

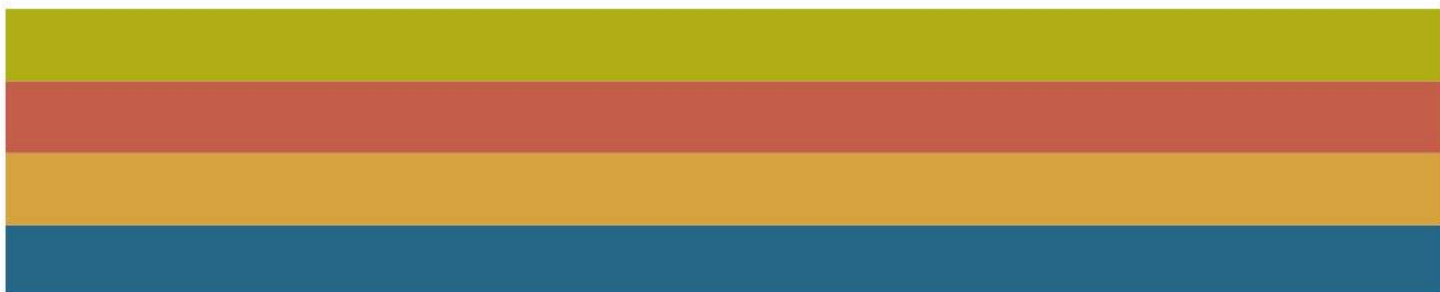
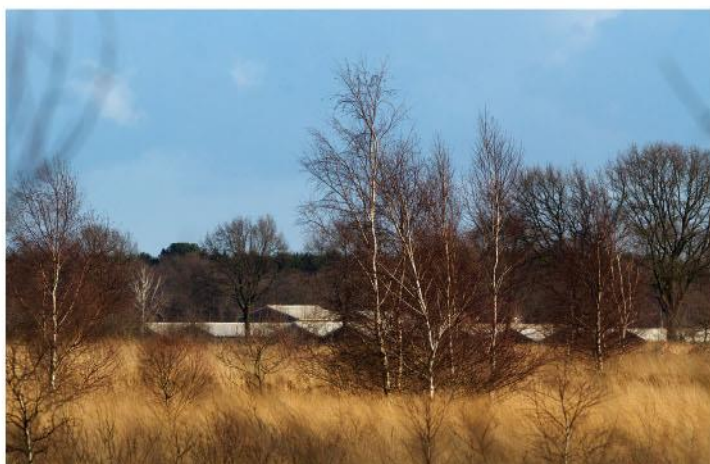


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Gebiedsontwikkeling Stadsblokken Meinerswijk, Arnhem

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

17 april 2019 / projectnummer: 3256



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Arnhem en de Provincie Gelderland willen het gebied Stadsblokken en Meinerswijk omvormen tot een uiterwaardenpark. In het gebied wordt ruimte gemaakt voor natuur, hoogwaterberging met een nevengeul, recreatie, cultuur en wonen. Voor deze ontwikkeling stelt de gemeenteraad een nieuw bestemmingsplan vast. Voor de besluitvorming daarover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeenteraad van Arnhem heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd te adviseren over de inhoud van het MER.

Het bestemmingsplan Gebiedsontwikkeling Stadsblokken en Meinerswijk is onderdeel van een gebiedsontwikkelingsproces dat al vele jaren loopt. In het verleden zijn diverse stappen gezet in dit proces zoals de Gebiedsvisie uit 2012 en het Masterplan uit 2017. Beide zijn door de gemeenteraad vastgesteld. Met het nu voorliggende bestemmingsplan wil de gemeente de tweede fase van de gebiedsontwikkelingen juridisch-planologisch vastleggen.

Wat is het advies van de Commissie

De Commissie constateert dat in de achtergronddocumenten en ontwerpvergunningen bij het MER de verschillende planonderdelen en effecten van de gebiedsontwikkeling uitgebreid en gedetailleerd zijn beschreven. De Commissie concludeert echter dat in het MER geen duidelijk beschrijving van het voornemen is opgenomen. Daarnaast bevat het geen integrale effectbeschrijving op basis van de beschikbare achtergrondinformatie. Daardoor wordt niet duidelijk welke belangrijke keuzes nu voorliggen en dit wordt versterkt doordat de referentiesituatie, bestaande uit de huidige situatie en vastliggende ontwikkelingen, impliciet is beschreven.

De Commissie concludeert daarom dat het MER, als zelfstandig leesbaar document, niet de essentiële informatie bevat om het milieubelang volwaardig te kunnen betrekken bij de besluitvorming over het bestemmingsplan.

Om dit te kunnen repareren adviseert de Commissie voorafgaand aan de besluitvorming een aanvulling op het MER uit te werken. Werk daarin de volgende onderdelen uit:

- **Voorgenomen activiteit.** Wat het voornemen nu precies inhoudt en of het MER voldoende aansluit op het bestemmingsplan.
- **Referentiesituatie.** Om de milieueffecten goed te kunnen beoordelen, is het nodig om het voornemen met de bestaande situatie te vergelijken, rekening houdend met ontwikkelingen waarover al is besloten. Dit is de zogenoemde referentiesituatie. Het is nu voor dit plan niet duidelijk wat bij het plan hoort en wat al in de eerdere fase is gerealiseerd.
- **Milieueffecten.** Een overzichtelijke beschrijving van de milieueffecten, bij voorkeur kwantitatief en op basis van de achtergronddocumenten. Geef daarbij inzicht in de effecten van de belangrijkste planonderdelen zoals wonen, ontsluitingswegen, natuur, nevengeul en fietspad.

In hoofdstuk 2 geeft de Commissie een toelichting op het advies voor het opstellen van een aanvulling, dit kan in de vorm van een oplegnotitie bij het MER en gebaseerd zijn op de informatie uit achtergronddocumenten. En in hoofdstuk 3 doet zij een aantal aanbevelingen voor de vervolgbesluitvorming.

Achtergrond van de gebiedsontwikkeling

Voor de gebiedsontwikkeling Stadsblokken – Meinerswijk is in 2012 een Gebiedsvisie opgesteld. Deze visie voorzag in de ontwikkeling van twee fasen. De eerste fase is reeds uitgevoerd en in 2015 is het huidige vigerende bestemmingsplan voor het plangebied vastgesteld. In 2016 is het Uitwerkingskader gebiedsvisie fase 2 vastgesteld en in 2017 is dit kader overgenomen in het Masterplan dat door de gemeenteraad van Arnhem is vastgesteld. Voor de gebiedsfase 2 moet nu het bestemmingsplan uit 2015 deels worden herbestemd en moet voor de gebieden voor de woningbouw een nieuw bestemmingsplan worden opgesteld (zie de figuren 1 en 2 op pagina 3 van dit advies)..

Voor het realiseren van Meinerseiland met groen- en woonfuncties en de ontwikkelingen op Stadsblokken wordt een dit bestemmingsplan opgesteld. Het plan biedt onder andere ruimte aan maximaal 350 woningen in Stadsblokken en maximaal 80 woningen Meinerswijk. Daarnaast biedt het plan ruimte aan andere functies zoals horeca, cultuur en recreatie, een jachthaven (49 ligplaatsen), een evenemententerrein (maximaal 12 evenementen per jaar) en een bijbehorende verkeersontsluiting en parkeerplaatsen. In figuur 2 is een verbeelding van het ontwerpbestemmingsplan opgenomen.

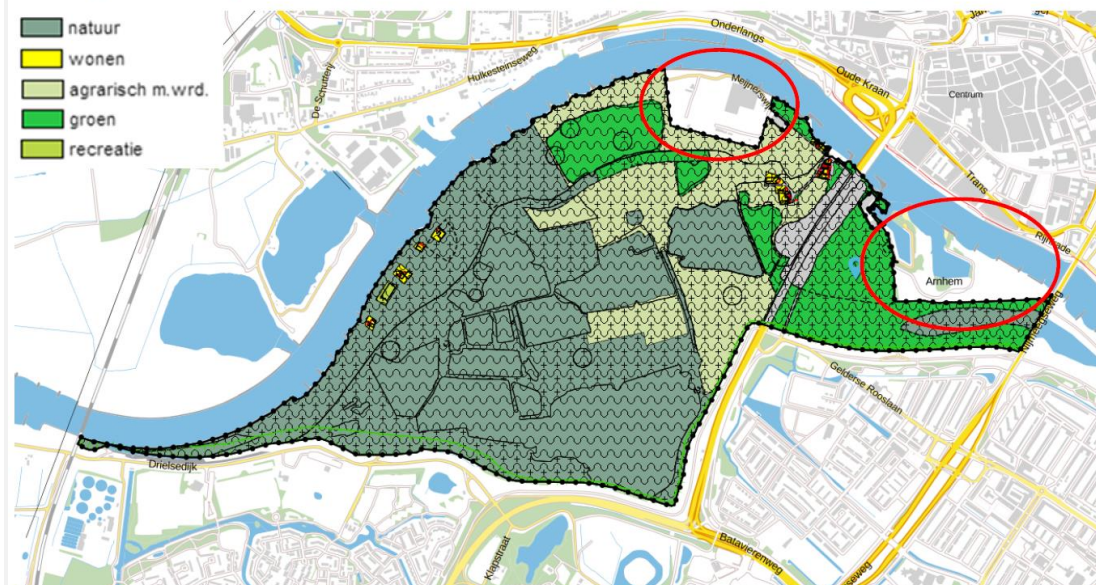
De verplichting om een MER op te stellen komt in het geval van dit plan voort uit de verplichting om een Passende beoordeling op te stellen. De projectlocatie ligt in de nabijheid van de Natura 2000-gebieden Veluwe en Rijntakken. De kleinste afstand tussen de projectlocatie en het Natura 2000-gebied de Veluwe is ongeveer 1,2 kilometer en tot aan de Rijntakken ongeveer 2 kilometer. In de Passende beoordeling wordt onderzocht of het plan gevolgen kan hebben op de natuurkwaliteiten in deze Natura 2000-gebieden.

Waarom een advies van de Commissie m.e.r.?

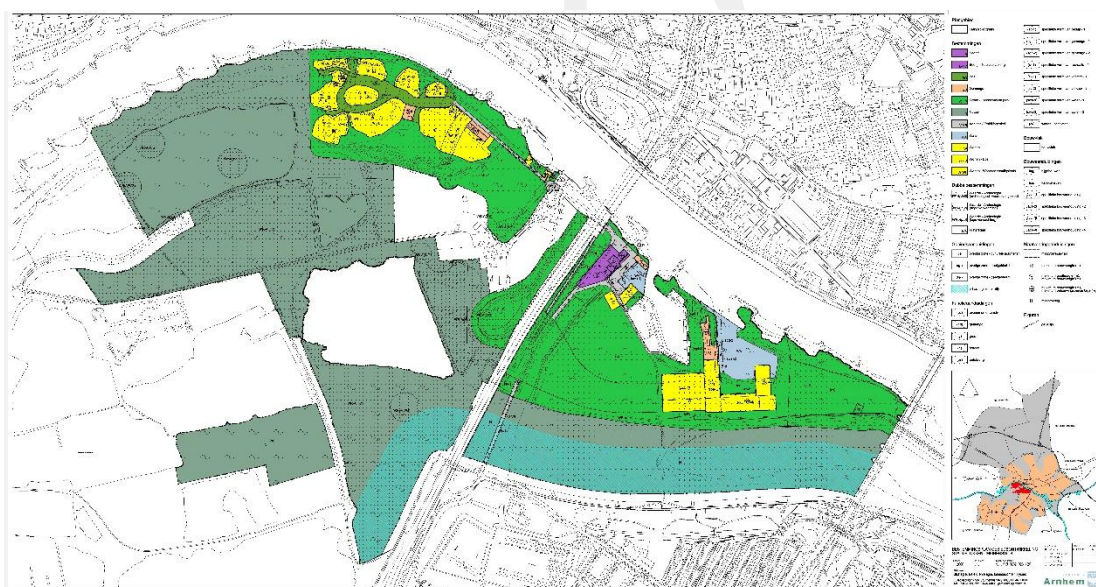
De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Arnhem – besluit over het bestemmingsplan 'Gebiedsontwikkeling Stadsblokken–Meinerswijk'. Achtergrond.

De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [3256](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

Afbeelding 2.1 Verbeelding bestemmingsplan 'Stadsblokken-Meinerswijk'. Rood omcirkeld de te bestemmen gebieden



Figuur 1: bestemmingsplankaart 2015 met daarin rood omcirkeld de nieuw te bestemmen gebieden (bron: Milieueffectrapport Gebiedsontwikkeling Stadsblokken en Meinerswijk. Aveco de Bondt, 29 januari 2019)



Figuur 2: verbeelding ontwerpbestemmingsplan 2019 met daarin opgenomen de nieuw te bestemmen gebieden en herbestemmingen voor natuurontwikkeling en de nevengeul (bron: Ruimtelijkeplannen.nl. Gebiedsontwikkeling Stadsblokken Meinerswijk, Bestemmingsplan, ontwerp, 01-02-2019).

2 Toelichting op het advies

De Commissie adviseert voorafgaand aan de besluitvorming een aanvulling op het MER uit te werken. Het MER moet insprekers en besluitvormers meenemen in de belangrijkste keuzes, de effecten en onderbouwing daarvan. De Commissie constateert dat dit met het nu voorliggende MER onvoldoende lukt. In dit hoofdstuk licht de Commissie haar advies nader toe. Daarbij gaat ze achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

- beschrijving van de voorgenomen activiteiten;
- uitwerking van de referentiesituatie;
- beschrijving van de milieueffecten van plan en planonderdelen.

De aanvulling kan worden opgesteld in de vorm van een oplegnotitie bij het MER en de Commissie adviseert daarbij gebruik te maken van beschikbare kaarten en beeldmateriaal uit de achtergrondinformatie. Deze notitie moet voor besluitvormers en insprekers zelfstandig leesbaar zijn en de belangrijkste conclusies van het MER bevatten.

2.1 Voorgenomen activiteit

Het MER geeft aan dat de voorgenomen activiteit deels mogelijk is binnen het vigerende bestemmingsplan uit 2015 en dat binnen twee 'vlekken' een nieuw bestemmingsplan is vereist (zie pagina 22 en afbeelding 2.1 van het MER). Verderop in het MER wordt aangegeven dat rond de nieuw te bestemmen gebieden ook bestaande gebieden worden aangepast naar de bestemming natuur, maar deze herbestemmingen worden niet expliciet gemaakt (pagina 32 en afbeelding 3.2 van het MER).

De Commissie constateert dat het ontwerpbestemmingsplan 2019 naast de nieuw te bestemmen gebieden een aantal gebieden bevat waarvan de bestemming uit 2015 verandert. Het gaat dan om wijzigingen voor de ontwikkeling van infrastructuur, natuur en de nevengeul (zie de figuren 1 en 2 in dit advies met de verbeelding van het bestemmingsplan 2015 en het ontwerpbestemmingsplan 2019 voor de nieuwe bestemmingen en de herbestemmingen). Dit is nu niet duidelijk in het MER, en daardoor is ook niet duidelijk of de milieueffecten hiervan zijn meegenomen.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER een heldere beschrijving van de voorgenomen activiteiten uit te werken. Gebruik hiervoor het ontwerpbestemmingsplan en de daarin opgenomen nieuwe bestemmingen en herbestemmingen als basis.¹

2.2 Referentiesituatie

De Commissie constateert dat naast een duidelijke beschrijving van de voorgenomen activiteit ook een duidelijke beschrijving van de referentiesituatie ontbreekt. Inzicht in de referentiesituatie, bestaande uit de huidige situatie en de autonome ontwikkeling, geeft een goed beeld van de situatie die ontstaat wanneer het voorgenomen besluit niet wordt genomen en kan worden gezien als het nul-alternatief. De expliciete beschrijving van een

¹ De aanleg van de nevengeul (watercompensatie), de ontwikkeling van natuur en de aanpassing van de wegenstructuur (inclusief fietspad dat ook dienst doet als calamiteitenroute) zijn onderdeel van het voornemen en zijn deels noodzakelijk (randvoorwaarden) ten behoeve van de bouw van woningen. Maak duidelijk waar deze activiteiten precies liggen en wat de omvang is zodat ze een goede en logische basis vormen voor de effectbeschrijving. Het overzicht van de planonderdelen in bijvoorbeeld de passende beoordeling, is nu uitgebreider en duidelijker dan in het huidige MER.

nul-alternatief helpt de lezer bovendien om de effecten van het voornemen te duiden. In het huidige MER zijn milieueffecten voornamelijk kwalitatief beschreven en afgezet tegen een impliciete referentie.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de referentiesituatie uit te werken op basis van huidige activiteiten en activiteiten waarover reeds is besloten. Deze situatie kan eveneens worden beschouwd als het nul-alternatief.²

2.3 Milieueffecten van het plan en planonderdelen

Het MER en de uitwerking van de alternatieven richten zich vooral op de vraag *hoe* de gebiedsontwikkeling moet plaatsvinden. De vraag *of* de ontwikkelingen, en de verschillende planonderdelen daarbinnen, moeten plaatsvinden en welke afwegingen daarbij hebben plaatsgevonden lijkt niet meer aan de orde in het MER.

Het MER moet een integrale samenvatting bevatten van de belangrijkste effecten en zoveel mogelijk zijn gebaseerd op kwantitatieve informatie. De Commissie constateert dat de verschillende planonderdelen en effecten van de gebiedsontwikkeling uitgebreid en gedetailleerd in de achtergronddocumenten en ontwerpvergunningen zijn beschreven. Deze informatie is gebruikt bij het opstellen van de ontwerpvergunningen voor de Waterwet³, de Ontgrondingenwet en de Wet Natuurbescherming.

De Commissie concludeert dat delen van deze informatie over de milieueffecten in het MER en in de samenvatting ontbreekt. Het gaat daarbij onder andere om de effecten van de locaties en hoogtes van de ontgrondingen en ophogingen, de ligging van het fietspad dat ook dienst doet als calamiteitenroute, de exacte ligging van de agrarische gebieden die worden herbestemd voor natuurontwikkeling en de aan te passen infrastructuur⁴, zowel de huidige aansluiting die verdwijnt als de nieuw aan te leggen ontsluitingsweg en kruisingen. Doordat het MER de verschillende planonderdelen niet expliciet beschrijft ontbreekt ook een goed inzicht in de effecten. Het MER zou de integrale beschrijving van de effecten van het plan moeten bevatten zodat een goed afweging van het totale plan en de verschillende planonderdelen bij de besluitvorming van het bestemmingsplan kan plaatsvinden.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER een goede beschrijving te geven van de belangrijkste milieueffecten. Zet de effecten van de voorgenomen activiteit af tegen de referentie, het nul-alternatief. En presenteer deze informatie in een overzichtelijke effecttabel en op goed kaart- en beeldmateriaal. Ga daarbij in op de belangrijke keuzes die zijn gemaakt voor de verschillende planonderdelen en ga in op de milieu-argumenten die hieraan ten grondslag hebben gelegen. De achtergronddocumenten uit het MER bieden hiertoe een goede basis.

² Zie ook zienswijze van Habitat advocaten en juristen punt 42 tot en met 44.

³ Uit de ontwerp-watervedvergunning en de daaraan ten grondslag liggende stukken blijkt dat de rivierkundige effecten van het voornemen voldoen aan de hiervoor geldende beleidsregels. De waterstandverlaging die door het voornemen wordt gerealiseerd is groter dan de beperkte lokale verhoging. Het voornemen levert zodoende een positieve bijdrage aan de waterveiligheid.

⁴ Alternatief 2, oostelijke aansluiting Eldenseweg is relatief ingrijpend omdat een gelijkvloerse kruising op de toeleidende weg naar de brug moet worden gerealiseerd. Daarnaast dient ook een deel van de Eldensedijk te worden aangepast. Deze aanpassingen lijken echter niet te zijn meegenomen in het MER. In het MER wordt een aanbeveling voor verdere uitwerking gedaan. Daarnaast komt de nieuwe verbindingsweg (tussen aansluiting Eldensedijk en de Stadsblokkenweg) niet terug in de beschrijving van het MER en het is niet duidelijk in hoeverre de effecten ervan meegenomen zijn bij de diverse thema's. Nadeel qua verkeersveiligheid van alternatief 2 is dat in dit alternatief één kruising van de busroute met de snelfietsroute blijft bestaan. Deze situatie is met maatregelen wel te verbeteren.

3 Aanbevelingen voor de vervolgbesluitvorming

De aanbevelingen in dit hoofdstuk betreffen geen essentiële tekortkomingen, maar de Commissie wil hiermee een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. Het betreft aanbevelingen gericht op de ontsluiting van de gebiedsontwikkeling en de effecten op geluid als gevolg van de veranderende verkeersstromen en de effecten op natuur als gevolg van stikstofdepositie.

3.1 Verkeersgeluid

Voor Alternatief 1, geluidscore ++, treedt een afname op van de geluidbelasting door het verkeer. Deze positieve score wordt veroorzaakt door een geluid afname van 5 dB of meer op de gevels van woningen in Malburgen West.⁵ Dit positieve effect is echter op basis van de verkeerscijfers niet te verklaren, want het verkeer neemt daar toe en de ontsluitingsstructuur is hetzelfde als in de referentiesituatie. In een overleg met de Commissie m.e.r. en de gemeente Arnhem hebben de opstellers van het MER aangegeven dat hier sprake is van een omissie in het MER.

De Commissie beveelt aan om in oplegnotitie bij het MER de verkeerde beoordeling van de geluidsbelasting in Malburgen-West aan te passen.

3.2 Natuur

De stikstofbelasting als gevolg van het initiatief kan significant negatieve effecten hebben op nabije habitats in het Natura2000 gebied de Veluwe. Het MER en de Passende beoordeling stellen dat deze effecten voorkomen kunnen worden door een beroep te doen op ontwikkelruimte uit fase 2 van het PAS (programma aanpak stikstofdepositie). De Commissie merkt op dat het, door een uitspraak van het Europese hof, op dit moment nog niet helemaal zeker is of deze ontwikkelruimte beschikbaar komt.

Op 7 november 2018 heeft het Europese Hof van Justitie vragen beantwoord van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) over de verenigbaarheid van het PAS met de Europese natuurregelgeving. Het Hof keurt een programmatische aanpak goed, maar laat de vraag of de Passende beoordeling van het PAS voldoende is om op basis daarvan depositieruimte te verlenen over aan de nationale rechter. Daarvoor is nodig dat aantasting van natuurlijke kenmerken met wetenschappelijke zekerheid kan worden uitgesloten. De verwachting bestaat dat de Afdeling hierover in het voorjaar van 2019 uitspraak doet. Volgens de PAS-partners kan in ieder geval tot dat moment van het PAS gebruik worden gemaakt. Mocht dit niet meer kunnen, dan is ook de uitvoerbaarheid van dit plan onzeker.

⁵ Dit betreft woningen aan weerszijden van de Gelderse Rooslaan (dat is de verbinding tussen de Eldenseweg en de Nijmeegseweg ten zuiden van Stadblokken). Zie pag. 68 van het MER. De verkeersstructuur in alternatief 1 is echter hetzelfde als in de huidige situatie. In het hoofdstuk verkeer is sprake van een toename van verkeer op de Gelderse Rooslaan (3.400 bovenop 2100 op punt 4 en 1700 bovenop 4700 op punt 5, zie pag. 61). De verkeerstoename is logisch, omdat deze wordt veroorzaakt door toevoeging van het programma. Het is daarom niet duidelijk waarom sprake kan zijn van een afname van geluid in alternatief 1.

Gegeven deze onzekerheid beveelt de Commissie aan om na te gaan of er eigen maatregelen binnen het initiatief kunnen worden gevonden die de extra stikstofdepositie op de Veluwe beperken. Door mogelijke maatregelen te analyseren, kan duidelijk worden gemaakt in hoeverre er terugvalopties zijn wanneer het PAS zou vastlopen.⁶

VOORLOPIG

⁶ De relevantie daarvan volgt ook uit tegenvallende resultaten en trends in de atmosferische stikstofbelasting en de gevolgen daarvan.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dr.ir. Ruben Jongejan

drs. Allard van Leerdam

drs. Roel Meeuwsen (secretaris)

ir. Henk Otte

mr. Tom Smit (voorzitter)

Besluit(en) waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Bestemmingsplan

Vergunning Wet natuurbescherming

Watervergunning

Ontrondingenvergunning

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure is een MER nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een gecombineerd plan-/project-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit(en)

Gemeenteraad van Arnhem (bestemmingsplan).

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat / Rijkswaterstaat (Watervergunning).

Provincie Gelderland (Vergunning Wet natuurbescherming en Ontrondingenvergunning).

Initiatiefnemer besluit

Gemeente Arnhem voor het opstellen van het bestemmingsplan (besluit).

Kondor Wessels Projecten voor de uitvoering van de gebiedsontwikkeling.

Bevoegd gezag m.e.r.-procedure

Gemeenteraad van Arnhem (coördinerend bevoegd gezag).

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3256](#) in te vullen in het zoekvak.

VOORLOPIG

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl