijvoorbeeld hinder van een groot areaal weidevogelhectares in de gewogen effectscore zwaarder kan worden beoordeeld als de doorsnijding van een klein Natura-2000 gebied. Dit is onjuist omdat het beleidskader voor Natura-2000 gebieden veel dwingender is dan voor bijvoorbeeld weidevogelgebieden, waarvan de natuurbeschermingsstatus onduidelijk is.<sup>5</sup>

Bovendien valt er nogal wat af te dingen op de wijze waarop weidevogelgebieden in de SMB zijn gelokaliseerd. Doordat er meestal “ruime-jas-gebieden” zijn aangewezen (de zgn. zwevende hectares) heeft men in plaats daarvan in dit rapport de verspreiding van broedende Grutto’s als uitgangspunt genomen. Bezwaar van deze methode is de subjectiviteit: de Grutto is weliswaar een populaire vogel, die in aantal achteruitgaat, maar is als broedvogel niet in de hoogste internationale categorie (Vogelrichtlijn, bijlage 1) ondergebracht. Zeldzamere weidesoorten als Kemphaan en Kwartelkoning hebben wel die status. Er was dus wel wat voor te zeggen geweest om, in plaats van grutto-terreinen, terreinen met die twee broedvogelsoorten op te nemen. Dat zullen er veel minder zijn, maar plaatst onze weidevogel-terreinen wel in een internationaal perspectief. Zeker als in aanvulling daarop terreinen worden opgenomen waar substantieel bijlage 1-soorten als trek- of wintervogel aanwezig zijn (maar waar de Natura-2000 of EHS-status niet wordt gehaald). Doordat de criteria dan in het verlengde waren komen te liggen van de NATURA-2000-criteria had dit een consistentere set terreinen opgeleverd: de terreinen die voor aanvulling/opvang van NATURA-2000-gebieden zorgen.

---

<sup>5</sup> Indien alleen Natura 2000 gebieden in de weging hadden meegedaan en de akoestische verstoring de helft van de weging had gekregen van een fysieke doorsnijding dan was er een andere volgorde uitgekomen. HST 1 en HST 2 scoren dan gelijk; in de SMB scoort HST 1 nu ongunstiger dan HST 2. (Scores waren dan geworden: HZL+140: 0; HZL+160: 0,17; HZL+200: 0,45; HST 1:1,57; HST 2:1,57; MZB 1: 2,06; MZB 2:2,8; Superbus: 1,57)

Een ander kritiekpunt is dat onduidelijk is in hoeverre naast de directe effecten van de afzonderlijke ingrepen, rekening gehouden wordt met cumulatie van effecten. De wetgeving vereist dat hieraan aandacht wordt besteed. De Commissie vindt deze tekortkomingen niet onoverkomelijk omdat bij eventuele verdere uitwerking van één of meer van de bereikbaarheidsalternatieven dit onderwerp alsnog aan bod kan komen.

- De Commissie adviseert bij toekomstige milieubeoordelingen geen weging op grond van de status van natuurgebieden toe te passen. Beter is het de effecten van de verschillende categorieën (NATURA-2000, EHS, ecologische verbindingen, weidevogelgebied etc.) los van elkaar objectief weer te geven. Vervolgens wordt de betekenis voor beslissers aangegeven door de effecten te beoordelen aan de hand van wetgeving. Voor de Natura-2000 gebieden betekent dat nagegaan wordt of er kans is op significante gevolgen.

- De Commissie constateert dat bij alle bereikbaarheidsalternatieven, m.u.z. van het alternatief Hanzelijn +140, er kans is op significante gevolgen op Natura-2000 gebieden. De Commissie wijst erop dat in principe voor een alternatief zonder significante gevolgen gekozen moet worden. Wanneer een andere keus gemaakt wordt, zal aangetoond moeten worden dat er een zwaarwegend maatschappelijk belang is dat deze effecten toch toestaat. Ook moet dan compensatie van verloren natuur plaatsvinden. De Commissie adviseert bij de eventuele verdere uitwerking van bereikbaarheidsalternatieven ook aandacht te besteden aan cumulatieve effecten op Natura-2000 gebieden.

#### **Betekenis hotspots**

Op het strategische niveau van de vergelijking van tracé-alternatieven is het benoemen van hotspots, waar meerdere soorten effecten cumuleren, voldoende. Het milieurapport beschrijft duidelijk welke milieugevolgen op deze hotspots aandacht vragen. De Commissie wijst er overigens op dat daarbij niet wordt ingegaan op de ernst van deze gecombineerde gevolgen. Het optreden van een enkel effect, bijvoorbeeld op natuur, kan meer betekenis hebben dan het optreden van een combinatie van effecten. Het zijn dan ook niet alleen de hotspots die bij eventuele verdere uitwerking met “extra zorgvuldigheid moeten worden gezien”.

### **3. TRANSITIEALTERNATIEF**

#### **3.1 Inhoud en totstandkoming transitiealternatief**

Het transitiealternatief is in korte tijd ontwikkeld. Het zit helder en overzichtelijk in elkaar. Niettemin is dit alternatief nog niet concreet, maar in dit stadium slechts op hoofdlijnen ingevuld. Aannemelijk is gemaakt dat het transitiealternatief kan bijdragen aan economische ambities en aan het oplossen van economische problemen. Er is echter nog (vrijwel) geen ruimtelijke vertaling van het transitiealternatief gemaakt. Omdat veel milieugevolgen aan de ruimtelijke uitwerking zijn gekoppeld, is de beoordeling in de SMB van ruimtelijke en natuur- en milieuaspecten met veel onzekerheden omgeven. Een volledige beoordeling van dit alternatief en een vergelijking met de (veel gedetailleerder uitgewerkte) integrale Zuiderzeelijn alternatieven kan daarom nog niet gemaakt worden.

De onzekerheden en leemten in kennis bij het transitiealternatief zijn in de vergelijking niet voldoende erkend, waardoor schijnzekerheden ontstaan. Enkele voorbeelden illustreren dit:

- indirecte effecten van het transitiealternatief zijn nog niet voldoende bekend. Het gaat bijvoorbeeld om aantrekking van energie-intensieve bedrijvigheid bij een “energy valley” ontwikkeling. Het milieurapport benoemt de mogelijkheid, maar geeft geen kwalitatieve beschouwing over de mogelijke gevolgen;
- het transitiealternatief scoort positiever op natuur- en milieu dan de bereikbaarheidsalternatieven vanwege het beperktere schaalniveau. De Zuidoostelijke lijn zou als lijninfrastructuur een groter deel van Nederland raken. Daarbij wordt voorbij gegaan aan de grote (ruimtelijke) invloed die uit kan gaan van bijvoorbeeld grootschalige transformaties in de landbouw in het transitiealternatief;
- het transitiealternatief heeft een (waarschijnlijk) negatieve beoordeling op het aspect biodiversiteit, maar een vergelijking met de bereikbaarheidsalternatieven is niet mogelijk omdat die niet op dat aspect zijn beoordeeld;
- de beoordeling van het transitiealternatief beperkt zich voor geluid tot verstoring van vogels in de Waddenzee door affakkelen bij een multifuel centrale.

De Commissie beschouwt het transitiealternatief dan ook niet als een alternatief waarover al definitieve besluitvorming kan plaatsvinden. Veel meer is het een eerste verkenning van de vraag of andere oplossingen dan bereikbaarheidsoplossingen een (betere) bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van het Noorden van het land. Deze eerste verkenning wijst uit dat een transitie-pakket, mits goed gekozen, een bijdrage kan leveren aan de (economische) opgaven voor de economie van het Noorden.

Omdat het transitiealternatief mogelijk veelbelovend is, adviseert de Commissie in nauwe samenwerking met de regio de volgende stappen te zetten bij verdere uitwerking van dit alternatief:

- benoem expliciet een referentievariant, waarin bestaand en voorgenomen regionaal-economisch en ruimtelijk beleid is vastgelegd;
- benoem expliciet een aantal ruimtelijk geduide economische ontwikkelingsscenario's waarin de maatregelen zijn uitgewerkt (additioneel ten opzichte van de referentie), inclusief daarbij behorende -regionale- infrastructuur, bedrijventerreinen en woonlocaties. Het gaat daarbij om globale zoekruimtes. Besteed op dit strategische niveau ook aandacht aan milieu als (economische) kans voor bijdragen aan structuurversterking: opslag CO<sub>2</sub>, (versterken) kwaliteit en robuustheid van natuur en milieu ten behoeve van de groei van recreatie en toerisme;
- beoordeel de scenario's met criteria voor zowel de economie als het milieu. Het gaat daarbij wederom om beoordeling op hoofdlijnen. Voor de milieucriteria denkt de Commissie aan de criteria die gehanteerd zijn voor het toetsen van de bereikbaarheidsalternatieven op hoofdlijnen. De toetsing kan plaats vinden aan de hand van GIS-applicaties, waarbij de kansen en knelpunten van ruimtelijke duidingen/vertalingen van de scenario's duidelijk worden;
- geef conclusies over effecten op economie en milieu.

De Commissie acht het zowel vanuit economische optiek als vanuit het milieu wenselijk dat bij de ruimtelijke invulling zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het bestaande economische kerngebied in het Noorden.



- De Commissie adviseert het transitiealternatief gedetailleerder en ruimtelijk uit te werken (niveau 2; “gedetailleerde vergelijking milieueffecten”), zodat een besluit over uitvoeren van dit alternatief gebaseerd kan worden op een zorgvuldige afweging van de economische meerwaarde en de overige (positieve en negatieve) effecten. Houdt daarbij rekening met de hierboven benoemde stappen.

### 3.2 Positie regiospecifieke bereikbaarheidsalternatieven in het transitiealternatief

De structuurvisie verklaart niet waarom het Noorden voor de bereikbaarheidsproblematiek in het transitiealternatief een voorkeur heeft voor Hanzelijn ++. Uitwerking van regiospecifieke bereikbaarheidsprojecten voor het Noorden behoort niet expliciet tot het voornemen van het kabinet, terwijl een deel mogelijk wel probleemoplossend vermogen heeft. De bereikbaarheid van de Noordvleugel is *wel* een expliciet onderdeel van het Kabinetvoornemen. Dat maakt de positie van bereikbaarheidsoplossingen voor het Noorden in het transitiealternatief onduidelijk.

De milieubeoordeling van de bereikbaarheidsmaatregelen is bovendien nog onevenwichtig. De rapportage stelt enerzijds dat de milieugevolgen sterk negatief moeten worden beoordeeld. Anderzijds geeft de SMB duidelijk aan dat het transitiealternatief behalve negatieve ook positieve milieugevolgen heeft. Het wordt niet duidelijk hoe de negatieve en positieve gevolgen ten opzichte van elkaar beoordeeld worden.

- De Commissie adviseert het belang en de positie van de bereikbaarheidsoplossingen voor het Noorden in het transitiealternatief te verduidelijken. Ook adviseert zij bij de uitwerking van het transitiealternatief de gevolgen van de bereikbaarheidsoplossingen voor ruimte, natuur en milieu evenwichtiger te benaderen.

### 3.3 Overige aanbevelingen transitiealternatief

Bij de verdere uitwerking van het transitiealternatief is ook een blijvende rol van ‘de markt’ en andere maatschappelijke actoren relevant: zij zijn nauw betrokken bij transitie-initiatieven die onderdeel uitmaken van het alternatief. In dit stadium van afwegingen en keuzes is directere betrokkenheid en meedenken van specifieke vertegenwoordigers (geen koepels, maar mee acterende voorlopers uit de belangrijke clusters) op structuurvisie-niveau aan te bevelen. Samenspraak in een ‘transitie arena’ kan tot andere analyses en accenten leiden.

Voor transities en het bewerkstelligen van structurele verandering is het opheffen door overheden van belemmeringen die de veranderingen tegenhouden of vertragen heel wezenlijk. Er kan in de verdere uitwerking van het transitiealternatief meer aandacht worden besteed aan een bredere set van voorwaardenscheppende maatregelen die bij uitstek door de overheid kunnen worden gecreëerd of beïnvloed. Het gaat bijvoorbeeld om het creëren van voorwaarden zoals het in gang zetten van ruimtelijke ontwikkelingen, toewijzen van functies en bestemmingen, doen en stimuleren van investeringen, nemen van fiscale maatregelen en stimuleren van midden- en kleinbedrijf.

In het vervolgproces kan aandacht worden besteed aan de evaluatie van eerdere initiatieven om de economische structuur van het Noorden van Nederland te versterken. Ook aandacht voor regionale en internationale samenwer-

king is daarbij van belang. Regionale samenwerking kan leiden tot versterking van het economisch kerngebied Groningen-Assen. Internationale samenwerking met Noordwest Duitsland kan leiden tot een sterkere positionering van het Noorden. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een grensoverschrijdende economische structuurvisie.

- De Commissie adviseert bij de verdere uitwerking van het transitiealternatief blijvende aandacht te besteden aan de hierboven genoemde aspecten: de rol van de markt, voorwaardenscheppende maatregelen door de overheid, evaluatie van eerdere initiatieven voor economische versterking en regionale en internationale samenwerking.

## 4. TOEGEPASTE METHODIEK

De milieubeoordeling doet een goede poging om geheel verschillende alternatieven met elkaar te vergelijken: bereikbaarheidsalternatieven en economische transitie maatregelen op een verschillend schaalniveau (regionaal, landelijk) en in verschillende mate van detail (concreet, globaal). Dat blijkt methodisch niet gemakkelijk te zijn. De Commissie doet in dit hoofdstuk enkele aanbevelingen voor de systematiek bij toekomstige milieubeoordelingen.

Plannen waarvoor een strategische milieubeoordeling (SMB) aan de orde is, bevatten doorgaans geen concrete uitwerking en inrichting van een activiteit. Op het niveau van een SMB selecteert een plan activiteiten en locaties (tracés) die een probleem (gedeeltelijk) oplossen. Zo'n selectie vraagt afwegingen op meerdere niveaus. Vaak is de vraag over 'nut en noodzaak' aan de orde: draagt een activiteit bij aan het oplossen van een probleem? Ook moet een afweging plaatsvinden tussen nut en noodzaak en de overige (milieu)effecten. Voor de SMB over de Zuiderzeelijn vertaalde zich dat in een vergelijking op twee niveaus:

- **Niveau 1:** een eerste afweging van de *meerwaarde* van de bereikbaarheidsoplossingen en van het transitiealternatief (op zichzelf en ten opzichte van elkaar). Daarbij past ook een eerste beoordeling van de milieugevolgen op hoofdlijnen: belemmeren deze het realiseren van een alternatief?
- **Niveau 2:** Een onderlinge afweging van de bereikbaarheidsalternatieven en het transitiealternatief op een groter detailniveau. Op dit niveau komen de positieve en negatieve effecten nauwkeuriger in beeld.

De informatie op beide niveaus moet vervolgens aan elkaar gekoppeld worden. Een positieve beoordeling over een alternatief op niveau 1 kan een andere betekenis krijgen als de beoordeling op het tweede niveau negatief is. De vraag is immers: wegen nut en noodzaak op tegen de negatieve effecten?

In deze koppeling van informatie op beide niveaus is deze SMB minder goed geslaagd. Dit komt mede doordat een uitwerking op het tweede niveau van het transitiealternatief nog niet heeft plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot ongelijksoortige informatie over bereikbaarheidsalternatieven en transitiealternatief. Een zorgvuldige (kwalitatieve) vergelijking op beide niveaus van transitiealternatief en Zuiderzeelijn-alternatieven kon daarom nog niet worden gemaakt.

- De Commissie komt op basis van het voorgaande tot de volgende aanbevelingen voor toekomstige strategische milieubeoordelingen:

1. Het onderscheid in twee abstractieniveaus van onderzoek en vergelijking is zinvol:
  - een *globaal niveau* (niveau 1) waarop nut en noodzaak en milieugevolgen op hoofdlijnen worden beoordeeld, dat kan leiden tot (voor)selectie van kansrijke oplossingen;
  - een *concreter niveau* (niveau 2) dat nauwkeuriger informatie over effecten oplevert, vergelijking tussen kansrijke oplossingen mogelijk maakt en leidt tot de keuze van een voorkeursalternatief.
2. Zorg voor een goede koppeling van de informatie op beide niveaus. De mogelijkheid moet bestaan om een beslissing op het eerste niveau te herzien op basis van (nieuwe) informatie op het tweede niveau. Bespreek uiteindelijk samenvattend de milieu-informatie in het licht van de belangrijkste onderzoeksvragen en beslispunten op beide niveaus.
3. Zorg op niveau 2 voor een zorgvuldig uitgewerkte criteriaset:
  - welke criteria zijn onderzocht?
  - welke criteria blijken onderscheidend te zijn en dus belangrijk in de beoordeling?
  - welke zijn de meest significante effecten, die sowieso verdere aandacht verdienen?

Essentieel is bovendien dat een samenvattende bespreking (en duidelijke presentatie) plaatsvindt van de betekenis van de verzamelde milieu-informatie voor de geformuleerde onderzoeksvragen (o.a. onderscheiden naar Noorden en Noordvleugel). Ook dat is niet helemaal goed gelukt. Verschillen tussen alternatieven worden in sommige gevallen nu overdreven of onderschat. In paragraaf 4.1 van dit advies worden daarvan enkele voorbeelden gegeven. Ook maakt de structuurvisie niet duidelijk hoe het kabinetsstandpunt (fors maatregelenpakket in Noordvleugel + transitie + HZL++) zich verhoudt tot een andere combinatie van onderdelen van de onderzochte alternatieven. Alle informatie is niettemin aanwezig.



## BIJLAGE 3

### Projectgegevens

**Opdrachtgever:** Ministerie van Verkeer en Waterstaat, directie Personenvervoer

**Besluit:** vaststellen Structuurvisie Zuiderzeelijn

**Activiteit:** het opstellen van een Structuurvisie, waarin een besluit wordt genomen over nut en noodzaak van de Zuiderzeelijn en waarin een eerste selectie plaats vindt van kansrijke oplossingen.

**Procedurele gegevens:**

verzoek om advies over reikwijdte: 26 oktober 2005

advies uitgebracht: 25 november 2005

kennisgeving MER/SMB: 26 april 2006

toetsingsadvies uitgebracht: 20 juni 2006

verzoek om advies over toevoeging SMB: 4 september 2006

toetsingsadvies over toevoeging SMB uitgebracht: 10 oktober 2006

**Bijzonderheden:** Het Kabinet stelt een Structuurvisie op voor het project Zuiderzeelijn. Deze Structuurvisie bevat op basis van een brede probleemanalyse:

- een analyse van nut/noodzaak van de Zuiderzeelijn (ZZL);
- een eerste selectie van nader uit te werken alternatieven.

Kabinet en Tweede Kamer besluiten in deze Structuurvisie of nadere uitwerking van de Zuiderzeelijn plaats gaat vinden en welke alternatieven daarbij onderzocht gaan worden.

Ter ondersteuning van de besluitvorming over deze Structuurvisie worden meerdere studies tegelijkertijd verricht, te weten:

- een brede probleemanalyse;
- de Strategische Milieubeoordeling (SMB)<sup>6</sup>;
- onderzoeken naar de verkeerskundige effecten van de infrastructuuroplösungen;
- integrale ruimtelijke ontwerpen langs de corridor Schiphol-het Noorden;
- de Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA);
- marktverkenningen.

In de Structuurvisie zijn de resultaten van deze onderzoeken integraal gepresenteerd en beoordeeld worden.

In haar advies over de reikwijdte en het detailniveau van de SMB (nov 2005) sloot de Commissie aan bij het Document Handreiking SMB en vroeg zij o.a. aandacht voor:

- de wijze waarop bij het bepalen van nut en noodzaak milieuaspecten in de afweging worden betrokken;
- een afweging van de meerwaarde van verkeer- en vervoeroplossingen ten opzichte van andersoortige oplossingen;
- onderzoek naar verkeer- en vervoeroplossingen die geen significante gevolgen hebben voor waardevolle natuurgebieden met een beschermde status;

---

<sup>6</sup> Conform de EU richtlijn 2001/42/EG met in achtname van het wetsvoorstel SMB.

- een benadering via hotspots bij de effectbeschrijving wordt onderschreven, omdat deze goed aansluit bij het strategische niveau van de milieubeoordeling. Voor het aspect natuur geeft het advies een gerichte aanpak.

In haar beoordeling van de SMB (Juni 2006) geeft de Commissie aan dat naar haar mening de strategische milieubeoordeling en de structuurvisie veel waardevolle informatie voor besluitvorming opgeleverd. Waardering is er voor het feit dat in deze strategische beoordeling naast de bereikbaarheidsalternatieven ook aandacht is besteed aan een (economische en ruimtelijk) transitiealternatief voor het Noorden. Dat maakt het mogelijk om meerwaarde en effecten van geheel verschillende oplossingen te beoordelen. Op deze wijze draagt de strategische milieubeoordeling in combinatie met de overige (economische) analyses bij tot een zorgvuldige besluitvorming. De Commissie komt tot het eindoordeel dat de (milieu)rapporten voldoende informatie leveren voor besluiten over:

- al dan niet uitvoeren van de integrale Zuiderzeelijn. Nut en noodzaak en de milieugevolgen zijn duidelijk beschreven;
- al dan niet verder uitwerken van het transitiealternatief. De economische meerwaarde is duidelijk beschreven, maar een definitieve afweging is pas mogelijk als ook de milieugevolgen duidelijker zijn.

Het oordeel van de Commissie over de toevoeging op de SMB is eveneens positief. Het kabinet heeft besloten vooralsnog geen besluit te nemen over één van de alternatieven. Om die reden bevatten de stukken geen vergelijking van alternatieven. De informatie om deze vergelijking te kunnen maken is echter wel in het MER aanwezig. De Commissie adviseert in een volgende fase alsnog een vergelijking te maken.

**Samenstelling van de werkgroep:**

ir. J. van den Berg  
ir. G. Blom (voorzitter)  
prof.mr. A.A. Freriks  
drs. S.R.J. Jansen  
prof.dr. H.J. Meurs  
prof.dr. G.P. van Wee  
drs. G. de Zoeten

**Secretaris van de werkgroep:**

ir. V.J.H.M. ten Holder (reikwijdte smb)  
drs. S.A.A. Morel (toetsing smb en toevoeging op de SMB)



## **Toetsingsadvies over de toegevoegde documenten Strategische Milieubeoordeling Structuurvisie Zuiderzeelijn**

Het kabinet heeft een structuurvisie opgesteld voor het project Zuiderzeelijn. Daarvoor is een SMB opgesteld waarin integrale bereikbaarheidsalternatieven (“Zuiderzeelijn”) worden vergeleken met regiospecifieke alternatieven (bestaande uit regionale bereikbaarheidsmaatregelen en een zogenoemd “transitiealternatief” met ruimtelijk economische maatregelen voor Noord Nederland). Tijdens de besluitvorming is besloten nieuwe alternatieven aan het onderzoek toe te voegen, namelijk een “HST-3” en een Hanzelijn 160+/Noordlink. Ook is besloten het regiospecifieke pakket ruimtelijk verder uit te werken. Daartoe is een toevoeging op de SMB uitgebracht. Dit toetsingsadvies toetst deze toevoeging.

ISBN-10: 90-421-1948-9