



Commissie voor de
milieueffectrapportage



Gebiedsplan gebiedsgericht grondwaterbeheer gemeente Utrecht

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport



1 Advies over het MER in het kort

Gemeente Utrecht wil haar Gebiedsplan gebiedsgericht grondwaterbeheer (hierna: 'Gebiedsplan') actualiseren. Het Gebiedsplan is in 2015 door de gemeente vastgesteld, onder andere om verdere verspreiding van bestaande bodemverontreinigingen (VOCI's)¹ via het grondwater te voorkomen. Om aan de toenemende vraag naar bodemenergie te voldoen onderzoekt de gemeente of ook bodemenergievoorzieningen kunnen worden toegestaan in het tweede watervoerende pakket. Daarnaast geven nieuwe inzichten in de verspreiding van de verontreinigingen aanleiding om de doelen van het Gebiedsplan opnieuw te beoordelen en mogelijk te herzien. Voor het besluit over het nieuwe Gebiedsplan is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'Commissie') gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat staat in het MER?

In het MER zijn drie alternatieven onderzocht voor het al dan niet toestaan van nieuwe open bodemenergiesystemen (OBES)² in het eerste en tweede watervoerende pakket. In dat onderzoek zijn de nieuwe inzichten in de verspreiding van de verontreinigingen betrokken. Het gaat om de volgende alternatieven:

1. **Actieve bescherming van de grondwaterkwaliteit**, met een verbod op nieuwe OBES in het eerste en tweede watervoerende pakket.
2. **Benutten van bodemenergie met sturing op grondwaterkwaliteit**, waarbij OBES worden toegestaan in het tweede watervoerende pakket in bepaalde zones.
3. **Maximale benutting van het bodem- en grondwatersysteem**, waarbij OBES worden toegestaan in het tweede watervoerende pakket in het hele beheergebied.

Alternatief 1 scoort negatief op de aspecten woningbouwopgave, emissie van broeikasgassen en duurzame energieopwekking. Dat komt doordat dit alternatief geen nieuwe OBES toestaat, terwijl het gebruik van bodemenergie zorgt voor een lage uitstoot van broeikasgassen en daarmee de energievoorziening van nieuwe woningen mogelijk wordt gemaakt. De alternatieven 2 en 3 scoren juist positief op deze drie aspecten. Alternatief 3 heeft negatieve effecten op de grondwaterkwaliteit, omdat een groter deel van het grondwater verontreinigd kan worden. Volgens het MER bereiken de bestaande VOCl verontreinigingen bij geen van de alternatieven de drinkwaterwinningen, zodat alle alternatieven neutraal scoren.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER is compact en heeft een duidelijke structuur. De informatie over de verschillende milieuthema's is helder beschreven op een detailniveau dat past bij het voornemen. De alternatieven verschillen duidelijk van elkaar en brengen de keuzes goed in beeld. De grondwatermodellering is goed opgezet en er is gebruik gemaakt van heel veel beschikbare monitoringsdata. Met die gegevens geeft het MER duidelijk inzicht in de werking van het grondwatersysteem. Ook de verspreiding van de VOCl's is goed in beeld gebracht.

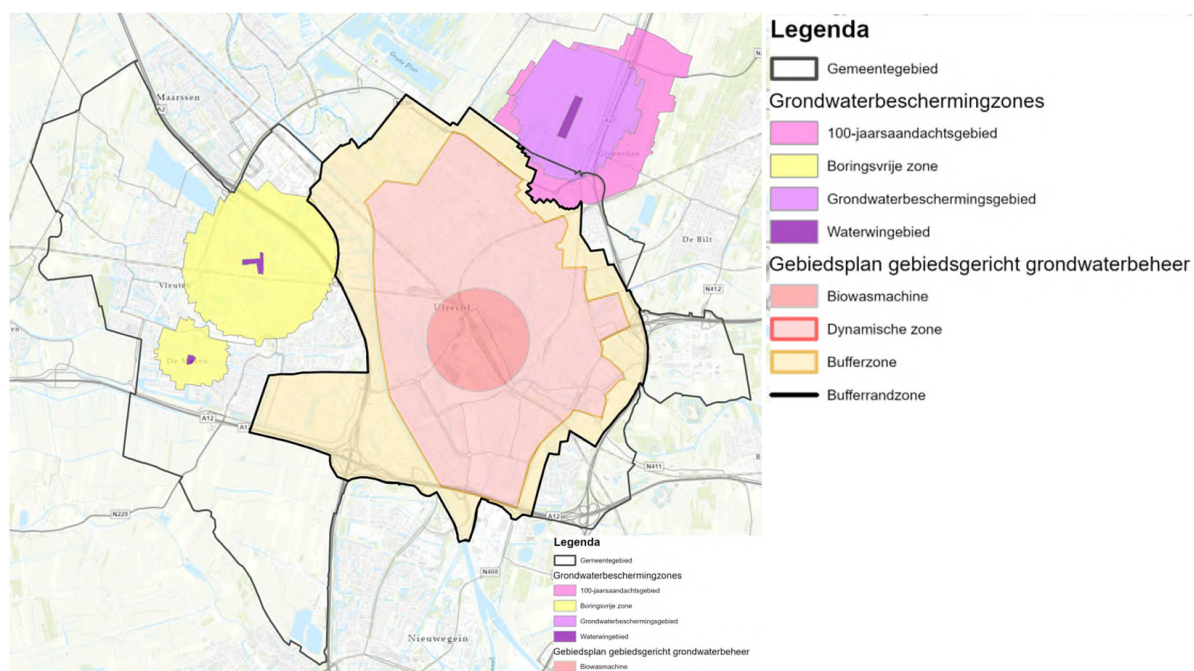
¹ Het gaat om historische verontreinigingen van vóór 1987 (het jaar dat de Wet bodembescherming in werking trad) en voornamelijk om verontreinigingen met vluchtige gechloreerde koolwaterstoffen, ook wel vluchtige organochloorverbindingen (VOCl).

² Een open bodemenergiesysteem haalt grondwater uit de bodem en pompt dit na gebruik weer terug. Het is een duurzame manier om gebouwen te verwarmen in de winter en te koelen in de zomer.

Het MER is aan de Commissie voorgelegd voordat een voorkeursalternatief (VKA) is gekozen. De gemeente heeft hiervoor gekozen om het advies mee te kunnen wegen bij de keuze voor het VKA. Consequentie daarvan is dat **het MER te zijner tijd in ieder geval nog moet worden aangevuld met een beschrijving van de inhoud van het geactualiseerde gebiedsplan**.³ Ook betekent het dat de Commissie niet kan toetsen of het MER de effecten van het voorgenomen plan in beeld brengt. Wanneer het VKA gelijk is aan een van de onderzochte alternatieven is dat geen probleem: de Commissie constateert dat de effecten van de alternatieven voldoende zijn beschreven in het MER (behalve op het gebied van archeologie, zie hierna). Punt van aandacht is dan nog wel de formulering van de regels in het (ontwerp)besluit. De gemeente zal zelf na moeten gaan of het MER de maximale mogelijkheden van het nog op te stellen ontwerpbesluit in beeld brengt én de milieueffecten van die mogelijkheden.

Mocht het VKA niet gelijk zijn aan een van de alternatieven, maar bijvoorbeeld zijn samengesteld uit elementen van verschillende alternatieven, dan is het nodig om het MER aan te vullen met de beschrijving van de effecten van dat VKA (naast de beschrijving van de inhoud daarvan). De Commissie geeft in overweging in dat geval het aangevulde MER nogmaals ter toetsing aan haar voor te leggen.

Los van het voorgaande constateert de Commissie dat in het MER belangrijke informatie ontbreekt over de effecten van de alternatieven op archeologische waarden, waaronder Werelderfgoed Romeinse Limes, en de maatregelen om deze effecten te voorkomen. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van deze waarden volwaardig mee te kunnen wegen bij de keuze voor het VKA en het besluit over de actualisatie van het **Gebiedsplan**. De Commissie adviseert daarom deze informatie in (een aanvulling op) het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de actualisatie van het Gebiedsplan. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe.



Figuur 1: Beschermingszones in het gebiedsplan 2015 (bron: MER).

³ Zie artikel 11.3 lid 1 aanhef en onder a van het Omgevingsbesluit.

Aanleiding MER

Het Gebiedsplan gebiedsgericht grondwaterbeheer heeft als doel om grondwaterverontreiniging op gebiedsniveau te beheersen en om te voorkomen dat historische verontreinigingen zich verspreiden buiten het beheergebied. Het gebiedsplan is een programma dat kaders stelt aan mer- (beoordelings)plichtige projecten als bedoeld in bijlage V van het Omgevingsbesluit. In dit geval gaat het onder andere om de projecten B4 (het realiseren van diepboringen) en K1 (het onttrekken en infiltreren van grondwater). Daarom is een plan-MER opgesteld.

Startgesprek

Op 17 juni 2026 had de werkgroep van de Commissie een startgesprek met vertegenwoordigers van de gemeente Utrecht, haar adviseurs. Hierbij hebben de gemeente en haar adviseur het plan en het MER toegelicht en hebben de leden van de Commissie hier verduidelijkende vragen over gesteld.

Eerdere adviezen Commissie mer

De Commissie heeft eerder geadviseerd over de gewenste inhoud van het MER. Dat advies is 30 januari 2025 gepubliceerd.⁴

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 het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht – besluit over de actualisatie van het Gebiedsplan.

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 3869 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor 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 kunnen wegen bij de besluitvorming door de gemeente Utrecht.

2.1 Verspreiding van andere verontreinigingen, zoals PFAS

In het MER staat dat verontreinigingen die zijn ontstaan na 1987 buiten de scope van het gebiedsplan vallen.⁵ Zoals de Commissie in haar advies over de NRD aangaf moeten de effecten van de alternatieven op de verspreiding van nieuwe verontreinigingen, met stoffen als PFAS en andere Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) wel worden beschreven in het MER. Het

⁴ [Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport.](#)

⁵ Reden voor dit onderscheid is de inwerkingtreding van de Wet bodembescherming in 1987 en daarmee het principe dat degene die de verontreiniging veroorzaakt deze ongedaan maakt/herstelt. Voor de verontreinigingen van voor 1987 is de overheid – in dit geval de gemeente Utrecht – verantwoordelijk.

gaat dan specifiek om de verspreiding naar het tweede watervoerende pakket, omdat de alternatieven 2 en 3 het plaatsen van OBES in dat pakket mogelijk maken. Deze effecten ontbreken in het MER.⁶ Naar aanleiding van vragen van de Commissie tijdens het startgesprek heeft de gemeente een addendum⁷ over PFAS en andere ZZS opgesteld.⁸

Uit het addendum blijkt dat in de huidige situatie sprake is van PFAS in zowel het eerste als het tweede watervoerende pakket én dat het beeld van de verontreinigingen met PFAS en andere ZZS verre van compleet is.⁹ Verder blijkt uit het addendum dat bij alternatieven 2 en 3 weerstandslagen in de bodem worden doorboord voor de plaatsing van OBES en dat PFAS en andere ZZS zich daardoor kunnen verspreiden naar het tweede watervoerende pakket. Het addendum stelt ook dat deze effecten met extra maatregelen sterk kunnen worden beperkt én dat daarom strikte maatregelen gelden binnen de grens van het Gebiedsplan. De Commissie gaat ervan uit dat hiermee wordt bedoeld dat deze strikte voorschriften worden opgenomen in de (nog op te stellen) actualisatie van het Gebiedsplan. Tenslotte staat in het addendum dat het geactualiseerde Gebiedsplan monitoring zal omvatten, waarmee onder meer de ZZS, waaronder PFAS, beter in beeld zullen worden gebracht. De Commissie onderschrijft het belang daarvan.

De constatering dat bij alternatieven 2 en 3 verontreinigingen met PFAS en andere ZZS zich kunnen verspreiden naar het tweede watervoerende pakket werkt door bij de beoordeling van het aspect drinkwater. In het MER scoren alle alternatieven neutraal voor dit aspect. Wat VOCl's betreft klopt dat, omdat de modelberekeningen laten zien dat die de drinkwaterwinningen niet bereiken. Voor andere verontreinigingen – zoals PFAS – klopt dat niet. Op termijn kunnen deze stoffen, die zich anders gedragen dan de stoffen die met het grondwatermodel zijn gesimuleerd, de drinkwaterwinning wel bereiken. Het addendum bevestigt dit. Daarin staat dat de verspreiding van PFAS binnen het tweede watervoerende pakket binnen het plangebied iets kan toenemen én dat dit kan leiden tot een licht negatievere beoordeling van alternatieven 2 en 3.

De Commissie constateert dat het MER en het addendum samen de essentiële informatie bevatten over de effecten van andere verontreinigingen, waaronder PFAS. Daardoor kunnen de verschillen in milieu impact tussen de alternatieven meewegen bij de keuze voor het VKA en het besluit over het geactualiseerde Gebiedsplan.

2.2 Archeologie

De effecten op archeologische waarden zijn summier beschreven in het MER. Er wordt onderscheid gemaakt tussen fysieke verstoring en sluipende degradatie: verstoring als gevolg van zuurstofintroductie en verstoring als gevolg van grondwaterfluctuaties¹⁰. Of deze verstoringen plaatsvinden is volgens het MER afhankelijk van het aantal en de locatie van de

⁶ In het MER staat ook dat daarom slechts een korte kwalitatieve beschouwing van de effecten is gegeven, maar deze beschouwing heeft de Commissie niet aangetroffen in het MER.

⁷ Anteagroup, 23 juni 2026. 'Addendum PFAS en ZZS'.

⁸ Het MER (en het ontwerp-besluit) is nog niet gepubliceerd en de betreffende informatie kan daarom als onderdeel van het MER ter inzage worden gelegd.

⁹ Deze kennisleemte is geen Utrechts probleem, maar bestaat in heel Nederland en ook internationaal.

¹⁰ De door de alternatieven veroorzaakte grondwaterfluctuaties kunnen mogelijk relatief eenvoudig in beeld worden gebracht met het gebruikte grondwatermodel.

boringen. Het MER laat echter niet zien op welke locaties de risico's op versterking van archeologische waarden groter zijn. Daarnaast zijn er geen maatregelen genoemd om de effecten op archeologische waarden te voorkomen of te beperken en wordt archeologie – en dan met name versterking als gevolg van sluipende degradatie – niet genoemd als onderwerp dat wordt betrokken in de monitoringsstrategie.

In het advies over de NRD adviseerde de Commissie aandacht te besteden aan onder andere Werelderfgoed Romeinse Limes. Dit Werelderfgoed is weliswaar beschreven in het MER, maar de effecten van de alternatieven zijn niet beschreven. Aangezien de conserveringscondities van organisch materiaal een van de 'Outstanding Universal Values' van de Romeinse Limes zijn, is het van belang de effecten daarop in beeld te brengen. Op basis daarvan kan worden beoordeeld of voor het plan een Heritage Impact Assessment noodzakelijk is.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, in beeld te brengen op welke locaties in het plangebied¹¹ het aanbrengen van OBES effecten kan hebben op archeologische waarden en welke effecten dat zijn. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan Werelderfgoed Romeinse Limes. Beschrijf met welke maatregelen effecten te voorkomen of te beperken zijn.

¹¹ De Commissie realiseert zich dat deze effecten zich ook voor kunnen doen buiten het plangebied. Aangezien de alternatieven – en straks het gebiedsplan – meer OBES mogelijk maken binnen het beschermingsgebied, is het nodig de effecten hiervan in beeld te brengen.

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:

drs. ing. Sanne Ebben-Gerrits

mr. Lotte Geense (secretaris)

mr. drs. Peter Glas (voorzitter)

dr. Vincent Post

dr. Sigrid van Roode

drs. Benno Schepers

drs. Frank Wijnants

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Gebiedsplan gebiedsgericht grondwaterbeheer, een programma onder de Omgevingswet.

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 de projecten B4 (het realiseren van diepboringen) en K1 (het onttrekken en infiltreren van grondwater).

Bevoegd gezag besluit

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht.

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

Aangezien het ontwerp-besluit en het MER nog niet ter inzage hebben gelegen heeft het bevoegd gezag de Commissie niet gevraagd 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 [3869](#) 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