



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Omgevingsvisie gemeente Venlo

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

27 februari 2025 / projectnummer: 3893



# 1 Advies over het OER in het kort

De gemeente Venlo wil de Omgevingsvisie Venlo 2040 vaststellen. Hierin staat de visie van de gemeente op de fysieke leefomgeving voor de periode tot 2040. De visie (zie figuur 1 voor de weergave op kaart) vormt ook het afwegingskader voor de beoordeling van nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen en initiatieven, zoals het versterken en ontwikkelen van het centraal stedelijk gebied, de Brightlands Campus en de industrie- en jachthaven. Voor het besluit over de omgevingsvisie is een omgevingseffectrapport (OER)<sup>1</sup> opgesteld. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd te adviseren over het OER.<sup>2</sup> In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.

## Wat staat in het OER?

De omgevingsvisie van Venlo is vormgegeven op basis van vijf ambities<sup>3</sup> (uitgewerkt in drie gebiedsgerichte ontwikkelrichtingen<sup>4</sup>) én drie sporen<sup>5</sup> (alternatieven) die op hoofdlijnen zijn onderzocht. Tijdens het proces zijn vervolgens tien zogeheten 'majeure opgaven'<sup>6</sup> aangewezen die het hart lijken te zijn van de omgevingsvisie. De omgevingsvisie heeft volgens het OER onder andere een negatief effect op beschermde natuurgebieden (door extra stikstofuitstoot en recreatie), bodem en landschap. Er zijn positieve effecten op water(kwaliteit), cultureel erfgoed, klimaatadaptatie, mobiliteit en wonen, aldus het OER.

## Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie waardeert de duidelijkheid van de ambities op veel terreinen in de omgevingsvisie en de manier waarop deze ambities in de omgevingsvisie zijn uitgewerkt in drie gebiedsgerichte ontwikkelrichtingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ambities voor de vitale leefomgeving waarbij ook aandacht is voor klimaatadaptatie, gezondheid en sociaaleconomische aspecten. De Commissie waardeert ook de manier waarop de omgevingsvisie is vormgegeven via het (iteratieve) proces<sup>7</sup> en het bijbehorende participatieproces.

Op het OER bij de omgevingsvisie is echter veel aan te merken. Zo is de huidige situatie en autonome ontwikkelingen (HSAO)<sup>8</sup> niet ruimtelijk uitgewerkt waardoor niet duidelijk blijkt

---

<sup>1</sup> Het OER is formeel een milieueffectrapport (MER), maar gaat ook in op sociale en economische aspecten. Daarom is, in aansluiting op de Omgevingswet, de term 'omgevingseffectrapportage' gekozen.

<sup>2</sup> Tauw. 2024. *OER Omgevingsvisie Venlo 2040*.

<sup>3</sup> Het gaat om vijf ambities: Venlo (1) maakt een schaa sprong; (2) gaat voor de vitale leefomgeving; (3) zet in op een mobiliteitstransitie; (4) werkt aan een waardevolle economie; en (5) wordt klimaatbestendig.

<sup>4</sup> De drie gebiedsgerichte ontwikkelrichtingen zijn: (1) een aantrekkelijk en sterk centraal stedelijk gebied; (2) vitale en leefbare dorpen; en (3) een leefbaar, veerkrachtig en toekomstbestendig buitengebied.

<sup>5</sup> De drie sporen zijn: (1) Venlo vitaal: inzet op brede welvaart en sociale cohesie; (2) Venlo vergroent: inzet op sturing vanuit bodem en watersystemen die leidt tot meer groen; en (3) Venlo groeit: inzet op duurzame ontwikkeling.

<sup>6</sup> Op pagina 20 van het OER staan tien majeure opgaven genoemd: (1) centrum: van station tot station, (2) Maasopgave (Maas 2050), (3) Venlo Noord, (4) Middengebied, (5) Tegelen station, (6) Vastenavondkamp, (7) Campus, (8) Keulse Barrière/Oostflank, (9) Industriebaven, en (10) Doorontwikkeling nationale infrastructuur. Het gaat binnen deze opgaven onder andere om de woonopgave, vitaliteit en leefbaarheid van dorpen, bereikbaarheidsopgaven en de energietransitie.

<sup>7</sup> In het OER staat de totstandkoming van de omgevingsvisie beschreven in hoofdstuk 2. Tijdens de verkenningsfase is een Atlas Venlo 2020 vastgelegd met daarin de belangrijkste kansen, uitdagingen en conclusies. In de daarop volgende fase zijn de drie sporen uitgewerkt. Daarna is de omgevingsvisie ontwikkeld.

<sup>8</sup> In het OER is de foto van de leefomgeving in bijlage 2 te vinden onder de naam HSAO.

waar de beschreven knelpunten en kansen zich voordoen, en in welke omvang. Ook de beoordeling van de milieueffecten en doelbereik (mate waarin de doelen (ambities) worden gehaald) van de omgevingsvisie is in het OER niet ruimtelijk en gebiedsgericht. De aard, omvang en gebieden waar de effecten van de omgevingsvisie zich manifesteren blijven onduidelijk. Ook is het onduidelijk of deze doelen gezien de verschillende ruimteclaims samen gerealiseerd kunnen worden en welke keuzes daarin voorliggen. Daarmee is geen inzicht gegeven in de vraag of de doelen in de verschillende gebieden bereikt kunnen worden.

Ook is in de hoofdtekst van het OER geen beschrijving van de majeure opgaven, het voornemen en de onderzochte alternatieven opgenomen. Dit beperkt het inzicht in de beoordeling van de milieueffecten en het doelbereik en hoe de majeure opgaven worden aangepakt. Het ontbreken van de majeure opgaven maakt bijvoorbeeld dat het OER geen inzicht geeft in de aard en omvang daarvan én daarmee ook geen inzicht geeft in de milieuaagenda voor verdere uitwerking van de omgevingsvisie.

Naast de ontbrekende transparantie is hiermee de beoordeling te algemeen en het detailniveau te abstract. Het OER sluit daarmee niet goed aan op de ambities en gebiedsgerichtheid van de omgevingsvisie. Het OER heeft mogelijk wel geholpen bij het opstellen van de omgevingsvisie, maar heeft als zelfstandig document in de huidige vorm weinig meerwaarde voor de besluitvorming en voor de communicatie met belanghebbenden.

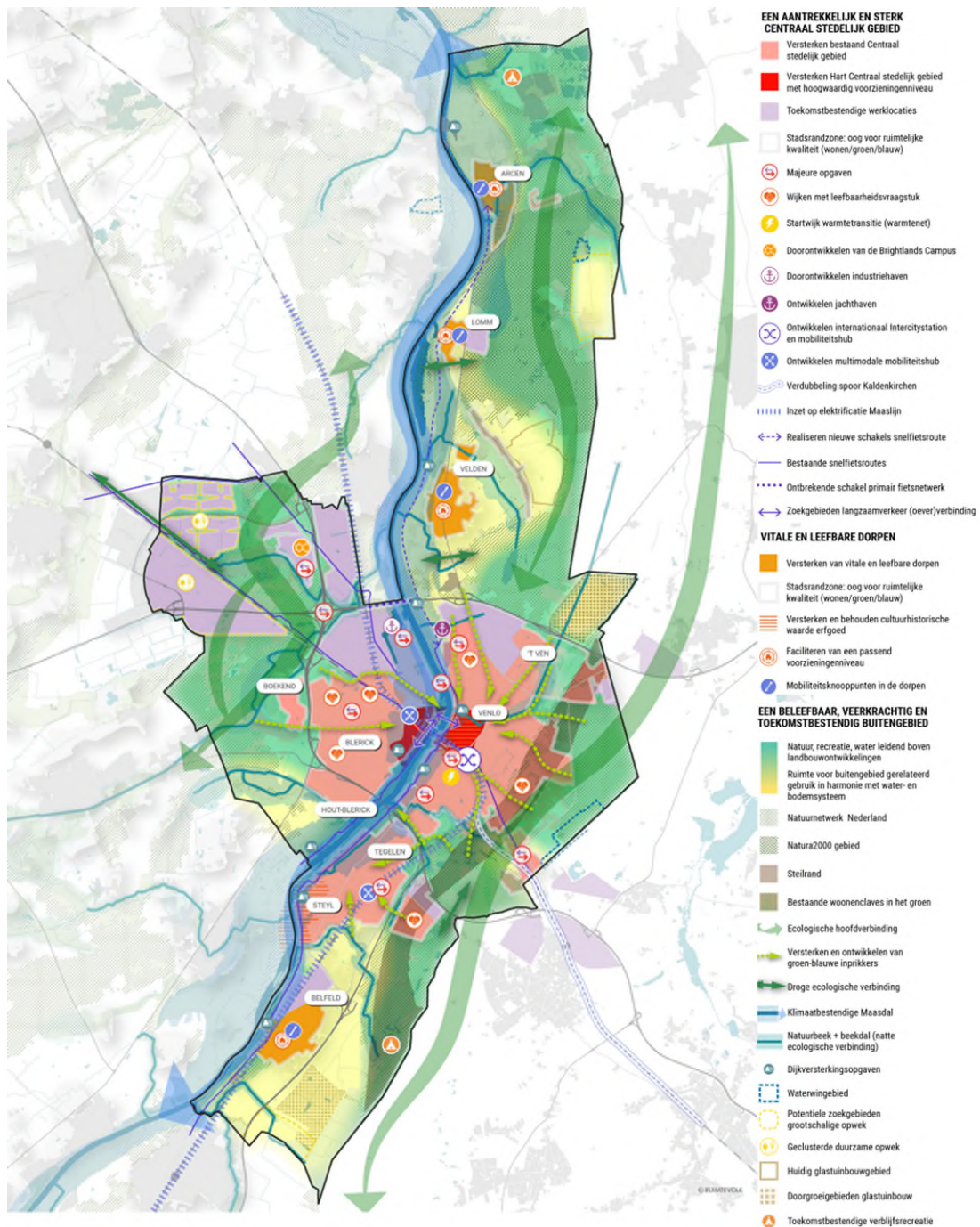
**De Commissie signaleert bij de toetsing van het OER dat belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de omgevingsvisie Venlo.** Het gaat om de volgende punten:

- **Referentiesituatie, knelpunten en opgaven:** de huidige situatie en autonome ontwikkeling (HSAO) is niet ruimtelijk ingestoken en geanalyseerd. Daarom is niet duidelijk of en waar er milieu-gerelateerde knelpunten zijn. Ook zijn de majeure opgaven (uit de omgevingsvisie) niet benoemd in het OER.
- **Effectbeoordeling en doelbereik:** ook de beoordeling van de milieueffecten en van de mate waarin de ambities worden gehaald is niet ruimtelijk gericht en te abstract. Hierdoor sluit het OER niet goed aan op de concrete(re) en gebiedsgerichte omgevingsvisie. In het beoordelingskader ontbreken belangrijke criteria en zijn veel beoordelingen voor meerdere uitleg vatbaar. Daarom is niet duidelijk of er (ruimtelijke) knelpunten en strijdigheden ontstaan door het realiseren van de ambities in de omgevingsvisie én welke kansen of risico's er zijn voor de tien majeure opgaven.
- **OER en samenvatting niet zelfstandig leesbaar:** het OER en vooral de samenvatting, bevat voornamelijk een procesbeschrijving. In (de hoofdtekst van) het OER is geen inhoudelijke beschrijving opgenomen van de alternatieven, het voornemen en de tien majeure opgaven. Hierdoor is het OER niet zelfstandig leesbaar en is de beoordeling van de milieueffecten moeilijk te volgen, ook door de hierboven genoemde punten.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het OER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie Venlo.

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





Figuur 1: Visiekaart Venlo (bron: Ontwerp Omgevingsvisie Venlo).

### Aanleiding OER

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente voor de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn (tot 2040). De visie biedt een kader voor onder andere de uitbreiding van woon- en werkgebieden. Dit valt onder project J11 (stedelijk ontwikkelingsproject) van Bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Dat betekent dat voor de daadwerkelijke aanleg van deze gebieden mogelijk een MER (OER) moet worden opgesteld. Het OER is volgens de omgevingsvisie in ieder geval ook kaderstellend voor de projecten J2 (spoorwegen), J10 (industrieterrein), J12 (landinrichtingsproject) en M2 (jachthavens). Daarnaast kunnen de ontwikkelingen in de omgevingsvisie leiden tot negatieve effecten op beschermd natuurgebied (Natura 2000-gebied) en is een Passende beoordeling nodig. Om die redenen is voor het besluit over de omgevingsvisie een plan-MER (OER) nodig.

### **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 Venlo – besluit over de omgevingsvisie Venlo.*

*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 3893 op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.*

## **2 Toelichting op het advies**

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt zij adviezen en aanbevelingen. Adviezen staan in een tekstkader. Het uitvoeren daarvan is essentieel voor het volwaardig meewegen van het belang van de leefomgeving bij het besluit over de omgevingsvisie Venlo. Dit moet volgens de Commissie gebeuren voordat de gemeenteraad van Venlo een besluit neemt over de omgevingsvisie. Aanbevelingen staan niet in een kader. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

### **2.1 Rol van OER bij de Omgevingsvisie**

#### **Een OER geeft inzicht in de consequenties van de beleidskeuzes uit de omgevingsvisie**

Een omgevingsvisie is een planinstrument dat samenhang en visie brengt. Het is bedoeld om integraal beleid voor de gehele fysieke leefomgeving samen te brengen/te ontwikkelen. Strijdigheden in het beleid worden daardoor eerder duidelijk, in plaats van dat deze pas bij concrete initiatieven of projecten blijken.

Bij het opstellen van een omgevingsvisie moeten er al op strategische niveau keuzes worden gemaakt. Er spelen namelijk veel verschillende belangen, uitdagingen (zoals verbetering van de natuur en leefomgeving, klimaatadaptatie en circulariteit) en opgaven (zoals de energietransitie, woonopgave en landbouwtransitie). Daardoor kunnen ambities voor de fysieke leefomgeving niet altijd gelijktijdig gerealiseerd worden.

Het OER moet inzicht geven in de consequenties van het vaststellen van de omgevingsvisie. Dit gebeurt mede door in het OER objectief inzicht te geven in de synergie en strijdigheden van de mogelijke beleidskeuzes, de ruimteclaims die uit bepaalde keuzes volgen en de gevolgen voor de leefomgeving. Daarom moeten de effectbeschrijvingen een stap concreter zijn dan de omgevingsvisie zelf. De effectbeschrijving leidt logischerwijs tot een agenda van aandachtspunten bij de verdere uitwerking van de omgevingsvisie in de vorm van programma's of plannen. Het OER is daarmee in belangrijke mate ondersteunend in het besluitvormingsproces over het belang van de leefomgeving.

Deze functie van het OER wordt ook in het OER beschreven, onder meer op pagina 9 en in hoofdstuk 1. Het OER blijft echter op een te hoog abstractieniveau en sluit daarmee niet aan op het concretere detailniveau van de omgevingsvisie én de gebiedsgerichte aanpak daarin. Daardoor komen knelpunten in de (milieugebruiks)ruimte niet in beeld, terwijl hierin in een omgevingsvisie juist keuzes gemaakt moeten worden op locatie- of deelgebiedniveau.

### **Meetbare ambities en doelen**

De omgevingsvisie geeft blijk van hoge ambities van de gemeente voor onder andere wonen, natuur, mobiliteit, energie, klimaat(adaptatie) en cultureel erfgoed. Een OER moet laten zien wat een plan bijdraagt aan de gestelde ambities en milieudoelen. In dit geval gaat het om de vraag in hoeverre de beleidskeuzes en beleidskaders uit de omgevingsvisie leiden tot het behalen van de ambities. Daarvoor is het nodig de algemeen geformuleerde ambities te vertalen naar doelen die voldoende 'SMART' zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.<sup>9</sup> Door de ambities te vertalen naar waar mogelijk meetbare doelen kunnen beleidskeuzes (en eventuele alternatieven) daaraan worden getoetst. Dit geeft de gemeenteraad de benodigde informatie over de effectiviteit van beleidskeuzes en de (ruimtelijke) effecten ervan.

Omdat de ambities in de omgevingsvisie deels niet meetbaar zijn, zegt de effectbeoordeling in het OER nog weinig over de haalbaarheid of over (ruimtelijke) risico's, kansen en knelpunten. Juist deze informatie is van belang voor de besluitvorming door de gemeenteraad. Dit geldt bijvoorbeeld voor de in de omgevingsvisie benoemde ambities over:

- de schaa sprong in de gemeente naar 125.000 inwoners: in het OER staat niet om hoeveel extra inwoners dit gaat én waar deze nieuwe inwoners moeten komen (bijvoorbeeld de verdeling tussen stad, dorpen en buitengebied);
- het autoluw maken van de stad: in het OER staat niet wat dit inhoudt en wat hiervoor nodig is;
- de benodigde ruimte die gereserveerd (en ingericht) moet worden voor klimaatadaptatie, natuur, het stimuleren van beweging en recreatie in de groene ruimte om de ambities rond deze thema's te halen;
- het behouden én versterken van de bestaande erfgoedwaarden. Het is onduidelijk om welk type erfgoed dit gaat en waar dit erfgoed zich bevindt. Vervolgens blijft onduidelijk hoe dit erfgoed versterkt kan worden.

### **Onderlinge strijdigheid ambities niet duidelijk**

Het OER is een hulpmiddel om mogelijk conflicterende ambities en doelstellingen in beeld te brengen. In Hoofdstuk 6 van het OER worden 'synergiën en strijdigheden' geanalyseerd. Dit blijft echter bij een globale verkenning, doordat de ambities onvoldoende zijn geconcretiseerd tot meetbare doelen (zie hierboven) en de beoordeling niet ruimtelijk gericht is. Hierdoor wordt niet duidelijk of en waar welke keuzes gemaakt moeten worden om de doelen te kunnen halen.

In de omgevingsvisie is aangegeven dat alle opgaven in het landelijke gebied niet eenvoudig naast elkaar passen en dat duidelijk is dat nu integrale keuzes en afwegingen gemaakt moeten worden. In het OER staat in de aanbevelingen in hoofdstuk 9.5 dat het de vraag is hoe verschillende ruimteclaims in het stedelijk gebied gerealiseerd kunnen worden.

---

<sup>9</sup> Dit staat nader toegelicht in de Praktijkproef Afwegingskader Omgevingsvisie van de VNG (2020). In het schema in figuur 2 van deze publicatie is deze vertaling van ambities naar doelen weergegeven in stap 2 en 3.

In het OER wordt het inzichtelijk maken van de verschillende ruimteclaims – om zo keuzes te kunnen maken – echter doorgeschoven naar de verdere uitwerking van de omgevingsvisie en de majeure opgaven in deelprogramma's. Dit scheidt het risico dat bij deze uitwerking het integrale beeld uit het oog verloren wordt. Sommige keuzes zijn dan al gemaakt en er kunnen moeilijk op te lossen (ruimtelijke) strijdigheden ontstaan in het beleid, waardoor sommige doelen niet behaald blijken te kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is het verplaatsen van de jachthaven naar het beschermde natuurnetwerk.

Daarnaast ontbreekt een uitwerking per deelgebied waardoor alleen een algemeen kwalitatief beeld voor de hele gemeente is beoordeeld. Daardoor blijft het onduidelijk wat de consequenties zijn per deelgebied én wat de milieu-agenda is voor de verdere programma's. Dit terwijl de tien majeure opgaven hiervoor een goede basis hadden kunnen vormen.

### **Referentiesituatie te abstract in beeld**

In Bijlage 2 'HSAO OER Omgevingsvisie Venlo' is weergegeven wat de huidige situatie is, inclusief de autonome ontwikkelingen. Dit is voor een aantal aspecten op een te abstract niveau gedaan én niet ruimtelijk ingestoken. Daardoor ontbreekt een analyse van de referentiesituatie op belangrijke bestaande (lokale) knelpunten, opgaven en kansen voor het omgevingsbeleid. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de thema's externe veiligheid en geluid, die in de HSAO als neutraal zijn beoordeeld. In de omgevingsvisie staat echter dat er problemen zijn rond deze thema's door het rangeerterrein nabij de Venlose binnenstad én in het dorp Belfeld door de nabijgelegen snelweg.

Uit het OER is niet goed af te leiden hoe groot huidige (lokale) knelpunten zijn, waar deze zich voordoen en welke rol het bestaande beleid en de autonome ontwikkeling daarin spelen. Zo blijkt niet wat de huidige verkeerssituatie is, waar en hoe groot doorstromings-, bereikbaarheids- en daaraan gerelateerde geluid- en luchtkwaliteitsknelpunten zijn en wat de autonome ontwikkelingen hierin zijn.

Een ander voorbeeld is de ambitie in de omgevingsvisie rond het behoud van de vitaliteit en kwaliteit van het buitengebied en het goed samen gaan van agrarisch ondernemen, recreatie en wonen. In het OER ontbreekt informatie over de aard en locatie van agrarische ondernemingen en de invloed op de leefomgeving, bijvoorbeeld de geurbelasting in de omgeving van veehouderijen. Hierdoor blijft bijvoorbeeld onduidelijk in hoeverre er (milieu)ruimte ontstaat doordat Venlose veehouderijen kiezen voor de landelijke bedrijfsbeëindigingsregeling veehouderijen.

Ook is niet duidelijk in hoeverre de gemeente daadwerkelijk veranderingen aan kan brengen in de bestaande knelpunten of dat zij afhankelijk is van andere partijen (zoals bij de knelpunten rond Belfeld). De verbinding met nationaal en provinciaal beleid wordt niet benoemd in het OER. Wel worden in het OER en de visie ambities benoemd waar Venlo weinig tot geen directe bevoegdheid over heeft zoals de aanleg van dubbelspoor en de verbreding van een snelweg.

Door bovenstaande aspecten blijft de opgave voor de omgevingsvisie niet helder. Ook bij de beoordeling van effecten en het doelbereik is geen duidelijke relatie gelegd tussen de referentiesituatie, de tien majeure opgaven en de ambities voor de omgevingsvisie. Daarnaast

zijn de effectbeoordeling én beoordeling van het doelbereik niet goed navolgbaar (zie paragraaf 2.2 van dit advies).

### **Autonome ontwikkelingen**

In het OER is er onduidelijkheid over wat tot de autonome ontwikkeling behoort en wat tot het voornemen. Hierdoor is niet duidelijk of de beschreven effecten van de omgevingsvisie kloppen. Een voorbeeld hiervan is woningbouw. De Woonvisie Venlo 2021–2026 wordt in het OER beschouwd als autonoom beleid. Onduidelijk is waar woningbouw als autonome ontwikkeling komt én wat (en waar) de omgevingsvisie daar nog aan toevoegt. Dit geldt ook voor de infrastructurele ambities. Daar komt nog bij dat er geen onderscheid is gemaakt tussen ontwikkelingen vanuit de provincie of het rijk en vanuit de gemeente. Hierdoor is niet duidelijk of en in hoeverre de gemeente invloed heeft op deze ontwikkelingen én of ambities te realiseren zijn.

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

- de referentiesituatie (inclusief autonome ontwikkelingen) ruimtelijk en gebiedsgericht in beeld te brengen en te analyseren. Vul de HSAO zo veel mogelijk aan met (bestaande) kwantitatieve gegevens (bijvoorbeeld van veehouderijen en verkeersstromen). Doe dit zodanig dat duidelijk wordt wat de bestaande knelpunten zijn (ook op kaart) én dat hier ook kwantitatieve beoordelingscriteria aan gekoppeld kunnen worden;
- de majeure opgaven uit te werken met toetsbare (SMART-geformuleerde) ambities en doelen. Beoordeel vervolgens de milieueffecten en het doelbereik en geef daarmee inzicht in de belangrijkste (ruimtelijke) knelpunten en kansen. Geef deze knelpunten en kansen aan op kaart. Beschrijf de haalbaarheid en verenigbaarheid van de verschillende ambities in de beschikbare ruimte. Maak op basis hiervan de ‘agenda’ voor implementatie en uitwerking van de omgevingsvisie (bijvoorbeeld in omgevingsprogramma’s);
- duidelijk te maken op welke manier de milieu-informatie een rol heeft gespeeld bij het maken van de keuzes in de omgevingsvisie.

### **Van omgevingsvisie naar omgevingsprogramma’s**

De Commissie wijst op de noodzaak dat duidelijk wordt hoe het belang van de leefomgeving en de ambities die de gemeente in de omgevingsvisie vastlegt worden meegewogen bij vervolgbesluiten, zoals omgevingsprogramma’s. Voor programma’s met kaderstellende uitspraken over mer-(beoordelings)plichtige projecten zal een plan-mer-procedure doorlopen moeten worden. De gehanteerde methodiek van het OER en de informatie die dit heeft opgeleverd, vooral in de HSAO, kan hiervoor de basis vormen, maar alleen in aangevulde versie (zie het tekstkader hierboven). De Commissie beveelt aan om in de op te stellen omgevingsprogramma’s het plan-mer ruimtelijk in te steken vanuit de tien majeure opgaven.

## **2.2 Beoordelingskader en alternatieven**

Het detailniveau van de beoordeling is te abstract (zoals in de Passende beoordeling, zie hieronder). Dit leidt vaak tot gemeenplaatsen die de omgevingsvisie niet verder helpen. Ook ontbreken in het beoordelingskader indicatoren én zijn indicatoren niet voldoende in beeld.



Zo ontbreken economische en sociale criteria terwijl de omgevingsvisie hier duidelijke ambities over heeft, zoals het (sociale) voorzieningenniveau een stevige impuls geven en het realiseren van betaalbare woningen. Dit geldt ook voor de ambities rond circulariteit, verkeersstromen, geurbelasting rond veehouderijen en gezondheidsbevordering. In het OER staat geen duidelijke motivatie voor het ontbreken van deze indicatoren.

Daarnaast blijft bij de beoordeling op doelbereik onduidelijk of de knelpunten worden opgelost met de visie. Zo is het opvallend dat het rad van de leefomgeving wel wordt gebruikt om de huidige situatie en autonome ontwikkeling te illustreren, maar niet gebruikt wordt bij de beoordeling van de alternatieven en het uiteindelijke voornemen. De Commissie ziet dit als een gemiste kans. Ook is onduidelijk wat het betekent voor de visie dat er een negatief effect is op bijvoorbeeld Natura 2000-gebieden, waterkwaliteit of archeologie.

### **Detailniveau Passende beoordeling**

In de Passende beoordeling worden veel gemeenplaatsen beschreven. Een voorbeeld hiervan is de toename van recreatie in de (beschermde) natuur, waaronder Natura 2000-gebieden. In het OER staat dat de aanleg van recreatiepaden en de bouw van woningen in groene enclaves kan leiden tot extra verstoring van soorten. Dit kan voorkomen worden door een zorgvuldige locatiekeuze en met maatregelen tegen licht, geluid en optische verstoring, aldus het OER.

De Commissie wijst erop dat het bij (mogelijke) verstoring niet alleen gaat om nieuwe routes, maar ook om een toename van het gebruik van bestaande routes. In verschillende Natura 2000-gebieden worden momenteel recreatiepaden afgesloten of omgelegd omdat beschermde vogels of andere soorten onvoldoende tot voortplanting komen. Door toename van toerisme in (beschermde) natuurgebieden zou dus wel degelijk frictie kunnen ontstaan. Deze frictie kan vragen om uitbreiding van de natuur met een slim ontworpen zonering naar de Natura 2000-gebieden. Dit zou goed aansluiten bij de majeure opgaven, zoals die voor Middengebied, Venlo-noord en Keulse Barrière, en kan daar in de uitwerking worden gekwantificeerd en een plek krijgen.

### **Beoordelingskader en doorwerking alternatieven (sporen)**

In de voorbereiding van de omgevingsvisie is een aanzet gedaan om de effecten van verschillende keuzerichtingen ('sporen' genoemd) in beeld te brengen. Hierin zijn drie ontwikkelrichtingen in grote lijnen onderzocht. Dit is in beginsel een goede methode om inzicht te krijgen in de effecten van keuzes, de mate waarin er keuzevrijheid bestaat voor de gemeente en (ruimtelijke) mogelijkheden en onmogelijkheden. De effectbeoordeling is echter beperkt tot een selectie van elf indicatoren die onvoldoende zijn onderbouwd. Ook is de manier waarop met expert judgement de effectbeoordeling is gedaan niet navolgbaar. Daarnaast is niet duidelijk waarom bepaalde elementen uit de sporen wel of niet in de omgevingsvisie zijn opgenomen en welke overwegingen daarbij een rol hebben gespeeld.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie, het beoordelingskader aan te vullen met bovenstaande ontbrekende criteria én het detailniveau aan te passen zodat dit aansluit op de omgevingsvisie.

## 2.3 (Zelfstandige) leesbaarheid OER

In de omgevingsvisie zijn tien majeure opgaven benoemd, zoals de herontwikkeling van stationsgebieden, de verplaatsing van de industriehaven en de doorontwikkeling van nationale infrastructuur. Deze opgaven komen niet terug in het OER (niet in de huidige situatie, niet in het voornemen en niet in de beoordeling van doelbereik).

Het voornemen (de visie) is niet beschreven in het OER zelf. Dit geldt ook voor de drie sporen. Hierdoor is het OER niet zelfstandig leesbaar. Een voorbeeld: Venlo wil een schaa sprong maken naar 125.000 inwoners in 2040. In het OER staat niet hoeveel inwoners Venlo nu heeft (ongeveer 103.000). De omvang van de schaa sprong is dus onduidelijk in het OER. Ook staat niet aangegeven om wat voor type woningen het gaat en waar de benodigde woningbouw moet plaatsvinden (stad of dorpen). Hierdoor wordt niet duidelijk of er knelpunten zijn voor het realiseren van de schaa sprong. Een ander voorbeeld: De gemeente wil naar een autoluwe stad. In het OER staat niet waar de knelpunten zijn en wat wordt bedoeld met autoluw. In een mondelinge toelichting<sup>10</sup> werd bijvoorbeeld duidelijk dat op dit moment het doorgaande verkeer uit Venlo Noord richting Venlo Zuid (en verder) door het centrum gaat. Dit knelpunt én de ambitie van de gemeente om hier wat aan te doen komt niet terug in het OER.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie, een **inhoudelijke** beschrijving van de alternatieven (de sporen), de huidige en verwachte knelpunten en het voornemen toe te voegen.

### Samenvatting

De samenvatting is nu vooral procesmatig ingestoken en is daarmee niet zelfstandig leesbaar. Net als in het OER is er geen beschrijving van de huidige situatie, de alternatieven en de omgevingsvisie. Daarnaast gaat de huidige samenvatting te weinig in op de consequenties (vanuit het milieubelang) van de vaststelling van de omgevingsvisie.

De Commissie wijst erop dat de samenvatting een belangrijk onderdeel is van het OER. Dit onderdeel wordt namelijk vooral gelezen door besluitvormers en andere belanghebbenden. Daarom moet de samenvatting als zelfstandig document leesbaar zijn én een goede afspiegeling zijn van het OER. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, waaronder in ieder geval:

- de voorgenomen activiteit en de alternatieven daarvoor;
- de belangrijkste effecten voor het milieu bij het uitvoeren van het plan en de alternatieven, de onzekerheden en leemten in kennis die daarbij aan de orde zijn;
- de vergelijking van de alternatieven en de argumenten voor de selectie van het voorkeursalternatief.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie, een nieuwe samenvatting toe te voegen. Houd daarbij rekening met de punten uit paragrafen 2.1 en 2.2.

<sup>10</sup> Op 28 januari bracht de Commissie een bezoek aan de gemeente Venlo. Daar kreeg zij een toelichting op de omgevingsvisie en het OER van de gemeente en diens adviseurs.

## **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 op 28 januari 2025 Venlo bezocht en gesproken met vertegenwoordigers van de gemeente. 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. Jan Jacob van Dijk (voorzitter)

ir. Tilly Fast

drs. Allard van Leerdam

dr. Patrick Patiwaal (secretaris)

drs. Gerrit de Zoeten

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld**

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 J2 "spoorwegen", J10 "bedrijventerrein", J11 "stedelijk ontwikkelingsproject", J12 "landinrichtingsproject" en M2 "jachthavens". 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 Venlo.

### **Initiatiefnemer besluit**

College van burgemeester en wethouders van Venlo.

### **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.commissierner.nl](http://www.commissierner.nl) projectnummer [3893](#) in te vullen in het zoekvak.

**Commissie voor de milieueffectrapportage**

A. v. Schendelstraat 760

3511 MK Utrecht

t 030-2347666

e [info@commissiemer.nl](mailto:info@commissiemer.nl)

w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

