Commissie voor de
milieueffectrapportage

Ontwikkelkader Spoordok Leeuwarden

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

2 juli 2024 / projectnummer: 3845









1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Leeuwarden wil het gebied Spoordok gaan herontwikkelen. Spoordok ligt tussen de spoorlijn, de Harlingertrekvaart en de Heliconweg (zie figuur 1) en moet in de toekomst ruimte bieden aan circa 2.000 woningen en lichte bedrijvigheid, horeca en dienstverlening. Omdat het gebied nu een bedrijventerrein is, moet er een nieuw omgevingsplan komen. Als voorbereiding daarop wil de gemeente een aantal ruimtelijke keuzes vastleggen in het Ontwikkelkader Spoordok[1]. Voor het besluit over het Ontwikkelkader[2] is een milieueffectrapport (MER)[3] opgesteld. Het college van burgemeester en wethouders heeft de Commissie gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat staat in het MER?

Er zijn twee varianten onderzocht. Deze verschillen van elkaar in het aantal woningen en de oppervlakte die voor andere functies beschikbaar is. In de variant Ontspannen gaat het om 1.800 woningen met 50.000 m^2 voor overige functies, in de variant Intensief om 2.500 woningen en 60.000 m^2 voor overige functies. Beide varianten gaan uit van dezelfde inrichting van het gebied, ze verschillen alleen van elkaar in hoogte van de gebouwen.

De beoordeling van de gevolgen voor het milieu is voor beide varianten gelijk, met uitzondering van het onderwerp externe veiligheid. Doordat er meer mensen in de omgeving van het spoor wonen, waarover ook vervoer van gevaarlijke stoffen is toegestaan, scoort de variant Intensief slechter op dit aspect. De nabijheid van het spoor kan ook zorgen voor hinder door trillingen of geluid. Door hier bij het ontwerp van de gebouwen rekening mee te houden zijn deze effecten te voorkomen of beperken, zo staat in het MER. Positieve effecten worden verwacht op het vlak van bijvoorbeeld mobiliteit en verkeersveiligheid, energie en klimaat en bodemkwaliteit.

De voorkeursvariant ligt tussen beide varianten in en omvat 2.000 woningen en 50.000 m^2 voor overige functies. De gevolgen voor het milieu zijn hetzelfde als voor de variant Ontspannen.

Ontwikkelkader weerspiegelt ambities Spoordok

De Commissie ziet dat het Ontwikkelkader goed aansluit op de ambities van de gemeente. Bij de doorontwikkeling van het ruimtelijk raamwerk uit de Gebiedsvisie Spoordok Leeuwarden is daarvoor een aantal keuzes gemaakt. Deze keuzes leveren een belangrijke bijdrage aan de leefbaarheid van de wijk, constateert de Commissie. In het oog springt de aanleg van een terp, die ruimte biedt voor parkeren en een overkapte ontsluitingsweg langs het spoor. Hiermee verschuift de huidige doorgaande weg naar de rand van het gebied en wordt een groot deel van Spoordok afgeschermd voor het geluid van het wegverkeer en het spoor. Tegelijkertijd ontstaat hier ruimte voor openbaar groen. Daarbij laat de aandacht voor waterberging in wadi's en op retentiedaken en voor grijswatersystemen zien dat breed

[1] *Concept Ontwikkelkader | Spoordok, Stadsterp van de toekomst*. Gemeente Leeuwarden, 19 maart 2024.
[2] Een programma onder de Omgevingswet.
[3] *Milieueffectrapport Spoordok Leeuwarden*. Sweco, 22 maart 2024.

gezocht is naar manieren om water in het gebied vast te houden. In dit licht begrijpt de Commissie de keuze om het onderzoek in het MER te richten op verschillende bouwvolumes (aantal woningen en oppervlakte voor overige functies).

Wat is het advies van de Commissie over het MER?

Volgens het MER worden in het Ontwikkelkader ruimtelijke keuzes gemaakt en een programma gedefinieerd. Dit (stedenbouwkundig) programma gaat over het aantal woningen en de oppervlakte voor niet-woonfuncties. De ruimtelijke keuzes staan op de Essentiekaart in het Ontwikkelkader (zie figuur 2). Hierop staan onder andere de maximale bouwhoogtes en de bouwvolumes verdeeld over vier deelgebieden.

Een MER bij het Ontwikkelkader hoort vervolgens duidelijk te maken welke effecten het plan zal hebben op het milieu en welke onzekerheden er (nog) zijn. Ook hoort dit MER te laten zien waar en voor welk onderwerp extra maatregelen nodig zijn om de leefomgeving voldoende te beschermen. Deze informatie biedt dan handvatten voor de verdere uitwerking in de stedenbouwkundige randvoorwaarden en het omgevingsplan. Voorliggend MER geeft deze informatie nog onvoldoende. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk wat de gevolgen voor geluid en gezondheid zijn, en in welke mate de ambities van de gemeente met het plan haalbaar zijn.

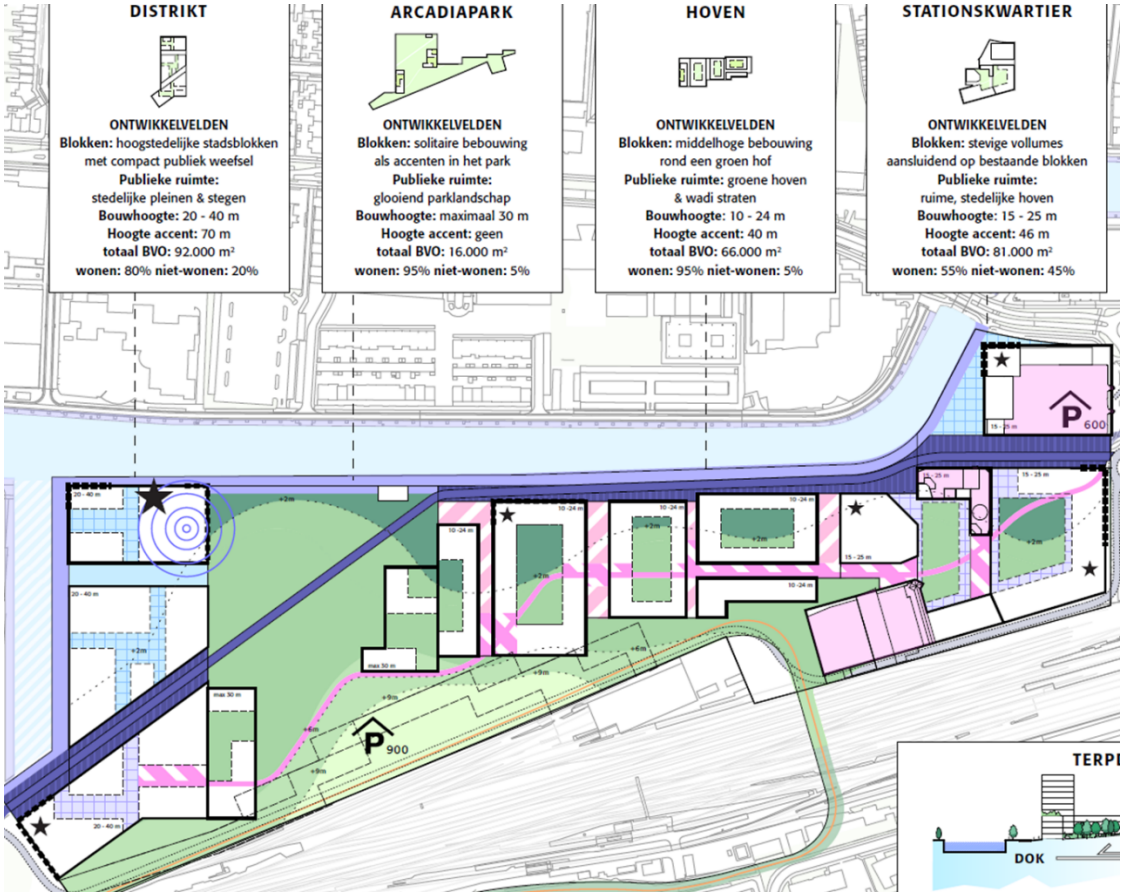
De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER dat nog belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over Ontwikkelkader Spoordok. Het gaat om de volgende punten:

- **De bijdrage van het plan aan ambities**. Dit vereist een helder beeld van de ambities met een vertaling daarvan naar zo concreet mogelijke doelen. Zo wordt duidelijk wanneer de gemeente tevreden zal zijn, en wanneer (nog) niet. Een MER dient vervolgens te laten zien wat het plan hieraan bij kan dragen en of de ambities onderling tot knelpunten kunnen leiden. Dit inzicht biedt het MER niet, zodat bijvoorbeeld niet duidelijk is in welke mate de ambities voor het vasthouden van water, energieneutraliteit en een gezonde leefomgeving met het plan haalbaar zijn.
- **De gevolgen van het plan voor geluid en gezondheid.** De effectbeoordeling van de varianten is onvoldoende uitgewerkt om belangrijke knelpunten en risico's te duiden en hiervoor eventuele noodzakelijke maatregelen te kunnen benoemen. Een belangrijk knelpunt daarbij is dat er geen inzicht is in de impact per deelgebied en de ernst daarvan. Het beoordelingskader biedt hier nu ook onvoldoende houvast voor.
- **De voorgenomen monitoringsmaatregelen.** De aanzet voor monitoring is zeer summier. Het is niet duidelijk welke onderwerpen daar in ieder geval een plek in moeten krijgen en waarom. De onzekerheden en risico's (vanuit milieuoogpunt) die het MER in beeld brengt geven hier wel aanleiding toe.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over Ontwikkelkader Spoordok. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe.



Figuur 1 Plangebied Spoordok (bron: MER).



Figuur 2 Uitsnede Essentiekaart met programma per deelgebied (bron: Ontwikkelkader).

Aanleiding MER

De provincie Fryslân heeft in de Omgevingsvisie Fryslân delen van de Spoorzone in Leeuwarden aangewezen als ontwikkellocatie voor wonen, bereikbaarheid en andere stedelijke functies. Eén van de acht projecten in de Spoorzone is Spoordok. In haar gemeentelijke omgevingsvisie heeft Leeuwarden vastgelegd dat Spoordok een gevarieerd functieaanbod zal krijgen. De ontwikkeling zal niet alleen voorzien in woningen, maar ook bijdragen aan werkgelegenheid en leefbaarheid, onder andere door het voorzien in veel groene openbare ruimte. In de Gebiedsvisie Spoordok heeft de gemeente een aantal uitgangspunten vastgelegd voor de ontwikkeling.

Het Ontwikkelkader Spoordok vormt een verdere uitwerking van de Gebiedsvisie Spoordok. Het legt ruimtelijke keuzes vast en definieert onder andere woningaantallen, oppervlaktes voor werken en voorzieningen en bouwhoogtes. Voordat Spoordok gerealiseerd kan worden is nog een aanpassing van het omgevingsplan nodig. Spoordok is een stedelijke ontwikkeling (categorie J11 in Bijlage V van het Omgevingsbesluit). Het Ontwikkelkader is een programma onder de Omgevingswet en stelt kaders voor het omgevingsplan. Daarom is voor het besluit over het Ontwikkelkader een plan-MER opgesteld.

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 – besluit over het Ontwikkelkader Spoordok.

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 3845 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 wegen bij de besluitvorming door het college. Het advies bevat ook een aantal aanbevelingen. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Inleidend

Dat wat het Ontwikkelkader vastlegt

Het Ontwikkelkader is een programma onder de Omgevingswet. In het Ontwikkelkader worden ruimtelijke keuzes gemaakt en een stedenbouwkundig programma gedefinieerd (waaronder het aantal te realiseren woningen).[4]

Voor een MER is het essentieel om te weten wat het besluit wel en niet omvat, zodat het milieuonderzoek kan laten zien wat de verwachte milieueffecten zijn en welke maatregelen dat vereist. Het kan daarbij ook om een bandbreedte gaan, of alleen om een onder- of bovenwaarde. Voorliggend MER spreekt bij de varianten en de voorkeursvariant alleen over het aantal woningen en de m^2 oppervlakte aan overige functies. De berekeningen en beoordelingen in het MER gaan daarnaast ook uit van een ruimtelijke indeling van het gebied, zoals weergegeven op de Essentiekaart uit het Ontwikkelkader[5] (zie figuur 2). Daarop staan onder andere een ruimtelijke indeling, de terphoogte, infrastructuur, aantal parkeerplaatsen, bouwhoogtes en verdeling van het bouwprogramma voor elk van de vier deelgebieden. De Commissie beschouwt deze kaart en de informatie daarop daarom als het besluit waarvoor het MER is opgesteld.

Inzicht in gemaakte keuzes en rol van het milieubelang daarin

Aan het Ontwikkelkader zijn verschillende besluiten en ontwerpstappen voorafgegaan. Als eerste de keuze om het gebied te ontwikkelen voor wonen en werken, en nu inrichtingsprincipes met een terp inclusief parkeer- en mobiliteitsoplossing en het aantal woningen. In hoeverre milieuoverwegingen bij de voorgaande besluiten een rol hebben gespeeld is niet beschreven.

De Commissie beveelt aan om deze overwegingen overzichtelijk op een rij te zetten, als onderdeel van of bijlage bij de stedenbouwkundige randvoorwaarden.

MER gebruiken om richting te geven aan het vervolg

In een toelichting op het plan en het MER[6] heeft de gemeente uitgelegd dat de inrichting van het gebied nog niet in beton gegoten is. De nog op te stellen stedenbouwkundige randvoorwaarden gaan richting geven aan de verdere uitwerking. Hiermee wil de gemeente vastleggen aan welke minimale eisen moet worden voldaan en waar ontwerpruimte is. Met deze ruimte wil zij (markt)partijen uit kunnen dagen om tot een maximale kwaliteit te komen

[4] Paragraaf 2.1 van het MER.

[5] Bladzijde 100/101 van het Ontwikkelkader.

[6] Op 24 mei 2024 heeft de Commissie de locatie bezocht en heeft de gemeente haar plan toegelicht.

(en de grenzen te verleggen). Het is een bewuste keuze om niet vast te leggen wat deze maximale kwaliteit is, om zo gedurende de ontwikkelperiode (naar verwachting 15 tot 20 jaar) continu aan te kunnen sluiten op nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden, aldus de gemeente.

De Commissie benadrukt dat een MER in deze fase een grote toegevoegde waarde heeft. Door nu te onderzoeken wat de effecten zijn van de beoogde ontwikkeling, te beschouwen hoe het plan zich verhoudt tot de (optelsom van) ambities brengt het MER in beeld welke maatregelen en randvoorwaarden 'hard' zijn, en waar juist ruimte geboden kan worden. Op dit punt bevat het MER onvoldoende informatie. In de volgende paragrafen is dit toegelicht.

De Commissie wijst er op dat het MER moet laten zien wat de verwachte milieugevolgen zijn van de nú voorgestelde inrichting. Dat is belangrijk omdat een MER moet aansluiten bij wat het plan mogelijk maakt. Dus, dit MER moet laten zien wat de gevolgen zijn en welke maatregelen eventueel nodig zijn op basis van de Essentiekaart in het Ontwikkelkader.

Voordat het plan gerealiseerd kan worden is in ieder geval een aanpassing van het omgevingsplan nodig. Op dat moment is het plan verder uitgewerkt, waarmee ook een gedetailleerder beeld van de milieugevolgen is te geven. Daarbij kan worden gebruik gemaakt worden van de informatie in het MER voor het Ontwikkelkader. Echter, wanneer bij een vervolgbesluit keuzes gemaakt worden die leiden tot andere milieugevolgen, dan is deze informatie niet meer passend. Ook biedt verdere uitwerking van het plan handvatten om de gevolgen in beeld te brengen voor onderwerpen die samenhangen met de inrichting van de deelgebieden (denk aan hittestress en windhinder).

2.2 De bijdrage van het plan aan de ambities

2.2.1 Benoemen van ambities en deze vertalen naar concrete doelen in het MER

De gemeente heeft hoge ambities voor Spoordok. Deze zijn af te leiden uit het Ontwikkelkader, maar komen niet terug in het MER. In paragraaf 3.1 van het MER staat alleen dat Spoordok een sleutelrol speelt binnen de grotere Spoorzone en de woningbouwopgave voor Leeuwarden en de Spoorzone. Daarnaast heeft de gemeente al vastgestelde beleidsambities. Welke ambities en doelen voor Spoordok nagestreefd worden maakt het MER niet duidelijk.

De ambities voor een gebied moeten in een MER vertaald worden naar zo concreet mogelijke doelen. Dat is nodig om te beoordelen wat de varianten bijdragen aan de ambities en wat nodig is om de haalbaarheid van de ambities te kunnen vergroten (nu of in het vervolgtraject). Dit inzicht maakt niet alleen duidelijk wanneer de gemeente tevreden is, het kan ook gebruikt worden om de nullijn voor de stedenbouwkundige randvoorwaarden te bepalen.

De Commissie wijst er in dat kader op dat het Ontwikkelkader een programma onder de Omgevingswet is. Daarmee is het een uitwerking van het beleid (in dit geval de gebiedsvisie). Het MER vereist dan ook een nadere analyse dan de globale uitwerking die bij een visie zou passen.

Bij het uitwerken van de doelen moet rekening gehouden worden met vereisten uit wet- en regelgeving en afspraken die in het beleid zijn vastgelegd. Het MER noemt nu alleen integrale visies die specifiek ingaan op Spoordok. Kaders en randvoorwaarden die volgen uit bijvoorbeeld de concept-mobiliteitsvisie, het Schone Lucht Akkoord en gezondheidskundige advieswaarden van de WHO en de GGD Fryslân ontbreken.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER, voordat het Ontwikkelkader wordt vastgesteld, de volgende informatie op te nemen:
- Een helder overzicht van de ambities voor Spoordok met een vertaling daarvan naar zo concreet mogelijke en toetsbare doelen.
- Een overzicht van relevant beleid en wet- en regelgeving en te benoemen welke kaders of randvoorwaarden dit aan het plan stelt.

2.2.2 Inzicht bieden in de bijdrage van het plan aan de ambities

Belangrijk is dat het MER voorafgaand aan het besluit laat zien of de ambities kunnen en passen. Gebruik de uitwerking van de ambities naar concrete doelen om inzicht te geven in de mate waarin de varianten bijdragen aan de ***afzonderlijke ambities***. Het gaat hierbij om een onderbouwing aan de hand van om een uitwerking met ordegroottes. Hiermee moet aannemelijk worden gemaakt wat het plan oplevert en welke kansen, risico's en onzekerheden zich voor kunnen doen.

Het MER moet ook inzichtelijk maken of de ***optelsom van de ambities*** tot knelpunten kan leiden. Met een zogenoemde botsproef wordt duidelijk of nu, of later in het proces, maatregelen nodig zijn om het plan te kunnen realiseren.

Voor beide punten, of de ambities op zichzelf haalbaar zijn én of ze samen haalbaar zijn, ontbreekt informatie in het MER. In de volgende paragraaf is dit aan de hand van drie voorbeelden toegelicht.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER, voordat het Ontwikkelkader wordt vastgesteld, aannemelijk te maken dat de ambities haalbaar zijn, op zich zelf en in samenhang met elkaar. Laat daarvoor zien welke maatregelen waar getroffen (kunnen) worden en wat daarvan de bijdrage aan de doelen is.

2.2.3 Ter illustratie: de ambities water, energie en mobiliteit

Water

Het ontwerp voor Spoordok is gebaseerd op vier pijlers, waaronder Slimme systemen. Deze pijler gaat onder andere over de ambities voor waterberging en klimaatadaptatie. Hiervoor is als doel *'geen druppel water het gebied uit'* af te leiden. Als maatregelen zijn wadi's, retentiedaken en andere opslagvoorzieningen in het plan opgenomen. Het MER maakt echter niet aannemelijk dat de ruimte die hiervoor beschikbaar is, ook volstaat om de ambitie daadwerkelijk te kunnen realiseren. Het gaat dan om inzicht in ordegroottes:
- Wat is de hoeveelheid water die verwerkt moet worden, en hoeveel ruimte is daarvoor nodig?

- Hoeveel ruimte voor waterberging bieden het ruimtelijk ontwerp en de genoemde maatregelen?
- Welke piekbelastingen worden in de toekomst verwacht en wat is dan acceptabel aan (tijdelijke) overlast?

Daarbij is relevant dat de ligging naast de Harlingertrekvaart, de hoge grondwaterstand en de ondoorlatendheid van de bodem (klei) betekent dat het gebied gevoelig is voor hoge waterstanden.

Het MER gaat nu uit van algemene constateringen die de conclusies niet onderbouwen. Op klimaatbestendigheid (droogte, hitte en wateroverlast) scoren beide varianten positief. Het argument hiervoor is dat het plan ruimte biedt voor waterberging en schaduwplekken in de openbare ruimte. Ook zullen ontwikkelaars gestimuleerd gaan worden om private ruimte zo groen mogelijk in te richten en platte daken als groen dak in te richten. Dit geeft onvoldoende inzicht in risico's die op kunnen treden en voorwaarden die nodig zijn om droogte en wateroverlast straks echt te kunnen voorkomen.

Energie

Spoordok moet een energieneutrale wijk worden, en mogelijk zelfs energieleverend.[7] In hoeverre de voorgestelde inzet van PV-cellen en een centraal systeem voor warmte-koude-opslag daarin kan voorzien komt niet aan bod. Aan de hand van de huidige kennis is te beargumenteren hoe de verwachte energieopbrengst zich verhoudt tot de verwachte behoefte. Op die manier is aannemelijk te maken of de ambitie haalbaar is en of de benodigde ruimte bijvoorbeeld niet botst met ruimte nodig voor waterberging of groene daken.

Mobiliteit

De infrastructurele en leefbaarheidsdoelen van de Omgevingsvisie en het gemeentelijke Beleidskader Mobiliteit 2040 zijn consistent uitgewerkt in het Ontwikkelkader. Het MER bevat echter geen analyse van hoe de andere mobiliteitsdoelen van de stad in dit plan passen. Het Beleidskader Mobiliteit stelt bijvoorbeeld dat in vergelijking met andere steden het autogebruik voor ritten onder 15 km hoog is en dat dit omlaag moet. In de visie zijn ook auto- en fietsparkeernormen opgenomen en is gesteld dat autoloos wonen in centrum mogelijk moet worden gemaakt. De Commissie ziet behoorlijk veel parkeerruimte voor auto's in het plan, op een plek in het stadshart. Het MER laat zien dat er een toename zal zijn van het autoverkeer richting de stad. Het MER gaat niet in op hoe de invulling van het parkeerprogramma en de extra verkeersbewegingen zich verhouden tot duurzame(re) mobiliteitsdoelen van de stad.

2.3 De gevolgen van het plan voor geluid en gezondheid

2.3.1 Onvoldoende inzicht in knelpunten en risico's

De effectbeschrijving en -beoordeling in het MER is onvoldoende specifiek waarbij geluid en gezondheid in het oog springen. De Commissie constateert dat belangrijke knelpunten en risico's niet voldoende in beeld zijn. Daardoor is het niet mogelijk om eventuele

[7] Paragraaf 7.6.1 van het MER.

noodzakelijke maatregelen te kunnen benoemen of om duidelijk te maken waar welke aandachtspunten voor de verdere uitwerking liggen. Als gevolg daarvan is niet alleen onvoldoende duidelijk hoe het plan uitwerkt op de gezondheid van toekomstige bewoners, maar ook is niet helder of het plan zoals het nu is bedacht uitvoerbaar is.

Direct ten zuiden van het plangebied ligt het spoor naar station Leeuwarden Centraal en een spooremplacement. Om de geluidbelasting in het gebied te beperken gaan beide varianten uit van een parkeergarage en een overdekte nieuwe weg naar het spoor. Deze komen in de nieuwe 'terp' te liggen die daarmee fungeert als geluidsscherm. De geluidhinder binnen het plangebied is globaal beoordeeld van "goed tot onvoldoende".

De globale beoordeling reflecteert niet dat per deelgebied het aantal woningen en de maximale bouwhoogte is bepaald. Wel is de geluidbelasting op toetspunten of waarneempunten voor elke bouwlaag berekend. Het MER maakt echter niet duidelijk hoeveel woningen in welke geluidbelastingklassen zitten en hoeveel (ernstig) geluidgehinderden er zijn, in totaal en per deelgebied. Ook ontbreekt inzicht in voor hoeveel woningen wettelijke waarden (ook voor piekgeluiden) en gezondheidskundige advieswaarden[8] worden overschreden, en waar (in ieder geval) maatregelen noodzakelijk zijn. Vervolgens is niet duidelijk of de ambities voor een gezonde stad in elk van de deelgebieden bereikbaar zijn. De Commissie constateert daarnaast dat mogelijke hinder door piekgeluiden niet aan bod komt. Dichtbij bedrijvigheid en emplacementen is dit juist zeer relevant, vooral in de nachtperiode. Verder valt op dat het ten oosten gelegen busstation in het akoestisch onderzoek helemaal niet is beschouwd.

2.3.2 Wat is nodig om de gevolgen inzichtelijk te maken?

Om de gevolgen van het plan voor de leefomgeving inzichtelijk te maken, is aanvulling van een aantal onderdelen van het MER nodig. Deze paragraaf gaat daar op in, met specifieke aandacht voor geluid en gezondheid.

Inzicht in de huidige situatie

Zorg voor een voldoende compleet beeld van de huidige situatie. Deze is essentieel om aan de hand van de voorgestelde bouwvlakken de milieugevolgen goed te kunnen bepalen. Nu ontbreekt in ieder geval kaartmateriaal met:

- bestaande geluidcontouren (weg, spoor en het emplacement en van het naastliggende gezoneerde industrieterrein West);
- aandachtszones voor trillinghinder;
- en de geurcontour van het bedrijf Zandleven.

Een verder uitgewerkt beoordelingskader

Het beoordelingskader beschrijft wel wát beoordeeld gaat worden, maar niet hóe dit doorwerkt in een score. Dat is relevant omdat beide varianten maar op één onderwerp verschillend scoren (namelijk externe veiligheid). Dit terwijl een MER juist ook bedoeld is om verschillen tussen varianten te laten zien, aan de hand van een passend beoordelingskader.

[8] Zoals de WHO advieswaarden. Ook de zienswijze van de GGD wijst op de toepassing van gezondheidskundige advieswaarden.

Specifiek voor het criterium gezondheid: de scores in het MER maken nu bijvoorbeeld niet zichtbaar dat 700 extra woningen in een omgeving met hoge geluidbelasting leidt tot meer geluidgehinderden. Dat in de variant Intensief meer mensen geluidhinder zullen ervaren dan in de variant Ontspannen wordt voor de lezer nu niet duidelijk. Maak daarom duidelijk welke criteria (geluid, geur) meewegen in het beoordelen van gezondheidsbescherming en in welke situaties dit als positief of als negatief effect wordt beoordeeld.

Onderscheid in gevolgen per deelgebied

De deelgebieden hebben elk een eigen bouwopgave en karakter. Stationskwartier en Distrikt hebben elk bijvoorbeeld vijf keer meer bruto vloeroppervlak dan Arcadiapark met een parklandschap. Elk deelgebied levert zo een eigen bijdrage aan de ambities en doelen, maar dit betekent ook dat de milieueffecten onderling zullen verschillen. Het MER vat de milieugevolgen voor alle deelgebieden samen in één slotoordeel. Dat de impact voor het ene deelgebied veel groter is dan in het andere deelgebied is daarbij niet vermeld.
Vervolgens zijn ook de mogelijkheden (maatregelen) om geluidbelasting te beperken in z'n algemeenheid omschreven. Wat deze maatregelen kunnen betekenen voor de (dreigende) overschrijdingen van de standaardwaarden en de gezondheidskundige advieswaarden van de WHO en de GGD Fryslân en voor geluidhinder komt niet aan bod. Ook is niet duidelijk welke maatregelen waar plaats kunnen of moeten vinden.

Voor elk van de deelgebieden moet het MER laten zien wat het aantal woningen en de geluidbelasting daarop en het aantal geluidgehinderden zal zijn (op basis van de Essentiekaart). Dit maakt namelijk zichtbaar of een andere verdeling van woningen over het (deel)gebied tot lagere geluidbelasting en daarmee minder gezondheidseffecten leidt. De mogelijkheden voor een andere indeling of positie van woonblokken en het gebruik maken van de afschermende werking van gebouwen worden bijvoorbeeld niet genoemd (of onderzocht).

Door het niet te benoemen in het MER lijkt het erop dat de nu bepaalde geluidsbelastingen inherent zijn aan de woningbouwontwikkeling, terwijl er wel degelijk keuzes te maken zijn die leiden tot minder geluidbelasting binnen het plangebied. Deze informatie is relevant voor het besluit over het Ontwikkelkader, omdat dit kader het programma per deelgebied vastlegt.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER, voordat het Ontwikkelkader wordt vastgesteld, de volgende informatie op te nemen:

- Een compleet beeld van de huidige situatie met in ieder geval kaartmateriaal met geluid- en geurcontouren en aandachtszones voor trillinghinder.
- Een verdere uitwerking van de criteria om gezondheidsbescherming te beoordelen en te bevorderen, waarbij getoetst wordt aan de wettelijke waarden en gezondheidskundige advieswaarden.
- De nadere effectbeoordeling voor geluid en gezondheid, waarbij verschillen tussen deelgebieden inzichtelijk worden. Dit vereist inzicht in het aantal woningen en de geluidsbelastingsklassen en het aantal (ernstig) geluidgehinderden; zowel voor het gebied als geheel als per deelgebied.

2.3.3 Tijdig rekening houden met onzekerheden

Het plan wordt in fases ontwikkeld over een langere periode. Een van de bepalende factoren daarbij is het gegeven dat de grond in eigendom is van verschillende eigenaren. Dit biedt onzekerheid over het moment waarop de verschillende deelgebieden van Spoordok ontwikkeld kunnen worden. De huidige verwachting is dat het oostelijk deel van het plangebied als eerste ontwikkeld kan worden.

In het oog springt dat een van de belangrijkste dragers van het plan, de terp, pas gerealiseerd kan worden zodra de grond hiervoor beschikbaar is. Omdat hier nog onzekerheid over bestaat[9], beveelt de Commissie aan om inzichtelijk te maken wat dit betekent voor in ieder geval de effecten voor geluid en gezondheid. Doe dit tijdig, zodat deze inzichten (en eventuele maatregelen) een plek kunnen krijgen in de stedenbouwkundige randvoorwaarden en/of het omgevingsplan.

Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door:

- **Scenario's te ontwikkelen**: gebruik de risico's en onzekerheden die met het plan samenhangen om scenario's te ontwikkelen en wat deze bijdragen aan de doelen, de milieugevolgen.
- **De effecten voor tijdelijke situaties te beschrijven:** laat in dat geval per fase zien welke effecten in elk van de deelgebieden te verwachten zijn. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarbij een deel van het gebied al wel is ingericht met woningen, terwijl de terp nog niet is aangelegd of op hoogte is. In dat geval is mogelijk ook de Marshalllaan nog in gebruik voor doorgaand verkeer en zijn er parkeerterreinen verspreid in het gebied aanwezig.

Vertaal de inzichten vervolgens naar maatregelen. Dit kan zowel gaan om tijdelijke als om permanente maatregelen.

2.4 De voorgenomen monitoringsmaatregelen

Paragraaf 9.2 van het MER geeft een zeer korte omschrijving van het waarom van monitoring: het volgen van de milieueffecten en van de bijdrage van maatregelen om effecten te voorkomen of beperken. Er staat niet welke onderwerpen belangrijk zijn voor Spoordok en hoe monitoring gaat helpen in het bereiken van de ambities.

De Commissie constateert dat de inzichten uit het MER voor wat betreft risico's, knelpunten en onzekerheden, nog niet zijn vertaald naar aandachtspunten voor de monitoring. Dit terwijl er meerdere redenen zijn om voor dit plan in een goed monitoringsplan of -programma te voorzien:

1. De maatregelen die het MER beschrijft om milieueffecten te beperken of te voorkomen. Ze laten zien welke aandachtspunten er zijn bij de verdere uitwerking, en aandacht vragen bij de verdere uitwerking van het plan.
2. De duur van de totale ontwikkeling van Spoordok, namelijk 15 tot 20 jaar. Monitoring levert dan informatie over de nu verwachte versus de werkelijke situatie, en of dit reden vormt om bij te sturen.
3. De afhankelijkheid van andere partijen om de doelen te bereiken en de ruimte die de gemeente wil bieden voor innovaties en toekomstige ontwikkelingen.

[9] Zie de zienswijze van ProRail.

4. De gefaseerde ontwikkeling en het onderscheid in deelgebieden. Elke fase en elk deelgebied levert een eigen bijdrage aan het plan, waarbij monitoring laat zien of de doelen voor het gebied als geheel binnen bereik blijven (zoals voor waterberging, energievoorziening).

Een dergelijk 'vinger aan-de-pols-systeem' kan inzichtelijk maken of de verschillende ambities voor Spoordok worden bereikt. Beschrijf daarvoor welke onderwerpen in het monitoringsprogramma worden opgenomen en waarom. Een verdere uitwerking van het monitoringsprogramma maakt vervolgens duidelijk in hoeverre een eventuele afwijking van het plan (fasering, ambitie, effect) een probleem oplevert.

Let daarnaast op onderwerpen of thema's die nu niet of nauwelijks in het MER aan bod komen, maar wel relevant zijn voor de ambities van de gemeente. Zo is het onderwerp 'circulariteit' niet uitgewerkt in de effectbeoordeling, terwijl de gemeente hier wel nadrukkelijk naar streeft en bedenk vooraf welke plek dit onderwerp in de monitoring krijgt.

Monitoring en evaluatie biedt bestuurders een basis om in de loop van de tijd, indien nodig, tijdig extra maatregelen te nemen. Daarbij is het ook belangrijk om, voordat bijvoorbeeld het omgevingsplan wordt vastgesteld, al maatregelen te noemen die achter de hand gehouden kunnen worden.

De Commissie adviseert daarom om in een aanvulling op het MER, voordat het Ontwikkelkader wordt vastgesteld, uit te werken welke onderwerpen in het monitoringsprogramma opgenomen worden. Maak hiermee inzichtelijk welke thema's en indicatoren in het monitoringsprogramma een plek gaan krijgen. Sluit hierbij aan op de belangrijkste effecten, knelpunten, risico's en onzekerheden die met (de realisatie van) het plan gepaard gaan, en op de ambities die de gemeente wil bereiken.

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 de situatie heeft de werkgroep het plangebied bezocht. 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:
Ruwan Aluvihare BA. MDip LA
ing. Suzanne Dijs
ir. Tilly Fast
drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)
drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld
Het Ontwikkelkader Spoordok 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 J11'stedelijk ontwikkelingsproject'. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit
Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leeuwarden.

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 24 mei 2024 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 3845 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