



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Doetinchem

Toetsingsadvies over het omgevingseffectrapport

7 september 2023 / projectnummer: 3742



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Doetinchem stelt een omgevingsvisie op ter bepaling van de koers voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente voor de korte en langere termijn. De ontwerp-omgevingsvisie maakt strategische keuzes voor onder andere woningbouw, opwekking van duurzame energie en het landelijk gebied. Voor het besluit hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeenteraad van Doetinchem heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de kwaliteit en de volledigheid van het MER.

1.1 Wat blijkt uit het MER?

Het MER beschrijft de huidige situatie van de leefomgeving in de gemeente Doetinchem en de te verwachten autonome ontwikkeling. Hieruit blijkt dat de gemeente Doetinchem relatief goed scoort op onder andere stedelijk groen, gezondheid, landschappelijke waarden en autobereikbaarheid. Op duurzaamheid (energie, circulariteit), natuur/biodiversiteit, verkeersveiligheid en klimaatadaptatie scoort de gemeente slecht(er).

Vervolgens beoordeelt het MER de te verwachten effecten van de omgevingsvisie op dezelfde criteria. De omgevingsvisie biedt volgens het MER kansen op verbetering voor verschillende thema's, zoals voor klimaatadaptatie (wateroverlast, hittestress, droogte) en wonen. Dit komt vooral doordat de 'Woonvisie' van de gemeente een belangrijk uitgangspunt is voor het beleid. Voor veel andere thema's zijn de effecten nog moeilijk te voorspellen, omdat deze afhankelijk zijn van nog te maken keuzes en te ontwikkelen beleid door de gemeente en andere overheden.

Ontwerp-Omgevingsvisie bevat nog weinig keuzes

De ontwerp-omgevingsvisie geeft aan dat de gemeente hoge ambities op verschillende beleidsterreinen heeft. Zo wordt sterk ingezet op verduurzaming en klimaatadaptatie en moeten bodem, water en natuur een meer sturende rol krijgen in het landelijk gebied. Daarmee komt een aantal milieuthema's centraal te staan in het omgevingsbeleid.

Dit vergt grote veranderingen in het omgevingsbeleid van de gemeente. De ontwerp-omgevingsvisie heeft voornamelijk een agenderend karakter. De visie bevat een 'wensbeeld' voor 2036¹, maar nog geen toetsbare doelen of scherpe keuzes. Het MER benoemt de grootste dilemma's en doet aanbevelingen over belangrijke keuzes die de gemeente nog moet maken, bijvoorbeeld voor verstedelijking, mobiliteit, duurzame energieproductie en het landelijk gebied.²

¹ Het jaar 2036 is vaak gebruikt als referentie, omdat de stad Doetinchem dat jaar 800 jaar stadsrechten heeft.

² De negen belangrijkste aanbevelingen zijn samengevat op pagina 10-12 van de samenvatting en in paragraaf 2.2. van het MER.

De gemeente geeft aan de omgevingsvisie en het MER te zien als een startpunt voor nieuw omgevingsbeleid.³ De meeste keuzes moeten gemaakt worden in uitwerkingen – zoals thematische of gebiedsgerichte programma's – of in toekomstige herzieningen van de omgevingsvisie. Monitoring speelt daarbij een belangrijke rol. Een risico van deze aanpak is dat spanning tussen de verschillende opgaven, ambities en belangen pas op een later moment duidelijk wordt.

Gezien de hoge ambities en de grote veranderingen die te verwachten zijn, zou het MER de gemeente een spiegel moeten voorhouden, die ambities met elkaar confronteert, laat zien of deze haalbaar zijn en tot welke omgevingseffecten dit leidt. Het is waarschijnlijk dat bepaalde ambities niet (volledig) realiseerbaar zijn en/of met elkaar botsen; dat niet alles overal kan. Dit is in het MER echter inhoudelijk nog niet uitgewerkt.⁴ Dit leidt ertoe dat een grote opgave resteert voor de toekomstige uitwerking in vervolgbesluiten en/of herziening van de visie. Dit geldt zowel voor de vraag of alle ambities haalbaar zijn als voor de vraag wat daarvan de milieueffecten zijn. Het is de vraag of in dat stadium nog voldoende breed naar de knelpunten en belangen kan worden gekeken om alsnog tot integrale oplossingen te komen.

1.2 Hoe beoordeelt de Commissie het MER?

Het MER is logisch opgebouwd. In het rapport zijn eerst de belangrijkste conclusies en aanbevelingen beschreven en vervolgens is toegelicht hoe deze tot stand zijn gekomen. Eerst zijn de effecten van een conceptversie van de omgevingsvisie beoordeeld, wat heeft geleid tot aanpassingen. De aangepaste omgevingsvisie is vervolgens opnieuw beoordeeld. Dit maakt duidelijk dat het MER een belangrijke rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de omgevingsvisie. Het MER beschrijft geen alternatieven. Het is voornamelijk als toetsinstrument gebruikt en minder als ontwerp- en planningsinstrument.

De figuren waarin de effecten zijn samengevat en vergeleken met de huidige situatie en autonome ontwikkeling, zijn in principe geschikt om de politiek en burgers snel inzicht te geven in de consequenties van de (mogelijke) strategische keuzes. Ze wekken echter de indruk dat de omgevingsvisie uitsluitend positieve of neutrale effecten heeft en dat alle ambities verenigbaar zijn. De risico's op negatieve effecten en conflicterende ambities blijven hierdoor onderbelicht. Omdat nog geen ruimtelijke vertaling van strategische keuzes is gemaakt, zijn effecten in veel gevallen nog onzeker. Het MER adresseert deze onzekerheden over het algemeen helder, en koppelt hier duidelijke aanbevelingen aan. In die zin vervult het MER goed de functie van spiegel voor de besluitvorming. Ook bevat het MER een goede aanzet voor monitoring.⁵

³ Het MER van 20 juni 2023 wordt door de gemeente gezien als een momentopname in het proces. De omgevingsvisie is een dynamisch document. De vaststelling van de eerste versie daarvan vormt het startpunt voor een nieuwe beleidscyclus.

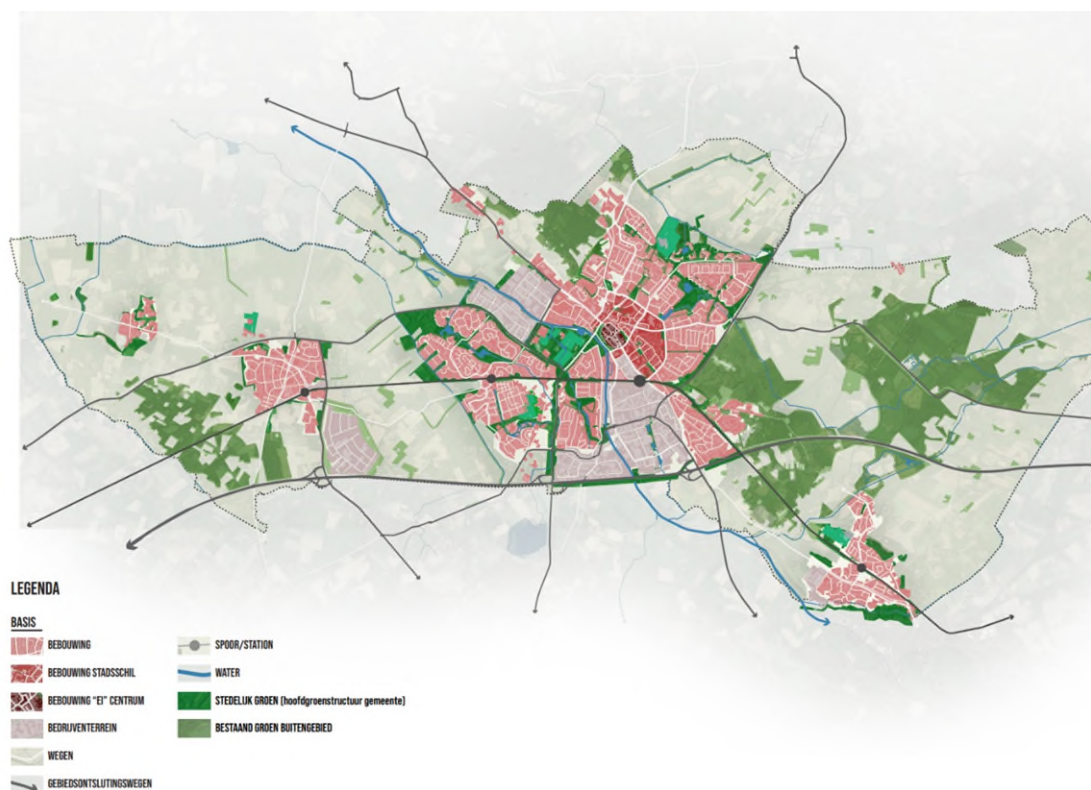
⁴ Het MER spreekt wel van 'botsproeven', maar deze geven nu alleen op hoofdlijnen mogelijke en voor de hand liggende conflicterende thema's aan. De omvang en ernst daarvan en de mogelijkheden om deze op te lossen zijn nog niet aangegeven.

⁵ Bij het MER is een losse bijlage 'Monitoringsplan' opgenomen, waarin thema's, indicatoren en te gebruiken bronnen zijn opgenomen.

Het MER bevat veel bruikbare informatie, maar tegen de achtergrond van het voorgaande **ontbreekt volgens de Commissie in het MER op een aantal punten nog informatie die belangrijk is voor de besluitvorming over de omgevingsvisie**. Het gaat om de volgende punten:

- **Inzicht in potentiële conflicten tussen ambities.** Mede omdat een ruimtelijke vertaling ontbreekt van de ambities van de gemeente en de opgaven die op de gemeente afkomen, geeft het MER nog onvoldoende inzicht in de mate waarin knelpunten én kansen kunnen optreden in de gemeente of in deelgebieden. Dit vergt een meer inhoudelijke uitwerking van de ‘botsproeven’.
- **Agenda voor vervolgbesluiten.** Inhoudelijke uitwerking van de botsproeven levert inzicht in de belangrijkste dilemma’s voor de gemeente waarvoor nog keuzes nodig zijn. Het is essentieel om een overzicht te geven van de vervolgstappen, die moeten leiden tot nadere afwegingen (en alternatieven) waarbij duidelijk is hoe het omgevingsbelang wordt meegewogen.
- **Effecten op Natura 2000-gebieden.** In het MER ontbreekt een Passende beoordeling, waarin de risico’s voor Natura 2000-gebieden en mogelijke maatregelen om negatieve gevolgen te voorkomen zijn verkend.

De Commissie adviseert de ontbrekende informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft ze aandachtspunten met het oog op de uitwerking van de omgevingsvisie in programma’s en het omgevingsplan en op toekomstige herzieningen van de omgevingsvisie.



Figuur 1: Overzichtskartaal gemeente Doetinchem (bron: ontwerp omgevingsvisie).

Aanleiding MER

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn. Omdat de omgevingsvisie kaderstellend is voor activiteiten die mogelijk m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn – zoals stedelijke ontwikkeling en windturbineparken – is het nodig om een plan-MER op te stellen.

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 gemeenteraad van Doetinchem – besluit over de omgevingsvisie.

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, zijn te vinden door nummer 3742 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op de beoordeling

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt zij aanbevelingen. Sommige van die aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader en andere niet. Als deze in een kader staan dan is het uitvoeren ervan volgens de Commissie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het besluit over de omgevingsvisie. Aanbevelingen die niet in een kader staan, zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren.

2.1 Omgevingsvisie en rol m.e.r.

Beoordeling omgevingsvisie in twee stappen

Het MER maakt duidelijk dat milieueffectrapportage een belangrijke rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de visie. In eerste instantie is een 'foto van de leefomgeving' opgesteld, om een beeld te krijgen van de huidige situatie en autonome ontwikkelingen in de gemeente. Vervolgens zijn de effecten van een eerste versie van de visie beoordeeld, waarin het voorgenomen beleid van de gemeente was samengevat. Deze eerste effectbeoordeling heeft geleid tot aanbevelingen en tot aanpassingen van de visie. De aangepaste visie – die als ontwerp omgevingsvisie ter inzage is gelegd – is vervolgens opnieuw beoordeeld. Dit heeft opnieuw tot een aantal aanbevelingen geleid, die zijn samengevat in paragraaf 2.2. van het MER.

MER maakt dilemma's op hoofdlijnen zichtbaar

Het MER analyseert de ambities van de gemeente in combinatie met de opgaven die op de gemeente afkomen. Dit maakt goed duidelijk dat er nog bepalende keuzes te maken zijn, die nu nog niet in de ontwerp-omgevingsvisie worden gemaakt. Het MER beschrijft de dilemma's en bevat op hoofdlijnen een aantal heldere aanbevelingen:

- Zo werpt het MER de vraag op hoe de gemeente zichzelf ziet in relatie tot de regio. Wil zij de positie als regionaal centrum behouden of kiest ze voor een schaa sprong in

verstedelijking in aansluiting op de Groene Metropoolregio Arnhem–Nijmegen? Deze keuze kan grote gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de gemeente.⁶

- Het MER geeft aan dat uit de beschikbare informatie niet valt op te maken in hoeverre doorstromingsproblemen voor verkeer te verwachten zijn met het voornemen tot substantiële inbreiding. De gemeente werkt hiertoe nog aan een mobiliteitsplan. De keuzes die daarin gemaakt worden moeten vervolgens een plek krijgen in de omgevingsvisie.
- Bij het thema energietransitie wordt aangegeven dat 25% tot 100% van de elektriciteitsbehoefte binnen de gemeente opgewekt kan worden door middel van zonnepanelen, windturbines en zonnedaken. Deze grote marge is illustratief voor het feit dat nog keuzes met forse (ruimtelijke) impact gemaakt moeten worden.
- Voor de agrarische sector worden in de omgevingsvisie, in afwachting van landelijk en provinciaal beleid, nog geen keuzes gemaakt. Tegelijkertijd maakt het MER wel duidelijk dat er een grote opgave ligt voor verduurzaming van de landbouw om ambities voor biodiversiteit, landschap, bodem en water te realiseren.

Daarnaast geeft het MER aan dat er nog gewerkt wordt aan het in beeld brengen van de belangrijkste milieuknelpunten. Daarom zijn vooralsnog geen ambities op gebied van luchtkwaliteit, geluid, geur, externe veiligheid, waterkwaliteit en bodemkwaliteit opgenomen. Ook dit leidt ertoe dat nog belangrijke keuzes gemaakt moeten worden én dat het nog niet goed mogelijk is om de omgevingsvisie te beoordelen op effecten en ‘doelbereik’.

Belangrijke keuzes doorgeschoven

De gemeente heeft aangegeven de omgevingsvisie als dynamisch document te zien en als startpunt voor keuzes die in het vervolgproces gemaakt zullen worden. Het doorschuiven van keuzes leidt potentieel tot grote risico's voor het realiseren van ambities voor de leefomgeving, duurzaamheid en natuur/biodiversiteit. De Woonvisie bevat al concrete locatiekeuzes die voor andere thema's nog ontbreken. Zonder integrale keuzes en sturing door de gemeente bestaat het risico dat woningbouwontwikkelingen leidend worden voor de ruimtelijke inrichting, waardoor negatieve milieugevolgen kunnen optreden en andere ambities moeilijker te realiseren zijn. Dit geldt ook voor andere concrete nieuwe initiatieven die op de gemeente af komen.

Op grond hiervan is het volgens de Commissie essentieel dat vroeg in het proces inzicht wordt verkregen in de belangrijkste relaties tussen de verschillende ambities (conflicten en kansen) en dat inzichtelijk wordt hoe daarmee in vervolguutwerkingen wordt omgegaan. Daarvoor is een inhoudelijke uitwerking nodig van de 'botsproeven' en – op basis van de resultaten hiervan – een 'agenda' voor vervolgstappen. Daarbij kunnen de geconstateerde dilemma's worden gekoppeld aan concrete sectorale uitwerkingen, gebiedsuitwerkingen of integrale herziening(en) van de omgevingsvisie.

⁶ De Woonvisie heeft geleid tot de ambitie om 6.300 woningen te realiseren in de gemeente Doetinchem, maar het is nog onzeker of deze ambitie aansluit bij de woningvraag. Het MER benoemt hierbij het risico op leegstand. De mate waarin de woningbouwambitie wordt gerealiseerd is mede bepalend voor onder andere mobiliteit, ruimtegebruik (bijvoorbeeld voor parkeren), energievoorziening, bodem en water.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie:

- De potentiële risico's en kansen voor de belangrijkste ruimtevrerende functies uit te werken naar concrete dilemma's (al of niet in deelgebieden), waarover nog een besluit moet worden genomen en/of waarvoor nog extra (alternatieven)onderzoek nodig is voordat een besluit kan worden genomen;
- Een overzicht te geven van de wijze en het moment waarop deze besluiten worden genomen, en hoe gezorgd wordt dat het belang van de leefomgeving daarbij wordt meegewogen.

2.2 Effectbeoordeling referentiesituatie en omgevingsvisie

Hoofdstuk 5 van het MER geeft inzicht in de foto van de leefomgeving en de effecten van de omgevingsvisie. Hierbinnen wordt onderscheid gemaakt tussen de huidige situatie, de autonome ontwikkeling, de beoordeling van het 'doelbereik' in fase 1 en in fase 2 van de omgevingsvisie. De beoordeling van de huidige situatie, de autonome ontwikkeling en de effecten van de omgevingsvisie is gebaseerd op een helder en breed beoordelingskader. Er is gebruik gemaakt van tabellen per thema en een samenvattend overzicht hiervan in het 'rad van de leefomgeving' (zie voorbeeld figuur 2). De Commissie plaatst hierbij een aantal kanttekeningen.

2.2.1 Referentiesituatie te optimistisch

De autonome ontwikkeling is voor verschillende thema's positief beoordeeld ten opzichte van de huidige situatie op grond van voortzetting van het beleid van Rijk, provincie en/of de gemeente zelf, terwijl deze ontwikkeling vaak nog erg onzeker is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij:

- Duurzame elektriciteit, omdat het MER ervan uitgaat dat de afspraken uit de RES 2.0 worden gerealiseerd. Deze afspraken moeten echter nog vertaald worden in de omgevingsvisie, die dan ook een (extra) positieve beoordeling krijgt.
- Duurzame landbouw, omdat uitgegaan wordt van landelijk, provinciaal en regionaal beleid dat de verduurzaming zal versnellen. Deze ontwikkelingen zijn echter nog zeer onzeker.
- Water en bodem; het MER gaat ervan uit dat de Kaderrichtlijn Water zal leiden tot verbeteringen en dat het 'water en bodem sturend' beleid positieve invloed gaat hebben op de ruimtelijke ordening. Dit is echter sterk afhankelijk van de uitwerking van dit beleid in de gemeente.
- Luchtkwaliteit en geurhinder, op grond van verduurzaming van landbouw en verkeer. Ook deze ontwikkelingen zijn nog onzeker.

De autonome ontwikkeling wordt hierdoor te positief beoordeeld en onzekerheden zijn onvoldoende inzichtelijk.

2.2.2 Effectbeoordeling

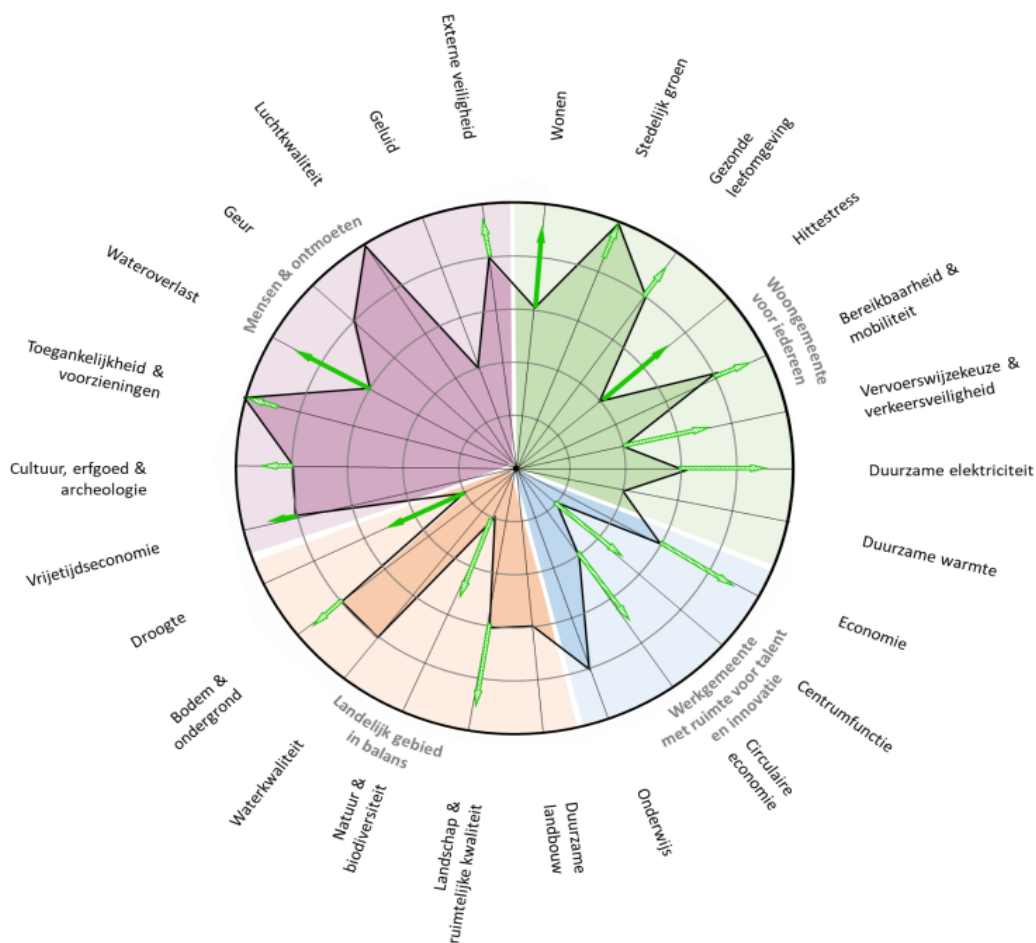
Risico's onderbelicht in effectbeoordeling

De effecten van de omgevingsvisie worden in veel gevallen neutraal tot (zeer) positief ingeschat (zie figuur 2), maar ook dat is nog erg onzeker en mede afhankelijk van derden en van aanvullend beleid. Onzekerheden zijn verbeeld door middel van 'gestreepte pijlen', maar worden dan wel overwegend als 'kans' gezien en niet als risico. Dit illustreert dat de omgevingsvisie vooral een 'wensbeeld' voor de toekomst bevat. Hoewel het risico dat dit wensbeeld voor bepaalde aspecten niet haalbaar is soms wel in de tekst wordt benoemd, blijven deze vooral in de eindbeoordelingen onderbelicht.

Ter illustratie:

- Positieve effecten voor mobiliteit en verkeersveiligheid zijn mede afhankelijk van de ontwikkeling van het openbaar vervoer en stimulering van alternatieven voor de auto (OV, fiets, deelmobiliteit). Zonder een stevig mobiliteitsbeleid⁷ ontstaan juist risico's voor verkeersveiligheid (toename woningen leidt tot meer auto- en fietsverkeer) en een grotere ruimtedruk (parkeren), bijvoorbeeld in de 'Spoorzone'.
- Positieve effecten op natuur, biodiversiteit, landschap en ruimtelijke kwaliteit worden gebaseerd op de intentie om nadere inventarisaties uit te voeren en een biodiversiteitsplan op te stellen. Hier staan nog geen concrete maatregelen tegenover. Het MER benoemt in de tekst wel de risico's, maar deze komen niet in de eindbeoordeling tot uitdrukking.
- Ook voor het thema duurzame elektriciteit geeft het MER een zeer positieve beoordeling. Het MER beschrijft wat in theorie maximaal mogelijk is en geeft ook aan welke aannames onzeker zijn, maar deze risico's zijn niet vertaald naar de eindbeoordeling.

⁷ Stimulering van duurzaam vervoer werkt niet zonder het opleggen van beperkingen aan het autoverkeer, al dan niet via strengere parkeernormen.



Figuur 2: het Rad van de Leefomgeving voor de Omgevingsvisie. De pijlen geven aan in welke richting deze kwaliteitsniveaus bewegen met beleid uit de Omgevingsvisie ten opzichte van de autonome ontwikkeling; gestreepte pijlen geven aan dat verbeteringen afhankelijk zijn van beleid dat nog in ontwikkeling is (Bron: MER).

Ruimtelijke vertaling ontbreekt nog voor veel thema's

Voor sommige aspecten geeft het MER gedetailleerde informatie. Zo is op basis van de Woonvisie al gedetailleerde informatie beschikbaar over de woningbouwopgave en geeft het MER een heldere analyse van de knelpunten die de huidige landbouw oplevert ten aanzien van de thema's ecologie, bodem, water en gezondheid. Ook agendeert het MER terecht het vraagstuk van oudere agrariërs zonder opvolging die mogelijk stoppen met hun bedrijf, het omgaan met piekbelasters, en gebruik van agrarische gronden voor andere doeleinden dan landbouw.

Voor veel aspecten is de beschikbare informatie echter nog beperkt en ontbreekt een ruimtelijke vertaling. Zo wordt in het MER aangegeven dat een analyse van milieuknelpunten nog niet beschikbaar is. De grote hoeveelheid data (inclusief figuren en omvangrijke tabellen) over bijvoorbeeld de woningbouwopgave en stedelijk groen zijn nog niet ruimtelijk vertaald. Voor mobiliteit worden alleen verwachtingen uitgesproken en moeten knelpunten en

maatregelen nog worden onderzocht in het kader van het mobiliteitsplan.⁸ Voor duurzame energie is aangegeven dat 25% tot 100% van de energievraag binnen de gemeente kan worden opgewekt, maar ook hiervan is nog geen ruimtelijke vertaling gegeven. De ruimtelijke analyse van de biodiversiteit laat bijvoorbeeld slechts beperkt de belangrijke verschillen zien tussen intensieve landbouw enerzijds en groene woongebieden en bedrijventerreinen anderzijds.⁹

Het MER beschrijft per thema ‘botsproeven’¹⁰. Daarin is op hoofdlijnen aangegeven met welke andere thema’s het onderwerp raakvlakken heeft, waardoor mogelijk een (ruimtelijk) conflict of juist synergie kan optreden. Deze potentiële botsingen zijn echter nog niet inhoudelijk en ruimtelijk uitgewerkt. Kansen en risico’s zijn niet concreet benoemd en er is nog niet aangegeven wanneer en waar deze risico’s verder onderzocht worden.

Op basis van de effectbeoordeling en de geconstateerde onzekerheden daarin doet het MER een groot aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen vormen een belangrijk resultaat van het MER, en laten tegelijkertijd zien dat nog belangrijke keuzes gemaakt moeten worden. De Commissie beveelt aan deze resultaten van het MER nadrukkelijk mee te nemen in de uitwerking en toekomstige herzieningen van de omgevingsvisie.

2.3 Van dilemma’s naar alternatieven

De vergelijking van verschillende beleidsopties om doelstellingen te halen (in m.e.r.-termen ‘alternatieven’) is een belangrijk onderdeel van een MER. Het is een kans om de omgevingsvisie te voeden met kennis en inzichten 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 Doetinchem op hun milieueffecten worden vergeleken. Zo’n vergelijking biedt een basis voor het verder vormgeven van de visie en daaropvolgende programma’s.

In het MER voor de omgevingsvisie van Doetinchem ontbreken alternatieven. Het beoordelingskader is vooral gebruikt als referentie voor het toetsen van concepten van de omgevingsvisie waarin de opgaven voor Doetinchem zijn benoemd. De foto van de leefomgeving en het kader zijn slechts beperkt gebruikt om de opgaven voor Doetinchem aan te scherpen of aan te vullen op basis van geconstateerde (milieu)knelpunten. Het MER is daardoor voornamelijk als toetsinstrument gebruikt en veel minder als ontwerp- en planningsinstrument. Het MER geeft wel aan dat voor verschillende thema’s bij de nadere uitwerking alternatieve opties aan de orde kunnen komen.

Het onderscheiden van alternatieven is van belang voor de omgevingsvisie, omdat daarmee de ‘hoeken van het speelveld’ (beter) onderzocht kunnen worden voor verschillende thema’s. Zo zou het gedeeltelijk realiseren van de woningbouwopgave in agrarisch gebied goed samen kunnen gaan met positieve effecten ten aanzien van ecologie, bodem, water, gezondheid en

⁸ De ontwikkeling van de Spoorzone – en kansen op een goede ontwikkeling ervan – hangt bijvoorbeeld sterk samen met een mogelijke verdubbeling van de spoorlijn. Ook (het succes) van fietsstimulering en het beperken van parkeren, bijvoorbeeld door middel van strengere parkeernormen, zijn voorbeelden die nog nader uitgewerkt moeten worden.

⁹ De analyse van de biodiversiteit is uitgevoerd op kilometerhokniveau.

¹⁰ Het MER gebruikt de term botsproeven, maar in het MER beschrijven deze slechts de thema’s waarop mogelijk botsingen kunnen optreden.

landschap. Dit sluit ook goed aan bij de in het MER geconstateerde milieubezwaren van de huidige landbouw en demografische ontwikkelingen (oudere agrariërs zonder opvolging). Ook kan de keuze voor inbreiding op een meer of minder intensieve wijze ingevuld worden. Alternatieven met een variatie in de gewenste verstedelijking (bijvoorbeeld minimaal en maximaal verdichten) van het centrum en de daarom heen gelegen wijken kan inzicht geven in de daaraan gekoppelde knelpunten. Ook kan het MER gebruikt worden om de samenhang tussen keuzes en scenario's voor andere ontwikkelingen in beeld te brengen, bijvoorbeeld de samenhang tussen het verdubbelen van de spoorlijn en de verstedelijking, of de gevolgen van verschillende groeiscenario's voor het aantal inwoners.

De Commissie beveelt aan om bij de nadere uitwerking van de omgevingsvisie en toekomstige herzieningen daarvan nadrukkelijk aandacht te geven aan alternatieven die 'de hoeken van het speelveld' vertegenwoordigen. Het in paragraaf 2.1 bedoelde overzicht van vervolgstappen zou moeten aangeven voor welke thema's en/of gebieden dit aan de orde is.

2.4 Passende beoordeling ontbreekt

Het MER bevat geen Passende beoordeling, met als argument dat Natura 2000-gebieden op afstand liggen. Ontwikkelingen in Doetinchem kunnen echter wel degelijk leiden tot stikstofdepositie op reeds overbelaste Natura 2000-gebieden (ver) buiten de gemeentegrenzen, zoals de Veluwe. Het MER had daarom volgens de Commissie minimaal een risicobeoordeling moeten bevatten en een aanzet voor mogelijke mitigerende maatregelen (bijvoorbeeld met behulp van de 'stoplichtmethode')¹¹. Voor Natura 2000-gebieden kan deze risicobeoordeling gezien worden als een Passende beoordeling op het niveau van een omgevingsvisie.¹²

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie, een Passende beoordeling op te nemen. Deze kan het karakter hebben van een risicoanalyse op hoofdlijnen, en een aanzet voor mogelijke mitigerende maatregelen. Deze maatregelen moeten worden beschreven op hetzelfde abstractieniveau als het besluit dat genomen wordt.

¹¹ Een groen stoplicht betekent dat een voornemen zonder meer uitvoerbaar is, een rood stoplicht dat het (vrijwel) onmogelijk is, een oranje stoplicht dat nader onderzoek, een nadere afweging en/of mitigerende maatregelen nodig zijn.

¹² De Wet natuurbescherming bepaalt dat een Passende beoordeling moet worden opgesteld als op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat een plan afzonderlijk dan wel in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Uit de wetgeving volgt dat een plan alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets met succes wordt doorlopen.

2.5 Monitoring

De omgevingsvisie wordt door de gemeente gezien als een startpunt voor het nieuwe omgevingsbeleid. Het is daarom belangrijk om vanaf dit moment te starten met goede monitoring van ambities, ontwikkelingen en de gevolgen daarvan. Als bijlage bij het MER is een Monitoringsplan opgesteld. Deze bevat een grote tabel met te monitoren aspecten, indicatoren en bronnen die gebruikt gaan worden. De Commissie ziet dit als een goede aanzet, die een belangrijke rol kan spelen in de uitwerking van de visie. Door middel van monitoring kunnen dilemma's concreet en tijdig in beeld komen en kan bepaald worden waar en wanneer scherpe keuzes nodig zijn.

De Commissie beveelt aan om bij de monitoring te zorgen voor consistentie in data en een goede vertaling van de data naar informatie die gebruikt kan worden voor het toetsen van doelbereik en het evalueren en bijsturen van het beleid.

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 gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. 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

ing. Johan Janse

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

ir. Harry Webers (voorzitter)

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie gemeente Doetinchem.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het bijvoorbeeld om de activiteiten D11.2 (stedelijke ontwikkeling) en D22.2 (windpark). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Doetinchem.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Doetinchem.

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3742](#) in te vullen in het zoekvak.

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

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

