

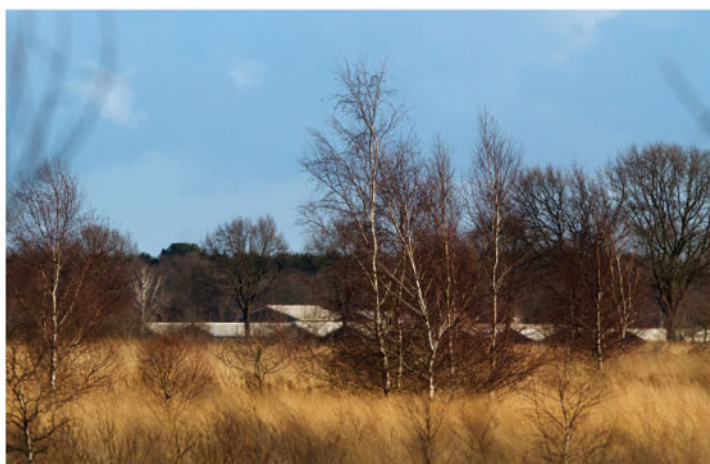


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Actualisatie Provinciale Omgevingsvisie Limburg

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

12 september 2025 / projectnummer: 3871



1 Advies over het MER in het kort

De provincie Limburg wil haar provinciale omgevingsvisie (POVI) actualiseren. Deze visie geeft richting aan het beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Ze biedt handvatten voor Rijk, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties, bedrijven, inwoners en partners om Limburg samen leefbaar, aantrekkelijk en toekomstbestendig te houden. De reden voor de actualisatie is het gegeven dat in de POVI2021 weinig keuzes werden gemaakt en daarmee weinig richting en sturing werd gegeven¹.

Voor het besluit over de actualisatie is een plan-milieueffectrapport (MER) opgesteld.

Provinciale Staten van Limburg hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat staat in het MER?

In het MER worden de ruimtelijke keuzen in de Ontwerpende Onderzoeken² voor de drie Limburgse regio's Noord, Midden en Zuid getoetst aan de provinciale doelen en hun effecten op de leefomgeving. De toetsing leidt tot aanbevelingen voor de actualisatie van de provinciale omgevingsvisie.

De conclusie in het MER is dat de ruimtelijke keuzen positief bijdragen aan landschap, natuur, waterbeheer en mobiliteit. Tegelijkertijd hebben sommige keuzen een negatief effect op bijvoorbeeld toekomstperspectieven voor landbouwbedrijven, de ontwikkeling van de plattelandseconomie, betaalbaarheid van woningen en verbeteren van verkeersveiligheid. De 'Passende beoordeling' van effecten op beschermde natuur geeft voor acht ruimtelijke keuzen aan dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet kan worden uitgesloten. Ook is het onzeker of er (voldoende) maatregelen beschikbaar zijn om dit te voorkomen of te beperken³. Dit geldt bijvoorbeeld voor de schaa sprong voor Venlo, de groei van Weert/Nederweert en de stedelijke vernieuwing in de regio Zuid.

Op basis van de conclusies in het MER worden aanbevelingen gedaan voor actualisatie van de POVI op het gebied van woningbouw, water en bodem, (externe) veiligheid, gezondheid, mobiliteit, land- en tuinbouw, invasieve exoten, energie, economie, cultuur, sport en erfgoed.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER is grotendeels van goede kwaliteit. Bestuurlijke keuzes in de regio's worden inzichtelijk gemaakt, gekoppeld aan provinciale doelen en getoetst op doelbereik en milieueffecten. De hoofdstukken over de regio's geven een goed beeld van het profiel van de

¹ Zie ook het artikel 217-a onderzoek Ruimte met regie waarin geconstateerd wordt dat in de POVI 2021 te weinig keuzes zijn gemaakt en deze daarmee te weinig sturend is geweest.

² Zie [Ontwerpende Onderzoeken – Provincie Limburg](#). Na vaststelling van de POVI in oktober 2021 is de provincie samen met de gemeenten aan de slag gegaan om de POVI op regionaal schaalniveau verder uit te werken. Dat is gedaan aan de hand van zogenoemde ontwerpende onderzoeken. Dit is een methode waarbij stapsgewijs inzicht wordt gekregen in welke (ruimtelijke) keuzes gemaakt kunnen en moeten worden. En tot welke (nieuwe) vraagstukken zo'n keuze kan leiden. Het ontwerpend onderzoek levert een ontwikkelperspectief op voor de regio.

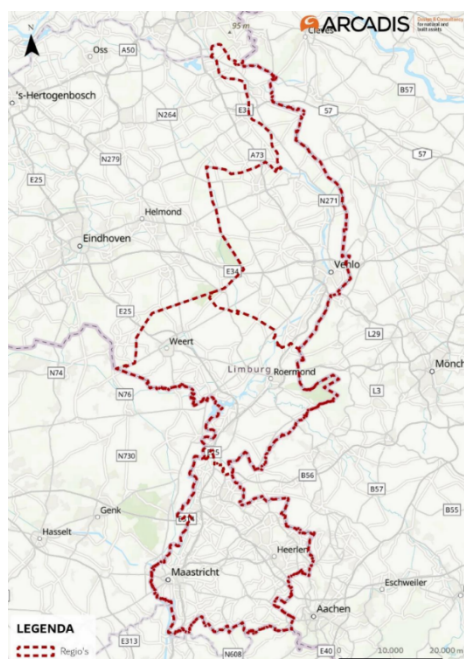
³ Zie blz. 52 van de Passende beoordeling. Op pagina 5 van de samenvatting van het MER staat: '*Acht keuzen worden als problematisch beoordeeld (rood), omdat aantasting niet kan worden uitgesloten en er mogelijk geen of onvoldoende mitigerende maatregelen beschikbaar zijn om dit te voorkomen of beperken*'.

regio's. Onzekerheden in de autonome ontwikkeling worden goed beschreven. De toegankelijkheid en leesbaarheid is niet altijd optimaal⁴.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER echter ook dat belangrijke informatie ontbreekt: een integrale, en meer kwantitatieve en gebiedsgerichte, analyse van de belangrijkste ruimteclaims in de regio's en provincie die kunnen botsen en wat de gevolgen hiervan zijn voor het halen van de verschillende doelen. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de actualisatie van de POVI.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de actualisatie van de POVI.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject. Een belangrijk aandachtspunt is het inrichten van een goed en geregionaliseerd monitoringstelsel.



Figuur 1: Overzicht van regio's – bron: MER.

Aanleiding MER

De wereld en Limburg veranderen. Mondiale factoren zoals klimaatverandering, technologische innovaties en geopolitieke spanningen beïnvloeden ook de provincie. In Limburg wordt de ruimte schaarser. Ook de beschikbaarheid van voldoende water is geen zekerheid meer. Netcongestie neemt toe, de kwaliteit van lucht, water en bodem staat onder druk en de regio vergrijsst sneller en sterker dan elders in het land. Dat vraagt om keuzes. De provincie speelt hierop in met de actualisatie van haar Provinciale Omgevingsvisie (POVI).

De visie stelt kaders voor ontwikkelingen in de provincie met mogelijk aanzienlijke omgevingsgevolgen, zoals op het gebied van water, bodem, energie, klimaat, leefbaarheid, wonen, economie, natuur, landbouw, landschap, mobiliteit en vrijetijdseconomie. Om die reden is een plan-MER voor de visie verplicht. Een plan-MER is ook verplicht omdat effecten op Natura 2000-gebieden niet zijn uit te sluiten en er daarom een zogenoemde 'Passende beoordeling' is opgesteld.

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 Provinciale Staten van Limburg – besluit over de actualisatie van de omgevingsvisie.

⁴ Een aantal tabellen in het MER is moeilijk leesbaar en verifieerbaar omdat opgaven alleen met een nummer worden weergegeven.

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 3871 op www.commissiener.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 wegen bij de besluitvorming door de Provinciale Staten van Limburg.

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 Wat is goed aan het MER?

Het MER is grotendeels van goede kwaliteit:

- Het MER maakt ruimtelijke keuzes inzichtelijk, koppelt deze aan de provinciale doelen en analyseert of deze doelen SMART genoeg zijn⁵. Daardoor helpt het MER om de provinciale doelen concreter en zo veel mogelijk meetbaar te maken.
- De hoofdstukken over de regio's geven over het algemeen een goed beeld van het profiel van de regio's, gevolgd door een samenvatting van de referentiesituatie op basis van het Portret van Limburg. Relevante ruimtelijke keuzes worden concreet benoemd en getoetst op doelbereik en milieueffecten.
- Onzekerheden in de autonome ontwikkeling worden goed beschreven⁶.
- De vernieuwing van de POVI – en de effectbeoordeling in het MER – is vanuit de regio's opgepakt. Dit is een goede keuze omdat hierdoor aandacht is voor de opgaven en keuzemogelijkheden in de regio's. Het vergroot ook de kans op betrokkenheid en draagvlak in de regio's⁷.

2.2 Integrale analyse van botsende ruimteclaims

Het MER brengt op een goede wijze botsingen tussen individuele thema's in beeld. Bijvoorbeeld landbouw versus gezondheid of wonen versus water. Wat het MER echter te weinig doet is een integrale, meer kwantitatieve, analyse van alle ruimteclaims in de specifieke gebieden in de provincie. Bijvoorbeeld de optelsom van ruimteclaims voor water, natuur, klimaat, gezondheid en landbouw in bepaalde gebieden in Noord-Limburg.

⁵ SMART staat voor 'specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden'. Uit de analyse blijkt dat van de 51 doelen er 11 SMART zijn, 30 SMART te maken en 10 niet SMART zijn.

⁶ Het MER noemt deze 'exogene ontwikkelingen'.

⁷ Daarbij wijzen veel gemeenten in de zienswijzen over de in hun ogen te gebrekkige participatie in het laatste deel van het proces.

Deze analyse is belangrijk omdat in alle regio's mogelijk sprake is van botsende ruimteclaims. Uit een integrale analyse wordt duidelijk welke doelen mogelijk niet gehaald worden en welke keuzes voorliggen.⁸ In haar advies over de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) gaf de Commissie hiervan al een aantal voorbeelden⁹:

- voor het landelijk gebied in Noord-Limburg: water, natuur, klimaat, gezondheid en landbouw;
- voor de stedelijke zones in Midden en Zuid-Limburg: wonen, werken, infrastructuur, gezondheid, groen en recreatie;
- voor het middengebied in Zuid-Limburg: landbouw, recreatie, natuur en economie (toerisme).

Het ontbreken van een integrale analyse leidt ertoe dat spanning tussen het totaal van ambities en ruimteclaims (en de milieueffecten daarvan) en de beschikbare ruimte pas op een later moment (na vaststelling van de Omgevingsvisie) duidelijk wordt. Het is de vraag of in dat stadium nog voldoende breed naar de verschillende opgaven en belangen kan worden gekeken om alsnog tot samenhangende oplossingen te komen. Het is daarom essentieel dat deze informatie beschikbaar is bij het besluit tot vaststelling van de OVI¹⁰.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER meer inzicht te verschaffen in de belangrijkste ruimteclaims die kunnen botsen, wat de gevolgen zijn voor het halen van de verschillende doelen, welke keuzes voorliggen, en wat daarbij de rol en het belang¹¹ van de provincie is. Doe dit zo veel mogelijk samen met regio's en gemeenten om tot een zo groot mogelijk draagvlak te komen¹². Ga daarbij in ieder geval in op de volgende vragen:

- Is er voldoende ruimte in de regio's, of de provincie als geheel, om de verschillende doelen te behalen?
- Op welke onderwerpen is het nodig om prioriteiten te stellen of ambities of doelen bij te stellen? Dan wel deze op een andere wijze te bereiken?

Breng botsende ruimteclaims zo veel mogelijk kwantitatief en gebiedsgericht in beeld. Dit is belangrijk om concrete keuzen te kunnen maken en lijkt in ieder geval nodig en mogelijk voor woningbouw en landbouw.

Een aandachtspunt bij de analyse van botsende ruimteclaims is de relatie tussen landbouw, natuur en gezondheid. In het MER valt op dat ruimtelijke keuzes voor landbouw een opvallend sterk positief effect hebben op natuur en gezondheid. Dit effect zal voor een belangrijk deel afhangen van de mate van extensivering van de landbouw. In het MER wordt weinig onderbouwd hoe dit gerealiseerd kan worden en daarmee, in hoeverre dit realistisch is.

⁸ Zie bijvoorbeeld ook de zienswijzen van de gemeentes Valkenburg, Meerssen en Maastricht waarin aangegeven wordt dat ruimte overvraagd wordt, zonder scherpe keuzes die bijdragen aan de gezamenlijke ambities. Het vooruitschuiven daarvan leidt tot het risico dat doelen niet worden gehaald, dat belangrijke thema's tot 2027 komen stil te liggen en dat een integrale aanpak moeilijk wordt.

⁹ Zie blz. 14 van het advies, waarin de Commissie stelt: *'Ruimte is schaars, niet alles kan overal'.* Voor het vinden van oplossingen voor de opgaven waar de provincie voor staat is het noodzakelijk dit motto in het MER concreet in te vullen. (...) Maak in het MER regionaal – en waar nodig subregionaal – duidelijk waar de ruimte te schaars is en waar keuzes nodig zijn. Doe dat (semi)kwantitatief. Geef aan welke oplossingen gekozen worden in de situaties waar het niet past of erg knelt. Focus hierbij op die delen van Limburg waar de competitie om ruimte het sterkst is.'

¹⁰ Uit veel zienswijzen blijkt ook nadrukkelijk de behoefte aan gebiedsgerichte concretisering. Gemeenten vragen om ruimtelijke doorvertaling van ontwikkelopgaven, bijvoorbeeld rondom woningbouw, infrastructuur en economische zones.

¹¹ Veel zienswijzen vragen om een goede definiëring van het provinciale belang.

¹² Veel regio's en gemeentes dringen hier ook op aan.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de landbouwbedrijven in bufferzones en nabij kernen in beeld te brengen, in relatie tot stikstof, geur en fijnstof. Beschrijf in hoeverre extensivering van landbouw mogelijk is en onderbouw in welke mate dit bijdraagt aan de natuurdoelstellingen en een gezonde leefomgeving.

2.3 Aanbevelingen

Gebruik actuele informatie

De Commissie constateert dat in het MER bij een aantal onderwerpen gebruik is gemaakt van verouderde informatie of onjuist kaartmateriaal¹³. Dit geldt voor de kaarten voor luchtkwaliteit, geluid, externe veiligheid en gezondheid, die uit 2016 tot 2020 dateren. Een voorbeeld is ook het hanteren van de WHO-advieswaarden voor PM₁₀ en NO₂ uit 2005¹⁴. Voor genoemde onderwerpen is recentere informatie beschikbaar, zoals de nieuwe WHO-advieswaarden uit 2021 voor gezondheid en de vorig jaar verschenen EU-richtlijn voor luchtkwaliteit¹⁵ die vanaf 2030 gaat gelden. Recentere informatie is ook te vinden in het geactualiseerde Portret van Limburg.

Het updaten van informatie en kaartmateriaal zal in de POVI niet tot wezenlijk andere beslissingen leiden. Dit ligt anders bij de uitwerking van de POVI in bijvoorbeeld programma's en vertaling naar gebieden en regio's. De Commissie beveelt daarom aan bij de verdere uitwerking van de POVI de meest recente kaarten te gebruiken voor milieubelasting, veiligheid en gezondheid en deze te toetsen aan de meest recente WHO-advieswaarden en EU-richtlijnen.

Verduidelijk hoe met uitzonderingen wordt omgegaan

Op veel maatregelen en beleid in de POVI lijken uitzonderingen mogelijk. Er is bijvoorbeeld de keuze om geen verblijfsrecreatie-initiatieven of uitbreiding hiervan toe te staan waarbij sprake is van uitponing¹⁶. Een uitzondering is echter mogelijk als een gemeente aantoont dat een centrale beslissingsbevoegdheid is geborgd, waarbij er een verhuurplicht is voor alle individuele recreatieverblijven.

De Commissie beveelt aan te verduidelijken in welke mate uitzonderingen worden toegestaan¹⁷. Als uitzonderingen niet de regel moeten worden: geef dan aan hoe dit geborgd zal worden bij de uitvoering van de POVI. Bovendien benadrukt dit het belang van een goed monitoringssysteem.

Een verdiepingsslag voor mobiliteit

De Commissie constateert dat de POVI en het MER wat betreft mobiliteit grotendeels aansluiten bij de inhoud van de POVI 2021 en het bijbehorende MER. Dit is begrijpelijk omdat veel onderwerpen daar al uitgebreid zijn beschreven. De basis en ambities van de provinciale

¹³ Zie ook een groot aantal zienswijzen.

¹⁴ WHO global air quality guidelines. Particulate matter (PM_{2.5} and PM₁₀), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. Executive summary. Geneva: World Health Organization; 2021. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

¹⁵ Richtlijn (EU) 2024/2881 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (herschikking) PE/88/2024/REV/1.

¹⁶ Zie POVI 13.6.5. Uitponing is het afzonderlijk verkopen van recreatieverblijven op een recreatieterrein.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld ook de zienswijzen van de gemeentes Valkenburg en Meerssen wat betreft 'straatje erbij': "We verwachten wel dat de randvoorwaarden die hierbij van kracht zullen zijn, beter worden uitgewerkt in de POVI."

mobilitéitsvisie blijven daarmee overeind en het MER biedt voldoende onderbouwing van de besluiten over mobiliteit in de POVI. Wel onderschrijft de commissie het belang dat in veel zienswijzen naar voren wordt gebracht om een verdiepingsslag te maken op het gebied van regionale concretisering en een sterkere koppeling tussen mobiliteit, woningbouw, economische knooppunten, logistieke corridors en regionale ontwikkelperspectieven. De POVI laat voldoende ruimte om deze onderwerpen bij de uitvoering van de POVI op te kunnen pakken.

2.4 Monitoring

Het MER bevat slechts een korte passage over monitoring. Ook gezien vele zienswijzen¹⁸ adviseert de Commissie om de monitoring per regio uit te werken, inclusief concrete indicatoren voor bijvoorbeeld mobiliteit, luchtkwaliteit, geluid en gezondheid. Deze aanpak vergroot de bruikbaarheid van het MER voor gemeenten en maakt regionale doorvertaling eenvoudiger. Het is daarbij ook belangrijk aan te geven hoe beleid en beslissingen in de POVI zullen worden bijgesteld op basis van de uitkomsten van monitoring.

De Commissie beveelt aan een monitoringsprogramma in te richten op twee niveaus:

1. Monitoring van de 'toestand' van de leefomgeving: een beschrijving op gebiedsniveau van de toestand van de leefomgeving, de veranderingen in de kwaliteit ervan (inclusief de effecten van de POVI) en de opgaven die spelen. Door dit op een zo laag mogelijk aggregatieniveau en zo uniform mogelijk te doen kunnen verschillende regio's op dezelfde manier monitoren. Gemeenten kunnen dan bij het maken van hun omgevingsvisies gebruik maken van dezelfde informatie¹⁹. Daarmee wordt eventuele discussie over data voorkomen.
2. Monitoring van het beleid voor de leefomgeving: worden gestelde doelen gehaald of is bijsturing van het beleid gewenst? Geef speciale aandacht aan de onderwerpen waar doelen en ambities botsen. Breng in beeld welke opgaven op gebiedsniveau opgepakt worden, wie het initiatief neemt, wie partners zijn, voor welke aanpak gekozen wordt, hoe financiering plaatsvindt, tegen welke problemen men in de gebieden aanloopt, welke resultaten worden geboekt etc. Geef inzicht in vraagstukken die eventueel blijven liggen en waarom. Maar ook of sprake is van belemmeringen en knelpunten waarvoor actie van de provincie gewenst is.

Baseer monitoring zo veel mogelijk op SMART geformuleerde indicatoren. Maak daarbij gebruik van de analyse op 'SMART indicatoren' in het MER. Belangrijk hierbij is de relatie tussen doelen, SMART formulering en te monitoren indicatoren. Deze drie aspecten moeten logisch uit elkaar voortvloeien: bij het SMART (dus ook Meetbaar) maken volgt automatisch de indicator en vervolgens de monitorfrequentie dan wel inspanning, gevolgd door eventueel alternatieve maatregelen, wanneer blijkt dat het doel niet of niet op tijd wordt gehaald.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de zienswijzen van Venlo, Roermond en Roerdalen, waarin geconstateerd wordt dat er onvoldoende aandacht is voor monitoring. En dat de provincie hier meerwaarde kan hebben door dit samen met de gemeenten op te pakken.

¹⁹ In haar advies over de NRD verwijst de Commissie naar een zienswijze van de regio Noord waarin wordt verzocht de monitoring zo te organiseren dat de verzamelde gegevens bruikbaar zijn op provinciaal, regionaal én lokaal niveau.

Zie ook de aanbeveling van de Commissie in het advies over de NRD om bij monitoring het ‘zandlopermodel’ te hanteren²⁰.

²⁰ Zie het advies van de Commissie over de NRD: *‘Overweeg om bij beschrijven en beoordelen een zogenaamd ‘zandlopermodel’ te hanteren: gebruik een breed beoordelingskader bij het beschrijven van de referentiesituatie; gebruik een smaller kader bij het vergelijken van alternatieven door deze te richten op de belangrijkste doelen en effecten en alleen de criteria waarop alternatieven zich onderscheiden; gebruik weer een breed kader bij de monitoring van de implementatie van de POVI.’*

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. 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:

drs. John Dagevos

ir. Tilly Fast

prof.dr. Henk Meurs

drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)

prof. dr. Henk Siepel

drs. Rob Verheem (secretaris)

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Actualisatie van de Provinciale Omgevingsvisie Limburg

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

De omgevingsvisie stelt kaders voor ontwikkelingen in de provincie voor meerdere projecten genoemd in Bijlage V van het Omgevingsbesluit met mogelijk aanzienlijke omgevingsgevolgen, zoals op het gebied van water, bodem, energie, klimaat, leefbaarheid, wonen, economie, natuur, landbouw, landschap, mobiliteit en vrijetijdseconomie. Om die reden is een plan-MER voor de omgevingsvisie verplicht. Een plan-MER is ook verplicht omdat effecten op Natura 2000-gebieden niet zijn uit te sluiten en er daarom een zogenoemde 'Passende beoordeling' is opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Provinciale Staten van de provincie Limburg

Initiatiefnemer besluit

Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg

Bevoegd gezag mer-procedure

Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 13 augustus heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

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 [3871](#) 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

