



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Nationaal MilieuProgramma (NMP)

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

10 november 2022 / projectnummer: 3646



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



1 Advies voor de inhoud van het MER

Het Kabinet werkt aan het Nationaal Milieuprogramma (NMP). In het NMP beschrijft het Kabinet hoe zij een gezonde, schone, veilige leefomgeving wil bereiken. Dat gebeurt in samenhang met andere grote opgaven, zoals klimaatverandering, natuurherstel en woningbouw. Voor het besluit hierover wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna 'IenW') heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen MER.

Essentiële informatie voor het MER

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over het Nationaal Milieuprogramma het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- **Duidelijke afbakening van de reikwijdte van het NMP.** Een probleemanalyse voor de thema's die onder de drie hoofdogaven vallen, leidend tot speerpunten voor het NMP. Dat wil zeggen: thema's waarop het vigerende beleid op dit moment nog tekortschiet. Voor deze afbakening is verder van belang:
 - Een helder overzicht van vigerende en aangekondigde programma's die raakvlakken hebben met het NMP, en inzicht in de onderlinge verbanden.
 - Concretisering van de doelstellingen voor het NMP en de overkoepelende doelen voor de drie hoofdogaven.
- **Alternatieven voor de invulling van het NMP.** Navolgbare ontwikkeling van alternatieven, in eerste instantie per hoofdogave en vooral gericht op de speerpunten daarbinnen. In een volgende stap kunnen de alternatieven per hoofdogave worden gebundeld en met elkaar in verband gebracht.
- **Beoordeling van doelbereik en effecten.** Inzicht in de bijdrage van de alternatieven aan het bereiken van de geconcretiseerde doelstellingen, de overkoepelende doelen voor de drie hoofdogaven, belangrijke doelen vanuit andere programma's of kaders (klimaat, Vogel- en Habitatrichtlijn) en de effecten op 'brede welvaart'.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. Ze bouwt in haar advies voort op de notitie reikwijdte en detailniveau (NRD). Ze herhaalt slechts punten die al in de NRD aan de orde komen als dat voor een goed begrip van het advies nodig is, of als ze voorstelt de aanpak op onderdelen aan te passen.

Aanleiding MER

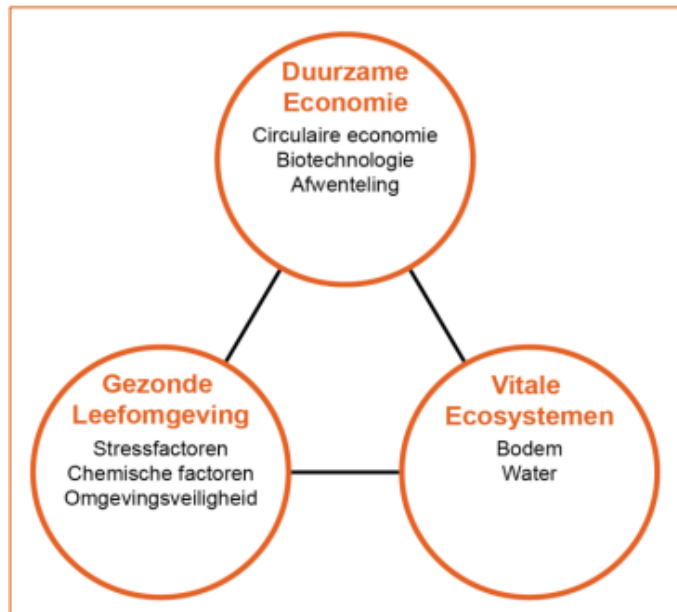
Het Kabinet stelt een Nationaal Milieuprogramma (NMP) op. Het NMP doet richtinggevende uitspraken voor de uitvoering van het milieubeleid en bevat beleidsmaatregelen waarmee nationale, Europese en mondiale ambities worden geconcretiseerd en geoperationaliseerd, met name voor de hoofdogaven op het gebied van Vitale Ecosystemen, Gezonde Leefomgeving en Duurzame, Circulaire Economie (zie figuur 1). Het NMP is een programma zoals beoogd onder de Omgevingswet. Voor het besluit over het NMP wordt een plan-MER opgesteld, omdat het aannemelijk is dat het NMP kaderstellend zal zijn voor een of meerdere categorieën uit de bijlage van het Besluit m.e.r. dan wel bijlage V van het Omgevingsbesluit.

Het Ministerie wil het MER gebruiken om beleidsopties te beoordelen, de mate van doelbereik centraal te stellen en de maatregelen in het NMP te beoordelen op brede welvaartseffecten.

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 het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – besluit over het NMP.

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, zijn te vinden door nummer 3646 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.



Figuur 1: de drie hoofdpunten van het NMP met hun onderliggende thema's (bron: NRD)

2 Context en reikwijdte NMP

2.1 Reikwijdte NMP en MER heeft aanscherping

Het doel van het NMP is 'een gezonde, schone en veilige leefomgeving in 2050, waarbij milieurisico's verwaarloosbaar zijn'. Het NMP is een uitwerking van het Nationaal Milieubeleidskader (NMK, 2021). Het NMK en het NMP bevatten een 'hernieuwde visie van het Kabinet op het milieu' en zijn daarmee inhoudelijk te beschouwen als de opvolgers van de eerdere Nationale Milieubeleidsplannen, die tussen 1989 en 2001 zijn vastgesteld.

De NRD maakt nog niet duidelijk wat de reikwijdte van het NMP is. De term 'Nationaal MilieuProgramma' wekt de suggestie dat dit programma – net als NMP 1 t/m 4 – de gehele breedte van het milieubeleid dekt, en ook in de breedte kaderstellend zal zijn voor rijksbeleid en –programma's.¹ De NRD spreekt ook over integraliteit van beleid en beleidsmaatregelen en het streven om een bijdrage te leveren aan integrale ambities en doelen van ander beleid, samengevat onder de noemer 'brede welvaart'. Aan de andere kant geeft de NRD aan dat het NMP zich vooral zal richten op 'het voorkomen van milieuvervuiling'. Belangrijke thema's als klimaatverandering en biodiversiteit vallen volgens de NRD niet onder deze definitie, maar

¹ Ook uit enkele zienswijzen blijkt dat de reikwijdte van het NMP en de samenhang met klimaatverandering, biodiversiteit en andere programma's vragen op roepen.

hangen er wel sterk mee samen.² Ook voor de thema's die wel (volledig) als onderdeel van het NMP worden gezien, geldt dat het NMP niet het integrale beleid op deze thema's zal bevatten.

De Commissie adviseert om in het NMP en het MER de reikwijdte van het NMP te concretiseren: 'waar gaat het NMP over en waarover niet'? Maak daarbij duidelijk wat het NMP toevoegt aan de bestaande en geplande beleidsprogramma's. Voor veel milieuthema's bestaan immers al sectorale wet- en regelgeving en beleid. Het NMP zou zich vooral moeten richten op de thema's waar deze bestaande kaders tekortschieten en op 'nieuwe thema's'. Mede gezien de complexiteit van een volledig integrale benadering (zie tekstkader) en het voornemen om in 2023 (een eerste versie van) het NMP vast te stellen, stelt de Commissie voor om in het MER te kiezen voor een probleemgerichte benadering. Deze sluit voor een groot deel aan bij de NRD. De focus die dit vraagt, vermindert overigens niet het belang van inzicht geven in de verschillende interacties tussen programma's. Het beperkt wel de scope en de complexiteit tot datgene wat verondersteld wordt daadwerkelijk verschil te kunnen maken. Met deze werkwijze komt naar verwachting de rol van het NMP beter uit de verf.

Integraliteit vergt een uitgebreide systeemanalyse

De NRD beschrijft de ambitie om milieueffecten vanuit het perspectief van de drie hoofdogaven integraal in kaart te brengen. De hoofdogaven kunnen worden opgevat als elkaar (in meer of mindere mate) beïnvloedende deelsystemen. De dynamiek binnen iedere hoofdogave en tussen de hoofdogaven onderling wordt enerzijds bepaald door autonome verbanden tussen belangrijke (deel)systeemfactoren, en anderzijds door sturing vanuit verschillende programma's van verschillende departementen.³ Soms veroorzaakt de dynamiek in en tussen hoofdogaven effecten die positief (synergetisch) uitwerken. Er kunnen echter ook effecten optreden die met elkaar botsen. Daarnaast volgen effecten soms een lineaire trend, maar soms zijn ook niet-lineaire trends in effecten zichtbaar die verstorend kunnen werken.

Het integraal in beeld brengen van deze dynamiek en de onderliggende mechanismen heeft als doel specifieke aangrijpingspunten voor sturing binnen en tussen de hoofdogaven te bepalen en zichtbaar te maken welke vorm van sturing op welk bestuursniveau het meest passend is om de verwachte milieueffecten in kaart te brengen. Dit is een complexe en kennis- en tijd-intensieve systeem-analytische opgave. Daarbij zullen bovendien andere departementen, andere overheden en een variëteit aan wetenschappelijke experts moeten worden aangehaakt. Om deze redenen beveelt de Commissie een meer pragmatische aanpak voor (het MER voor) het NMP aan.

² Pagina 8 van de NRD maakt onderscheid in drie 'planetaire crises': klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en aantasting leefmilieu. Vervolgens geeft de NRD aan dat het NMP zich richt op de derde crisis en dat voor de andere crises andere programma's worden uitgewerkt. Wel wordt aangegeven dat de programma's deels overlappen en "waar de inzet voor klimaat en biodiversiteit raakvlakken heeft met het voorkomen van de aantasting van ons leefmilieu, maakt dit ook onderdeel uit van het NMP".

³ Deels gaat het om programma's die zich direct richten op de hoofdogaven, deels betreft het wisselwerkingen met programma's op het gebied van klimaat, biodiversiteit, fysieke leefomgeving, economie.

2.2 Context en samenhang met ander beleid

De Kamerbrief over het NMP⁴ geeft aan welke andere initiatieven er lopen ter voorkoming van 'milieuvervuiling'⁵. Deze initiatieven moeten in het NMP samenkomen in een integrale visie en aanpak. Het valt de Commissie op dat hierbij uitsluitend initiatieven van IenW worden genoemd, en dat bijvoorbeeld het Circulair Materialenplan ontbreekt.⁶ Voor het realiseren van de doelen van het NMP is samenwerking binnen en tussen ministeries noodzakelijk. Het NMP hangt immers sterk samen met andere beleidsterreinen, zowel binnen IenW als daarbuiten. Waar milieuvervuiling via het NMP kan worden beperkt, draagt dit ook direct bij aan het halen van doelen op andere terreinen, zoals water- en natuurdoelen.

De Commissie adviseert om in het MER een duidelijk overzicht te geven van vigerende en aangekondigde programma's, zowel binnen IenW als van andere departementen, die raakvlakken hebben met het NMP. Bijlage C van de NRD geeft hiervoor een eerste aanzet, maar deze is nog niet compleet en behoeft verdieping. De Ruimtelijke Orderingsbrief van BZK⁷ en bijlage II van het Programma NOVEX⁸ geven een completer overzicht van relevante (nationale) programma's.⁹ Geef bij dit overzicht aan welke departementen verantwoordelijk zijn voor welke programma's en wat hiervan (globaal) de tijdplanning is. Dit laatste is van belang in verband met de onderlinge afhankelijkheid en wederzijdse beïnvloeding van de programma's. Denk voor dit overzicht bijvoorbeeld aan:

- Beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening en woningbouw ('De grote verbouwing van Nederland', NOVEX, Mooi Nederland).
- Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Europese Biodiversiteitsstrategie (EBS 2030) en nationaal beleid ten aanzien van het behoud van biodiversiteit.
- Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), waarin de opgaven voor stikstof, natuur, klimaat en water samenkomen.
- Wet- en regelgeving over bodem en water (Kaderrichtlijn Water, EU Bodemstrategie, NWP, Programma water en bodem sturend, Programma bodem en ondergrond).
- Wetgeving en beleid voor gezondheidsbevordering en sectorale milieuthema's (Programma Gezonde en groene Leefomgeving, Schone Luchtakkoord, aanvullingsbesluit geluid, REACH en (p)ZZS-beleid¹⁰).
- Beleid ten aanzien van duurzame mobiliteit (voortgangsbrief Tweede Kamer over duurzame mobiliteit, 22 maart 2022).
- Nationaal beleid ten aanzien van de Sustainable Development Goals (SDG).
- Energie- en klimaatbeleid (Klimaatakkoord, Regionale Energiestrategieën, Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie, Nationale Adaptatiestrategie).
- Circulair Materialenplan (CMP) en Nationaal Programma Circulaire Economie.¹¹

⁴ Brief van de Staatssecretaris van IenW aan de Tweede Kamer, 1 juli 2022.

⁵ Met het oog op het verduidelijken van de reikwijdte van het NMP beveelt de Commissie aan om in het MER uit te leggen waarom de term 'milieuvervuiling' wordt gebruikt en waarin dit zich onderscheidt van de meer gangbare term (gezonde en veilige) leefomgeving.

⁶ Voor de besluitvorming over het CMP is onlangs een separate m.e.r.-procedure gestart. Het valt de Commissie op dat het CMP niet wordt genoemd in de NRD van het NMP en dat dit omgekeerd ook niet het geval is.

⁷ Brief van de Minister van VRO aan de Tweede Kamer, 17 mei 2022.

⁸ Programma NOVEX, Ministerie van BZK, juli 2022.

⁹ Ook in enkele zienswijzen worden programma's en beleidskaders genoemd die raakvlakken met het NMP hebben.

¹⁰ (p)ZZS-beleid = Beleid voor (potentieel) zeer zorgwekkende stoffen.

REACH is een EU-verordening en staat voor restrictie, registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen

¹¹ Zie ook de Beslisnota inzake de SER-verkenning 'Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en energietransitie voor brede welvaart' (Kamerbrief 20 oktober 2022).

2.3 Breng het speelveld in kaart

De Commissie beveelt aan om een analyse te geven van de manier waarop de verschillende programma's met het NMP samenhangen. Sommige programma's geven randvoorwaarden voor het NMP, en voor sommige programma's zal het NMP juist de voorwaarden scheppen. Zo is het realiseren van de hoofdpogave Vitale Ecosystemen een voorwaarde om de nationale opgaven vanuit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Europese Biodiversiteitstrategie (EBS 2030) te realiseren, en om de opgaven van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) te ondersteunen.

Deze analyse moet ertoe leiden dat duidelijk wordt welke doelen met het NMP bereikt moeten worden en aan welke doelen van andere programma's het NMP kan bijdragen. Dit bepaalt mede de ontwikkeling van alternatieven en het beoordelingskader voor het MER. De volgende elementen zijn van belang voor deze analyse:

- Geef zo concreet mogelijk aan in *welk* kader *waarover* wordt besloten, *wanneer* en door *wie* en maak daarbij onderscheid in de mate van 'afdwingbaarheid' (EU-richtlijnen, nationale wet- en regelgeving, nationaal beleid).
- Geef aan welke raakvlakken of overlap er bestaan tussen verschillende programma's en welk programma leidend of kaderstellend is voor welke andere programma's.¹² Beschouw de onderlinge verbanden, geef aan waar synergie en/of conflicten te verwachten zijn en hoe daarmee wordt omgegaan.
- Geef aan op welke manier en op welk moment bij andere programma's en uitwerkingen van het NMP het milieubelang is of wordt meegewogen in de te maken afwegingen, bijvoorbeeld doordat een m.e.r.-procedure wordt doorlopen.

2.4 Participatie

Tezamen met de NRD is een participatieplan ter inzage gelegd¹³. Het plan maakt duidelijk dat belanghebbenden via informele en formele participatiemomenten worden betrokken. De Commissie waardeert de gekozen participatieve inzet die past bij de Omgevingswet. Participatie kan een belangrijke rol spelen bij het vaststellen van de reikwijdte van het NMP en het MER, het concretiseren van hoofdpogaven en doelen, het ontwikkelen en 'trechteren' van alternatieven, de beoordeling van effecten en de monitoring daarvan. De Commissie geeft in overweging om de beleving van bewoners (percepties en tevredenheid) onderdeel te maken van het monitoringsprogramma.

Het participatieplan onderstreept het belang van een representatieve opbrengst. Zo wordt er op ingezet om een representatieve groep inwoners te betrekken bij een 'participatieve waarde evaluatie'. Geef concreet aan welke participatiemethoden uit het participatieplan gaan helpen om een brede groep inwoners, inclusief kwetsbaren, te bereiken. Beschrijf hoe hierop wordt toegezien en gestuurd. Besteed daarnaast aandacht aan de rol van bedrijven en belangenorganisaties hierbij. Nodig marktpartijen gericht uit en laat deze meedenken en ideeën inbrengen, zodat een brede groep partijen actief en in een vroeg stadium bij het NMP is betrokken. Zeker voor de hoofdpogave 'Duurzame Circulaire Economie' zijn deze organisaties van belang, vanwege hun kennis, ervaring en de benodigde inzet en medewerking van deze partijen om doelen te realiseren.

¹² De NRD geeft bijvoorbeeld aan dat het NMP zal leiden tot randvoorwaarden en normen voor ruimtelijke ontwikkelingen.

¹³ (Ontwerp)participatieplan NMP, versie 16 juni 2022.

3 Hoofdoopgaven en doelen

3.1 Drie hoofdoopgaven

De NRD onderscheidt drie hoofdoopgaven voor het NMP: Vitale Ecosystemen, Gezonde Leefomgeving en Duurzame (Circulaire) Economie. Binnen deze hoofdoopgaven worden verschillende onderliggende thema's gedefinieerd. De NRD geeft aan dat klimaatverandering en biodiversiteit alleen onderdeel zijn van het NMP voor zover er raakvlakken zijn met aantasting van het leefmilieu (en maatregelen om de aantasting te beperken).

Hoofdoopgaven en integraliteit

De hoofdoopgaven en onderliggende thema's hebben niet altijd een integrale focus. Dit kan tot onduidelijkheid en misverstanden over het overkoepelende doel en de reikwijdte van het NMP leiden. Uit de NRD blijkt dat het NMP zich primair zal richten op 'het voorkomen van verontreiniging'.

Toelichting hoofdoopgaven en integraliteit:

- *Onder de opgave 'Gezonde Leefomgeving' ligt de nadruk op het voorkomen van negatieve effecten op de volksgezondheid. Voor een gezonde leefomgeving is echter ook gezondheidsbevordering van groot belang (uitnodigen tot gezond gedrag). In de NRD wordt ook de link gelegd met de Sustainable Development Goals (SDG's)¹⁴. SDG3 'goede gezondheid en welzijn' heeft een aanzienlijk bredere reikwijdte dan de thema's die in de NRD worden genoemd. Het heeft zowel betrekking op de fysieke omgeving en milieukwaliteit als op de sociale omgeving en sociale kwaliteit. Ook het RIVM verstaat onder een gezonde leefomgeving een bredere definitie met veel verschillende criteria.¹⁵ De hoofdoopgave 'Gezonde Leefomgeving' wekt de suggestie dat dit een overkoepelende doelstelling voor het NMP is.*
- *Onder de opgave 'Vitale Ecosystemen' vallen wel de kwaliteitsaspecten van bodem en water, maar niet de kwantiteitsaspecten (Programma Water en Bodem sturend, klimaatbeleid). Bij de milieudoelen voor bodem lijkt de focus nog te liggen op chemische bodemkwaliteit en worden de fysische en biologische kwaliteit (bodembiodiversiteit) niet expliciet benoemd.¹⁶*
- *Onder de opgave 'Duurzame, Circulaire Economie' wordt relatief sterk ingezet op recycling, materiaalgebruik en hergebruik. De koppeling met (het streven naar) gesloten ketens en beïnvloeding van consumentengedrag krijgt weinig aandacht. Verder wordt de link gelegd met SDG9 'Industrie, Innovatie en infrastructuur' en met SDG12 'verantwoorde consumptie en productie'.¹⁷ Door deze SDG's expliciet te benoemen, en te refereren aan 'Duurzame, Circulaire Economie', wordt de verwachting gewekt dat dit zowel maatschappelijke als milieuaspecten betreft.*

Het is van belang om te benadrukken dat andere maatregelen in andere kaders mede bepalend zullen zijn voor het realiseren van de ambities voor de hoofdoopgaven. Dit wordt

¹⁴ De 17 SDG's vormen het hart van de VN-agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling. De 17 hoofddoelen zijn nader uitgewerkt in 169 subdoelen.

¹⁵ <https://www.rivm.nl/gezonde-leefomgeving/wat-verstaan-we-onder-gezonde-leefomgeving>.

¹⁶ Door de directe koppeling met onder andere de SDG14 'leven in het water' en SDG15 'leven op het land' zijn ook sociale en economische aspecten relevant, bijvoorbeeld sociale inclusiviteit en economische voordelen van toegang tot mariene hulpbronnen en markten voor kleinschalige vissers (SDG 'leven in het water') en toegang tot genetische hulpbronnen en het eerlijk verdelen van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik ervan (SDG 'leven op het land').

¹⁷ Hieronder vallen ook aspecten als economische ontwikkeling en maatschappelijk welzijn, waaronder sociale inclusiviteit en het creëren van sociaal-economische voordelen, zoals werkgelegenheid, betaalbare toegang voor iedereen en promotie van plaatselijke cultuur en producten.

overigens in de NRD ook aangegeven.¹⁸ Derhalve moet het MER de hoofdogaven en doelstellingen van het NMP duidelijk afbakenen en deze in de context plaatsen van overkoepelende ambities: waar gaat het NMP over en welke andere programma's zijn nodig om de overkoepelende ambities te realiseren.

3.2 Concretisering opgaven en doelen

Aanscherping en concretisering van de doelen

Een scherpe definitie van de (hoofd)opgaven en doelen van het NMP bepaalt (mede) welke maatregelen(pakketten) in het NMP opgenomen kunnen worden en welke bandbreedte aan alternatieven in het MER onderzocht dient te worden. Bij de beoordeling van de alternatieven kan dan goed onderscheid gemaakt worden tussen een expliciete toetsing aan de doelen van het NMP en aan de mate waarin bijgedragen wordt aan overkoepelende doelen. Dit is mogelijk op het niveau van de drie hoofdogaven, andere grote opgaven (klimaatverandering, biodiversiteit) en brede welvaart.

Tabel 1 van de NRD geeft een groot aantal (milieu)doelen aan, maar dit overzicht is nog niet compleet.¹⁹ Voor diverse thema's ontbreken nog concrete doelen of zijn deze nog onduidelijk of zijn ze vrijblijvend geformuleerd. Soms worden termen gebruikt zoals 'geen noemenswaardige schade', 'zoveel mogelijk voorkomen van', 'zoveel mogelijk voldoen aan' en 'toewerken naar'. Voor een goed inzicht in reële alternatieven en mate waarin doelen gehaald kunnen worden en mogelijke milieueffecten vragen diverse doelen nog om een nadere definiëring en concretisering (zie ook hoofdstuk 6 van dit advies).

De Commissie adviseert om de doelen uit tabel 1 van de NRD in het MER zoveel mogelijk eenduidig, toetsbaar en niet-vrijblijvend te formuleren. Daardoor kunnen de huidige situatie, autonome ontwikkeling en maatregelenpakketten hieraan expliciet getoetst worden.²⁰ Dit maakt ook duidelijk welke onderdelen van de hoofdogaven wel en welke niet op een zinvolle manier betrokken kunnen worden bij de ontwikkeling van alternatieven en de beoordeling daarvan.

Opgaven en doelen voor 'Duurzame, Circulaire Economie' lastig vast te stellen

Vooraf voor de hoofdogave 'Duurzame, Circulaire Economie' voorziet de Commissie dat het niet eenvoudig zal zijn om onderscheidende en samenhangende maatregelen(pakketten) te formuleren waar het NMP sturend in kan zijn. Voor deze opgave kan onderscheid worden gemaakt in zeer uiteenlopende maatregelen.²¹

¹⁸ Paragraaf 2.3, onder ad 1: *Het NMP zal niet het enige bepalende programma zijn dat aan deze hoofdogaven bijdraagt.*

¹⁹ De zienswijze van het IPO geeft aan dat nog veel thema's en bijbehorende doelen ontbreken. Een deel van de doelen valt mogelijk onder andere programma's, maar het ligt voor de hand dat bepaalde doelstellingen, bijvoorbeeld voor chemische bodemkwaliteit, wel onder het NMP vallen.

²⁰ Ook in enkele zienswijzen wordt aangedrongen op het zoveel mogelijk concreet formuleren van doelstellingen en indicatoren voor de beoordeling van doelbereik en effecten.

²¹ Maatregelen die onder de hoofdogave duurzame circulaire economie worden begrepen:

- Maatregelen ten behoeve van een circulaire economie, deels economisch deels gericht op terugdringen vervuiling
- Maatregelen ten aanzien van biotechnologie
- Voorkomen van afwenteling (een van de principes uit het NMK)
- Versterking van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Dit betreft vooral de uitvoering van beleid
- Inzet van financiële en fiscale middelen, inclusief mogelijkheden voor true pricing en de vervuiler betaalt (idem)
- Meer beschouwende ideeën over duurzaam en circulair inrichten van Nederland en zijn economie (ontkoppeling)

Om te zorgen dat voor deze uiteenlopende maatregelen en instrumenten een zinvolle vergelijking van alternatieven kan plaatsvinden, zijn een helder onderscheid tussen opgaven en uitgangspunten, een betere scheiding tussen beleid en uitvoering en tussen milieuproblemen en juridische complicaties nodig. Hierbij komt dat er nog weinig kennis beschikbaar is over de complexiteit van het sluiten van ketens, gevolgen voor business modellen, grondstofbeschikbaarheid et cetera. De Commissie adviseert om voor deze hoofdpogave het accent te leggen op een analyse van kansen en bedreigingen. Hieruit kan een 'agenda' worden samengesteld voor vervolgbesluiten en andere programma's.

Overkoepelende ambities en sustainable development goals (SDG)

Voor het volledig en integraal realiseren van de ambities voor de hoofdpogaven zijn veel andere programma's en wet- en regelgeving noodzakelijk. De NRD geeft aan dat in het MER zal worden onderzocht welke bijdrage het NMP kan leveren aan het realiseren van deze ambities. Om dat te kunnen beoordelen, is het noodzakelijk om deze ambities eveneens zoveel mogelijk toetsbaar te formuleren.

De Commissie adviseert om hiervoor aan te sluiten bij de integrale doelstellingen van de NOVI en de SDG's, waarvoor in paragraaf 2.2 van de NRD al een aanzet is gegeven. De SDG's worden al enige jaren door het CBS gemonitord, waardoor het doelbereik ook in de komende jaren gevolgd kan worden. In de NRD wordt ook *het streven naar brede welvaart* als leidend gehanteerd. Het is belangrijk om in het MER duidelijk te maken welke definitie van brede welvaart wordt gehanteerd en welke SDG's vooral voor het NMP relevant zijn. In tabel 3 van de NRD is een 'groslijst' van beoordelingscriteria opgenomen, waarbij de SDG's alleen met nummers zijn aangeduid. Doordat een omschrijving van doelen en subdoelen ontbreekt, geeft dit nog weinig houvast voor de manier waarop alternatieven getoetst worden aan deze doelen.

De Commissie adviseert om in het MER een onderbouwde selectie te maken van relevante subdoelen van de genoemde SDG's.²² Ook een analyse (en concretisering) van de NOVI-doelen is hierbij van belang, aangezien het NMP ook een uitwerking van de NOVI vormt.²³ Gebruik deze aanpak om indicatoren te selecteren waarmee de alternatieven getoetst worden aan het doelbereik en brede welvaarteffecten. Het CBS heeft ten behoeve van de 'Monitor brede welvaart en de Sustainable Development Goals' deze indicatoren reeds geoperationaliseerd.²⁴ Daarnaast kunnen de participatietrajecten van het NMP een belangrijke bijdrage leveren aan de concretisering van de doelen. Denk hierbij aan de inbreng van zowel experts en mede-overheden als een brede en inclusieve vertegenwoordiging van burgers, bedrijven en andere belanghebbenden.

²² Zoals eerder ter illustratie aangegeven: SDG 3 'goede gezondheid en welzijn' omvat veel meer (sub)doelen dan de doelen die tabel 1 van de NRD noemt. De NRD geeft nu enkel milieuthema's weer (stressfactoren, chemische factoren en omgevingsveiligheid), terwijl (mentale) gezondheid en welzijn ook over de sociale kwaliteit van leven gaat. Dit vraagt om een toetsing van het doelbereik op basis van thema's zoals (omgevings)welzijn, sociale omgeving of sociale kwaliteit.

²³ In de NOVI is een breder SDG framework gehanteerd dan in de NRD voor het NMP (zie p46-48 van de NOVI).

²⁴ Mogelijk kan hierbij ook gebruik worden gemaakt van de analyse die door de VNG is uitgevoerd en die heeft geleid tot een selectie van 47 subdoelen die een relevante connectie hebben met de fysieke leefomgeving. Zie de handreiking 'De Global Goals in het gemeentelijk beleid' <https://vng.nl/sites/default/files/2020-04/handreiking-global-goals-in-het-gemeentelijk-beleid-2020.pdf>.

4 Huidige situatie en autonome ontwikkelingen

4.1 Stand van het milieu

Hoofdstuk 3 van de NRD geeft een relatief uitgebreid overzicht van de huidige situatie en autonome ontwikkelingen, mede op basis van diverse monitoringsrapportages en een beschrijving van de 'stand van het milieu' van het RIVM. Op basis daarvan zijn in de NRD opgaven gedefinieerd, die deels binnen de reikwijdte van het NMP en deels daarbuiten vallen.

De Commissie adviseert om de genoemde opgaven in het MER verder uit te werken tot een (probleem)analyse per thema, passend bij het abstractieniveau van de in het NMP beoogde maatregelen(pakketten). Geef daarbij – met behulp van het in paragraaf 2.3 van dit advies genoemde overzicht – duidelijk aan welk deel van de opgaven binnen de reikwijdte van het NMP valt en welk deel elders wordt belegd of geadresseerd.

Gebruik de (probleem)analyse om de speerpunten voor het NMP en de focus van de alternatieven in het MER te bepalen. Behalve dat dit de doelen van het NMP duidelijker maakt is deze stap bedoeld om inzichtelijk te maken op welke thema's het beleid op dit moment nog tekortschiet. Denk hierbij aan:

- Thema's waarop (sectorale) doelen niet worden gehaald – bijvoorbeeld voor geluid²⁵ – of waarop aanscherping van doelen of van het beleid nodig is op basis van juridische uitspraken of incidenten²⁶.
- Nieuwe thema's waarvoor (concrete) doelstellingen en beleid nog ontbreken – bijvoorbeeld verontreiniging door 'nieuwe stoffen' (ontsmettingsmiddelen, microplastics, medicijnresten) – of waarvoor de opgaven nog niet scherp afgebakend zijn, zoals een groot deel van de thema's die onder de hoofdogave 'Duurzame, Circulaire Economie' zijn benoemd.

De Commissie geeft in overweging om als onderdeel van het evalueren van de huidige situatie en autonome ontwikkeling terug te kijken naar eerdere NMP's. Het rapport 'Zorgen voor Morgen' vormde in 1988 de basis voor het eerste Nationale Milieubeleidsplan (NMP), waarin milieudoelstellingen voor 2010 werden geformuleerd. Het nieuwe NMP heeft deels hetzelfde doel als het eerste NMP, namelijk blootstelling terugbrengen tot een verwaarloosbaar niveau. In 2013 heeft het PBL het milieubeleid geëvalueerd ('25 jaar Zorgen voor Morgen').²⁷ Deze evaluatie laat zien op welke thema's het milieubeleid succesvol is geweest en op welke niet. Dit levert extra informatie en argumenten op voor het formuleren van de speerpunten voor het nieuwe NMP.

Verder adviseert de Commissie om de huidige situatie en trends waar mogelijk geografisch te duiden, zodat duidelijk wordt waar zich knelpunten voordoen en waar doelen en maatregelen

²⁵ Volgens tabel 1 is een van de doelen het 'zoveel mogelijk voldoen aan standaardwaarden voor geluid', die deels overeen komen met de advieswaarden voor geluid van de WHO uit 2018. Tot nu toe is het niet mogelijk gebleken om deze doelen te benaderen. Bij de opgaven voor gezonde leefomgeving in paragraaf 3.3.3. van de NRD staat dan ook dat geluidbeleid weinig succesvol is tot op heden.

²⁶ Bijvoorbeeld ten aanzien van stikstofdepositie, waterkwaliteit (KRW) en zeer zorgwekkende stoffen (ZZS, waaronder PFAS).

²⁷ Zie <https://www.pbl.nl/publicaties/zorgen-voor-morgen>.

elkaar kunnen versterken of met elkaar conflicteren.²⁸ Hierbij kunnen instrumenten als de 'Atlas van de Leefomgeving' en de 'Leefbaarometer'²⁹ een belangrijke rol vervullen.

4.2 Referentiesituatie

Maak onderscheid tussen autonome ontwikkeling en bestaand beleid

In paragraaf 5.1 van de NRD is aangegeven hoe de referentiesituatie – waarmee alternatieven worden vergeleken – wordt gezien. Hierbij wordt verwezen naar de 'stand van het milieu'. Hoe daarbij met autonome trends en bestaand beleid wordt omgegaan, is niet beschreven. De stapsgewijze aanpak van de alternatievenontwikkeling (hoofdstuk 4 van de NRD) laat zien dat een 'beleidszeef' wordt onderscheiden, waarin bestaande beleidsmaatregelen worden gescheiden van nieuwe maatregelen. De bestaande beleidsmaatregelen worden daarmee impliciet aan de referentiesituatie toebedeeld. Het karakter van deze bestaande beleidsmaatregelen (waarvan de uitvoering en effectiviteit nog niet altijd zeker is) verschilt echter van autonome ontwikkelingen.

De Commissie adviseert om in het MER een onderscheid te maken tussen de referentiesituatie, bestaande uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling, en de situatie waarin uitgegaan wordt van voortzetting van het bestaande beleid. Beleid dat zeker tot resultaat leidt kan onder autonome ontwikkeling worden gerekend. Beleid waarvoor vooral procesmatige en richtinggevende uitgangspunten en afspraken gelden, valt hier niet onder, omdat nog moet blijken hoe effectief het is.³⁰ Door dit onderscheid te maken wordt transparant wat de effecten (inclusief het doelbereik) van het bestaande beleid zijn en op welke thema's er extra inspanning nodig is om doelen te halen.

5 Alternatieven

5.1 Alternatievenontwikkeling volgens de NRD

Hoofdstuk 4 van de NRD geeft een beknopte beschrijving van een stapsgewijze aanpak voor de alternatievenontwikkeling. Samengevat bestaat deze uit het opstellen van een 'longlist aan mogelijke maatregelen', het samenvoegen daarvan tot strategische integrale alternatieven en het hieruit ontwikkelen van een voorkeursstrategie.

Hoewel deze aanpak gestructureerd en logisch lijkt, is het de vraag of het karakter van het NMP zich goed leent voor een dergelijke aanpak. De doelen van het NMP zijn overwegend sectoraal en vinden hun oorsprong in sectorale wet- en regelgeving en beleid. Het ligt voor de hand dat de samenhang tussen een individuele hoofdpoging en andere beleidsprogramma's (bijvoorbeeld tussen 'Vitale Ecosystemen' en 'water en bodem sturend' en versterken biodiversiteit) groter is dan tussen de hoofdpogingen onderling. De hoofdpoging 'Duurzame, Circulaire Economie' is wezenlijk verschillend van de andere hoofdpogingen.

²⁸ De Commissie signaleert dat het voor circulaire productie- distributie-ketens gaat het meestal niet gaat om locatiespecifieke duiding, omdat deze ketens vaak internationaal zijn. Delving grondstoffen, productie, assemblage, transport, distributie, kan allemaal op heel verschillende plekken in de wereld plaatsvinden. Dit is een extra argument om de agenda voor duurzame circulaire economie goed af te bakenen voordat over maatregelen(pakketten) wordt besloten.

²⁹ Zie <https://www.leefbaarometer.nl/home.php>.

³⁰ Bijvoorbeeld 'co-creatie opgaven' en beleidsuitspraken als 'circulair in 2050' en 'energieneutraal in 2050'.

Dit maakt de ontwikkeling van integrale alternatieven complex en de meerwaarde ervan is niet vanzelfsprekend³¹. Ook is vooralsnog niet duidelijk hoe de voorkeursstrategie vervolgens weer wordt terugvertaald naar de verschillende thema's en maatregelen in het NMP en in andere programma's en wat de rol van participatie daarbij is.³²

5.2 Ontwikkel alternatieven per 'speerpunt'

De Commissie adviseert om het MER vooral te gebruiken om keuzes te maken rond thema's waarin het huidige beleid nog onvoldoende voorziet. De analyse van de huidige situatie en autonome ontwikkeling levert speerpunten op voor het NMP. De Commissie adviseert tevens om de te onderzoeken alternatieven in eerste instantie te richten op deze speerpunten. Dat wil zeggen dat niet te vroeg in het proces gestreefd wordt naar de ontwikkeling van integrale alternatieven.

De Commissie ziet hierbij – afwijkend van en aanvullend op figuur 19 van de NRD – de volgende stappen:

- Stap 1: Benoem per hoofdthema de speerpunten en zoek voor deze thema's naar alternatieven, bijvoorbeeld op basis van verschillende ambitieniveaus.
- Stap 2: Bundel de mogelijke (alternatieve) clusters van maatregelen en in te zetten instrumentarium per hoofdpogave.
- Stap 3: Breng de gebundelde maatregelen per hoofdpogave met elkaar in verband op grond van de onderlinge samenhang (synergie en strijdigheid).

6 Beoordeling doelbereik en effecten

6.1 Doelbereik op meerdere niveaus

Hoofdstuk 5 van de NRD geeft een eerste aanzet voor het beoordelingskader in het MER. Hierbij wordt terecht onderscheid gemaakt tussen toetsing aan het doelbereik en beoordeling van de effecten. Binnen het begrip doelbereik is nog een nader onderscheid te maken in meerdere categorieën:

1. Doelen waarop het NMP direct van invloed is (vooral de 'speerpunten').
2. Overkoepelende doelen voor de hoofdpogaven Vitale Ecosystemen, Gezonde Leefomgeving en Duurzame, Circulaire Economie.
3. Doelen voor andere opgaven waarvoor het NMP niet primair het beleid bepaalt, maar waaraan het wel kan bijdragen, zoals klimaatverandering en biodiversiteit.
4. Doelen met het oog op 'brede welvaart', afgezet tegen de SDG's (zie paragraaf 6.2).

Tabel 2 in de NRD bevat een opzet voor het beoordelingskader voor de toets op doelbereik. Deze heeft vooral betrekking op de eerstgenoemde categorie. In paragraaf 3.2. van dit advies heeft de Commissie aanbevolen om de doelen uit tabel 1 te verduidelijken en toetsbaar te maken. De Commissie constateert dat de beoordelingsaspecten voor het doelbereik in tabel 2

³¹ Als maatregelen elkaar tegen werken is het onwenselijk deze in hetzelfde alternatief op te nemen. Dit vergt een goede analyse en onderbouwing voordat maatregelen worden samengevoegd tot integrale alternatieven.

³² De NRD spreekt de verwachting uit dat de voorkeursstrategie wel concrete maatregelen zal bevatten, maar nog niet voor alle thema's. Het NMP dat eind 2023 zal worden vastgesteld wordt dan ook gezien als de start van een nieuwe beleidscyclus. Op termijn zullen herzieningen van het NMP volgen, waarin doelen en maatregelen concreter worden.

vaak minder concreet zijn geformuleerd dan de doelen zelf in tabel 1. Tabel 2 gebruikt nog vaker termen als *zoveel mogelijk voldoen*, *vermindere van* en *stimuleren van*. Het is niet duidelijk wat met deze termen precies wordt bedoeld.³³ Dit maakt dat toetsing aan het doelbereik lastig en subjectief kan zijn. Het doelbereik kan niet goed onderbouwd worden, als onduidelijk is wanneer het 'goed genoeg' is. Ook zijn verschillende criteria geformuleerd als 'middel' om achterliggende doelen te bereiken.

De Commissie adviseert om de beoordelingscriteria en indicatoren voor het doelbereik zoveel mogelijk SMART te formuleren. Zorg in lijn met de voorgenoemde driedeling voor een duidelijk onderscheid tussen beoordelingscriteria die aansluiten bij de reikwijdte van het NMP zelf en beoordelingscriteria die inzicht geven in de mate waarin wordt bijgedragen aan andere ambities.

6.2 Brede welvaartseffecten

Tabel 3 van de NRD geeft een eerste indicatie van de onderwerpen waarop de alternatieven in het MER beoordeeld zullen worden. Deze bestaat uit een groslijst van criteria voor het beoordelen van brede welvaartseffecten. In deze lijst zijn ook verschillende SDG's opgenomen. In paragraaf 3.2 adviseerde de Commissie om uit deze lijst een selectie te maken van SDG's en andere criteria waar daadwerkelijk effecten van het NMP te verwachten zijn. Hiermee wordt vooral invulling gegeven aan de toetsing aan het doelbereik (zie paragraaf 6.1).

De Commissie adviseert om de beoordeling van overige brede welvaartseffecten zo eenvoudig mogelijk te houden, om te voorkomen dat deze beoordeling leidt tot algemene en weinig zeggende en niet navolgbare scores. De meerwaarde van de beoordeling van brede welvaartseffecten zit volgens de Commissie vooral in het benoemen van kansen, risico's en aandachtspunten zoals leemten in kennis, die aanleiding geven voor extra onderzoek voor andere beleidsterreinen en/of programma's. Daarmee kan de effectbeoordeling in het MER direct worden gebruikt voor de uitwerking van het NMP.

6.3 Aandachtspunten voor de beoordelingen

De Commissie heeft bij de beoordeling van doelbereik en effecten de volgende algemene aandachtspunten:

- **Maak expert judgement navolgbaar.** In veel gevallen wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve beoordeling en/of expert judgement. Daarbij is van belang dat voor iedereen duidelijk is op welke manier deze beoordeling is uitgevoerd, met andere woorden dat deze navolgbaar is. Licht toe welke indicatoren, aannames en kentallen gebruikt zijn om te komen tot de beoordeling van doelbereik en effecten.
- **Benoem positieve en negatieve effecten apart.** Het is niet altijd eenduidig vast te stellen of effecten positief, neutraal of negatief scoren. Maak daarom transparant hoe een score tot stand is gekomen en hoe deze wordt gewogen. Streep positieve en negatieve effecten niet bij voorbaat tegen elkaar weg, zodat het lijkt alsof er netto niets verandert.
- **Gebruik scenario's voor verschillende toekomstbeelden.** De ontwikkeling van de stand van het milieu en de effectiviteit van het (bestaande) beleid zijn sterk afhankelijk van een

³³ Zo is bij bodem niet helder of er ook naar de biologische en fysische aspecten wordt gekeken, de focus lijkt vooral te liggen op de chemische bodemkwaliteit.

groot aantal, deels onzekere toekomstfactoren. Denk hierbij aan klimaatverandering, technologische innovaties en economische ontwikkeling in relatie tot bijvoorbeeld geopolitiek, demografie, digitalisering en energietransitie. Combinaties van verschillende ontwikkelingen leveren verschillende toekomstbeelden op. Maak voor deze onzekerheden gebruik van scenario's. De door PBL ontwikkelde toekomstscenario's kunnen hierbij behulpzaam zijn.³⁴ Geef aan hoe met onzekerheden wordt omgegaan bij te nemen besluiten, monitoring en evaluatie.

- **Toets op de basisprincipes van het NMK.** Geef in het MER een beschouwing van de mate waarin invulling wordt gegeven aan de tien basisprincipes uit het NMK, aangezien het NMP de uitwerking vormt van dit kader.³⁵

6.4 Passende beoordeling

In de NRD is aangegeven dat voor het voornemen een passende beoordeling wordt opgesteld. Paragraaf 5.4 van de NRD beschrijft de aanpak hiervan beknopt. De Commissie adviseert de passende beoordeling als bijlage op te nemen in het MER en de conclusies te verwerken in het hoofddocument. Deze passende beoordeling kan worden opgesteld op een abstractieniveau dat goed aansluit bij het voornemen. Dit kan door voor de drie hoofdoopgaven in kaart te brengen welke activiteiten de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden (verder) buiten bereik kunnen brengen.

7 Monitoring en evaluatie

De NRD geeft aan dat het NMP een adaptief programma wordt, dat periodiek zal worden geactualiseerd en bijgesteld. Ontwikkelingen op andere beleidsterreinen kunnen hiertoe ook aanleiding geven. De Commissie adviseert om in het MER een aanzet voor monitoring en evaluatie op te nemen en dit relateren aan het in paragraaf 2.2 van dit advies genoemde overzicht van programma's en besluiten. Sluit voor monitoring aan bij bestaande monitoringsprogramma's van bijvoorbeeld RIVM (Stand van het milieu), PBL (NOVI-monitor, balans van de leefomgeving, integrale circulaire economie rapportage) en CBS (Monitor brede welvaart en SDG's).

Monitoring en evaluatie zullen de basis voor periodieke herijking moeten bieden. Te beantwoorden vragen bij de monitoring zijn bijvoorbeeld:

- worden doelen gehaald (concrete doelen voor speerpunten, overkoepelende doelen voor de hoofdoopgaven en belangrijke bijdragen geleverd aan doelen in andere beleidsvelden)?;
- welke belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds de vorige check?;
- moeten ambities en/of opgaven bijgesteld worden?

Beschrijf in het MER de aanpak van de monitoring. Sluit zoveel mogelijk aan bij de indicatoren uit de beoordeling van het doelbereik (op verschillende niveaus) en brede welvaartseffecten uit het MER. Belangrijk is om periodiek concreet en meetbaar inzicht te krijgen rondom de status en vooruitgang naar het algemene doel van het NMP: *in 2050 zijn de negatieve omgevingseffecten op gezondheid naar een verwaarloosbaar laag niveau gebracht.*

³⁴ <https://www.pbl.nl/publicaties/oefenen-met-de-toekomst>.

³⁵ Het Nationale Milieubeleidskader (NMK) definieert tien basisprincipes voor het borgen van een goede milieukwaliteit (zie p7 van de NRD).

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Advies van de Commissie over het 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. 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. Lidwien Besselink
prof. dr. ir. Rob van der Heijden
drs. Pieter Jongejans (secretaris)
drs. Sanne Vermeulen MSc
ing. Rob Vogel
ir. Harry Webers (voorzitter)
dr. Fred Woudenberg
drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Nationaal MilieuProgramma.

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. Voor deze procedure kan het om diverse activiteiten gaan, die op dit moment nog niet bekend zijn. 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 besluit

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Initiatiefnemer besluit

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

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 17 oktober 2022 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3646](#) 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

