

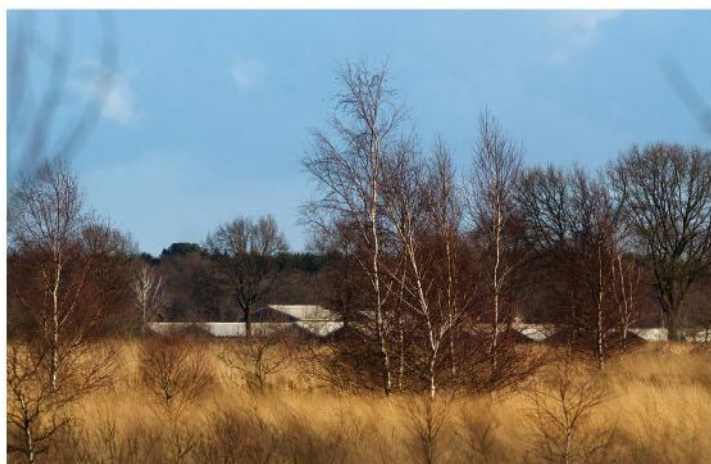


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Merwedekanaalzone Utrecht, deel 2

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

2 april 2020 / projectnummer: 3444

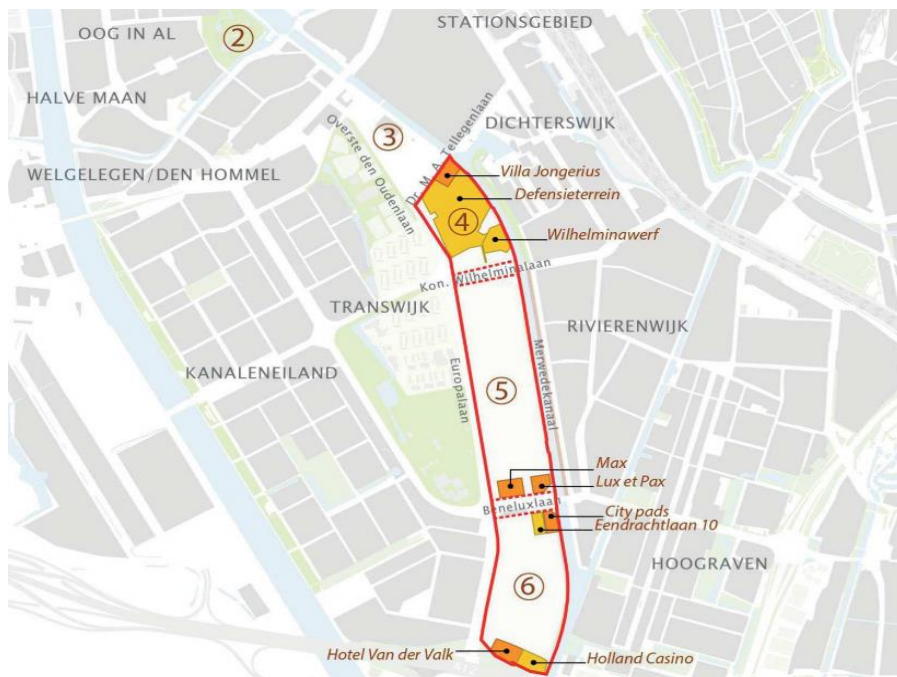


1 Advies over het MER en de aanvulling in het kort

De gemeente Utrecht wil, gezien de sterke groei van de stad, de wijk Merwedekanaalzone omvormen tot een stedelijk woongebied. De gemeente heeft de ambitie om een gezond, aantrekkelijk en goed bereikbaar woon- en werkgebied te realiseren, met veel publieke ruimte die mogelijkheden biedt voor verblijven en ontmoeten.

De Omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 2 is een verdere uitwerking van Omgevingsvisie deel 1, de ruimtelijke agenda. Ten opzichte van Omgevingsvisie deel 1 is in een aanvulling op het MER onderzocht of meer woningen (tot 10.000) in de Merwedekanaalzone kunnen worden gerealiseerd. Ook wordt in de aanvulling op het MER ingegaan op het eerdere advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage¹. In dit advies heeft de Commissie gevraagd in een aanvulling op het MER de effecten, kansen en knelpunten te onderzoeken op het gebied van energietransitie, klimaatadaptatie, mobiliteit en gezondheid/leefbaarheid.

Voor het besluit hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeente Utrecht heeft de Commissie gevraagd de aanvulling op het MER te toetsen. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.



Figuur 1: plangebied Merwedekanaalzone (Bron: MER)

Wat blijkt uit het aangevulde MER?

De aanvulling op MER laat zien, door nieuwere en preciezere verkeersberekeningen, dat de bestaande kantoren veel verkeer aantrekken. Hierdoor kunnen er in deelgebied 5 circa 4.000 nieuwe woningen worden gerealiseerd². Bouwen van meer woningen is mogelijk indien

¹ Advies Commissie m.e.r. Omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 1, 12 oktober 2017

<https://commissiemer.nl/adviezen/3221>.

² Met deze 4.000 nieuw toe te voegen woningen zou het totaal op 6.500 woningen komen in de Merwedekanaalzone.

aanvullende maatregelen worden genomen en/of uit monitoring blijkt dat het mobiliteitsconcept blijkt te werken.

In de aanvulling op het MER is tevens onderzocht hoe voor mobiliteit, gezondheid, klimaat en energie ambities kunnen worden geborgd en/of er maatregelen achter de hand zijn, mochten de negen kerndoelen³ niet worden gehaald. Door de aanvulling wordt duidelijk dat er forse stappen worden gemaakt in de ambitie duurzame energie, maar dat klimaatneutraliteit en energieneutraliteit (nog) niet haalbaar is gegeven de woningbouwopgave/-ambitie. Ten slotte wordt uit de aanvulling duidelijk dat borging niet op alle onderdelen op voorhand mogelijk is, waardoor fasering in het bouwen van het aantal woningen en dynamische monitoring noodzakelijk worden geacht.

Wat is het advies van de Commissie?

Het plan voor Merwedekanaalzone kent hoge ambities, vervat in 9 kerndoelen. De Commissie constateert dat in de aanvulling op het MER, Omgevingsvisie deel 2 en het beeldkwaliteitsplan duidelijk wordt ingegaan op deze ambities en wat de gevolgen zijn voor het milieu en leefomgeving. De aanvulling op het MER en de onderliggende onderzoeken geven voor de onderdelen klimaatadaptatie, klimaatmitigatie, mobiliteit en gezondheid voldoende aanvullende informatie.

In de aanvulling op het MER is opvolging gegeven aan het eerdere advies van de Commissie om inzichtelijk te maken hoe maatregelen (om de ambities te bereiken) kunnen worden geborgd, wat mogelijke risico's zijn en welke maatregelen achter-de-hand er zijn mochten de kerndoelen niet worden gehaald. De Commissie ziet nog aantal verbetermogelijkheden om op een adequate manier te kunnen monitoren en doet in paragraaf 2.1 voorstellen voor het nog op te stellen dynamische monitoringsplan.

De Commissie is daarmee van oordeel dat de aanvulling op het MER alle essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 2, waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen. De Commissie benadrukt echter dat, net als in het eerdere advies, dynamische monitoring van belang is gezien de onzekerheden in toekomstige ontwikkelingen en gegeven de mate van sturingsmogelijkheden. Zij acht het daarom noodzakelijk dat het definitieve monitoringsplan gereed is voor de vervolgbesluitvorming (het nog vast te stellen omgevingsplan/bestemmingsplan).

De Commissie licht haar beoordeling van de aanvulling in het volgende hoofdstuk verder toe.

Achtergrond

Op 8 februari 2018 heeft de gemeenteraad van Utrecht de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 1 (ruimtelijke agenda) vastgesteld. Het MER voor de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 2 is de uitwerking van de ruimtelijke agenda. De gemeente Utrecht heeft voor de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 2 een aanvulling op het MER gemaakt. In deze aanvulling wordt ingegaan op het eerdere advies van de Commissie uit 2017. De Commissie heeft in dit advies aandacht gevraagd voor energietransitie, klimaatadaptatie, mobiliteit in brede zin en gezondheid/leefbaarheid. Daarnaast heeft de Commissie geadviseerd een monitorings- en evaluatieprogramma op te stellen, gegeven de sturingsfilosofie en de onzekerheid in de ontwikkelingen. Het coalitieakkoord van de gemeente Utrecht (2018) heeft vastgelegd dat in de Merwedekanaalzone ruimte wordt geboden voor maximaal 10.000 woningen. Deze verandering van ambitie is meegenomen in het aangevulde MER.

³ Voor de Omgevingsvisie deel 2 zijn negen kerndoelen geformuleerd. De kerndoelen hebben betrekking op ruimtelijke kwaliteit, duurzame mobiliteit/laag autogebruik, gezonde mix van bewoners, levendige wijk, gezond gedrag en groene omgeving, gezonde en veilige omgeving, klimaatbestendige wijk, energieneutrale wijk en kwaliteit van de leefomgeving.

Waarom een advies?

Om de milieugevolgen van de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 2 te kunnen beoordelen is een MER opgesteld. Het plan is kaderstellend voor activiteiten zoals bedoeld in categorie D11.2 van de bijlage van het Besluit m.e.r., namelijk de aanleg van een stedelijk ontwikkelingsproject.

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 Utrecht – besluit over de Omgevingsvisie deel 2. Nadat de Omgevingsvisie is vastgesteld zal/zullen er, als vervolgbesluit, bestemmingsplan(nen)/omgevingsplan(nen) worden vastgesteld.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer [3444](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

2.1 Dynamische monitoring

In het eerdere advies van de Commissie is nadrukkelijk aandacht gevraagd voor monitoring, zodat sprake is van een ‘dynamisch MER’, wat kaders biedt en bijsturing kan geven gedurende de transformatie van de Merwedekanaalzone. In de aanvulling geeft de gemeente aan dat voor het daadwerkelijk realiseren van de hoge ambities, evenals goed inzicht in de effecten van de transformatie, consequent én integraal gemonitord dient te worden.

In de aanvulling wordt globaal inzicht gegeven op welke wijze gemonitord gaat worden, waarbij de negen kerndoelen centraal staan. Voor de onderwerpen mobiliteit, klimaatadaptatie en –mitigatie en gezondheid zijn per kader (een concrete uitwerking van kerndoel) aangegeven hoe er borging is van het kader, welke risico's er zijn en wat mogelijke maatregelen achter-de-hand zijn waarmee bijgestuurd kan worden. Hiermee wordt voor de besluitvorming en de omgeving inzichtelijk op welke wijze gestuurd zal worden op het behalen van de kerndoelen. Hiermee is invulling gegeven aan het eerdere advies van de Commissie om maatregelen achter-de-hand te beschrijven.

In de Omgevingsvisie deel twee wordt in paragraaf 9.6 aangegeven dat monitoring zal plaatsvinden in zowel de planfase, de ontwerpfase, de realisatiefase en de gebruiks- en beheerfase. De Commissie ziet daarnaast dat in samenspraak met bewoners uit Rivierenwijk en Transwijk een Leefbaarheidseffectrapportage (LER) is opgezet, en ziet deze nulmeting als een goede basis voor de dynamische monitoring. De Commissie constateert wel dat nog niet duidelijk is op welke indicatoren zal worden gemonitord. Enkel en alleen voor mobiliteit worden enkele indicatoren genoemd waarop zal worden gemeten, maar deze zullen ook nog verder dienen te worden geconcretiseerd.

De Commissie stelt dat er hiermee momenteel nog geen compleet monitoringsplan ligt. Zij kan daarom geen uitspraken doen over de kwaliteit van het monitoringsplan. De Commissie beveelt aan om een dynamisch monitoringsplan op te stellen vóórdat het

omgevingsplan/bestemmingsplan wordt vastgesteld waarbij aandacht wordt besteed aan de volgende elementen:

- De indicatoren waarop wordt gemeten, volgend uit de negen kerndoelen en kaders.
- De wijze hoe deze indicatoren gemeten worden, bijvoorbeeld kwantitatief of kwalitatief (al dan niet door middel van belevingsonderzoeken met omringende bewoners).
- Wie verantwoordelijk is voor de monitoring en de frequentie. Besteed bij de uitwerking van de frequentie nadrukkelijk aandacht aan de bouwfase en de daarbij behorende fasering.
- De wijze waarop bijsturing zo nodig kan plaatsvinden als blijkt dat doelen mogelijk niet behaald gaan worden. Neem de al reeds onderzochte maatregelen ‘achter-de-hand’ uit de aanvulling op het MER hierin mee.

2.2 Klimaatverandering

Klimaatmitigatie

Uit de aanvulling op het MER wordt duidelijk dat in deelgebied 5 klimaatneutraliteit (‘nul-op-de-meter’) vooralsnog niet haalbaar is. Dat geldt ook voor energieneutraliteit. Een deel van de energiebehoefte zal daarom elders moeten worden opgewekt in Utrecht. Er zijn condities onderzocht waarmee energieneutraliteit (in de toekomst) binnen ‘handbereik’ kan komen. Door het verrichten van het aanvullend onderzoek is naar het oordeel van de Commissie voldoende informatie voor de besluitvorming beschikbaar gekomen.

De Commissie stelt dat er mogelijk positieve effecten zijn door (gedeeltelijk) te bouwen met hout, in plaats van beton en steen. Gezien de ambities voor klimaat en circulariteit, beveelt zij aan om in het vervolgproces met de betrokken partners te onderzoeken of het (gedeeltelijk) bouwen met hout (Houtskeletbouw of Kruislaaghout) mogelijk is, en aan te geven welke positieve effecten dit heeft.

Klimaatadaptatie

In het aangepaste MER, de Omgevingsvisie deel 2 en het stedenbouwkundig plan zijn alle maatregelen c.q. tools goed beschreven en uitgezocht, om zo het gebied klimaatbestendig te maken. De Commissie constateert wel dat er spanningen zitten in de ambities, waardoor waarschijnlijk in de concrete uitwerking niet alle maatregelen kunnen worden gerealiseerd. Een voorbeeld is de spanning tussen klimaatvriendelijk bouwen en het beeldkwaliteitsplan. Uit de onderzoeken blijkt dat tegengaan van hittestress en benutten van daken/gevels voor zonne-energie een stevige impact heeft op de bebouwing en openbare ruimte, wat (nog) niet voldoende zichtbaar is in het beeldkwaliteitsplan. Een ander voorbeeld is de spanning tussen voldoende bezonning en het voorkomen van hittestress, bijvoorbeeld door plaatsen van bomen. Bij het uiteindelijke ontwerpproces is het daarom nodig om te onderzoeken in hoeverre deze ambities met elkaar te verenigen zijn, of dat er (al dan niet per clusterbebouwing) een prioritering dient te worden gemaakt.

2.3 Mobiliteit en parkeren

Naar aanleiding van het eerdere advies van de Commissie en naar aanleiding van de ambities vanuit het coalitieakkoord (te onderzoeken of er 10.000 woningen kunnen worden gerealiseerd), is er onderzoek gedaan welk mobiliteitspakket nodig is om meer woningen te realiseren in de Merwedekanaalzone. Uit de berekeningen met het nieuwe verkeersmodel (versie 3.4) blijkt dat het verkeerssysteem in het gebied zwaarbelast en kwetsbaar is. De

bestaande kantoren zorgen daarbij voor veel verkeersbelasting op de omringende wegen, en er zijn veel onzekerheden. De aanvulling op het MER stelt dat –als gevolg van de gemaakte keuzes in mobiliteit– 4.000 woningen kunnen worden gerealiseerd ten opzichte van de huidige referentiesituatie (1.500 bestaande woningen en 1.000 nog te realiseren woningen op basis van eerder vastgestelde plannen), in totaal 6.500 woningen.

Het aangepaste MER benoemt niet concreet welke mobiliteits–knelpunten belemmerend zijn voor het realiseren van meer dan 4.000 woningen, maar constateert (opnieuw) dat het verkeerssysteem in Utrecht zwaarbelast en kwetsbaar is. Het is ook de autobereikbaarheid die grenzen stelt aan de bouw van meer woningen.

De aanvulling stelt daarbij dat de bijdrage van de planontwikkeling in de Merwedekanaalzone aan het zwaarbelaste verkeerssysteem relatief beperkt is. In autobewegingen is dat het geval, maar de Commissie merkt op dat de beoogde transitie naar openbaar vervoer en fiets ook grote effecten op de verkeersafwikkeling zal hebben buiten het plangebied (m.n. op de kruispunten). Ook nieuwe drukke fietsroutes, met steeds meer e–bikes en speed pedelecs, kunnen effect hebben om de leefbaarheid en veiligheid in het plangebied en omliggende wijken. De Commissie beveelt aan om in het dynamisch monitoringsplan te monitoren op de te verwachten mobiliteits– en veiligheidsknelpunten voor alle vervoersmodaliteiten.

2.4 Leefbaarheid en gezondheid

Uit de aanvulling op het MER blijkt dat de invloed van de A12 zorgt voor een hoge geluidsbelasting en luchtverontreiniging in deelgebied zes. In de zuidelijk deel van dit gebied zal het lastig worden om hogere woonbebouwing te realiseren. De wettelijke maximale geluidsbelasting wordt in de eerste 300 meter van de A12 overschreden.

Voor leefbaarheid en gezondheidsbevordering zijn inrichtingsmaatregelen onderzocht op welke wijze gezond gedrag gestimuleerd kan worden en hoe een groene omgeving wordt gewaarborgd. De aanvulling op het MER geeft aan dat vanwege gezondheid het de voorkeur heeft om clustergewijs bebouwing te realiseren met een hoge dichtheid op een beperkt deel van deelgebied 5, zodat er voldoende ruimte is voor 'groen'. Door de hoge dichtheid wordt niet overal voldaan aan de in de omgevingsvisie opgestelde spelregels ten aanzien van bezonning. In de uitgevoerde onderzoeken⁴ wordt voorgesteld om de spelregels enigszins aan te passen. Daarmee wordt aangetoond dat het aspect bezonning een aandachtspunt is bij het (gefaseerd) ontwerpen van bouwblokken. Dit geldt ook voor het leefbaarheidsaspect windhinder.

De Commissie constateert dat voldoende informatie beschikbaar is gekomen voor de besluitvorming. De Commissie beveelt wel aan, gezien de daadwerkelijke clustering van bebouwing nog niet definitief is, bij de definitieve ontwerpfasen en latere faseringen (nader) onderzoek te doen naar windhinder en bezonning.

Tevens beveelt zij aan om in het ontwerpproces aandacht te schenken aan mogelijke effecten op de leefbaarheid en gezondheid in de bouwfasen. Tijdens het locatiebezoek is aangegeven dat dit zal worden gedaan, met name voor gevoelige bestemmingen (zoals scholen en kinderdagverblijven).

⁴ Omgevingsvisie Merwedekanaalzone; deel 2: Uitwerking van de Ruimtelijke Agenda: bijlage 6.6. Bezonning & wind in Merwede, Arup, 6 september 2019.

2.5 Overige onderwerpen

Stikstof

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Daaruit blijkt dat de Passende beoordeling bij het PAS niet als toestemmingsbasis kan dienen voor plannen en projecten die leiden tot een toename van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden met instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige soorten en habitattypen. Uit het eerdere Plan-MER voor de Omgevingsvisie deel 1 is gebleken dat er in de planfase een afname is van stikstofdepositie ten opzichte van de huidige situatie. In het aangevulde MER is aangegeven dat in het voorjaar de AERIUS-berekening wordt geactualiseerd, op basis van de nieuwste verkeersgegevens, aanpassing bouwprogramma en de meest recente AERIUS-tool⁵. De Commissie adviseert in deze berekening ook de tijdelijke emissies van de bouwfase mee te nemen, bijvoorbeeld door het bouwverkeer en bouwmaterieel zoals graafmachines⁶.

⁵ AERIUS Calculator, Scenario en Connect: 2019A – update 14 januari 2020 <https://www.aerius.nl/nl/nieuws/nieuwe-versie-aerius-calculator-beschikbaar>.

⁶ Indien er in deze nieuwe berekening een toename laat zien van stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, onderzoek dan welke mitigerende maatregelen er mogelijk zijn om de extra stikstofdepositie te voorkomen of te reduceren. Mocht er na dit onderzoek naar mitigerende maatregelen alsnog sprake zijn van toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, geef aan op welke wijze hiermee wordt omgegaan in het licht van de vastgestelde provinciale beleidsregels en/of nieuwe landelijke regelgeving.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing aanvulling

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:

ir. Gerard Jan Hellinga

ir. Hans Huizer

ing. Peter Kroeze

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

Tom Ludwig MA. (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 2.

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 gaat het in ieder geval om de activiteit D11.2, "aanleg van een stedelijk ontwikkelingsproject".

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van de gemeente Utrecht.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht.

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

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 [3444](#) in te vullen in het zoekvak.

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

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

