

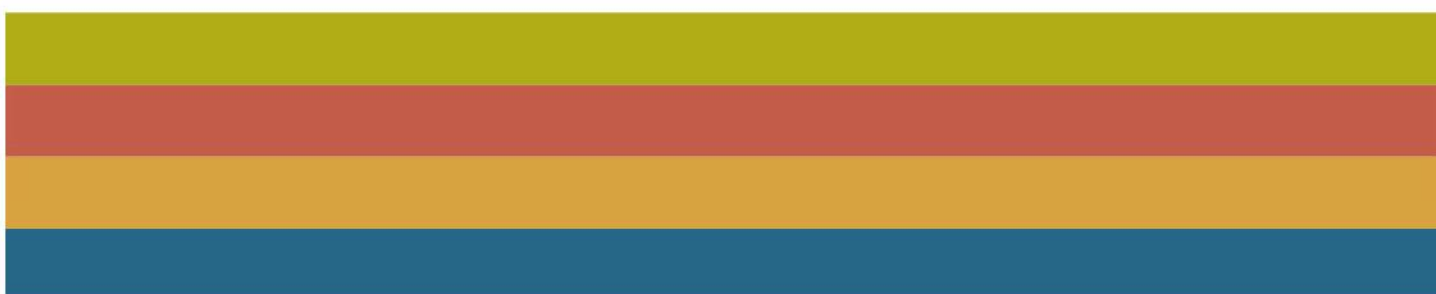


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Programma wonen en werken provincie Utrecht

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

21 september 2021 / projectnummer: 3530



1 Advies over het MER in het kort

De provincie Utrecht wil inspelen op de huidige en toekomstige behoefte aan woningen en bedrijfsruimte. Samen met gemeenten maakt zij daarover afspraken in het Programma Wonen en Werken Utrecht (het Programma). Dat proces vindt plaats in drie regio's: U16, Amersfoort en Foodvalley. Het totaalbeeld van de regionale afspraken komt in het provinciale Programma, wat een uitwerking is van de nieuwe Omgevingsvisie en Omgevingsverordening uit 2021. Het besluit betreft het zogenoemde 'realisatiedeel' van het Programma: in totaal 84.195 woningen tot en met 2039 en 54,2 hectare bedrijventerrein, verdeeld over de drie regio's. Dit realisatiedeel bestaat uit eerder vastgestelde, nog te realiseren woon- en werklocaties, binnenstedelijke locaties plus veertien nieuwe uitleglocaties. Voordat Gedeputeerde Staten van de provincie over het Programma besluiten, zijn de milieueffecten onderzocht in een milieueffectrapport (MER). In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat blijkt uit het MER?

Uit de Omgevingsvisie volgen de zeven hoofdambities van de provincie.¹ Voor het totale volume van woon- en werklocaties (realisatiedeel) concludeert het MER dat het halen van die ambities per regio onzeker is. De haalbaarheid is met name afhankelijk van de verdere uitwerking van de locaties in bestemmingsplannen en de verdere uitwerking van provinciale ambities op energie, mobiliteit, klimaat, natuur en landschap in andere beleidstrajecten. Het MER bevat dan ook geen integrale afweging van wonen en werken ten opzichte van die thema's, maar beveelt aan om die afweging bij de eerstvolgende actualisatie te maken. Voor dit totale volume is extra stikstofneerslag op natuurgebieden niet uit te sluiten volgens het MER. Het MER stelt wel dat dit realisatiedeel van het Programma met voldoende mitigerende maatregelen uitvoerbaar is.

De veertien nieuwe uitleglocaties bestaan uit vijf locaties voor wonen (in totaal 1.079 woningen) en negen locaties voor werken (in totaal 37 hectare). De meeste locaties hebben volgens het MER licht negatieve effecten op bereikbaarheid, landschap, beschikbare landbouwgrond, klimaatadaptatie en stikstofneerslag op beschermde natuurgebieden. Het MER doet aanbevelingen om deze effecten te beperken. Op energiebesparing en vitaliteit van de steden en dorpen treden volgens het MER positieve effecten op. De verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen om milieueffecten te beperken ligt volgens het MER bij gemeenten.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER is goed leesbaar en geeft een overzicht van gemeentelijke bestaande en nieuwe plannen voor wonen en werken. Het geeft in de regio- en gebiedsanalyses tips die in de ogen van de Commissie zeer belangrijk zijn voor het beperken van milieuaspecten in vervolgsluiten. **Toch signaleert de Commissie dat op een aantal punten essentiële informatie ontbreekt voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het Programma. Het gaat om de volgende punten:**

- Het MER toetst voor het totale volume van woon- en werklocaties (het realisatiedeel) alleen de provinciale ambities. De **milieueffecten van het realisatiedeel** zijn niet in beeld gebracht, terwijl deze effecten op veel locaties aanzienlijk kunnen zijn. Het MER beschrijft dat over die locaties al eerder besloten is, maar benoemt niet in welke trajecten

¹ Stad en land gezond, Klimaatbestendig en waterrobuuste leefomgeving, Duurzame energie, Vitale steden en dorpen, Duurzaam, gezond en veilig bereikbaar, Levend landschap, erfgoed en cultuur, Toekomstbestendige natuur en landbouw.

en in hoeverre het milieubelang daarbij is meegewogen. Daardoor is onduidelijk welke milieugevolgen het realisatiedeel van het Programma heeft.

- Volgens het MER is onzeker of met het realisatiedeel van het Programma de ambities uit de Omgevingsvisie gerealiseerd kunnen worden. De Commissie onderkent dat de verantwoordelijkheid hiervoor niet alleen bij de provincie ligt, maar ook bij gemeenten. Vanwege dit doorschuiven ontbreekt echter inzicht in de gevolgen van het besluit dat voorgelegd wordt aan Gedeputeerde Staten, met als risico dat de provincie ook geen grip op die gevolgen heeft. De Commissie ziet mogelijkheden om dat anders te doen:
 - Het MER moet via een **integrale afweging** bekijken hoe de provinciale ambities, zoals voor groen, klimaatadaptie, energie en bereikbaarheid, te combineren zijn met gebruik van de ruimte voor woningen en bedrijventerreinen. Anders bestaat het risico dat vooral buiten de woon- en werklocaties gezocht gaat worden naar ruimte voor die andere ambities.
 - Vanwege de onzekerheid over het halen van ambities had het MER **alternatieven** moeten onderzoeken zodat deze mee kunnen wegen bij het besluit van Gedeputeerde Staten. Dit kunnen de verschillende (sturings)instrumenten van de provincie om de ambities te halen zijn, of locatiealternatieven. Ook een andere verhouding tussen binnenstedelijk en buitenstedelijk bouwen kan kansrijker zijn voor het halen van de zeven ambities uit de visie. Deze alternatievenvergelijkingen horen in het MER bij het Programma thuis, omdat dit het laatste moment is dat de provincie een keuze tussen locaties kan maken. Mogelijk zijn op gemeentelijk of ambtelijk niveau wel andere mogelijkheden overwogen, maar dat is in dit MER niet opgenomen.
 - De **positieve milieueffecten van maatregelen en de noodzaak voor het treffen daarvan** hadden **per locatie** in beeld gebracht moeten worden. Voor veel milieuaspecten, zoals gezondheid en landschap, zijn de maatregelen voor de drie regio's erg algemeen. Daardoor is onzeker in hoeverre per locatie milieueffecten beperkt moeten worden.
- In het MER ontbreekt een inschatting van het effect van mogelijke maatregelen om de **stikstofneerslag** in de gebruiksfase op beschermde natuurgebieden te beperken. Daardoor ontbreekt de vereiste zekerheid vanuit de Wet natuurbescherming dat beschermde natuur niet aangetast wordt. Dit is bovendien een punt van zorg omdat het MER niet duidelijk maakt of de stikstofeffecten al bij eerdere besluitvorming zijn meegenomen.
- Het MER geeft ook geen navolgbare onderbouwing van de (licht) **positieve verkeerseffecten** van de veertien nieuwe uitleglocaties en van maatregelen die deze positieve effecten kunnen realiseren.

De stikstofneerslag op beschermde natuurgebieden tijdens de bouwfase is overigens ook niet in beeld gebracht. Het MER beschrijft geen maatregelen om die effecten te beperken, zoals de inzet van elektrisch materieel. Het in beeld brengen van deze effecten en mitigerende maatregelen is een aandachtspunt voor de milieueffectrapporten bij bestemmingsplannen.

Aanleiding MER

Het Programma Wonen en Werken is een vervolg op de Omgevingsvisie en de Interim Omgevingsverordening van de provincie Utrecht. Omdat het Programma kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten – zoals stedelijke ontwikkeling en bedrijventerreinen – en een passende beoordeling nodig is op grond van de Wet natuurbescherming, wordt een plan-MER opgesteld. Het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht heeft de Commissie om advies gevraagd over het MER en stelt ook het uiteindelijke Programma vast.

Het Programma neemt een besluit over locaties die qua planontwikkeling zodanig concreet zijn, dat zij kunnen worden geprogrammeerd in een bepaald tijdvak. Dit 'realisatiedeel' van het Programma wordt bij volgende actualisaties aangevuld met locaties uit een zogenoemd 'pijplijndeel'. De aantallen woningen en hectaren bedrijventerrein op regioniveau van de pijplijn staan in het Programma. De beoogde locaties van de pijplijnlocaties zijn nog niet openbaar.

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 Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht – besluit over het Programma Wonen en Werken.

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 [3530](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak. Hier is ook het eerdere advies van de Commissie over de benodigde inhoud van het MER te vinden.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar algemene advies toe over het MER bij dit Programma. Hoofdstuk 3 gaat in op specifieke onderdelen van de regio- en gebiedsanalyses. In beide hoofdstukken staan adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen staan in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2 Algemene adviezen op systeemniveau

Voor een goed begrip van de nieuwe werkwijze om te komen tot nieuwe woon- en werklocaties, de rol van het MER in die werkwijze en het advies van de Commissie daarover, vat de volgende paragraaf kort de nieuwe werkwijze samen en wordt benoemd uit welke onderdelen het MER bestaat. Daarna volgen algemene adviezen over de invulling van het MER bij dit Programma. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk bevat een samenvattende conclusie met in een tekstkader de adviezen voor de op te stellen aanvulling.

Toelichting op de gehanteerde werkwijze en de opzet van het MER

De nieuwe Omgevingsvisie en Interim Omgevingsverordening van de provincie Utrecht zijn op 1 april 2021 in werking getreden. Deze spelen in op de aanstaande inwerkingtreding van de Omgevingswet (nu voorzien op 1 juli 2022). De visie bevat zeven hoofddambities² die voortkomen uit de Utrechtse kwaliteiten³ en drie nieuwe basisprincipes voor verstedelijking⁴.

² Stad en land gezond, Klimaatbestendig en waterrobuuste leefomgeving, Duurzame energie, Vitale steden en dorpen, Duurzaam, gezond en veilig bereikbaar, Levend landschap, erfgoed en cultuur, Toekomstbestendige natuur en landbouw.

³ 'De Utrechtse kwaliteiten zijn de kwaliteiten die belangrijk zijn voor de uitstraling en aantrekkelijkheid van de provincie Utrecht en voor het behoud van een duurzame en veilige leefomgeving. Het gaat om de groene kwaliteiten, zoals natuur, landschap en erfgoed, de blauwe kwaliteiten, zoals bodem, water en lucht, de rode kwaliteiten, zoals economische ontwikkeling, bereikbaarheid, energie en een vitaal bebouwd gebied en de sociale kwaliteiten zoals voorzieningen, sociale samenhang, cultureel aanbod en inclusiviteit.' Zie pagina 29 van het MER.

⁴ (1) Zo veel mogelijk binnenstedelijk/binnendorps (binnen het stedelijk gebied) nabij knooppunten, (2) daarnaast in overig stedelijk gebied en (3) eventuele nieuwe (grootschalige) uitleg koppelen aan hoogwaardig openbaar vervoer en aan (bestaande of nieuwe) knooppunten van de belangrijkste infrastructurele corridors. Zie pagina 37 van het MER.

De nieuwe werkwijze om tot nieuwe woon- en werklocaties te komen is in de nieuwe Omgevingsvisie en Omgevingsverordening vastgelegd, en is ook beschreven in het Kader voor de regionale programmering wonen en werken.⁵ De werkwijze is het regionaal en cyclisch programmeren en heeft geleid tot dit Programma. Drie regio's hebben woon- en werklocaties aangedragen die passen binnen de kaders van de verordening. De provincie beoordeelt het totaalbeeld en voorziet de diverse locaties van aanbevelingen. Vervolgens wordt een pakket aan locaties in dit provinciale Programma vastgesteld, waarna de fase van uitwerking en toestemming via het gemeentelijke bestemmingsplan aanbreekt.

In de nieuwe werkwijze is het MER gekoppeld aan het besluit van Gedeputeerde Staten over het realisatiedeel van het Programma. Dit Programma geeft in feite toestemming aan gemeenten om bestemmingsplannen uit te werken voor woon- en werklocaties binnen dat realisatiedeel. De omgevingsverordening bevat namelijk instructieregels dat woningbouw en nieuwe bedrijventerreinen alleen mogelijk zijn als de locaties daarvoor zijn opgenomen in dit Programma.

Het MER bij dit Programma bevat twee hoofdonderdelen:

1. Regioanalyses van het totale volume, waarin het MER de impact op provinciale ambities per regio in beeld brengt. Dit realisatiedeel, waar het Programma over besluit, bevat in totaal 84.195 woningen tot en met 2039⁶ en 54,2 hectare bedrijventerrein⁷.
2. Gebiedsanalyses van vijf nieuwe locaties voor wonen (in totaal 1079 woningen) en negen nieuwe locaties voor werken (in totaal 37 hectare), waarin het MER de impact op provinciale ambities én milieueffecten per locatie in beeld brengt.

Milieueffecten realisatiedeel

Dit MER onderzoekt alleen de milieueffecten van de veertien nieuwe woon- en werklocaties. Van het totale realisatiedeel is slechts het halen van ambities in beeld gebracht, de milieueffecten ontbreken. Die keuze is alleen te rechtvaardigen als de locaties binnen het realisatiedeel behoren tot de referentiesituatie, en niet tot het voornemen. In haar eerdere advies over de inhoud van het MER is al benadrukt dat het MER inzichtelijk moet maken wat de verhouding is tussen harde plannen (met een onderscheid tussen reeds bestemd en alleen mogelijk volgens het huidige rijks- en provinciale beleid) en zachte plannen. Dan is duidelijk waar de referentiesituatie ophoudt en het voornemen begint.⁸

Het MER zegt over die locaties en de aantallen woningen nu alleen dat daarover al eerder besloten is. Toch benoemt het niet in welk traject daarover is besloten, in hoeverre het milieubelang daarin is meegewogen, in hoeverre de milieuinformatie nog actueel is en wat de status van besluitvorming over die locaties is.⁹ Doordat dit overzicht ontbreekt, is niet duidelijk voor welke locaties en aantallen binnen het realisatiedeel het MER de milieueffecten in beeld had moeten brengen.

Het beschrijven van de milieueffecten is ook van belang omdat het Programma besluiten over eerder vastgestelde locaties herbevestigt. Het MER onderzoekt hoe de al vastgestelde

⁵ Raadpleegbaar via [Kader voor regionale programmering wonen en werken.pdf \(provincie-utrecht.nl\)](#).

⁶ Zie pagina 8 van het Programma.

⁷ Zie pagina 15 van het Programma.

⁸ Zie paragraaf 4.1 van het [eerdere advies](#) van de Commissie over de inhoud van het MER.

⁹ Het MER stelt alleen dat het voor het realisatiedeel niet mogelijk was om een onderscheid te maken tussen de nieuwe woon- en werklocaties en de referentiesituatie (reeds vastgestelde, maar nog niet gerealiseerde locaties).

locaties, die nog niet zijn gerealiseerd, kunnen gaan sporen met de ambities uit de Omgevingsvisie. Die ambities zullen dus in de zachte maar ook in de harde plannen terugkeren, want beide maken onderdeel uit van het realisatiedeel.¹⁰ Feitelijk betreft dit een wijziging van eerder vastgestelde plannen. Ook daarom is het noodzakelijk dat de milieueffecten van dit voornemen integraal bepaald en gewogen worden.

Integrale afweging op provinciaal niveau

De uitwerking van de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en het Kader voor de regionale programmering wonen en werken vraagt een integrale afweging bij dit Programma met alle provinciale ambities. Die afweging moet inzicht geven in de mogelijkheden om ambities op de aangewezen woon- en werklocaties te combineren.¹¹ Volgens het MER is het echter niet mogelijk om deze afweging voor alle opgaven in de regio te maken, onder andere omdat een integrale afweging niet de functie van dit sectorale Programma zou zijn en omdat veel beleid nog uitgewerkt moet worden.¹²

Het ongemak van deze keuze is dat nu juist in de provinciale Omgevingsvisie een integrale afweging is doorgeschoven naar de programma's, zoals dit Programma.¹³ Het Programma legt de verantwoordelijkheid voor het combineren van opgaven echter weer bij gemeenten. Door dit doorschuiven van de verantwoordelijkheid bestaat het risico dat andere ambities dan het realiseren van woon- en werklocaties vooral buiten die locaties gerealiseerd moeten worden. Dat kan leiden tot het scheiden van functies, waarmee een indirect en onnodig groot ruimtebeslag (in de kernrandzones van gemeenten) is gemoeid. Het MER gaat niet in op dit risico, terwijl dat wel had moeten.

Het Kader voor de regionale programmering wonen en werken stelt bovendien andere ambities aan de orde, zoals groen, klimaatadaptie, energie en bereikbaarheid. Deze lijken in het Programma ondergeschikt aan het verdichten van woonkernen. Door deze spanning tussen zuinig omgaan met ruimte en het realiseren van de provinciale ambities te verkennen, had het MER moeten laten zien hoe het best ingespeeld kan worden op die provinciale ambities.

Inzicht in kansrijke alternatieven

In het MER ontbreekt een alternatievenvergelijking van verschillende plekken voor het realiseren van woon- en werklocaties.¹⁴ Ook missen alternatieven voor de gekozen verhouding tussen binnenstedelijke locaties en uitleglocaties. Daardoor ontbreekt een duidelijk en transparant inzicht in de geschiktheid van de woon- en werklocaties voor het nastreven van de provinciale ambities en het beschermen van de leefomgeving.

¹⁰ Zie pagina 90 van de omgevingsvisie.

¹¹ Dat adviseerde de Commissie al bij de Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Zie pagina 4-5 van het [dat advies](#).

¹² Zie pagina 127 van het MER.

¹³ Zie ook het [eerdere toetsingsadvies van de Commissie over het plan-MER bij de omgevingsvisie](#). Volgens de Commissie gaf dat MER nog weinig tot geen integrale oplossingsrichtingen voor het benutten van kansen en het oplossen van conflicten. Het MER beschreef met andere woorden geen integrale alternatieven voor te maken afwegingen in de omgevingsvisie. In plaats daarvan werd aangekondigd dat die afweging veelal plaats zou vinden in provinciale programma's en andere uitwerkingen van de visie.

¹⁴ Zie pagina 16 van het MER. Dat heeft volgens het MER diverse redenen. De provincie en de Utrechtse regio's hebben veel keuzes voor ontwikkellocaties al in andere beleidstrajecten gemaakt, bijvoorbeeld in regionale gebiedsuitwerkingen en in gemeentelijk beleid. De provincie heeft in de Omgevingsvisie, die op 1 april 2021 in werking is getreden, verder al aangegeven waar de verstedelijking kan plaatsvinden. De impact van het nieuwe beleid en programma is volgens het MER in het plan-MER bij die Omgevingsvisie onderzocht. Daarnaast werken de regio's diverse aparte ontwikkelstrategieën uit. Voor de regio U16 is dat bijvoorbeeld het "Ontwikkelperspectief Utrecht Nabij", waarin het om ruim 60.000 woningen tot 2030 gaat.

Als de provincie ervoor kiest om op provinciaal niveau te besluiten over woon- en werklocaties en om op dat moment de milieueffecten in beeld te brengen, dan kan dat niet zonder alsnog alternatieven te vergelijken op milieueffecten en haalbaarheid van ambities.¹⁵ Als dat niet kan op kwantiteit (omdat er geen andere locaties zijn), dan moet het MER dat beargumenteren. Dit speelt voor de veertien nieuwe uitleglocaties, maar ook voor het totale realisatiedeel van het Programma. Mogelijk zijn op gemeentelijk of ambtelijk niveau wel andere mogelijkheden overwogen, maar dat is in dit MER niet opgenomen.

Bovendien zijn alternatieven ook mogelijk op de wijze van sturing. Tot op zekere hoogte is begrijpelijk dat eerst de regio's locaties kiezen en dat daarna gemeenten verantwoordelijk zijn voor het uitwerken van locaties in bestemmingsplannen. Dit geldt ook voor het feit dat in andere trajecten nog belangrijke beleidskeuzes gemaakt moeten worden. Toch heeft de provincie binnen de huidige en toekomstige wet- en regelgeving diverse sturingsmogelijkheden, zoals de omgevingsverordening, samenwerkingsovereenkomsten, aanbestedingen en feitelijke maatregelen, om de ambities te bereiken. Gebruik van die instrumenten kan ruimtelijk worden gedifferentieerd. Het MER had deze mogelijkheden via alternatieven moeten verkennen. Daarmee had het een spiegel opgehouden voor de gekozen werkwijze: wordt het milieubelang voldoende geborgd? Hadden de milieugevolgen ook via andere vormen van sturing beperkt kunnen worden? Op welke manieren kunnen de ambities uit de Omgevingsvisie nog meer gerealiseerd worden?¹⁶ Zonder alternatieven ontbreekt inzicht in de (verschillende) mogelijkheden om provinciale ambities te realiseren. Het risico hiervan is dat de provincie ook geen grip op het halen van de eigen ambities heeft. Het programma is immers het laatste moment dat een keuze tussen locaties afgewogen kan worden.

Inzicht in maatregelen

Ondanks dat het MER wel maatregelen beschrijft om milieueffecten te beperken en provinciale ambities te verwezenlijken, relateert het MER die niet aan de specifieke kenmerken en milieugevolgen van de locaties in het realisatiedeel van het Programma. Hierdoor blijft onduidelijk welke maatregelen noodzakelijk zijn om adequaat in te spelen op de milieugevolgen. Het MER geeft nuttige tips per nieuwe woon- of werklocatie, maar concludeert dat de verantwoordelijkheid bij gemeenten ligt om ontwikkellocaties uit te werken binnen de kaders van het provinciaal omgevingsbeleid.¹⁷ Omdat het MER zo een voorschot neemt op een positieve uitwerking in bestemmingsplannen, zijn de effecten onderschat.

De tips voor verdere vormgeving van de gebiedsontwikkelingen in de regioanalyses zijn daarbij weinig locatiespecifiek. De Commissie constateert bijvoorbeeld dat de teksten voor UT6, Amersfoort en Food Valley voor gezondheid nagenoeg identiek zijn. De geopperde maatregelen voor landschap en cultuurhistorie zijn ook algemeen en vrijblijvend. Ze laten niet zien hoe het gat te dichten tussen de provinciale ambities en de potentiële landschappelijke effecten van de verstedelijkingsplannen. Dit inzicht had bijvoorbeeld aanleiding kunnen zijn om te variëren in spreiding van volumes over de regio's (zie de paragraaf hiervoor).

De borging van de maatregelen in verdere besluitvorming is bovendien onbekend, terwijl het MER juist inzicht had moeten geven in welke maatregelen noodzakelijk en welke 'nice-to-have' zijn. Zonder die analyse ontbreekt inzicht in de milieugevolgen van de locaties. Het risico hiervan is dat de provincie ook geen grip op het beperken van de milieugevolgen heeft.

¹⁵ Zie hierover ook paragraaf 4.2 van het [eerdere advies](#) van de Commissie.

¹⁶ Zie ook paragraaf 4.2 van het [eerdere advies](#) van de Commissie.

¹⁷ Zie pagina 125 van het MER.

Conclusie over de rol van m.e.r. in de nieuwe werkwijze

De Commissie vindt het een risicovolle combinatie dat het Programma wel beoogt te besluiten over een aanzienlijk aantal woningen en hectaren bedrijvigheid (84.195 woningen; 54,2 hectare bedrijvigheid), maar dat het MER de provincie geen inzicht geeft in de milieueffecten van het realisatiedeel, niet de mogelijkheden in beeld brengt om provinciale ambities op die locaties te behalen en niet de effectiviteit en noodzaak van maatregelen beschrijft om milieueffecten te beperken.

Om bij het besluit over Programma het belang van het milieu volwaardig mee te wegen is meer inzicht nodig:

- over wanneer over welke locaties in het realisatiedeel besloten is, in hoeverre de ambities van de Omgevingsvisie in die locaties doorwerken, in hoeverre het milieubelang in eerdere besluiten is meegewogen en in hoeverre de resultaten van die milieuafweging nog actueel zijn. Daarna moet per locatie geconcludeerd worden of die tot de referentiesituatie mag behoren. Als een locatie niet tot de referentiesituatie behoort, dan moeten de milieueffecten – inclusief zo nodig de effecten op Natura 2000-gebieden – daarvan in beeld gebracht worden;
- in de mate waarin de provinciale ambities, zoals voor groen, klimaatadaptie, energie en bereikbaarheid, te combineren zijn met zuinig gebruik van de ruimte en dus te integreren zijn in de aangewezen locaties voor wonen en werken;
- op welke mogelijke locaties en via welke vormen van sturing de aantallen woningen en hectaren bedrijventerrein het beste gerealiseerd kunnen worden om rekening te houden met de provinciale ambities (via alternatievenvergelijkingen);
- in de noodzaak en effectiviteit van locatiespecifieke mitigerende maatregelen.

De Commissie adviseert het MER voorafgaand aan de besluitvorming met deze informatie aan te vullen.

3 Specifieke adviezen over gebieds- en regioanalyses

Stikstofeffecten van de gebruiksfase nu uitwerken

In Utrecht liggen diverse Natura 2000-gebieden die overbelast zijn met stikstof. Het Programma leidt tot extra stikstofdepositie. Bij bestaande overbelasting kan een kleine toename leiden tot aantasting van natuurlijke kenmerken. De Passende beoordeling en natuurtoets hebben het karakter van een risico-inventarisatie, bij de gebieds- en bij de regioanalyses.¹⁸

Het MER bevat alleen voor de nieuwe uitleglocaties een stikstofberekening. Voor de overige locaties in het realisatiedeel maakt het MER niet inzichtelijk in hoeverre emissie en depositie van stikstof, net als andere effecten op Natura 2000-gebieden, bij eerdere besluitvorming al passend zijn beoordeeld (zie ook het vorige hoofdstuk).

De bij dit MER uitgevoerde passende beoordeling laat zien dat diverse nieuwe uitleglocaties in de gebruiksfase leiden tot een depositietoename op Natura 2000-gebieden door een

¹⁸ Overigens valt wel op dat de afzonderlijke Gebiedsanalyses niet altijd consistent zijn. Bijvoorbeeld: in de effectbeschrijving van paragraaf 9.1 (van Zwietenweg) wordt geconstateerd dat sprake is van een (zij het kleine) permanente depositietoename op (stikstofgevoelig) Natura 2000-gebied. In de 'beoordeling' verderop (paragraaf 9.5) staat dat negatieve effecten op Natura 2000 zijn uitgesloten. Deze bevindingen lijken onderling tegenstrijdig. Verder valt op dat het uitgangspunt 'gasloze woningen' (zie pagina 21 van de Passende beoordeling) ook terugkomt als mitigerende maatregel voor het stikstofeffect (zie pagina 25 van diezelfde Passende beoordeling). Ook dat is niet consistent.

toename van verkeer. Daarvan veroorzaken de woonlocatie Wijk bij Duurstede – de Geer III met 7,55 mol/ha/jaar en de werklocatie Rhenen–Remmerden met 3,05 mol/ha/jaar een aanzienlijke toename. De Passende beoordeling geeft via een stoplichtbenadering een globaal beeld van de mitigerende maatregelen en van de mogelijke effectiviteit ervan. Onduidelijk is echter of met de genoemde mitigerende maatregelen – met name voor locaties met een duidelijke depositietoename – aantasting van natuurlijke kenmerken vanwege het beoogde Programma is uit te sluiten. In dat geval kan het bevoegd gezag –zonder een globale verkenning van haalbaarheid van een ADC-toets¹⁹ – zich er bij vaststelling van dit Programma niet van verzekeren dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet worden aangetast, oftewel: of het plan uitvoerbaar is binnen de huidige wet- en regelgeving.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan de besluitvorming, het MER en de Passende beoordeling van de nieuwe uitleglocaties aan te vullen met:

- een kwalitatieve inschatting van de effectiviteit van beschikbare mitigerende maatregelen voor het beperken van stikstofdepositie, en
- een verkenning van de haalbaarheid van een ADC-toets als blijkt dat de maatregelen onvoldoende effectief zijn.

De Commissie merkt verder op dat de Passende beoordeling meer waarde zou hebben als het de habitattypen/soorten met een ongunstig of kwetsbaar huidig voorkomen of een negatieve trend van de staat van instandhouding expliciet bij de conclusies zou betrekken. Dan zou de risicobeheersing meer focus leggen op habitattypen en soorten.

Stikstofeffecten van de bouwfase later uitwerken

Het MER brengt de stikstofeffecten van de bouwfase niet in beeld en licht dit niet toe. Ook ontbreken mogelijke maatregelen om de stikstofneerslag tijdens de bouwfase te beperken, zoals de inzet van elektrisch materieel. De Commissie begrijpt dat de juridische uitvoerbaarheid van de bouwfase van gebiedsontwikkelingen binnen de Wet natuurbescherming verzekerd is vanwege een recente wetswijziging.²⁰ Nu zijn de milieueffecten en mogelijke maatregelen echter niet in beeld gebracht, waardoor deze niet kunnen meewegen bij het besluit over het Programma. Die effecten kunnen aanzienlijk zijn, zeker gezien het feit dat diverse Natura 2000-gebieden in de omgeving van de nieuwe woon- en werklocaties al overbelast zijn door teveel stikstofdepositie.²¹ Bovendien heeft de recente wetswijziging geen betrekking op de inhoudsvereisten van plan-m.e.r. en project-m.e.r. en ook niet op besluitvorming over programma's en bestemmingsplannen. Omdat de stikstofeffecten van de bouwfase verhoudingsgewijs beperkt zullen zijn ten opzichte van de gebruiksfase (zie de vorige paragraaf), beschouwt de Commissie dit niet als een essentiële tekortkoming. Wel beveelt zij aan om de stikstofeffecten en mitigerende maatregelen in beeld te brengen bij verdere besluitvorming over de woon- en werklocaties.

¹⁹ De toets of er geen alternatieve oplossingen zijn, het plan nodig is om dwingende redenen van groot openbaar belang en of de nodige compenserende maatregelen getroffen worden.

²⁰ Op 1 juli 2021 is artikel 2.9a van de Wet natuurbescherming in werking getreden, en tegelijk artikel 2.5 Besluit natuurbescherming. Hierin wordt bepaald dat de stikstofeffecten uit de bouwfase niet betrokken hoeven te worden bij het besluit over een natuurvergunning. Deze wetswijziging heeft geen betrekking op de inhoud van plan-m.e.r. en ook niet op besluitvorming over plannen, zoals dit Programma.

²¹ Zoals Oostelijke Vechtplassen, Binnenveld, Rijntakken, Kolland & Overlangbroek en Nieuwkoopse Plassen & De Haeck.

Verkeerseffecten beter onderbouwen

De Commissie constateert dat een aantal uitleglocaties op multimodale bereikbaarheid en mobiliteitstransitie (licht) positief is beoordeeld.²² Een voorbeeld is de Werklocatie Voortuin 2 in Woerden (en ook locatie Kerkwetering te Oudewater). Deze locatie scoort goed op deze aspecten, terwijl deze locatie op dit moment een typische autolocatie is. Er is ter plekke geen lijndienst van het openbaar vervoer. Een uitbreiding op deze locatie leidt dan tot het vergroten van het verkeersknelpunt op de aansluiting op de A12. De collectieve bereikbaarheid van Woerden neemt daardoor met het huidige mobiliteitsnetwerk af.

De redeneerlijn dat er nu relatief veel wordt gefietst in Woerden en dat met het toevoegen van deze locatie dat dan ook zou gebeuren lijkt een logische redenering. Deze houdt echter geen stand wanneer een locatie wordt toegevoegd waarbij een andere modal-split-verhouding te verwachten is vanwege de locatiekeuze (snelweglocatie). De keuze van deze locatie kan de modal split van Woerden dus negatief beïnvloeden. Het MER geeft hier geen inzicht in.

Wat mist in deze analyse is een onderbouwing waarom het realiseren van de uitleglocatie direct zou leiden tot positieve verkeerseffecten. En als die effecten in eerste instantie negatief zouden zijn, ontbreekt een strategie hoe de provincie de verkeerseffecten voor een locatie gaat verbeteren. Wat is daarvoor nodig, en welke stappen moet wie wanneer zetten? Dat is een provinciale opgave die past in het instrument Programma. Zonder die analyse is de huidige positieve beoordeling onvoldoende onderbouwd.

De Commissie adviseert daarom om voorafgaand aan de besluitvorming het MER aan te vullen met:

- een nadere onderbouwing van de (licht) positieve verkeerseffecten van de nieuwe uitleglocaties, en
- –bij het ontbreken van positieve effecten– de maatregelen die ertoe leiden dat de verkeerseffecten alsnog positief kunnen worden.

Aantal woningen in overeenstemming met Programma brengen

Verder merkt de Commissie op dat de gebiedsanalyse van de locatie Wijk bij Duurstede – De Geer III uitgaat van 1.250 woningen²³, terwijl het Programma zelf uitgaat van maximaal 280 woningen.²⁴ De gebiedsanalyse van de locatie Baarn – Alexanderkwartier gaat uit van 72 woningen, terwijl het Programma uitgaat van 98 woningen. Het MER en het Programma sluiten dus niet op elkaar aan. Omdat in het MER staat dat de provincie dit onderkent, beschouwt de Commissie dit niet als essentiële tekortkomingen. Wel beveelt zij aan om het Programma en het MER nog met elkaar in overeenstemming te brengen.

²² De meeste uitleglocaties hebben (licht) negatieve effecten op de multimodale bereikbaarheid en mobiliteitstransitie. De Commissie kan de conclusie van het MER volgen dat dit vaak uitleglocaties zijn in kleinere kernen die met name goed bereikbaar zijn per (vracht)auto en minder goed bereikbaar met het openbaar vervoer.

²³ Zie ook pagina 6 van het MER.

²⁴ Zie pagina 32 van het Programma.

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:

ir. Jan Bakker

dr. Roeland During

mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)

Marja van der Tas (voorzitter)

ir. Ruud Westerhof

dr. Fred Woudenberg

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Programma Wonen en Werken van de provincie Utrecht.

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 om in ieder geval om een plan dat kaderstellend is voor de activiteit "stedelijk ontwikkelingsproject (D11.2)". Een plan-MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden onderzocht.

Bevoegd gezag besluit(en)

Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht.

Initiatiefnemer besluit(en)

Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht.

Bevoegd gezag m.e.r.-procedure

Gedeputeerde Staten van de provincie 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 [3530](#) 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

