

# MILIEUEFFECTRAPPORTAGE IN EEN NIEUWE 'SETTING' A2 PASSAGE MAASTRICHT

De parklaan bij de Regentesselaan.

In een relatief beperkt tijdsbestek is de procedure doorlopen voor het OTB/MER van de A2 Passage Maastricht. De Raad van State heeft 30 november jl. het Tracébesluit goedgekeurd, tezamen met de bestemmingsplannen. De A2 Passage Maastricht is een bijzonder project, en de 'setting' waarin het project over de streep gebracht moest worden, was nieuw (onder meer vanwege de Crisis- en herstelwet). Hoe zijn de procedure en het proces aangepakt? Belangrijke sleutels voor succes zijn het eendrachtig optrekken van de overheden, een open samenwerking van overheden en marktpartijen, investeren in de kwaliteit van mensen, en het tijdig betrekken van sleutelpersonen zoals de toetsers.

Frans Dotinga, Dik Bouman en Jeroen Maas

**D**wars door de stad Maastricht loopt de snelweg A2. Snelwegen zijn er voor een vlotte doorstroming van het verkeer. In Maastricht – waar tussen het knooppunt Geusselt aan de noordzijde en het Europaplein aan de zuidzijde een aantal verkeerslichten het verkeer nog regelen – is een capaciteitsvergroting van de A2 noodzakelijk, voor doorstroming én bereikbaarheid. Het vele verkeer dat door de stad rijdt slijt bovendien de stad in tweeën, leidt tot verkeersvertragingen en opstoppingen en brengt geluidsoverlast en luchtverontreiniging met zich mee. De afgelopen jaren heeft het Pro-

## DE AUTEURS

Ir. Frans Dotinga (06 27061031, frans.dotinga@arcadis.nl) is adviseur m.e.r. bij Arcadis. Ing. Dik Bouman (d.bouman@ballast-nedam.nl) is werkzaam bij Ballast Nedam en manager planprocedures voor Avenue2. Ir. Jeroen Maas (jmaas@a2maastricht.nl) is manager planologie bij Projectbureau A2 Maastricht.



jectbureau A2 Maastricht, een samenwerking van Rijkswaterstaat, provincie Limburg en de gemeenten Maastricht en Meerssen, gezocht naar een duurzame oplossing. Er zijn verschillende mogelijkheden verkend, zoals routes westelijk en oostelijk rond de stad, een zogenaamde Luikse variant en een verkeerstunnel op het tracé van de huidige A2. In juni 2006 kozen de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM in het zogenoemde Trechteringsbesluit voor de tunnelvariant.

## De Groene Loper

Via een tender riep Projectbureau A2 Maastricht de markt op om een plan te maken en een voorstel te doen. Belangrijke criteria waren de realisatie van de capaciteitsvergroting van de A2 (waaronder de tunnel), de kwaliteitsslag in het vrijkomende stedelijke gebied boven en aan weerszijden van de tunnel, en verbetering van de landgoederenzone aan de noordzijde van Maastricht. Het publiek kon in de periode november 2008 tot en met januari 2009 verbetervoorstellen indienen voor de plannen. In juni 2009 werd de aannemerscombinatie Ballast Nedam en Strukton verenigd in Avenue2, gekozen om haar integrale plan De Groene Loper tot uitvoering te brengen. De boodschap van Avenue2 is bouwen voor de toekomst (een aantrekkelijke leefomgeving) met als eisen/randvoorwaarden leefbaarheid, bereikbaarheid en wettelijke procedures.

## Best for Project

Nadat het plan De Groene Loper was uitverkoren, stonden consortium Avenue2 en Projectbureau A2 Maastricht voor een enorme uitdaging. Uiterlijk begin 2016 immers moet de nieuwe infrastructuur met de tunnel in werking zijn en uiterlijk in 2026 moeten het vastgoedprogramma en de land-

## DE GROENE LOPER

Enkele kenmerken van het Avenue2-plan zijn:

- Een gegraven tunnel met 2x2 tunnelbuizen onder elkaar: de onderste buizen voor het doorgaande verkeer en de bovenste buizen voor het lokale verkeer;
- Een verkeersluwe, sociaal veilige parklaan op het dak van de tunnel;
- Aan weerszijden een aantrekkelijk stadsmilieu door een vastgoedplan met allure en flexibiliteit, aansluitend op de aanwezige kwaliteit van de omgeving;
- Behoud van de gemeenteflat aan het Koningsplein;
- Een gerevitaliseerde landgoederenzone, bereikbaar via een markante fietsbrug over de A2.

goedverbetering klaar zijn. Het zou een tour de force worden om het project op technisch vlak uit te werken. Maar direct al waren ook de keuze van te nemen besluiten en de te doorlopen procedures punt van aandacht. Dit gold ook voor te maken keuzen ten aanzien van milieueffectrapportage. Voor het Trechteringsbesluit van de ministers was eertijds reeds een Trajectnota/MER opgesteld. Deze had zijn rol gespeeld in de keuze voor de tunnelvariant. De Trajectnota/MER moest een vervolg krijgen: een OTB/MER ter onderbouwing van het Tracébesluit.

Najaar 2009 tekenden Projectbureau A2 Maastricht en Avenue2 het contract, dat zich kortweg laat kenmerken als *Best for Project*. In een volledige en enthousiaste samenwerking van betrokken overheden (zowel van projectzijde als vanuit de toetsers), de aannemerscombinatie Avenue2 en diverse adviesbureaus, is in één jaar tijd het gehele procedurele proces voor ontwerp-Tracébesluit en ontwerpbestemmingsplannen doorlopen.

Overzicht van De Groene Loper, gezien vanuit zuidoostelijke richting.







AVENUE2

De fietsbrug tussen landgoederenzone en Geusselt.

## Crisis- en herstelwet

Op het vlak van milieueffectrapportage moesten verschillende knopen worden doorgesneden. Een belangrijke en geheel nieuwe ontwikkeling daarin was de Crisis- en herstelwet (Chw). Deze werd van kracht in het voorjaar van 2010, hetgeen samenviel met het opstellen van het OTB/MER voor de A2 Passage Maastricht. Dit project was expliciet in de wet opgenomen en het OTB/MER werd in één klap dé Chw-pilot van Nederland. Drie elementen van de Chw waren voor de A2 Passage Maastricht vooral relevant:

- Geen meest milieuvriendelijk alternatief (MMA);
- Geen verplichte toetsing door de Commissie voor de m.e.r.;
- Een vlottere afhandeling door de Raad van State.

De Chw biedt de mogelijkheid bij een MER het uitwerken van een meest milieuvriendelijk alternatief achterwege te laten. In de eerder doorlopen Trajectnota/MER bleek dat 'tunnelachtige' oplossingen hoger scoorden op milieuvriendelijkheid dan oostelijke, westelijke en Luikse varianten. De uitwerking van Avenue2 met een dubbeldekstunnel onderstreept dit nog een keer. In het MER ten behoeve van het Tracébesluit is ingezoomd op het plan De Groene Loper; daarvan zijn de effecten in beeld gebracht. Varianten op De Groene Loper zijn niet behandeld in het MER. Uit het MER blijkt dat De Groene Loper overwegend positieve effecten met zich meebrengt.

## Commissie voor de m.e.r.

Een ander belangrijk onderdeel van de Chw is dat de Commissie voor de m.e.r. geen verplichte adviesrol heeft in de toetsing van het MER. Dit kan

enerzijds gezien worden als een voordeel, omdat het tijdswinst kan opleveren. Anderzijds is er het risico dat een (essentiële) tekortkoming in het MER onderbelicht blijft en mogelijk in een bodemprocedure alsnog tot problemen zou kunnen leiden, mogelijk zelfs vernietiging van het besluit. Bij het OTB/MER voor de A2 Passage Maastricht is van de mogelijkheid om de Commissie voor de m.e.r. niet in te schakelen gebruikgemaakt en heeft zij dus het MER niet getoetst. Het risico op 'over het hoofd zien' van tekortkomingen heeft Avenue2 ondervangen door deskundigen externe reviews te laten uitvoeren op de onderbouwende conceptdocumenten. Ook het MER zelf is twee keer extern gereviseerd. Door het ministerie van Verkeer & Waterstaat is tevens een uitgebreide toetsing van het OTB/MER uitgevoerd door de diensten PDPD, DVS, CDR en DGMO.

In de Chw is opgenomen dat de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen een half jaar na afloop van de beroepstermijn uitspraak zou moeten doen in bodemprocedures. Dit is bij de A2 Passage Maastricht niet gelukt. Het Tracébesluit en de bestemmingsplannen lagen begin 2011 ter visie en pas op 30 november 2011 was er een uitspraak van de afdeling, waarmee de termijn van een half jaar met enkele maanden is overschreden. De Raad van State heeft te kampen met een grote stijging van de instroom van nieuwe zaken en heeft moeite om de behandeling van Chw-zaken binnen termijn te organiseren.

## Toetsingsproces ministeries

De Commissie voor de m.e.r. is niet de enige die soms (maar bij dit project dus niet) een rol speelt bij toetsing van informatie voor het nemen van be-

sluiten. Bij de ministeries van Infrastructuur & Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zijn diverse diensten die ex ante toetsingen uitvoeren op ministeriële besluiten (OTB, TB) en op de onderbouwende documentatie (MER, passende beoordeling en dergelijke). Deze toetsers werden ook ingeschakeld bij het OTB/MER voor de A2 Passage Maastricht. Projectbureau A2 Maastricht en Avenue2 hebben niet gewacht tot de documenten gereed waren, maar hebben al vroegtijdig geïnvesteerd in contacten met de toetsers. De betrokken toetsers werden ruim voor de toetsing rondgeleid in het projectgebied, om hen het project zich alvast eigen te laten maken en verwachtingen over en weer af te stemmen. Dit heeft positief bijgedragen in de toetsing die erop volgde.

Nog nooit eerder is een toetsingsproces door de ministeries voor een OTB/MER zo snel doorlopen als in dit geval. Een jaar na gunning aan Avenue2 kon de minister zijn handtekening onder het OTB/MER zetten. Een half jaar daarna (december 2010) mocht de (erop volgende) minister het Tracébesluit tekenen. Er zijn verschillende succesfactoren te benoemen die bijdroegen aan dit resultaat:

- Investeren in kwaliteit van in te zetten mensen, zowel bij het MER als bij de onderliggende producten;
- De afstemming vooraf, het er letterlijk bij halen van de toetsers en het vooroverleg met de toetscoördinatoren;
- De 'druk van de aannemer': voor de planstudie was in het contract een realisatieverplichting opgenomen met scope, planning en dergelijke, welke tot 'druk' heeft geleid die ervoor zorgde dat de planstudie op tijd af kwam;
- De samenwerking tussen de overheden, de gemeenten en Rijkswaterstaat in één projectbureau, met als resultaat dat iedereen zich kon vinden in dit verhaal;
- De openheid en samenwerking tussen Projectbureau A2 Maastricht en Avenue2.

## Conclusies

Dé ervaring die de betrokken partijen delen is dat zij een bijzondere procedure hebben doorlopen met het MER voor de A2 Passage Maastricht. Niet alleen omdat het project van zichzelf vernieuwend is, maar ook omdat de setting waarin dit plaatsvond nieuw en dus onbekend was. Dat geldt vooral voor de Crisis- en herstelwet. Er moest zorgvuldig gepioneerd worden: risico's inschatten, keuzen maken, nieuwe aanpakken testen, een open vizier houden, deskundigen betrekken. De Chw heeft geleid tot een iets slanker MER (omdat een MMA ontbreekt), maar het werd nog steeds een bijzonder lijvig document met een hele trits aan onderbouwingsdocumenten (zie [www.a2maastricht.nl](http://www.a2maastricht.nl)). De Chw heeft niet geleid tot definitief uitsluitel (lees: uitspraak van de Raad van State) binnen de wettelijke termijn. De samenwerkende partijen voor de passage menen dat de Raad van State uitbreiding van capaciteit behoeft om die wettelijke termijn ook echt waar te kunnen maken.

Dé succesfactor voor het doorlopen van het OTB/MER was de openheid en het vertrouwen tussen de marktpartijen (het consortium Avenue2 en haar adviseurs) en de overheid (met name het Projectbureau A2 Maastricht, maar ook de afzonderlijke overheidsinstanties). Daarnaast hielp het tijdig betrekken van met name de toetsers bij de ministeries om vlot het m.e.r.-proces te doorlopen. ■

## UITKOMSTEN UIT HET MER EN SPECIALISTISCHE RAPPORTAGES

- *Verkeer.* Het plan A2 Passage Maastricht zorgt voor een goede verkeersdoorstroming. De gestapelde tunnel vergroot de wegcapaciteit naar 2x2x2 rijstroken en scheidt bestemmingsverkeer van doorgaand verkeer. In de omliggende wijken wordt het rustiger vanwege de afname van verkeer. Het plan verbetert de bereikbaarheid van de regio Maastricht en de verkeersveiligheid.
- *Geluid.* Het plan A2 Passage Maastricht zorgt voor een sterke daling van geluidsoverlast langs diverse wegen, en daarmee een sterke daling van het aantal woningen (en dus mensen) met geluidsoverlast. Waar de geluidsbelasting niet of onvoldoende afneemt, wordt eventueel gevelisolatie toegepast.
- *Lucht.* Het plan A2 Passage Maastricht voldoet aan de wettelijke vereisten van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).
- *Natuur.* Door het plan A2 Passage Maastricht verandert de situatie voor verschillende natuuraanduidingen niet (EHS, Provinciale Ontwikkelingszone Groen, Natura 2000). De situatie voor beschermde diersoorten en het ecologische netwerk in de landgoederenzone verbetert.
- *Water en bodem.* Door het plan A2 Passage Maastricht verandert het grondwatersysteem niet en verbeteren het oppervlaktewatersysteem en de kwaliteit van oppervlaktewater en bodem.
- *Stad en landschap, sociale en economische aspecten.* Het plan A2 Passage Maastricht heft de barrièrewerking van de huidige A2-zone op, en verbetert de stedelijke omgeving bij de tunnel en de toegankelijkheid van het noordelijk deel van het plangebied.
- *Cultuurhistorie en archeologie.* Door het plan A2 Passage Maastricht verbetert de cultuurhistorie. Er zullen hoogstwaarschijnlijk opgravingen van archeologische resten plaatsvinden. Archeologische kennis wordt gedocumenteerd en blijft zo behouden.
- *Externe veiligheid.* Het plaatsgebonden risico (PR) voor de A2 verandert niet. Het groepsrisico (GR) blijft onder de oriëntatiewaarde.
- *Tunnelveiligheid.* Er is een veilige dubbellaags tunnel te realiseren binnen het voorziene ruimtebeslag in het ontwerp-Tracébesluit.
- *Situatie tijdens de bouw.* De A2 Passage Maastricht heeft overwegend en gemiddeld positieve gevolgen. Voor de realisatie van de passage zal de bouw van de tunnel impact hebben op de omgeving. De bouw van de tunnel duurt 5 jaar: in de loop van 2011 starten de voorbereidende werkzaamheden, in 2012 start de bouw van de tunnel en eind 2016 is de tunnel gereed. Door fasering van het bouwproces, verkeers- en mobiliteitsmanagement en communicatie, pogen Avenue2 en het projectbureau de overlast zo veel mogelijk te beperken. Tijdens de bouw van de tunnel wordt het verkeer omgeleid via de tijdelijke N2; de verbinding tussen de stadsdelen blijft bestaan door zogenaamde 'koude' oversteken (geen uitwisseling met de N2) en het bouwverkeer blijft zo veel mogelijk gescheiden van het overige verkeer. Voor het thema 'hinder vanwege de tijdelijke N2' bestaat geen wettelijk kader. Er zijn berekeningen gemaakt voor de geluid- en luchthinder en externe veiligheid in de tijdelijke situatie. Deze zijn vergeleken met de huidige situatie. Op basis van deze berekeningen zijn maatregelen beschreven.