



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Nationale Omgevingsvisie

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

15 november 2019 / projectnummer: 3105



1 Hoofdpunten van het advies

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil, in overeenstemming met de ministers die het aangaat, in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) een samenhangende visie voor de lange termijn vastleggen, waarin de strategische beleidskeuzes voor de fysieke leefomgeving staan. Zij stelt de visie op vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Beleidskeuzes uit de NOVI worden uitgewerkt in een groot aantal (structuur)visies en programma's op nationaal niveau waaronder het Deltaprogramma, het Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën en de Milieuvisie.¹ Ter ondersteuning van de visievorming is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De minister heeft de Commissie m.e.r. gevraagd advies uit te brengen over de inhoud van dit MER.

Wat laten MER en NOVI zien?

In de ontwerp-NOVI (verder: NOVI) zijn vier strategische opgaven opgenomen, waarbinnen beleidskeuzes zijn gemaakt en nationale belangen zijn benoemd.² Daarnaast zijn drie afwegingsprincipes opgenomen.³

In het MER en de bijlage 'alternatieve beleidsopties' zijn de bouwstenen voor de vier strategische opgaven beschreven. De milieueffecten zijn op twee zichtjaren verkend (2030 en 2050). De kansen en risico's zijn globaal in beeld gebracht waarbij ook de relaties tussen de vier strategische opgaven deels zijn benoemd.

Het Rad van de leefomgeving⁴ maakt duidelijk dat voor een aantal omgevingsaspecten, zoals natuur en gezondheid, aanzienlijke risico's bestaan. Deze effectbepaling gaat, gezien de planhorizon van 2030 en 2050, met de nodige onzekerheden gepaard. De doelstellingen voor de opgaven zijn kwalitatief geformuleerd. De nog op te stellen *Uitvoeringsagenda* zal de ambities concreter uitwerken en uit monitoring moet blijken of bijsturing nodig is. De NOVI geeft ook aan hoe de resultaten van het MER hebben doorgewerkt.

Het advies van de Commissie

Met de strategische opgaven, de beleidskeuzes, nationale belangen en afwegingsprincipes, ziet de Commissie dat het belang van de leefomgeving ten opzichte van eerdere Rijkstructuurvisies en -nota's een centralere rol heeft gekregen. De NOVI en het MER zijn daarmee, conform de uitgangspunten van de Omgevingswet, integraler van opzet. De ambities op het gebied van klimaat, energie, duurzaamheid en gezondheid zijn hoog.

De Commissie vindt desondanks dat in het MER nog informatie ontbreekt om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming over de NOVI. Het gaat om de beschrijving van de Staat van de leefomgeving, de effectbepaling en het concreter uitwerken van maatregelen en alternatieven. Zij adviseert daarom voorafgaand aan het besluit aanvullende informatie op te nemen in het MER. Dit wordt hieronder beknopt toegelicht, en uitgebreider in hoofdstuk 2 van dit advies.

¹ Hoofdstuk 5.3 van de Ontwerp NOVI (p.127-128) geeft een overzicht van programma's en visies waarin de beleidskeuzes verder worden uitgewerkt. Bijlage 3 van het MER (p.167-169) geeft een overzicht van aan de NOVI gekoppeld beleid.

² NOVI pagina 33 en verder.

³ 1) combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies, 2) kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal en 3) afwentelen wordt voorkomen.

⁴ In deze figuur worden de huidige situatie en effecten in één overzichtelijk figuur weergegeven voor alle aspecten. Zie ook bladzijde 5 voor een voorbeeld hiervan.

De Staat van de leefomgeving

De Staat van de leefomgeving die de huidige situatie van Nederland weergeeft, is compleet van opzet en inzichtelijk. Het biedt op vrijwel alle onderwerpen een degelijke vergelijkingsbasis en is daardoor zeer bruikbaar voor het voorgenomen dynamische monitoring- en evaluatieprogramma. Bij een drietal onderwerpen is de beschrijving van de huidige situatie informatie nog onvolledig, te weten landschap, gezondheid en luchtvaart. Daardoor brengt het MER mogelijk negatieve effecten op landschap en gezondheid nog onvoldoende in beeld. Het is niet duidelijk hoe de milieueffecten van de luchtvaart zijn meegenomen in het MER, terwijl deze aanzienlijk zijn.

Maak effecten van keuzes inzichtelijk en onderzoek alternatieven: botsproeven

Het kabinet maakt in de NOVI keuzes over een viertal ambitieuze opgaven. Deze opgaven zijn soms in zichzelf maar ook met elkaar strijdig. Of ze leveren in combinatie met elkaar juist voordelen op. Daarnaast maakt *de manier waarop* de opgaven worden bereikt veel verschil. De vraag is kortom of deze opgaven zomaar tegelijk in Nederland passen.

Om het kabinet te ondersteunen in het maken van dergelijke keuzes, moet informatie in het MER voldoende concreet zijn. Dat is voor een aantal punten nog niet het geval. Daarom adviseert de Commissie om het MER op deze punten concreter te maken. De concretisering hiervan kan niet wachten op de uitwerking door anderen, omdat het Rijk deze punten als nationaal belang heeft benoemd en zelf aan zet is. Op sommige onderwerpen is aansturing op landelijk niveau nodig voor het behalen van de doelen. Bovendien is op deze punten de milieusituatie sterk negatief of kan dat worden, als de opgaven niet gerealiseerd worden.

De Commissie adviseert daarom 'botsproeven' uit te voeren binnen en tussen de strategische opgaven. Maak met deze proeven duidelijk waar voor een aantal nationale keuzes de schoen wringt of meerwaarde valt te behalen of zelfs moet worden behaald om doelen te halen. Hieronder noemt de Commissie voor elk van deze strategische opgaven een voorbeeld:

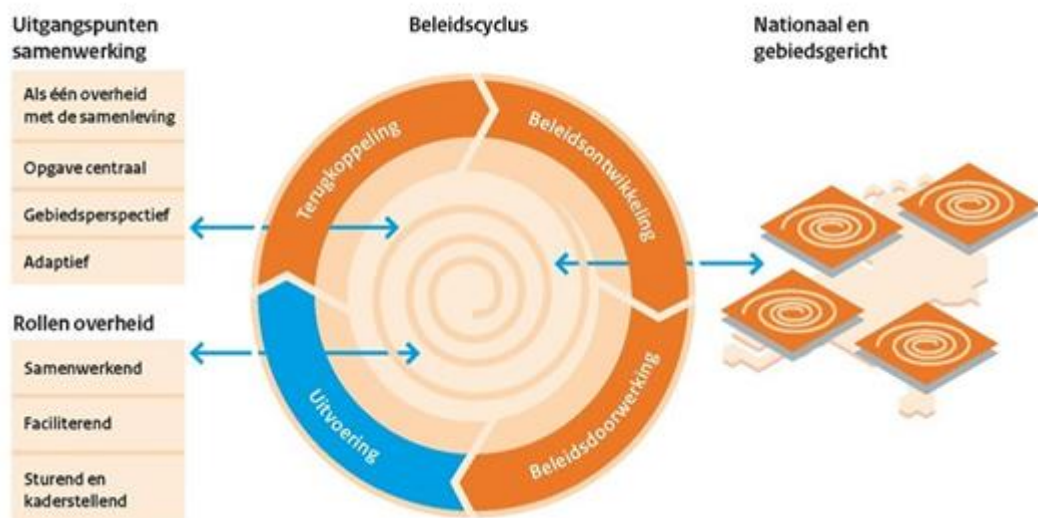
1. **Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie.** Deze opgaven vragen aanzienlijke aanpassingen in Nederland en hebben een grote ruimtevrage. Omdat ze ruimtelijk niet concreet zijn gemaakt, is onvoldoende in beeld hoe en in welke mate de benodigde inspanningen botsen met landschap, leefklimaat en natuur. Maatregelen en alternatieven met slimme combinaties van functies zijn waarschijnlijk nodig voor het halen van doelen, maar zijn niet onderzocht.
2. **Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland.** Bij een economische groei van 2% zal de mobiliteit, zoals de luchtvaart, de scheepvaart en het overige verkeer, in zekere mate meegroeien. Dit kan botsen met energie en klimaat, de beschikbare ruimte in Nederland, stikstofgevoelige natuur, de bereikbaarheid van steden en regio's en de gezondheid van mensen. Deze effecten zijn onvoldoende in beeld, en ook mist een beschouwing van mogelijke oplossingsrichtingen.
3. **Sterke en gezonde steden en regio's.** Realisatie van één miljoen extra woningen in 2030 kan botsen met gezondheid, landschap, natuur, klimaat en bereikbaarheid. Meer inzicht hierin is nodig en slimme combinaties van functies binnen en buiten de stad zijn hier voorwaardelijk. Dit wordt niet duidelijk in het MER omdat het hiervoor geen maatregelen en alternatieven bevat.
4. **Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.** NOVI streeft naar een vrijwel emissieloze kringlooplandbouw en naar een grondgebonden en natuurinclusieve landbouw. Dit kan onderling én met doelen voor natuur en landschap botsen. De wijze

waarop deze doelstellingen *tegelijktijd* kunnen worden gerealiseerd is niet onderzocht in het MER.

De Commissie geeft voor bovenstaande botsproeven in hoofdstuk 2 van dit advies een aanzet met voorbeelden. Door deze botsproeven in een aanvulling op het MER concreter uit te werken, kunnen de uitkomsten hiervan volwaardig meewegen in de discussie in het parlement en de maatschappij. Daarnaast ontstaat inzicht in aanvullende maatregelen en alternatieven die het Rijk kan of moet nemen om belangrijke nadelige effecten op de leefomgeving te voorkomen en de eigen ambities te verwezenlijken.

Aanbeveling voor vervolg: werk beleidscyclus uit

Om een integrale beoordeling van milieueffecten ook in de toekomst mogelijk te maken, stelt het Rijk een monitorings- en evaluatiesysteem op. Dit is van belang om de integraliteit te bewaken, als onderwerpen in programma's sectoraal worden uitgewerkt. De Commissie beveelt aan om aan te geven op welke wijze het milieubelang meeweegt bij deze uitwerkingen. Geef aan bij welke vervolgbesluiten een MER wordt opgesteld of moet worden opgesteld. Geef ook aan wie voor de vervolgbesluiten verantwoordelijk is, en hoe de samenwerking en afstemming is geregeld. De Commissie beveelt aan, gezien het belang van de beleidscyclus, deze inhoudelijk en procesmatig verder uit te werken. Zo kunnen burgers, bestuurders en de volksvertegenwoordiging de vinger aan de pols houden en waar nodig een stapje extra zetten. In paragraaf 2.4 van dit advies doet de Commissie enkele aanbevelingen voor de verdere uitwerking hiervan.



Figuur 1 Samenwerken en uitvoeren met NOVI. Bron: Ontwerp-NOVI

Achtergrond

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) stelt kaders voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten en heeft mogelijk effecten op Natura 2000-gebieden. Daarom is bij de voorbereiding van de NOVI een MER opgesteld. Bevoegd gezag voor het vaststellen van de Omgevingsvisie is het kabinet. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Commissie voor de m.e.r. gevraagd om advies te geven over de kwaliteit 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 deze de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, besluit in overeenstemming met de ministers die het aangaat over de NOVI.

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 het kabinet. In de tekst wordt daarnaast ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Staat van de leefomgeving en effectbepaling

Gezondheid, landschap en luchtvaart

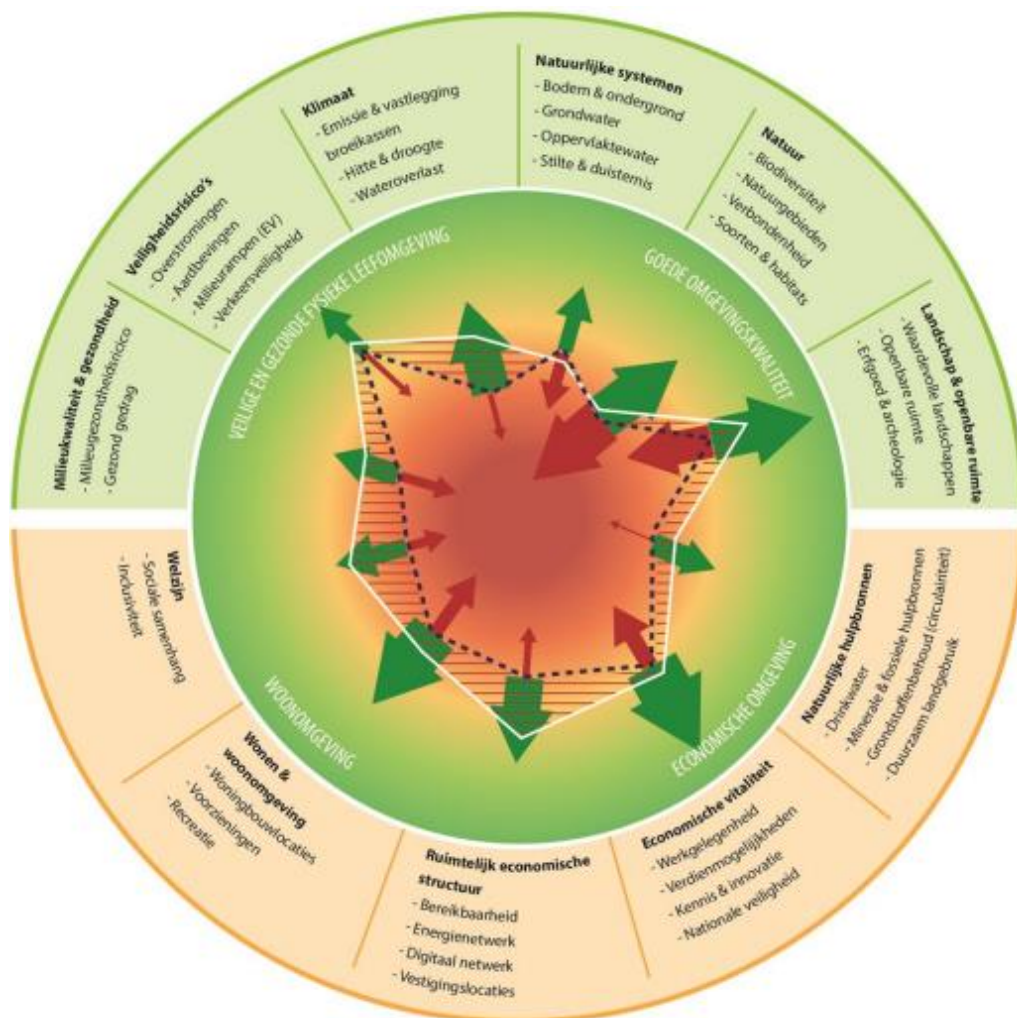
De 'Staat van de leefomgeving', waarin de huidige situatie van Nederland is weergegeven, is compleet van opzet en is inzichtelijk. De Staat van de leefomgeving biedt op vrijwel alle onderwerpen een degelijke vergelijkingsbasis en is daardoor goed bruikbaar voor het in de NOVI voorgenomen dynamische monitoring- en evaluatieprogramma. Op een aantal punten ziet de Commissie een omissie in de Staat van de leefomgeving, te weten landschap, gezondheid en luchtvaart; deze worden in deze paragraaf verder uitgediept.

- **Gezondheid.** Het is niet duidelijk welke bronnen zijn gebruikt voor de beschrijving van de huidige stand van zaken en de verwachte trends in gezondheid. Voor gezondheid lijken de Volksgezondheidstoekomstverkenningen (VTV) van het RIVM te zijn gebruikt.⁵ De informatie in het MER stemt in ieder geval overeen met deze bronnen, behalve voor luchtkwaliteit. In het MER staat dat luchtverontreiniging gaat toenemen. De VTV en trendanalyses van het RIVM voorspellen een daling.
- **Effecten op waardevolle landschappen.** Voor de bepaling wat in de huidige situatie de waardevolle landschappen zijn worden alleen de (voormalige) Nationale Landschappen als uitgangspunt genomen. Dit geeft een onvolledig beeld omdat in het verleden ook bijvoorbeeld de rijksbufferzones en de Belvédèregebieden in het rijksbeleid als landschappelijk waardevol zijn aangewezen. Daarnaast hebben provincies ook waardevolle landschappen benoemd.
- **Luchtvaart.** De luchtvaart heeft nu en in de autonome ontwikkeling aanzienlijke milieueffecten, denk hierbij aan geluid, luchtverontreiniging en CO₂ uitstoot. Het is niet duidelijk of en hoe in het MER de luchtvaart is meegenomen. Hierdoor geeft het MER mogelijk geen actueel en reëel beeld van Nederland nu, en worden mogelijk negatieve effecten op de Staat van de leefomgeving in de toekomst onvoldoende gezien.

⁵ Voor mobiliteit lijkt het *cahier mobiliteit* in de *toekomstverkenning welvaart en leefomgeving* van het PlanBureau voor de Leefomgeving te zijn gebruikt.

De Commissie adviseert, in een aanvulling op het MER voorafgaand aan het besluit, hoofdstuk 2 over de Staat van de fysieke leefomgeving aan te passen.

- Gebruik hierbij de beschikbare gezondheidsinformatie en onderbouw waar deze vandaan komt. Geef aan welke onderwerpen bij gezondheid zijn meegenomen in de indicatoren 'milieugezondheidsrisico' en 'gezond gedrag'.
- Neem bij effecten op waardevolle landschappen niet alleen nationale landschappen mee, maar betrek ook de staat van de voormalige Belvédèregebieden, Rijksbufferzones, Unesco werelderfgoed (voor zover landschappelijk relevant) en provinciaal beschermde landschappen.
- Geef aan of en hoe de actuele en de toekomstige milieubelasting van de luchtvaart mee is genomen in de Staat van de leefomgeving. Geef aan welke effecten de luchtvaart nu en in de toekomst kan hebben, en ga in wat groei van de luchtkwaliteit betekent voor het halen van de opgaven, zoals de klimaatdoelstelling.



Figuur 2 Bron: MER. 'Rad van de leefomgeving' met daarin de Staat van de leefomgeving (witte lijn), de autonome ontwikkeling (stippellijn), verslechtingen in autonome ontwikkeling (rode arcering) en kansen en risico's (groene en rode pijlen, de dikte van de pijl geeft de omvang van de kans of het risico aan, niet de lengte).

Circulariteit: werkenderwijs opbouwen

De NOVI benoemt als doel om in 2050 volledig circulair te zijn, maar het MER schetst nog niet hoe dit met een jaarlijkse economische groei van 2% kan worden gecombineerd. De NOVI gaat uit van een volledig circulaire economie die geen merkbare invloed heeft op onze omgeving, waaronder verwaarloosbare gezondheidsrisico's en behoud van voldoende biodiversiteit⁶, maar constateert tegelijkertijd dat een duurzame, circulaire economie ook leidt tot milieuoverlast, ruimtebeslag en veiligheidsrisico's.⁷ Het MER bevestigt deze tegenstelling maar maakt nog niet duidelijk hoe deze kan worden opgelost. De mate waarin onze economie circulair is en hoe dit meetbaar kan worden gemaakt is niet concreet gemaakt. Dit geldt ook voor de transitie naar kringlooplandbouw. In het verlengde daarvan is ook nog weinig zicht op de omgevingseffecten van deze transitie.

Gezien de relatief korte termijn waarop de transities naar de circulaire economie en kringlooplandbouw een feit moeten zijn en mogelijke conflicten hiervan met andere nationale belangen, is nader inzicht in de effecten nu al zeer gewenst. Om te kunnen weten waar Nederland staat op dit punt, en of doelstellingen voor circulariteit in de toekomst gehaald kunnen worden, is meer inzicht hierin nodig. Deze kennis moet echter nog grotendeels ontwikkeld worden. Benut hiervoor bijvoorbeeld de monitoring die het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) op dit punt is gestart.

2.2 Botsproeven nader beschouwd

Plan-MER

Het doel van een MER voor een plan of visie is om het milieu een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over dat plan of die visie. Het rapport beschrijft de verwachte effecten voor het milieu. Voor een zorgvuldige afweging moet het rapport ook alternatieve oplossingen met bijbehorende milieueffecten bevatten. De verantwoordelijke overheid – Rijk, provincie, gemeente, waterschap – neemt het rapport mee in haar overwegingen. Een van de wettelijke inhoudsvereisten voor een MER is de beschrijving van het voornemen en volwaardige reële alternatieven hiervoor. Daarom kijkt de Commissie ook naar de uitvoerbaarheid van alle alternatieven, inclusief het voornemen.

Botsproeven

Het belang van de leefomgeving heeft een veel centralere rol gekregen in de NOVI in vergelijking tot eerdere Rijksstructuurvisies. De NOVI is daarmee, conform de uitgangspunten van de Omgevingswet, integraler van opzet. Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat de ruimtedruk in Nederland zeer groot is, waardoor niet alle strategische opgaven optimaal gediend kunnen worden ('niet alles kan') en (soms scherpe) keuzes noodzakelijk zijn. De onderbouwing van deze keuzes, het transparant maken van de consequenties ervan en het inzichtelijk maken van de gewenste rol van de rijksoverheid vragen nog aandacht.

Om het kabinet te ondersteunen in het maken van dergelijke keuzes, moet informatie in het MER voldoende concreet zijn. Dat is voor een aantal punten nog niet het geval. Daarom

⁶ NOVI, pagina 21.

⁷ NOVI, pagina 67.

adviseert de Commissie om het MER op deze punten concreter⁸ te maken. De concretisering kan niet wachten tot de uitwerking door anderen, omdat het Rijk deze punten als nationaal belang heeft benoemd en zelf aan zet is. Op sommige onderwerpen is aansturing op landelijk niveau nodig voor het behalen van de doelen. Bovendien is op deze punten de milieusituatie sterk negatief of kan dat worden, als de opgaven niet (op een juiste wijze) gerealiseerd worden.

De Commissie adviseert daarom een aantal 'botsproeven' uit te voeren binnen en tussen de strategische opgaven. Maak met deze proeven duidelijk waar voor een aantal nationale keuzes de schoen wringt of meerwaarde valt te behalen of zelfs *moet* worden behaald om doelen te halen. Ontwikkel of versterk waar nodig reële alternatieven en maatregelen om het maken van deze keuzes te faciliteren.

De Commissie adviseert voor een aantal nationale keuzes op basis van 'botsproeven' concreter te maken waar de schoen wringt of meerwaarde valt te behalen of moet worden behaald. Analyseer in deze botsproeven:

- waar de milieusituatie nu sterk negatief is, of in de toekomst kan worden, als opgaven niet gehaald worden;
- waar knelpunten met de nationale belangen en de eigen beleidskeuzes kunnen optreden;
- waar strategische opgaven in zichzelf of onderling strijdig zijn, beschrijf hiervan de mogelijke (onbedoelde) milieueffecten.

Werk vervolgens alternatieven en maatregelen (verder) uit waarmee de strategische opgaven gerealiseerd kunnen worden en negatieve milieusituaties kunnen worden vermeden. Neem dit voorafgaand aan de besluitvorming op in een aanvulling op het MER.

- Definieer hiervoor de strategische opgaven zo concreet⁹ mogelijk zodat duidelijk is wanneer deze opgaven daadwerkelijk bereikt zijn/worden.
- Geef als rijksoverheid de concrete randvoorwaarden/uitgangspunten aan voor verdere uitwerkingen in programma's, omgevingsagenda's, regionale energiestrategieën (RES'en), provinciale en gemeentelijke Omgevingsvisies (POVI's en GOVI's).

In de volgende paragrafen volgt, aan de hand van voorbeelden, een uitwerking van de informatie die naar het oordeel van de Commissie nog ontbreekt aan het MER en doet zij adviezen voor de uitwerking hiervan. Dit doet zij aan de hand van de vier strategische opgaven.

De Commissie geeft ter overweging bovenstaande uit te werken door middel van *storytelling*¹⁰, of *backcasting*¹¹.

⁸ Uit een aantal zienswijzen komt de roep om deze concretiseringslag naar voren, bijvoorbeeld die van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) maar ook Natuurmonumenten. Ook in het MER wordt de aanbeveling gedaan een aantal zaken concreter te maken.

⁹ Enkele opgaven zijn hiervoor nu nog te kwalitatief geformuleerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de bevordering van de volksgezondheid.

¹⁰ In *storytelling* worden, bij een aanpak of streefbeeld, aan de hand van de beelden en verhalen van betrokkenen de activiteiten, de benodigde veranderingen en effecten gereconstrueerd.

¹¹ *Backcasten* is terug redeneren vanuit een lange termijnvisie naar het nu. Vanuit een gewenst toekomstbeeld wordt bekeken welk stappen benodigd zijn in de huidige situatie en in de directe toekomst.

2.2.1 Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie

Hieronder worden klimaatadaptatie en energietransitie apart, en in die volgorde, behandeld.

Ruimte voor klimaatadaptatie

Relatie Deltaprogramma en NOVI

De NOVI doelstelling voor klimaatadaptatie is dat Nederland in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust is ingericht. Het Rijk werkt in het Nationaal Deltaprogramma¹² met andere overheden aan deze doelstelling, onder leiding van de Deltacommissaris.

Binnen het *Deltaprogramma* richt het *Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie*¹³ zich op de thema's waterveiligheid, wateroverlast, droogte en hittestress. Met landelijke en regionale programma's wordt hieraan invulling gegeven.¹⁴ Voor elk van deze thema's worden zogenaamde (klimaat)stresstesten uitgevoerd die de kwetsbaarheid voor infrastructuur en omgeving in beeld brengen.

De NOVI sluit terecht aan bij de reeds aanzienlijke landelijke en regionale, en toch ook sectorale inspanningen. Meerwaarde van het NOVI en het MER ten opzichte hiervan is de integrale aanpak. Daarmee kan duidelijk worden waar voor deze opgave de schoen wringt met de andere opgaven zoals verstedelijking. Bovendien kan duidelijk worden of uit de combinatie van deze opgaven meerwaarde valt te behalen of zelfs moet worden behaald om doelen te halen.

Botsproef klimaatadaptatie met andere opgaven: voorwaardelijke kansen benutten

De opgave om Nederland robuust te houden tegen klimaatverandering, vraagt aanzienlijke aanpassingen en ruimtebeslag in steden, het landelijk gebied en het watersysteem, zoals ook beschreven in het MER.

Klimaatadaptatie, zoals het voorkomen van wateroverlast, droogte en hitte, biedt kansen om blauw-groene netwerken te creëren in stedelijk en landelijk gebied. Blauw-groene structuren kunnen bijdragen aan een gezonde en leefbare samenleving/stad, wateropgaven, natuur biodiversiteit, en landschap.

Klimaatadaptatie kan dus een positief effect hebben op landschap en natuur maar is dat zeker niet per definitie het geval. In het MER is niet voldoende onderzocht welke maatregelen nodig zijn om dat veronderstelde positieve effect te bereiken. Denk hierbij aan doelstellingen voor multifunctioneel gebruik.¹⁵ Daarnaast is niet gekeken hoe bestaande beleidsuitgangspunten, zoals 'sober en doelmatig' voor dijkversterkingen, voldoen aan het afwegingsprincipe van de NOVI dat combinaties van functies voor enkelvoudige functies gaan.

¹² Vanaf 2010. Dit richt zich op waterveiligheid, zoetwatervoorziening en ruimtelijke adaptatie.

¹³ Deltaprogramma Ruimtelijke adaptatie, DPRA, 2017.

¹⁴ Onder andere in het Hoogwaterbeschermingsprogramma, de (Regionale) Adaptatie Strategieën en de hieraan gekoppelde uitvoeringsplannen.

¹⁵ Een aantal zienswijzen vragen ook om de uitwerking van goede financieringssystematiek, waarin deze doelstellingen integraal worden meegenomen.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER:

- maatregelen en eventueel alternatieven uit te werken waarmee positieve milieueffecten van combinatie van functies gerealiseerd kunnen worden, zowel in het buitengebied als in stedelijk gebied;
- aan te geven welke randvoorwaarden hieruit voortvloeien voor de aanpak van klimaatadaptatie.

Sluit voor de monitoring van de resultaten voor de NOVI aan bij de bestaande regionale stresstesten die momenteel (2019) in het kader van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie worden uitgevoerd.

Adaptatie in hoog Nederland en laag Nederland

De Commissie constateert dat het MER ingaat op de problematiek en mogelijke gevolgen van klimaatverandering voor laag Nederland (polderlandschap) en in mindere mate voor hoog Nederland. Het MER gaat nog onvoldoende in op mogelijke oplossingen die de verwachte effecten tegen kunnen gaan, en geeft weinig aandacht aan de problematiek van de hogere zandgronden en mogelijke adaptieve aanpassingen in landbouwgebieden en woningbouw in veenweidegebieden:

- **Hoog Nederland.** De afgelopen droge zomers hadden forse consequenties voor de kwaliteit van de leefomgeving (droogvallende beken, verdroging natuur, beregeningsverboden). De waterbeschikbaarheid en milieueffecten van deze verdroging zijn onvoldoende in beeld gebracht. Daardoor zijn ook geen maatregelen beschreven die deze effecten kunnen voorkomen.
- **Laag Nederland.** Aan de grootste risico's voor natuur, landbouw en woningbouw als bodemdaling, verzilting in laag-Nederland is wel aandacht besteed. Aan de veenweideproblematiek zal een aparte toekomstverkenning worden gewijd, waarbij de problematiek in het MER goed is weergegeven. De autonome verzilting in laag-Nederland zal echter binnen de looptijd van de NOVI aanpassingen van de landbouw vergen. Daarnaast kan door klimaatverandering de geschiktheid van bouwlocaties in laag Nederland (verder) onder druk komen te staan. Adaptatiemaatregelen die kansrijk worden geacht om deze problemen het hoofd te bieden zijn niet duidelijk beschreven.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming aandacht te besteden aan concrete adaptatiemaatregelen die nodig zijn op hoge gronden, zoals waterbeschikbaarheid, retentie en peilaanpassingen. Beschrijf voor de lage gronden adaptatiemaatregelen zoals nieuwe vormen van landbouw en aangepaste woningbouwmethodes.

Lange termijn klimaatadaptatie

De looptijd van de NOVI is 2050. De onzekerheid over de te verwachten zeespiegelstijging, kan reden zijn om verder te kijken dan 2030–2050. De Commissie geeft in overweging om een doorkijk te geven naar de te verwachten zeespiegelstijging in 2100. Vervolgens kan door middel van *backcasten* worden bepaald welke aanpassingen nodig zijn voor de keuzes op de korte (2030) en middellange termijn (2050) voor de inrichting van Nederland en voor de te verwachten milieueffecten.

Ruimte voor energietransitie

Relatie tussen RES en NOVI

Aan de energietransitie wordt op dit moment gewerkt in de Regionale Energie Strategieën (RES). De NOVI komt hier niet voor in de plaats, maar kan wel een belangrijke rol vervullen in het vooruitkijken naar regio-overstijgende oplossingen en problemen. Sluit daarom voor de monitoring¹⁶ van de NOVI aan bij de monitoring in het kader van het Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën (NPRES). Zo kan in samenhang met de andere strategische opgaven uit de NOVI duidelijk worden of de optelsom van de RES-processen tot de gewenste energietransitiedoelen leidt, en of dit tot ongewenste effecten leidt op de andere doelstellingen of op de leefomgeving.

NOVI-doelstellingen

De energietransitie moet voorzien in de energiebehoefte van de gebouwde omgeving, industrie, mobiliteit, elektriciteitsopwekking en landbouw/landgebruik. In 2030 is in de NOVI een reductie van 49% CO₂-emissie beoogd en in 2050 een reductie van 95–100%, beide ten opzichte van 1990. Om de doelstellingen in 2050 te realiseren dient voldoende hernieuwbare elektriciteit geproduceerd dan wel geïmporteerd te worden. Hetzelfde geldt voor hernieuwbare warmte die grotendeels lokaal geproduceerd zal worden. Beide opgaven vragen aanpassing van de infrastructuur voor het transport van warmte en elektriciteit. Voor de warmtevraag die resteert na efficiëntiemaatregelen (isolatie) zijn groen gas, restwarmte, geothermie en aquathermie beschikbaar. Zowel elektriciteit als warmte moeten bovendien te allen tijde voldoende beschikbaar zijn om aan de eis van leveringszekerheid te voldoen, dus niet alleen bij veel wind of zonneschijn.

Botsproef binnen de energietransitie: ruimte voor wind, zon en warmte

De opgave is dermate groot dat oplossingen met wind, zon en warmte elkaar ruimtelijk uit kunnen sluiten waardoor de doelstelling niet volledig wordt gerealiseerd.

- **Zon op daken versus zon elders.** In de NOVI moet zonne-energie eerst op daken worden gerealiseerd. In het MER is echter niet inzichtelijk gemaakt hoeveel energie dit oplevert. Als dit niet voldoende is, betekent het dat ook elders zonneweides moeten worden aangelegd. Dit heeft ook aanzienlijke landschappelijk effecten.
- **Wind versus zon.** Het realiseren van zonneweides en windparken op land vraagt niet alleen veel ruimte maar ook transportcapaciteit voor de opgewekte elektriciteit. Deze capaciteit is op de meeste plaatsen nog niet aanwezig, en nieuwe transportcapaciteit vraagt veelal een lange ontwikkeltijd (tot meer dan 10 jaar). Het realiseren van zonneweides en windparken vraagt vaak minder dan 5 jaar. Hierbij kunnen zon en wind elkaar beperken¹⁷, zowel vanwege ruimtebeslag als vanwege de beschikbare transportcapaciteit (in tijd en in hoeveelheid).
- **Warmte versus zon en wind.** Het oogsten van warmte bij geothermie kan een beperking opleveren voor de zonneweides en windparken¹⁸. Installaties voor geothermie vragen

¹⁶ De instrumenten voor monitoring zijn deels al beschikbaar, in het RES-proces zal het PlanBureau voor de Leefomgeving (PBL) toetsen of de opgaven voor de energietransitie met de plannen uit de RES'en gehaald kunnen worden. Deze toets wordt elke twee jaar vooralsnog herhaald tot 2030. Een verlenging van deze periodieke monitoring richting 2050 ligt voor de hand.

¹⁷ Zienswijze van Netbeheer Nederland: 'Het realiseren van netinfrastructuur duurt soms wel meer dan 10 jaar, waardoor het voor de netbeheerders nu al 2030 is en overmorgen 2050.'

¹⁸ Zienswijze TenneT, bladzijde 4: 'Als er keuzes worden gemaakt, kijk dan altijd naar de impact op het energiesysteem, zoals vraag en aanbod van elektriciteit, gas en warmte. Als dit niet in balans is bestaat het risico op onnodige hoogspanningsnetuitbouw.'

eveneens een aanzienlijke hoeveelheid ruimte die dan niet aangewend kan worden voor de opwek van hernieuwbare elektriciteit met wind en zon.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming *globaal* de benodigde ruimte voor wind (in zee en op land), zon (op daken en wat daarnaast nog nodig is) en warmte (ruimte vraag inclusief ondergrondse opslag) in beeld te brengen. Geef vervolgens aan waar onderling knelpunten kunnen optreden en waar kansen liggen.

Botsproef energietransitie met andere opgaven: boven- en ondergronds ruimtebeslag

De invulling van de hernieuwbare elektriciteitsbehoefte, de hernieuwbare warmtebehoefte en de hiervoor benodigde infrastructuur vraagt een groter ruimtebeslag dan de huidige, veelal geconcentreerde fossiel-gebaseerde energievoorziening.

- **Energie versus landelijk gebied, steden en regio's.** De energietransitie heeft ruimtelijke consequenties waarbij het realiseren van de opgave 'Ruimte voor de klimaat- en energietransitie' invloed kan hebben op en zelfs strijdig kan zijn met het realiseren van de opgaven 'Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied' en 'Sterke, leefbare en klimaatbestendige steden en regio's met voldoende ruimte om te wonen, werken en bewegen'. Met name in stedelijk gebied komt als opgave het ruimtebeslag van het laden van elektrische voertuigen en van het gebruik van warmtepompen erbij. Dit heeft ook betrekking op de transportcapaciteit in de elektrische infrastructuur.¹⁹
- **Energie versus natuur, recreatie, landbouw.** Ruimte voor zonneweides en windparken kan niet of beperkt gebruikt worden voor andere bestemmingen zoals natuur en recreatie, maar ook niet voor landbouw. Zonneweides sluiten vrijwel alle huidige vormen van landbouw uit.
- **Warmte versus drinkwatervoorziening.** Door de energietransitie wordt het drukker in de ondergrond. Geothermie voor de winning van warmte, ondergrondse opslag van warmte en (strategische) drinkwatervoorraden hebben allen ruimte en bescherming nodig. Drinkwaterwinning en warmte winning en -opslag kunnen onderling ruimtelijke beperkingen geven, in de praktijk en in regelgeving. Dit is in het MER nog niet in beeld gebracht, terwijl dit voor de verschillende typen ondergrond in Nederland anders kan uitpakken.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming globaal de milieueffecten van het ruimtebeslag van de totale energietransitie op landschap, natuur, recreatie, landbouw en drinkwatervoorraden in beeld te brengen.

Maatregelen, alternatieven en sturing

Voor bovenstaande opgaven voor elektriciteit en warmte geldt dus dat ze veel ruimte vragen en milieueffecten kunnen hebben. Het is voorwaardelijk voor het halen van deze opgaven dat veel functies gecombineerd worden, in lijn met het afwegingsprincipe dat combinaties van functies voor enkelvoudige functies gaan.²⁰ Denk hierbij aan combinaties van zonne-energie en lokale energieopslag²¹ of nieuwe vormen van landbouw, zoals de strokenteelt²².

¹⁹ Zienswijze Netbeheer Nederland: 'Laadinfrastructuur in RES en NAL'.

²⁰ Daarnaast kunnen zonneweides door de vershraling van de grond ook een positief effect hebben op de biodiversiteit, dit is een mogelijke meekoppelkans.

²¹ Lokale energieopslag kan leiden tot een betere benutting van de beschikbare transportcapaciteit in de bestaande infrastructuur.

²² Zoals recentelijk ontwikkeld aan de WUR.

De Commissie adviseert voorafgaand aan het besluit maatregelen en eventueel alternatieven conceptueel uit te werken waar en hoe positieve milieueffecten van combinatie van functies gerealiseerd kunnen worden, zowel in het buitengebied als in stedelijk gebied. Geef aan welke implicaties hieruit eventueel voortvloeien voor de ontwikkelingen op het gebied van de energietransitie.

2.2.2 Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland

Botsproef opgave mobiliteit en transport met andere opgaven

Een deel van de 2% economische groei zal duurzaam zijn en beperkt milieueffecten hebben, voor een ander deel is dat niet vanzelfsprekend het geval. De maatregelen die nodig zijn om de gewenste groei duurzaam te laten verlopen, zijn onvoldoende concreet gemaakt. Met name groei van mobiliteit en transport, zowel internationaal als nationaal, kan leiden tot aanzienlijke milieueffecten. Gelet op het hoge aandeel van de sector verkeer en vervoer in NO_x- en CO₂-emissies, is dit een cruciale sector om doelen te bereiken. Groei van luchtvaart, scheepvaart en wegverkeer op Nederlands grondgebied kunnen botsen met de klimaatopgave, de beschikbare ruimte in Nederland, stikstofgevoelige natuur, de bereikbaarheid van steden en regio's en de gezondheid van mensen. Deze risico's zijn in het MER nog niet voldoende in beeld. Daarbij is de lokale impact van die sector groot, zowel in positieve (bereikbaarheid) als negatieve zin (geluid- en visuele hinder, luchtverontreiniging en hinder van rijdende en geparkeerde voertuigen). Het aandeel van de internationale zeescheepvaart en de luchtvaart in de CO₂-emissie neemt fors toe.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming maatregelen te beschrijven om knelpunten met klimaat, ruimte, gezondheid en natuur te voorkomen. Maak expliciet wat de sector²³, dan nog mag uitstoten²⁴ en hoe deze emissieplafonds gehaald kunnen worden. Werk waar nodig alternatieven uit waarin mobiliteit en transport worden ingevuld binnen de randvoorwaarden van de overige strategische opgaven. Denk hierbij aan een andere verdeling van modaliteiten (auto, (elektrische) fiets, openbaar vervoer) en aan nieuwe vormen van werken.

2.2.3 Sterke en gezonde steden en regio's

Botsproef binnen de opgave binnenstedelijk gezond leefklimaat

Het volledig binnenstedelijk invullen van de totale woningbouwopgave uit de NOVI van 1 miljoen woningen in 2030 brengt, samen met de economische groei van 2%, risico's met zich mee voor luchtkwaliteit, geluidsoverlast, de mogelijkheden voor bewegen en voor groenvoorzieningen. In het MER wordt terecht geconcludeerd dat daarom randvoorwaarden aan de woningbouwopgave nodig zijn. Wat deze randvoorwaarden behelzen maakt het MER noch de NOVI concreet.

De Commissie adviseert vanwege deze risico's een 'botsproef' te doen tussen enerzijds de bouwopgave en de economische groei en anderzijds gezondheid (gezondheidsbescherming

²³ Verkeer en vervoer, inclusief de internationale zeescheepvaart en de luchtvaart.

²⁴ Bij welke maximale emissie van NO_x en CO₂ in diverse zichtjaren.

en gezond gedrag). Daarvoor is noodzakelijk de doelen die in de NOVI worden gesteld voor gezondheid concreter uit te werken. Ook is noodzakelijk om de te verwachten effecten van economische groei en binnenstedelijk bouwen concreter en beter onderbouwd uit te werken dan nu in het MER is gedaan.

Doe de botsproef in ieder geval voor:

1. de situatie dat gemeenten bij het bouwen de maximale wettelijke grenswaarden voor geluid en luchtkwaliteit hanteren;
2. de situatie waarbij door het Rijk aanvullende randvoorwaarden worden gesteld aan de bouwopgave zodat de beoogde gezondheidsverbetering kan worden gehaald.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming een botsproef uit te voeren voor gezondheid binnen het stedelijk gebied. Werk aan de hand van de gezondheidseffecten van deze proef de randvoorwaarden concreet uit. Geef ook aan wat de rol van het Rijk kan zijn bij het creëren en handhaven van deze randvoorwaarden.

Botsproef woningbouwopgave met opgaven klimaat, bereikbaarheid, gezondheid en groen

Het MER gaat ervanuit dat de gehele woningbouwopgave binnen de rode contouren kan plaatsvinden. De NOVI sluit echter bouwen in het buitengebied niet uit. Gelet hierop ontbreekt in het MER een analyse van de gevolgen voor landschap, natuur en bereikbaarheid als bijvoorbeeld 20% of 40% van de opgave buiten stedelijk gebied wordt gerealiseerd.

Met een hoge uitvoeringskwaliteit en meervoudig ruimtegebruik kunnen doelstellingen op het gebied van energietransitie, klimaatadaptatie, biodiversiteit en gezondheid (bewegen) ook binnenstedelijk worden gerealiseerd. Deze vorm van bouwen is echter duurder dan 'bouwen in de wei', ook omdat het vaak zal gaan om de transitie van bestaande bedrijventerreinen. Het MER beschrijft mogelijke maatregelen vanuit het Rijk om deze manier van gebiedsontwikkeling te bevorderen, bijvoorbeeld met investeringen in het openbaar vervoer.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming globaal in beeld te brengen wat het betekent als bijvoorbeeld 20% of 40% van de 1 miljoen woningen buitenstedelijk wordt gerealiseerd. Maak de effecten op bijvoorbeeld klimaat, landschap en natuur van deze modelmatige verkenning in het Rad voor de Leefomgeving zichtbaar.

Werk vervolgens alternatieven uit waarin duidelijk wordt hoe bij buitenstedelijke gebiedsontwikkeling het bevorderen van de omgevingskwaliteit kan worden geborgd. Geef aan welke randvoorwaarden hieruit eventueel voortvloeien voor de ontwikkelingen in het buitenstedelijk gebied. Ga in op wat de rol van het Rijk kan zijn bij het creëren en handhaven van deze randvoorwaarden.

2.2.4 Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

NOVI-doelstellingen

De NOVI streeft naar een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Relevant zijn de geschetste beelden op pagina 30 van de NOVI:

- De Nederlandse landbouwsector behoudt zijn positie als koploper, maar dan met duurzame kringlooplandbouw. Zo zal bijvoorbeeld de melkveehouderij meer

grondgebonden zijn en veevoer zal in de directe omgeving worden geproduceerd. De uitstoot van schadelijke stoffen en broeikasgassen en het verlies van nutriënten naar bodem, water en lucht zal nagenoeg tot nul zijn gereduceerd. Landbouw en biodiversiteit versterken elkaar. In de niet-grondgebonden veehouderij zijn integraal duurzame stallen de standaard: stallen die gezond zijn voor de leefomgeving, waar zuinig en efficiënt wordt omgegaan met grondstoffen en nutriënten en een hoog niveau van dierenwelzijn is bereikt.

- Natuur- en landschapswaarden worden sterker geïntegreerd met andere ontwikkelingen. Bij nieuwe bouw- en ontwikkelopgaven is natuurinclusieve ontwikkeling de norm, zowel in de stad als in het landelijk gebied. “Het natuurareaal is vergroot en de water- en milieucondities zijn verbeterd.”

Botsproef van streefbeelden: werk beelden uit in alternatieven

Het MER maakt niet duidelijk hoe bovengenoemde beelden realiteit kunnen worden. Voor een deel lijken deze streefbeelden moeilijk met elkaar te verenigen, want een vrijwel emissieloze landbouw (kringlooplandbouw, met gesloten systemen) lijkt in tegenspraak met een natuurinclusieve landbouw. Bij dit laatste wordt namelijk een grondgebonden vorm van landbouw met hoge natuurwaarden nagestreefd. Ook wordt het vee deels buiten gehouden. Deze vorm van landbouw is zeker niet emissieloos. Het blijkt moeilijk om verregaande emissiereductie van stallen te combineren met verbetering van het dierenwelzijn, omdat frisse lucht in de stal en buitenverblijven of beweiding in gesloten systemen niet mogelijk zijn.

Beide typen van landbouw kunnen zeker een positieve bijdrage leveren aan natuurdoelen, bijvoorbeeld voor de noodzakelijke verlaging van stikstofdepositie op veel natuurgebieden:

- **Emissieloze landbouw.** Indien binnen de landbouw de stikstofemissie tot nagenoeg nul kan worden gereduceerd dan wordt bijvoorbeeld de huidige nationale stikstofdepositie ongeveer gehalveerd. Hierbij zou een groot aantal natuurlijke habitats dichtbij of onder hun kritische depositiewaarde terechtkomen. Het streven naar vrijwel emissieloze landbouw, een kringlooplandbouw, impliceert ook technologische oplossingen, zoals precisielandbouw en teeltondersteunende voorzieningen, die impact kunnen hebben op het landschap en moeilijk te combineren zijn met natuurinclusieve landbouw.²⁵ Deze negatieve effecten zijn nu niet in het MER benoemd.
- **Grondgebonden natuurinclusieve landbouw.** Deze vorm van landbouw is alleen mogelijk bij een veel lagere gemiddelde veedichtheid. Dit systeem is zeker niet emissieloos, maar door de lagere dichtheid en de zorg van de agrariër voor het landschap en perceelsranden kan de biodiversiteit weer toenemen in het landelijk gebied. Ook hierbij zal de stikstofemissie gemiddeld dalen, maar veel minder drastisch.

De Raad van State heeft bepaald dat het Programma Aanpak Stikstof niet meer gehanteerd kan worden. Uitwerking van de genoemde streefbeelden voor de lange-termijn²⁶ is hierdoor ook van groter belang geworden.²⁷

²⁵ Kringlooplandbouw kan ook tot een nog intensiever gebruik binnen de eigen percelen en opstallen leiden, ten koste van flora, fauna en landschapselementen op eigen gronden, als de agrariër zijn eigen voer moet telen en hier onvoldoende ruimte voor is.

²⁶ De NOVI is een visie voor de lange termijn, en hoeft niet de korte-termijn antwoorden te bieden op de ontstane situatie rond het stikstof-dossier.

²⁷ Het Adviescollege Remkes geeft voor de korte termijn een aantal aanknopingspunten voor de aanpak van de stikstofproblematiek, en geeft ook al enkele adviezen voor de langere termijn al een aantal adviezen voor het stikstofdossier. Nog voor het einde van het jaar 2019 zal het Adviescollege Remkes de lange termijn uitbreider van advies voorzien, en hierin ook andere sectoren zoals de luchtvaart meenemen.

Door concepten als nul-emissie, grondgebondenheid, natuurinclusiviteit en gesloten kringlopen naast en door elkaar te hanteren, maakt het MER niet duidelijk welk type landbouw nu precies wordt voorgestaan en of deze naast elkaar kunnen bestaan en of de eigen doelen gehaald worden.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming een concreter beeld te geven van hoe de toekomstige landbouw met nagenoeg nul-emissie, grondgebondenheid, natuurinclusiviteit en gesloten kringlopen eruit komt te zien.

Werk daarvoor de twee streefbeelden 'emissieloze landbouw' en 'grondgebonden natuurinclusieve landbouw' verder uit, waarbij deze streefbeelden fungeren als 'hoeken van het speelveld'. Geef per streefbeeld globaal aan wat dit betekent voor het type bedrijven en de omvang van de veestapel. Ga ook in op het niveau waarop de kringloop van de landbouw gesloten zou moeten worden (bijvoorbeeld op bedrijfsniveau of binnen een regio). Maak inzichtelijk in welke mate met deze streefbeelden de doelen van de NOVI en de Rijksbelangen kunnen worden behaald. Geef voor beide streefbeelden aan welke ordegrrootte van verbetering van milieucondities wordt gedacht en breng ook globaal de effecten in beeld voor bijvoorbeeld gezondheid, recreatie en landschap²⁸.

Ga vervolgens in op eventuele combinaties van beide streefbeelden, waarbij voordelen van beide kunnen worden behaald, afhankelijk van de lokale situatie (nabijheid natuurgebieden, woonkernen).

De Commissie adviseert in deze aanvulling de stikstofproblematiek mee te nemen en aan te geven in welke mate de beide streefbeelden of een combinatie hiervan bijdraagt aan de oplossing van dit probleem.

De Commissie geeft ter overweging om bovenstaande verder uit te werken in woord en beeld door middel van *storytelling*.

Botsproef natuurnetwerken, klimaatverandering en ruimtevraag

Het MER geeft daarnaast aan dat de natuur in Nederland er niet goed voorstaat en nog altijd onder druk staat.²⁹ Het MER beschrijft dat door klimaatverandering deze druk verder zal toenemen. Dit zal mogelijk een verdere uitbreiding van het natuurnetwerk vergen, bovenop de afspraken tot 2027, die ook een ruimtebeslag vragen.

Geef aan in welke mate uitbreiding van het natuurnetwerk nodig is om de natuurdoelen voor het landelijk gebied te halen. Geef ook aan hoe het ruimtebeslag dat hiervoor nodig is zich verhoudt tot het extra ruimtebeslag dat nodig is voor het streefbeeld kringlooplandbouw'.

²⁸ Het valt op dat bij opgave 4, toekomstige ontwikkeling van het landelijk gebied, nu alleen positieve kansen van deze beleidskeuze voor landschap en natuur zijn aangegeven.

²⁹ Zie ook diverse zienswijzen, waaronder Vogelbescherming Nederland en Natuurmonumenten, waarin wordt gesteld dat de achteruitgang van de natuurwaarden in Nederland als geheel nog niet is gestopt.

2.3 Passende beoordeling: globaal van karakter, uitwerking essentieel

Een Passende beoordeling moet zich aanpassen aan het detailniveau van het plan/visie in kwestie. Voor de NOVI beschrijft de Passende beoordeling globaal en juist de grootste risico's van de NOVI-ambities voor de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen.

De Commissie ziet dat aan deze risico's voldoende aandacht is besteed, en dat mitigerende maatregelen zijn benoemd waarmee in de uitwerking effecten kunnen worden voorkomen.

De Commissie begrijpt dat deze beoordeling globaal van karakter is. Het is 'passend' dat niet voor alle vervolgbesluiten een uitgebreid uitvoerbaar alternatief op locatieniveau is beschreven. Als risico-analyse voor een landelijk visie is de Passende beoordeling voldoende, omdat voor alle negatieve effecten maatregelen beschikbaar zijn. Uit de Passende beoordeling blijkt daarmee dat er geen 'showstoppers' zijn voor de uitvoerbaarheid van de NOVI.

Wel constateert de Commissie dat het voorkomen van aantasting van natuurlijke kenmerken in de uitwerking een flinke kluit zal zijn. Het voorkomen hiervan zal ook grote aanpassingen in diverse sectoren, zoals de landbouw, vergen.

2.4 Aanbevelingen voor het vervolgproces

Monitoring en evaluatie

Om een integrale beoordeling van milieueffecten ook in de toekomst mogelijk te maken, is in het MER aangegeven dat een monitorings- en evaluatiesysteem wordt opgezet. Dit is ook van belang om de integraliteit te bewaken, als bijvoorbeeld onderwerpen in programma's sectoraal worden uitgewerkt.

Het Rad van de Leefomgeving en de 'Staat van de Leefomgeving' in het MER bieden hiervoor als nulmeting en beoordelingskader voor de meeste aspecten een degelijke basis. In het monitoring- en evaluatiesysteem zal worden gecheckt of de doelen worden bereikt en wat de milieueffecten zijn en of deze binnen afgesproken kaders blijven. Door in lijn met de beleidscyclus uit de Omgevingswet de resultaten van de programma's en de monitoring weer terug te vertalen in een 'verse' NOVI, wordt de integraliteit gewaarborgd en blijft de visie actueel. Hieruit moet ook blijken of de optelsom van al het beleid leidt tot de beoogde resultaten.³⁰ Zo kan het belang van de leefomgeving volwaardig mee blijven wegen.

Beleidscyclus en rol Rijk en andere partijen

De Commissie adviseert, gezien het belang van de beleidscyclus, deze inhoudelijk en procesmatig verder uit te werken. Monitoring en bijsturing hebben vooral nut als dit regelmatig gebeurt, en zowel binnen de programma's als overkoepelend hieraan op het niveau van de hele NOVI. Dit kan bijvoorbeeld tweejaarlijks binnen het programma, en zoals voorgesteld elke vier jaar voor het hele monitoringssysteem, inclusief doorvertaling naar een volgende versie van de NOVI. Betrek hier het parlement bij. Zo kunnen burgers, bestuurders en de volksvertegenwoordiging de vinger aan de pols houden en waar nodig een stap extra zetten.

³⁰ Diverse zienswijzen vragen ook om dit overzicht, bijvoorbeeld Vereniging Nederlandse Gemeentes, Natuurmonumenten, Federatie Grote Erfgoed Gemeenten, de Vereniging van Milieukundigen, et cetera et cetera.

Vervolgbesluiten en samenwerkingsverbanden

Uit de zienswijzen komt een duidelijke roep naar centrale regie op een aantal belangrijke opgaven naar voren. Bij alle partijen leven vragen over de samenwerking bij de uitvoering van de NOVI. Ook zijn er vragen over hoe de samenhang en integraliteit wordt geborgd, zeker ook gezien de vele verschillende verbanden waarin wordt samengewerkt. In zienswijzen wordt daarnaast benoemd dat in de uitvoeringsprogramma's geen inspraak meer mogelijk is, terwijl veel van het concreter worden van het beleid pas daar gaat plaatsvinden.³¹

Geef daarom aan voor het vervolgbeleid en vervolgbesluiten, zoals programma's en uitvoeringsagenda's, met wie en op welke wijze wordt samengewerkt. Geef ook aan op welke wijze het milieubelang meeweegt bij deze uitwerkingen en of een MER wordt opgesteld of moet worden opgesteld. Daarmee is de participatie ook geborgd. Geef ook aan wie voor de vervolgbesluiten bevoegd gezag is.

³¹ Onder andere de Federatie Grote Erfgoed Gemeenten. Onder andere de VNG wijst er in hun zienswijze op dat de doelen ook in de financieringsstructuren doorwerking moeten vinden, om gezamenlijk doelen te bereiken.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Yttje Feddes	drs. W. Smal (secretaris)
dr. Theo Fens	prof.dr. Bert van Wee
drs. Sjef Jansen	drs. Rob van Woerden
dr. Kees Linse (voorzitter)	dr. Fred Woudenberg
drs. Lourens Loeven (secretaris)	drs. Gerrit de Zoeten
ir. Enrico Moens	

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Het vaststellen van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

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. De NOVI is richtinggevend en kaderstellend voor diverse m.e.r.-(beoordeling-)plichtige activiteiten. 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 en m.e.r.-procedure

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Initiatiefnemer besluit

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 22 oktober 2019 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3105](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

