



Commissie voor de
milieueffectrapportage

MIRT-verkenning OV en Wonen, gemeente Utrecht

Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport

2 april 2025 / projectnummer: 3716



1 Advies over het concept-MER in het kort

De regio Utrecht heeft een grote woningbouwopgave in de periode tot 2040. Rijk, provincie en gemeenten verwachten dat dit tot veel extra verkeer zal leiden. Daarom onderzoeken ze in een MIRT-studie¹ welke maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat (toekomstige) inwoners en bezoekers zich soepel en veilig kunnen verplaatsen. De studie richt zich alleen op maatregelen voor openbaar vervoer (OV) en fiets, zoals de aanleg van een of meer tramlijnen. Figuur 1 geeft het plangebied weer.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat wil nu vastleggen welke maatregelen de voorkeur hebben. Hiervoor is de concept-rapportage 'MIRT-Verkenning, OV en Wonen Regio Utrecht, Zeef 2, Verkenningenrapport en plan-Mer' (november 2024) opgesteld, hierna aangeduid als het concept-MER. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd een tussentijds advies uit te brengen over het concept-MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het concept-MER.

Na de voorkeursbeslissing gaat de overheid de maatregelen verder uitwerken. Denk daarbij aan de exacte ligging van een tramlijn of busbaan. Daarover wordt te zijner tijd een apart besluit genomen.

Wat staat in het concept-MER?

Het concept-MER geeft een overzicht van de te verwachten knelpunten, de onderzochte OV-lijnen en de bijdrage hiervan aan het bereiken van de doelen. Het beschrijft vervolgens de effecten daarvan op de omgeving. Als doelen voor het project benoemt het MER:

- het voorkomen van overbelasting rond Utrecht Centraal;
- het Utrecht Science Park beter bereikbaar maken per openbaar vervoer;
- het beter bereikbaar maken per OV van nieuwe woon- en werklocaties in Utrecht Zuidwest en Nieuwegein in 2030 en verder.

Het concept-MER onderzoekt de volgende routes: Merwedelijn (groene lijn in figuur 1), Papendorplijn (blauwe lijn), "Busopties Waterlinieweg en Utrecht Science Park (USP)" (oranje en licht blauwe lijn) en Tram 22 (rode lijn). Per route zijn keuzes te maken over tracé, haltes (aantal en ligging), et cetera. Dit zijn zogenaamde bouwstenen. Vervolgens zijn alternatieven uitgewerkt, die bestaan uit een combinatie van de vier routes met elk een andere invulling van bouwstenen. Figuur 2 in paragraaf 2.3 geeft het volledige overzicht. De bouwstenen en alternatieven zijn vervolgens beoordeeld op de mate waarin de doelen worden gehaald, op milieueffecten en technische effecten.

¹ MIRT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport. ² Omdat andere alternatieven niet uitvoerbaar zijn.



Figuur 1 Plangebied MIRT-verkenning OV en wonen met de verschillende OV-lijnen (bron MER, Studie Bereikbaar)

Wat is het advies van de Commissie?

Het concept-MER geeft een omvangrijke analyse van het openbaar vervoer en woonbeleid in Utrecht. De documenten, waaronder vele onderliggende effectnotities, brengen belangrijke aspecten van bereikbaarheid, mobiliteit en ruimtelijke kwaliteit goed in kaart.

Doel van het project is om het openbaar vervoer (OV) in en rond Utrecht beter te maken als een noodzakelijke voorwaarde om voldoende woningen te kunnen bouwen, zonder de automobiliteit vergaand uit te breiden en de stad zo leefbaar te maken en te houden. Dit is geen eenvoudige opgave. Ook is het ingewikkeld om dit project goed uit te leggen. Dit komt door de combinatie van vier nieuwe OV-lijnen met elk hun eigen onderdelen en aandachtspunten.

Het bevoegd gezag heeft vanwege de complexiteit van dit plan tussentijds om een toetsingsadvies van de Commissie gevraagd. Ze wil de opmerkingen van dit tussentijds toetsingsadvies verwerken in het uiteindelijke plan-MER, voorafgaande aan het nemen van de voorkeursbeslissing. Ook zal het definitieve concept-MER waarschijnlijk een extra, bovengronds alternatief bevatten.² Daarom staat dit advies soms wat uitgebreider stil bij het belang van de leesbaarheid en staan er ook een aantal kleinere opmerkingen in. De Commissie hoopt hiermee bij te dragen aan het vervolgproces en de kwaliteit van het uiteindelijke MER.

De Commissie signaleert bij de tussentijdse toetsing van het concept MER dat, om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen bij de voorkeursbeslissing, nog extra informatie nodig is om het MER compleet te maken. De Commissie adviseert deze punten op te nemen in het definitieve MER. Het gaat om de volgende aspecten:

² Omdat andere alternatieven niet uitvoerbaar zijn.

- **Leesbaarheid en toegankelijkheid van het MER.** Zorg ervoor dat het plan-MER goed en zelfstandig leesbaar is. Voeg duidelijke kaarten en visualisaties toe. Maak een goede samenvatting die voor een breed publiek te begrijpen is. Laat hierin duidelijk zien wat de oplossingen betekenen voor de bewoners van het gebied en ook voor wandelaars en de gebruikers van OV en fiets.
- **Context van het project.** Besteed in het MER meer aandacht aan de samenhang met andere grootschalige plannen en projecten. Geef een analyse van de consequenties van het wel of niet doorgaan daarvan. Breng zo in beeld waar er in de toekomst knelpunten ontstaan en waar er juist positieve effecten zijn. Laat ook goed zien wat de positieve effecten van dit project zijn voor de stad en wat de noodzaak ervan is voor de grootschalige woningbouw. Beschrijf tot slot de geschiedenis van het project en geef een toelichting op hoe en waarom keuzes zijn gemaakt.
- **Alternatieven.** Maak een analyse van de interactie tussen fietsinfrastructuur en OV-netwerken. Integreer het nieuw te ontwikkelen alternatief in het MER.
- **Verkeer.** Beschrijf wat de uitgangspunten zijn bij de gemaakte verkeersberekeningen en licht deze toe. Op basis van de tekst en de effectnotities is nu nog niet goed na te gaan of de effecten ervan goed in beeld zijn gebracht.
- **Beoordeling van milieueffecten.** Pas de beoordelingskaders consequent toe. Zorg voor een goede onderbouwing van de conclusies voor bereikbaarheid, gezondheid, lucht, geluid en trillingen.
- **Ruimtelijke kwaliteit.** Ruimtelijke kwaliteit zal een belangrijke rol spelen in de besluitvorming. Bepaal per tracé een aantal plekken waar voor bewoners, ondernemers en gebruikers van de openbare ruimte grote veranderingen te verwachten zijn, en onderzoek deze in het MER.
- **Effecten op natuur.** Geef meer inzicht in de stikstofeffecten van het project. Deze kunnen vanwege recente jurisprudentie bepalen of de plannen uitvoerbaar zijn. Verbeter verder ook de scoringsmethodiek van de natuureffecten. Deze is nu te breed gekozen waardoor de effecten op de beschermde soorten niet goed naar voren komen.

De Commissie adviseert om bij het compleet maken van het concept-MER de hierboven gevraagde informatie te gebruiken. De Commissie geeft in hoofdstuk 2 adviezen.

Aanleiding MER

Om de stad en regio leefbaar en bereikbaar te houden en tegelijk de (extra) woningbouwopgave in de regio mogelijk te maken is volgens de NRD een sterke inzet op de mobiliteitstransitie van auto naar OV en actieve mobiliteit (lopen en fietsen) noodzakelijk. In deze MIRT-studie onderzoeken rijk, provincie en de gemeenten Utrecht en Nieuwegein welke maatregelenpakketten hiervoor nodig zijn. Voordat de voorkeursbeslissing hierover wordt genomen wordt een plan-MER opgesteld. Hierna vindt nog de fase van Planuitwerking plaats en volgt nog een project-MER. De voorkeursbeslissing bevat hier kaders voor. De verwachting volgens het concept-MER is dat de voorkeursbeslissing kaders zal stellen voor het project 'Tramrails, boven- en ondergrondse spoorwegen, zweefspoor en gelijksoortige bijzondere constructies', categorie J3, van bijlage V bij het Omgevingsbesluit.

NB: met het concept-MER dat nu voorligt is de plan-MER fase nog niet afgerond. Het concept-MER zal, op basis van inzichten tot nu toe en het tussentijds toetsingsadvies van de Commissie worden gecompleteerd met meer informatie. Daarna volgt nog de toetsing van het complete plan-MER en dan pas zal de voorkeursbeslissing worden genomen.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, 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. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de minister van Infrastructuur en Waterstaat – neemt de Voorkeursbeslissing.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3716 op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor informatie die nodig is in het volgende stadium van het plan-MER, voorafgaande aan het nemen van de voorkeursbeslissing. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij het nemen van de voorkeursbeslissing door de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Bij het concept-MER is ook een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) toegevoegd. De Commissie toetst deze niet. Ze geeft wel in overweging om goed na te gaan of de uitgangspunten van het concept-MER en de MKBA dezelfde zijn en aan te sluiten bij de handleiding MIRT MKBA.

2.1 Leesbaarheid en toegankelijkheid van het concept-MER

Het concept-MER bevat veel informatie over het openbaar vervoerssysteem en woonbeleid. De verschillende effectnotities zijn grondig en werken de effectbeschrijvingen over het algemeen gedegen uit.

De toegankelijkheid van het MER kan verbeteren door:

- Een inleiding met meer toelichting op de context en geschiedenis van het project toe te voegen. Er is al veel onderzoek uitgevoerd. Dit heeft onder andere geleid tot de keuze voor de tram en bus als oplossing. Het is voor de lezer echter niet altijd duidelijk hoe deze trechtering heeft plaatsgevonden en hoe keuzes moeten worden geduïd.
- Aandacht aan de leesbaarheid te besteden. Het hoofdrapport geeft de inhoud van de effectnotities niet goed weer. Soms is te veel informatie weggelaten. Dit maakt het lastig, vooral voor niet-specialisten om de verschillende onderdelen van het project goed te begrijpen.³ Dit geldt bijvoorbeeld voor de rapportages over lucht, geluid en trillingen. Een redactieslag is hierin nodig.

³ Ook kloppen verwijzingen naar bijlagen regelmatig niet.

- De kaarten, figuren⁴, infographics en visualisaties makkelijker leesbaar te maken. Dit is extra belangrijk omdat dit een complex project is met grote impact op de stad en met veel belanghebbenden.
- Een heldere samenvatting te maken.

De Commissie heeft begrepen dat er op basis van het concept-MER een nieuw alternatief zal worden ontwikkeld. Dit vraagt aandacht voor de integratie hiervan in het MER.

Besteed in het concept-MER voorafgaande aan het nemen van de Voorkeursbeslissing veel aandacht aan het redigeren en leesbaar maken van het MER. Zorg dat dit de inhoud van de effectnotities goed weergeeft. Beschrijf ook goed de geschiedenis van het project en het hoe en waarom van gemaakte keuzes.

2.2 Referentiesituatie

De verkeersmodellering neemt verschillende beleids- en gedragsveranderingen niet mee. Denk hierbij aan toenemende thuiswerktrends, de groei van deelmobiliteit, demografische veranderingen en veranderende parkeerregulering. Deze kunnen allemaal van invloed zijn op het gebruik van OV en de mobiliteitsstromen. Door deze trends wel mee te nemen ontstaat er naar verwachting een beter beeld van de vraag naar OV en fietsverbindingen.

Neem deze beleids- en gedragsveranderingen mee bij de referentie in het MER, voorafgaande aan het nemen van de voorkeursbeslissing.

2.3 Alternatieven en scenario's

2.3.1 Alternatieven

Het concept-MER hanteert een logische manier om alternatieven te onderzoeken en licht daar vervolgens succesvolle bouwstenen uit voor het voorkeursalternatief. Figuur 2 geeft een overzicht van de onderzochte routes, bouwstenen en alternatieven.

Op onderdelen heeft ze de volgende opmerkingen:

- Bij de alternatieven is gekozen voor verschillende oplossingen voor een halte bij het Centraal Station. Dit maakt dat de alternatieven niet goed vergelijkbaar zijn. Voorbeeld: bij alternatief A is uitgegaan van een halte onder het station. Dit is echter technisch niet uitvoerbaar. Daardoor krijgt het hele alternatief de score 'zeer negatief'. Niet duidelijk is

⁴ Figuur 1 (plangebied) kan bijvoorbeeld verwarring opwekken omdat de Papendorplijn en de Merwedelijn verschillende tracés volgen. Deze alternatieven worden daarin nu niet aangeduid.

of de score bij een andere oplossing voor de halte bij Centraal Station ook zo zou uitpakken.

- Het concept-MER maakt niet duidelijk waarom de Merwedeverbinding en het OV naar het Utrecht Science Park (USP) gezamenlijk worden onderzocht. Dit kan ertoe leiden dat bepaalde vervoersstromen onvoldoende specifiek worden geanalyseerd en de route naar USP onderbelicht blijft in de uiteindelijke aanbevelingen. Aangezien het Science Park een van de belangrijkste bestemmingen is binnen de regio, is dit een gemis. De voorgestelde infrastructuur zou kunnen leiden tot een verplaatsing van knelpunten in plaats van dat ze een structurele oplossing geven.
- Ruimtelijke kwaliteit ontbreekt nu als belangrijk onderwerp als basis voor het ontwerp. Zie hiervoor verder paragraaf 2.5.4.
- De impact van de voorgestelde infrastructuur op het bredere stedelijke en regionale netwerk is voor de verschillende alternatieven onduidelijk. Het concept-MER maakt niet goed inzichtelijk hoe wijzigingen in OV-lijnen en autoverkeer doorwerken op het totale mobiliteitssysteem. De interactie tussen OV en andere vervoerswijzen, zoals fiets en autoverkeer, blijft onderbelicht.⁵ De invloed van de voorgestelde maatregelen op fietsroutes en looproutes wordt nauwelijks besproken. De fiets, toch een van de hoofddoelen van het project, krijgt daarmee onvoldoende plek in de alternatieven. In de praktijk spelen deze modaliteiten een cruciale rol in de 'first en last mile' van OV-reizen, maar het rapport geeft geen inzicht in hoe de nieuwe infrastructuur deze stromen beïnvloedt. Het ontbreken van deze informatie betekent dat onvoorziene knelpunten in het netwerk mogelijk niet boven tafel komen.
- Bij de trambaan wordt gesproken van een sterke toename van verharding. Niet duidelijk is dit per variant verschillend. Een open of gesloten variant lijken in dit opzicht tot andere effecten te leiden.
- De Commissie heeft uit een mondelinge toelichting begrepen dat vanwege de hoge kosten van de nu onderzochte alternatieven waarschijnlijk ook een bovengrondse variant voor de tram op palen in beeld zal komen.
- Tabel 130 geeft een overzicht van de meekoppelkansen. Hoewel er waarschijnlijk meer meekoppelkansen benoemd kunnen worden, geeft dit overzicht zeker meerwaarde aan de verkenning.

Werk deze opmerkingen in het MER uit, voorafgaande aan het nemen van de voorkeursbeslissing. Onderzoek hoe het nieuwe alternatief zich verhoudt tot bestaande tracés en pas de effectbeoordeling hierop aan.

⁵ Zo kan het verbeteren van OV-verbindingen leiden tot een verschuiving van drukte naar andere modaliteiten of overstapknooppunten.

Corridor (OV-lijn)	Bouwsteen	BASIS-ALTERNATIEF A en variant	BASIS-ALTERNATIEF B	BASIS-ALTERNATIEF C	BASIS-ALTERNATIEF D en varianten
Merwedelij	Halte(s) Utrecht Centraal	Onder het busstation Jaarbeurszijde (variant A1: doortrekking naar toekomstige halte De Neude)	Moreelsepark	Jaarbeursplein	Croeselaan (in variant D2: bovengronds)
	Tracé	Europalaan - Van Zijstweg	Europalaan – Van Zijstweg	Europalaan – Graadt van Roggweg	Europalaan – Van Zijstweg
	Bouwmethode	Boren (vanwege de lengte)	Boren	Graven (of boren)	Graven (of boren)
	Komt boven	Ten westen van het Amsterdam-Rijnkanaal	Ten zuiden van de A12, ten oosten van het Amsterdam-Rijnkanaal	Ten zuiden van Europaplein	Tussen Anne Frankplein en Europaplein
	Afritten A12	-	-	Beperking aantal verkeersbewegingen kruising Europalaan met aansluiting 17 (Westraven)	Toe-/afritten volledig afgesloten voor autoverkeer
	Aantal haltes tussen Utrecht Centraal en Westraven	2	1	2	2 (in variant D1: 4)
	Nieuwegein	Frequentieverhoging & gestrekt tracé via nieuwe halte Galecopperzoom en verplaatste halte Zuilenstein	Frequentieverhoging & splitsing tracé naar nieuwe eindhalte Galecopperzoom	Frequentieverhoging	Frequentieverhoging
Regiobussen	Aansluiten op tram bij Westraven	Aansluiten op tram bij Westraven	Aansluiten op tram bij Westraven	Deels aansluiten bij Westraven en deels via Europalaan	
Papendorplijn	SUNIJ	Alleen remiseritten tussen Utrecht Centraal en remise	Doortrekken Tram 22 richting Westraven (4x per uur)	Remiseritten tussen 5 Meiplein en remise	Utrecht Centraal - 24 Oktoberplein, overig alleen remiseritten
	Papendorp	Bediening met buslijnen	Bediening met buslijnen	Tramverbinding via Prins Clausbrug	Tram via De Meerbrug
Busoptics en USP	Kanaleneiland	Bediening met buslijnen uitbreiden	Tram 22	Geen maatregelen	Buslijnen
	A12	Nieuwe busbaan	Nieuwe busbaan	Meerijden parallelbaan en toe- en afritten	Meerijden via de parallelbaan
	Knooppunt Laagraven (noord richting west/zuid)	Eigen busbaan	Eigen busbaan	Meerijden	Meerijden
	Waterlinieweg	Verbeteren doorstroming bus binnen bestaande infrastructuur (busstroken op gehele Waterlinieweg)	Verbeteren doorstroming voor de bus binnen bestaande infrastructuur (busstroken op gehele Waterlinieweg)	Verbeteren doorstroming voor de bus door uitbreiding infrastructuur (busstroken op gehele Waterlinieweg)	Verbeteren doorstroming voor de bus door uitbreiding infrastructuur (busstroken op gehele Waterlinieweg)
	Haltes Waterlinieweg	Galgenwaard	-	Galgenwaard en t Goyplein	-
2 ^o busbaan USP	Via oksel naast A27/A28	Via Leuvenlaan en Universiteitsweg	Via oksel A27/A28	Leuvenlaan en bestaande tram- en busbaan	
Tram 22	Koningsweg	Knip voor autoverkeer	Knip voor autoverkeer en onderdoorgang voor fietsers	Knip voor autoverkeer en onderdoorgang voor fietsers	Knip voor autoverkeer en onderdoorgang voor fietsers
	Laan van Maarschalkerweerd	Knip voor autoverkeer	Knip voor autoverkeer	Knip voor autoverkeer	Ongelijkvloerse kruising met tram

Figuur 2 Overzicht van alle alternatieven met de OV-lijnen, bouwstenen en uitwerking van de bouwstenen binnen de alternatieven, bron MER.

2.3.2 Scenario's voor de samenhang met andere grootschalige projecten

In de Utrechtse regio worden tegelijkertijd veel grootschalige projecten opgepakt. Naast de geplande woningbouw zijn er grote infrastructurele ontwikkelingen, zoals de Ring Utrecht (A12-zone, A27-bak, Noordelijke Ring) en de mogelijke herontwikkeling van Station Lunetten-Koningsweg. De samenhang en relatie met deze andere MIRT- en woningbouwprojecten komt nu niet goed uit de verf. Het gebrek aan informatie hierover kan leiden tot onverwachte knelpunten in de infrastructuur. Anderzijds kunnen er ook positieve ontwikkelingen zijn die juist versterkt worden met uitvoering van een van de alternatieven.

Hoewel er sprake is van een sterke groei in woningbouw, is niet duidelijk in hoeverre de OV-maatregelen flexibel genoeg zijn om verschillende groeiscenario's voor woningbouw op te vangen. Dit maakt het onzeker of de nieuwe infrastructuur optimaal zal aansluiten bij de ruimtelijke ontwikkelingen.

Onderzoek voorafgaande aan het nemen van de voorkeursbeslissing hoe andere grootschalige projecten met dit project samenhangen en waar risico's of kansen liggen. Voer gevoeligheidsanalyses uit voor een aantal scenario's van deze grote woningbouw- en MIRT-projecten. Onderzoek de consequenties van keuzes daarin voor de OV-vraag en dit project.

2.4 Mobiliteit

2.4.1 Verkeersmodellering: analyse van vervoersstromen

Het concept-MER behandelt de belangrijkste mobiliteitsvraagstukken rondom Utrecht Centraal, het Utrecht Science Park en nieuwe woonlocaties. De analyse van reizigersstromen is uitgebreid. Er is veel aandacht voor de verschuivingen van de auto naar het openbaar vervoer en in mindere mate de fiets. Knelpunten, piekmomenten en capaciteitsvraagstukken komen hierbij aan de orde. Desondanks zijn er onduidelijkheden in de uitgangspunten en de resultaten van de verkeersmodellering. De Commissie heeft hierover de volgende opmerkingen:

- Het concept-MER benoemt tekortkomingen in het verkeersmodel, maar maakt niet duidelijk hoe deze de betrouwbaarheid van de prognoses beïnvloeden. Het concept-MER onderbouwt ook niet de keuze van het model zelf.
- Het concept-MER geeft geen inzicht in welke uitgangspunten en parameters in de modellering zijn gebruikt. Er ontbreekt nu inzicht in hoe OV-maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan een duurzame verbetering van de bereikbaarheid die goed toegankelijk is voor iedereen.
- Er ontbreekt een analyse van de relatie tussen OV en woonmilieu.

Werk in het concept-MER voorafgaande aan het nemen van de voorkeursbeslissing de volgende onderwerpen goed uit:

- Onderbouw de gebruikte verkeersmodellen. Vermeld daarbij de gebruikte modeluitgangspunten en -parameters, kalibratiemethoden of uitgevoerde gevoeligheidsanalyses. Geef aan wat de tekortkomingen van het model zijn. Beoordeel hiermee hoe betrouwbaar de uitkomsten zijn.
- Voer een gevoeligheidsanalyse uit en reken daarin verschillende beleidsopties en gedragsveranderingen door. Werk hiertoe meerdere scenario's uit waarin rekening wordt gehouden met veranderend mobiliteitsgedrag en wisselende economische en ruimtelijke groei.

2.5 Milieueffecten en conclusies

Er is veel informatie over de milieueffecten beschikbaar, voornamelijk in onderliggende effectnotities. In 2.1 werd reeds genoemd dat het hoofdrapport de inhoud van deze effectnotities niet goed weergeeft.

2.5.1 Bereikbaarheid

Het concept-MER beoordeelt de effecten van de OV-maatregelen op bereikbaarheid. Bereikbaarheid gaat over de mate waarin mensen werk, voorzieningen en sociale contacten snel, gemakkelijk, betrouwbaar en betaalbaar kunnen bereiken.

De reistijd van de tram wordt in de besluitvorming als een cruciale beoordelingsfactor beschouwd, terwijl betrouwbaarheid, gebruiksgemak en reizigerservaring minstens zo belangrijk zijn. Een analyse van punctualiteit, frequentie, wachttijden en overstapgemak ontbreekt grotendeels, terwijl dit essentieel is voor de gebruikersbeleving. Kosten, snelheid en ruimtelijke impact worden in het concept-MER nog niet voldoende integraal gewogen.

Er is een meer gestructureerde methodiek nodig waarin verschillende factoren systematisch tegen elkaar worden afgewogen⁶ om het besluitvormingsproces transparant te maken. De Commissie vindt dat een aantal onderwerpen in het toetsingskader nog onderbelicht zijn. Ze zet deze onderwerpen alleen puntsgewijs op een rij, omdat deze onderwerpen hiervoor grotendeels al zijn besproken:

- Definitie van bereikbaarheid. Toegankelijkheid en netwerkbetrouwbaarheid zijn onterecht niet meegenomen in deze definitie.
- Afstemming met woningbouw en economische centra.
- Sociale bereikbaarheid.⁷
- Netwerkbrede impactanalyse.
- Toekomstbestendigheid.

Vul het beoordelingskader voor bereikbaarheid, voorafgaande aan het nemen van de voorkeursbeslissing met deze punten aan. Neem meer en bredere criteria mee die de gebruikersbeleving beschrijven, zoals comfort, overstapgemak, frequentie en punctualiteit. Zorg hiermee voor een transparante en herleidbare beoordelingsmethodiek die alle relevante aspecten afweegt, inclusief ruimtelijke en sociale effecten.

Analyseer per alternatief welke bevolkingsgroepen en gebieden het meest profiteren van de OV-maatregelen. Geef aan welke maatregelen hierin, indien nodig, mogelijk zijn.

2.5.2 Leefbaarheid: geluid, trillingen en luchtkwaliteit

Het valt op dat de aanpak en wijze van rapportage voor de verschillende thema's een grote variatie kent:

- Bij enkele thema's ontbreekt in de beschrijving van 'beleidskader en wet- en regelgeving' lokaal beleid en wet- en regelgeving, terwijl de gemeente Utrecht hier (ambitieuw en daarmee relevant) beleid in heeft.
- Voor het ene aspect is onderzoek naar de effecten in de realisatiefase zwaarwegend en voor het andere aspect is deze fase in het geheel niet onderzocht.
- Soms wordt een alternatief in bouwstenen of onderdelen opgeknipt, die apart worden beoordeeld en volgt een verzameld eindoordeel voor het alternatief. Deze bouwstenen zijn niet in alle onderdelen gelijk. In andere gevallen worden alleen de onderdelen gerapporteerd, of alleen het alternatief.
- De overwegingen die ten grondslag liggen aan de beoordelingskaders voor lucht, geluid en trillingen zijn niet vergelijkbaar en lijken daardoor (enigszins) willekeurig gekozen.

⁶ Ook kosten, snelheid en ruimtelijke impact worden in het MER niet voldoende integraal gewogen.

⁷ Het MER gaat nauwelijks in op vervoersarmoede en hoe de OV-investeringen de bereikbaarheid verbeteren voor kwetsbare groepen, zoals mensen met lage inkomens, ouderen en minder mobiele reizigers. Dit kan ertoe leiden dat de investeringen vooral voordelen opleveren voor hoger opgeleide, werkende pendelaars, terwijl anderen weinig profiteren.

Dit wordt versterkt doordat het beoordelingskader voor ieder van deze thema's niet helder is gedefinieerd.

Hieronder verduidelijkt de Commissie dit voor de verschillende thema's.

Bekijk de beoordelingskaders opnieuw, voorafgaande aan het nemen van de voorkeursbeslissing: volg een systematische aanpak de totstandkoming, definieer deze duidelijk en neem hierin ook het lokale beleidskader mee. Maak daarnaast een keuze in welke bouwstenen of onderdelen van de alternatieven worden beoordeeld, voor welke fases, en ontwikkel een aanpak om met al deze informatie tot een effectbeoordeling per alternatief te komen.

Geluid

In het concept-MER en in de effectnotitie is niet helder gedefinieerd wat “duidelijke” of “beperkte” verbeteringen of verslechtingen zijn. De toegepaste beoordelingscriteria zijn daarmee onduidelijk. De effectbeoordeling per alternatief is voortgekomen uit de effectbeoordeling voor een aantal onderdelen⁸ van de alternatieven. Dit is lastig te volgen en niet herleidbaar.

Trillingen

De Commissie mist een concluderende effectbeoordeling per alternatief. De conclusie bevat nu beoordelingen van verschillende onderdelen⁹ van de alternatieven, voor verschillende aspecten (hinder, verstoring en/of schade) en gedurende verschillende fases.

Lucht

De Commissie adviseert om de beoordeling van luchtkwaliteit in de verkenningenrapportage eenduidiger te maken:

- Saldo gevoelige bestemmingen: in het MER, maar ook in de effectnotitie, wordt onvoldoende duidelijk waar de score of beoordeling op is gebaseerd. Het saldo gevoelige bestemmingen is onderzocht, maar het is niet helder of dit gaat om de gevoelige bestemmingen:
- waar door de ingreep niet aan de WHO-advieswaarden uit 2005 wordt voldaan¹⁰,
- die binnen de minimale afstandszones van bepaalde wegen/wegvakken liggen, zoals de GGD deze hanteert¹¹,
- die een bepaalde concentratieverandering ondervinden¹², of
 - waar sprake is van een bepaalde verandering in stagnatie van het verkeer op bepaalde wegen/wegvakken.
- Europese doelen voor luchtkwaliteit: de beschrijving van het beleidskader in de effectnotitie is accuraat maar gedateerd. Er zijn nieuwe grenswaarden door de EU vastgesteld en de Nederlandse wettelijke grenswaarden zullen daardoor uiterlijk medio

⁸ Te weten: Merwedelijk, Papendorplijn, Busmaatregelen Waterlinieweg en USP, Tram22.

⁹ Te weten: In gebruiksfase: Merwedelijk, Bus USP. In bouwfase: Merwedelijk (2 beoordelingen), SUNIJ/Papendorplijn, Bus Waterlinieweg/USP (2 beoordelingen).

¹⁰ Zoals aanvankelijk uit de verkenningenrapportage werd begrepen.

¹¹ Zoals genoemd in 3.1 van de effectnotitie lucht, waarbij niet is gedefinieerd welke wegen/wegvakken worden beschouwd.

¹² Zoals genoemd in 3.2 van de effectnotitie lucht, waarbij niet is gedefinieerd welke concentratieverandering voor welke component(en).

2026 fors worden aangescherpt.¹³ In 2021 zijn de WHO-advieswaarden herzien en de waarden uit 2005 komen te vervallen. Gezien de doorlooptijd van het project, en toetsingsjaren in het concept-MER vindt de Commissie het verstandig om hierop te anticiperen. Tabel 1 geeft een overzicht van de wettelijke normen en advieswaarden.

	Huidig wettelijk (EU 2004/2008)	EU wettelijk (vanaf 2030)	EU wettelijk (doel, uiterlijk 2050)	WHO advieswaarden (2021)	Oude WHO advieswaarden (2005)
NO2	40	20	WHO advieswaarde	10	40
PM10	40	20	WHO advieswaarde	15	20
PM2.5	25	10	WHO advieswaarde	5	10

Tabel 1 Wettelijke normen en advieswaarden

Kaarten met daarop de luchtkwaliteitseffecten van het plan ontbreken. Een kaart met effecten zonder de MIRT-ontwikkeling van het OV (en de inherente luchtkwaliteitsvoordelen ten opzichte van inzetten op automobilititeit) zou hierbij van meerwaarde zijn.

De Commissie merkt verder op dat door de gekozen wijze van onderzoek en beoordeling de beschikbare luchtkwaliteitsinformatie zo sterk is samengevat, dat het moeilijk is deze weer te herleiden voor de bouwstenen die uit de alternatieven worden gelicht.

Tot slot mist een beschouwing over de effecten van tram en bus op fijnstofconcentraties. Deze kunnen zeker in de alternatieven met ondergrondse of andere beperkt geventileerde situaties aanmerkelijk en gezondheidkundig zeer relevant zijn.

2.5.3 Gezondheid

Het onderzoek naar gezondheid behandelt alleen lucht en geluid en is daarmee onvoldoende integraal. De manier/wijze waarop naar de gezondheidseffecten door lucht en geluid wordt gekeken, voegt daarbij bovendien maar beperkt extra informatie toe ten opzichte van de thematische behandeling van deze onderwerpen elders in het MER.

Opvallend is dat het in Utrecht uitgebreide beschikbare gemeentelijk en provinciaal beleid voor de gezonde leefomgeving, waarin veel aspecten anders dan lucht en geluid, niet worden genoemd bij het beschrijven van het beleidskader. Deze voor gezondheid relevante aspecten (indicatoren) zijn bovendien niet meegenomen in de effectbeoordeling voor gezondheid. Overigens komt een beperkt aantal deelaspecten wel bij ruimtelijke kwaliteit aan de orde.

Ook de inherente gezondheidsvoordelen van inzet op OV, lopen en fietsen in plaats van automobilititeit komen niet aan bod. De analyse van het thema gezondheid is daarom niet compleet.

¹³ Deze grenswaarden moeten uiterlijk medio 2026 in de Nederlandse wetgeving zijn opgenomen. Vanaf 2030 moet aan deze nieuwe grenswaarden worden voldaan.

De Commissie adviseert het thema gezondheid integraal te beoordelen.¹⁴

2.5.4 Ruimtelijke kwaliteit

Het concept-MER en effectnotitie benoemen de ruimtelijke impact en kansen voor stedelijke ontwikkeling. De fysieke ruimtelijke aspecten zijn niet concreet uitgewerkt, en dus ook moeilijk toetsbaar. Dit kan mede het resultaat zijn van het abstracte karakter van de studies.

De beoordelingscriteria zijn echter beperkt en de beoordelingen zijn niet altijd te volgen. Een voorbeeld: de Merwedelijn wordt positief beoordeeld op verblijfskwaliteit vanwege de ruimtewinst voor groen maar een diepgaande analyse van leefbaarheidseffecten van de openbare ruimte (zoals voor sociale veiligheid) ontbreekt.

De Commissie heeft begrip voor de dilemma's in deze fase van het project maar wijst op het belang van de ruimtelijke kwaliteit als een potentieel doorslaggevend criterium.

De hoofdlijnen van de Omgevingsvisie Utrecht, vooral de hoofddoelen "vitale steden en dorpen" en "duurzaam, gezond en veilig bereikbaar" bieden aanknopingspunten voor een bredere beoordeling.

De Commissie adviseert daarom om de tracés goed te analyseren. Onderzoek per tracé een aantal cruciale plekken waar voor bewoners, ondernemers en gebruikers van de openbare ruimte grote veranderingen te verwachten zijn. Werk deze op hoofdlijnen fysiek uit. Veelal kan dit met principe-profielen (doorsnedes), maar soms is wellicht een schetsmatige 3D modellering nodig, bijvoorbeeld bij het Centraal Station. Op deze wijze worden de verschillen tussen varianten en bouwstenen tastbaarder en toetsbaar op een manier die beter communiceert.

2.5.5 Natuur

Stikstofeffecten op Natura 2000-gebieden

In de omgeving van het plangebied zijn meerdere (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden gelegen, de dichtstbijzijnde zijn Uiterwaarden Lek, Oostelijke Vechtplassen en Zouweboezem.

Het concept-MER geeft aan dat mogelijk effecten kunnen ontstaan als gevolg van stikstofemissies in de aanlegfase en het gebruik. Er zijn verkennende stikstofberekeningen uitgevoerd voor de gebruiksfase waarbij met het verkeersmodel de verschillen in verkeersstromen in beeld zijn gebracht. Het alternatief D heeft de grootste depositietoename (0,12 mol N/ha/jr), de overige alternatieven hebben een depositietoename tussen 0,04-0,06 mol N/ha/jr.

¹⁴ Kijk bijvoorbeeld naar de thema's die aan bod komen in Utrechtse Nota Volksgezondheid.

De Commissie heeft hierbij de volgende opmerkingen:

- **Verkeersaantrekkende werking niet inzichtelijk.** Onduidelijk is of de berekeningen een correct beeld geven van de effecten, omdat geen inzicht is gegeven in de verkeersaantrekkende werking van het programma.
- **Aanlegfase niet doorberekend.** Voor de aanlegfase is alleen een kwalitatieve beoordeling uitgevoerd op basis van materiaal inzet en draaiuren per alternatief en de verkeershinder. De doorrekening naar depositie is niet uitgevoerd en alleen kwalitatief beoordeeld. Door te kiezen voor een kwalitatieve beoordeling op grond van het aantal draaiuren in plaats van het uitvoeren van stikstofberekeningen is het uiteindelijke depositie-effect op de Natura 2000-gebieden niet inzichtelijk gemaakt.¹⁵
- **Mitigerende maatregelen niet uitgewerkt.** Het concept-MER geeft onvoldoende inzicht in hoe kan worden omgegaan met de tijdelijke stikstofdepositietoename in de aanlegfase en de permanente stikstofdepositietoename in de gebruiksfase. De mogelijkheden om maatregelen te nemen die stikstofemissies zoveel mogelijk aan de bron beperken, zijn in het MER niet voldoende onderzocht. Een MER bij een voorkeursbeslissing hoeft geen volledig inzicht te geven in de invulling van maatregelen om emissies en deposities te voorkomen. Enig inzicht in de haalbaarheid en effectiviteit is echter wel nodig om (1) de beschikbare maatregelen in beeld te krijgen, zodat die kunnen meewegen bij de besluitvorming, en (2) een inschatting te kunnen doen van de haalbaarheid van het plan en de alternatieven in de (nog volgende) projectfase.

Op basis van de opgenomen informatie in het concept-MER kan geen goede afweging worden gemaakt voor het voorkeursalternatief omdat de effecten niet goed in beeld zijn.

Risico's uitvoerbaarheid

Daarnaast beschrijft het MER vanwege de stikstofeffecten van het plan nu geen alternatief waarvan zeker is dat het uitvoerbaar is binnen de kaders van de Natura 2000-wetgeving. Dit is niet alleen omdat de effecten niet goed in beeld zijn (zie hiervoor), maar ook omdat er informatie ontbreekt waarmee de uitvoerbaarheid binnen de natuurwetgeving kan worden beoordeeld:

- In de voortoets ontbreekt een aantal stikstofeffecten. Als deze worden meegenomen, zijn significante gevolgen niet uit te sluiten en is een Passende beoordeling nodig.
- In het MER staat dat de mogelijkheden voor intern/extern salderen worden onderzocht. Het is niet duidelijk of gebruik gemaakt wordt van intern¹⁶/extern salderen, met welke bronnen de saldering plaats kan of zal vinden en of die maatregelen haalbaar zijn in het licht van recente jurisprudentie over intern salderen. De Commissie wijst erop dat het vanwege die jurisprudentie niet zeker is of het plan in de (nog volgende) projectfase uitvoerbaar zal zijn.¹⁷ Zie hiervoor ook het lichtgrijze kader verderop voor een toelichting hierop.

¹⁵ De uiteindelijke emissie hangt niet alleen af van het aantal draaiuren, maar ook van de gebruikte apparatuur. Deze kan per alternatief verschillen.

¹⁶ Het verkeersmodel kan ook onbedoeld 'intern salderen' bevatten.

¹⁷ Op grond van de huidige jurisprudentie is nog niet duidelijk of ook voor intern salderen in het 'planspoor' een Passende beoordeling vereist is.

De Commissie adviseert in het definitieve MER de effecten als gevolg van stikstofdepositie beter in beeld te brengen:

- Breng voorafgaande aan het nemen van de voorkeursbeslissing de stikstofeffecten van de aanlegfase in beeld.
- Ga daarnaast na of de berekening voor de gebruiksfase de correcte situatie weergeeft. Breng daarvoor de verkeersaantrekkende werking van de OV-maatregelen in beeld.
- Onderzoek de mogelijkheden om de emissies zoveel mogelijk aan de bron te beperken.
- Geef een inschatting van de uitvoerbaarheid van het plan en de alternatieven in de projectfase.
- Indien aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet kan worden uitgesloten, is het uiteindelijke project alleen uitvoerbaar als een ADC-toets succesvol wordt doorlopen. In de ADC-toets moet als eerste stap worden aangetoond dat alternatieven met minder schade voor natuurwaarden ontbreken en waarmee de projectdoelstelling kan worden behaald. Juist het in beeld brengen van de stikstofeffecten van de alternatieven en de uitvoerbaarheid is hierdoor in dit stadium van groot belang.

Uitvoerbaarheid alternatieven met salderen

Het concept-MER gaat voor het beperken van de stikstofdepositie mogelijk uit van intern salderen. Op dit moment is er veel onduidelijkheid over de uitvoerbaarheid van deze mitigerende maatregel in het Natura 2000-projectspoor (dus in de fase die na de voorkeursbeslissing volgt). Voor de beoordeling van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten en projectbesluiten zijn er bijvoorbeeld nog geen beleidsregels van de relevante bevoegde gezagen over interne saldering. Daarnaast gelden andere vereisten op grond van jurisprudentie¹⁸. Het MER geeft geen inzicht in deze vereisten, omdat de genoemde jurisprudentie van ná afronding van het MER is. Verder heeft provincie Utrecht bekendgemaakt momenteel geen omgevingsvergunningen te verlenen voor Natura 2000-activiteiten, ook niet als het gaat om extern salderen.¹⁹

Door deze situatie ontbreekt nu in het concept-MER een alternatief waarvan zeker is dat het in de vervolgfase uitvoerbaar is binnen de kaders van de Natura 2000-wetgeving. De Commissie adviseert het bevoegd gezag en de initiatiefnemer om samen een adequate oplossing te vinden. Het aanvullen van het MER met een uitvoerbaar alternatief is essentieel voordat de voorkeursbeslissing wordt genomen.

Bomen en struiken (houtopstanden)

Houtopstanden zijn onderverdeeld in verschillende aspecten. In de effectnotitie natuur worden de effecten op houtopstanden globaal beschouwd. Het is op basis van de ingevoegde kaarten moeilijk te herleiden hoe groot het effecten van de verschillende alternatieven is. Denk hierbij aan de effecten in areaalverlies of het aantal te kappen bomen. Nu scoren alle alternatieven zeer negatief terwijl hier mogelijk wel onderscheid in is. Voor bomen kunnen bij een open ontgraving sneller effecten ontstaan op de wortels van nabije bomen (lanen/boschages) dan bij een gestuurde boring die vaak dieper ligt en buiten bereik van de wortels.

¹⁸ (1) De verwachte voordelen van de mitigerende maatregel moeten vaststaan bij de Passende beoordeling, (2) een dubbele inzet van de referentiesituatie moet voorkomen worden en (3) salderen mag alleen als de maatregel niet ook nodig is om Natura 2000-gebieden te behouden, herstellen, uit te breiden of verbeteren.

¹⁹ Zie: [Memorandum](#).

Pas voorafgaande aan het nemen van de voorkeursbeslissing voor een betere leesbaarheid de scoringsmethodiek aan en ga alleen in op houtopstanden (struiken en bomen). Zoom in op gebieden waar de werkzaamheden belangrijke natuur/groengebieden raakt.

Onderzoek ook de mogelijkheden om op deze specifieke locaties de effecten te mitigeren. Kwantificeer voor houtopstanden de effecten in oppervlakte of aantal bomen zodat duidelijk wordt welk alternatief gunstiger is.

Soorten/biodiversiteit

In de effectnotitie is veel informatie opgenomen over de mogelijk aanwezige soorten ter plaatse van het werkterrein en de directe omgeving. Het MER kijkt niet alleen naar de soorten waarvoor een vergunningplicht geldt maar ook naar overige bijzondere (rode lijst) soorten, doelsoorten, icoonsoorten. De Commissie waardeert de hoeveelheid aan informatie die is opgenomen.

Verbeter voorafgaande aan de voorkeursbeslissing de toegankelijkheid van deze informatie in het definitieve MER door:

- Te zorgen voor consistentie tussen de tekst en de beoordelingstabellen.
- De beoordelingscriteria expliciet te maken en eventuele verschillen te verduidelijken.
- Een eenduidige structuur in terminologie en beoordelingschaal te hanteren.
- De argumentatie per alternatief te verduidelijken.

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. 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:

Ruwan Aluvihare BA. MDip LA

Irma Dekker MSc

dr. ir. Marieke Dijkema

drs. Tjeerd Gorter (secretaris)

prof.dr. Henk Meurs

ir. Bert Sman

drs. Liesbeth van Tongeren (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Voorkeursbeslissing

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. De verwachting is dat de voorkeursbeslissing kaders zal stellen voor het project 'Tramrails, boven- en ondergrondse spoorwegen, zweefspoor en gelijksoortige bijzondere constructies', categorie J3, van bijlage V bij het Omgevingsbesluit.

Bevoegd gezag besluit

Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Initiatiefnemer besluit

Rijk, provincie Utrecht, gemeenten Utrecht en Nieuwegein.

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 [3716](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760

3511 MK Utrecht

t 030-2347666

e info@commissiemer.nl

w commissiemer.nl

