



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Nationale Omgevingsvisie

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

9 juli 2018 / projectnummer: 3105



1. Hoofdpunten voor het milieueffectrapport

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wil in 2019 in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), een samenhangende visie voor de lange termijn, haar strategische beleidskeuzen voor de fysieke leefomgeving vastleggen. De visie wordt opgesteld vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In de visie wordt de verbinding gelegd tussen verschillende (sectorale) visies en plannen zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), het Deltaprogramma, het Energieakkoord en de Structuurvisie Ondergrond. Ter ondersteuning van de visievorming wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De Minister heeft de Commissie m.e.r.¹ gevraagd advies uit te brengen over de gewenste inhoud van dit plan-MER op basis van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD).

In de NRD van februari 2018 zijn vier strategische opgaven voor de NOVI opgenomen. In de recente brief van de Minister aan de Tweede Kamer van 13 april 2018 zijn deze opgaven op basis van urgentie en het regeerakkoord vertaald in de volgende vier prioriteiten voor de NOVI:

1. Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland;
2. Ruimte voor de klimaat- en energietransitie;
3. Sterke, leefbare en klimaatbestendige steden en regio's met voldoende ruimte om te wonen, werken en bewegen;
4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

De Commissie gaat in dit advies uit van deze vier prioriteiten. Zij constateert dat met deze vier prioriteiten er al een eerste focus is aangebracht. Echter het scala aan mogelijkheden om deze prioriteiten in te vullen is nog altijd zeer groot. Ook de mate van concreetheid van beleidskeuzen zal sterk uiteen (kunnen) lopen. De inhoudelijke vereisten voor het MER zijn daardoor op dit moment niet uitputtend aan te geven. Met dit advies geeft de Commissie aandachtspunten mee zodat in het MER het keuzeproces navolgbaar onderbouwd kan worden. Naarmate de beleidskeuzen concreter geformuleerd gaan worden zal dit advies beter toepasbaar zijn. De Commissie adviseert om in ieder geval aandacht te geven aan de volgende onderwerpen:

1. Geef aan op welke manier sectorale visies die al zijn vastgesteld, in ontwikkeling zijn of nog in ontwikkeling worden genomen, in de NOVI overgenomen of geïntegreerd worden. Voorbeelden daarvan zijn het MIRT-programma dat al tot 2030 vastligt en het nog te ontwikkelen luchtvaartbeleid.
2. Voor een zinvolle effectbepaling en voor de onderbouwing van keuzen zal in het MER duidelijk moeten worden welke concrete doelen in de NOVI nagestreefd worden.
3. De manier waarop het Rijk en andere overheden hun rol/verantwoordelijkheid gaan nemen (door inspireren, stimuleren, faciliteren, realiseren of ge-/verbieden) kan grote invloed hebben op het halen van doelen en op de kwaliteit van de leefomgeving. Geef daarom in het MER aan of verschillende rollen van het Rijk en andere overheden bij de invulling van de vier prioriteiten leiden tot kansen of tot risico's voor de kwaliteit van de leefomgeving.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in Bijlage 1 van dit advies. Projectstukken vindt u op www.commissiemer.nl bij projectnummer 3105.

4. Gegeven de breedte van de NOVI en de vele keuzemogelijkheden voor (rijks) beleid, adviseert de Commissie in het MER veel aandacht te geven aan een navolgbare onderbouwing van de keuze tussen relevante beleidsopties op basis van hun effecten op de kwaliteit van de leefomgeving. Geef deze onderbouwing aan de hand van een verkenning van 'reële hoeken van het speelveld'. De reële hoeken van het speelveld worden zichtbaar door een accent te leggen op één van de gestelde doelen (of de invulling daarvan). Een voorbeeld daarvan is het bieden van maximale waterveiligheid in de vorm van o.a. ingrijpende dijkversterking óf maximaal ruimte bieden aan het water in de vorm van waterbergingscapaciteit en aangepast wonen. Een ander voorbeeld is nationale sturing op de benodigde energie-infrastructuur (aanpassing elektriciteit/groen-gas/warmtenetten) óf de verantwoordelijkheid leggen bij regio's, gemeenten en/of private partijen.
5. Bespreek de onderlinge relatie tussen de vier prioriteiten. Over de gestelde vier prioriteiten heen kan namelijk sprake zijn van conflicterende of elkaar versterkende beleidsopties. Zo kan de prioriteit om de (internationale) bereikbaarheid uit te bouwen (prioriteit 1) op gespannen voet staan met de doelstelling om de CO₂-emissie terug te dringen. (prioriteit 2).
6. Gebruik twee referenties. Zet de effecten van beleidsopties af tegen de huidige kwaliteit van de leefomgeving en tegen de autonome ontwikkeling van de leefomgeving zonder nieuw beleid voor het jaar 2030. Geef daarnaast een doorkijk van de autonome ontwikkeling tot 2050. Voor waterveiligheid en klimaatadaptatie ligt een nog langere doorkijk voor de hand, namelijk tot 2100.
7. Effectbeoordeling: Wees selectief in de effectbeschrijving en focus op die indicatoren die doorslaggevend zullen zijn voor de te maken keuzen in de NOVI. Dit advies geeft een voorzet voor de indicatoren die gebruikt kunnen worden voor het bepalen van effecten op de kwaliteit van de leefomgeving. Een voorbeeld van selectiviteit in indicatoren: het milieugezondheidsrisico (MGR) geeft weliswaar geen totaalbeeld van alle gezondheidsaspecten, maar het MGR is wel een goede indicatie van een gezonde woon- en werkomgeving.
8. Geef in het MER een aanzet voor een dynamisch monitoring- en evaluatieprogramma. Want gegeven de looptijd van de NOVI en de daaraan gekoppelde onzekerheden zal regelmatig nagegaan moeten worden of de gestelde ambities gehaald worden, de effecten op de leefomgeving in lijn zijn met de inschatting die in het MER gemaakt is, en of bijsturing nodig is.

In Hoofdstuk 2 geeft de Commissie een toelichting op bovenstaande punten.

Achtergrond

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) stelt kaders voor m.e.r.(beoordelings)-plichtige activiteiten en heeft mogelijk effecten op Natura 2000-gebieden. Daarom wordt bij de voorbereiding van de NOVI een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Bevoegd gezag voor het vaststellen van de Omgevingsvisie is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Commissie voor de m.e.r. gevraagd om advies te geven over de gewenste inhoud van het MER.

Waarom een advies?

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is 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. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – besluit over de omgevingsvisie.

2. Toelichting

2.1 Scope van dit advies

In de NRD zijn vier strategische opgaven voor de NOVI opgenomen². In de recente brief van de Minister aan de Tweede Kamer van 13 april 2018³ zijn deze opgaven op basis van urgentie en het regeerakkoord vertaald in de volgende vier prioriteiten voor de NOVI:

1. Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland;
2. Ruimte voor de klimaat- en energietransitie;
3. Sterke, leefbare en klimaatbestendige steden en regio's met voldoende ruimte om te wonen, werken en bewegen;
4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

De Commissie gaat in dit advies uit van de door de minister van BZK geformuleerde vier prioriteiten.

De Commissie richt zich gegeven haar rol en expertise, op die alternatieven en effecten die een directe relatie hebben met de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (zie paragraaf 2.7 Beoordelingskader NOVI). Daarbij gaat het om:

- Beoogde effecten waarmee de mate van doelbereik voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zichtbaar wordt;
- Niet beoogde, negatieve of positieve effecten van beleidsopties op de kwaliteit van de leefomgeving en de randvoorwaarden voor ontwikkelruimte die daaruit voortvloeien.

Om in het MER de keuzen tussen beleidsopties goed te kunnen onderbouwen en een goede effectbeschrijving te kunnen geven zullen de gestelde vier prioriteiten voor de NOVI vertaald moeten worden naar concrete doelstellingen. De Commissie gaat er van uit dat deze concrete invulling van doelstellingen in de volle breedte in de NOVI zelf gegeven wordt.

Daar waar een prioriteit gerelateerd is aan de kwaliteit van de leefomgeving geeft de Commissie in het beoordelingskader in hoofdstuk 2.7 een aanzet voor de indicatoren voor de kwaliteit van de leefomgeving die ook gebruikt kunnen worden als indicator voor doelbereik.

2.2 Verhouding NOVI tot (multi)sectoraal beleid

De NRD geeft aan dat het de bedoeling is om in de NOVI een samenhangende visie te geven en een verbinding te leggen tussen de verschillende (sectorale) visies en plannen.

De Commissie adviseert om aan te geven hoe sectorale visies die al zijn vastgesteld, in ontwikkeling zijn of nog in ontwikkeling worden genomen, in de NOVI overgenomen dan wel geïntegreerd worden.

Vanuit de wens tot integraliteit ligt het voor de hand om sectoraal beleid dat *nog in ontwikkeling is* en dat ingrijpende consequenties heeft voor de fysieke leefomgeving, niet buiten de NOVI te laten. Dat geldt bijvoorbeeld voor het Klimaatakkoord dat voor de zomer vastgesteld gaat worden.

² Notitie reikwijdte en detailniveau voor het PlanMER voor de Nationale Omgevingsvisie: <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/default.aspx#folder=937064>

³ Kamerbrief over de Nationale Omgevingsvisie: <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/default.aspx#folder=937066>

Voor sectoraal beleid dat pas ingevuld wordt na gereed komen van de NOVI zal het plan-MER moeten laten zien welke randvoorwaarden vanuit de samenhangende visie van de NOVI aan deze sectorale ontwikkelingen gesteld moeten worden. Dat geldt naar de inschatting van de Commissie zeker voor keuzes voor de ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland, die in de Luchtvaartnota gemaakt gaan worden. Relevant voor de integrale afweging die in de NOVI gemaakt gaat worden is de bijdrage die de luchtvaart kan leveren aan het halen van de CO₂-reductiedoelstellingen en de ruimtelijke claims van de luchtvaart in verhouding tot de ambities op het gebied van woningbouw, gezondheid en natuur in de verschillende regio's met luchthavens.

Vanuit diezelfde wens om te komen tot een integrale visie ligt het ook voor de hand om na te gaan waar sectorale visies *die al zijn vastgesteld*, kunnen botsen met nieuwe integrale beleidsopties. De Commissie denkt daarbij met name aan:

- Het MIRT-programma waarin tot 2030 al keuzen zijn gemaakt voor investeringen in (nieuwe) infrastructuur.
- De Structuurvisie Ondergrond. De bodem/ondergrond gaat een cruciale rol spelen in de aanpak van urgente opgaven als klimaatadaptatie, energietransitie, voedselvoorziening, stedelijke uitloopgebieden en drinkwater. In de Structuurvisie Ondergrond is voor expliciete keuzes op nationaal niveau voor de (on)diepe ondergrond verwezen naar de NOVI.
- Het programma Nederland Circulair 2050 en de daarop gebaseerde Grondstoffenakkoord, uitgewerkt in vijf transitieagenda's.

2.3 Van prioriteiten naar doelen

Voor een zinvolle effectbepaling en voor de onderbouwing van keuzes tussen beleidsopties moeten de vier prioriteiten van de NOVI worden vertaald in concrete, zo veel mogelijk meetbare doelen. Alleen dan kan het MER goede informatie bieden ter onderbouwing van de te maken strategische keuzes.

De Minister geeft in haar brief aan de Tweede Kamer van april 2018 bij de vier prioriteiten al focuspunten aan. De Commissie gaat ervan uit dat de bijbehorende doelen in de volle breedte in de NOVI uitgewerkt gaan worden. Het is niet aan de Commissie om uitspraken te doen om welke concrete doelstellingen het zou moeten gaan. Uit ervaringen met plan-MER voor omgevingsvisies blijkt wel dat de vertaling naar concrete doelstellingen een sleutelrol speelt om te komen tot een goede effectbeschrijving in het MER.

Het gaat om het uitwerken van indicatoren op basis waarvan het doelbereik of milieueffecten kunnen worden bepaald. Bijvoorbeeld:

- Wanneer is sprake van leefbare en aantrekkelijke steden en economische kerngebieden? Is dat bijvoorbeeld: het aantal nieuwe woningen gerealiseerd in 2030 en de nagestreefde verandering in het loop-, fiets en autokilometers in 2030?
- In welk jaar en waaraan wordt afgemeten dat de gebouwde omgeving voldoende verduurzaamd is? Gaat het daarbij om bijvoorbeeld: x % afname totale warmtevraag woningen of x % afname in de CO₂ uitstoot van de gebouwde omgeving?
- Wanneer is sprake van klimaatneutraal? Bijvoorbeeld: welke warmte- en elektriciteitsvraag moet in 2030 en 2050 gedekt worden met duurzame energiebronnen?
- Wanneer is sprake van een schone, veilige en gezonde woon- en werkomgeving? Bijvoorbeeld: zijn de WHO normen de streefwaarden?

- Wanneer is er sprake van een toekomstbestendig landelijk gebied? Bijvoorbeeld: wordt dit afgemeten aan waterveiligheidsnormen, agrarische duurzaamheidsnormen, landschapskwaliteitsparameters, biodiversiteitsdoelen en/of omvang ecosysteemdiensten?

Hoofdstuk 2.7 geeft een aanzet voor de vertaling in de meest relevante indicatoren voor zover het gaat om doelen op het gebied van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

2.4 Verhouding Rijk–provincie–gemeenten

De NOVI wil een nationale visie zijn die richting geeft aan alle overheden en stakeholders, maar formeel alleen het Rijk bindt. De manier waarop het Rijk en andere overheden hun rol c.q. verantwoordelijkheid nemen (inspireren, stimuleren, faciliteren, realiseren of gebieden dan wel verbieden) kan grote invloed hebben op doelbereik en daarmee op de kwaliteit van de leefomgeving.

Zo zal bij een aantal opgaven/prioriteiten sturing door het Rijk een reële optie zijn om de ambities te kunnen realiseren. Enkele voorbeelden: sturing op vervoermodaliteiten, sturing bij realisatie van de noodzakelijke infrastructuur voor de energietransitie en de daaraan gekoppelde ruimtelijke consequenties, sturing op waterveiligheid, zoetwatervoorziening en regio–overschrijdende knelpunten als de waterhuishouding in veenweidegebieden en de realisatie van nationale parken.

In de Omgevingswet heeft het Rijk vastgelegd dat medeoverheden, met name gemeenten, veel afwegingsruimte krijgen. De invulling van de ambities op het gebied van gezondheid en het zorgen voor schone, veilige en gezonde steden en regio's zijn daarmee grotendeels bij gemeenten en provincies gelegd. In het MER kan onderzocht worden of daarmee voldoende doelbereik wordt gehaald c.q. in welke mate sturing vanuit het rijk het een belangrijke bijdrage levert aan het realiseren van deze ambities.

Geef daarom in het MER aan of verschillende rollen van het Rijk en andere overheden bij de invulling van de vier prioriteiten leiden tot kansen of tot risico's voor de kwaliteit van de leefomgeving. Ga daarbij in op de middelen en instrumenten die Rijk, provincie en gemeenten tot hun beschikking hebben om de doelen te halen. Verken daarbij ook de noodzaak c.q. opties voor beleid in internationaal verband.

2.5 Onderbouwing keuzen tussen beleidsopties

Het MER moet een navolgbare onderbouwing geven van de keuze tussen beleidsopties op basis van hun effecten op de leefomgeving.

Beleids-opties zullen op twee niveaus tegen elkaar afgewogen en verantwoord moeten worden:

1. beleidsopties binnen één van de door de Minister gestelde prioriteiten.
2. beleidsopties over de vier prioriteiten heen.

Op beide niveaus zullen ook sturings-opties een rol kunnen spelen.

Bij 1. Verantwoording keuzen binnen één van de prioriteiten

De Commissie pleit ervoor om focus aan te brengen door per prioriteit de verantwoording van keuzen voor specifieke beleidsopties te richten op die effecten die cruciaal zullen zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving.

Verken hierbij de effecten van reële 'hoeken van het speelveld'. Onder het verkennen van de hoeken van het speelveld' binnen één van de geformuleerde prioriteiten verstaat de Commissie het in beeld brengen van de effecten op de leefomgeving die optreden als een doel met sterk uiteenlopende beleidsopties wordt bereikt. Een voorbeeld daarvan is het binnen de prioriteit 'Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied' maximaal inzetten op natuur-inclusieve landbouw of inzetten op scheiding van de functies landbouw en natuur. Onder 'reële hoeken van het speelveld' verstaat de Commissie het volgende. De vier prioriteiten zijn intrinsiek met elkaar verbonden. Bij de reële hoeken van het speelveld zal het daarom gaan om logisch samenhangende opties. Een uitgesproken voorbeeld daarvan is de strategische opgave voor klimaat- en energietransitie (prioriteit 2) die al voor een deel – op strategisch niveau – met de drie andere prioriteiten is vermengd. Er worden voor de drie andere opgaven namelijk al doelen gesteld die voortkomen uit de urgentie van de klimaatopgave. Bijvoorbeeld: transformatie naar een circulaire economie, de focus op binnenstedelijk bouwen afgestemd op mobiliteit en de transitie van de landbouw om uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Deze prioriteitsstelling betekent dat de hoeken van het speelveld feitelijk minder extreem zijn.

Als hoofdlijn gaat het bij de verkenning van hoeken van het speelveld om de effecten van keuzen als: centraal of decentraal, grootschalig of kleinschalig, scheiding of verweving, statisch (behoudend) of dynamisch (ontwikkelen en veranderen), meebewegen vanuit het bestaande kader of systeemveranderingen.

Het 'speelveld' overziend denkt de Commissie bijvoorbeeld aan de volgende meer uitgewerkte 'reële hoeken van het speelveld'. Zij wil hiermee uitdrukkelijk niet een uitputtende invulling geven maar behulpzaam zijn bij de te maken selectie.

1. prioriteit Duurzaam economisch groeipotentieel:

- De ontwikkeling met zwaar accent op de (internationale) versterking van de positie van de main-, brain-, green-, en energyports óf een zwaar accent op leefbaarheid en aantrekkelijkheid van steden en economische kerngebieden in heel Nederland. Waarbij de nagestreefde circulaire economie bij beiden een plaats kan en moet krijgen.

2. prioriteit Ruimte voor de klimaat- en energietransitie:

- Nationale sturing op de benodigde infrastructuur (aanpassing elektriciteit/groen-gas/warmte netten) of de verantwoordelijkheid leggen bij regio's/gemeenten/private partijen.
- Nu grootschalig investeren in duurzame energie óf adaptief reageren op innovatieve technologische ontwikkelingen.
- Met regelgeving en/of fiscale regelingen maximaal inzetten op het gebruik van zonne-energie in het bebouwde omgeving óf het overlaten aan marktontwikkelingen.

- De Noordzee⁴: accent op respectievelijk de visserijsector, duurzame energie en/of natuurwaarden. Verken op basis daarvan of versnelling van de energieopgave tot wijziging van NWP II-keuzes moet leiden en keuzen over beschermingsregimes van natuurgebieden (zoals de Bruine Bank).
3. prioriteit **Sterke, leefbare en klimaatbestendige steden en regio's**:
- Het bieden van maximale waterveiligheid (in de vorm van o.a. ingrijpende dijkversterking) 'of maximaal ruimte bieden aan het water (in de vorm van waterbergingscapaciteit, aangepast wonen, inclusief beschikbaarheid van zoetwater).
 - Alleen bouwen binnen bestaand stedelijk gebied óf optimaal aansluiten bij mobiliteitsnetwerk'.
4. prioriteit **Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied**:
- Het verder opdelen van het landelijk gebied in groengebieden en productiegebieden óf het versterken van de verweving landbouw en natuur.
 - Bescherming van de huidige natuurwaarden óf aanpassen van natuurdoelen op grond van klimaatverandering, waterveiligheid en veranderde milieukwaliteit.
 - Inzetten op precisie-landbouw óf natuur- inclusieve landbouw.
 - In veenweidegebieden óf 'functie volgt peil' óf 'peil volgt functie'.

Geef aan welke keuzen op de lange termijn na 2030 risicovol zijn en welke keuzen zonder risico gemaakt kunnen worden omdat ze onder alle omstandigheden een positief effect op de kwaliteit van de leefomgeving zullen hebben.

Bij 2. Beleidsopties over de vier prioriteiten heen

Analyseer hoe de invulling van de vier prioriteiten elkaar dwars zitten dan wel versterken en ontwikkel vandaar uit ook één of meerdere integrale samenhangende beleidsopties.

Kijk daarbij bijvoorbeeld naar de interactie tussen:

- De ambitie om de internationale bereikbaarheid te optimaliseren (prioriteit 1) en de ambitie op het gebied van CO₂-reductie (prioriteit 2).
- De versterking van de stedelijke economie (prioriteit 1) en de gezondheidsbeschermende en -bevorderende planvorming (prioriteit 3).
- De woningbouwopgave in de Randstad (prioriteit 3) en het behoud van aantrekkelijke open landschappen (prioriteit 4).
- Invulling ruimtevraag energietransitie zonder rekening te houden met landschappelijke kwaliteit óf landschap leidend maken bij de invulling energietransitie met locatie-gebonden bronnen als wind, PV en geothermie.

Confronteer in ieder geval het gekwantificeerde doelbereik voor klimaat- en energietransitie met de drie andere strategische opgaven. Maak daarbij zichtbaar in hoeverre het realiseren van de klimaat- en energieambities het doelbereik van de andere drie opgaven in de weg zit en waar de doelen elkaar juist versterken. Benoem ook kansen voor functiecombinaties.

⁴ Zie ook het rapport De Toekomst van de Noordzee, waarin het PBL de ruimtelijke en ecologische effecten van plausibele ontwikkelingen in activiteiten op de Noordzee verkent tussen nu en 2050 op het gebied van natuur, energietransitie en voedselvoorziening (visserij en aquacultuur). <http://www.pbl.nl/publicaties/de-toekomst-van-de-noordzee>

2.6 Referentie: 'foto' kwaliteit leefomgeving

De NRD geeft aan dat als referentie voor de effectbeoordeling een foto gemaakt wordt van de kwaliteit van de leefomgeving nu en in de toekomst zonder nieuw beleid voor 2030 en 2050.

De Commissie heeft waardering voor de ambitie om niet alleen een foto van de leefomgeving gericht op 2030 te maken maar ook voor 2050. Zij schat echter in dat het maken van een foto voor het jaar 2050 een omvangrijke inspanning betekent met inherent grote onzekerheden gegeven de tijdsperiode en autonome technologische ontwikkelingen. Zij adviseert daarom om de foto van de autonome ontwikkeling te beperken tot het jaar 2030 en zo mogelijk en waar relevant een kwalitatieve doorkijk te geven tot het jaar 2050. Voor waterveiligheid en klimaatadaptatie ligt een nog langere doorkijk voor de hand, namelijk tot 2100.

Gebruik de foto's van de huidige situatie en die van de autonome ontwikkeling tot 2030 ook om te laten zien of huidige en te verwachten knelpunten in de ontwikkeling van de kwaliteit van de leefomgeving voldoende terugkomen in de geformuleerde vier prioriteiten voor de NOVI.

Stel de foto's samen op basis van bestaande informatie en studies, zoals landelijke statistieken en monitorprogramma's aangevuld met specifieke informatie, zoals uitgevoerde en in uitvoering zijnde stresstesten gericht op het in beeld brengen van de verwachte effecten van klimaatverandering.

Maak expliciet:

- welke autonome ontwikkelingen zijn verondersteld voor bijvoorbeeld de mobiliteitsontwikkeling, digitalisering, het aantal huishoudens en de levensverwachting. Maak expliciet wanneer veronderstellingen over autonome ontwikkelingen afwijken van de WLO-studie Welvaart en Leefomgeving van de planbureaus en KNMI-scenario's;
- hoe deze ontwikkelingen doorwerken op de leefomgeving;
- of autonome ontwikkelingen invloed hebben op enerzijds de keuze tussen beleidsopties, en anderzijds de combinatie van keuzes ten aanzien van verschillende beleidsopties.

Breng de belangrijkste onzekerheden in beeld, voor zover die de keuzes tussen opties, combinatie van opties en de effecten op de leefomgeving beïnvloeden. De ontwikkeling in schone voertuigtechnologie (incl. luchtvaart) en de noodzaak tot aanpassen van klimaatscenario's⁵ zijn voorbeelden van dergelijke onzekerheden.

Deze foto's referentie kunnen ook de basis zijn van het dynamisch systeem van de leefomgeving dat wordt ingezet de ontwikkelingen in de komende jaren te monitoren en waar nodig bij te sturen (zie hoofdstuk 2.9).

⁵ Op het moment gaat KNMI'14 in het meest extreme scenario uit van een zeespiegelstijging van maximaal +40 cm rond 2050 en +80 cm rond 2085. Er zijn verschillende onderzoeken die stellen dat er een reële kans is dat de zeespiegel met meer dan 1 meter gaat stijgen tegen 2100 (Hansen et al., 2016; Le Bars et al., 2017; Rahmstorf, 2017; Tolleson, 2016; Vermeer & Rahmstorf).

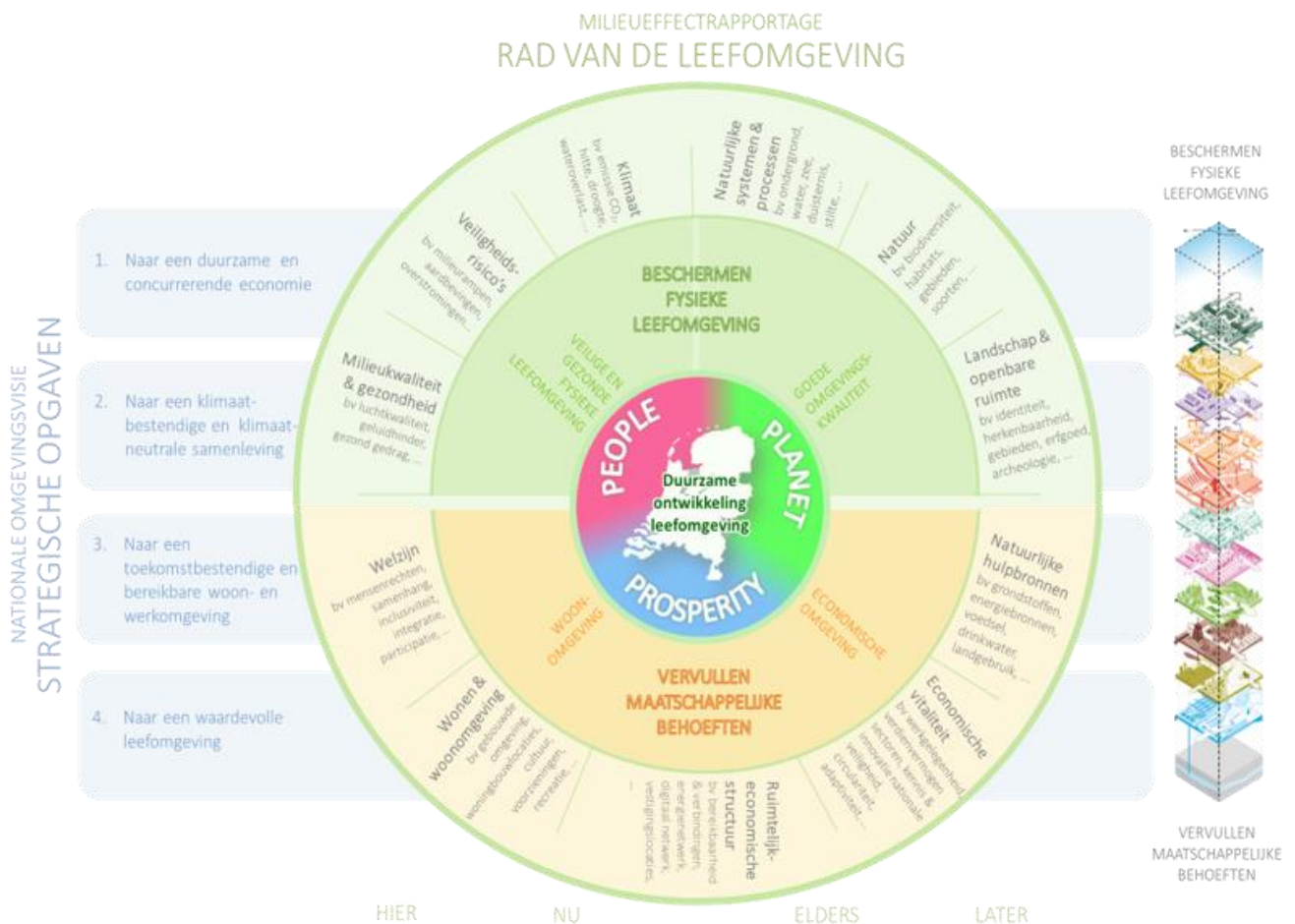
2.7 Beoordelingskader NOVI

2.7.1 Algemeen

In 2016 bracht de Commissie advies uit over het beoordelingskader voor de NOVI. Zij nam daarvoor de doelen van de Omgevingswet als leidend, namelijk:

1. een veilige fysieke leefomgeving;
2. een gezonde leefomgeving;
3. goede fysieke leefomgevingskwaliteit;
4. een doelmatig beheer en gebruik fysieke leefomgeving.

In de NRD (2018) is het Rad van de Leefomgeving opgenomen waarin het beoordelingskader is gegeven voor beleidsopties die in het MER onderzocht gaan worden.



De Commissie herkent hierin de onderdelen van haar eerdere advies over het beoordelingskader voor de NOVI gericht op de kwaliteit van de leefomgeving. Het Rad voor de Leefomgeving kiest voor een bredere aanpak langs de lijn People, Planet en Prosperity en voegt sociale, economische en culturele effecten toe.

De Commissie waardeert deze bredere scope van het beoordelingskader. Zij geeft daarbij in overweging om in deze brede effectbeoordeling ook de relatie te leggen met de Sustainable Development Goals (SDG).

Nu de prioriteiten voor de NOVI op hoofdlijnen bekend zijn, scherpt de Commissie haar advies over het beoordelingskader aan met een actualisatie van de indicatoren die gebruikt kunnen worden voor de effectbeschrijving. Zoals onder 2.1. aangegeven richt de Commissie zich daarbij op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

2.7.2 Indicatoren

Ook in de effectbeschrijving is focus noodzakelijk. De Commissie pleit voor de keuze van een beperkt aantal indicatoren in de effectbeschrijving die doorslaggevend zijn voor de te maken afwegingen gericht op de kwaliteit van de leefomgeving.

Zij geeft in onderstaande tabel (2.7.4) een voorzet van mogelijk te gebruiken indicatoren. Deze indicatoren kunnen ook gebruikt worden om de mate van doelbereik van prioriteiten gericht op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in beeld te brengen.

2.7.3 Mate van detail effectbeschrijving

Uitgaand van een NOVI waarin op strategisch niveau opgaven en ambities worden vastgelegd in nationaal beleid, ligt een effectbeschrijving voor de hand die gericht is op een goed onderbouwde kwalitatieve beoordeling van kansen en risico's. De kwalitatieve verandering in de belangrijke indicatoren kan daarvoor de basis zijn. Licht toe welke aannames en kentallen gebruikt zijn om te komen tot de beoordeling.

Door de effectbeschrijving te richten op de *verandering* van een indicator biedt het kader de ruimte om niet alleen effecten te beschrijven maar ook kansen in beeld te brengen gericht op te bereiken doelen.

Wanneer in de NOVI op onderdelen ook heel concrete beleidskeuzen worden vastgelegd (naast de strategische beleidskeuzen) zal de mate van detail in de effectbeschrijving hier wel op aan moeten sluiten.

2.7.4 Actualisatie beoordelingskader

Onderstaande tabel geeft een voorzet van mogelijk te gebruiken indicatoren bij de effectbeschrijving.

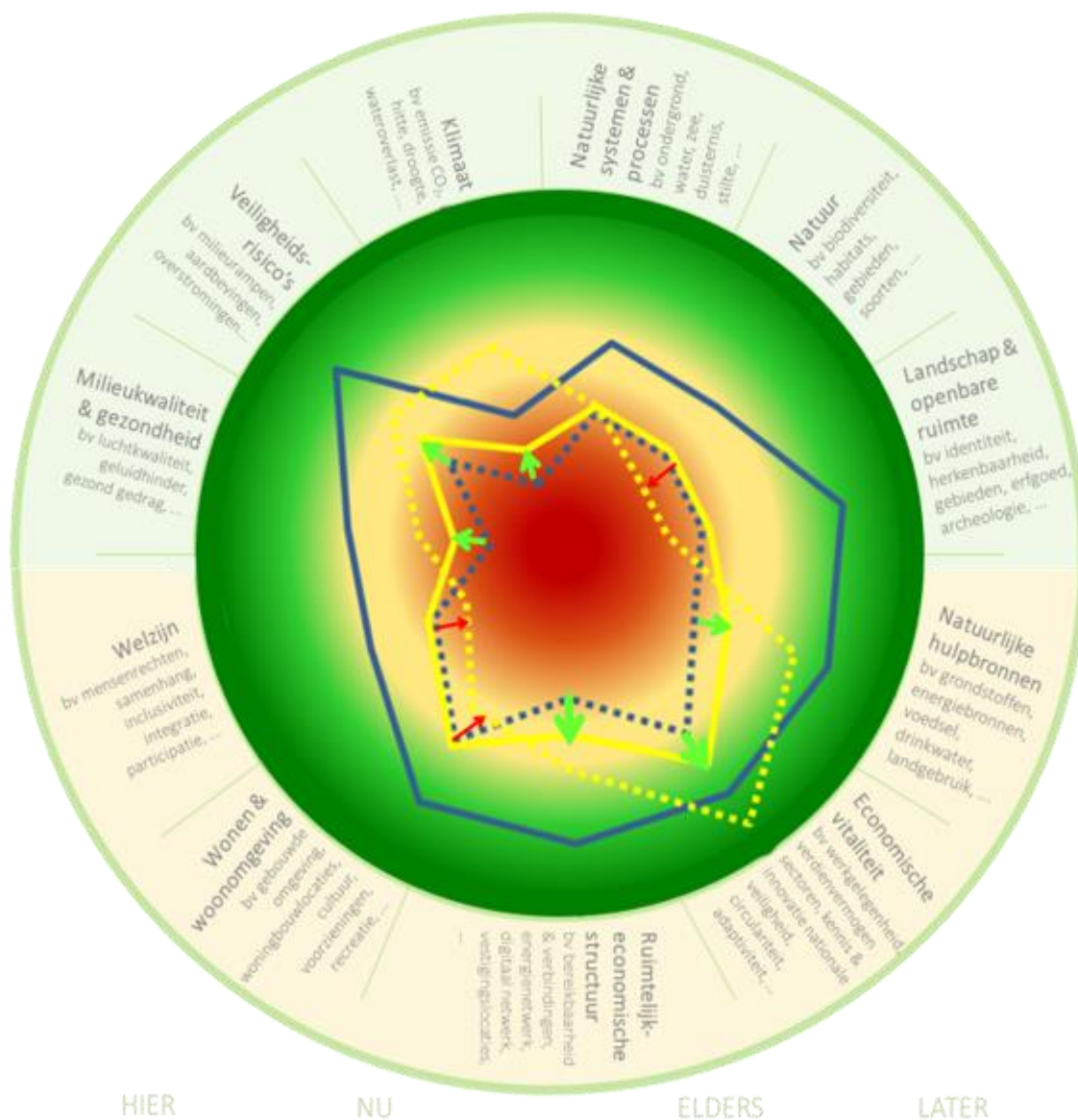
Doelen Omgevingswet	Aspecten	Indicator
1. veilige fysieke leefomgeving	Klimaatverandering	verandering in: emissie broeikasgassen – CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O
	Waterveiligheid/ wateroverlast	verandering in: • oppervlak waterberging/retentiegebied • oppervlak overstromingsgevoelige gebieden

	<p>Hittestress, droogte</p> <p>Risico's economische activiteiten</p> <p>Cumulatierisico's</p>	<ul style="list-style-type: none"> • overstromingskans per inwoner • oppervlak woongebieden gevoelig voor wateroverlast en – schade <p>verandering in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • oppervlak hittestressgevoelige woongebieden • oppervlak droogtegevoelige gebieden • waterkwaliteit <p>verandering in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aantal woningen in risicogebieden • aantal industriële risicobronnen • omvang en gradatie risico (kans maal gevolg) <p>verandering in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de belasting van gebieden met (cumulatie van) risico's • mogelijkheden voor zelfredzaamheid
2. gezonde leefomgeving	<p>Bewegen</p> <p>Gezondheid</p>	<p>verandering in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aantal loop-, fiets- en autokilometers <p>verandering in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • score MilieuGezondheidsRisico (MGR)
3. goede fysieke omgevingskwaliteit	<p>Natuur</p> <p>Landschap</p> <p>Erfgoed</p>	<p>verandering in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • natuurareaal • verbondenheid/robuustheid • (over)belasting per natuurtype • biodiversiteitsparameters • noodzakelijke beheerinspanning • omvang ecosysteemdienst <p>verandering in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kenmerkende verscheidenheid landschapstypen • areaal open landschappen <p>verandering in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • behoud en ontwikkeling archeologisch erfgoed

	<p>Water en bodem</p> <p>Cumulatie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • behoud en ontwikkeling industrieel erfgoed • behoud en ontwikkeling monumentaal erfgoed (gebouwen, stads/dorps gezichten) <p>verandering in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • oppervlaktewaterkwaliteit en – kwantiteit • grondwaterkwaliteit en – kwantiteit • bodemkwaliteit (inclusief bodemvruchtbaarheid) <p>verandering in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • areaal gebieden met synergie of conflicten tussen natuur, water, bodem, landschap en cultureel erfgoed
<p>4. een doelmatig beheer en gebruik fysieke leefomgeving</p>	<p>Drinkwater</p> <p>Minerale en fossiele grondstoffen</p> <p>Grondstofbehoud</p> <p>Stil, rustig en donker</p> <p>Cumulatie</p>	<p>verandering in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • volume drinkwatervoorraad • bescherming kwaliteit drinkwatervoorraden <p>verandering in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • beschikbaarheid voldoende grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen • kwaliteit natuurlijke hulpbronnen • omvang strategische voorraden minerale en fossiele grondstoffen • ruimtebeslag door energie infrastructuur <p>verandering in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • perspectief op gesloten kringloop van specifieke stofkringlopen • kans op weglekken grondstoffen naar bodem, water en lucht <p>verandering in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • areaal stille, rustige en/of donkere gebieden <p>verandering in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • areaal gebieden met synergie of conflicten tussen onder- en bovengronds gebruik

2.7.5 Wijze van effectbeschrijving

Het ministerie BZK heeft mondeling aangegeven dat zij de beoordelingen met het “Rad van de leefomgeving” invulling gaat geven middels een “spinnenweb” weergave. Deze weergave gaat inzicht geven in het behalen van alle onderscheidende doelen, zoals die op het Rad staan aangegeven (zie voorbeeld hieronder).



Bron: Ministerie BZK

De Commissie vindt dit een inzichtelijke en overzichtelijke methode mits:

- scores op doelbereik duidelijk worden onderscheiden van effectscores;
- cruciale indicatoren een plaats krijgen in het rad;
- voorzien van een transparante en eenduidige definitie van de inhoud van maximale en minimale scores.

Kaartbeelden hebben een grote toegevoegde waarde bij effectbeschrijvingen, zeker bij complexe vraagstellingen zoals in de NOVI. De Commissie adviseert dan ook om waar mogelijk effecten op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op kaart aan te geven. Gebruik waar mogelijk ook visualisaties.

2.8 Van visie naar uitvoering

Geef aan op welke manier de bevindingen van het plan-MER doorwerken in de NOVI zelf en in vervolgstappen zoals in programma's (sectoraal, integraal, gebiedsgericht), projectplannen (zoals tracébesluiten) en wet- en regelgeving.

Geef daarbij ook aan of én hoe bij de concrete invulling van de vervolgstappen de effecten op de leefomgeving in meer detail in beeld gaan komen.

Koppel hieraan wie verantwoordelijk is voor het monitoren en evalueren van doelbereik en effecten.

2.9 Monitoring, evaluatie en bijsturing

De Commissie adviseert om in het plan-MER een aanzet voor monitoring en evaluatie op te nemen. De langetermijnhorizon van de omgevingsvisie (2050) en de ambitie om de NOVI een levend document te laten zijn, maken dat zowel de visie zelf als het beoordelingskader in een adaptief proces regelmatig herijkt zullen moeten worden. De ontwikkeling in de kwaliteit van de leefomgeving kan ook dwingen tot het hanteren van andere beoordelingscriteria dan op dit moment voorzien. Monitoring en evaluatie zullen de basis voor deze periodieke herijking moeten bieden.

Bestaande sectorale monitoringsprogramma zoals voor het NSL, de PAS, Swung en de integrale Milieugezondheidsindicator (MGR) kunnen ingezet worden voor het in beeld brengen van een geactualiseerde foto van de leefomgeving. Te doorlopen vragen bij de monitoring zijn:

- worden doelen gehaald?
- hoe ziet de 'leefomgevingsfoto' er nu uit?
- welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds de vorige check?
- passen de (gecumuleerde) effecten binnen acceptabel geachte grenzen?
- moet aanvullend beleid geformuleerd worden om (gecumuleerde) gevolgen acceptabel te houden?
- moeten ambities en/of opgaven bijgesteld worden?
- voldoen nationaal gestelde kaders nog, zijn ze te ruim of juist te knellend?

Geef in het MER aan:

- de aanpak van de monitoring; ga daarbij in op frequentie van monitoring (continue) en evaluatie, gebruik van data (wordt data al verzameld of kan worden aangesloten bij bestaande monitoringssystemen), te hanteren indicatoren (sluit daarbij zoveel mogelijk aan bij de indicatoren uit de doel- en effectbeoordeling uit het MER);
- de verantwoordelijkheden: wie is verantwoordelijk voor het verzamelen van datamonitoring, wie is verantwoordelijk voor de rapportage, analyse en evaluatie? Is deze informatie openbaar? En wie neemt besluiten/maatregelen op basis van de uitkomsten van de evaluatie;
- welke consequenties worden verbonden aan de uitkomsten van monitoring en evaluatie? Wanneer worden extra ontwikkelingen toegestaan, wanneer moeten maatregelen worden getroffen of wanneer moet beleid worden aangepast, of moet een nieuw besluit worden voorbereid.

BIJLAGE 1: gegevens adviestraject

Advies van de Commissie over de op te stellen MER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Bij aanvang van het adviestraject heeft de werkgroep een toelichting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gehad op een gesprek gehad over de stand van zaken in de totstandkoming van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Op onze website vindt u meer informatie over de [werkwijze](#) van de Commissie.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Yttje Feddes

Theo Fens

Sjef Jansen

Kees Linse (voorzitter)

Enrico Moens

Bert van Wee

Rob van Woerden

Fred Woudenberg

Gerrit de Zoeten

Veronica ten Holder ondersteunt de werkgroep als secretaris.

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Het vaststellen van de Nationale Omgevingsvisie.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Bij de NOVI gaat het om een scala aan m.e.r. (beoordelings)plichtige activiteiten. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden kunnen optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Initiatiefnemer

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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 [3105](#) in te vullen in het zoekvak.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

