



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Interim-structuurvisie Eindhoven

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport**

15 september 2009 / rapportnummer 2290-51





## 1. OORDEEL OVER HET MER

De gemeente Eindhoven wil dit najaar de Interim Structuurvisie 2009 vaststellen. Deze interimstructuurvisie is een integratie van eerder door de gemeenteraad vastgestelde beleidskaders en moet de basis vormen voor de inzet van het nieuwe Wro-instrumentarium. Nieuwe ontwikkelingen worden pas vastgelegd in de in 2011 op te stellen definitieve Structuurvisie. Aangezien de Interim Structuurvisie uitspraken doet over mogelijk m.e.r. (beoordelings)-plichtige projecten, is ten behoeve van de besluitvorming een plan-MER opgesteld. In dit advies geeft de Commissie haar oordeel over de kwaliteit van dit plan-MER.<sup>1</sup>

De Interimstructuurvisie 2009 is consoliderend in die zin dat het een beschrijving geeft van reeds door de gemeenteraad vastgestelde ontwikkelingen; er worden geen nieuwe keuzen in gemaakt. Onderzoek naar alternatieve opties voor te maken keuzen is derhalve niet aan de orde. Dit betekent dat de meerwaarde van het plan-MER slechts beperkt kan zijn.

De Commissie heeft in haar beoordeling de volgende vragen centraal gesteld:

1. Geeft het MER een goede inschatting van de milieusituatie ('milieufoto') in 2015 bij realisatie van het reeds voorgenomen beleid?
2. Kunnen daarmee uit dit plan-MER de juiste opgaven afgeleid worden voor de in 2011 op te stellen definitieve structuurvisie?

Het plan-MER concludeert op basis van een kwalitatieve beoordeling dat door het voorgenomen ambitieuze beleid van de gemeente de milieusituatie in 2015 in de verschillende deelgebieden verbetert op vrijwel alle milieuaspecten.

Op enkele punten is naar de mening van de Commissie deze kwalitatieve beoordeling in het plan-MER nog onvoldoende onderbouwd.

- Het gekozen aggregatieniveau voor de effectbeschrijving, namelijk de vier deelgebieden, leent zich er nauwelijks voor om de milieuknelpunten concreet zichtbaar te maken. Kaartbeelden voor de milieusituatie 2015, vergelijkbaar met de kaartbeelden in het plan-MER voor de huidige milieusituatie, hadden deze duidelijkheid kunnen geven.
- De realisatie van het ambitieuze HOV-netwerk leidt volgens het plan-MER in 2015 tot een afname van de groei van het aantal verkeersbewegingen van 20 naar 5%. Samen met andere maatregelen wordt in het totaal een afname van 30% in het aantal verkeersbewegingen voorzien. Deze afname leidt volgens het MER tot een duidelijke verbetering van de luchtkwaliteit en geluidbelasting. De onzekerheden in deze zeer optimistische verwachting zijn dermate groot dat via een gevoeligheidsanalyse in het plan-MER nagegaan had moeten worden of en zo ja welke aanvullende maatregelen eventueel getroffen moeten c.q. kunnen worden bij tegenvallende resultaten.
- Volgens het plan-MER verbetert de externe veiligheidssituatie in 2015 door met name de realisatie van het basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Ook hierbij is sprake van grote onzekerheden die vragen om een gevoeligheidsanalyse in het plan-MER. Met een dergelijke gevoeligheidsanalyse wordt duidelijk of een minder gunstige ontwikkeling dan prognosticeerd, ruimtelijke consequenties heeft.

De Commissie adviseert om ter onderbouwing van de definitieve Structuurvisie bovenstaande gevoeligheidsanalyses alsnog te geven en daarbij expliciet

---

<sup>1</sup> Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) onder *adviezen*.

onderscheid te maken tussen maatregelen waar de gemeente een eigen verantwoordelijkheid draagt en maatregelen die door andere partijen genomen moeten worden.

Daarnaast adviseert zij om in de definitieve structuurvisie aandacht te besteden aan:

- de groenstructuur van het gebied (m.n. in het noordwesten);
- de (grond)waterhuishouding, mede in relatie tot bodemverontreinigingen en grondwaterbeschermingsgebieden
- gezondheidseffecten van nieuwe activiteiten, ook beneden de wettelijke normen;

## **2. TOELICHTING**

### **2.1 Algemeen**

Het plan-MER beschrijft de milieueffecten van het vastgestelde beleid op deelgebiedniveau en concludeert op basis van een kwalitatieve beoordeling dat de milieusituatie in deze deelgebieden op vrijwel alle milieuaspecten verbetert.

#### *Aggregatieniveau effectbeschrijving*

Het plan-MER bevat in bijlage IV een deels kwantitatief uitgewerkte set van beoordelingscriteria op basis waarvan de effecten in de deelgebieden gescoord zijn in een range van 'slecht' naar 'goed'.<sup>2</sup> Het gekozen aggregatieniveau voor de effectbeschrijving, namelijk de vier deelgebieden (centrum, west, noord en zuid-oost), leent zich echter nauwelijks om milieuknelpunten concreet zichtbaar te maken. Kaartbeelden voor de milieusituatie 2015, vergelijkbaar met de kaartbeelden in het plan-MER voor de huidige milieusituatie, hadden milieuknelpunten beter zichtbaar gemaakt.

- De Commissie adviseert om voor de definitieve structuurvisie de milieueffecten te presenteren aan de hand van kaartbeelden met daarop de geprognosticeerde milieusituatie.

#### *Kwalitatieve effectbeoordeling*

Een planMER voor een structuurvisie leent zich in principe voor een beargumenteerd 'expert judgement', waar mogelijk gebaseerd op kwantitatieve basisinformatie die overzichtelijk wordt gepresenteerd.

Uitgaande van het ambitieuze beleidsprogramma van de gemeente Eindhoven zijn de positieve effecten, zoals in het planMER beschreven, weliswaar niet onmogelijk, maar deze kennen wel een grote onzekerheid. Het planMER geeft daarmee het beeld van een 'best case' situatie. Het benoemen van onzekerheden in het MER is in deze situatie essentieel om een goed beeld te kunnen geven van de noodzaak om een schaduwprogramma te ontwikkelen in het geval dat ontwikkelingen minder snel of anders verlopen dan geambieerd. In dit planMER zijn dergelijke gevoeligheidsanalyses, zoals in navolgende paragrafen toegelicht, niet uitgevoerd.

---

<sup>2</sup> De effectbeoordeling in de hoofdtekst van het planMER spoort op 'bodem' check niet met de beoordeling in de samenvatting en de Interim-Structuurvisie .

## 2.2 Verkeer en afgeleide effecten

### 2.2.1 Verkeer

In het plan-MER wordt de verwachting beschreven dat met de realisatie van het zeer ambitieuze HOV-programma en het fietsplan het aantal verkeersbewegingen de komende 10 jaar substantieel zal afnemen.

In de HOV-strategie wordt het streven van 30% reductie van verkeersintensiteit binnen de Ring genoemd. Het beleid gaat ervan uit dat aanvullend op de HOV-strategie zodanige maatregelen worden getroffen, waaronder de uitvoering van het fietsplan, dat deze afname van verkeer binnen de Ring kan worden gerealiseerd. Over de verwachte reductie zijn echter weinig feitelijke cijfers te vinden. In een sterk op autovervoer gerichte stad als Eindhoven en uitgaande van een constante groei met ongeveer 20% van de verkeersintensiteit in de periode tot 2020, mede door de nieuwe bouwprojecten, betekent een afname van 30% (vracht)autoverkeer een echte trendbreuk.

Het planMER (pag 11) en de HOV-strategie geven ook aan dat door realisatie van het HOV de groei van het aantal autoritten naar de binnenstad wordt teruggebracht van 20% naar 5%. Er blijft daarmee sprake van een groei van het aantal verkeersbewegingen. Deze cijfers liggen nog ver van de in het MER opgenomen afname van 30%.

Op basis van de optimistische inschatting van de verkeerseffecten leidt, volgens het plan-MER, de verwachte reductie van verkeersintensiteit in alle deelgebieden (centrum, west, noord en zuid-oost) tot een verbetering van de verkeerssituatie.

Het aggregatieniveau van het gehele deelgebied zegt echter weinig over de feitelijke effecten van het voorgenomen beleid. Doordat resultaten van modelanalyses in de vorm van een netwerkkaart met I/C (intensiteit/capaciteit verhoudingen) voor de huidige situatie en die in 2020 ontbreken, is de conclusie over de verbetering van de verkeerssituatie niet verifieerbaar.

De Commissie mist derhalve meer feitelijke informatie over de verkeersontwikkeling onder invloed van het voorgenomen beleid en zij mist een gevoeligheidsanalyse gericht op de situatie waarbij de HOV plannen later of slechts gedeeltelijk gerealiseerd gaan worden. Met een dergelijke gevoeligheidsanalyse had ook duidelijk gemaakt kunnen worden of in het definitieve structuurvisie rekening gehouden moet worden met reservemaatregelen om de bestaande knelpunten te verbeteren c.q. weg te nemen.

- De Commissie adviseert om voor het definitieve Structuurvisie:
  - een meer preciezer inzicht te geven in de verkeerseffecten van het voorgenomen beleid,
  - een gevoeligheidsanalyse uit te voeren naar het later of niet volledig realiseren van de HOV plannen, om zo nodig hierop het ruimtelijke programma en te treffen mitigerende maatregelen aan te kunnen passen.

### 2.2.2 Geluid en luchtkwaliteit

#### *Geluid*

Een van de van verkeer afgeleide effecten is de geluidbelasting. De onzekerheden in de verkeersprognose werken direct door in de effectbeschrijving voor geluid. Echter gegeven de op dit moment al hoge geluidbelasting op een groot aantal wegen zal de verwachte verbetering van de geluidbelasting relatief beperkt zijn of door (plaatselijke) groei van de verkeersintensiteit bij nieuwe ontwikkelingen juist ontbreken. De Commissie acht de conclusie van het

plan-MER dan ook plausibel dat er geen duidelijke verbetering van de situatie optreedt.

#### *Luchtkwaliteit*

Het plan-MER geeft aan dat met het voorgenomen beleid de luchtkwaliteit verbetert van 'slecht' (deelgebieden centrum en noord) en 'matig' (deelgebieden west en zuid-oost) naar 'voldoende' in alle deelgebieden. Deze conclusie wordt getrokken op basis van de berekeningen met de saneringstool van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht (NSL).

De verbetering in de luchtkwaliteit wordt in belangrijke mate bepaald door de afname van het aantal verkeersbewegingen. De hierboven aangegeven onzekerheid in de afname van verkeersbewegingen werkt dus door in het effect op luchtkwaliteit. Op verzoek van de Commissie heeft de gemeente Eindhoven nadere informatie gegeven op de berekeningen met de saneringstool.

De gemeente Eindhoven volgt terecht de systematiek van nationale wetgeving, de invoering van het NSL en bijbehorend saneringstool. Hierin zijn de IBM-projecten uit Eindhoven opgenomen en de voorgenomen maatregelen. Dit leidt ertoe dat de bestaande knelpunten met overschrijding van plandrempels of grenswaarden binnen de gemeente verdwijnen. Zo is in het saneringstool voor bepaalde wegvakken uitgegaan van reductie van intensiteit met 15% of een reductie van de stagnatie met 100% en is uitgegaan van de uitvoering van overkoepelende (gemeentelijke) maatregelen zoals het instellen van een milieuzone en het inzetten van een schoon gemeentelijk wagenpark.

Gezien de eerder aangegeven onzekerheden bij de verkeersprognoses vindt de Commissie dat ook hier een gevoeligheidsanalyse op zijn plaats is. Ondanks het NSL en de resultaten van het saneringstool, kan de luchtkwaliteit onvoldoende verbeteren of zelfs plaatselijk verslechteren als de reductie van de verkeersintensiteiten tegenvalt of andere maatregelen een kleiner effect hebben.

- De Commissie adviseert om voor het definitieve Structuurvisie na te gaan welk reservepakket aan maatregelen op lokaal niveau ingezet kan worden in het geval de luchtkwaliteit minder snel verbetert dan verwacht.

## 2.3 Externe veiligheid

Het plan-MER relateert de effectbeschrijving voor externe veiligheid vooral aan de aanwezigheid van de risicovolle inrichtingen, waaronder LPG tankstations. Voor alle deelgebieden wordt een verbetering ingeschat van 'matig' naar 'voldoende'. Doordat de gemeente een eigen verantwoordelijkheid op dit terrein heeft, is een dergelijke verbetering plausibel.

Voor de externe veiligheidssituatie in de centrumgebieden van Eindhoven is het vervoer van gevaarlijke stoffen over de spoorlijn (Brabantlijn) echter het meest bepalend. Er zijn in de huidige situatie in Eindhoven zowel problemen met de waarden ten aanzien van het plaatsgebonden (PR) en Groepsrisico (GR). In het plan-MER wordt dit onderkend. Voor de toekomst wordt een aanzienlijke verbetering verwacht door, in de eerste plaats, verschuiving van vervoer van gevaarlijke stoffen naar de Betuwelijn. Voorts gaat de gemeente over op de instelling van het zogenoemde "basisnet vervoer gevaarlijke stoffen" met vervoer- of risicoplafonds en anticipeert daarmee op toekomstig nationaal beleid. De concepten voor het basisnet duiden op een substantiële verlaging van gevaarlijke transporten door Eindhoven, omdat er een beleidsinstrumentarium aan wordt gekoppeld dat de mogelijkheid biedt om het aantal transporten te beperken.

In de huidige situatie, zonder basisnet-beleid, is echter de beperking van transporten niet of moeilijk af te dwingen, zeker voor internationaal transport. In Eindhoven kan dit een bepalende factor zijn i.v.m. het vrije transitverkeer. Uit marktprognoses van de groei Vervoer Gevaarlijke Stoffen (VGS) (2007) blijkt dat er in de afgelopen jaren sprake was van een veel snellere groei dan enkele jaren daarvoor geprognosticeerd, namelijk meer dan verdubbeling van aantal ketelwagens in 2020 t.o.v. de prognose uit 2003. De Brabantroute blijft in de autonome ontwikkeling een belangrijke vervoersas. Ook als de Betuwe-lijn volledig in gebruik genomen is, is de raming dat er zonder interventies/beleid minimaal 11.000 wagons lpg over Eindhoven vervoerd worden. Daarnaast is ook vervoer van andere gevaarlijke stoffen door Eindhoven mogelijk. Het GR blijft, bij dit ontwikkelingsscenario, een knelpunt, zeker in het licht van de voorgenomen centrumprojecten nabij het spoor.

De gemeentelijke verwachtingen ten aanzien van de verbetering van de externe veiligheid langs het spoor zijn kwetsbaar als op landelijk niveau niet (snel) tot de instelling van het basisnet wordt overgegaan of als de afdwingbaarheid van plafonds tegenvalt. Dit vraagt om een gevoeligheidsanalyse van het effect van de vervoersplafonds op het plaatsgebonden (PR) en Groepsrisico (GR). Deze ontbreekt in dit plan-MER.

- De Commissie adviseert om voor het definitieve Structuurvisie:
  - met een kwantitatieve analyse na te gaan in hoeverre de introductie van het basisnet en vervoerplafonds daadwerkelijk leidt tot verlaging van externe veiligheidsrisico's;
  - en eventuele ruimtelijke consequenties toe te lichten.

## 2.4 Landschap, groen en water

Het plan-MER geeft aan dat in deelgebied 'west' de LCA waarden (landschap/cultuurhistorie/archeologie) verbetert van voldoende naar goed. Voor 'natuur en groen' blijft de score gelijk =(matig).

De verbetering van de LCA waarden in deelgebied 'west' wordt beargumenteerd als zijnde het gevolg van de realisatie van met name een groen-rode structuur in de Brainport Innovation Campus. De Commissie acht een dergelijke waardering voor LCA waarden plausibel op basis van de uitwerking van de plannen zoals die gegeven wordt in de Ontwikkelingsvisie Landelijk Striip waarin behoud en ontwikkeling van de landschappelijke waarden centraal staat.

Op basis van een mogelijke verstoring van de GHS/EHS blijft het deelgebied 'west' matig scoren.

Het toekomstig ecologisch functioneren van dit gebied hangt sterk af van de wijze waarop

- in de groen-blauwe structuur ecologische verbindingen gerealiseerd worden met omringende gebieden,
- de invulling van de "groene dooradering op micro-niveau" van het BIC-gebied zelf.

Het plan-MER geeft echter geen informatie over de functie die het gebied in het ecologisch netwerk voor de verschillende soorten en habitats moet gaan vervullen. Daarmee is het voor de Commissie niet te beoordelen of met een uitgekende inrichting de bestaande waarden gehandhaafd blijven.

Op basis van de LCA waarden en de natuurwaarden zou in het zuidelijk deel van het BIC gebied een meer kantoorachtige ontwikkeling passend zijn; in het noordelijke deel is de gevoeligheid minder, waardoor een meer logistieke ontwikkeling mogelijk is. Dit staat echter op gespannen voet met de geplande gefaseerde ontwikkeling, waarbij eerst het zuidelijke deel en vervolgens het

noordelijke deel aan snee komt. Een expliciete afweging tussen de mogelijkheden van fasering en de wens vanuit de LCA-waarden tot een striktere segmentering verdient nog aandacht.

- De Commissie adviseert om ten behoeve van het definitieve Structuurvisie:
  - inzicht te geven in de ecologische functie die het gebied rondom het BIC moet gaan vervullen en daarop de inrichting van het BIC mede te bepalen;
  - informatie te geven over vraag of en zo ja hoe, in een gefaseerde ontwikkeling van het gebied segmentering van de activiteiten naar het noordelijke en zuidelijke deel wenselijk c.q. mogelijk.

Het plan-MER geeft voor alle vier de deelgebieden aan dat de waterhuishouding in 2015 verbetert. Deze verbetering is het gevolg van

- een vergroting van de capaciteit voor waterberging en waterafvoer (centrum, noord en zuid-oost) en
- verschillende maatregelen om de waterkwaliteit te verbeteren.

Het plan-MER maakt niet duidelijk in hoeverre bij het bepalen van de effecten op de *waterkwaliteit* in de stad rekening is gehouden met de effecten van klimaatverandering. Uit mondelinge toelichting door de gemeente is gebleken dat op dit moment gewerkt wordt aan het ontwikkelen van een visie op het klimaatbestendig maken van de gemeente.

Maatregelen ten behoeve van de verbetering van de *waterkwaliteit* zijn in het MER kwalitatief en summier beschreven; daardoor is de effectiviteit en daarmee de validiteit van de positieve score niet na te gaan.

- De Commissie adviseert om ten behoeve van het definitieve Structuurvisie:
  - de verandering in de waterkwaliteit meer kwantitatief te beschrijven;
  - inzicht te geven in de mogelijke gevolgen van klimaatverandering en de daarop te treffen mogelijke maatregelen.

## 2.5

### Gezondheid

Het plan-MER besteedt geen expliciete aandacht aan de effecten van de verschillende voornemens op de gezondheid. Zo is met de saneringstool bepaald of voldaan kan worden aan de wettelijke luchtkwaliteitseisen en ook bij geluid is primair gekeken naar het voldoen aan de norm.

Daardoor ontbreekt inzicht in de mogelijke gezondheidswinst die beneden wettelijke normen gehaald wordt en ontbreekt inzicht in cumulatie van de verschillende gezondheidsbepalende effecten (m.n. geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid). Of er bepaalde 'hot spots' zijn waar als gevolg van cumulatie eventueel extra maatregelen getroffen zouden moeten/kunnen worden, is dus niet duidelijk.

- De Commissie adviseert om voor het definitieve Structuurvisie een analyse uit te voeren naar cumulatie van gezondheidsbepalende effecten zodat deze medebepalend kunnen zijn voor ruimtelijke keuzen en te treffen maatregelen.



## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing besluit-MER**

**Initiatiefnemer:** College van burgemeester en wethouders van gemeente Eindhoven

**Bevoegd gezag:** Gemeenteraad van Eindhoven

**Besluit:** vaststellen van de Interim Structuurvisie Eindhoven

**Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994:** plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C11.2, D11.1 en D11.2

**Activiteit:** Vastleggen van de ruimtelijke opgave voor de gemeente Eindhoven tot het jaar 2015

### **Procedurele gegevens:**

kennisgeving PlanMER in “Groot Eindhoven” van: 8 juli 2009  
ter inzage legging PlanMER: 8 juli t/m 19 augustus 2009  
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 29 juni 2009  
toetsingsadvies uitgebracht: 15 september 2009

### **Samenstelling van de werkgroep:**

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

ir. T.B.J. Bremer  
prof.dr.ir. R.E.C.M. van der Heijden  
ir. V.J.H.M. Holder (secretaris)  
drs. R.J. van Kerkhoff  
drs. B. Korf  
dr. D.K.J. Tommel (voorzitter)

### **Werkwijze Commissie bij toetsing:**

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in de besluitvorming. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.10 van de Wet milieubeheer en de vastgestelde richtlijnen voor het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake, als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, alvorens het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advisering:

- HOV-strategie Eindhoven
- Ontwikkelingsplan Landelijk Strijp
- Visie Externe Veiligheid
- Gemeentelijk Rioleringsplan

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.



## Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Interim-structuurvisie Eindhoven

De gemeente Eindhoven is voornemens in de Interim-Structuurvisie de ruimtelijke structuur van de gemeente Eindhoven tot 2015 vast te leggen. Voor de onderbouwing van deze Interim-structuurvisie is een planMER(milieueffectrapport) opgesteld. In dit advies geeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) haar beoordeling over de kwaliteit van het MER.

ISBN: 978-90-421-2836-1



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

w www.commissiemer.nl

