

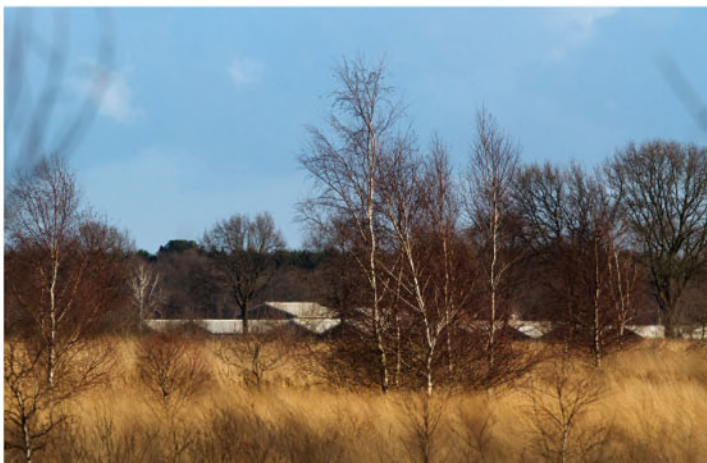


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Actualisatie programma wonen en werken provincie Utrecht

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

10 maart 2025 / projectnummer: 3890



1 Advies over het MER in het kort

De provincie Utrecht wil de huidige en toekomstige behoefte aan woningen en bedrijfsruimte vastleggen in het Programma Wonen en Werken Utrecht (het Programma). Dit doet ze na afstemming met gemeenten. Deze werkwijze is geïntroduceerd in de provinciale omgevingsvisie en de provinciale omgevingsverordening. De afstemming vindt plaats in drie regio's: U16, Amersfoort en Foodvalley.

De werkwijze van het provinciaal Programma is cyclisch en adaptief. Dit Programma is de tweede actualisatie van het Programma uit 2021 (na de actualisatie in 2023). Voordat Gedeputeerde Staten van de provincie over het geactualiseerde Programma besluiten, zijn de milieueffecten onderzocht in een milieueffectrapport (MER).¹ In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Waar gaan het Programma en MER over?

Het ontwerp-Programma beschrijft de verwachting dat tussen 2023 en 2040 in totaal 120.216 woningen gerealiseerd worden. Voor bedrijventerreinen gaat het tussen 2023 en 2030 in totaal om 80 tot 94 hectare (ha) en tussen 2031 en 2040 om 47 tot 80 ha. Hieronder vallen 1) vastgestelde, nog niet gerealiseerde binnenstedelijke locaties en (buitenstedelijke) uitleglocaties, 2) het binnenstedelijke programma van gemeenten en 3) nieuwe uitleglocaties (1.329 woningen en 14 ha bedrijventerrein). Het Programma besluit daarnaast tot 'ophogingen' van aantallen woningen en hectaren bedrijventerrein op uitleglocaties uit eerdere tranches. Het MER heeft als doel om de belangrijkste milieurisico's te signaleren voor de nieuwe uitleglocaties afzonderlijk en in cumulatie met eerdere uitleglocaties.

Advies Commissie: beoordeel totaalprogramma en besteed aandacht aan monitoring

De afbakening van het MER is te smal. Het Programma beslist over een aanzienlijk aantal woningen en hectaren bedrijventerrein: buitenstedelijk, maar vooral ook binnenstedelijk. Als die daadwerkelijk gerealiseerd worden, komen de provinciale ambities uit de omgevingsvisie en de leefbaarheid (recreatie, natuur, mobiliteit, capaciteit van het elektriciteitsnet) mogelijk onder zware druk te staan. Die gevolgen zijn niet in beeld, omdat het MER alleen de effecten van buitenstedelijke uitleglocaties beschrijft. Het MER laat bovendien de 'ophogingen' van aantallen woningen en hectaren bedrijventerreinen buiten beschouwing. Door deze smalle insteek van het MER kan de provincie niet nagaan in hoeverre maatregelen of aanvullend beleid nodig zijn om het milieu te beschermen als gevolg van het totale Programma.

In de provinciale omgevingsvisie is een integrale afweging van ambities doorgeschoven naar de programma's, zoals dit Programma. In dit MER ontbreekt die afweging voor het totale Programma en is er geen koppeling gelegd met de Monitor Omgevingsbeleid onder de provinciale omgevingsvisie.² De Commissie acht monitoring en evaluatie van de milieugevolgen essentieel, juist bij het op middellange en lange termijn toevoegen van een

¹ Milieueffectrapportage Provinciaal Programma Wonen & Werken 2025, Antea Group, 22 november 2024.

² Zie [Monitor omgevingsbeleid | Provincie Utrecht](#).

dergelijk aantal woningen en hectaren bedrijventerrein. Ook helpt monitoring bij het evalueren en actualiseren van de omgevingsvisie.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER dat milieu-informatie over binnenstedelijke aantallen woningen en hectaren bedrijventerrein geheel ontbreekt. Ze adviseert om die informatie aan te vullen voordat een besluit wordt genomen over het Programma, zodat het belang van de leefomgeving volwaardig mee kan wegen bij dat besluit. Het MER krijgt dan ook nadrukkelijker een functie voor de provincie zelf, in plaats van vooral als hulpmiddel voor gemeenten.

Hieronder gaat de Commissie in op haar beoordeling van de milieugevolgen die het MER wél in beeld brengt: van de uitleglocaties.

Welke milieugevolgen hebben de uitleglocaties volgens het MER?

Het MER brengt van iedere nieuwe uitleglocatie afzonderlijk de milieugevolgen in beeld en toetst de bijdrage aan de zeven hoofdambities uit de provinciale omgevingsvisie.³ Daarnaast beschrijft het MER de cumulatieve milieugevolgen met de andere, eerder afgewogen uitleglocaties (in totaal circa 6.500 woningen en 120 ha bedrijventerrein). Alle uitleglocaties, individueel en in cumulatie, hebben negatieve gevolgen voor het milieu en dragen niet of nauwelijks bij aan de provinciale ambities uit de visie, behalve aan de ambities voor woningaanbod en nabijheid van voorzieningen.

Advies Commissie: licht locatiekeuze en milieugevolgen van uitleglocaties beter toe

Het MER brengt globaal de belangrijkste milieueffecten van alleen de uitleglocaties en de aandachtspunten voor de verdere uitwerking in beeld. Het is nuttig dat de provincie op deze manier de gemeenten wil ondersteunen bij de planvorming en daar ook het instrument van de 'snelkooksessies' voor heeft opgezet.⁴ Wel oordeelt de Commissie dat het MER op dit punt nog kan en moet winnen aan concreetheid en compleetheid.

De Commissie waardeert dat het MER ook digitaal ontsloten is.⁵ De digitale weergave kan wel nog verbeteren in toegankelijkheid. Het gaat bijvoorbeeld om de leesbaarheid van de teksten en de consistentie tussen de legenda's van verschillende kaartlagen.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER dat belangrijke informatie ontbreekt over de milieugevolgen van de uitleglocaties. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over het Provinciale Programma Wonen en Werken 2025. Het gaat om de volgende punten:

- **Onderbouwing (proces richting) locatiekeuze uitleglocaties.** De keuze van de uitleglocaties is zeer bepalend voor de milieueffecten die optreden. Het MER beschrijft onvoldoende waarom voor de betreffende locaties is gekozen en niet voor andere. Daarnaast ontbreekt een alternatief gericht op verdere of meer clustering van de opgave. Zo'n alternatief maakt duidelijk wat de milieugevolgen en het doelbereik zouden zijn als de provincie op een andere manier zou sturen op het ruimtegebruik.

³ Dit zijn Stad en land gezond, Klimaatbestendige en waterrobuuste omgeving, Duurzame energie, Vitale steden en dorpen, Duurzaam, gezond en veilig bereikbaar, Levend landschap, erfgoed en cultuur en Toekomstbestendige landbouw en natuur.

⁴ Ambtelijke sessies waarin gemeenten en provincie met elkaar de kansrijkheid van nieuwe woningbouw- en bedrijventerreinlocaties bespreken en de randvoorwaarden en aandachtspunten. Zie hierover het Kader Provinciale Programmering Wonen en Werken 2024 - 2025.

⁵ Zie voor het digitale MER [deze link](#).

- **Referentie, milieugevolgen en doelbereik uitleglocaties, ook in cumulatie.**
 - Het MER maakt niet duidelijk welke uitleglocaties tot de referentiesituatie behoren en welke tot het voornemen. Daardoor is niet duidelijk of er onterecht uitleglocaties in het MER buiten beschouwing zijn gebleven.
 - Het MER biedt op een aantal indicatoren onvoldoende gebiedsspecifiek inzicht in de milieugevolgen en de gevolgen voor de ambities uit de provinciale omgevingsvisie. Hierdoor ontbreekt ook een beeld van de haalbaarheid van de voorgenomen ontwikkelingen.
 - Qua cumulatieve gevolgen stelt het MER dat er ‘geen reden tot zorg’ is, terwijl niet uitgewerkt is hoe de provincie kan of zal omgaan met de geconstateerde negatieve cumulatieve gevolgen.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het Programma.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

Aanleiding MER

Het Programma Wonen en Werken is een uitwerking van de omgevingsvisie en de omgevingsverordening van de provincie Utrecht. Het Programma heeft betrekking op binnenstedelijke en buitenstedelijke locaties voor wonen en bedrijventerreinen. Het Programma neemt daarnaast een besluit over specifieke uitleglocaties die de provincie toelaatbaar acht. De aantallen woningen en hectaren bedrijventerrein op regioniveau staan in het Programma. De opname hiervan in het Programma is vereist voordat gemeenten het omgevingsplan voor de ontwikkelingen kunnen wijzigen. Dit is vastgelegd in de omgevingsverordening.

Omdat het Programma kaderstellend is voor mer-(beoordelings)plichtige activiteiten – zoals stedelijke ontwikkelingen en bedrijventerreinen – en een Passende beoordeling nodig is op grond van de Natura 2000-wetgeving, is een plan-MER opgesteld.

Het MER is ook digitaal ontsloten.⁶ De Commissie wijst er volledigheidshalve op dat zij de documentversie van het MER van 22 november 2024 heeft getoetst. Het digitale MER wordt/is later mogelijk nog aangepast.

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 Provinciale Programma Wonen en Werken 2025.

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 3890 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

Eerdere adviezen Commissie

In 2021 adviseerde de Commissie over de eerste versie van het Programma Wonen en Werken van de provincie Utrecht. Het eerste advies betrof de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (onderzoeksopzet voor

⁶ Zie voor het digitale MER [deze link](#).

het MER), het tweede advies was een toetsingsadvies over het MER voor het Programma van 2021. Beide adviezen zijn te vinden door nummer 3530 op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak. De Commissie is niet gevraagd te adviseren over het MER bij de tweede tranche, de actualisatie van het Programma in 2023.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. 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 de besluitvorming door Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht.

2.1 Totaalprogramma niet beoordeeld

In het MER staan de milieugevolgen van uitleglocaties die qua planontwikkeling zodanig concreet zijn, dat zij kunnen worden geprogrammeerd in een bepaald tijdvak. De opname van deze uitleglocaties in het Programma is vereist voordat gemeenten het omgevingsplan voor de ontwikkelingen kunnen wijzigen. Dit is vastgelegd in de provinciale omgevingsverordening.⁷

Gevolgen van binnenstedelijke ontwikkelingen niet beoordeeld

De Commissie constateert dat het Programma een veel bredere reikwijdte heeft dan het MER. Het MER gaat niet in op de milieueffecten van binnenstedelijke locaties en het binnenstedelijke programma per gemeente, terwijl het Programma daar wel betrekking op heeft en ook voor deze locaties de omgevingsverordening de voorwaarde stelt dat ze moeten passen binnen het Programma.⁸ Daardoor zijn de milieugevolgen van het merendeel (circa 90%) van de woningen en hectares bedrijventerrein nu niet beoordeeld en kunnen die effecten ook niet meewegen bij de besluitvorming.

Belangrijke vraagstukken voor de provincie blijven nu buiten beeld. Zo is niet beschouwd wat de gevolgen van de totale binnenstedelijke ontwikkeling zijn voor de leefbaarheid van de steden en de druk op bijvoorbeeld recreatie, natuurgebieden, het elektriciteitsnet en het mobiliteitssysteem. Ook is niet in beeld hoe de binnenstedelijke ontwikkelingen passen binnen het bredere provinciale omgevingsbeleid, zoals de provinciale omgevingsvisie. Daardoor kan de provincie ook niet nagaan in hoeverre aanvullend beleid nodig is.

Het MER licht niet toe waarom het Programma wél, maar het MER niet over deze binnenstedelijke locaties gaat. De provincie besluit bij het vaststellen van het Programma ook over locaties binnen stedelijk gebied. Ook woningbouw in stedelijk gebied kan aanzienlijke gevolgen hebben voor het milieu en is van invloed op het halen van de provinciale ambities.

⁷ Zie artikelen 9.15 (woningbouw) en 9.16 (bedrijventerreinen) van de Omgevingsverordening.

⁸ Zie artikelen 9.17 (woningbouw) en 9.18 (bedrijventerreinen) van de Omgevingsverordening.

Gevolgen van ophogingen van vorige tranches niet beoordeeld

Het ontwerp-Programma besluit tot 'ophogingen' van aantallen woningen en hectaren bedrijventerrein op uitleglocaties uit eerdere tranches van het Programma. In totaal gaat het om een met de voorliggende tranche vergelijkbaar aantal woningen en om ongeveer een derde van de hectaren nieuw bedrijventerrein. Niet onderbouwd is dat deze (relatief) aanzienlijke ophogingen passen binnen de kaders van eerdere MER'en. Daardoor is niet onderbouwd dat deze ophogingen niet óók in het voorliggende MER onderzocht moeten worden. En als ze niet tot het voornemen behoren, dan horen ze in het onderdeel 'cumulatieve milieugevolgen' thuis (zie daarover paragraaf 2.3.3 van dit advies). Bij de cumulatieve milieugevolgen staan echter de aantallen zónder ophoging vermeld.

Wijze van in beeld brengen milieugevolgen

De Commissie adviseert om de milieugevolgen van alle binnenstedelijke en buitenstedelijke ontwikkelingen plus ophogingen als volgt in beeld te brengen:

- Breng de referentiesituatie voor het bepalen van de milieugevolgen helder en onderbouwd in beeld (zie ook paragraaf 2.3.1 van dit advies).
- Geef een totaalbeeld van de milieugevolgen voor de provincie als het nu voorziene aantal woningen en hectaren bedrijventerreinen tot 2030/2040 wordt gerealiseerd. Dit is onder andere relevant voor mobiliteit, recreatie, energie, landschap en natuur (binnen- en buitenstedelijk), omdat dit thema's zijn waarop binnenstedelijke ontwikkelingen grote gevolgen buiten het stedelijke gebied kunnen hebben. Daarnaast kan de leefbaarheid binnen steden onder druk komen te staan. Breng deze gevolgen per agglomeratie in beeld (dus niet per locatie).
- Breng globaal de mogelijkheden in beeld om negatieve effecten te mitigeren.
- Beoordeel of de ambities uit de provinciale omgevingsvisie gehaald worden of dat er juist afbreuk wordt gedaan aan de haalbaarheid van de ambities. Betrek daarbij ook (het geringe aantal) uitleglocaties en de verhouding binnenstedelijk-buitenstedelijk, zodat in beeld komt hoe er in totaal wordt voldaan aan de provinciale ambities.
- Breng de wisselwerking in beeld met andere provinciale programma's, zoals het Utrechts Programma Landelijk Gebied, en bijvoorbeeld het Convenant Toekomstbestendig Bouwen waar de provincie bij is aangesloten.⁹ Daardoor komt de leefomgevingskwaliteit in beeld die ontstaat als de aantallen woningen (binnen- én buitenstedelijk) daadwerkelijk gerealiseerd worden, en welke uitdagingen er dan ontstaan.
- Beoordeel of verdichting van de stad kan leiden tot extra uitplaatsing van bedrijven of stedelijke functies, zodat eventuele gevolgen buitenstedelijk realistisch in beeld komen.
- Maak voor de effectbeoordeling gebruik van de bestaande Monitor Omgevingsbeleid van de provincie¹⁰ en geef aan hoe de monitoring en evaluatie van de milieugevolgen van het Programma wordt opgezet. De Commissie acht monitoring en evaluatie van de milieugevolgen essentieel, juist bij het op middellange en lange termijn toevoegen van een dergelijk aantal woningen en hectaren bedrijventerrein.

Overweeg om met bovenstaande punten rekening te houden door het MER een andere positie te geven binnen het cyclische werkproces. Het instrument kan beter benut worden om inzichten op te doen voor tussentijdse bijstelling van het Programma als geheel, op basis van de in het MER geconstateerde milieugevolgen en gevolgen voor de provinciale ambities. Ook kan het MER beter benut worden om te beoordelen in hoeverre de provinciale ambities uit de omgevingsvisie door vaststelling van het Programma onder druk komen te staan, wat

⁹ Zie [Toekomstbestendig Bouwen: duurzaam, goedkoper, sneller bouwen](#).

¹⁰ Zie [Monitor omgevingsbeleid | Provincie Utrecht](#).

informatie oplevert voor een eventuele actualisatie van de visie. Zo krijgt het MER nadrukkelijker een functie voor de provincie zelf, in plaats van vooral richting gemeenten.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, risico's en kansen voor het milieu en de provinciale ambities in beeld te brengen van het totale Programma en inzicht te geven in de mogelijkheden om hierop bij te sturen. Neem hierin bovenstaande adviezen mee.

2.2 Onderbouwing (proces richting) locatiekeuze uitleglocaties

In haar eerdere advies over het MER 2021 constateerde de Commissie dat een alternatievenvergelijking van verschillende locaties voor het realiseren van woon- en werklocaties ontbrak. Ook misten alternatieven voor de gekozen verhouding tussen binnenstedelijke locaties en uitleglocaties. Daardoor ontbrak 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.

Het MER bevat een locatieonderbouwing op hoofdlijnen

De provincie heeft mondeling¹¹ toegelicht dat zij met de Utrechtse regio's veel keuzes voor ontwikkellocaties al in andere beleidstrajecten heeft gemaakt, bijvoorbeeld in regionale gebiedsuitwerkingen en in gemeentelijk beleid. Ook zijn in de vooroverleggen ('snelkooksessies') met gemeenten alternatieve locaties overwogen, maar om diverse redenen afgevallen (zoals de haalbaarheid en het draagvlak).

Het MER beschrijft niet welke locaties zijn afgevallen en hoe het milieubelang is meegewogen bij de afweging tussen de locaties. Wel beschrijft het MER dat de locatiekeuze primair aan de gemeenten is. Ook bevatten de factsheets bij het MER per locatie op hoofdlijnen de onderbouwing van de locatiekeuze en de afwegingen die aan die keuze ten grondslag lagen. Bij sommige locaties is aangegeven dat uitbreiding op andere locaties binnen de betreffende gemeente op dit moment niet wenselijk of haalbaar is.

Verantwoording trechtering naar gekozen locaties

Een alternatievenvergelijking is de kern van een MER. Als er geen realistische alternatieven zijn, dan is het essentieel dat het MER dat onderbouwt. Als er wel alternatieven zijn overwogen, dan is het essentieel dat het MER beschrijft waarom die zijn afgevallen en hoe het milieubelang daarin is meegewogen. Hierdoor hoeft in gemeentelijke omgevingsplannen geen nadere locatieonderbouwing meer gegeven te worden.

Voor bestuurders en de omgeving is in het MER nu onvoldoende duidelijk gemaakt waarom voor de betreffende locaties is gekozen en niet voor andere. De beschrijvingen in de factsheets zijn te veel op hoofdlijnen. Er is geen inzichtelijke vergelijking gemaakt met andere (typen) potentiële uitleglocaties binnen de betreffende gemeente.

¹¹ Op 31 januari 2025 vond een startgesprek plaats met vertegenwoordigers van de provincie.

Voorbeeld locatieonderbouwing Woudenberg

Een voorbeeld is de factsheet van werklocatie Laagerfseweg in Woudenberg. Die beschrijft: ‘rondom Woudenberg zijn diverse locaties bekeken. Door verschillende aspecten zoals cultuurhistorisch waarde, natuur en mobiliteit is deze locatie als meest kansrijke locatie beoordeeld. Deze uitbreiding sluit aan op de bestaande bedrijventerreinen in Woudenberg en vormt daarmee een logische uitbreiding. Door de aansluiting is de locatie landschappelijk het best inpasbaar.’ Niet duidelijk is of er andere locaties bekeken zijn, hoe groot de benoemde milieugevolgen zijn op die locaties en hoe ze zijn afgewogen ten opzichte van de milieugevolgen van de locatie Laagerfseweg Woudenberg.

Als het voor de provincie en gemeenten niet wenselijk is om alternatieve locaties te beschrijven en vergelijken, kan de benodigde locatieonderbouwing ook gegeven worden door het proces van trechtering per uitleglocatie op hoofdlijnen goed te verantwoorden met daarbij aandacht voor de inhoudelijke afwegingen met betrekking tot het milieubelang (ordegrootte van effecten). Het MER bevat deze onderbouwing nu niet.

Een alternatief gericht op clustering van woningen en bedrijventerreinen

De Commissie adviseert om een alternatief te onderzoeken waarin de milieugevolgen door clustering van de woningen en bedrijventerreinen worden geminimaliseerd. Ga hierin uit van minder spreiding van locaties en een werkwijze die uitgaat van de gouden ambities van het Convenant Toekomstbestendig Bouwen.

De Commissie begrijpt dat dit voor de individuele gemeenten geen realistisch alternatief is, maar een MER voor een provinciaal programma vraagt ook om afwegingen op provinciaal/regionaal of minimaal locatie-overstijgend niveau.¹² Een alternatief gericht op clustering maakt voor de provinciale besluitvormers en de omgeving duidelijk wat de milieugevolgen en het doelbereik zouden zijn als de provincie op een andere manier zou sturen op het ruimtegebruik.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, (minimaal procesmatig) te onderbouwen welke potentiële uitleglocaties in het voortraject zijn afgevallen en hoe de gevolgen voor het milieu hierin zijn meegewogen. Daarnaast adviseert de Commissie om een alternatief te onderzoeken dat gericht is op verdere of meer clustering van woningen en bedrijventerreinen.

2.3 Referentie, milieugevolgen en doelbereik uitleglocaties

Het ontwerp-Programma maakt duidelijk dat in feite over 21 woonlocaties voor circa 6.500 woningen en 18 werklocaties voor 120 ha bedrijventerrein een ‘provinciale toestemming’ in het Programma is opgenomen. Dit is de optelsom van toestemmingen voor uitleglocaties in het landelijk gebied in het huidige Programma en de versies van 2021 en 2023. Voor deze locaties is het vanwege de opname in het Programma toegestaan om een gemeentelijk omgevingsplan te wijzigen. Het grootste deel van die locaties is al in de eerdere versies van het Programma opgenomen en via een MER beoordeeld op milieueffecten en op de bijdrage aan de ambities van de provincie uit haar omgevingsvisie (‘doelbereik’). Het huidige MER, bij de actualisatie van het Programma in 2025, gaat over 1.329 woningen en 14 ha bedrijventerrein.

¹² Iets vergelijkbaars adviseerde de Commissie ook al in 2021 bij de eerste tranche van het Programma.

De Commissie geeft hierna adviezen op een aantal punten (2.3.1 tot en met 2.3.3) en sluit af met een integrale conclusie (2.3.4).

2.3.1 Referentiesituatie en voornemen niet duidelijk

In haar eerdere adviezen over het MER 2021 benadrukte de Commissie dat het MER inzichtelijk moet maken wat de verhouding is tussen harde plannen (met een onderscheid tussen al toegestaan en alleen mogelijk volgens het huidige rijks- en provinciale beleid) en zachte plannen. Dan is duidelijk waar de referentiesituatie ophoudt en het voornemen begint.¹³

Het MER beoordeelt de in 2021 en 2023 afgewogen locaties niet zelfstandig, maar als onderdeel van de cumulatieve effecten met de uitleglocaties in het Programma van 2025. Volgens de mondelinge toelichting van de provincie zouden deze allemaal in lokale omgevingsplannen opgenomen zijn of nog worden opgenomen. Daarom zijn ze door het MER niet als onderdeel van het voornemen beschouwd, maar als onderdeel van de cumulatieve gevolgen.

Naar aanleiding van het eerdere advies van de Commissie stelt het voorliggende MER dat de referentiesituatie is verduidelijkt.¹⁴ De referentiesituatie wordt in het MER echter niet inhoudelijk toegelicht. Zo is niet aangegeven welke uitleglocaties die in eerdere tranches van het Programma opgenomen waren, al door gemeenten vergund zijn of in uitvoering zijn gebracht (bijvoorbeeld op basis van de monitoring van die uitleglocaties). Als ze nog niet zijn vergund, besluit deze nieuwe tranche van het Programma er feitelijk wederom over (waardoor ze voor het MER tot het voornemen behoren).

2.3.2 Milieugevolgen en doelbereik uitleglocaties onvoldoende duidelijk

De Commissie constateert dat de beoordelingen van milieugevolgen en het doelbereik van de uitleglocaties in het MER abstract zijn. De gebiedsanalyses en factsheets bieden wel informatie die de gemeenten kunnen gebruiken bij de verdere uitwerking, maar de analyses zijn op een aantal indicatoren zeer algemeen. Daardoor heeft de provincie naar het oordeel van de Commissie nu geen volledig beeld van de positieve en negatieve milieugevolgen en de haalbaarheid in het licht van bijvoorbeeld de natuurwetgeving.

De Commissie ziet mogelijkheden hierin meer inzicht te geven op basis van de beschikbare milieu-informatie. Omdat het Programma een uitwerking is van beleid uit de omgevingsvisie en gericht is op de verdere uitvoering, is meer inzicht nodig in de aandachtspunten en kansen voor de uitvoering. Dat licht de Commissie hierna toe voor de relevante milieuthema's.

Bodem, water en het verband met Utrechts Programma Landelijk Gebied

Het MER brengt de gevolgen voor bodem en water per uitleglocatie in beeld. Bij enkele locaties in (veen)gebied, zoals bij Lopik, Stichtse Vecht en Vijfheerenlanden, is sprake van een

¹³ Zie het advies over Reikwijdte en Detailniveau (april 2021) en het toetsingsadvies (september 2021) bij het MER 2021 via [Adviezen – Commissiener.nl](#).

¹⁴ Zie paragraaf 1.4 van het MER.

risico op bodemdaling van 10 cm tot 40 cm voor de periode 2020–2050. Het plan kan volgens het MER de kans op wateroverlast, droogte en hitte vergroten. Door water en bodem sturend te laten zijn bij de planuitwerking kunnen potentiële effecten worden beperkt.

In het MER ontbreekt de duiding van risico van de huidige bodemdaling en de maatregelen die vanuit het Utrechts Programma Landelijk gebied (UPLG) mogelijk worden genomen om verdergaande bodemdaling en bijbehorende milieugevolgen (verdroging, CO₂-emissie) te keren. Het MER geeft daardoor geen inzicht in effect van het Programma op de bodem en waterhuishouding en – andersom – de risico's voor de uitleglocaties.

Natura 2000-gebieden

Het MER brengt, op basis van een Passende beoordeling, de gevolgen voor tien Natura 2000-gebieden in beeld. Dit gebeurt aan de hand van de landelijke staat van instandhouding van habitattypen en leefgebieden van soorten. De gevolgen van een toename van stikstofdepositie en recreatie voor Natura 2000-gebieden zijn in beeld gebracht met een 'stoplichtmodel'.¹⁵ De stikstofdepositie in de gebruiksfase is kwantitatief berekend. Vrijwel alle locaties scoren licht negatief of negatief.

In het MER ontbreekt een beoordeling per Natura 2000-gebied op basis van de gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen en bijbehorende gevoeligheden. Dat is wel vereist in een Passende beoordeling. Verdroging kan in een aantal gebieden, die daar gevoelig voor zijn en al onder druk staan, toenemen door verstedelijking. Dit effect, inclusief mogelijkheden om het te beperken, is niet in beeld.¹⁶ Informatie over de gevoeligheden per gebied staat in de Natura 2000-beheerplannen, Natuurdoelanalyses en adviezen van de Ecologische Autoriteit. Breng naast deze specifieke gebiedsinformatie duidelijk de ligging van de uitleglocaties en eerdere tranches ten opzichte van Natura 2000-gebieden in kaart.

De Commissie constateert dat de Passende beoordeling alleen de maximale stikstofdepositie per uitleglocatie noemt, maar niet benoemt om welk(e) Natura 2000-gebied(en) het gaat. Ook is niet duidelijk of het een gebied betreft met stikstofgevoelige habitattypen of leefgebied en of een stikstoftoename wel of geen knelpunt kan vormen. Door dit op een verkennend niveau en per uitleglocatie in beeld te brengen, op basis van de AERIUS-berekeningen, ontstaat een beter beeld van de aandachtspunten voor gemeenten. Een specifiekere beoordeling van de gevolgen per Natura 2000-gebied is ook nodig om risico's voor de uitvoerbaarheid in te schatten, mede gelet op een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over intern salderen.¹⁷

Daarnaast ontbreekt inzicht in de cumulatieve stikstofeffecten van het totaal van uitleglocaties. Daardoor is niet duidelijk wat het totaaleffect van de derde tranche van het Programma is.

¹⁵ Groen licht betekent geen effecten, geel licht betekent dat mitigatie nodig is om significante gevolgen uit te sluiten, rood licht betekent dat de locatie waarschijnlijk niet uitvoerbaar is binnen de kaders van de Natura 2000-wetgeving.

¹⁶ Uit hoofdstuk 2 van de Passende beoordeling komt dit naar voren. Door vermindering van infiltratie vanwege verstedelijking kan de verdroging toenemen. Verder betekent uitbreiding van woningen en bedrijven een toename van drinkwater van bronnen uit de omgeving, wat ook een verdrogend effect kan hebben.

¹⁷ Zie [Intern salderen niet altijd meer mogelijk – Commissiener.nl](#).

Natuurnetwerk Nederland, weidevogels en ganzen

Voor Natuurnetwerk Nederland, weidevogels en ganzen toetst het MER de gevolgen aan de hand van de nabijheid van een locatie bij relevante gebieden. De locaties van deze gebieden zijn niet aangegeven, waardoor de beoordeling niet navolgbaar is. Neem daarom in de factsheets ook de ligging van NNN, weidevogel- en ganzenleefgebied op ten opzichte van de uitleglocaties. Dit biedt ook beter inzicht in de (on)mogelijkheden voor alternatieve locaties.

Verdroging en/of verandering in hydrologie ontbreekt als relevante storingsfactor voor deze (natuur)gebieden. Meer inzicht in aanwezige beschermde natuurwaarden zou meer specifieke randvoorwaarden voor de uitleglocaties opleveren (en de bijzondere gebiedseigen waarden die beschermd of verbeterd kunnen worden).

Specifiek voor weidevogels en ganzen benoemt het MER niet dat de potentiële hoogte van bebouwing en/of nieuw opgaande beplanting (bijvoorbeeld als onderdeel van Groen Groeit Mee) aandachtspunten kunnen vormen. Hoog opgaande elementen zijn echter zeer bepalend voor de vraag of weidevogels verstoord kunnen worden en of het leefgebied ongeschikt wordt. De Commissie adviseert om dit in de factsheets mee te nemen.

Biodiversiteit – Beschermde soorten en Rode lijst van bedreigde soorten

In het MER is onder biodiversiteit het criterium 'aanwezigheid van beschermde soorten en Rode Lijst soorten' aangegeven. Vervolgens is alleen het aantal Rode Lijstsoorten genoemd, dat als beperkt is aangeduid, en is de aanwezigheid van beschermde soorten onbekend. De gevolgen van de uitleglocaties voor (beschermde) natuurwaarden en biodiversiteit worden doorgeschoven naar de verdere uitwerking. Het effect op biodiversiteit is bij alle uitleglocaties als neutraal beoordeeld.

Soorten van het landelijk gebied staan met name onder druk door verdergaande verstedelijking en versnippering. Het MER onderbouwt niet waarom hier het effect toch neutraal zou zijn. Een beoordeling van deze versie van het Programma in cumulatie met eerder vastgelegde uitleglocaties moet het totaaleffect op de staat van instandhouding van beschermde en bedreigde soorten inzichtelijk maken.

De beoordeling kan plaatsvinden in een Quickscan flora en fauna op basis van bureaustudie (openbare data, zoals de Nationale Databank Flora en Fauna, waarneming.nl, verspreidingsatlassen) en beschrijving van geschikt leefgebied (onder andere bos, bomen, grasland, water en gebouwen). De Commissie adviseert om zo per uitleglocatie inzicht te geven in de (potentiële) aanwezigheid van beschermde en/of bijzondere soorten en/of soortgroepen. Met dit inzicht ontstaat een beter beeld van de aandachtspunten voor de vervolgbesluitvorming, zowel op de juridische uitvoerbaarheid (zodat gemeenten op tijd risico's signaleren), inrichtingsvoorwaarden voor de uitbreiding (natuurinclusief, groen/blauwe structuren) als op kansen om 'Groen Groeit Mee' te realiseren (een belangrijke ambitie en randvoorwaarde voor woningbouw in de provincie).

Landschap

De beoordeling van landschap is gebaseerd op expert judgement. De onderbouwing mist meestal of is zeer beperkt aanwezig. De huidige kwaliteit van de ontvangende landschappen in termen van originaliteit, authenticiteit, landschapskenmerken en –structuren is niet in beeld gebracht. De gevolgen voor nationale landschappen, nationale –parken en het werelderfgoed van de Hollandse Waterlinies zijn onvoldoende navolgbaar beoordeeld.

Met name voor Cronenburgh 4, Stichtse Vecht, gelegen in de bufferzone van de werelderfgoedlocatie Hollandse Waterlinies, is een analyse nodig van de mogelijke impact op de 'outstanding universal values', de integriteit, authenticiteit van de kernkwaliteiten en visuele integriteit van het werelderfgoed. Als er immers effecten op werelderfgoed kunnen zijn, kan dit de haalbaarheid van de locatie aanzienlijk beperken. Het MER stelt (onterecht) dat de locatie gelegen is in werelderfgoed (het gaat om de bufferzone) en onderbouwt niet dat effecten uitgesloten zijn. Maak voor deze locatie aannemelijk dat effecten op werelderfgoed uit te sluiten zijn. Doe dit door een risico-inschatting te maken vanuit de maximale mogelijkheden van de invulling van de locatie.

Voor de buitenstedelijke locaties is het gewenst om aan de hand van de Kwaliteitsgids Utrechtse Landschappen¹⁸ in beeld te brengen wat de effecten van het voornemen zullen zijn op de kernkwaliteiten en de ambities zoals die daarin zijn beschreven. Voor landschap en cultureel erfgoed is het belangrijk om daarbij niet alleen te kijken naar de directe visuele omgeving van een verstedelijkingslocatie, maar ook naar de ligging ervan binnen een grotere landschappelijke eenheid, zoals de Gelderse Vallei, het rivierengebied, Nationaal Park de Utrechtse Heuvelrug en het Groene Hart.

De informatie uit de Kwaliteitsgids Utrechtse Landschappen kan worden toegevoegd aan de gebiedsanalyses, voorzien van een kaart van het betreffende landschapstype. Geef per uitleglocatie aan in welk landschapstype het zich bevindt, wat daarvan de kenmerken, ambities en de kernkwaliteiten zijn en maak inzichtelijk hoe de uitleglocatie zich daartoe verhoudt. Bepaal vervolgens op basis van de Kwaliteitsgids mitigerende maatregelen voor als er negatieve effecten kunnen optreden.

Mobiliteit

Voor mobiliteit ('duurzaam, gezond en veilig bereikbaar') is per uitleglocatie beoordeeld in hoeverre het mogelijk is om de locatie te bereiken en wat de modaliteitsverdeling van gebruikers is. De effecten zijn over het algemeen neutraal, licht negatief of licht positief.

In de beoordelingen per uitleglocatie is niet duidelijk wat de referentiesituatie is (en vooral: welke verkeersmaatregelen die volgens het MER nu worden onderzocht, al tot de referentiesituatie gerekend zijn). Per locatie is bovendien niet duidelijk wat het effect op de bereikbaarheid en doorstroming is en welke mitigerende maatregelen genomen zouden kunnen worden. Zo wordt in de gebiedsanalyse bij de locatie Eemnes gesteld dat de aansluiting op de A27 in de huidige situatie in de spits overbelast is en dat hiernaar een studie is gedaan. In de beoordeling volgt vervolgens een licht positieve score, terwijl niet duidelijk is of de aansluiting op de A27 inmiddels tot de referentiesituatie behoort. Het effect is hierdoor onduidelijk.

In het MER zijn de effecten op het verkeerssysteem als gevolg van de uitleglocaties niet in beeld gebracht. Er is slechts getoetst of iedere locatie zélf bereikbaar is per auto, OV en fiets. Dit terwijl wel gesproken wordt over overbelasting van het systeem en lopende studies naar mogelijke aanpassingen.

¹⁸ De Kwaliteitsgids Utrechtse Landschappen heeft tot doel om als onderlegger te fungeren voor integrale afwegingen, informatie te geven over voorkomen van landschappelijke kernkwaliteiten en inspiratie te bieden voor het betrekken van landschappelijke kwaliteit bij ruimtelijke planvorming.

2.3.3 Cumulatieve milieugevolgen

De beoordeling van cumulatieve milieugevolgen is abstract en generiek. Per milieuthema beslaat de beoordeling een aantal zinnen. Een onderbouwing – bijvoorbeeld in de vorm van kaarten of analyses van omgevingskwaliteit – ontbreekt, waardoor de beoordeling niet navolgbaar is. Daarnaast is regelmatig sprake van een negatieve beoordeling, zowel qua milieugevolgen als qua haalbaarheid van provinciale ambities, zonder dat wordt geduid wat dit betekent voor de provincie. Het MER maakt alleen de opmerking dat er flankerende programma's zijn die ervoor zullen zorgen dat ook op andere ambities van de provincie dan op wonen en werken positieve effecten optreden.¹⁹

De Commissie acht dit een te beperkte beoordeling van de cumulatieve milieugevolgen. De constatering dat er in cumulatie aanzienlijke negatieve milieueffecten kunnen optreden, die op diverse plekken in het MER wordt gedaan, zou per definitie aanleiding moeten zijn om te verkennen hoe deze effecten beperkt kunnen worden. En als er, zoals het MER stelt, andere programma's zijn die de provinciale ambities verwezenlijken, dan is het nodig om die constatering te onderbouwen. Dat laat het MER nu na. Daardoor is de stelling van het MER dat er 'geen reden tot zorg' is feitelijk niet onderbouwd.

2.3.4 Conclusie milieugevolgen en doelbereik uitleglocaties

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, de referentiesituatie te onderbouwen en een gebiedsspecifieker beeld te geven van de milieugevolgen. Daarnaast adviseert ze om de cumulatieve milieugevolgen beter te beoordelen. Neem bij de effectbeoordeling de adviezen in de vorige deelparagrafen in acht.

¹⁹ MER, p. 24: 'dat nu een negatieve beoordeling wordt gegeven ten aanzien van de ambities op het gebied van gezondheid, duurzame energie en ecologie is slechts een bevestiging dat het PPWW niet op zichzelf moet staan. Het programma geeft invulling aan de ambities voor wonen en werken en wordt geflankeerd door programma's en projecten die zorgen dat ook op de andere ambities uit de omgevingsvisie positieve effecten optreden.'

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van het voornemen heeft de werkgroep op 31 januari 2025 gesproken met vertegenwoordigers van de provincie Utrecht. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dr. Roeland During

mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)

Marja van der Tas (voorzitter)

ir. Ruud Westerhof

dr. Fred Woudenberg

drs. Gerrit de Zoeten

Ir. Hanita Zweers

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Provinciaal Programma Wonen en Werken 2025.

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. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om het project J10 "industrieterrein" en J11 "stedelijk ontwikkelingsproject". Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht.

Initiatiefnemer besluit

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 [3890](#) 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