

1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Den Helder stelt een omgevingsvisie op met als titel 'Koers op een sterke
thuishaven'. Ze werkt hier het langetermijnbeleid voor ruimtelijke ontwikkelingen uit. Voordat
de gemeenteraad besluit over de visie, zijn de milieugevolgen onderzocht in een
milieueffectrapport (MER). De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage
(de 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?

Het MER beschrijft dat de uitvoering van de omgevingsvisie overwegend een neutraal of
positief effect op de leefomgeving heeft. Positieve effecten zijn bijvoorbeeld een verbetering
van waterkwaliteit in stedelijk en agrarisch gebied, een hogere verkeersveiligheid (vanwege
verbetering van het fietsnetwerk en verlaging van de maximumsnelheid voor auto's) en een
afname van wateroverlast en hittestress. Dit laatste komt doordat de gemeente wil investeren
in ruimte voor water en groen in de stedelijke omgeving, aldus het MER. Negatief is dat
werkzaamheden voor woningbouw archeologische waarden kunnen aantasten.

De omgevingsvisie benoemt tien centrale uitgangspunten, zoals 'Den Helder ontwikkelt zich
verder als aantrekkelijke gemeente voor bewoners, ondernemers en bezoekers' en 'Den
Helder is zo optimaal mogelijk bereikbaar met verschillende vervoersmiddelen'. Alle
uitgangspunten zijn volgens het MER te realiseren. Dit komt doordat vrijwel alle
uitgangspunten goed samengaan en omdat er kansen zijn om het beleid – bijvoorbeeld in
programma's – verder uit te werken. Tegelijkertijd signaleert het MER strijdigheden. Zo kan
er, schrijft het MER, op het thema externe veiligheid een knelpunt ontstaan tussen de
ontwikkeling van de haven en het uitgangspunt van een veilige en gezonde leefomgeving.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER gaat in op alle relevante milieuthema's en geeft een goed overzicht van wetgeving
en beleid dat relevant is voor de visie. De samenvatting van het MER is compleet en duidelijk.
De Commissie ziet dat de leefomgeving via de centrale uitgangspunten een belangrijke plaats
inneemt in de visie. De omgevingsvisie werkt de uitgangspunten uit in zeven deelvisies voor
deelgebieden binnen de gemeente, zoals Stad binnen de Linie, Maritiem Cluster en
Julianadorp. Dit geeft een goed eerste beeld van de uitwerking van de uitgangspunten voor
de leefomgeving.

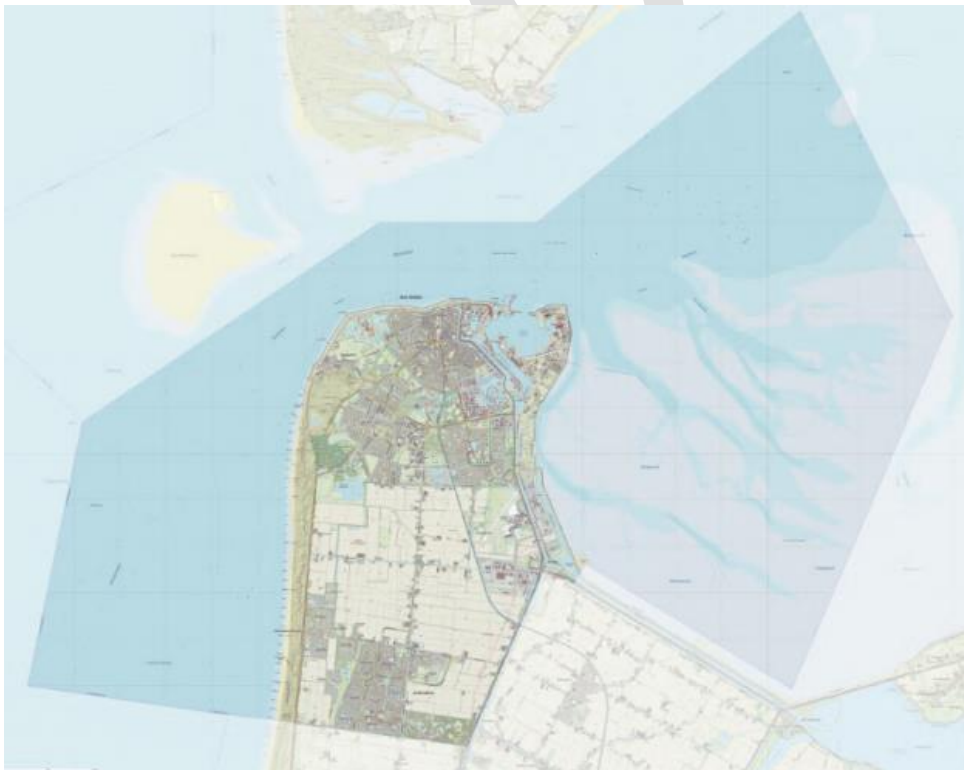
Het MER kan en moet echter beter worden ingezet om een beeld te krijgen van knelpunten,
kansen en de te maken keuzes om de ambities van Den Helder in te toekomst te realiseren.
Het MER moet insprekers zo relevantere informatie aanreiken om hun mening over het
opgestelde beleid op te baseren. Ook moet het de gemeenteraad de nodige inzichten bieden
om de keuzes voor de visie mee te bepalen. Uit het MER blijkt dat het rapport pas is
opgesteld bij het voorontwerp van de omgevingsvisie. Mogelijk heeft het MER daardoor een
beperkte rol gehad bij de totstandkoming van het beleid.

**De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER dat belangrijke informatie ontbreekt.
Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig**

mee te doen wegen bij de besluitvorming over de omgevingsvisie. Concreet ontbreekt essentiële informatie op de volgende punten:

- **Knelpunten en opgaven op de belangrijke milieuthema's zijn niet voldoende in beeld.** Dit geldt voor de huidige situatie en de toekomstige. Geef concreet aan welke opgaven er op de gemeente afkomen, zoals woningbouw, klimaat, energie, natuur en water, en neem in deze analyse de opgaven mee die volgen uit beleid van andere overheden (Rijk, provincies, regio). Geef vervolgens aan welke knelpunten dit oplevert voor het milieu.
- **Geen beleidsopties vergeleken om met de geïdentificeerde knelpunten en opgaven om te gaan.** Een vergelijking van beleidsopties ('alternatieven') is een belangrijk onderdeel van een plan-MER en een kans voor de gemeente. Zo kunnen verschillende ontwikkelrichtingen voor (onderdelen van) Den Helder op hun milieueffecten worden vergeleken. Dit biedt een basis voor het verder vormgeven van de visie en daaropvolgende programma's.
- **Geen realistisch en compleet beeld van milieueffecten.** Het MER bevat geen goede vergelijkingsbasis voor de milieueffecten. Vergelijk de milieugevolgen van de omgevingsvisie en de alternatieven met de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving, niet met het bestaande beleid. Beschrijf de onzekerheden in deze vergelijking. En ga in op de lange termijn (na 2030), omdat de omgevingsvisie een lange looptijd heeft en er zoekgebieden voor gebiedsontwikkelingen voor na 2030 in staan. Geef daarna aan op welke manieren negatieve effecten beperkt kunnen worden.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze, aanvullend, aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1: Plangebied Omgevingsvisie Den Helder (bron: MER, p. 17)

Aanleiding MER

5 *De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente voor de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn. Omdat de omgevingsvisie het kader kan vormen voor m.e.r. – (beoordelings)plichtige projecten, zoals stedelijke ontwikkelingen, is een plan-MER vereist. Een plan-MER is ook nodig vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden, zoals de Noordzeekustzone, de Waddenzee en de Duinen Den Helder-Callantsoog. Deze gebieden liggen gedeeltelijk binnen de gemeentegrenzen van Den Helder.*

Rol van de Commissie

10 *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 gemeenteraad van Den Helder – besluit over de omgevingsvisie.*

15 *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 3748 op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.*

2 Toelichting op het advies

20 Een omgevingsvisie is een planinstrument dat samenhang en visie brengt. Het is een geschikte plek om samenhang aan te brengen in bestaand en nieuw beleid voor verschillende beleidsvelden voor de gehele fysieke leefomgeving en afwegingen over conflicterende ruimtevragen te maken of juist te kiezen voor kansrijke functiecombinaties. Dit is op alle bestuursniveaus (Rijk, provincie, gemeente) een complexe opgave. Op ieder niveau spelen
25 immers verschillende belangen, nieuwe uitdagingen zoals klimaatverandering en biodiversiteit en nieuwe opgaven zoals energietransitie, extra woningen en de landbouwtransitie. Dit leidt ertoe dat ambities voor de fysieke leefomgeving niet altijd gelijktijdig gerealiseerd kunnen worden of zelfs dat ambities tegenstrijdig zijn, waardoor niet alle ambities op iedere locatie kunnen worden gerealiseerd. Anderzijds kunnen ambities
30 elkaar ook versterken als ze in samenhang worden uitgewerkt.

Omdat het opstellen van een integrale omgevingsvisie complex en relatief nieuw is, is de inzet van het instrument milieueffectrapportage voor omgevingsvisies vaak ook een zoektocht. De Commissie heeft de indruk dat het MER bij deze omgevingsvisie met name is
35 gebruikt als instrument om de visie te toetsen op milieueffecten van reeds gemaakte keuzes. Op die manier heeft het MER meerwaarde gehad voor de beleidsvorming, zo heeft de gemeente mondeling toegelicht. Het MER kan echter nog beter dan nu het geval, behulpzaam zijn bij het in beeld krijgen van knelpunten, kansen en de te maken keuzes om de ambities van Den Helder in te toekomst te realiseren. Op dit moment mist het MER daarvoor op een
40 aantal onderdelen essentiële informatie voor de besluitvorming.

In de volgende paragrafen zet de Commissie dit nader uiteen. Adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren van deze adviezen essentieel om het milieubelang volwaardig mee te doen wegen bij de besluitvorming door de
45 gemeenteraad van Den Helder.

2.1 Agendeer knelpunten en opgaven op de relevante milieuthema's

Beschrijving opgaven belangrijk onderdeel van een MER

De basis van een MER is de beschrijving van de huidige opgaven in de gemeente en van de opgaven die vanuit rijksbeleid, provinciaal beleid en regionaal beleid op de gemeente afkomen. Belangrijk is dat het MER aangeeft op welke thema's in de huidige situatie knelpunten bestaan of juist milieuruimte aanwezig is, en hoe die knelpunten en milieuruimte zich in de toekomst kunnen ontwikkelen. Het MER moet ook aangeven welke opgaven/kansen er op de gemeente afkomen. Denk aan de woningbouwopgave, de energieopgave uit de regionale energiestrategieën (RES'en) en de natuur-, water- en klimaatopgaven uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).¹

In dit MER ontbreekt inzicht in een aantal bestaande milieuopgaven

In het MER ontbreekt voor een aantal gemeentelijke milieuopgaven eenduidige en feitelijke gebiedsgerichte informatie. Deze is vaak op basis van bestaande bronnen al goed beschikbaar). Daardoor is onduidelijk waar knelpunten/ontwikkelkansen optreden en hoe ernstig/kansrijk deze zijn. Zo ontbreekt informatie over de volgende thema's:

- **Energieverbruik (CO₂-uitstoot).** Het MER geeft niet aan hoe de CO₂-uitstoot in de gemeente ruimtelijk verdeeld is en welke bronnen de grootste uitstoot hebben (verkeer, industrie of landbouw bijvoorbeeld).
- **Huidige milieudruk vanwege intensieve landbouw.** Het MER geeft niet aan welke milieugevolgen deze intensieve bedrijven hebben voor de gezondheid, bodemkwaliteit en biodiversiteit.
- **Biodiversiteit.** Het MER geeft aan dat er geen gegevens zijn over de biodiversiteit in Den Helder.² Via openbare bronnen is echter uitgebreide informatie beschikbaar over alle 5.338 waargenomen inheemse soorten in de gemeente.³ Hiermee kunnen ook de grote verschillen zichtbaar worden gemaakt tussen de biodiversiteit in agrarisch, stedelijk en natuurgebied.
- **Geluidsituatie in stiltegebieden.** Het MER onderbouwt niet de stelling dat in de huidige situatie (overigens net als in de autonome ontwikkeling) wordt voldaan aan de grenswaarde van 40 dB binnen het stiltegebied. Alleen al wegverkeer leidt tot een hogere geluidbelasting. De cumulatieve geluidbelasting door verschillende geluidbronnen ontbreekt.
- **Mobiliteit.** In het MER is weinig recente informatie over verkeersveiligheid en mobiliteitsstromen opgenomen. Informatie over verkeersveiligheid en wegen die van 50 naar 30 km/uur gaan, is wel beschikbaar.⁴

Het MER geeft geen beeld van knelpunten vanwege rijks- en provinciaal beleid

Het MER geeft in hoofdstuk 3 en bijlage 2 een beeld van relevant beleid van Rijk, provincie en regio. Zo noemt het MER de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), de provinciale omgevingsvisie en de regionale energiestrategie (RES). Ook beschrijft het MER waarom dergelijk beleid relevant is voor de gemeente. Door dit bestaande beleid echter als 'autonoom' te beschouwen (zie ook paragraaf 2.3) komt in dit MER niet in beeld hoe dit beleid eventueel zal

¹ De combinatie van bestaande milieuknelpunten en toekomstige opgaven biedt een goede basis voor het identificeren van beleidsalternatieven voor het vormgeven van de visie (zie de volgende paragraaf).

² Zie paragraaf 6.3.3 van het MER.

³ Zie bijvoorbeeld de Nationale Databank Flora en Fauna en [Den Helder \(gemeente\) Noord-Holland – Waarneming.nl](https://www.denhelder.nl/omgeving/omgevingsvisie/naamgeving).

⁴ Dat de gemeente niet over een actueel mobiliteitsbeleid beschikt, is goed om te benoemen als leemte in kennis of als opgave in een programma.

gaan schuren met de huidige milieuruimte, oftewel: waar en in hoeverre dit tot knelpunten voor het milieu leidt en welke keuzes hierbinnen nodig en/of mogelijk zijn.

Voorbeeld schurende opgave RES en NPLG

Vanuit de RES'en en het NPLG komen grote opgaven op de gemeente af. Dergelijke opgaven hebben deels al een plek gekregen in de omgevingsvisie (al vastgestelde zoekgebieden zon/wind, groenblauwe dooradering), maar keuzes binnen de RES 2.0 en het NPLG zullen in de toekomst ingepast moeten worden. Daarnaast zijn er vanuit milieuoogpunt in de gemeente zelf opgaven te identificeren, zoals de toekomstige invulling van de zeehaven en thema's als energie, gezondheid, waterkwaliteit, biodiversiteit en stilte.

Omdat er al druk op de fysieke en milieuruimte is, is aannemelijk dat de inpassing van opgaven van andere overheden zal leiden tot meer druk. Dit geeft de noodzaak tot het maken van keuzes. Door het ontbreken van informatie hierover schuiven keuzes door naar latere besluiten: thematische of gebiedsgerichte programma's en het omgevingsplan. Op dat niveau kunnen de keuzes minder in samenhang worden gemaakt.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, te onderzoeken waar en in hoeverre er in de huidige situatie knelpunten/kansen voor het milieu bestaan, welke opgaven de gemeente zelf ziet en hoe die knelpunten/kansen zich globaal zullen ontwikkelen als de gemeente ruimte moet maken voor rijks-, provinciale en regionale opgaven. Gebruik dit als basis om beleidsopties (alternatieven) te selecteren en op hun milieueffecten te vergelijken (zie paragraaf 2.2)

2.2 Vergelijk beleidsopties met de opgaven om te gaan

De vergelijking van verschillende beleidsopties om doelstellingen te halen (in m.e.r.-termen 'alternatieven') is een belangrijk onderdeel van een plan-MER. Het is een kans om de omgevingsvisie te voeden met inzicht in (soms niet vooraf verwachte) kansen in de leefomgeving. Het alternatievenonderzoek is ook het uitgangspunt van de Europese richtlijnen over m.e.r. Voor een omgevingsvisie kunnen verschillende ontwikkelrichtingen voor Den Helder op hun milieueffecten worden vergeleken. Zo'n vergelijking biedt een basis voor het verder vormgeven van de visie en daaropvolgende programma's.

Alternatieven ontbreken in het MER

Het MER vergelijkt geen alternatieven en licht deze keuze als volgt toe: 'op basis van de ontwikkelanalyse voor Den Helder zijn door de gemeente tien centrale uitgangspunten opgesteld, als richtinggevend kader voor de omgevingsvisie. In dit proces zijn op hoofdlijnen alternatieven afgewogen op grond waarvan een aantal richtinggevende keuzes zijn gemaakt. Zo is gekozen voor het inzetten op (zoveel mogelijk) binnenstedelijke ontwikkeling bij de groeiopgave waar Den Helder de komende jaren mee te maken krijgt.'⁵

Mondeling heeft de gemeente toegelicht dat binnenstedelijk bouwen, juridisch en beleidsmatig, voorrang heeft op bouwen in het buitengebied.⁶ Bovendien heeft de gemeente aangegeven dat het MER relatief laat in het planvormingsproces is opgestart, waardoor er geen ruimte meer leek te zijn voor het vergelijken van alternatieven.

⁵ Zie paragraaf 2.5 van het MER.

⁶ De Commissie bracht op 14 juni 2023 een werkbezoek aan de gemeente Den Helder en sprak daar met vertegenwoordigers van de gemeente.

Opties om de milieupgaven in te passen zijn essentiële informatie

Doordat het MER is uitgegaan van de keuzes die al in de visie stonden, begrijpt de Commissie dat er destijds weinig ruimte leek voor het vergelijken van alternatieven. Als het MER echter eerst alle opgaven en milieuknelpunten had geïdentificeerd en ‘gebotst’ (zie de vorige paragraaf), waren er thema’s in beeld gekomen waarop alternatievenonderzoek had kunnen plaatsvinden. Het MER is juist een kans om te onderzoeken hoe de gemeente met al die opgaven om kan gaan, zoals: waar landt de RES-opgave in/rondom de gebouwde omgeving, hoe past het realiseren van de NPLG-doelen binnen/rondom Den Helder binnen het strategische beleid voor de lange termijn, hoe kan de zeehaven zich in verband met mogelijke natuur-/milieueffecten ontwikkelen?

Meer concreet ziet de Commissie dat op de volgende uitdagingen verschillende alternatieven te vergelijken zijn:

- **Woningbouw.** De omgevingsvisie beschrijft in hoofdstuk 6 dat er tot 2030 behoefte is aan 1.500 nieuwe woningen in de gemeente. De visie bevat ontwikkellocaties voor ontwikkelingen tot 2030 die al door de raad zijn vastgesteld, en nieuwe potentiële zoekgebieden voor ontwikkelingen na 2030. Voor beide is de stelling van de visie dat woonmilieus ‘aansluiten op de al aanwezige kwaliteiten van landschap, natuur en cultureel erfgoed’. De stelling van de visie is dus dat milieueffecten zijn meegenomen bij de aanwijzing van ontwikkellocaties en zoeklocaties, maar dit is nergens onderbouwd of uitgewerkt. Ook is niet navolgbaar bekeken hoe dergelijke zoekgebieden schuren met andere opgaven. De keuze waar de gemeente welke ontwikkelingen mogelijk wil maken is een fundamentele. De milieueffecten kunnen aanzienlijk verschillen tussen ontwikkelingen in stedelijk gebied en buitengebied. Dergelijke keuzes moet een MER, zeker als het gaat om zoeklocaties die nog niet eerder door de gemeenteraad zijn vastgesteld, in de vorm van alternatieven op milieueffecten onderzoeken.
- **Duurzaamheid, waaronder energie en klimaatadaptatie.** De omgevingsvisie beschrijft dat de gemeente wil inzetten op de vijf pijlers van duurzaamheid: energietransitie, klimaatadaptatie, biodiversiteit, circulaire economie en duurzame mobiliteit. Voor de energietransitie beschrijft de gemeente dat ze het aanbrengen van energiebesparende maatregelen door inwoners en ondernemers wil stimuleren en dat ze ervoor wil zorgen dat energie duurzaam opgewekt wordt. Zoekgebied uit de Regionale Energiestrategie is de Nieuwe Haven. Daarnaast kondigt de gemeente aan om te gaan onderzoeken waar zonne-energie opgewekt kan worden. De Commissie ziet dat de ambities hoog zijn (in 2040 zijn alle gebouwen aangesloten op duurzame energiebronnen). Ze constateert ook dat zonnevelden relatief veel ruimte kosten en ook andere opgaven in de gemeente ruimte vragen (woningbouw, bedrijvigheid). Daarom was het zinvol geweest om in het MER te onderzoeken op welke locaties ruimte is voor duurzame opwek in brede zin, en hoe dit kan samengaan of juist conflicteert met andere opgaven en milieuthema’s. Ook vanuit het perspectief van klimaatadaptatie is het nodig om, afhankelijk van de milieudruk (hittestress, wateroverlast) alternatieve beleidsopties te onderzoeken.
- **Buitengebied.** De uitvoering van het NPLG gaat waarschijnlijk grote gevolgen hebben voor het buitengebied van de gemeente. Hoewel dat beleid nog niet volledig duidelijk is, is de richting van de natuur-, water- en klimaatopgave wel al in te schatten. Het MER constateert bovendien dat intensieve landbouw (bollenteelt) ongeveer 50% van het grondgebruik van de gemeente beslaat, met aanzienlijke negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit en biodiversiteit.⁷ Ook de al genoemde opgaven (woningbouw, energietransitie) zullen mogelijk ruimte gaan vragen in het buitengebied. Hoewel dat op

⁷ Zie paragrafen 6.2.3 en 6.3.3.

dit moment binnen Den Helderse politiek niet aan de orde lijkt, valt voor de toekomst niet uit te sluiten dat een deel van het buitengebied van de gemeente herontwikkeld zal worden. Daarbij merkt de Commissie op dat de looptijd van de omgevingsvisie zeer lang is (tot na 2040). Daarom is het nodig om te onderzoeken wat de milieurelevante voor- en nadelen zijn als de woningbouwopgave en energietransitie in stedelijk gebied of juist deels in het buitengebied gerealiseerd worden, op de lange termijn.⁸

- **Haven en het industrieterrein van de marine.** Het gebied rond de zeehaven (civiel en maritiem) is in ontwikkeling. Mondeling heeft de gemeente toegelicht dat hier nieuwe ontwikkelingen verwacht worden, zoals recreatie, horeca en bedrijvigheid. Dergelijke plannen staan niet in het MER. Het MER bespreekt bovendien niet welke ontwikkelingen specifiek op het industrieterrein van de marine moeten plaatsvinden. Dit is een groot, gezoneerd industrieterrein met aanzienlijke milieugevolgen voor de omgeving. Het MER constateert zelf al dat op het thema externe veiligheid een knelpunt kan ontstaan tussen havenontwikkeling en een veilige leefomgeving. In een alternatief had onderzocht kunnen worden wat de visie op het havengebied voor de toekomst kan worden. Welke omvang heeft het terrein in de toekomst, zowel qua ruimte als qua milieu-impact? En wat zijn de gevolgen als maximaal wordt ingezet op economische ontwikkeling, op leefbaarheid of op vermenging van functies? Hierbij is ook de samenhang belangrijk met de gebouwde omgeving, het omliggende buitengebied en de wateren (Marsdiep, Waddenzee, Noordzee).

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, alternatieve beleidsopties binnen de milieupgaven te signaleren en die vervolgens op hun milieueffecten te vergelijken (zie paragraaf 2.3). Gebruik deze vergelijkingen vervolgens voor verrijking en mogelijk aanpassing van de omgevingsvisie zelf, of voor de verdere uitwerking van de visie in programma's en het omgevingsplan.

2.3 Geef een realistisch beeld van milieueffecten, inclusief onzekerheden

Uiteraard heeft een MER bij een omgevingsvisie ook een meerwaarde doordat het in beeld brengt wat de milieueffecten van te maken keuzes zijn, en op welke manieren deze effecten beperkt kunnen worden. Een MER moet daarom een goede beschrijving bevatten van de huidige situatie van het milieu en de 'autonome ontwikkeling': de ontwikkeling van het milieu zonder dat de visie wordt gerealiseerd (in m.e.r.-termen: de 'referentiesituatie').⁹ Het MER vergelijkt de milieueffecten van de alternatieven met deze referentiesituatie.

Omdat deze vergelijkingsbasis niet correct is gedaan geeft het MER nog geen realistisch beeld van de milieueffecten, zowel van de autonome ontwikkeling als van de omgevingsvisie zelf. Dit licht de Commissie hierna toe.

⁸ Dit advies houdt mede verband met de constatering van het MER dat de omgevingsvisie nu mogelijk niet uitvoerbaar is binnen de kaders van de Wet natuurbescherming en dat er in individuele projecten naar de uitvoerbaarheid gekeken moet worden. Individuele projecten op basis van de visie kunnen mogelijk alleen worden toegestaan na het doorlopen van een ADC-toets. Het MER verkent de haalbaarheid van die ADC-toets niet. Om inzicht te krijgen in de haalbaarheid is het nodig om te weten of er alternatieven (de 'A' in ADC) zijn die minder stikstofdepositie veroorzaken.

⁹ Beleid dat zeker tot resultaat leidt, kan tot de autonome ontwikkeling worden gerekend. Beleid waarvoor vooral procesmatige en richtinggevende uitgangspunten en afspraken gelden, valt hier niet onder, omdat nog moet blijken hoe effectief het is.

Autonome ontwikkeling is feitelijk voortzetting beleid, en daardoor te optimistisch

In dit MER is de autonome ontwikkeling feitelijk een voortzetting van het beleid van Rijk, provincie en de gemeente zelf, terwijl de realisatie van dat beleid onzeker is. Zo onderbouwt MER niet dat:

- 5 • de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden verbetert (zie het grijze kader hierna);
- het Natuurnetwerk Nederland volledig gerealiseerd wordt en dat de kwaliteit hiervan verbetert;
- er 'maatregelen' worden genomen om 'de biodiversiteit' te verhogen;
- 10 • het energieverbruik afneemt;
- stiltegebieden stil blijven.

Voorbeeld onzekere ontwikkeling in de autonome ontwikkeling: stikstof

Illustratief is de stelling van het MER dat de natuur en biodiversiteit in de autonome ontwikkeling zullen verbeteren. Het MER onderbouwt niet dat de kritische depositiewaarden voor stikstof in Natura 2000-gebieden niet meer overschreden zullen worden, dat het stikstofgehalte in de lucht zal dalen door de energietransitie en dat de tijdelijke uitstoot van stikstof niet meer toegestaan zal zijn. Dergelijke effecten zijn afhankelijk van veel omstandigheden, kunnen verschillen per gebied binnen de gemeente en zijn daardoor hoogst onzeker.

20 De autonome ontwikkeling is nu feitelijk een alternatief waarin het huidige beleid wordt voortgezet waarin landelijk beleid wordt uitgevoerd, alsof al zeker is op welke wijze dit wordt uitgevoerd. Het MER beoordeelt de milieugevolgen van de omgevingsvisie vervolgens ten opzichte van dit huidige beleid.

25 De Commissie begrijpt dat de beoordeling van de visie ten opzichte van het huidige beleid nuttig is voor de besluitvormers en belanghebbenden. Zo komen de positieve en negatieve effecten van de omgevingsvisie ten opzichte van het bestaande beleid in beeld. Methodisch heeft deze keuze echter ook nadelen. Het MER geeft via deze invulling van de huidige situatie en autonome ontwikkeling geen inzicht in de precieze ontwikkeling van het milieu in de gemeente. Daardoor kan niet goed beoordeeld worden welke positieve en negatieve gevolgen de omgevingsvisie voor de leefomgeving heeft en welke milieueffecten dan zullen optreden. Op die manier wordt ook niet duidelijk of de dan ontstane leefomgeving en milieubelasting aanvaardbaar is voor de gemeenteraad. Voor een MER is dat wel een vereiste.¹⁰

35 Effecten omgevingsvisie zijn onvoldoende onderbouwd en te optimistisch

Het MER beschrijft dat de effectbeoordeling van de omgevingsvisie kwalitatief van aard is: 'de kwalitatieve inschattingen worden gedaan door deskundigen van TAUW op de betreffende thema's. De beoordeling is gedaan in samenspraak met – en gebruik makend van de expertise van – deskundigen van de gemeente Den Helder.'¹¹ Het MER bepaalt per milieuaspect het milieueffect en geeft de 'score' aan via pijlen (zie figuur 2).

¹⁰ De Commissie herkent de in dit MER gekozen invulling van de autonome ontwikkeling van een MER bij een andere omgevingsvisie. Zie het [advies over het MER bij die omgevingsvisie](#). In dat traject gaf de Commissie ook aan dat de autonome ontwikkeling niet juist was ingevuld. Dat MER gaf echter een concreter beeld van de opgaven in de huidige situatie en een zeer goed overzicht van synergiën en strijdigheden tussen de verschillende ambities van die gemeente. Over het geheel genomen was de effectbeoordeling in dat MER daardoor realistisch.

¹¹ Zie pagina 44 van het MER.



Figuur 2: Weergave invloed omgevingsvisie op leefomgeving (bron: MER, p. 43)

Omdat de omgevingsvisie zelf ook in algemene termen is geformuleerd, begrijpt de Commissie de keuze van het abstractieniveau in het MER. Tegelijkertijd constateert de Commissie dat er nauwelijks gebruik is gemaakt van openbare gegevens om de kwalitatieve scores te onderbouwen, zoals gegevens over de locaties van (veelvoorkomende) verkeersongevallen en uit de Nationale Databank Flora en Fauna. Ook geeft het MER niet aan welke basisgegevens gebruikt zijn en welke aannames gedaan zijn om een kwalitatief eendoordeel te geven. Daardoor is de effectbeoordeling maar zeer beperkt navolgbaar.

Dit hoeft geen essentieel punt te zijn als de scores desondanks aannemelijk zijn. Dat is echter niet het geval. De tien uitgangspunten in de omgevingsvisie zijn nauwelijks uitgewerkt naar specifieke ruimtelijke keuzes. Toch voorspelt het MER veelal neutrale of zelfs positieve effecten. Op de volgende thema's kan de Commissie de positieve beoordelingen zo niet volgen:

- Waterkwaliteit: 'stimuleren duurzame landbouw' is nauwelijks uitgewerkt. Het MER maakt niet duidelijk wat hieronder wordt verstaan en hoe realistisch dat is.
- Afname geluidoverlast door verkeer: het MER beschrijft dat de komende jaren gekeken wordt welke wegen 30 km/u als maximumsnelheid kunnen krijgen en dat woningen beter geïsoleerd zullen worden. Deze maatregelen zijn zeer algemeen en onzeker.
- Stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden: het MER geeft aan dat de inzet van duurzame mobiliteit voorkomt dat nieuwe woongebieden in de gebruiksfase leiden tot stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Een dergelijke maatregel kan echter niet worden afgedwongen en is daarom te onzeker om significante depositie-effecten op voorhand uit te kunnen sluiten.

Bovendien zijn van sommige ontwikkelingen de (cumulatieve) milieueffecten in het geheel niet beoordeeld, zoals:

- Circulariteit: de consequenties voor de inrichting van de openbare ruimte;
- Duurzame opwekking van energie en de gevolgen voor klimaatmitigatie;
- Beïnvloeding zeestromen door ontwikkelingen in de haven (Passende beoordeling);
- Groenblauwe dooradering, minicampings en kleine windmolens in het buitengebied.

Synergie en strijdigheden te optimistisch

Het voorgaande schuurt des te meer omdat hoofdstuk 8 (over synergie en strijdigheden tussen de verschillende uitgangspunten) zeer summier is. De beoordeling is sterk op hoofdlijnen en beschrijft niet in hoeverre de uitgangspunten samen passen binnen de (milieu)ruimte. De Commissie acht niet aannemelijk dat slechts op vier onderlinge confrontaties van de tien centrale uitgangspunten sprake is van een mogelijke strijdigheid, terwijl er volgens het MER op zesentwintig confrontaties mogelijkheden zijn voor synergie. Ook wordt niet duidelijk hoe ambities schuren met de opgaven die op de gemeente afkomen.

Referentiejaar 2030 sluit niet aan bij looptijd omgevingsvisie

Het referentiejaar voor de referentiesituatie moet aansluiten bij de looptijd van de omgevingsvisie. Deze omgevingsvisie heeft formeel geen looptijd. Wel zijn er zoekgebieden voor gebiedsontwikkelingen in opgenomen die vanaf 2030 ontwikkeld kunnen worden. Het MER beoordeelt de milieueffecten van deze zoekgebieden niet. Het referentiejaar voor de milieueffecten in het MER is 2030. De visie beschrijft weliswaar dat de zoekgebieden na 2030 verder afgewogen en eventueel uitgewerkt worden. Door ze in het MER echter in het geheel niet te beoordelen, sluit de reikwijdte van het MER niet aan bij die van de omgevingsvisie. Er is, in lijn met het nationale beleid (onder andere klimaatbeleid) minimaal een kwalitatieve doorkijk nodig van de effectbepaling richting 2050.

Samenvattend

Het MER stelt wel dat er onzekerheden zijn over de uitwerking van de omgevingsvisie¹², maar brengt dit niet tot uitdrukking in de effectbeoordeling. De effectbeoordeling suggereert daardoor een zekerheid die er in werkelijkheid niet is. Ook geeft het MER geen beeld van langetermijneffecten. Hierdoor houdt het MER de omgevingsvisie te beperkt een spiegel voor.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, in de autonome ontwikkeling alleen milieueffecten mee te nemen die zeker zijn. De voortzetting van bestaand beleid moet als alternatief in beeld worden gebracht. Vergelijk de effecten van de omgevingsvisie en de alternatieven vervolgens met de referentiesituatie. Geef in de effectbeoordeling rekenschap van de lange looptijd van de omgevingsvisie, waarin zoekgebieden voor na 2030 zijn opgenomen, en van onzekerheden in de effectbepaling. En besteed vervolgens in een aanzet tot een monitoringsplan aandacht aan de wijze waarop deze onzekere effecten in de gaten worden gehouden.

2.4 Deelgebieden in visie, programma's en MER

De omgevingsvisie werkt de centrale uitgangspunten uit in zeven deelvisies voor deelgebieden binnen de gemeente.¹³ Het op deze manier vertalen van de uitgangspunten naar deelgebieden geeft een goed eerste beeld van de uitwerking van de uitgangspunten voor de leefomgeving. Het MER gaat echter niet in op deze deelvisies. Het maakt voor de milieueffecten geen onderscheid in deelgebieden. Om meer handen en voeten te geven aan de adviezen in de voorgaande paragrafen is het nuttig om dit onderscheid wel te maken. De Commissie kan zich echter ook voorstellen dat dit gebeurt na vaststelling van de visie, maar voordat de gemeente programma's en het omgevingsplan gaat uitwerken.

¹² Zie pagina 44 van het MER.

¹³ Het gaat om Stad binnen de Linie, Maritiem Cluster, Stelling Den Helder, Nieuw Den Helder, De Schooten, Julianadorp en Huisduinen.