Commissie voor de
milieueffectrapportage

40 jaar milieueffect-rapportage

Omgevingsvisie gemeente Emmen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop









9 juni 2026 | projectnummer 3978

1 Advies over het aangevulde MER

De gemeente Emmen wil een omgevingsvisie vaststellen. Daarin maakt ze op hoofdlijnen keuzes voor onder andere woningbouw, bedrijventerreinen, mobiliteit, duurzame energie, recreatie en het landelijk gebied. Voor het besluit over de visie is een milieueffectrapport (MER) opgesteld.

De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) constateerde in haar voorlopige toetsingsadvies dat in het MER nog belangrijke informatie ontbrak.[1] Hierna heeft de gemeente het MER aangepast (hierna: MER 2.0).[2] Ze heeft de Commissie nogmaals om advies gevraagd. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en volledigheid van het MER 2.0.

Wat staat in het MER 2.0?

Het MER 2.0 is een geoptimaliseerde versie van het eerdere MER. De belangrijkste wijzigingen zijn de nieuwe alternatieven en de toevoeging van criteria aan het beoordelingskader, zo staat in het MER 2.0.[3] Ook bevat het een samenvatting. Er zijn twee alternatieven onderzocht, die zijn ingevuld aan de hand van bouwstenen. Vervolgens zijn per alternatief de risico's en kansen[4] ten opzichte van de referentiesituatie in beeld gebracht (zie figuur 1).

Alternatief 1 richt zich op het behoud van landschap en ruimtelijke kwaliteit en scoort overwegend groen in het Rad van Brede welvaart. Voor de meeste thema's in het beoordelingskader zijn er vooral kansen (welzijn en gezondheid, natuur, bodem, klimaat en arbeid en inkomen). Voor enkele specifieke onderwerpen worden evenveel risico's als kansen gezien (zoals wonen, mobiliteitsaspecten en energieverbruik). Bij drie onderwerpen zijn er vooral risico's (verkeersveiligheid, bereikbaarheid openbaar vervoer en de beschikbare oppervlakte landbouwgrond). Alternatief 2 zet het benutten van ruimtelijke kwaliteit en economie centraal. Dit biedt vooral kansen op de thema's arbeid en inkomen, welzijn en gezondheid, en wonen. Voor de thema's natuur, veiligheid, klimaat, bodem en milieu-gezondheidsbescherming zijn er meer risico's dan kansen.

Het voorkeursalternatief (VKA) bestaat uit een combinatie van bouwstenen uit de beide alternatieven. Op de thema's welzijn en gezondheid, wonen, arbeid en inkomen en cultuurhistorie en erfgoed biedt dit vooral kansen. Risico's kunnen vooral optreden op milieu en gezondheidsbescherming, natuur, veiligheid en de agrarische sector. Van de drie kernambities van Emmen draagt het VKA positief bij aan 'Sterke stad en vitale dorpen'. De verwachte bijdrage aan een 'Duurzame en veerkrachtige economie' en aan 'Landschap en groen als drager van ruimtelijke ontwikkeling' is beperkt.

---

1 Commissie voor de milieueffectrapportage, 18 december 2025. *Omgevingsvisie gemeente Emmen. Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport*.

2 Witteveen+Bos, 13 mei 2026. *Plan-MER Omgevingsvisie gemeente Emmen*. Referentie 150971/26-007.046-2.0.

3 Zie tabel 3.1 op bladzijde 22 van het MER 2.0.

4 Het gaat daarbij om de kansen en risico's van beleidskeuzes voor mogelijke verbetering of verslechtering van de referentiesituatie (zie paragraaf 1.2 van het MER 2.0).

Wat is constateert de Commissie?

Met de alternatieven wil het MER 2.0 laten zien wat het betekent voor de leefomgeving als gekozen wordt voor behouden versus benutten van bestaande kwaliteiten (alternatief 1 versus alternatief 2). De Commissie constateert dat in MER 2.0 bouwstenen zijn toegevoegd, gewijzigd of vervallen ten opzichte van het vorige MER[5]. Dit betekent dat niet alleen de alternatieven anders zijn, maar ook dat het VKA deels uit andere of aangepaste bouwstenen bestaat. Dit heeft niet geleid tot aanpassing van de omgevingsvisie[6]: deze is hetzelfde gebleven.

De beoordeling van de referentiesituatie, de alternatieven en het VKA bestaat uit het benoemen van risico's en kansen. Hoewel dit een passende methode kan zijn in een MER bij een omgevingsvisie, bevat deze uitwerking onvoldoende toelichting. De gebruikte argumenten zijn namelijk heel algemeen en houden beperkt rekening met de specifieke situatie van Emmen. Op deze manier geeft het MER 2.0 onvoldoende houvast om de verwachte risico's te kunnen monitoren en waar nodig te beheersen. Dat is wel belangrijk, omdat het VKA veel risico's op negatieve effecten heeft. Het MER moet dan beschrijven welke informatie gemonitord moet worden om bij ongewenste ontwikkelingen tijdig bij te kunnen sturen en kansen te kunnen verzilveren. En met welke maatregelen negatieve effecten te voorkomen of beperken zijn. Dat is nu niet gebeurd. Dit knelt des te meer omdat de referentiesituatie forse opgaven in beeld brengt. Het adequaat beheersen van risico's, én het vergroten van en tijdig benutten van kansen, is cruciaal voor het evenwichtig realiseren van de geformuleerde ambities.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie constateert bij de toetsing van het MER 2.0 dat belangrijke informatie ontbreekt. Het gaat om informatie die essentieel is om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de Omgevingsvisie Emmen. Het MER 2.0 geeft nu onvoldoende inzicht in de (mogelijke) effecten van de visie voor de leefomgeving en voor brede welvaart.

Dit wordt veroorzaakt door:

- **Onduidelijkheid over de mate waarin VKA en omgevingsvisie overeenkomen.** De bouwstenen waar het VKA op is gebaseerd, zijn (deels) gewijzigd ten opzichte van het vorige MER. Tegelijkertijd is de omgevingsvisie niet gewijzigd. Hoe het 'nieuwe' VKA zich verhoudt tot de eerder opgestelde omgevingsvisie is niet uitgelegd. En daarmee is niet duidelijk of het MER 2.0 voldoende 'past' op de keuzes die met de omgevingsvisie worden vastgelegd. De Passende beoordeling gaat ten onrechte nog uit van de oude bouwstenen en mist informatie.
- **Een onvoldoende navolgbare en onderbouwde beoordeling**. Ondanks dat het aangepaste beoordelingskader nu Rad van Brede welvaart heet, blijft onduidelijk wat nodig is om de beoogde brede welvaart in Emmen te bereiken. De vermelde risico's en kansen zijn onvoldoende toegespitst op de gemeente Emmen. Bij het trekken van conclusies zijn risico's en kansen tegen elkaar weggestreept, zonder rekening te houden met het gewicht ervan. Daar waar actuele, beschikbare en passende informatie beschikbaar is, zoals over het water- en bodemsysteem, is dat niet voldoende toegepast. Andere voorbeelden van onderwerpen waar duiding van de effecten ontbreekt zijn mobiliteit, geluid en landschap.

---

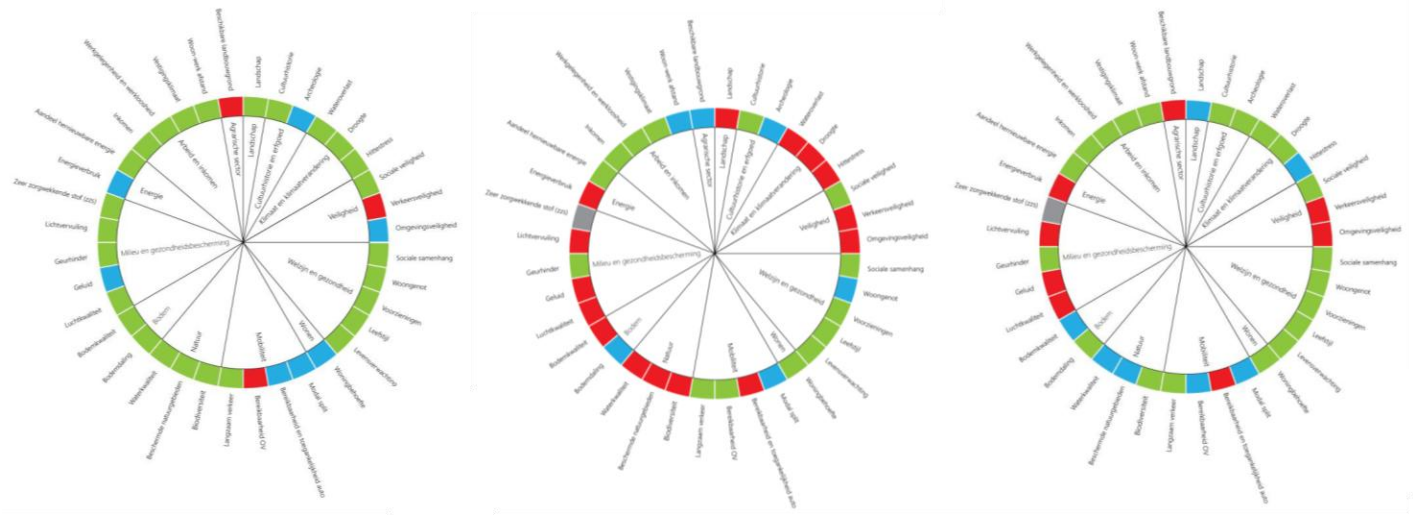
5 Witteveen+Bos, 19 september 2025. *Plan-MER Omgevingsvisie gemeente Emmen. Referentie 145326/25-014.685.*

6 Gemeente Emmen, 16 september 2025. *Sterke stad. Vitale dorpen. Veelzijdig buitengebied. Ontwerp-omgevingsvisie Emmen 2040.*

- **Vertaling van risico's en onzekerheden naar maatregelen en monitoring.** Hoewel het VKA op veel onderwerpen tot risico's (negatieve effecten) kan leiden, bevat het MER 2.0 alleen voor veiligheid, natuur, landschap en emissies van bedrijven voorstellen om die effecten te beperken. Zoals het toepassen van zonering of nader onderzoek uitvoeren. Dit is niet specifiek genoeg om in te kunnen schatten of daarmee ongewenste effecten te voorkomen zijn. De aanpak van de monitoring biedt vervolgens niet genoeg houvast om ongewenste ontwikkelingen tijdig te kunnen signaleren en bij te kunnen sturen.

De Commissie adviseert om deze informatie in een aanvulling op het MER 2.0 op te nemen, en dan pas een besluit te nemen.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1 Beoordeling Rad van Brede Welvaart alternatief 1 (links), alternatief 2 (midden) en het VKA (rechts). Afbeeldingen overgenomen uit het MER 2.0.

Aanleiding MER

Gemeente Emmen stelt een omgevingsvisie op. Dit is een langetermijnvisie waarin het beleid voor de gehele fysieke leefomgeving wordt vastgesteld. Bijvoorbeeld op het gebied van wonen, bedrijvigheid, gezondheid, veiligheid, mobiliteit, duurzaamheid, voorzieningen, landbouw, cultuur, recreatie en natuur. Omdat de omgevingsvisie kaderstellend kan zijn voor mer-(beoordelings)plichtige projecten – zoals stedelijke ontwikkeling, aanleg of uitbreiding van bedrijventerrein en bouw van windturbines – is het nodig om een plan-MER op te stellen. Een plan-MER is ook nodig met het oog op mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden, zoals het Bargerveen. Daarom is een Passende beoordeling opgesteld (onderdeel van het MER).

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 Emmen – besluit over de omgevingsvisie.

In het kader van het advies over de eerste versie van het MER heeft de Commissie op 30 oktober 2025 een bezoek aan de gemeente gebracht en een toelichting op het plan gekregen. Op 18 mei 2026 heeft de gemeente op 18 mei 2026 in een digitaal overleg de wijzigingen toegelicht.

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 3978 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen bij de besluitvorming door de gemeente.

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.

2.1 Aansluiting VKA op omgevingsvisie

Mate waarin VKA en Omgevingsvisie met elkaar overeenkomen

Het VKA bestaat uit een combinatie van bouwstenen uit de beide alternatieven. Omdat de bouwstenen (deels) zijn veranderd ten opzichte van de vorige versie, betekent dit ook dat het VKA op onderdelen is gewijzigd. Zo gaat bijvoorbeeld de bouwsteen voor de Nedersaksenlijn nu uit van verdiepte ligging en komt de bouwsteen die uitgaat van een regionale ruimtevraag van circa 140 hectare (uitbreidings-, vervangings- en additionele ruimtevraag) niet meer terug in het huidige lijstje.

Een MER moet 'passen' op het besluit dat genomen gaat worden. Dat betekent dat het MER moet laten zien wat de effecten zijn van de keuzes die de omgevingsvisie vastlegt. Wanneer de visie niet overeenkomt met het VKA (of één van de alternatieven), is dat niet het geval. In het MER 2.0 is niet uitgelegd waarom de beoordeling van het huidige VKA nog past bij het besluit over de omgevingsvisie.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan het besluit over de omgevingsvisie, het MER 2.0 aan te vullen. Leg uit hoe het VKA en de omgevingsvisie op elkaar aansluiten, zodat duidelijk is dat het MER 2.0 zichtbaar maakt wat de milieugevolgen zijn van de omgevingsvisie.

Ongewijzigde Passende beoordeling bij gewijzigd VKA

De Passende beoordeling, hoofdstuk 8 van het MER 2.0, is niet gewijzigd. Ook de tabel met bouwstenen (tabel 8.1 in het MER 2.0) is (letterlijk) hetzelfde als in de vorige versie van het MER. De Passende beoordeling sluit daarom niet aan op het huidige VKA.

Wat de inhoudelijke uitwerking betreft constateert de Commissie het volgende:

- Bij de beoordeling van het aspect stikstof (zowel in de Passende beoordeling als in de beoordeling van het aspect Natuur) alleen is gekeken naar de effecten van stikstofdioxide. Dit geeft onvoldoende informatie over de effecten van stikstof.

- Het rapport 'Water en bodem sturend voor de Omgevingsvisie'[7] geeft onder andere informatie over de hydrologische situatie van het Natura 2000-gebied Bargerveen. Dergelijke informatie hoort ook een plek te krijgen in de Passende beoordeling: voor de kwaliteit van het Bargerveen is het watersysteem cruciaal. Het gaat daarbij niet alleen om het vasthouden van water op en nabij het maaiveld en binnen de bufferzones, maar ook om het waarborgen van een stabiel hydrologisch fundament onder het gebied. Dat is noodzakelijk om verdere wegzijging uit het veen en de bufferzones, evenals aantasting van de veenbasis, te voorkomen.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan het besluit over de omgevingsvisie, het MER 2.0 aan te vullen met een Passende beoordeling:
- Waarin het juiste VKA wordt beoordeeld op alle onderwerpen die tot negatieve effecten op Natura 2000-gebieden kunnen leiden.
- Bij de beoordeling op het aspect stikstof onderscheid te maken tussen stikstofdioxide en ammoniak.

2.2 Navolgbaarheid en onderbouwing van effecten

In haar eerdere advies constateerde de Commissie dat de beoordeling niet altijd navolgbaar was. Dat is nog steeds het geval. Dit geldt voor de referentiesituatie en voor de effecten van de alternatieven en het VKA. Dat het beoordelingskader deels is aangepast verandert daar niets aan.

2.2.1 Beoordelingskader: van Rad van de Leefomgeving naar Rad van Brede welvaart

Het beoordelingskader is op een beperkt aantal onderwerpen aangepast ten opzichte van het MER 2.0.[8] Zo is een aantal indicatoren toegevoegd die relevant zijn voor Brede welvaart. In het MER 2.0 is het beoordelingskader nu het Rad van Brede Welvaart, waar het voorheen Rad van de Leefomgeving heette.

Wat ontbreekt is uitleg over op welke onderwerpen (gezamenlijk) welke score nodig is, om de beoogde brede welvaart te bereiken. Maak daarvoor expliciet welke onderwerpen wel essentieel zijn voor brede welvaart, en welke niet. Dan is duidelijk te maken waarom ondanks de rode scores bij de thema's milieu en gezondheidsbescherming en veiligheid, toch wordt geconstateerd dat het VKA een hoge potentie heeft voor het bereiken van kernambitie 1, waar brede welvaart nadrukkelijk het doel is.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan het besluit over de omgevingsvisie, het MER 2.0 aan te vullen met een uitleg over onderwerpen die meewegen in de beoordeling op brede welvaart. Geef aan hoe zich dat verhoudt tot het Rad van Brede welvaart (met daarin alle beoordelingscriteria).

[7] Witteveen+Bos, 26 februari 2025. *Water en bodem sturend voor Omgevingsvisie. Analyse water en bodem sturend*.

[8] Zie onder andere tabel 3.1 van het MER 2.0.

2.2.2 Aanscherpen kwalitatieve beoordeling van VKA

De Commissie constateert dat voor het MER 2.0 dezelfde opmerkingen gelden als bij het vorige MER. Dit gaat om de duiding van de effecten en de manier waarop het (eind)oordeel per onderwerp en alternatief is bepaald. De kwalitatieve effectbeoordeling levert daardoor een vertekend en bovenal onscherp beeld op.

Duiding van de effecten

Er mist een beeld van maat, schaal, ernst, omvang en timing van een effect en van locatie. De toelichting in het achtergrondrapport[9] bij het MER 2.0 geeft onvoldoende toelichtende informatie. De Commissie constateert dat de uitleg bij deze beoordelingen niet of nauwelijks is gewijzigd ten opzichte van de vorige versie van het MER. Ook voor onderwerpen die zijn toegevoegd of gewijzigd is de beoordeling onvoldoende navolgbaar. Dit geldt voor de beoordeling van zowel de referentiesituatie als van de alternatieven. Ook is niet duidelijk of en op welke manier beschikbare informatie is gebruikt. Dat geldt in ieder geval voor water en bodem (het document Water en bodem sturend voor de Omgevingsvisie) en voor erfgoed (de Erfgoednota 2025[10]). De Commissie ziet ook dat de interactie tussen verschillende thema's en oorzaak-gevolgketens beperkt is meegenomen. Denk aan woningbouw en bodemdaling, of biodiversiteit en erfgoed.

Het vaststellen van een oordeel per onderwerp

Negatieve effecten met een kleine kans van optreden worden ten onrechte weggestreept tegen effecten van een andere aard of orde en/of een grotere kans van optreden. De alternatieven zijn ingevuld aan de hand van bouwstenen. Per bouwsteen zijn vervolgens de kansen en risico's benoemd. Dat is gedaan voor elk onderwerp uit het beoordelingskader, op een kwalitatieve manier. De eindscore per onderwerp is bepaald door het aantal kansen en risico's tegen elkaar weg te strepen. Meer kansen leveren een positieve score op (groen), meer risico's een negatieve (rood). Bij een gelijk aantal kansen en risico's is een score 0 toegekend (blauw). Bij elkaar geeft dit oordeel over een alternatief, beschreven in termen van kansen en risico's (ten opzichte van de referentiesituatie). Deze aanpak is gestructureerd en herleidbaar, maar doet geen recht aan het feit dat er aanzienlijk verschil kan zitten tussen de impact van de verschillende kansen en risico's, en daarmee de zwaarte van het effect op de leefomgeving.

Aanscherpen van de effectbeoordeling

Nu in het MER 2.0 wel onderscheidende alternatieven zijn onderzocht en de kwalitatieve beoordeling daarvan duidelijke verschillen laat zien, adviseert de Commissie om de effectbeoordeling van het VKA beter te onderbouwen op basis van het Rad van de Brede Welvaart. Dit geldt ook voor het doelbereik.

Wat daarbij kan helpen is het benoemen van de aard van de verschillende bouwstenen. Ze bestaan uit inrichtingsmaatregelen (zoals de bouw van windmolens), stimulerende en faciliterende maatregelen (waaronder de duurzame doorontwikkeling van de circulaire maakindustrie), randvoorwaarden (water en bodem zijn leidend bij ruimtelijke ontwikkelingen), planologisch-juridische maatregelen (herbestemmen van vrijkomende

[9] Witteveen+Bos, 6 mei 2025. *PlanMER Omgevingsvisie gemeente Emmen. Achtergrondrapport effectbeoordeling.*

[10] Gemeente Emmen. *Het Erfgoed van Emmen. Erfgoednota 2025*. Vastgesteld op 24 april 2025.

agrarische bebouwing) of stellen een doel. Het benoemen van de aard en status van bouwstenen biedt houvast om de kansen en risico's te duiden.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan het besluit over de omgevingsvisie, het MER 2.0 aan te vullen met een navolgbare effectbeoordeling van het VKA. Waar relevant moet deze effectbeoordeling ook inzicht geven in de plaats (lokale effecten/op diverse plaatsen verspreid in de gemeente/in de hele gemeente) en tijdshorizon/termijn waarop risico's en kansen zich voordoen. Het kan zijn dat hierbij ook kwantitatieve gegevens nodig zijn.

2.2.3 Toelichtende voorbeelden

Het advies uit de voorgaande paragraaf wordt hieronder aan de hand van een aantal voorbeelden toegelicht. Een aantal onderwerpen was ook genoemd in het vorige advies (in paragraaf 2.2 en 2.3 van dat advies). In dat geval is de uitleg in dit advies toegespitst op het MER 2.0. Dat niet alle onderwerpen uit het vorige advies nu terugkomen, betekent echter niet dat ze niet meer relevant zijn. De Commissie heeft ervoor gekozen om hier een aantal belangrijke onderwerpen nadruk te geven.

Bodem en water

Het bodem- en watersysteem wordt in het MER 2.0 alleen genoemd als belangrijk bij thema's als bodemkwaliteit, agrarische sector, landschap, klimaat en biodiversiteit. De effecten van keuzes zoals de aanleg van de noordelijke rondweg, de Nedersaksenlijn, woningbouw of uitbreiding van glastuinbouw, voorkoming van verdere bodemdaling of landgebruik rond het Bargerveen zijn niet beoordeeld vanuit het perspectief van het water- en bodemsysteem. Dat is wel belangrijk, omdat de specifieke opbouw van de Hondsrug in het omringende veen- en beekdallandschap een belangrijke factor is bij het bepalen of het grondwatersysteem risico loopt of niet. Juist op het niveau van een omgevingsvisie is dergelijke strategische informatie van belang om grenzen en spanningen tussen te maken keuzes zichtbaar te maken (via zogenaamde botsproeven binnen thema's).

Informatie over het water- en bodemsysteem is wel beschikbaar, maar niet navolgbaar toegepast in het MER 2.0. In het eerder in dit advies genoemde rapport 'Water en bodem sturend voor de Omgevingsvisie' staat dat het een onderlegger vormt voor de omgevingsvisie. Het bevat daarvoor onder andere een analyse van het water- en bodemsysteem (attentiekaarten) en een gebiedsanalyse. Op geschiktheidskaarten staat hoe geschikt een bepaald gebied is voor een bepaalde functie (zoals veeteelt, woningbouw en bedrijventerreinen of energie-infrastructuur), op basis van de gebiedskenmerken.

Wat detailniveau betreft past deze analyse goed bij de omgevingsvisie en het bijbehorende MER. De analyse vormt een waardevolle verkenning om water- en bodemaspecten inzichtelijk te maken en om de effecten van de bouwstenen in te schatten. Dat geldt in het bijzonder voor de bouwsteen 'het bodem- en watersysteem zijn leidend bij ruimtelijke ontwikkelingen'. Het valt daarom op dat in het MER 2.0 en het bijbehorende achtergrondrapport niet aan deze analyse gerefereerd wordt.

Overigens geldt dat ook voor de Erfgoednota 2025. Deze geeft een goed beeld van erfgoedwaarden binnen de gemeente. Die informatie is in het MER 2.0 niet vertaald naar

afwegingen voor ruimtelijke keuzes. Noch voor het onderwerp erfgoed op zichzelf, noch voor integrale overwegingen.

Mobiliteit

Veel bouwstenen hebben directe of indirecte effecten op het vervoer- en verkeerssysteem (ingrepen in het verkeersnetwerk voor auto, fiets en openbaar vervoer, en ook keuzes op het vlak van wonen, werken en recreatie). De beoordeling van de referentiesituatie en van de alternatieven in het MER 2.0 refereert aan de analyse van dit systeem voor de mobiliteitsvisie 2012-2020. De Commissie wijst erop dat de analyse niet meer actueel is. Deze biedt, in combinatie met de in het MER 2.0 verwoorde zeer algemene kennis over mobiliteit, een onvoldoende basis voor betrouwbare uitspraken over de mogelijke effecten van maatregelen die de mobiliteit beïnvloeden tot 2040.

In het tussentijds advies voor het vorige MER is al aangegeven dat de beoordelingen op het thema mobiliteit onvoldoende gespecificeerd zijn. Ook werd opgemerkt dat te weinig aandacht is besteed aan recreatieverkeer en het parkeren en is de zorgelijke ontwikkeling van de verkeersveiligheid in (ook in de referentie) benadrukt. Bovendien biedt het MER geen inzicht in de ontwikkeling van het vrachtverkeer in de gemeente.

Om een meer betrouwbare inschatting te kunnen maken van de mogelijke vervoers- en verkeerseffecten van de gekozen bouwstenen, is een actualisering van de (kwantitatieve) systeemanalyse vervoer en verkeer nodig. Deze actualisering biedt een basis om de complexe effecten van interacties tussen ruimtelijke- en mobiliteitsgerichte beleidsopties (waaronder de aanleg van de noordelijke rondweg, keuzes voor woningbouwlocaties, investeringen in openbaar vervoer en fietsroutes, restrictief parkeerbeleid) in kaart te brengen.

Geluidbelasting en spoorgeluid

De Commissie vroeg in eerder advies om inzicht in maat/schaal/ernst/omvang/timing en waarschuwde tegen “wegstrepen” van effecten van verschillende orde. Wat betreft geluidbelasting en spoorgeluid constateert ze dat het MER 2.0 dat inzicht niet biedt.

Op basis van de informatie over geluid in het achtergrondrapport wordt in het MER 2.0 namelijk geconstateerd dat geluideffecten zowel positief als negatief kunnen uitpakken wanneer de Nedersaksenlijn deels verdiept wordt aangelegd.[11] Er is:

- kans op afname van geluidbelasting door het spoor, doordat met een verdiepte ligging minder geluidsoverlast en trillingen bij de aangrenzende woningen wordt veroorzaakt.
- risico op toename van het geluid buiten de stad Emmen, doordat daar de Nedersaksenlijn niet meer verdiept ligt en het toenemend aantal treinen leidt tot een hogere geluidsbelasting.

Deze constatering gaat voorbij aan het feit dat er verschil kan zijn in het aantal inwoners dat geluidbelasting ervaart (binnen versus buiten de stad Emmen). Door dat wel te doen, door rekening te houden met het (indicatief) aantal blootgestelde inwoners, is het aannemelijk dat

[11] Zo staat in het achtergrondrapport, bladzijde 152: Ten aanzien van het subthema Milieu en Gezondheidsbescherming zorgt alternatief 1 voor een afname van het geluid doordat het aantal autovervoersbewegingen verminderen wegens clustering van voorzieningen en realisatie van de Nedersaksenlijn. Daarnaast heeft de Nedersaksenlijn een positief geluideffect binnen Emmen door de verdiepte ligging. Tegelijkertijd kan de Nedersaksenlijn voor geluidsoverlast zorgen op plekken waar het spoor bovengronds is. Ook kan de verdichting en herstructurering van bedrijventerreinen leiden tot meer industriële en bedrijfsactiviteiten, waardoor het aantal geluidsbronnen toeneemt.

een verdiepte ligging van de Nedersaksenlijn per saldo tot minder geluidgehinderden leidt. Immers: afname van geluid in de stad Emmen leidt tot een beduidend groter afname van het aantal geluidgehinderden dan de toename van het aantal geluidgehinderden buiten de stad Emmen. Een positieve score lijkt in dit licht logischer dan de huidige neutrale score.

Landschap

De Commissie constateert dat in het MER 2.0 (en het achtergrondrapport), geen invulling is gegeven aan haar voorlopige advies. Een nadere karakterisering van de landschapstypen en hun kernkwaliteiten ontbreken. Ook hier is het ontbreken van een relatie met de informatie uit de Erfgoednota 2025 een gemis (zie ook het onderwerp bodem en water).

Informatie die het MER moet bieden is:

- een beschrijving op hoofdlijnen van de in de gemeente voorkomende landschapstypen en hun kernkwaliteiten;
- een beoordeling van het VKA op de mate waarin dit de verschillende landschapstypen beïnvloeden;
- een inventarisatie van mogelijke maatregelen om aantasting te voorkomen en de kwaliteiten en identiteit van bestaande wijken, dorpen en landschappen te versterken.

2.3 Vertaling van risico's en onzekerheden naar maatregelen en monitoring

Een plan-MER moet inzicht geven in de voorgenomen maatregelen om de aanzienlijke nadelige milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk te compenseren.[12] Paragraaf 9.1 van het MER 2.0 bevat een niet uitputtende lijst van voorstellen voor mogelijke maatregelen. De Commissie constateert dat deze maatregelen een zeer algemeen karakter hebben, en dat de haalbaarheid en effectiviteit in Emmen niet aan bod komt. Daar is meer informatie over nodig, inclusief inzicht in welke onderwerpen prioriteit hebben (bijvoorbeeld vanwege een slechte referentiesituatie). Ook is relevant om te beschouwen welke sturingsmogelijkheden de gemeente heeft. Tijdens het toelichtende gesprek op het MER 2.0 heeft de gemeente aangeven dat het voorkómen van het optreden van risico's nog niet is afgerond is. Deze informatie, dus ook informatie over sturingsmogelijkheden en handelingsperspectief van de gemeente, had juist een plek in het MER moeten krijgen om in de besluitvorming een rol te kunnen spelen.

Het beheersen van risico's kan op verschillende manieren een plek krijgen:

- Door de risico's te vertalen naar (mogelijke) maatregelen waar de gemeente nú rekening mee kan en moet houden. Bijvoorbeeld omdat bouwstenen uit het VKA anders juridisch niet haalbaar zijn.
- Door te benoemen welke informatie gemonitord moet worden (zodat de gemeente waar nodig tijdig bij kan sturen). Het MER 2.0 geeft immers aan dat het VKA voor twee van de drie kernambities van de gemeente maar een beperkte potentie heeft. Zeker omdat ook de beoordeling op doelbereik bestaat uit een zeer algemene beschouwing, is het belangrijk dat duidelijk is hoe de vinger aan de pols gehouden gaat worden.

[12] Artikel 11.3, lid g, van het Omgevingsbesluit.

- Door te signaleren wat specifiek aandacht vraagt bij de verdere uitwerking van de omgevingsvisie in vervolgbesluiten (zoals programma's).

De Commissie adviseert om voorafgaand aan het besluit over de omgevingsvisie, het MER 2.0 aan te vullen met een verdere uitwerking van monitoring met:

- Een vertaling van de risico's en kansen naar meetbare indicatoren en evaluatiecriteria.
- Een beschrijving van maatregelen die de gemeente kan nemen wanneer blijkt dat doelen niet gehaald worden of ongewenste effecten optreden.
- Uitleg over de manier waarop inzichten uit de monitoring worden meegenomen bij de verdere uitwerking van de omgevingsvisie.

Ook beveelt ze aan om een overzicht op te stellen van vervolgbesluiten en welke onderwerpen daar een plek in gaan krijgen. Laat daarin zien hoe ze met elkaar samenhangen.

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:
dr. ir. Jeroen de Hartog
prof. dr. ir. Rob van der Heijden
dr. Peter van der Molen
ir. Kees Slingerland (voorzitter)

drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld
Vaststellen van de omgevingsvisie.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?
Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffect-rapport (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 stedelijke ontwikkeling (J11) en industrieterreinen (J10). 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 Emmen.

Initiatiefnemer besluit(en)
College van burgemeester en wethouders van Emmen.

Bevoegd gezag mer-procedure
Gemeenteraad van Emmen.

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 ad-viezen 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 pro-jectnummer 3978 in te vullen in het zoekvak.

Bezoekadres
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres
Postbus 2345
3500 GH Utrecht

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