

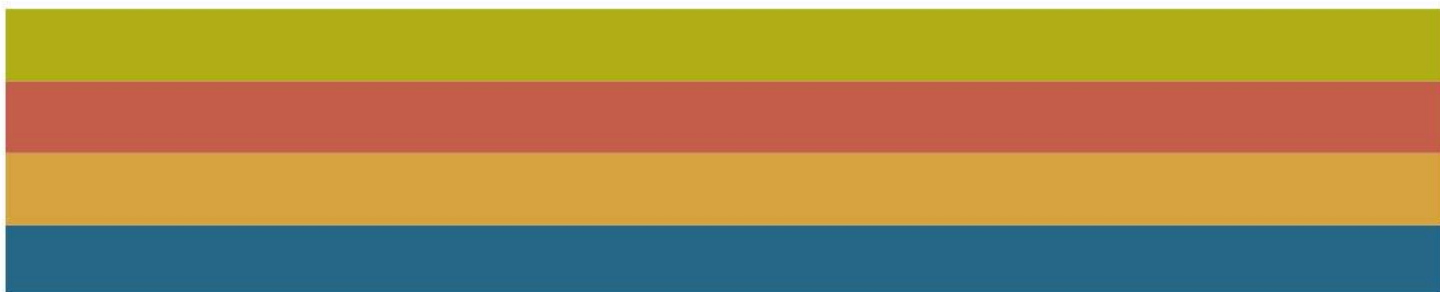
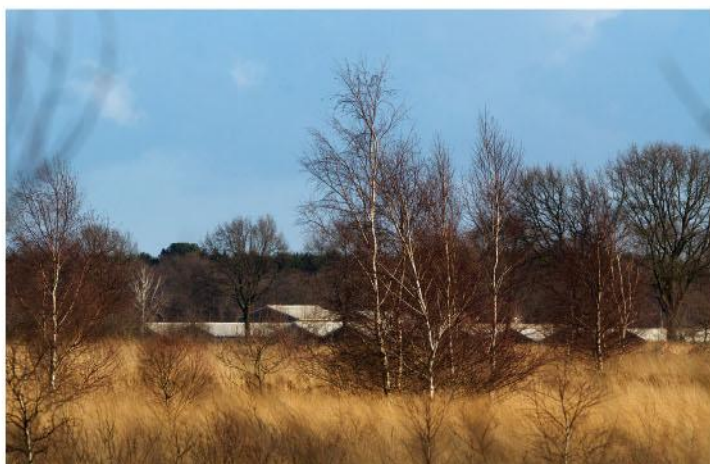


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie gemeente Emmen

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

18 december 2025 / projectnummer: 3978



1 Advies over het MER in het kort

Gemeente Emmen wil een omgevingsvisie vaststellen. In de omgevingsvisie worden op hoofdlijnen keuzes gemaakt voor onder andere woningbouw, bedrijventerreinen, mobiliteit, duurzame energie, recreatie en het landelijk gebied. Voor het besluit over de visie is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Gemeente Emmen heeft de Commissie gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat staat in het MER?

Het proces van de omgevingsvisie is gestart met een beleidsanalyse, het opstellen van drie toekomstscenario's en het vaststellen van een hoofdlijnennotitie, waarin een aantal kernambities zijn gedefinieerd. Hierna zijn de scenario's ontleed tot bouwstenen. Deze zijn weer samengevoegd tot drie alternatieven: 'Bruisend Emmen', 'Zelfstandig Emmen' en 'Emmen als unieke leefomgeving'.

In het MER zijn de positieve en negatieve effecten van deze alternatieven per bouwsteen kwalitatief geduid. De resultaten zijn op overzichtelijke wijze gevisualiseerd in het 'Rad van de leefomgeving'. Uit deze beoordeling blijkt dat het derde alternatief 'Emmen als unieke leefomgeving' op vrijwel alle aspecten minder negatieve effecten heeft dan het voorkeursalternatief 'Bruisend Emmen' en het tweede alternatief 'Zelfstandig Emmen'.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER is prettig compact en heeft een duidelijke methodiek. **De Commissie constateert echter dat belangrijke informatie in het MER ontbreekt. Daardoor kan de gemeenteraad de gevolgen voor de leefomgeving van het beleid dat in de omgevingsvisie is verwoord onvoldoende meewegen bij haar besluit. Dit betreft de volgende punten:**

- **Mer-procedure heeft niet bijgedragen aan besluitvorming.** De analyse in het MER is alleen achteraf gebruikt om de effecten van keuzes in beeld te brengen. Die keuzes zijn namelijk al voorafgaand aan de omgevingsvisie en het MER gemaakt, in de hoofdlijnennotitie.¹ In deze notitie zijn drie scenario's verkend, maar deze zijn niet (uitgebreid) op hun milieueffecten beoordeeld. De geïnventariseerde milieu-informatie is te laat in het proces van totstandkoming van de omgevingsvisie ingebracht om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij de gemaakte keuzes in de omgevingsvisie. De gemeente geeft aan het MER vooral als input voor de uitwerking van het omgevingsbeleid in het vervolgproces te zien.
- **Alternatieven zijn weinig onderscheidend.** De in het MER onderzochte alternatieven vormen niet de 'hoeken van het speelveld'² De analyse van deze alternatieven is daardoor geen verkenning van mogelijke oplossingen voor de opgaven van gemeente Emmen.
- **Effectbeoordeling is onvoldoende navolgbaar.** Daarnaast constateert de Commissie dat de beoordeling van milieueffecten niet altijd navolgbaar is.

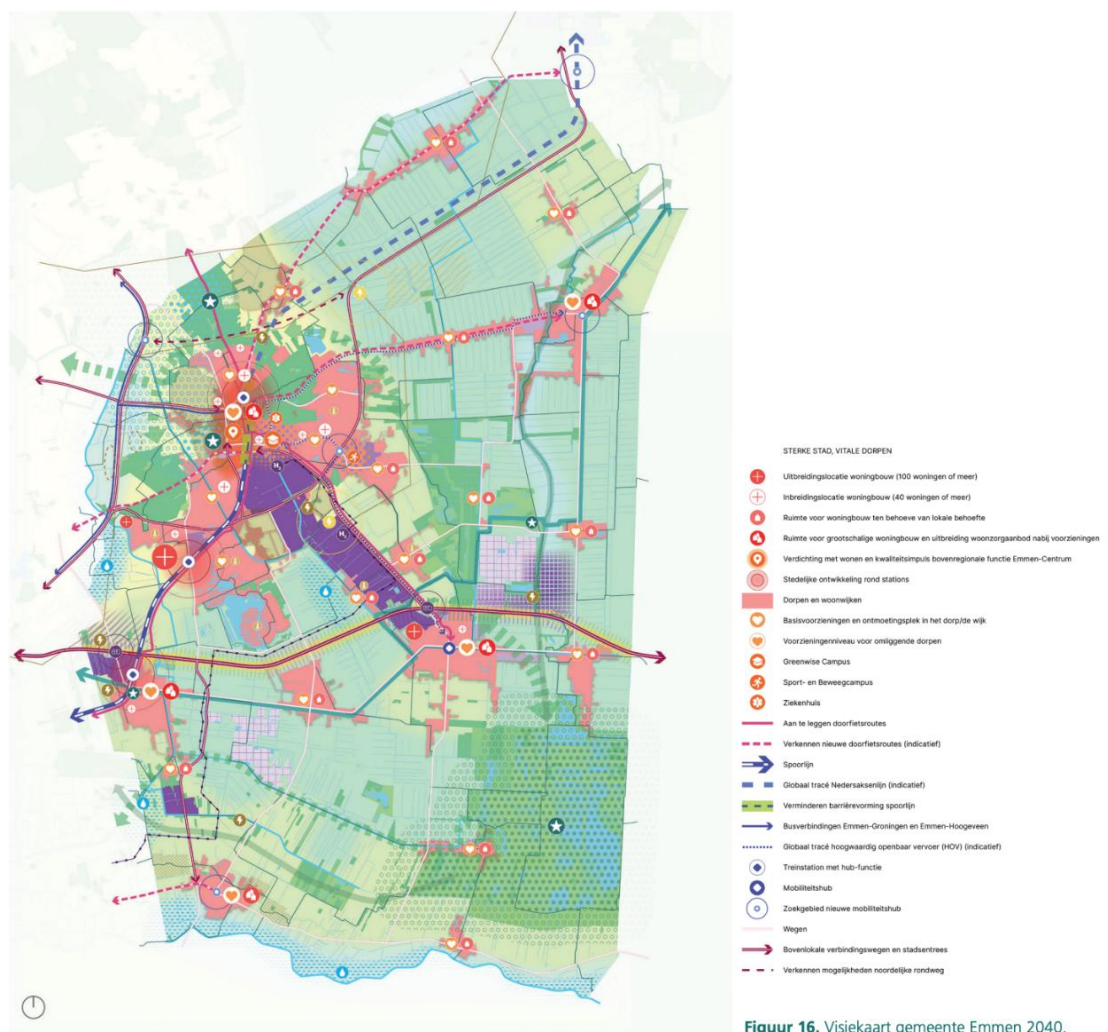
¹ De Hoofdlijnennotitie Omgevingsvisie is op 27 maart 2025 vastgesteld door de gemeenteraad. De Hoofdlijnennotitie omvat het toekomstbeeld van de gemeente in 2040 en de strategische keuzes die daarbij passen.

² Met 'hoeken van het speelveld onderzoeken' wordt veelal een exercitie aangeduid waarbij de effecten worden beoordeeld van enkele 'extreme' alternatieven, dus alternatieven waar helemaal op één of enkele ambitie(s) wordt ingezet. Dit geeft zicht op de haalbaarheid van ambities en de aspecten waarop waar ambities elkaar in de weg kunnen zitten.

- **Beoordelingskader is onvolledig.** Ook zijn bepaalde effecten niet in beeld gebracht, waaronder aspecten van 'brede welvaart'.
- Tenslotte ontbreekt een zelfstandig leesbare **samenvatting**.

De Commissie adviseert alvorens een besluit te nemen over de omgevingsvisie een aanvulling op het MER op te stellen waarin de effecten op de fysieke leefomgeving worden onderzocht van goed gemotiveerde alternatieven. Zorg dat deze voldoen aan de doelstellingen en tegelijkertijd voldoende onderscheidend zijn om de mogelijkheden en onmogelijkheden van het realiseren van de doelen in beeld te brengen. Maak hierbij ook de locatie(s) waar, termijn waarop en mate waarin effecten spelen inzichtelijk.

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



Figuur 16. Visiekaart gemeente Emmen 2040.

Figuur 1: visiekaart gemeente Emmen (bron: omgevingsvisie)

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.

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.

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 te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

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

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 Procesaanpak en alternatievenonderzoek

Hoofdpijnennotitie

Voor het opstellen van de omgevingsvisie Emmen 2040 zijn de uitgangspunten vastgesteld (2023), is het bestaande beleid geïnventariseerd en is een nulmeting van de staat van de leefomgeving uitgevoerd (2024). Vervolgens is toegewerkt naar een hoofdpijnennotitie³, mede op basis van een uitgebreid participatietraject. Hierbij zijn drie toekomstscenario's verkend. De hoofdpijnennotitie omvat het toekomstbeeld van de gemeente in 2040 en de strategische keuzes die daarbij passen.

Het verkennen van toekomstscenario's is in principe een goede aanpak om speelruimte voor oplossingsrichtingen ('hoeken van het speelveld') in beeld te brengen: wat is haalbaar, wat niet, welke ambities conflicteren met elkaar en welke speelruimte heeft de gemeente?

Om bovenstaande vragen goed te kunnen beantwoorden is juist in deze fase een integrale beoordeling van omgevingseffecten (van scenario's/ alternatieven) wenselijk. Deze integrale beoordeling is echter pas gestart nadat de hoofdpijnennotitie was vastgesteld. In deze hoofdpijnennotitie zijn de belangrijkste keuzes ten aanzien van het beleid voor de fysieke leefomgeving al gemaakt. Hierbij zijn de effecten op de fysieke leefomgeving dus nog niet in beeld gebracht of meegewogen.

³ De hoofdpijnennotitie is op 27 maart 2025 vastgesteld in de gemeenteraad.

Alternatieven MER volgen de hoofdlijnennotitie

In het MER zijn een aantal kernambities voor de omgevingsvisie ontleend tot bouwstenen en weer samengevoegd tot drie alternatieven, die in het MER als volgt worden beschreven:

- **Bruisend Emmen** – een focus op het creëren van een dynamische gemeente Emmen. Hierbij ligt de nadruk op het ontwikkelen van voorzieningen, bedrijvigheid, onderwijs, woningen en bereikbaarheid. Dit alternatief bevat alle bouwstenen voor het realiseren van ambities uit de hoofdlijnennotitie;
- **Zelfstandig Emmen** – een focus op realiseren van economische groei, bereikbaarheid en lokale ontwikkelingen. De kern is zelfstandige en onafhankelijke wijken en dorpen door een autonoom karakter en aansluiting op de lokale behoefte, organische ontwikkeling en een faciliterende gemeente. Om stedelijke ontwikkeling en economische groei, centraal te stellen zijn bouwstenen achterwege zijn gelaten die (volgens het MER) leiden tot grote afstanden en lage dichtheden⁴ en bouwstenen die zorgen voor beperkingen voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen;
- **Emmen als unieke leefomgeving** – een focus op het beschermen en versterken van het unieke groene karakter van de gemeente Emmen. De nadruk ligt op het realiseren van ontwikkelingen binnen de natuurlijke grenzen en het versterken van het natuurlijke landschap. Ten behoeve van het versterken van het groene karakter van Emmen, zijn bouwstenen achterwege gelaten die (volgens het MER) zorgen voor toename van stikstofemissie, of die zorgen voor verstoring van het landschap, natuurgebieden en soorten.

Deze komen grofweg overeen met de toekomstscenario's uit de hoofdlijnennotitie. Van deze drie alternatieven zijn de milieugevolgen beoordeeld.

Gekozen alternatieven zijn weinig onderscheidend en deels inconsistent

Bij het gebruik van alternatieven om de speelruimte voor oplossingsrichtingen te bepalen worden vaak effecten onderzocht van enkele 'extreme' alternatieven, dus alternatieven waar helemaal op één of enkele ambitie(s) wordt ingezet. Deze ambities worden hiertoe bij voorkeur vertaald naar meetbare (SMART⁵ geformuleerde) doelen. Van deze doelen kunnen dan de effecten worden bepaald, bijvoorbeeld in termen van ruimtebeslag. Dit geeft zicht op de haalbaarheid van ambities en aspecten waarop ambities elkaar in de weg kunnen zitten.

De Commissie signaleert dat de in dit MER onderzochte alternatieven weinig onderscheidend zijn. De effectbeoordeling van deze alternatieven is daarmee geen open zoektocht naar mogelijke oplossingsrichtingen voor de opgaven en ambities van de gemeente.

Daarnaast lijkt in alternatief 2 de selectie van bouwstenen deels strijdig met de doelstelling van dit alternatief. In alternatief 2 zet de gemeente namelijk in op de maximale invulling van lokale behoeften. De bouwstenen 'faciliteren van lokale initiatieven en basisonderwijs in negen kleine kernen' en 'het bieden van planologische ruimte voor agrariërs voor meervoudige verdienmodellen, innovatie en experimenten' zijn echter geschrapt in dit alternatief, terwijl deze wel invulling geven aan lokale behoeften.

Tenslotte merkt de Commissie op dat sommige aspecten die nadrukkelijk naar voren komen in de ambities en uit de participatie niet terugkomen in de in het MER onderzochte

⁴ De Commissie veronderstelt dat hier lage dichtheden van woningen bedoeld worden.

⁵ SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden.

(bouwstenen voor) alternatieven. Een voorbeeld is het streven naar een gezonde leefomgeving. Kernambitie 1 uit de omgevingsvisie stelt dat er bij de inrichting van de leefomgeving expliciete aandacht moet zijn voor gezondheidsbevordering en gezondheidsbescherming. De onderzochte (bouwstenen voor) alternatieven in het MER bevatten echter weinig aspecten die op een gezonde leefomgeving zijn gericht.

Kansen zijn mogelijk blijven liggen; risico's mogelijk onvoldoende in beeld

Doordat strategische keuzes al in de hoofdlijnennotitie zijn gemaakt en door de keuze van de alternatieven blijkt uit het MER niet of onvoldoende:

- Welke opgaven meer of minder urgent, en meer of minder bepalend voor keuzes zijn en op welke termijn de verschillende opgaven spelen. Bijvoorbeeld: een keuze om nu een woningbouwlocatie aan te wijzen is een keuze voor de komende 150 jaar. Dat betekent onder andere dat ook rekening gehouden moet worden met klimaatbestendigheid op die termijn.
- Welke sturingsruimte de gemeente heeft in deze opgaven en wat van buitenaf al bepaald is of wordt. Bij woningbouwlocaties of de realisatie van stedelijk groen heeft de gemeente bijvoorbeeld meer sturingsmogelijkheden dan in het stikstofdossier, bij de aanleg van de Nedersaksenlijn of bij versterking van het elektriciteitsnetwerk.
- Of er alternatieve oplossingen voor de opgaven zijn, welke (milieu)effecten deze met zich meebrengen en wat de omvang van deze effecten is.
- Of de geformuleerde doelen haalbaar zijn en/of met elkaar conflicteren. Zijn bijvoorbeeld de doelstellingen ten aanzien van duurzame energie wel haalbaar, wat is daarvoor nodig in termen van ruimtebeslag voor zonnepanelen, windturbines of andere energiebronnen, wat legt dat voor beperkingen op aan de omgeving en wat betekent dat voor overige ruimteclaims?
- Welke (ongewenste) ontwikkelingen in het oog gehouden moeten worden en welke extra maatregelen, op welk moment, daarbij eventueel ingezet kunnen worden;
- Wat een aangepaste koers kan zijn als een belangrijke voorwaarde niet tijdig gerealiseerd wordt. Zo zijn belangrijke voorwaarden voor woningbouw dat de netcongestie tijdig wordt opgelost en stikstofemissie wordt teruggedrongen. De stedenbouwkundige ontwikkelingen in de kern van Emmen zijn mede afhankelijk van hoe de Nedersaksenlijn wordt gerealiseerd (verdiept of niet). Economische omstandigheden kunnen ertoe leiden dat de ontwikkeling van bedrijvigheid en werkgelegenheid minder snel of sneller verloopt dan gewenst. Het is goed om met dergelijke scenario's rekening te houden in de visie en adaptieve beleidsopties voor te bereiden voor het geval deze voorwaarden niet worden vervuld.

Hierdoor heeft de gemeenteraad mogelijk onvoldoende zicht op kansen en risico's op de langere termijn en op de haalbaarheid van ambities.

De Commissie adviseert een aanvulling op het MER op te stellen waarin de effecten op de fysieke leefomgeving en het doelbereik worden onderzocht van alternatieven die:

- keuzes en ambities vanuit milieuperspectief onderbouwen en daarin onderling consistent zijn;
- Voldoende onderscheidend zijn, zodat ze inzicht geven in de invloed van onzekerheden op de milieueffecten en op het doelbereik.

2.2 Effectbeoordeling niet altijd navolgbaar

De beoordeling van de effecten is niet altijd even navolgbaar. Dit geldt zowel bij de beoordeling van de referentiesituatie (huidige situatie met autonome ontwikkelingen) als bij de beoordeling van de effecten van de omgevingsvisie en onderzochte alternatieven.

Veelal zijn effecten met 'expert judgment' geduid in termen van een lijstje met kansen en risico's. Hierbij ontbreekt een beeld van maat, schaal, ernst, omvang en timing van een effect. Een kleine kans op een negatief effect kan niet zonder meer worden weggestreept tegen een grote kans op een effect van andere aard of orde. Hieronder worden enkele voorbeelden genoemd waar de kwalitatieve effectbeoordeling een vertekend beeld oplevert.

Wonen

De beoordeling van de referentiesituatie voor wonen is moeilijk navolgbaar:

- Bij 'tevredenheid met de woonomgeving' (pag. 83 bijlagerapport) zijn de verschillen met het landelijk gemiddelde statistisch niet significant. Toch wordt dan niet een score 'groen'⁶ gegeven. Ook staat er dat de autonome ontwikkeling geen effect zal hebben, terwijl er al plannen liggen voor de verbetering van de leefomgeving.
- Bij 'gemiddelde afstand tot voorzieningen' zou bij strikte toepassing van de meetlat een groene score worden gegeven (want deze is lager dan het provinciaal gemiddelde), maar wordt in de beschrijving een argument toegevoegd (clustering op bepaalde plekken; pag. 86–87 achtergrondrapport) waardoor de score geel (redelijk) wordt. Hier wordt de meetlat dus niet strikt toegepast.

Ook de effectbeoordeling verschilt per alternatief. Op alle aspecten en criteria van het subthema 'wonen' scoren alle drie de alternatieven positief (MER pag. 32/33). Het lijkt dus alsof dit aspect niet onderscheidend is. Uit de toelichting in het MER blijkt echter dat hier uiteenlopende redeneringen aan ten grondslag liggen. De alternatieven 'Bruisend Emmen' en 'Zelfstandig Emmen' gaan uit van een groei naar 120.000 inwoners. Dat creëert een opgave voor woningbouw, en daar worden mogelijke oplossingen voor gepresenteerd. In alternatief 'Emmen als unieke leefomgeving' wordt de bouwsteen 'bijbouwen van 10.000 woningen' geschrapt en enkel gesproken over 'nieuwe woningen'. Daarnaast is niet duidelijk hoe het omgaan met vrijkomende agrarische bebouwing doorwerkt in de opgave voor nieuwe woningen. De alternatieven zijn daarmee niet op dezelfde manier beoordeeld.

Uit de effectbeoordeling blijkt ook niet met welke andere opgaven de woningbouw in de alternatieven 'Bruisend Emmen' en 'Zelfstandig Emmen' kan knellen. Is er voldoende ruimte? Zijn die locaties klimaatbestendig op de langere termijn? Zijn ze goed ontsloten voor de verschillende vervoersmodaliteiten? Door deze verschillende 'meetlatten' wordt niet inzichtelijk welke knelpunten de drie afzonderlijke alternatieven (kunnen) opleveren en zijn de beoordelingen feitelijk niet vergelijkbaar.

Mobiliteit

De reistijd van/naar werk en studie in de referentiesituatie wordt als 'slecht' beoordeeld (pag. 204 achtergrondrapport). Het is niet duidelijk waarop deze score is gebaseerd, omdat geen feitelijke gegevens beschikbaar zijn. Ook de bereikbaarheid van openbaar vervoer (pag. 118

⁶ De beoordeling van de huidige situatie is weergegeven in drie kleuren: groen (goed), oranje (redelijk) of slecht (rood).

achtergrondrapport) wordt als 'slecht' beoordeeld⁷, vanwege de afstand tot haltes, maar ook hier ontbreekt onderbouwing met cijfers.

Voor het aspect 'modal split'⁸ is de omschrijving uitsluitend kwalitatief, bijvoorbeeld in termen als 'autogebruik niet hoger dan noodzakelijk', 'balans' tussen vervoerswijzen, 'aandeel fiets/ov/voetgangers is klein', een 'overaanbod' aan parkeerplaatsen, 'veel' sluipverkeer en het fietsnetwerk is 'niet toereikend' als alternatief voor de auto 'op bepaalde afstanden'.

De gemeente wil het autogebruik verminderen (pag. 203 achtergrondrapport en pag. 23 omgevingsvisie). De mate van gewenste verbetering en het effect van de bouwstenen zijn echter niet gekwantificeerd en geduid naar doel, plaats en effect. Daarmee zijn de scores voor zowel de referentie als de effecten van alternatieven nauwelijks op waarde te beoordelen.

Ter illustratie: Als de aanleg van de noordelijke rondweg leidt tot een toename van het aantal autoverplaatsingen met 5%, het aantal publieke parkeerplaatsen in de kern van Emmen met 10% wordt gereduceerd en de huidige parkeernorm bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen niet wezenlijk verlaagd wordt, dan is een dieper gaande effectanalyse nodig om te kunnen bepalen wat deze maatregelen tezamen betekenen in termen van reductie of toename van auto-afhankelijkheid. Daaruit zou bijvoorbeeld kunnen blijken dat een veel stringenter parkeerbeleid nodig is. Dergelijke beleidskeuzes zijn op grond van de huidige effectbepaling in het MER niet te onderbouwen.

Onderbelicht is het recreatieverkeer. Dit wordt niet apart beschouwd, terwijl het MER wel stelt dat recreatie een belangrijke sector is voor de lokale/regionale economie. Vervoerswijzen, autobezetting, bestemmingen en rijtijden van recreatieverkeer verschillen aanzienlijk van woon-werkverkeer en goederentransport. Het MER maakt niet inzichtelijk hoe deze verkeersstromen zich in omvang, in de tijd en naar plaats in het netwerk verhouden.

Verkeersveiligheid

In het achtergrondrapport is verkeersveiligheid in de referentie als 'gelijkblijvend' (geel) beoordeeld. Uit tabel 5.3 en uit de Concept Mobiliteitsvisie blijkt echter dat de trend in aantal verkeersongevallen sinds 2011 duidelijk stijgend is. Dit is in lijn met de landelijke trend. De score voor de referentiesituatie zou daarmee eerder rood moeten zijn.

Luchtkwaliteit

Het aspect luchtkwaliteit is beoordeeld aan de hand van het criterium 'aantal belaste woningen met jaargemiddelde concentraties fijnstof en NO₂ boven de toekomstige EU-normen'. Door autonome ontwikkelingen als de uitbreiding van de bedrijventerreinen nemen naar verwachting de achtergrondconcentraties fijnstof rondom deze bedrijventerreinen toe en neemt de luchtkwaliteit (plaatselijk) af. De landelijke trend dat de luchtkwaliteit verbeterd wordt hierbij echter niet meegenomen.

NO₂ concentraties worden door de toekomstige EU-normen vooral langs wegen overschreden. Verandering in mobiliteit ten gevolge van woningbouw, modal split, aanleg van mobiliteitshubs en de noordelijke rondweg spelen hier een grote rol bij. Doordat deze

⁷ In de overzichtstabel op pag. 119 van het achtergrondrapport is dit echter abusievelijk als 'oranje' aangegeven.

⁸ Het gemiddeld aandeel reizigerskilometers per vervoerswijze per persoon per dag.

gevolgen in het MER niet in beeld zijn gebracht krijgt de gemeenteraad geen inzicht in de gevolgen van keuzes hierover.

Circulaire processen

Eén van de bouwstenen in de alternatieven 1 en 2 is dat er 65 hectare nodig is voor 'circulaire economie'. Dit containerbegrip wordt echter niet gespecificeerd en het MER geeft geen inzicht in aard en omvang van projecten. In de beoordeling van alternatieven worden hieraan uiteenlopende en deels tegenstrijdige effecten toegekend, zoals:

- kans op verbetering van het landschap door meer groene ruimte in combinatie met circulaire projecten;
- risico op versnippering door gebrek aan landschapsintegratie;
- mogelijk kortere afstanden voor vervoer van circulaire materialen;
- kans op doorontwikkeling van circulaire maakindustrie;
- mogelijke integratie van circulaire projecten in woonwijken;
- kans op een groter aandeel hernieuwbare energie.

Omdat deze effecten niet nader zijn gespecificeerd zijn de kansen en risico's niet of nauwelijks op waarde te beoordelen.

Energie

Op het thema energie worden energieverbruik (rode score in de referentie) en het aandeel hernieuwbare energie (oranje score in de referentie) bepaald. In de beoordeling van de alternatieven wordt voor het alternatief 'Emmen als unieke leefomgeving' een reductie van het energieverbruik verondersteld. Het is niet duidelijk waar dat op gebaseerd is, gezien de algemene trend van toename van elektriciteitsgebruik en het ontbreken van inzicht in de groei van de bevolking en werkgelegenheid in dit alternatief. Ook de score voor toename van het aandeel hernieuwbare energie is niet evident, aangezien Emmen in dit alternatief niet meewerkt aan de netwerkversterking en bouw van windturbines.

Agrarische bedrijven

In tabel 4.1 wordt aangegeven dat de criteria 'areaal landbouwgrond' en 'aantal agrarische bedrijven' voor het thema 'agrarische sector' in de huidige situatie 'goed' zijn en dat dit naar verwachting gelijk blijft. Deze beoordeling is volgens het achtergrondrapport gebaseerd op het gegeven dat de gemeente Emmen een relatief groot aandeel heeft in het aantal agrarische bedrijven in de provincie. Onduidelijk is waarom dit tot een 'goede' beoordeling leidt.

In het achtergrondrapport wordt ook aangegeven dat de autonome ontwikkelingen geen effect hebben op dit criterium. Zowel landelijk als in de gemeente Emmen is er de afgelopen decennia een sterke terugloop van het aantal landbouwbedrijven geweest. Dat verwacht mag worden dat deze trend doorzet blijkt wel uit het feit dat de term 'vrijkomende agrarische bebouwing' in het achtergrondrapport veel gebruikt wordt. Het is dus ook niet duidelijk waar de verwachting 'geen effect' op is gebaseerd.

In de beoordeling van de drie alternatieven worden vervolgens allerlei verschillende kansen en risico's benoemd en tegen elkaar weggestreept. Deze variëren van innovatieve teeltmethoden tot het verloren gaan van landbouwgrond door infrastructuur, woningbouw of natuurontwikkeling. Doordat hier geen enkele kwantificering achter zit is niet te herleiden waarop de '+' of '-' beoordeling van de alternatieven is gebaseerd.

Conclusie

Bovenstaande voorbeelden zijn geen uitputtende lijst. Ze maken echter wel duidelijk dat de effectbeoordeling in het MER onvoldoende inzicht biedt om de gemeenteraad in staat te stellen de effecten op de fysieke leefomgeving mee te wegen bij keuzes in de omgevingsvisie.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan het besluit over de omgevingsvisie, een navolgbare effectbeoordeling (van de in paragraaf 2.1 van dit advies genoemde alternatieven) uit te voeren. 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 effecten zich voordoen. Het kan zijn dat hierbij ook kwantitatieve gegevens nodig zijn.

2.3 Onderbelichte aspecten in het MER

Naast de hierboven genoemde, niet altijd navolgbare beoordeling van effecten, constateert de Commissie ook dat bepaalde effecten onvoldoende in beeld zijn.

Brede welvaart en gezondheidsbevordering

Brede welvaart gaat over het welzijn van mensen, om de kwaliteit van leven en dus over alles dat mensen van waarde vinden. Het gaat naast materiële welvaart om zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en veiligheid. Uit de hoofdlijnennotitie, de Nota van Participatie en de omgevingsvisie komt naar voren dat het streven naar brede welvaart een belangrijk vertrekpunt is voor de omgevingsvisie. In het beoordelingskader in het MER zijn echter nauwelijks toetsbare criteria voor dit aspect opgenomen.

Een gezonde leefomgeving is één van de aspecten van 'brede welvaart'. Kernambitie 1, 'Sterke stad en vitale dorpen', stelt dat er bij de inrichting van de leefomgeving expliciete aandacht moet zijn voor gezondheidsbevordering en gezondheidsbescherming. Er ontbreekt echter een analyse van de mate waarin er opgaven liggen op de verschillende gezondheidsaspecten (zoals obesitas, bewegingsarmoede, eenzaamheid, geluidshinder, kans op zoonosen en luchtverontreiniging door verkeer, industrie of landbouw). Ook in de beoordeling van het doelbereik ontbreekt het aspect gezonde leefomgeving.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan het besluit over de omgevingsvisie:

- toetsbare criteria op te nemen voor brede welvaart, waaronder gezondheid;
- een beoordeling van de alternatieven uit te voeren op deze criteria.

Natuur en stikstofdepositie

In het Achtergronddocument (pag. 137) wordt het aspect biodiversiteit beschouwd vanuit het oogpunt van soortenaantallen en wat men noemt "*de set aan condities die daaraan ten grondslag liggen*". Dat laatste betreft dan "*aanwezigheid groene landschapselementen, inclusief groenblauwe dooradering*". Deze dooradering is vooral van belang voor dieren; voor plantensoorten zijn vooral bodem- en watercondities sturend. Dit laatste is elders in de tekst weliswaar vermeld, maar niet opgenomen in het beoordelingskader. Bouwsteen 31 stelt

dat het bodem- en watersysteem leidend is bij ruimtelijke ontwikkelingen.⁹ Door dit onderdeel te maken van de beoordeling op het aspect biodiversiteit (voor planten), kan de beoordeling bijdragen aan het identificeren van handelingsperspectieven en dus van keuzen.

Onder het onderdeel 'stikstof' wordt in het MER voortdurend alleen stikstofdioxide genoemd. Dit is echter maar één van de stikstofverbindingen die bijdraagt aan de stikstofproblematiek. Stikstofdioxide is vooral afkomstig van industrie en verkeer. Ammoniak is de stikstofverbinding die vooral afkomstig is uit de veehouderij. Het is niet duidelijk waarom het MER alleen de stikstof uit industrie en verkeer in beschouwing neemt of lijkt te nemen en stikstof vanuit de veehouderij onbenoemd laat.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan het besluit over de omgevingsvisie:

- bodem- en waterkwaliteit als criterium te hanteren bij de beoordeling van het aspect biodiversiteit;
- bij de beoordeling van het aspect stikstof onderscheid te maken tussen stikstofdioxide en ammoniak.

Bodem en water

Het MER geeft geen inzicht in de beperkingen die het bodem- en watersysteem oplegt bij de toedeling van functies aan locaties. Zo is er geen inzicht in de mate waarin beoogde woningbouwlocaties bestand zijn tegen de gevolgen van klimaatverandering op de langere termijn, zoals toename van kwel in natte perioden of bodemdaling bij langdurige droogte.

Ook ontbreekt een overzicht van maatregelen die op gebied van bodem en water genomen kunnen worden om de ambities voor de fysieke leefomgeving te realiseren. In kwelgebieden en bufferzones van veengebieden is het belangrijk om te onderzoeken wat effecten zijn van maatregelen zoals het sturen op natte teelten bij vrijkomende agrarische percelen (om waar mogelijk drainage te reduceren en verdere veenoxidatie en klink te voorkomen). Daarnaast is het belangrijk om maatregelen in beeld te brengen voor het vasthouden en infiltreren van water op de Hondsrug.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan het besluit over de omgevingsvisie, de effecten in beeld te brengen:

- die het water- en bodemsysteem kan hebben op beoogde locaties voor woningbouw, bedrijvigheid of agrarisch landgebruik;
- van mogelijke maatregelen om de ambities op het gebied van bodem en water te bereiken.

Landschap

De gemeente Emmen heeft de 'eigenheid' van haar landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden als leidend principe benoemd in de omgevingsvisie. Hier wordt ook een perspectief aan gekoppeld: *"om te denken en werken vanuit de plek: vanuit de kwaliteit en identiteit van de bestaande wijken, dorpen en landschappen. Zo ontwikkelen we integraal en vanuit de kernwaarden van Emmen."*

⁹ In alternatief 'Zelfstandig Emmen' is deze bouwsteen echter geschrapt.

In het MER ontbreekt echter een nadere karakterisering van de landschapstypen en hun kernkwaliteiten die in de gemeente voorkomen. De schets van de landschapstypen is zeer globaal. Hierdoor blijft de effectbeoordeling in hoofdstuk 2 van het MER ook steken bij het benoemen van mogelijke risico's. Bij het toedelen van functies aan locaties kunnen bijvoorbeeld karakteristieke bebouwingsvormen zoals esdorpen tegenover lintdorpen versterkt worden of juist minder zichtbaar worden.

Het MER maakt niet duidelijk:

- welke keuzes belangrijk zijn voor de karakteristieke landschappen van Emmen;
- hoe groot de risico's van deze keuzen zijn in de verschillende alternatieven;
- welke maatregelen genomen kunnen worden om deze risico's te verkleinen.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan het besluit over de omgevingsvisie, het volgende op te nemen:

- een beschrijving op hoofdlijnen van de in de gemeente voorkomende landschapstypen en hun kernkwaliteiten;
- een beoordeling van de alternatieven op de mate waarin zij 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.

2.4 Monitoring is nodig maar lost niet alles op

Monitoring vormt een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus die hoort bij de omgevingsvisie. Het gaat immers om een (abstracte) lange termijnvisie in een dynamische omgeving. Dit vraagt om tussentijdse evaluaties om te bezien of de doelen gehaald worden én of dit in het gewenste tempo gebeurt. Op basis van nieuwe inzichten kan de gemeente waar nodig bijsturen.

Pagina 62 van het MER gaat in op het belang van monitoring om de geconstateerde risico's en kennisleemtes te beheersen. Tijdens het gesprek dat de gemeente met de Commissie heeft gevoerd heeft de gemeente aangegeven de conclusies uit het MER vooral belangrijk te vinden voor het vervolgproces. De Commissie wijst erop dat in de voorgaande paragrafen geconstateerde gebrek aan inzicht in kansen en (milieu)risico's slechts gedeeltelijk te repareren is door in het vervolgproces uitgebreid aandacht te besteden aan monitoring van ontwikkelingen en effecten van genomen maatregelen.

Het monitoren van de effectiviteit van de omgevingsvisie vraagt om twee typen monitoring. Het vraagt in de eerste plaats om 'toestandsmonitoring', die inzicht biedt in de toestand en de veranderingen (in de kwaliteit) van de leefomgeving en de opgaven die spelen bijvoorbeeld op gebied van mobiliteit, gezondheid, water, bodem, natuur en klimaat. Belangrijk is dat de informatie op een zo laag mogelijk geografisch schaalniveau beschikbaar is en dat doelen en indicatoren scherper worden geformuleerd.

Naast toestandsmonitoring beveelt de Commissie aan om ook in 'beleids(effect)monitoring' te voorzien. Dit is een vorm van monitoring die antwoord geeft op de vraag of de gestelde doelen worden gehaald. Bij deze vorm van monitoring gaat het erom per opgave in kaart te brengen:

- wie het initiatief voor de monitoring neemt;
- wie partners zijn en welke aanpak gekozen wordt;
- hoe financiering plaatsvindt;
- wat de rol van de gemeente Emmen is;
- tegen welke problemen men aanloopt;
- welke resultaten worden geboekt;
- of aanvullende maatregelen nodig zijn.

Op deze manier ontstaat inzicht in de vraag welke vraagstukken wel en niet kunnen worden opgepakt (en waarom niet). Hierdoor kan de gemeente waar nodig bijsturen. Voor zowel de toestands- als de beleidseffectmonitoring kan worden samengewerkt met andere overheden, bijvoorbeeld in regionaal samenwerkingsverband.

De Commissie beveelt aan om het monitoringsprogramma tijdig verder uit te werken voor/ten behoeve van de vervolgprocedures. Het is belangrijk dat de opzet van het monitoringsprogramma helpt om inzicht te krijgen in de omgevingstoestand en veranderingen daarin (de bovengenoemde 'toestandsmonitor') en in het doelbereik (de bovengenoemde 'beleids(effect)monitor').

2.5 Samenvatting ontbreekt

Een zelfstandig leesbare, complete en goed toegankelijke samenvatting van een MER is een wettelijke vereiste, maar ontbreekt in het MER. Hierdoor is het MER moeilijker toegankelijk voor raadsleden en inwoners.

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
drs. Geertje Korf (secretaris)
dr. Peter van der Molen
ir. Kees Slingerland (voorzitter)

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 wordt 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 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 [3978](#) 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

