



Commissie voor de
milieueffectrapportage



MIRT-verkenning OV en Wonen, gemeente Utrecht

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport



1 Advies over het MER in het kort

De regio Utrecht heeft tot 2040 een grote woningbouwopgave. Rijk, provincie en gemeenten verwachten dat dit tot veel extra verkeer zal leiden. Ze onderzoeken daarom welke maatregelen nodig zijn zodat inwoners en bezoekers zich soepel en veilig kunnen verplaatsen en leggen deze vast in een MIRT-studie¹. De studie richt zich alleen op maatregelen voor lopen, fiets en openbaar vervoer (OV), zoals tram en bus.

Voor het besluit over deze maatregelen is een plan-milieueffectrapport (MER) opgesteld. Dit MER beschrijft alternatieven voor de vervoersoplossingen, de beoordeling ervan en geeft het voorkeursalternatief aan. In een volgende fase wordt dit voorkeursalternatief gedetailleerder uitgewerkt in een project-MER. Deze uitwerking bevat bijvoorbeeld de exacte ligging van de tramlijn en het aantal haltes. Later in het proces wordt hierover een apart besluit genomen. De minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister) heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) gevraagd te adviseren over het plan-MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid daarvan.

Wat staat in het MER?

In het MER staan de drie doelen die de gemeente Utrecht en de minister willen bereiken. Het gaat om:

1. het verbeteren van de OV-bereikbaarheid van nieuwe woon- en werklocaties in Utrecht Zuidwest en Nieuwegein;
2. het versterken van de bereikbaarheid van het Utrecht Science Park;
3. het voorkomen van overbelasting op en rond Utrecht Centraal door reizigersstromen.

Het MER verkent maatregelen om deze doelen te bereiken. Er worden drie hoofdmaatregelen onderscheiden:

1. de aanleg van een verdiepte tramverbinding (de Merwedelijn), inclusief de aansluiting van de tramverbinding Kanaleneiland op het tracé;
2. het verbeteren van de busroutes over de Waterlinieweg en de bereikbaarheid van het Utrecht Science Park;
3. het verhogen van de frequentie van de Uithoflijn, tram 22.

In het MER zijn zes alternatieven onderzocht die bestaan uit verschillende combinaties van deze hoofdmaatregelen. Deze alternatieven geven inzicht in uitwerkingen van de (deels) verdiepte ligging van de Merwedelijn en de aansluiting van de tram Kanaleneiland richting Nieuwegein. Ze laten zien wat het doortrekken richting Westraven of Galecopperzoom betekent voor de leefomgeving. Alle alternatieven zijn beoordeeld op de milieueffecten. Het MER laat zien dat de alternatieven vrijwel gelijk scoren op milieueffecten. Alle alternatieven scoren overwegend positief op toekomstvastheid en op operationele kosten, maar minder gunstig op aspecten als duurzaamheid, geluid en trillingen, bodem en hinder tijdens de aanlegwerkzaamheden.

¹ MIRT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport.

Voorkeursalternatief

Op basis van een integrale afweging van al deze effecten is een voorkeursalternatief (VKA) geselecteerd. Het VKA betreft een combinatie van de alternatieven 5 en 6 uit het MER. Het VKA bestaat uit een verdiepte tramverbinding (de Merwedelijn) die in alternatief 5 ten noorden van de A12 boven komt en in alternatief 6 ten zuiden ervan. Dit wordt later in het project-MER gedetailleerder onderzocht. Ook wordt onderzocht of de tramverbinding gaat via de bestaande brug of via een nieuwe brug over het Amsterdams Rijnkanaal. De projectdoelen van het verbeteren van de Waterlinieweg busroutes en het verhogen van de frequentie van tram 22 worden in alternatief 5 en 6 buiten beschouwing gelaten. Figuur 1 laat het VKA zien.

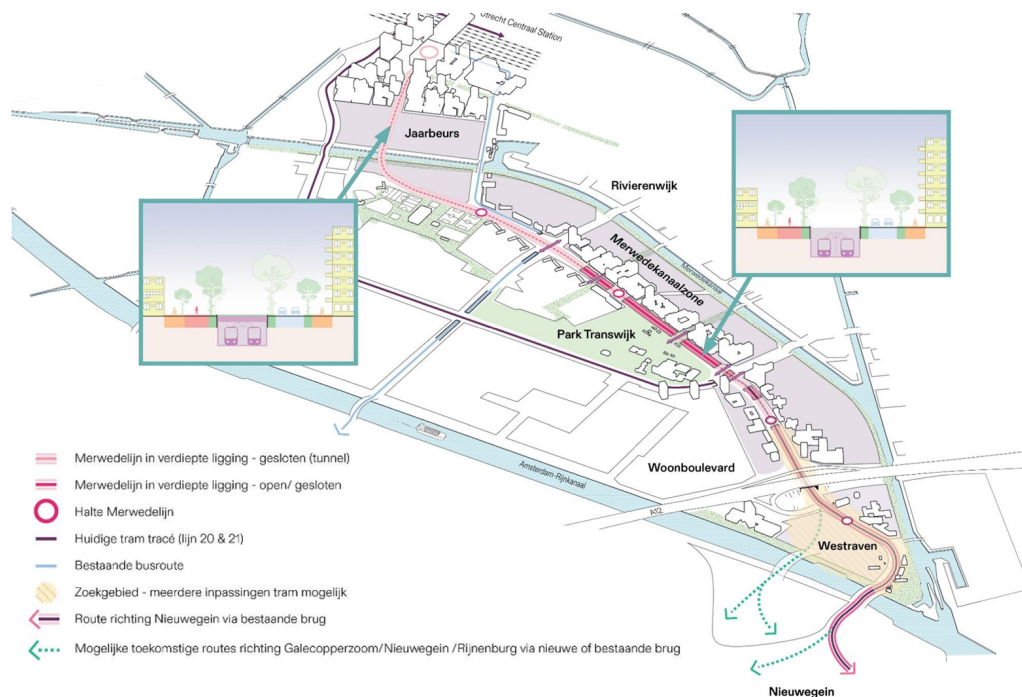
Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie waardeert de manier waarop de milieueffectrapportage is ingezet bij het maken van de ontwerpen. Het MER heeft een heldere opbouw. De effecten van de alternatieven zijn goed onderzocht en breed in beeld gebracht met uitgebreide deelonderzoeken. Dit geldt in ieder geval voor bereikbaarheid, natuur, leefomgeving, gezondheid, klimaat, ruimtelijke kwaliteit en toekomstvastheid. De eerdere adviezen² van de Commissie zijn goed meegenomen in het opstellen van het plan-MER.

De Commissie is van oordeel dat het MER de essentiële informatie bevat om een voorkeursbeslissing te kunnen nemen over de MIRT-verkenning OV en Wonen project, waarbij het milieubelang volwaardig kan worden meegewogen. De Commissie heeft enkele aanbevelingen voor het vervolgtraject. Het gaat voornamelijk om het beter toelichten van de stap van de onderzochte alternatieven naar het voorkeursalternatief.

De Commissie brengt verder het volgende onder de aandacht: MIRT-projecten zijn grootschalig en complex. Ze hebben effect in een groot gebied en ze beïnvloeden toekomstige ontwikkelingen. Omgekeerd hebben andere ontwikkelingen ook effect op het gebruik van het OV. Als in een gebied veel ontwikkelingen zijn, kan de totale belasting van dat gebied (door bijvoorbeeld cumulatie van milieueffecten) buiten beeld blijven en mogelijk meer zijn dan een gebied aan kan. De Commissie benadrukt daarom het belang van het opzetten van een monitoringsprogramma dat dit project overstijgt. Hiermee is tijdige bijsturing van plannen en projecten mogelijk. Gebruik dit om toekomstige ontwikkelingen op elkaar af te stemmen en meer inzicht te geven in de totale belasting van een gebied.

² Zie hier de [adviezen](#) van de Commissie over de NRD en Concept-MER van het MIRT-verkenning Ov en Wonen project.



Figuur 1: Het VKA met een verdiepte ligging van de Merwedelijn; het zoekgebied Westraven; en de optie over een nieuwe brug of bestaande brug (bron: Verkenningenrapport en plan-MER).

Aanleiding MER

Om de stad en regio Utrecht leefbaar en bereikbaar te houden en de woningbouwopgave in de regio mogelijk te maken wil de minister onderzoeken met welke maatregelen inwoners en bezoekers zich soepel en veilig kunnen verplaatsen. In de Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT-)studie beschrijven rijk, provincie Utrecht en de gemeenten Utrecht en Nieuwegein welke maatregelen hiervoor nodig zijn.

De MIRT-systematiek

Een MIRT-project doorloopt meerdere stappen en beslismomenten, namelijk: verkenning, planuitwerking en realisatie. Dit project doorloopt nu de verkenning. De verkenning bestaat uit vier fases:

1. de startfase, waarin alle mogelijke oplossingsrichtingen worden onderzocht;
2. de analysefase, waarin de kansrijke oplossingen worden gedefinieerd;
3. de beoordelingsfase, waarin deze oplossingen verder worden onderzocht in de vorm van alternatieven;
4. de verdiepingsfase, waarin een aantal zaken nader uitgewerkt wordt om besluitvorming mogelijk te maken.

Na de verdiepingsfase wordt met een voorkeursbeslissing een voorkeursalternatief gekozen, mede op basis van een plan-MER. Deze voorkeursbeslissing wordt in de planuitwerking verder uitgewerkt. Het resultaat daarvan wordt vastgelegd in een Projectbesluit. Daarvoor wordt een project-MER opgesteld.

MER-(beoordelings)plicht

Een MER is in dit geval nodig omdat de voorkeursbeslissing kaders stelt voor mer-(beoordelings)plichtige projecten. Het gaat om de aanleg, wijziging of uitbreiding van 'Tramrails, boven- en ondergrondse spoorwegen, zweefspoor en gelijksoortige bijzondere constructies', (project J3 in Bijlage V bij het Omgevingsbesluit). Daarom is nu een plan-MER opgesteld. Hierna volgt nog een project-MER voor het Projectbesluit.

Eerdere adviezen van de Commissie

De Commissie heeft eerder advies uitgebracht over de Notitie Reikwijdte en Detailniveau en een tussentijds advies over het Concept-MER.³

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de minister van Infrastructuur en Waterstaat – neemt de voorkeursbeslissing.

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

2 Aanbevelingen voor het vervolg

De Commissie licht haar oordeel toe en geeft aanbevelingen voor het vervolg in dit hoofdstuk. Deze zijn bedoeld om de besluitvorming te verbeteren.

2.1 Voorkeursalternatief (VKA)

Projectdoelen

Uit het MER blijkt dat het VKA minder bijdraagt aan de oorspronkelijke projectdoelen dan de andere alternatieven. Dit geldt vooral voor bereikbaarheid. De Commissie beveelt aan om bij het conceptbesluit over de voorkeursbeslissing te motiveren hoe de keuze voor het VKA zich verhoudt tot de drie oorspronkelijke projectdoelen en welke doelen geheel of gedeeltelijk worden gerealiseerd.

De Commissie merkt daarnaast op dat in het MER de nadruk sterk ligt op de (doelen van de) Merwedelijn. De andere projectdoelen, vooral de bereikbaarheid van het Utrecht Science Park (USP) en de bredere gebiedsontwikkeling, worden minder consistent meegenomen in de beschouwing van de alternatieven. Zo zijn in de alternatieven 5 en 6, wat uiteindelijk in combinatie het VKA is, de maatregelen gericht op het USP, de Waterlinieweg en de frequentieverhoging van tram 22 geheel buiten beschouwing gelaten. Hierdoor is niet goed inzichtelijk hoe deze alternatieven bijdragen aan alle projectdoelen en ontstaat het risico dat alternatieven 5 en 6 moeilijk vergelijkbaar zijn met alternatieven 1–4. De Commissie constateert daarom dat de alternatieven 5 en 6 niet als volwaardige alternatieven beschouwd kunnen worden maar als varianten.

De Commissie beveelt daarom aan om in het conceptbesluit van de voorkeursbeslissing extra toelichting te geven waarom de projectmaatregelen gericht op het USP, de waterlinieweg en de frequentieverhoging van tram 22 buiten beschouwing zijn gelaten bij het VKA.

³ Zie voetnoot 2.

Een toekomstbestendig VKA

De Commissie constateert dat toekomstvastheid een belangrijk selectie criterium is geweest. Daarbij verstaat zij onder toekomstvastheid niet alleen de mogelijkheid om het systeem later uit te breiden, bijvoorbeeld richting Galecopperzoom en Rijnenburg, maar ook de mate waarin het voorkeursalternatief robuust blijft bij andere ontwikkelingen. Denk daarbij aan woningbouwtempo's, veranderingen in mobiliteitsgedrag, afwijkende reizigersgroei en ontwikkelingen rond Utrecht Centraal, het USP en de A12-zone. De Commissie beveelt daarom aan om deze bredere invulling van toekomstvastheid bij het project-MER nadrukkelijk te betrekken.

Variant geboorde tunnel

De Commissie heeft uit het MER en via toelichting van het bevoegd gezag⁴ begrepen dat de lange geboorde tunnelvariant vanwege hogere kosten dan het beschikbare budget niet verder is meegenomen in de afweging. Ze beveelt aan om bij de voorkeursbeslissing explicieter toe te lichten waarom de geboorde tunnelvariant is afgefallen.⁵ Dit gezien de relatief gunstige score op onderdelen van het doelbereik en investeringskosten en de aandacht die in de zienswijzen is gevraagd voor deze variant. Licht daarbij duidelijk toe welke rol kosten en milieuoverwegingen in deze afweging hebben gespeeld.

2.2 Referentiesituatie

In het MER staat dat de referentiesituatie de verwachte situatie in 2040 betreft. Hierin zijn al het vastgestelde beleid en geplande ontwikkelingen gerealiseerd, maar zonder de maatregelen uit deze MIRT-verkenning. Deze situatie vormt de basis om de effecten van de verschillende alternatieven mee te vergelijken.

De Commissie beveelt aan om in het project-MER, de rol van Rijnenburg in de referentie- en gevoeligheidsanalyses nog explicieter toe te lichten. Geef daarbij inzicht in de effecten van een ontwikkeling van Rijnenburg zonder hoogwaardige openbaarvervoerverbinding (HOV) en de betekenis daarvan voor de mobiliteitsopgave in de regio. Dit kan bijdragen aan een beter begrip van de effectiviteit en toekomstbestendigheid van de gekozen oplossing.

2.3 Mobiliteit

Het MER bevat uitgebreide analyses van de verschillende alternatieven en de gevolgen daarvan voor bereikbaarheid en vervoersstromen. De overzichtelijke kaarten en visualisaties dragen bij aan een goed begrip van de onderzochte maatregelen en de onderlinge verschillen tussen de alternatieven. De Commissie waardeert daarom dat deze mobiliteitseffecten op grondige wijze en navolgbaar in beeld zijn gebracht.

⁴ Tijdens het startgesprek op 23 juni 2026 heeft het bevoegd gezag enkele vragen van de Commissie mondeling toegelicht en deze na afloop schriftelijk beantwoord.

⁵ De meerkosten van extra tunnelmeters kunnen relatief beperkt zijn na aanschaf van de boormachine. Een dergelijke variant kan bovendien voordelen bieden, zoals het vermijden van een brugoplossing, het vergroten van de ontwikkelruimte voor woningbouw in het zuidelijke gebied en het verbeteren van de aansluiting richting Rijnenburg.

De Commissie geeft voor het vervolgtraject (de uitwerking in het project-MER) wel enkele aanbevelingen. Het gaat om de volgende punten:

- Werk de rol van Utrecht Centraal als systeemknoop uit. Onderzoek de kwaliteit van overstappen naar andere vervoersmiddelen en het functioneren van de knoop als geheel in samenhang met het regionale en landelijke mobiliteitssysteem.
- Besteed expliciet aandacht aan de inpassing van de Merwedelijn in het bredere mobiliteitssysteem, waaronder de aansluiting op het fietsnetwerk en de kwaliteit van de openbare ruimte rond haltes. Deze aspecten kunnen bijdragen aan een beter begrip van de effectiviteit van het VKA en de bijdrage ervan aan een samenhangend mobiliteitssysteem.
- De MIRT-verkenning richt zich op maatregelen voor lopen, fiets en OV. De maatregelen voor lopen wordt in vergelijking tot fiets en OV weinig beschreven. Onderzoek deze maatregelen en breng ze beter in beeld.

2.4 Natuur

De Commissie waardeert de grondige wijze waarop de effecten op natuur zijn onderzocht. Het MER bevat een uitgebreide analyse van de mogelijke gevolgen voor natuurwaarden, waarbij zowel de aanleg- als gebruiksfase in beeld zijn gebracht.

De Commissie onderschrijft de conclusies in het MER dat er geen significante effecten tijdens de aanlegfase op Natura 2000-gebieden plaatsvinden, uitgaande van aanleg met elektrische apparatuur. Al zijn er naar verwachting nog wel uitzonderingen voor zwaar en specialistisch materieel (SEB) dat bij dit type project wordt ingezet⁶. Ze beveelt daarom aan dit in het project-MER voor het VKA goed uit te werken en daarin kwantitatieve berekeningen van de effecten uit te werken.⁷

2.5 Werelderfgoed

De Commissie merkt op dat meerdere alternatieven negatieve effecten kunnen hebben op de zogeheten 'Uitzonderlijke Universele Waarde' (OUV) van Werelderfgoed de Neder-Germaanse Limes⁸ en Werelderfgoed de Hollandse Waterlinies. In het MER staat dat in een vervolgfase wordt bepaald of een Heritage Impact Assessment (HIA) noodzakelijk is om deze effecten in beeld te brengen inclusief eventuele mitigerende maatregelen. De Commissie onderschrijft het belang hiervan en wijst op het risico dat het project bij aantasting van OUV niet uitvoerbaar is. Negatieve effecten op OUV zijn namelijk in principe niet toegestaan.⁹

⁶ [Ingroeimodel SEB | Schoon en Emissieloos Bouwen](#)

⁷ In haar tussentijds toetsingsadvies adviseerde de Commissie om kwantitatieve berekeningen uit te voeren voor de stikstofdepositie tijdens de aanlegfase. Uit het definitieve MER blijkt op basis van een kwalitatieve inschatting dat deze effecten er niet zullen zijn. De Commissie kan zich vinden in deze aanpak.

⁸ In de OUV zijn de bijzondere en unieke waarden van een Werelderfgoed vastgelegd. Zie de [website van UNESCO](#) voor meer informatie over Werelderfgoed de Neder-Germaanse Limes, waaronder een overzicht van de [gebieden die daar onder vallen](#), inclusief bufferzone.

⁹ Zie artikel 7.4 van het [Besluit kwaliteit leefomgeving](#).

De Commissie beveelt aan om in het project-MER de milieueffecten op het werelderfgoed in beeld te brengen. Gebruik hiervoor de beschikbare handreikingen van UNESCO¹⁰ en de Rijksdienst Cultureel Erfgoed¹¹. Ga hierbij ook in op de effecten op de bufferzone én effecten uit de ruimere setting. Beschrijf de attributen (individuele elementen en kwaliteiten) die de OUV overbrengen en begrijpelijk maken. Ga in op de locatie van deze attributen én de manier waarop deze bijdragen. Breng in beeld of risico's voor het werelderfgoed tijdig kunnen worden ondervangen.

2.6 Ruimtelijke Kwaliteit

Het VKA omvat een tracé met een deels open en deels overdekte verdiepte ligging. Het deel met de verdiepte open ligging vormt vanuit ruimtelijk oogpunt een kritisch onderdeel van het voornemen. De uitwerking hiervan vraagt om een zorgvuldige ontwerpbenadering, waarbij nadrukkelijk wordt gezocht naar kansen om ruimtelijke kwaliteitswinst mee te koppelen. De Commissie beveelt aan om hier in de vervolgfases van het project expliciet aandacht aan te besteden. Daarbij denkt ze aan esthetische verbeteringen, een hoogwaardige landschappelijke inpassing en natuurinclusieve maatregelen.

2.7 Leesbaarheid en de samenvatting

De Commissie waardeert de aandacht die is besteed aan de toegankelijkheid van de informatie. Hoewel het MER omvangrijk is en wordt ondersteund door veel achterliggende documentatie, zijn de bevindingen op de publiekswebpage overzichtelijk en begrijpelijk gepresenteerd. Hierdoor zijn de belangrijkste keuzes, onderzoeken en resultaten goed toegankelijk voor een breed publiek.

Ze beveelt wel aan in het ontwerpbesluit goed toe te lichten wat het VKA precies inhoudt en welke stappen in het besluitvormingsproces hebben geleid tot de keuze voor dit alternatief. Dit kan de navolgbaarheid van de besluitvorming voor lezers met weinig tot geen kennis over het project verder vergroten.

¹⁰ Zie [Leidraad en toolkit voor effectbeoordelingen in een Werelderfgoedcontext](#).

¹¹ Zie [Handreiking Cultureel erfgoed in mer-procedures](#).

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. Eric van der Aa

Ruwan Aluvihare BA. MDip LA

dr. ir. Marieke Dijkema

Franka Berkhout MSc (secretaris)

drs. Tjeerd Gorter (secretaris)

prof.dr. Henk Meurs

ir. Bert Sman

drs. Liesbeth van Tongeren (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Voorkeursbeslissing

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

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

Bevoegd gezag besluit

Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Initiatiefnemer besluit(en)

Rijk, provincie Utrecht, gemeenten Utrecht en Nieuwegein.

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 7 juli 2026 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3716](#) in te vullen in het zoekvak.

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

t 030-2347666
e info@commissiener.nl
w commissiener.nl