

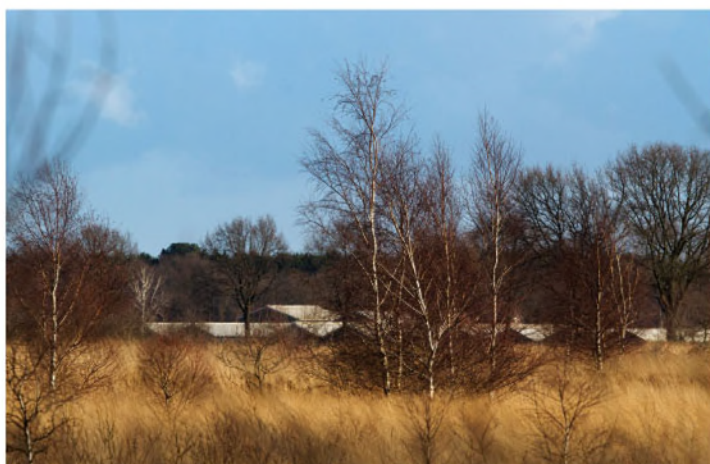


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie gemeente Hilvarenbeek

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

16 juni 2025 / projectnummer: 3899



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Hilvarenbeek stelt een omgevingsvisie op ter bepaling van de koers voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente tot 2050. In de ontwerp 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 plan-milieueffectrapport (MER) opgesteld¹. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de kwaliteit en de volledigheid van het MER.

Wat staat in het MER?

Het MER laat zien dat de gemeente Hilvarenbeek te maken heeft met uitdagingen op het gebied van wonen, gezondheid, mobiliteit, klimaat, natuur en landschap. Voor de toekomstige ontwikkeling van de gemeente zijn drie varianten onderzocht: *Natuurlijk Hilvarenbeek* (focus op natuur), *Authentiek Hilvarenbeek* (focus op behoud kleinschalig karakter) en *Groeiend Hilvarenbeek* (focus op economie en wonen). Variant Natuurlijk scoort het best op de thema's gezondheid, natuur en landschap, variant Groeiend het best op wonen, bedrijvigheid en duurzame energieopwekking en variant Authentiek zit daar vaak tussenin.

De vergelijking van de varianten is gebruikt om een voorkeursvariant te ontwikkelen. Deze bevat ambities voor een gezonde gemeenschap, een groene economie en een natuurlijke leefomgeving. Het MER laat zien welke kansen de voorkeursvariant biedt voor de omgeving, en welke risico's en onzekerheden dit met zich meebrengt. Op basis hiervan geeft het rapport een uitgebreide lijst met aanbevelingen voor de visie zelf en het vervolg. Het gaat daarbij vooral om het verduidelijken en kwantificeren van de ambities en maatregelen om deze te bereiken.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER laat zien dat een logisch proces is gevolgd om tot de omgevingsvisie te komen, door eerst varianten te beoordelen en vervolgens elementen uit de varianten mee te nemen naar de voorkeursvariant. De ontwerp omgevingsvisie² is gebiedsgericht uitgewerkt, door voor verschillende gebieden aan te geven welke ontwikkelingen mogelijk zijn en welke ambities de nadruk krijgen (met daarbij een kaart waarop locaties voor bijvoorbeeld woningbouw, uitbreiding van bedrijventerrein en zoekgebieden voor zonne- en windenergie staan). Voor de milieuthema's zijn hiervoor verschillende ambitieniveaus in een 'mengpaneel' weergegeven en is een uitvoeringsparagraaf toegevoegd. De omgevingsvisie heeft desondanks een hoog abstractieniveau, doordat ambitieniveaus niet concreet zijn gemaakt en de inhoud van de mengpanelen nog niet is getoetst.

De referentiesituatie, de effecten en het doelbereik van de varianten zijn op hoofdlijnen beoordeeld. De onzekerheden daarin zijn groot. De *foto van de leefomgeving*³ geeft daardoor nog weinig inzicht in de belangrijkste opgaven waar de gemeente voor staat en de keuzes die

¹ Plan-MER Omgevingsvisie Hilvarenbeek, 17 januari 2025.

² Ontwerp-omgevingsvisie Hilvarenbeek; 'Samen gezond groeien!' Deel A, B en C, 18 februari 2025.

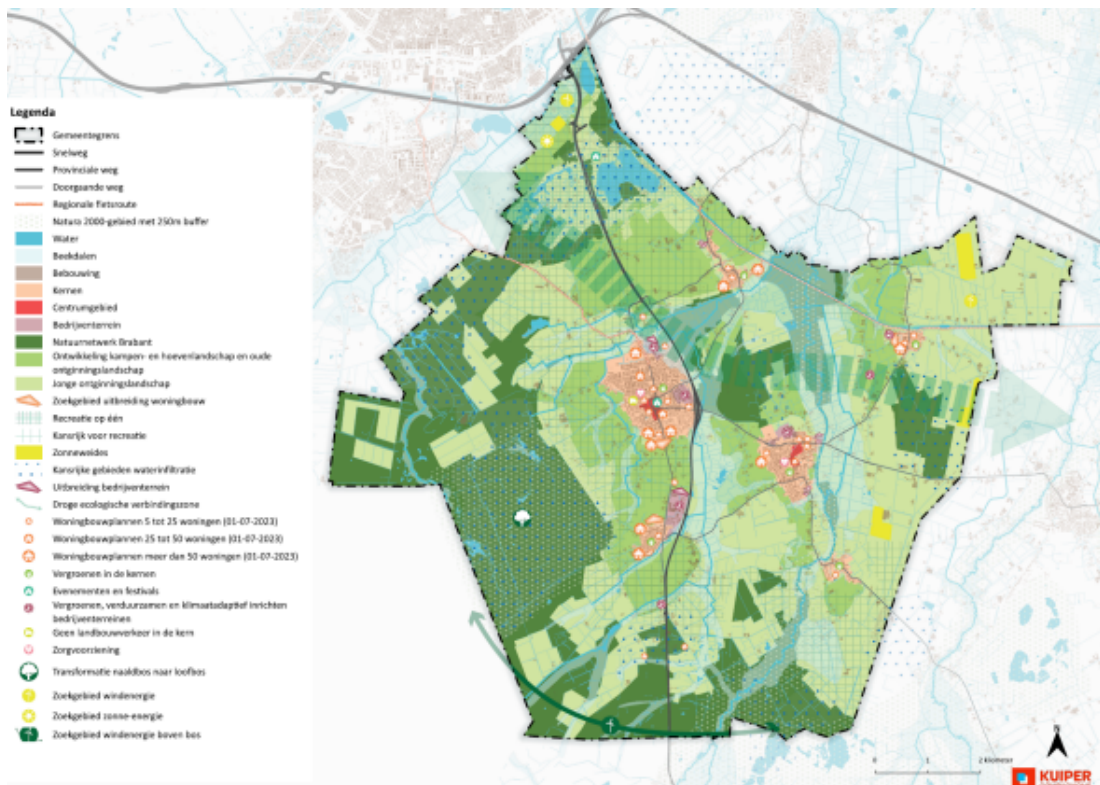
³ Bijlage 1 bij het MER: Foto leefomgeving Hilvarenbeek, HSAO en beoordeling, 17 januari 2025.

mogelijk zijn. De aanbevelingen in het MER zijn scherp: ze laten goed zien dat ambities en maatregelen concreter geformuleerd moeten worden om de echte spanning tussen de opgaven onderling zichtbaar te maken en te laten zien dat keuzes noodzakelijk zijn. Het MER werkt dit echter niet verder uit.

Tegen deze achtergrond signaleert de Commissie dat in het MER 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 door de gemeenteraad van Hilvarenbeek. Het gaat om de volgende punten:

- **Ambities niet vertaald naar doelen voor Hilvarenbeek.** Doordat ambities nog niet zijn vertaald naar toetsbare doelen, is het niet goed mogelijk om de referentiesituatie en de omgevingsvisie hieraan te toetsen.
- **Foto van de leefomgeving.** De foto van de leefomgeving (referentiesituatie, waarmee de effecten van de omgevingsvisie worden vergeleken) bevat onduidelijkheden en geeft nog weinig inzicht in de belangrijkste knelpunten en kansen in de gemeente. Hierdoor zijn de opgaven niet scherp geformuleerd.
- **Van varianten naar keuzes in de omgevingsvisie.** De ontwikkeling van de varianten en de gemaakte keuzes in de voorkeursvariant (die de basis is voor de omgevingsvisie) zijn niet goed te volgen.
- **Effecten en het doelbereik** van de varianten en de voorkeursvariant zijn nog erg onzeker. Het MER benoemt deze onzekerheden en verbindt hier stevige aanbevelingen aan, maar geeft desondanks een beoordeling van de effecten en het doelbereik. Deze beoordelingen zijn onvoldoende navolgbaar.
- **Passende beoordeling.** In en rond Hilvarenbeek ligt veel kwetsbare beschermde natuur, waaronder Natura 2000-gebieden. Het MER bevat een Passende beoordeling, maar geeft onvoldoende inzicht in lokale bodem- en wateromstandigheden, terwijl deze cruciaal zijn voor de effecten op Natura 2000-gebieden. Indirecte effecten en maatregelen worden slechts beperkt behandeld, wat risico's oplevert voor (onomkeerbare) keuzes in de omgevingsvisie.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1: Omgevingsvisiekaart (bron: MER).

Aanleiding MER

De omgevingsvisie beschrijft het samenhangende beleid van de gemeente voor de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn (2050). 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. Het Natura 2000-gebied Kemperland-West ligt gedeeltelijk binnen de gemeentegrenzen. In de omgeving liggen ook de Natura 2000-gebieden Loonse en Drunense Duinen en Leemkuilen, Kampina en Oisterwijkse Vennen, Regte Heide en Riels Laag, Langstraat, Vlijmens Ven, Moerputten en Bossche Broek, het Ulvenhoutse Bos en enkele Belgische Natura 2000-gebieden.

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 Hilvarenbeek – 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 3899 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 gemeenteraad.

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 Ambities nog niet vertaald naar concrete doelen

De ambities van de gemeente zijn nog niet vertaald naar concrete doelen of toetsingscriteria. Het MER signaleert dit en geeft scherpe aanbevelingen voor de visie zelf, om ambities en maatregelen nader toe te lichten en te concretiseren. Doordat deze concretiseringslag (in het MER) nog niet is gemaakt, is niet goed te beoordelen hoe de referentiesituatie zich verhoudt tot de ambities en hoeveel inspanning nodig is om de ambities te behalen. Dit heeft consequenties voor de ontwikkeling van varianten (zie paragraaf 2.3 van dit advies) en voor het beoordelen van de effecten en het doelbereik (zie paragraaf 2.4 van dit advies). Cruciaal is bijvoorbeeld dat veel ambities en opgaven leiden tot claims op de beschikbare ruimte, soms ook op dezelfde ruimte. Hoofdstuk 7 van het MER adresseert dit en bevat een algemene analyse van synergie en strijdigheden, maar deze is niet gebiedsspecifiek en niet per variant uitgevoerd.

De ontwerp-omgevingsvisie bevat wel een ruimtelijke differentiatie van ambities. Er is gebruik gemaakt van zogenaamde mengpanelen. Daarin is per gebied en per thema aangegeven of de gemeente een hoge, middelhoge of basisambitie heeft. De mengpanelen bieden in principe geschikte handvatten voor gebiedsgericht beleid en beoordeling daarvan. Doordat voor de thema's echter nog niet gedefinieerd is wat de gemeente verstaat onder een hoge, middelhoge of basisambitie⁴, is het onderscheid in ambities nu nog *relatief*. Daardoor zijn de mengpanelen nog niet geschikt om de haalbaarheid van de ambities te kunnen beoordelen. De totstandkoming en beoordeling van de mengpanelen spelen geen rol bij de toetsing aan het doelbereik in het MER.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de ambities te verduidelijken en concretiseren, conform de aanbevelingen in het MER, zodat de referentiesituatie en de effecten en het doelbereik van de omgevingsvisie hieraan getoetst kunnen worden.

⁴ Alleen voor het thema geur is aangegeven wat onder een hoge ambitie verstaan wordt. Dit speelt echter geen rol in de toetsing van het doelbereik in het MER.

2.2 Referentiesituatie

De foto van de leefomgeving, een bijlage van het MER⁵, is vooral bedoeld om inzicht te geven in de referentiesituatie. Deze bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling. De referentiesituatie wordt in het MER gebruikt om de effecten en het doelbereik van de varianten te beoordelen en ze op basis daarvan te vergelijken. De Commissie constateert dat op een aantal onderdelen informatie ontbreekt in de foto. Deze informatie is essentieel voor het MER zelf en voor de besluitvorming over de omgevingsvisie:

- de foto bevat onduidelijkheden en is soms onvoldoende specifiek. Daardoor geeft deze te weinig inzicht in de belangrijkste knelpunten en kansen in de gemeente;
- doordat ambities nog niet zijn vertaald naar toetsbare doelen, is het niet goed mogelijk om de referentiesituatie hieraan te toetsen (zie paragraaf 2.1 van dit advies);
- dit maakt dat de effecten van de varianten en de keuzes in de omgevingsvisie niet goed navolgbaar onderbouwd kunnen worden.

Scherpte nodig in beoordeling foto van de leefomgeving

De foto geeft een beschouwing over de gehele breedte van de leefomgeving. Dat wil zeggen dat alle aspecten van de fysieke leefomgeving – zoals gezondheid, mobiliteit, natuur, bodem, water, energie, circulariteit, landschap en erfgoed – aan de orde komen. Daarnaast is aandacht besteed aan wonen en werken en sociale aspecten. De foto geeft wel in grote lijnen aan hoe de situatie in de gemeente is, maar wordt op onderdelen onvoldoende specifiek voor Hilvarenbeek en met onvoldoende diepgang beschreven. Gebiedsspecifieke informatie die wel beschikbaar is, lijkt niet te zijn gebruikt voor het opstellen van de foto. Hierdoor blijft onduidelijk waar in de gemeente belangrijke knelpunten spelen of kunnen ontstaan. Dit inzicht is wel nodig om dilemma's te kunnen identificeren en te bepalen waar keuzes gemaakt moeten worden, vooral in de gebiedsspecifieke uitwerking die in de omgevingsvisie is opgenomen.

Ter illustratie:

- **Natuur en milieu (hoofdstuk 6).** Een goede analyse van het samenhangende systeem van water, bodem, natuur en landschap ontbreekt. Natuurgebieden in de omgeving zijn sterk afhankelijk van het watersysteem, zo blijkt onder andere uit de uitgevoerde natuurdoelanalyse voor Natura 2000-gebied Kemperland-West⁶ en het advies van de Ecologische Autoriteit daarover⁷. De impact van nieuwe ontwikkelingen op dit systeem is zonder analyse niet goed te beoordelen en te vergelijken.⁸
- **Leefomgeving (paragraaf 4.2).** Voor aspecten als luchtkwaliteit, geluid, geur en externe veiligheid is de referentiesituatie voor de gemeente als geheel beoordeeld. Daardoor scoort geur bijvoorbeeld als 'redelijk', terwijl in het buitengebied wel degelijk geurknelpunten aanwezig zijn (zie figuur 4.14 in de foto). De foto geeft geen informatie over de locatie en aard van veehouderijen. Voor externe veiligheid geldt dat onduidelijk is waar zich aandachtsgebieden rond buisleidingen bevinden. Beide aspecten (geur en

⁵ Hiermee wordt bedoeld op bijlage 1 van het MER. In de ontwerp-omgevingsvisie zelf is ook een 'foto van de leefomgeving' opgenomen, in de vorm van 'deel A'. Deze is in een vroeg stadium door de gemeente zelf opgesteld en geïnspireerd op de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's). De Commissie gaat niet verder in op dit onderdeel.

⁶ Natuurdoelanalyse Kempenland-West, in opdracht van Provincie Noord-Brabant, 27 februari 2023.

⁷ Advies over de Natuurdoelanalyse Kempenland-West, provincie Noord-Brabant; Ecologische Autoriteit, 25 september 2023.

⁸ Voorbeelden van integrale analyses zijn de [Klimaatonderlegger](#) van de Provincie Noord-Brabant en de [Watervisie](#) van het Waterschap De Dommel, en de resultaten van de [Gebiedsgerichte Aanpak Kempenland West](#) en de [Natuurdoelanalyse Kempenland-West](#) met achterliggende informatie. Deze documenten bevatten niet alleen veel relevante informatie, maar geven ook zicht op de methodiek van integrale analyses.

externe veiligheid) zijn bepalend voor de woningbouwmogelijkheden en een gezonde leefomgeving, zoals ook in het MER wordt geconstateerd. Onduidelijk is echter welke woningbouwlocaties door welke milieuaspecten, en in welke mate, beperkt worden en of de ambitie om in woongebieden en centrumgebieden de geuroverlast te verminderen haalbaar is.

De Commissie constateert verder dat met name voor woningbouw het onderscheid tussen de referentiesituatie en het voornemen (de omgevingsvisie) onduidelijk is.⁹ Daardoor is de effectbeoordeling van de varianten (ten opzichte van de referentiesituatie) niet goed te volgen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de foto van de leefomgeving specifieker te maken, door te analyseren waar in de gemeente zich de belangrijkste knelpunten, dilemma's en kansen voordoen.

2.3 Varianten, voorkeursvariant, omgevingsvisie en vervolg

Inzicht in de ontwikkeling van de varianten en voorkeursvariant

In het MER zijn drie varianten ontwikkeld, die in bijlage 3 van het MER zijn toegelicht: *Natuurlijk Hilvarenbeek*, *Authentiek Hilvarenbeek* en *Groeiend Hilvarenbeek*. De Commissie constateert dat het abstractieniveau van de foto van de leefomgeving en het ontbreken van een (gebiedsspecifieke) analyse doorwerkt in de variantenontwikkeling. In het MER is niet goed te volgen hoe de onderzochte varianten tot stand zijn gekomen en hoe de verschillende opgaven voor de gemeente daarin zijn verwerkt.

De varianten zijn op hoofdlijnen beschreven aan de hand van kwalitatieve speerpunten, die vooral het karakter van de variant weergeven. Mede op basis van de vergelijking van deze varianten is een voorkeursvariant ontwikkeld die de basis vormt van de omgevingsvisie. De voorkeursvariant *Samen Gezond Groeien* bevat elementen van de drie eerdere varianten, maar lijkt het meest op *Groeiend Hilvarenbeek*. Op grond van welke overwegingen de stap van varianten naar de voorkeursvariant is gemaakt is uit het MER niet goed af te leiden.

Vertaling van voorkeursvariant naar omgevingsvisie

In de ontwerp-omgevingsvisie en het MER is een omgevingsvisiekaart opgenomen (zie figuur 1), waarin concrete locaties zijn opgenomen voor onder andere woningbouw, uitbreiding bedrijventerrein en zoekgebieden voor wind- en zonne-energie. Deels zijn dit autonome ontwikkelingen, deels nieuwe ontwikkelingen. Zoals in paragraaf 2.2 van dit advies is aangegeven is niet altijd duidelijk welke ontwikkelingen als autonoom worden gezien en welke als nieuw. Voor zover er nieuwe locatiekeuzes zijn gemaakt, is niet goed te volgen waar deze op zijn gebaseerd, en in hoeverre milieuoverwegingen en de gemeentelijke ambities daarbij een rol hebben gespeeld. Voor de besluitvorming over de omgevingsvisie is deze informatie essentieel.

⁹ In het MER en de foto worden verschillende aantallen woningen genoemd als autonome ontwikkeling, zonder dat duidelijk is waar dit op is gebaseerd. Voor de omgevingsvisie wordt in het MER uitgegaan van een totale opgave van tenminste 585 woningen voor de komende 10 jaar en een 'zachte' plancapaciteit van 825 woningen. Verschillen tussen varianten zijn niet gekwantificeerd. In de ontwerp-omgevingsvisie zelf worden andere aantallen genoemd en zijn specifieke locaties (zonder aantallen) aangegeven. Hierdoor zijn de uitgangspunten voor de effectbeoordeling niet duidelijk.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- te laten zien hoe de varianten tot stand zijn gekomen, op basis van de verschillende opgaven en bijbehorende ruimteclaims (op hoofdlijnen);
- de aangevulde informatie (zie ook vorige paragraaf) te gebruiken voor het onderbouwen van keuzes in de omgevingsvisie (de voorkeursvariant) en het nader invullen van de mengpanelen per gebied.

Omgevingsvisie en vervolgbesluiten

Terecht constateert het MER dat nog veel strategische afwegingen gemaakt moeten worden en dat concretisering van beleidskaders nodig is. Voor de uitwerking hiervan wordt voor een groot deel verwezen naar de omgevingsvisie zelf en voor een ander deel naar omgevingsprogramma's en het omgevingsplan. De omgevingsvisie is het integrale beleidsinstrument waar alle ambities in samenkomen. Het risico van het doorschuiven van keuzes naar programma's is dat spanning tussen de verschillende opgaven, ambities en belangen pas op een later moment duidelijk wordt. Daardoor blijft onduidelijk in hoeverre alle ambities haalbaar zijn, welke keuzes voorliggen en wat daarvan de (cumulatieve) omgevingseffecten zijn.¹⁰ 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. Dit geldt ook voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) waarover in de tussentijd besloten worden.¹¹ Een ander gevolg van het doorschuiven van keuzes naar een programma is dat het College van B&W hiervoor het bevoegd gezag is in plaats van de gemeenteraad.

De Commissie beveelt aan om bij de besluitvorming over de omgevingsvisie te zorgen voor een 'agenda' voor het vervolg. Geef daarin aan over welke dilemma's nog een besluit moet worden genomen in omgevingsprogramma's (door het college), het omgevingsplan of toekomstige herzieningen van de omgevingsvisie (door de raad). Geef een overzicht van de wijze en het moment waarop deze besluiten worden genomen, en hoe gezorgd wordt dat het belang van de leefomgeving en de ambities uit de omgevingsvisie daarbij integraal worden meegewogen en of daarvoor extra (alternatieven)onderzoek nodig is.

2.4 Effectbeoordeling

2.4.1 Algemeen

De effecten van de varianten en de voorkeursvariant zijn in twee stappen beoordeeld. De drie varianten *Natuurlijk Hilvarenbeek*, *Authentiek Hilvarenbeek* en *Groeiend Hilvarenbeek* zijn beoordeeld in hoofdstuk 4 van het MER. Tabel 4.4 geeft hiervan een samenvatting, in

¹⁰ Ambities voor woningbouw, mobiliteit, bedrijvigheid, energietransitie, natuur, recreatie en toerisme leggen allemaal een claim op de beschikbare ruimte. De vraag of alle ambities in de beschikbare ruimte passen wordt in het MER niet beantwoord, maar doorgeschoven naar de uitwerking van de omgevingsvisie. Juist voor het beoordelen van ruimteclaims en de vraag in hoeverre deze passen in de beschikbare ruimte is een MER heel geschikt, zodat dit ook duidelijk is vóórdat de visie wordt vastgesteld. Anders blijkt pas achteraf, als ruimteclaims al vastliggen, dat andere opgaven niet meer mogelijk zijn.

¹¹ De ontwerp-omgevingsvisie geeft aan: *De gebiedsgerichte uitwerking is ook belangrijk om te gebruiken voor de vertaling in het omgevingsplan en om als toetsingskader te dienen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's)*. Zolang ambities niet concreet zijn en strategische keuzes nog niet zijn gemaakt ontbreekt een samenhangend toetsingskader.

tabel 4.5 zijn de beoordelingen kort toegelicht. De Commissie constateert dat het MER een relatief oordeel geeft, met daarin veel onzekerheden en een beperkte onderbouwing.

Een relatief oordeel

Het feit dat de foto van de leefomgeving nog weinig concreet is heeft tot gevolg dat ook de beoordeling van de effecten globaal is. De referentiesituatie is beoordeeld als slecht, redelijk of goed. De beoordeling van de varianten is *relatief*: het laat alleen de richting van de verwachte verandering zien ten opzichte van de referentiesituatie. Dit maakt niet zichtbaar of de situatie na een verbetering in absolute zin goed, redelijk of (nog steeds) slecht is.

Onzekerheden in de score

In hoofdstuk 5 van het MER zijn de effecten van de voorkeursvariant beoordeeld. Ook deze beoordeling is globaal en relatief. De invloed van de omgevingsvisie is in de tabellen aangegeven met groene en rode pijlen. Deze geven aan in hoeverre er sprake kan zijn van een positieve of negatieve invloed of allebei. Dit maakt duidelijk dat de invloed van de omgevingsvisie voor veel aspecten nog onzeker is, en sterk afhankelijk van de uitwerking van de omgevingsvisie. Dit sluit aan bij de constatering dat veel strategische keuzes nog gemaakt moeten worden en ambities nog verduidelijkt en aangescherpt moeten worden.

Beperkte of onnavolgbare onderbouwing van de score

Op sommige thema's wordt een positieve invloed van de omgevingsvisie aangegeven, maar dit is niet of nauwelijks onderbouwd. Op grond van wat in de vorige paragrafen is aangegeven, is deze onderbouwing ook nog lastig te geven. In de positieve beoordelingen lijkt regelmatig sprake van 'wensdenken'.

Soms is de beoordeling niet goed navolgbaar.¹² Zo maakt het MER wel duidelijk dat milieucontouren in het algemeen belemmerend kunnen werken voor woningbouwplannen, maar is dit niet specifiek gemaakt. Daardoor blijft onduidelijk waar in de gemeente, voor welke woningbouwlocatie, welke contouren relevant kunnen zijn. Dit is van belang voor locatiekeuzes en voor het concreet maken van de mengpanelen per gebied (zie vorige paragraaf).

Synergie en strijdigheden en doelbereik

Hoofdstuk 7 van het MER gaat in op mogelijke synergie en strijdigheden tussen de verschillende ambities van de omgevingsvisie. Deze analyse is relatief uitgebreid. Zo wordt aandacht besteed aan verschillende ruimteclaims, en waar deze met elkaar kunnen botsen. De analyse is echter ook erg generiek. Dat betekent dat de conclusies die hierin worden getrokken niet specifiek voor Hilvarenbeek gelden en dat er nog geen onderscheid naar gebieden is gemaakt.

In hoofdstuk 8 van het MER is het doelbereik in beeld gebracht in de vorm van een tabel met toelichting. De tabel suggereert dat procentueel kan worden ingeschat in hoeverre doelen worden bereikt. Omdat de doelen nog abstract en kwalitatief zijn geformuleerd is het onduidelijk waar de weergave in de tabel op gebaseerd is.

¹² Bijvoorbeeld bij het beoordelen van de ambitie voor beperken van het autoverkeer of die voor verminderen van geuroverlast door de landbouw.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de in de vorige paragrafen genoemde aanvullende informatie te gebruiken om de effectbeoordelingen op navolgbare wijze te onderbouwen.

2.4.2 Gevolgen voor natuur/Passende beoordeling

Vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden is in het MER een Passende beoordeling opgenomen (hoofdstuk 6 van het MER). Hieruit wordt niet duidelijk met welke situatie de effecten van de omgevingsvisie zijn vergeleken. De Commissie wijst erop dat de referentiesituatie van een Passende beoordeling bestaat uit de *huidige feitelijke situatie*. Dit betekent dat de Passende beoordeling ook de gevolgen van autonome ontwikkelingen moet meenemen.

Binnen de grenzen van de gemeente ligt het Natura 2000-gebied Kempenland-West, in de omgeving liggen ook verschillende andere Natura 2000-gebieden én gebieden die deel uitmaken van het Natuurnetwerk Brabant (NNB). Door de ligging in het landschap heeft de gemeente een invloed die verder reikt dan alleen haar gemeentegrenzen. Deze invloed schept ook verantwoordelijkheid. De Passende beoordeling benoemt wel het juiste type effecten op de Habitatrichtlijngebieden, maar geeft onvoldoende inzicht in de aard en omvang van de specifieke bodem- en wateromstandigheden ter plaatse. Dit terwijl er veel informatie over deze gebieden beschikbaar is (zie ook paragraaf 2.1 van dit advies).

Dit inzicht in het functioneren van het systeem (water, bodem, natuur, landschap) en de belangrijkste drukfactoren is noodzakelijk om te kunnen bepalen welke maatregelen nodig zijn in en rondom deze gebieden en wat de impact kan zijn van ontwikkelingen die in de omgevingsvisie worden beoogd of mogelijk gemaakt. Dit betreft niet alleen directe effecten, zoals locaties voor windturbines, stikstofdepositie of verstoring, maar ook indirecte effecten zoals door extra waterbehoefte voor bepaalde vormen van landbouw.

De *directe* effecten zijn in het MER op hoofdlijnen beschreven. Deze moeten in programma's en andere vervolgbesluiten nog worden onderbouwd en uitgewerkt. Maatregelen om *indirecte* effecten te voorkomen worden slechts kort genoemd. Het MER biedt onvoldoende informatie om de consequenties van keuzen in de uitwerking van de omgevingsvisie uit te werken. Dat geeft het risico op *lock-ins*¹³, zoals bij locatiekeuzes voor bebouwing of landgebruik met onomkeerbare effecten op de omvang en kwaliteit van waterstromen. Ook kunnen keuzes aan de orde zijn die leiden tot ruimteclaims in gebieden die nodig zijn voor de noodzakelijke uitbreiding van het NNB. Door het ontbreken van deze informatie is het niet goed mogelijk een koers uit te zetten voor de rol die deze gebieden spelen bij de bescherming van Natura 2000-gebieden en het realiseren van de biodiversiteitsdoelen en de ambities voor de NNB-gebieden.¹⁴

¹³ Hiermee wordt bedoeld dat er nu keuzes worden gemaakt waarbij onvoldoende opties voor de toekomst open worden gehouden.

¹⁴ Daarbij is het tevens van belang om rekening te houden met mogelijke toekomstige verplichtingen die voortvloeien uit de nadere uitwerking van de Natuurherstelverordening (2024).

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, als onderdeel van de aanscherping van de foto van de leefomgeving, meer inzicht op hoofdlijnen te geven in het functioneren van het systeem van water, bodem, natuur en landschap – met behulp van bestaande bronnen. Geef op basis hiervan een risico-inschatting van mogelijke negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden, het NNB en biodiversiteit in het algemeen. Geef op hoofdlijnen inzicht in maatregelen waarmee negatieve gevolgen voorkomen kunnen worden en die kunnen bijdragen aan het realiseren van ambities voor beschermde natuur en biodiversiteit.¹⁵

¹⁵ Een geschikte methode hiervoor is een getrapte aanpak:

- Geef aan welke ontwikkelingen een groot, klein of geen risico hebben op (significant) negatieve gevolgen en op welke wijze significant negatieve gevolgen voorkomen kunnen worden, of de beleidsuitspraken haalbaar zijn en wat vervolgens aandachtspunten zijn voor vervolgbesluiten.
- Wanneer er een groot risico is op significant negatieve gevolgen van bepaalde beleidsuitspraken en onvoldoende aannemelijk gemaakt kan worden dat voldoende mitigerende maatregelen voorhanden zijn, is een indicatie van de haalbaarheid van een ADC-toets nodig.
- Houd in de Passende beoordeling ook rekening met cumulatieve effecten. Bekijk welke beleidsuitspraken elkaar in negatieve zin kunnen versterken en wat dit betekent voor vervolgbesluiten.

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:

drs. Tim Artz

dr. Jan Jacob van Dijk (voorzitter)

ir. Tilly Fast

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

dr. Peter van der Molen

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie gemeente Hilvarenbeek.

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 bijvoorbeeld om J11 (stedelijke ontwikkeling), J12 (industrieterrein) en C2 (windparken). 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 Hilvarenbeek.

Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Hilvarenbeek.

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 projectnummer [3899](#) 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

