



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Woningbouwontwikkeling Alkmaars Kanaal, actualisatie omgevingsvisie

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

13 oktober 2025 / projectnummer: 3976



1 Advies over het MER in het kort

Gemeente Alkmaar wil zes binnenstedelijke gebieden langs het Noord-Hollands Kanaal transformeren tot woon-werkgebied. Gezamenlijk heet dit project 'Alkmaars Kanaal'. In de deelgebieden zijn nu nog overwegend bedrijfsfuncties aanwezig. De voorgenomen ontwikkeling gaat uit van de bouw van ca. 12.000 woningen en de realisatie van ca. 80 ha bedrijvigheid en maatschappelijke voorzieningen. De gemeente wil dit op 'organische wijze' laten plaatsvinden. Om die reden wordt geen blauwdruk voor de gebieden opgesteld, maar zijn 'ontwikkelkaders' voor de zes deelgebieden opgesteld of in ontwikkeling. De ontwikkelkaders worden vastgesteld door de gemeenteraad.

Parallel hieraan wordt de omgevingsvisie 'Alkmaar 2040' (vastgesteld in 2017) aangepast. De ontwikkeling van 'Alkmaars Kanaal' is één van de drie gebiedsgerichte ambities uit de omgevingsvisie. Het MER voor Alkmaars Kanaal is nu gekoppeld aan het besluit over actualisatie van de omgevingsvisie 'Alkmaar 2040'. Gemeente Alkmaar heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd te adviseren over het MER¹. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat staat in het MER?

De gemeente heeft in de omgevingsvisie en de ontwikkelkaders voor Alkmaars Kanaal meerdere ambities benoemd. Voor het MER zijn deze samengevoegd tot zes ambities met daaronder meerdere aspecten, die gezamenlijk alle relevante aspecten van de fysieke leefomgeving bevatten. De zes ambities en de onderliggende aspecten vormen het beoordelingskader voor het MER.

Uit het MER blijkt dat de ontwikkeling van ca. 12.000 woningen in het kader van 'Alkmaars Kanaal' leidt tot onder andere een forse toename van verkeersbewegingen in de stad en op de buitenring. Door de keuze voor 'organische ontwikkeling' zijn er nog veel onzekerheden in de effecten. Wel blijkt uit het MER dat (weg- en deels railverkeers)geluid voor knelpunten met de beoogde woningbouw kan zorgen. Vanwege de verkeerstoename door het plan zijn met name de ambities 'bereikbare stad' en 'duurzaamheid en natuur' moeilijk te realiseren.

Op het gebied van gezondheidsbevordering en de kwaliteit van de openbare ruimte speelt de ontwikkeling van het Kanaalpark een belangrijke rol. Bereikbaarheid van dit Kanaalpark is daarbij wel een aandachtspunt, evenals het inpassen van voldoende groen in de ontwikkelingsgebieden nabij het centrum.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER heeft een heldere indeling, met eerst een toetsing (deel A) en op basis daarvan scenario's waarin keuzes en afwegingen ten aanzien van de ontwikkeling van Alkmaars Kanaal worden onderzocht en beoordeeld (Deel B). In deel C wordt het voorkeursalternatief beoordeeld aan de hand van concrete doelstellingen en worden aanbevelingen gegeven voor

¹ Het milieueffectrapport (MER) dat is opgesteld voor het project 'Alkmaars Kanaal' zou oorspronkelijk gekoppeld worden aan het eerste formele ruimtelijke besluit hierover, het bestemmingsplan voor stadsdeel Overstad. Deze bestemmingsplanprocedure is in 2022 gestaakt. Het MER voor Alkmaars Kanaal is nu gekoppeld aan het besluit over actualisatie van de omgevingsvisie 'Alkmaar 2040'.

maatregelen en vervolgstappen.² Het MER heeft een concrete en compacte publiekssamenvatting, waarin de aanpak, de beoordeling van het voorkeursalternatief en de aanbevelingen zijn weergegeven.

Aanleiding voor het MER is specifiek de binnenstedelijke transformatie 'Alkmaars Kanaal'. Het voorgenomen besluit over de omgevingsvisie³ kent echter een bredere reikwijdte dan de gebiedstransformatie Alkmaars Kanaal, zowel ruimtelijk als inhoudelijk.

De Commissie constateert dat het nu voorliggende MER, dat alleen gaat over de gebiedstransformatie 'Alkmaars Kanaal', niet aansluit bij het besluit, dat gericht is op de integrale omgevingsvisie.⁴ Daardoor kan de gemeenteraad de milieugevolgen van het beleid dat in de omgevingsvisie is verwoord niet volledig meewegen bij haar besluit en niet beoordelen in hoeverre de ambities uit de omgevingsvisie realistisch en uitvoerbaar zijn.

Het niet aansluiten van het MER bij het besluit kan volgens de Commissie op twee manieren opgelost worden:

- Het MER wordt aangepast zodat het aansluit bij de volledige reikwijdte van de omgevingsvisie, het voorliggende besluit. De omgevingsvisie 'Alkmaar 2040' bevat brede ambities voor de fysieke leefomgeving, maar het MER laat onvoldoende zien welke milieugevolgen samenhangen met de ambities en hoe ze elkaar kunnen raken. Daardoor ontbreekt inzicht in mogelijke knelpunten, cumulatieve effecten en uitvoerbaarheid. De Commissie adviseert daarom het MER aan te vullen met verkenningen van effecten, trends en externe ontwikkelingen.
- Een andere mogelijkheid is het aanpassen van het besluit, zodat dat past bij het nu opgestelde MER. Dit laat onverlet dat de (cumulatieve) milieugevolgen van de omgevingsvisie dan alsnog (in een MER) in beeld moeten worden gebracht. Bij een besluit over een (reeks van) programma(s) die zien op de ontwikkeling van het Alkmaars Kanaal zou het MER beter passen. Ook in dit geval moeten cumulatieve effecten in beeld worden gebracht, bijvoorbeeld op mobiliteit in de stad en haar omgeving als geheel.

In het MER staat dat de koppeling van het MER aan de omgevingsvisie geen aanleiding is geweest om reikwijdte en detailniveau van het MER aan te passen. Met andere woorden: de overige (gebiedsgerichte) ambities kunnen volgens de gemeente geen aanzienlijke milieueffecten hebben. Desgevraagd heeft de gemeente aangegeven dat de andere twee gebiedsgerichte ambities in de visie geen kaders stellen voor mer-(beoordelings)plichtige activiteiten. Gelet op de inhoud van die ambities zijn er volgens de gemeente ook geen conflicterende of cumulatieve milieueffecten te verwachten.

De Commissie acht dit onvoldoende onderbouwd. Gezien de ambities die verwoord zijn in 'Toekomstgericht Innovatief Landelijk Gebied' en 'Gastvrije Leefbare Stad' kan de Commissie niet uitsluiten dat ambities conflicteren en mogelijk aanzienlijke milieugevolgen hebben. Ook is in het MER niet beschreven en beoordeeld in hoeverre de verschillende ambities in de omgevingsvisie elkaar kunnen conflicteren.

² Tussen het opstellen van de eerste twee delen en het derde deel (deel C) is veel tijd verstreken, waarin weer nieuw beleid is ontwikkeld (onder meer een Mobiliteitsvisie in 2024). Hierdoor sluit deel C niet helemaal aan op de eerste twee delen.

³ Zie voor de integrale functie van de omgevingsvisie de memorie van toelichting op de omgevingswet bladzijde 104.

⁴ In de figuren 1 en 2 is de verhouding tussen het in het MER onderzochte gebied en het gebied waarover de omgevingsvisie gaat indicatief aangegeven.

Daarnaast ontbreekt (zowel voor Alkmaars Kanaal als voor de overige onderdelen van de omgevingsvisie) informatie over mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden, ondanks het feit dat het MER wel concludeert dat Alkmaars Kanaal zorgt voor een toename van stikstofdepositie op daarvoor kwetsbare natuurgebieden.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER dan ook dat belangrijke informatie ontbreekt. Dit betreft enerzijds de volledigheid van het MER voor het totaal aan ambities van de omgevingsvisie en anderzijds onderdelen van het MER gericht op het onderdeel 'Alkmaars Kanaal' van de omgevingsvisie. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over omgevingsvisie Alkmaar 2040.

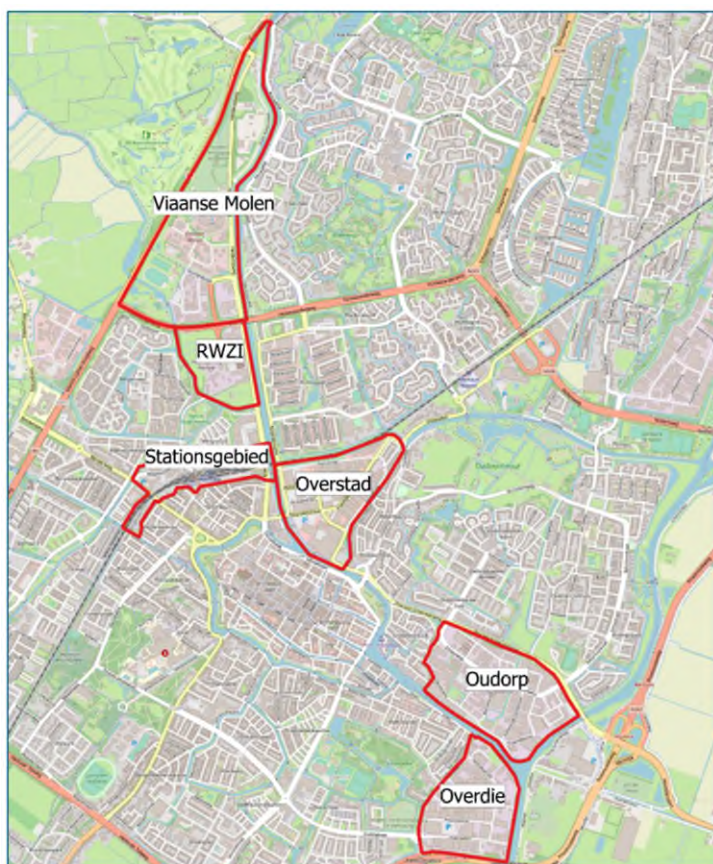
Met betrekking tot de milieu-informatie over de volledige omgevingsvisie zijn dit onder meer de volgende punten:

- Er ontbreekt een overzicht van bestaande trends en ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn of randvoorwaarden kunnen vormen voor de ambities.
- De in de omgevingsvisie verwoorde ambities zijn niet uitgewerkt tot keuzes en de gevolgen van deze keuzes voor de leefomgeving zijn niet in beeld gebracht.
- Er is niet verkend of en in hoeverre de ruimtelijke consequenties van de ambities met elkaar conflicteren.
- Het is niet duidelijk welke effecten de ambities voor mobiliteit in het gehele grondgebied van de gemeente kunnen hebben.
- Het MER geeft onvoldoende inzicht in de gevolgen voor Natura 2000-gebieden en de maatregelen die nodig zijn om aantasting van de natuurlijke kenmerken daarvan te voorkomen.
- Er ontbreekt een aanzet voor een monitoringsprogramma.

Met betrekking tot de milieu-informatie specifiek over het onderdeel van de omgevingsvisie 'Alkmaars Kanaal' zijn het bovendien de volgende punten:

- Er is niet volledig in beeld gebracht welke bedrijvigheid er in de huidige situatie is, tot welke milieubelasting deze in de omgeving leidt en wat de gevolgen zijn voor de huidige kwaliteit van de leefomgeving.
- Mede door het vorige punt, maar ook door de keuze om de gebiedstransformatie zich 'organisch' te laten voltrekken zijn er veel onzekerheden over de transformatie van Alkmaars Kanaal. Dit betreft ook de milieueffecten en de mate waarin doelstellingen behaald kunnen worden; daardoor zijn de 'worst-case' effecten niet in beeld.
- Het MER geeft onvoldoende inzicht in de gevolgen voor Natura 2000-gebieden en de maatregelen die nodig zijn om aantasting van de natuurlijke kenmerken daarvan te voorkomen.
- Positieve effecten op de biodiversiteit die voortkomen uit de ontwikkelkaders zijn niet in beeld gebracht.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie Alkmaar 2040, dan wel over een aangepast besluit zoals hiervoor aangegeven.



Figuur 1: Locatie ontwikkelgebieden Alkmaars Kanaal (bron: MER)

Aanleiding MER

Gemeente Alkmaar wil zes binnenstedelijke gebieden, gelegen langs het Noord-Hollands kanaal, transformeren tot woon-werkgebied. Gezamenlijk heet dit project 'Alkmaars Kanaal'. In de deelgebieden zijn nu nog overwegend bedrijfsfuncties aanwezig. De voorgenomen ontwikkeling gaat uit van de bouw van ca. 12.000 woningen en de realisatie van ca. 80 ha bedrijvigheid en maatschappelijke voorzieningen. De gemeente wil dit op 'organische wijze' laten plaatsvinden. Om die reden wordt geen blauwdruk voor de gebieden opgesteld, maar zijn 'ontwikkeldaders' voor de zes deelgebieden vastgesteld.

Parallel hieraan wordt de omgevingsvisie 'Alkmaar 2040' (vastgesteld in 2017) aangepast. De ontwikkeling van 'Alkmaars Kanaal' is één van de drie gebiedsgerichte ambities uit de omgevingsvisie.

Het milieueffectrapport (MER) dat is opgesteld voor het project 'Alkmaars Kanaal' zou oorspronkelijk gekoppeld worden aan het eerste formele ruimtelijke besluit hierover, het bestemmingsplan voor stadsdeel Overstad. Deze bestemmingsplanprocedure is in 2022 gestaakt. Het MER voor Alkmaars Kanaal is nu gekoppeld aan het besluit over actualisatie van de omgevingsvisie 'Alkmaar 2040'

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 gemeente Alkmaar – besluit over omgevingsvisie 'Alkmaar 2040'.

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 3976 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.



Figuur 2: Gemeentegrens gemeente Alkmaar (plangebied omgevingsvisie) (bron: Atlas voor de Leefomgeving), met indicatief aangegeven de ontwikkelgebieden Alkmaars Kanaal

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken licht de Commissie haar oordeel toe. In Hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de vraag waarom het niet aansluiten van MER en besluit problematisch is. Hoofdstuk 3 geeft een aantal adviezen voor het aanvullen van het MER ten opzichte van de omgevingsvisie. Hoofdstuk 4 gaat in op een aantal adviezen om het MER aan te vullen ten opzichte van de ontwikkeling 'Alkmaars Kanaal'. 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 gemeente Alkmaar.

In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

De Commissie wijst erop dat er noodgedwongen een onevenwichtigheid is tussen de hoofdstukken 3 en 4. De adviezen in hoofdstuk 3 betreffen geen volledig advies over reikwijdte en detailniveau voor een MER voor de hele omgevingsvisie. Dit komt doordat veel van de ambities in de omgevingsvisie tamelijk open geformuleerd en nog voor interpretatie vatbaar zijn.

2 Alkmaars Kanaal, omgevingsvisie Alkmaar 2040 en reikwijdte van het MER

2.1 Ontwikkeling Alkmaars Kanaal

Het MER heeft betrekking op de gebiedstransformatie 'Alkmaars Kanaal'. Dit is een stedelijk ontwikkelingsproject zoals bedoeld in categorie J11 van bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Daarmee geldt er een mer-(beoordelings)plicht voor het omgevingsplan. Daaruit volgt een plan-mer-plicht voor wettelijk of bestuursrechtelijk verplichte plannen en programma's die kaders stellen voor Alkmaars Kanaal.⁵

De bedoeling is dat de transformatie van Alkmaars Kanaal gefaseerd zal plaatsvinden, maar het MER gaat uit van de totale gebiedstransformatie. Dat is een goede aanpak bij dergelijke projecten, omdat op die manier de effecten en mogelijke knelpunten als geheel verkend kunnen worden. Oorspronkelijk zou het MER gekoppeld worden aan het eerste ruimtelijk besluit dat deel uitmaakt van de transformatie; het bestemmingsplan voor stadsdeel Overstad. Deze bestemmingsplanprocedure is echter eind 2022 gestaakt. In plaats van een bestemmingsplan is per deelgebied een ontwikkelkader opgesteld. Op basis van de ontwikkelkaders kunnen initiatiefnemers op plotniveau of per ontwikkelveld een plan uitwerken, waarover afzonderlijke ruimtelijke besluiten worden genomen. Hierbij zal per ontwikkeling in ieder geval een mer-beoordeling plaatsvinden. Het detailniveau van het nu voorliggende MER sluit aan bij dat van de al beschikbare ontwikkelkaders.

2.2 Herziening omgevingsvisie Alkmaar 2040

Alkmaars Kanaal als onderdeel van de omgevingsvisie Alkmaar 2040

Een MER moet worden gekoppeld aan het eerste ruimtelijk besluit over een mer-(beoordelings)plichtige activiteit. De gemeente heeft ervoor gekozen het MER niet te koppelen aan (het totaal van) de ontwikkelkaders, maar aan de actualisatie van de (volledige) omgevingsvisie 'Alkmaar 2040'.

Een (herziening van een) omgevingsvisie kent een eigenstandige mer-beoordelingsplicht. Voor een omgevingsvisie moet een MER worden opgesteld als deze kaders stelt voor mer-(beoordelingsplichtige) activiteiten en/of mogelijk significant negatieve gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden, en er dus een Passende beoordeling moet worden opgesteld.

De omgevingsvisie 'Alkmaar 2040' is gebaseerd op drie leidende principes:

- versterken van de omgevingskwaliteit;
- zorgen voor een duurzame toekomst (hiermee wordt met name mitigatie van klimaatverandering en adaptatie aan de gevolgen van klimaatverandering bedoeld)
- rekening houden met water, bodem en ondergrond.

Deze leidende principes zijn vertaald in zestien 'algemene' ambities en drie 'gebiedsgerichte' ambities. Alkmaars Kanaal is één van de drie gebiedsgerichte ambities; de andere twee zijn 'Gastvrije leefbare stad' en 'Toekomstbestendig innovatief landelijk gebied'.

⁵ Zie ook MER, pagina 13

Overige ambities hebben ook milieueffecten en kunnen conflicteren

De gemeente stelt in het MER⁶ dat het koppelen van de gebiedstransformatie aan de omgevingsvisie geen aanleiding gaf om de reikwijdte en het detailniveau van het MER aan te passen. Het MER heeft dus alleen betrekking op de milieugevolgen van de gebiedstransformatie 'Alkmaars Kanaal'. De gemeente heeft desgevraagd aangegeven dat de andere twee gebiedsgerichte ambities, 'Gastvrije leefbare stad' en 'Toekomstbestendig innovatief landelijk gebied', geen kaders stellen voor ruimtelijke ingrepen die aanzienlijke milieueffecten zouden kunnen hebben. De Commissie vindt de stelling dat de omgevingsvisie – behalve voor het Alkmaars Kanaal – niet kaderstellend is voor mer-(beoordelings)plichtige projecten onvoldoende onderbouwd. Hieronder licht zij dit toe.

Onder '**Gastvrije leefbare stad**' staan passages over ontwikkeling bij Alkmaar Noord, een Sportpaleis met ruimte voor (inter)nationale sportevenementen, verdichting binnen woonwijken en ambities over het verkeerssysteem binnen de regio.

Deze beleidskeuzes kunnen, zowel afzonderlijk als in cumulatie met Alkmaars Kanaal, aanzienlijke milieueffecten hebben. De effecten van bijvoorbeeld een 'Sportpaleis met ruimte voor (inter)nationale sportevenementen' zouden relevant kunnen zijn voor verkeer en mobiliteit en de effecten van de stedelijke transformatiegebieden die onder Alkmaars Kanaal vallen. In het MER ontbreekt echter een beschrijving van de plannen voor dit Sportpaleis, wat ze omvatten, aan wat voor takken van sport de gemeente denkt, hoe veel verkeer evenementen in deze takken van sport genereren en hoe concreet deze plannen zijn. Hierdoor kan noch de gemeenteraad, noch de Commissie beoordelen wat de mogelijke effecten zijn en wat dit in cumulatie betekent voor de milieueffecten en keuzes die gemaakt moeten worden in de omgevingsvisie.

In de beschrijving van '**Toekomstbestendig en innovatief landelijk gebied**' valt op dat de gemeente onder meer grotere bouwvlakken op boerenerven wil faciliteren, huisvesting aan internationale werknemers wil bieden, tegelijkertijd het aanzien en de cultuurhistorische waarde van het landelijk gebied wil behouden en te maken krijgt met bodemdaling, verzilting en opgaven op het gebied van waterkwaliteit. Dit is geen uitputtende lijst, maar deze ambities en opgaven kunnen zowel afzonderlijk als in cumulatie met elkaar en met de overige gebiedsgerichte ambities aanzienlijke milieueffecten hebben op het gebied van natuur, mobiliteit, waterkwaliteit, recreatie en gezondheid.

Bovendien kunnen deze ambities ruimtelijk en inhoudelijk conflicteren met elkaar en met de algemene ambities die in de omgevingsvisie zijn verwoord. Grotere bouwvlakken op boerenerven of het faciliteren van natte teelten kunnen conflicteren met de wens het landschap en haar karakteristieken aantrekkelijk en leefbaar te houden in verband met recreatie en toerisme. Dit geldt ook voor huisvesting van internationale werknemers, die bovendien voor toenemend verkeer kan zorgen. De waterkwaliteit van vaarten en kanalen in Alkmaar staat onder druk, doordat niet altijd voldoende zoet water van voldoende kwaliteit voor doorspoelen beschikbaar is. Dit kan een belemmering vormen voor de ambities voor een hoogwaardige omgevingskwaliteit.

Dit zijn slechts enkele voorbeelden van mogelijke knelpunten en aanzienlijke milieueffecten die uit de invulling van de vele ambities kunnen voortkomen.

Omgevingsvisie en MER zijn integrale instrumenten

⁶ MER, pagina 15

Milieu-effectrapportage is een instrument dat bedoeld is om aanzienlijke milieueffecten op integrale wijze in beeld te brengen. Met een steeds grotere druk op de ruimte is juist die integraliteit belangrijk. Dit is ook de reden dat een integrale omgevingsvisie als verplichting in de Omgevingswet is opgenomen.⁷ Keuzes die gemaakt worden met het oog op één ambitie of één doelstelling, kunnen soms nadelig uitpakken voor andere ambities of doelen.⁸ De mer-procedure is bedoeld om kansen en risico's voor de fysieke leefomgeving integraal te verkennen en daarmee richting te geven aan een realistische en uitvoerbare omgevingsvisie. Wanneer het MER de gevolgen van alle ambities in beeld brengt, krijgt de gemeenteraad een krachtig instrument om samenhangende besluiten te nemen. Om die reden is een plan-MER gericht op het geheel van een ruimtelijk plan of programmabesluit. In dit geval betreft dat de omgevingsvisie.

2.3 Conclusie

De Commissie concludeert dat in het MER verkend had moeten worden welke ambities in de Omgevingsvisie knelpunten of aanzienlijke milieueffecten kunnen opleveren.⁹ Nu blijkt uit het MER niet:

- wat er van buiten op de gemeente af komt;
- welke sturingsruimte zij heeft in de opgaven die hieruit volgen en wat van buitenaf al bepaald is of wordt;
- tot welke keuzes dit kan of moet leiden;
- welke (milieu)effecten het geheel aan keuzes met zich meebrengt;
- of ambities haalbaar zijn en met elkaar conflicteren;
- welke ontwikkelingen in het oog gehouden moeten worden;
- en welke extra maatregelen eventueel kunnen worden ingezet.

Doordat deze verkenning ontbreekt sluit het MER niet aan bij het besluit. Daardoor kan de gemeenteraad van Alkmaar:

- de milieugevolgen van het beleid dat in de visie is verwoord niet meewegen bij haar besluit over de omgevingsvisie;
- niet beoordelen in hoeverre de ambities uit de visie realistisch en uitvoerbaar zijn;
- niet beoordelen welke ongewenste situaties zouden kunnen ontstaan (in een worst-case situatie).

Dit niet aansluiten van MER en besluit kan op twee manieren opgelost worden:

- Het MER wordt aangepast zodat het aansluit bij het voorliggende besluit in haar volledige reikwijdte, namelijk de visie. De omgevingsvisie 'Alkmaar 2040' bevat brede ambities voor de fysieke leefomgeving, maar het MER laat onvoldoende zien welke milieugevolgen samenhangen met de ambities en hoe ze elkaar kunnen raken. Daardoor ontbreekt inzicht in mogelijke knelpunten, cumulatieve effecten en uitvoerbaarheid. De Commissie adviseert daarom het MER aan te vullen met onder meer verkenningen van effecten, trends en externe ontwikkelingen.

⁷ Zie voor de integrale functie van de omgevingsvisie de Memorie van toelichting op de Omgevingswet pagina 104, of artikel 3.2 van de Omgevingswet.

⁸ Dit wordt overigens ook onderkend in de omgevingsvisie.

⁹ Voor de vorige omgevingsvisie is geen mer-procedure doorlopen. Dus onderdelen die mogelijk knelpunten kunnen opleveren zijn ook niet in een eerder stadium beoordeeld op milieugevolgen.

- Een andere mogelijkheid is het aanpassen van het besluit, zodat dat past bij het nu opgestelde MER. Bij een besluit over een (reeks van) programma(s) die zien op de ontwikkeling van het Alkmaars Kanaal zou het MER beter passen. Ook in dit geval moeten echter cumulatieve effecten in beeld worden gebracht, bijvoorbeeld op mobiliteit in de stad en haar omgeving als geheel. Deze keuze laat overigens onverlet dat de milieugevolgen van de omgevingsvisie dan alsnog in een MER in beeld moeten worden gebracht.

De Commissie is in dit advies uitgegaan van de milieu-informatie die nodig is voor een besluit over de omgevingsvisie 'Alkmaar 2040'.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER in beeld te brengen wat de milieugevolgen zijn van de overige ambities die verwoord zijn in de omgevingsvisie en waar deze ambities knelpunten met elkaar of met 'Alkmaars Kanaal' kunnen opleveren. Gezien de onzekerheden en vele ruimteclaims is het van belang ook het monitoringsprogramma te richten op effecten en doelbereik van overige ambities.

3 MER in relatie tot de omgevingsvisie

In dit hoofdstuk geeft de Commissie een aantal aandachtspunten om de milieugevolgen volwaardig mee te wegen bij het besluit over de omgevingsvisie. Noodgedwongen is dit niet een complete lijst, omdat veel van de ambities in de omgevingsvisie tamelijk open geformuleerd en nog voor interpretatie vatbaar zijn.

3.1 Breng externe ontwikkelingen en trends in beeld

Voor (het behalen van) de ambities van de gemeente zijn ook ontwikkelingen buiten de gemeente van belang. Besluiten die op provinciaal of Rijksniveau genomen worden vormen hiervoor een belangrijk kader, of kunnen zelfs een randvoorwaarde zijn. De Commissie denkt hierbij bijvoorbeeld aan de uitbreiding van het buslijnnet, frequenties van bus en trein of grote(re) infrastructurele maatregelen aan de buitenring of het Noord-Hollands kanaal. Dit geldt ook voor andere ontwikkelingen en opgaven. Zo blijkt uit een eerste verkenning in het kader van actualisatie van de omgevingsvisie van provincie Noord-Holland dat er 27% te weinig ruimte is voor alle ruimteclaims in de provincie.¹⁰ Uit het MER blijkt niet welke trends, ontwikkelingen of 'besluiten in de pijplijn' er spelen op regionaal niveau en wat die kunnen betekenen voor de voornemens en ambities van de gemeente.

Ook ontwikkelingen vanuit bepaalde sectoren kunnen bepalend zijn voor de slagingskans van het voorgenomen beleid. Vestigingsfactoren voor bedrijven zijn snel veranderd in het afgelopen decennium en gaan dit in het komende decennium waarschijnlijk ook doen, bijvoorbeeld vanwege geopolitieke ontwikkelingen. In het buitengebied kan een trend bestaan van agrarisch ondernemers om over te schakelen op sierteelt, dan wel juist op (natte)

¹⁰ Notitie Reikwijdte en Detailniveau Omgevingseffectrapportage actualisatie Omgevingsvisie Noord-Holland 2050

teelten voor biobased grondstoffen. Dergelijke trends hebben grote invloed op de waterkwaliteit, waterkwantiteit, biodiversiteit, gezondheid en de aanblik van het gebied.

In het MER ontbreekt een duidelijk beeld van de kansen en risico's van besluiten van andere overheden, trends en ontwikkelingen en de hieruit voortkomende opgaven in relatie tot de voornemens en ambities die in de omgevingsvisie staan verwoord.

De Commissie adviseert om, alvorens de omgevingsvisie vast te stellen, het MER aan te vullen met een overzicht van de voor Alkmaar relevante trends en ontwikkelingen op regionaal, provinciaal, Rijks- en Europees niveau en de onzekerheden daarin.¹¹ Waar deze trends of ontwikkelingen significante gevolgen kunnen hebben of een randvoorwaarde vormen voor de in de omgevingsvisie verwoorde ambities, adviseert de Commissie om – bijvoorbeeld door middel van een gevoeligheidsanalyse – te verkennen:

- of en in hoeverre de ambities dan nog realistisch zijn;
- welke mogelijke aanvullende maatregelen kunnen worden ingezet;
- en zo nodig: welke milieugevolgen die hebben.

3.2 Stikstofdepositie kan knelpunt zijn voor omgevingsvisie

Uit het MER blijkt dat (alleen al) de ontwikkeling van Alkmaars Kanaal zorgt voor een toename van stikstofdepositie op kwetsbare natuurgebieden (met name het Noord-Hollands Duinreservaat en Schoorlse Duinen). Een toename van stikstofdepositie kan zorgen voor significante gevolgen voor deze Natura 2000-gebieden, zeker omdat deze nu al overbelast zijn met stikstof. De Commissie wijst erop dat ook keuzes die voortkomen uit de overige ambities in de omgevingsvisie kunnen zorgen voor een verandering van stikstofdepositie. Bijvoorbeeld het faciliteren van grotere bouwblokken op boerenerven en/of huisvesting van internationale werknemers in het buitengebied.

Als significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten moet voor een visie een Passende beoordeling worden opgesteld waarin wordt beoordeeld of aantasting van natuurlijke kenmerken kan worden uitgesloten. De Passende beoordeling heeft als doel om al bij de beleidsvorming te inventariseren welke risico's later, bij de uitvoering, voor Natura 2000-gebieden kunnen optreden en of het beleid in dat opzicht wel juridisch uitvoerbaar is of gemaakt kan worden.

Het MER bevat geen voortoets, Passende beoordeling of andere informatie over mogelijke effecten op de Natura 2000-gebieden die beïnvloed worden. Daardoor is het niet duidelijk of het MER een alternatief bevat dat waarschijnlijk uitvoerbaar is binnen de kaders van de Natura 2000-wetgeving.

¹¹ De provincie Noord-Holland is ook haar omgevingsvisie aan het actualiseren. Uit een eerste verkenning blijkt dat er 27% te weinig ruimte is voor alle ruimteclaims in de provincie.

De Commissie adviseert voorafgaand aan de besluitvorming te beoordelen of kan worden uitgesloten dat de ambities in de (gehele) omgevingsvisie de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden aantasten en welke maatregelen eventueel nodig zijn om dit te voorkomen. Ga hierbij ook in op andere effecten dan stikstofdepositie. Deze beoordeling kan globaal van aard zijn en het karakter van een risico-inschatting hebben. Deze risico-inschatting moet wel specifiek worden gemaakt voor in de gebieden aanwezige habitats en (leefgebieden van) soorten. Geef in deze beoordeling globaal aan welke maatregelen nodig en mogelijk¹² zijn om deze aantasting tegen te gaan. Geef een inschatting van de uitvoerbaarheid van de keuzes die in de omgevingsvisie worden gemaakt.¹³

3.3 Mobiliteitseffecten vinden plaats in de hele gemeente

In bijlage 3.7 van het MER is een rapport uit 2023 opgenomen over de aanpak van duurzame mobiliteit voor het Alkmaars Kanaal. Kort daarna is de rapportage Stedelijke Mobiliteitsvisie Alkmaar uit 2024 vastgesteld, waarin voor het gehele stedelijke gebied is gekeken naar de toekomstige mobiliteitsopgaven en daarvoor benodigde maatregelen. Daarvoor is een uitvoeringsagenda opgesteld met diverse projecten voor verdere studie.

De vraag is echter welke aanpak en maatregelen in en buiten het stedelijke gebied nodig of wenselijk zijn voor een betere bereikbaarheid, duurzame mobiliteit en meer verkeersveiligheid. Denk bijvoorbeeld aan meer en betere fietsroutes, maatregelen voor landbouwverkeer en routes en haltes voor het openbaar vervoer. Die kunnen ook effecten hebben voor het hele grondgebied van Alkmaar. Een overzicht van de voorgenomen verkeerskundige maatregelen in heel Alkmaar ontbreekt. Daardoor is niet duidelijk in welke mate de mobiliteitsdoelen worden bereikt.

De Commissie adviseert voor het gehele grondgebied van de gemeente aanvullend onderzoek te doen naar de bereikbaarheid voor de verschillende vervoerwijzen inclusief landbouwverkeer, de beschikbaarheid van openbaar vervoer en de verkeersveiligheid. Breng in beeld welke maatregelen nodig zijn om de in de omgevingsvisie geformuleerde ambities te bereiken.

¹² Breng in het MER eerst de praktische uitvoerbaarheid van (bron)maatregelen in beeld. Op grond van recente jurisprudentie mag intern salderen alleen worden betrokken in een Passende beoordeling (niet in een voortoets) bij een vergunning. Binnenkort wordt jurisprudentie verwacht over wat dit betekent voor visies/plannen. Dit geldt al voor andere typen mitigerende maatregelen. (1) De verwachte voordelen van de mitigerende maatregel moeten vaststaan bij de Passende beoordeling, (2) een dubbele inzet van de referentiesituatie moet voorkomen worden en (3) salderen mag alleen als de maatregel niet ook nodig is om Natura 2000-gebieden te behouden, herstellen, uit te breiden of verbeteren. Mogelijk gelden daarnaast op het moment van toestemmingverlening beleidsregels van de provincie waaraan voornemens getoetst moeten worden.

¹³ Indien aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet kan worden uitgesloten, is het uiteindelijke project alleen uitvoerbaar als een ADC-toets succesvol wordt doorlopen. In de ADC-toets moet als eerste stap worden aangetoond dat alternatieven met minder schade voor natuurwaarden, waarmee wel de projectdoelstelling kan worden behaald, ontbreken. Juist het in beeld brengen van de stikstofeffecten van de alternatieven en de uitvoerbaarheid is hierdoor in dit stadium van groot belang.

3.4 Monitoring is cruciaal om ambities te laten slagen

De Commissie onderkent dat in deze fase van planvorming nog niet alle leefomgevingseffecten nauwkeurig te beoordelen of te berekenen zijn. Het is echter wel zaak inzicht te hebben in de manier waarop deze effecten zich kunnen ontwikkelen.

Monitoring is hiervoor cruciaal gedurende het hele proces. Bij de start geeft monitoring via de foto van de leefomgeving inzicht in de feitelijke Ausgangssituation en de (te verwachten) opgaven. Bij evaluatie van de visie helpt monitoring om te zien in hoeverre de ambities zijn gerealiseerd. En gedurende de looptijd helpt monitoring om te zien of bijsturing nodig is. Dit wordt ook onderkend in het MER (p. 174/175). Ook wordt al veel in die richting ondernomen, zoals de in ontwikkeling zijnde 'digitale tweeling' van Alkmaar.

De Commissie adviseert alvorens een besluit te nemen over de actualisatie van de omgevingsvisie een aanzet voor een monitoringsprogramma op te stellen, dat zowel gericht is op de ontwikkeling van de leefomgeving als op het doelbereik van de ambities uit de omgevingsvisie.

MER in relatie tot 'Alkmaars Kanaal' In dit hoofdstuk geeft de Commissie aan welke nog ontbrekende informatie over de milieugevolgen van het onderdeel 'Alkmaars Kanaal' in het MER nodig is om de milieugevolgen van de ontwikkeling van Alkmaars Kanaal volwaardig mee te wegen bij het besluit over de omgevingsvisie.

3.5 Referentiesituatie is niet volledig

In het MER is niet systematisch in beeld gebracht welke bedrijvigheid er in de huidige situatie is, tot welke milieubelasting (geluid, geur, luchtverontreiniging, omgevingsveiligheid) deze in de omgeving leidt en wat de gevolgen zijn voor een gezonde leefomgeving. In de ontwikkelkaders van Oudorp en Overdie zijn bijvoorbeeld al kaarten opgenomen met hindercontouren en ook de geurcontour van de RWZI is in een ontwikkelkader opgenomen, maar dergelijke kaarten ontbreken in het MER. Ook beschrijft het MER niet wat dit concreet betekent voor de kwaliteit van de leefomgeving.

Bij het voornemen is in het MER niet aangegeven welke bedrijvigheid verdwijnt, op welke termijn en wat de onzekerheden hierin zijn. Ook is niet op kaart aangegeven waar mogelijk woningbouw, andere gevoelige bestemmingen en voorzieningen zijn voorzien. Hierdoor is niet inzichtelijk van welke aan- of afwezigheid van bedrijvigheid is uitgegaan in de referentiesituatie.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, (op kaart) duidelijk te maken welke milieubelasting (op het gebied van geluid, geur, luchtverontreiniging en omgevingsveiligheid) er als gevolg van bedrijvigheid is in de huidige situatie en wat dit betekent voor de kwaliteit van de leefomgeving.

3.6 Effectbeoordeling is onvoldoende navolgbaar

Het is de bedoeling dat Alkmaars Kanaal zich op organische wijze zal ontwikkelen. Een risico hiervan is dat een tijdelijk bedoelde situatie langer blijft bestaan dan beoogd. In de deelgebieden van Alkmaars Kanaal komt nu nog bedrijvigheid voor met een grote(re) milieu-impact. Wanneer een gebied gedeeltelijk ontwikkeld wordt en de ontwikkeling vervolgens stagneert, kan dit ertoe leiden dat de hogere milieubelasting of andere ongewenste situatie (jaren)lang blijft bestaan. Dit betekent dat het MER een beeld moet geven van de milieubelasting in de leefomgeving die kan ontstaan, de (gezondheids)effecten en beperkingen voor de woningbouw, andere gevoelige bestemmingen en voorzieningen en van de maatregelen die de gemeente kan nemen om deze te voorkomen. Dit betreft niet alleen de milieubelasting in de beoogde eindsituatie, maar juist ook de (worst-case) situaties die kunnen ontstaan tijdens de realisatiefase/ontwikkelfase.

In het MER wordt wel in het algemeen geconstateerd, dat het mengen van wonen en bedrijven problemen oplevert voor geluid en geur. Deze beoordeling is niet goed navolgbaar, door het ontbreken van informatie over de milieubelasting in de huidige situatie en de grote onzekerheden ten aanzien van fasering. Hierdoor is niet inzichtelijk waar en tot welke milieubelasting dit kan leiden bij woningbouwlocaties.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, per deelgebied de effecten op de kwaliteit van de leefomgeving te beoordelen, zowel in de eindsituatie als in een realistisch worst-case scenario tijdens de gefaseerde ontwikkeling. Onderzoek zo nodig met scenario's of deze milieubelasting beperkend kan werken voor woningbouw en welke mitigerende maatregelen of andere sturingsmogelijkheden de gemeente hier kan inzetten.

3.7 Natuur

Stikstofdepositie neemt toe

Uit het 'Onderzoek stikstofdepositie MER Alkmaars Kanaal' blijkt dat een toename van stikstofdepositie op daarvoor kwetsbare gebieden niet is uit te sluiten. In deze toename is bovendien gerekend met een afname van stikstofdepositie doordat er bedrijven verdwijnen waar woningbouw komt (interne saldering). De Commissie wijst erop dat eerst moet worden aangetoond dat deze afname door het verdwijnen van bedrijven niet nodig is voor natuurherstel (het 'additionaliteitsvereiste').¹⁴ Dit is in het rapport niet gemotiveerd. Bovendien verdwijnt de stikstofemissie niet, wanneer bedrijven alleen verplaatst worden naar andere locaties, zoals bijvoorbeeld een betoncentrale en schrootbedrijf waarvan al is besloten dat deze naar de Boekelermeer worden verplaatst. Het is niet duidelijk welke bedrijven met een grote stikstofemissie daadwerkelijk zullen verdwijnen.

Daarnaast verwijst het onderzoek voor de in AERIUS opgenomen verkeerscijfers naar 'het rapport van het verkeersmodel', zonder verdere bronvermelding en datum of versie. Er worden geen cijfers uit dit rapport gepresenteerd die relevant zijn voor de berekening (dus aantallen voertuigbewegingen) en het is niet duidelijk welk rapport bedoeld is. Ook is niet duidelijk waar de cijfers voor inzet van mobiele werktuigen en verkeersbewegingen in de

¹⁴ Zie ECLI:NL:RVS:2024:4909, Raad van State, 202200383/1/R2 en ECLI:NL:RVS:2024:4923, Raad van State 202201311/1/R2.

aanlegfase vandaan komen. Hiermee is niet duidelijk hoe de input in AERIUS is onderbouwd; daarmee zijn de berekeningen rond stikstofdepositie niet navolgbaar.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming, voor de gehele omgevingsvisie, dus ook voor Alkmaars Kanaal, te beoordelen of kan worden uitgesloten dat de ambities in de (gehele) omgevingsvisie de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden aantasten en welke maatregelen eventueel nodig zijn om dit te voorkomen. Zie hiervoor het advies in paragraaf 3.2 van dit advies

Kansen voor biodiversiteit

'Een rijke biodiversiteit in de stad' is één van de algemene ambities in de omgevingsvisie. Bovendien geven de ontwikkelkaders veel aanknopingspunten voor versterking van de biodiversiteit in de deelgebieden, onder andere door natuurinclusief ontwikkelen en bouwen. Maatregelen zijn in veel gevallen concreet aangeduid, zoals het creëren van nestgelegenheid voor vogels en vegetatie die aantrekkelijk is voor insecten.

In het MER ontbreekt een uitwerking van de (positieve) effecten van deze natuurinclusieve ontwikkeling van de deelgebieden op de biodiversiteit in de stad. Omdat wel ingegaan wordt op de negatieve gevolgen op (beschermde) soorten geeft het MER een onevenwichtig beeld van de gevolgen van het plan op het gebied van biodiversiteit.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, ook de positieve effecten voor biodiversiteit van de maatregelen in de ontwikkelkaders in het MER in beeld te brengen.

3.8 Mobiliteit en bereikbaarheid

Een belangrijke doelstelling voor Alkmaars Kanaal is de ontwikkeling van duurzame mobiliteit. Daarvoor is naar de verschillende vervoerwijzen en hun onderlinge samenhang gekeken. Ook is aandacht besteed aan onderwerpen als MaaS¹⁵, elektrisch vervoer en aan het parkeerbeleid. De Commissie wijst erop dat juist door parkeerbeleid in samenhang met bevordering fietsgebruik en openbaar vervoer het fundament voor duurzame mobiliteit wordt gelegd. Parkeerbeleid richt zich daarbij zowel op beïnvloeden van de parkeervraag en benutting van aanwezige capaciteit, als op beprijzen met onder meer tarieven en de locaties van parkeervoorzieningen. Ook de bereikbaarheid en het ruimtegebruik (clusteren, meerlaags bouwen) van de parkeervoorzieningen spelen een rol van betekenis.

De Commissie beveelt aan om het parkeerbeleid inclusief de Parkeernormennota 2017–2027 al op korte termijn te actualiseren, zodat effectief gestuurd kan worden op de doelstellingen van duurzame mobiliteit voor Alkmaars Kanaal.

¹⁵ MaaS: Mobility as a service, een concept waarbij multimodaal reizen van deur-tot-deur op maat en via al dan niet gedeelde voorzieningen mogelijk wordt gemaakt via een geïntegreerd internetplatform.

3.9 Onzekerheden in effectbepaling maken monitoring cruciaal

Uit het MER blijkt dat de ontwikkeling van ca. 12.000 woningen leidt tot een forse toename van verkeersbewegingen in de stad en op de ring. Door de keuze voor 'organische ontwikkeling' zijn er nog veel onzekerheden in de effectbepaling. Wel blijkt uit het MER dat (verkeers- en deels rail-)geluid voor knelpunten met woningbouw kan zorgen.

De beoogde organische ontwikkeling (zie vorige paragrafen van dit advies) kan zorgen dat onbedoeld langdurig hindersituaties ontstaan. Deze kunnen op hun beurt verdere ontwikkeling weer belemmeren. Vanwege de onzekerheden ten aanzien van de ontwikkeling, en het gevaar voor langdurige hindersituaties dat deze onzekerheden opleveren, wijst de Commissie erop dat het belangrijk is om juist deze onzekerheden te monitoren en in beeld te hebben welke maatregelen de gemeente op welk moment kan of moet inzetten bij het ontstaan van onwenselijke situaties. De Commissie wijst erop dat niet alle monitoringsaspecten die volgen uit de beoordeling op ambities en genoemd zijn in de maatregelen en vervolgstappen (pagina 8 t/m 10 van het MER) terugkomen in de aanzet voor het monitoringsprogramma (pagina 175 van het MER).

De Commissie beveelt aan in het monitoringsprogramma voor Alkmaars Kanaal ook de volgende indicatoren op te nemen:

- de transformatie van bedrijvigheid en het beschikbaar komen van (milieu)ruimte;
- de actuele en op korte termijn verwachte milieubelasting door geluid, geur, luchtkwaliteit en omgevingsveiligheid op woningen;
- het aandeel groen en de mate van beperking van hittestress, met name in de deelgebieden Stationsgebied en Overstad;
- verkeersintensiteiten op de gebiedsontsluitende wegen;
- reistijden in/buiten de spits;
- de parkeerdruk per parkeervoorziening en per deelgebied.

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. Tilly Fast

drs. Simone Filippini (voorzitter)

drs. Reinoud Kleijberg

drs. Geertje Korf (secretaris)

ing. Ben Peters

ir. Marlies Verspui

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Actualisatie omgevingsvisie.

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 het project J10 "stedelijke ontwikkeling". 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 Alkmaar.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Alkmaar.

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 [3976](#) 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

