

Samenvatting Milieueffectrapport Nationale Omgevingsvisie

6 juni 2019



Colofon

Titel: Samenvatting Milieueffectrapport Nationale Omgevingsvisie

Status: Definitief

Datum: 6 juni 2019

Uitgevoerd door: HaskoningDHV Nederland B.V.

Projectreferentie: T&PBE3989

Auteurs: Véronique Maronier, Dorien Grote Beverborg, Martin Bos, Reina Drenth, Jos de Lange, Mark Groen, Edward Pfeiffer, Suzan Tack, Hans Marinus, Michiel van Pelt (Michiel van Pelt Ruimtelijk Advies en Management BV), Gerlof Rienstra (Rienstra Beleidsonderzoek en Beleidsadvies), Peter Louter (Bureau Louter), Wim Dijkman (CLM Onderzoek en Advies BV).

Projectleider: Christiaan Elings

Opdrachtgever: Roel Teeuwen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Samenvatting van het PlanMER



Samenvatting PlanMER voor de Nationale Omgevingsvisie

Dit is de samenvatting van de milieueffectrapportage (PlanMER) voor de Nationale Omgevingsvisie (ontwerp-NOVI). De NOVI is een strategisch plan en omvat beleidskeuzes die globaal richting geven voor een samenhangende aanpak om ruimte te bieden aan klimaatadaptatie en energietransitie, voor duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland, voor sterke en gezonde steden en regio's en voor een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

In een context waar veel leefomgevingsaspecten onder druk staan, kent de doorwerking en uitvoering van de ontwerp-NOVI - en daarmee de effecten voor de staat van de fysieke leefomgeving - nog veel onzekerheden. Effecten kunnen vaak nog zowel positief als negatief uitpakken, afhankelijk van de uitwerking in (gebiedsgerichte) programma's, de doorwerking naar vervolgbesluiten van zowel Rijk als decentrale overheden en van het in te zetten instrumentarium.

De beleidskeuzes in de ontwerp-NOVI bieden zowel kansen als risico's voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving; er zijn meer kansen dan risico's. Gezien de onzekerheden - en om kansen te verzilveren en gesignaleerde risico's het hoofd te bieden - is het noodzaak om tijdens de doorwerking en uitvoering van het beleid de 'hand aan de kraan' te houden. Hiervoor zijn een vorm van regie voor een samenhangende aanpak én samenhangende monitoring van de effectiviteit van het beleid en van optredende effecten cruciaal voor zorgvuldige doorwerking naar vervolgbesluiten, mét gelegenheid voor optimalisatie om kansen te verzilveren en risico's te beheersen.

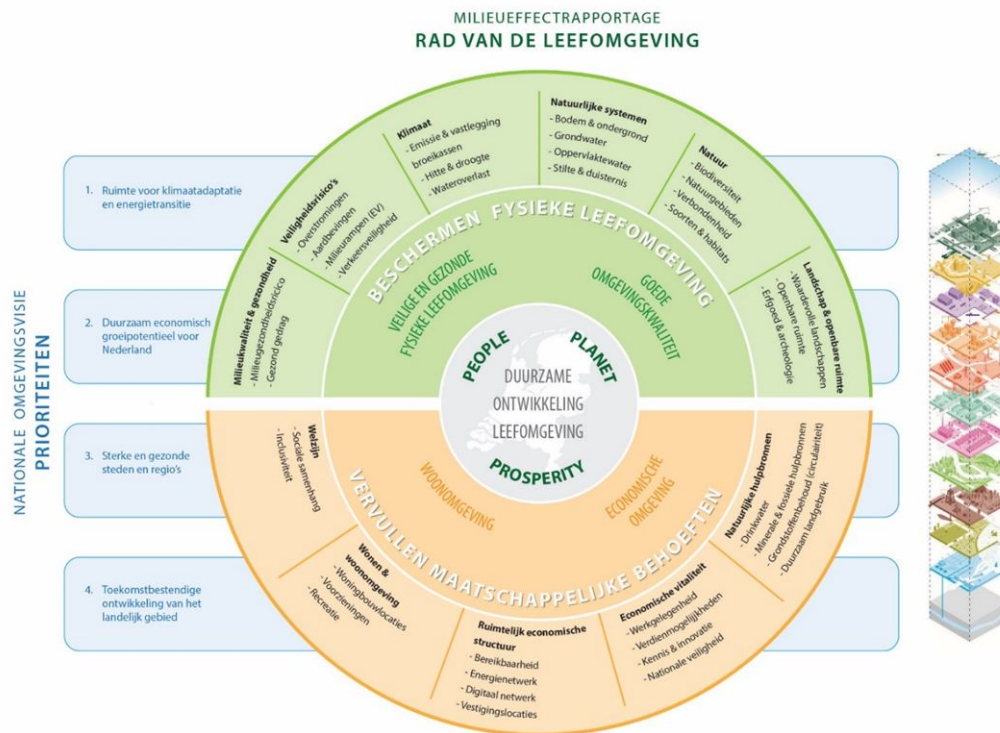
Waarom een milieueffectrapportage voor de ontwerp-NOVI

Ter ondersteuning van de visievorming en de besluitvorming over de NOVI, wordt de procedure van de milieueffectrapportage (plan-m.e.r.) doorlopen. Deze procedure zorgt ervoor dat het milieubelang volwaardig wordt meegewogen in de planvoorbereiding. In het PlanMER - de rapportage waarin de resultaten van de plan-m.e.r.-procedure worden vastgelegd - worden de gevolgen van het beleid voor het milieu inzichtelijk gemaakt. Dit draagt bij aan een weloverwogen besluit over de ontwerp-NOVI. Daarnaast is voor de ontwerp-NOVI een zogenaamde passende beoordeling uitgevoerd. Hierbij zijn de mogelijke consequenties voor de instandhoudingsdoelen van de strikt beschermde Natura 2000-gebieden getoetst. Het PlanMER - met daarin ook de resultaten van de passende beoordeling - wordt als bijlage bij de ontwerp-NOVI ter visie gelegd.

Aanpak voor een brede benadering van 'milieueffecten'

Voor PlanMER NOVI is het zogenaamde 'Rad van de leefomgeving' ontwikkeld. Als beoordelingskader vormt het 'Rad' het vertrekpunt voor de beschrijving van de staat van de leefomgeving en de effectbeoordeling.

Het 'Rad' volgt de brede en integrale benadering van de **Omgevingswet**, die ook in de NOVI tot uitdrukking komt. Opgebouwd rond de doelstellingen van de Omgevingswet, is vanuit vier perspectieven naar de gevolgen voor de fysieke leefomgeving gekeken. Met oog op het beschermen van de fysieke leefomgeving is gekeken naar 1) een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en 2) een goede omgevingskwaliteit. Met oog op het vervullen van maatschappelijke behoeften is gekeken naar 3) de woonomgeving en 4) de economische omgeving. Met deze focus op de gehele fysieke leefomgeving kent het PlanMER dus een bredere reikwijdte dan de gebruikelijke milieuaspecten die in de **Wet milieubeheer** worden genoemd. In figuur 0.1 is het Rad van de Leefomgeving afgebeeld, met in de buitenste schil de aspecten (vetgedrukt) en een selectie van indicatoren die in de beoordeling zijn betrokken. Deze selectie is het resultaat van een analyse van opgaven in de fysieke leefomgeving én het proces van raadpleging over de beoogde reikwijdte en detailniveau van het PlanMER.



Figuur 0.1 | Het Rad van de Leefomgeving; beoordelingskader PlanMER NOVI.

Het PlanMER is gericht op de beoordeling van **beleidskeuzes voor de vier beleidsprioriteiten** die in de ontwerp-NOVI zijn beschreven; deze zijn links opgenomen in figuur 0.1. Aansluitend op de lange termijn focus van de ontwerp-NOVI, worden effecten beschouwd ten opzichte van de referentiesituatie in 2030. Dit betreft de staat van de leefomgeving zoals die zich naar verwachting in 2030 zou voordoen bij ongewijzigd bestaand beleid én waarbij autonome trends en ontwikkelingen in acht worden genomen. Hoewel er al een grote mate van onzekerheid bestaat over autonome trends en ontwikkelingen over de periode tot aan 2030, zijn de onzekerheden over autonome trends en ontwikkelingen op de lange termijn - richting 2050 - enorm. Waar relevant en mogelijk wordt in het PlanMER een doorkijk gegeven richting 2050.

Aansluitend op het strategische karakter van de ontwerp-NOVI kunnen effecten alleen kwalitatief en op basis van expert judgement in beeld worden gebracht. De wijze waarop het beleid uiteindelijk wordt uitgevoerd staat nu nog niet vast; dit vergt nadere uitwerking van ambities en strategische nationale keuzes in (gebiedsgerichte) programma's en in vervolgbesluiten van zowel rijk en decentrale overheden. Effecten die het beleid op lange termijn zal hebben voor de fysieke leefomgeving zijn dan ook omgeven met onzekerheid. Wel kunnen nu al kansen en risico's worden geïdentificeerd die aandacht vergen in de nadere uitwerking in programma's en vervolgbesluiten. Dit biedt een opstap voor deze programma's en vervolgbesluiten en een basis voor monitoring en evaluatie; een belangrijke randvoorwaarde om tijdens de doorwerking en uitvoering van het beleid 'de hand aan de kraan' te kunnen houden.

Reflectie en afweging alternatieven tijdens de voorbereiding van de NOVI

Al vanaf het begin van de voorbereiding van de NOVI is in 2015 gestart met de werkzaamheden ter voorbereiding van de plan-m.e.r.-procedure. Hierdoor kon door het bieden van reflectie gedurende het hele proces meerwaarde worden geboden door het 'milieubelang' (in dit geval volgens de brede benadering van de fysieke leefomgeving) een volwaardige plek in de planvoorbereiding te geven. Hiertoe is op verschillende momenten tijdens de voorbereiding van de NOVI vanuit plan-m.e.r.-perspectief reflectie geboden. Hierna is samengevat op welke wijze dit in het proces is gebeurd.

Reflectie 1 jan. - feb. 2016 Brede benadering	Bijgedragen aan agendering van onderwerpen die aandacht vergen in NOVI, door het inbrengen van het Rad van de Leefomgeving voor een brede benadering van leefomgevingskwaliteit. Hierbij zijn bijvoorbeeld biodiversiteit en welzijn expliciet onder de aandacht gebracht als specifieke aandachtspunten.
Reflectie 2 jun. - nov. 2017 Alternatieve beleidsopties	Bijgedragen aan expliciete beschouwing van kansen en risico's bij de verkenning van beleidsopties door verdiepingsgroepen. Dit is het moment dat de gevolgen van beleidsalternatieven globaal in beeld zijn gebracht. In het PlanMER is een beschouwing opgenomen van de alternatieve beleidsopties die zijn verkend. De belangrijkste inzichten over kansen en risico's zijn samengevat in het achtergronddocument 'Beschouwing van beleidsopties voor de NOVI'.
Reflectie 3 mei 2018 Beleidskeuzes	Bijgedragen aan aanscherping van de redeneerlijn en beleidskeuzes in de NOVI en agenderen van thema's die (o.b.v. eerste beschouwing van kansen en risico's) aandacht vergen bij de uitwerking van de ontwerp-NOVI.
Reflectie 4 nov. 2018 Conflicterende claims	Bijgedragen aan de aanscherping van hoofdboodschappen in NOVI en aan het in beeld brengen van schurende punten tussen de vier prioriteiten en de beleidskeuzes en van conflicterende claims in specifieke gebieden.
Reflectie 5 jan - mei 2019 Optimaliseren	Bijgedragen aan het expliciteren van keuzes bij conflicterende claims en het identificeren van onderwerpen die expliciet aandacht vergen in het planMER. Bij deze reflectie zijn risico's ten aanzien van milieukwaliteit, gezondheid, biodiversiteit en welzijn expliciet onder de aandacht gebracht bij de opstellers van de ontwerp-NOVI en zijn mogelijkheden voor optimalisatie van beleidskeuzes besproken. Dit heeft er mede toe bijgedragen dat er aanscherpingen ten aanzien van deze onderwerpen zijn doorgevoerd in de ontwerp-NOVI.

Alternatieve beleidsopties

Een belangrijk onderdeel van de reflectie gedurende het proces vormde het verkennen van alternatieve beleidsopties in een vroeg stadium van de planvoorbereiding, op een moment dat dit meerwaarde had in het proces. Tijdens een verdiepingsfase zijn voor de vier strategische beleidsopgaven de opgaven verdiept en beleidsopties verkend, in samenspraak met een breed scala aan deskundigen van betrokken departementen, decentrale overheden en van verschillende rijksinstituten. Ook zijn op enkele momenten externe kennishouders en maatschappelijke partners hierbij geraadpleegd.

Voor de alternatieve beleidsopties zijn de kansen en risico's globaal in beeld gebracht. Vanuit het plan-m.e.r.-proces is het 'Rad van de Leefomgeving' ingebracht om te zorgen voor een brede beschouwing van mogelijke voor- en nadelen voor de fysieke leefomgeving. Het inzicht in de alternatieve beleidsopties - met kansen en risico's - legde de basis voor de uitwerking van de ontwerp-NOVI; het in 2018 gepubliceerde Kabinetperspectief gaf hiervoor de richting. Op deze wijze is in het plan-m.e.r.-proces invulling gegeven aan de beschouwing van alternatieven; op het moment dat dit het meest meerwaarde bood in het proces.

Hierna is een overzicht opgenomen van de alternatieve beleidsopties die zijn verkend én waarvoor de belangrijkste kansen en risico's zijn uitgewerkt. In het achtergronddocument 'Beschouwing van beleidsopties voor de NOVI' zijn deze verder toegelicht.

Overzicht alternatieve beleidsopties die voor de vier beleidsprioriteiten zijn verkend

• Beleidsopties ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie 1. Lage temperatuur warmte 2. Hoge temperatuur warmte 3. Kracht en licht 4. Mobiliteit 5. Voedsel en natuur 6. Klimaatadaptatie 7. Inzet rijksgronden en Rijk vastgoed als vliegwiel 8. Kraam- en versnellingskamers klimaat	• Beleidsopties duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland 1. Versterken van de internationale netwerkpositie 2. Ontwikkelen van duurzame en concurrerende stedelijk-economische netwerken 3. Verduurzaming van regio's en steden met een uitstekend woon-, werk- en leefklimaat
• Beleidsopties sterke en gezonde steden en regio's 1. Accommoderen groei in het stedelijk kerngebied en de stedelijke netwerken 2. Vitaliteit in krimpgebieden 3. Inclusieve samenleving 4. Transitie naar een duurzame gebouwde omgeving en duurzame mobiliteit	• Beleidsopties toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied 1. Natuur: optimaliseren versus transformeren 2. Landbouw: optimaliseren versus transformeren 3. Landschap: optimaliseren versus transformeren 4. Veenweidegebieden: optimaliseren versus transformeren

De staat van de fysieke leefomgeving

De huidige staat van de fysieke leefomgeving laat een wisselend beeld zien. Vooral qua ruimtelijk-economische structuur, economische vitaliteit, de kwaliteit van de openbare ruimte en veiligheidsrisico's staat de fysieke leefomgeving er op dit moment over het algemeen goed voor. Vooral de huidige staat ten aanzien van het klimaat, natuurlijke systemen, natuur en milieukwaliteit & gezondheid staan onder druk; ambities worden (nog) niet gehaald en op veel plekken is sprake van knelpunten.

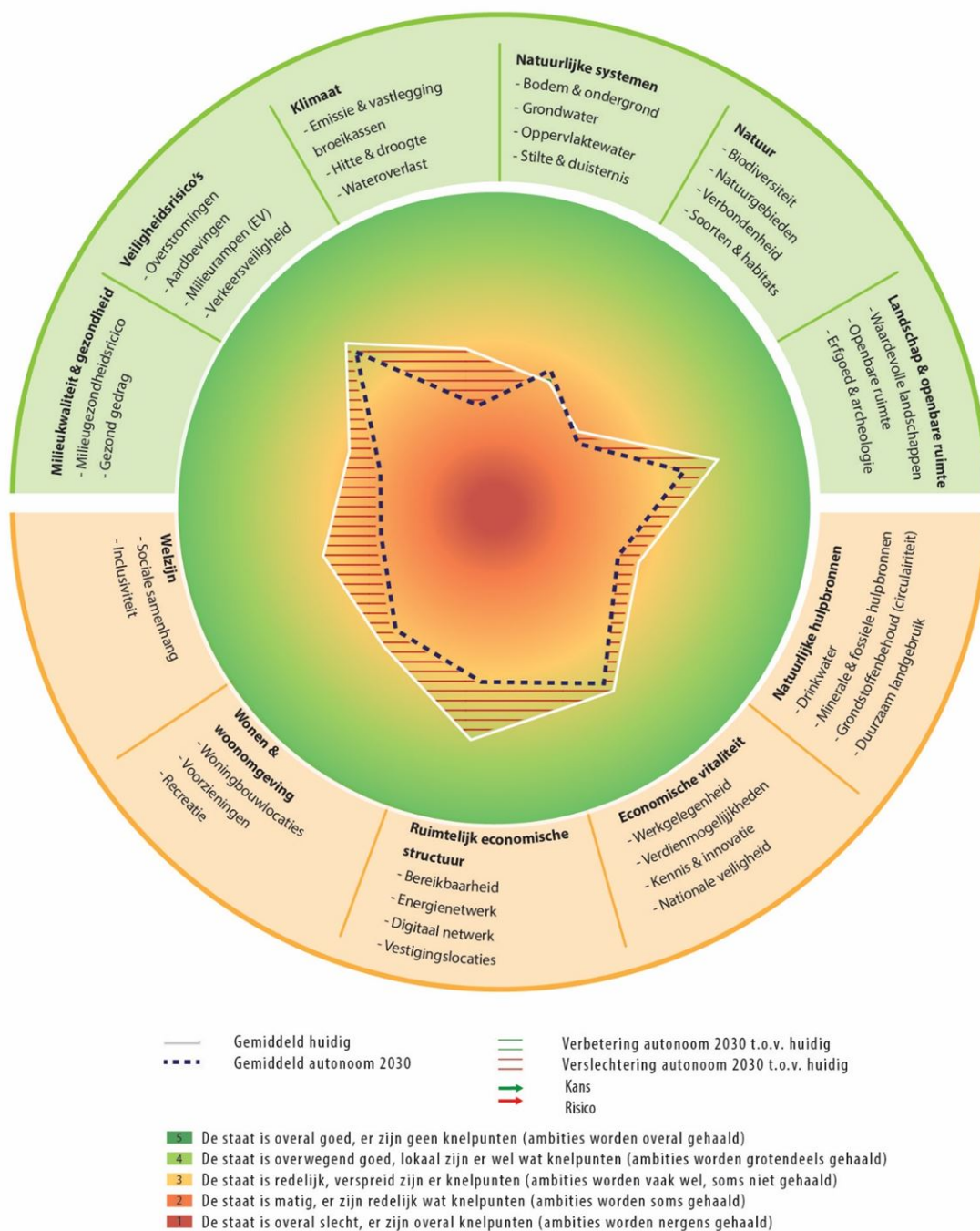
Hoewel de onzekerheid over bijvoorbeeld geopolitieke en technologische ontwikkelingen groot is, zorgen autonome trends en ontwikkelingen ervoor dat de staat van de leefomgeving richting 2030 voor de meeste aspecten meer onder druk komt te staan. In de referentiesituatie keert bestaand beleid de negatieve trends naar verwachting niet. Een uitzondering vormt de positieve trend ten aanzien van de staat van natuurlijke systemen. Dit hangt samen met de positieve bijdrage van de Kaderrichtlijn Water voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater.

Vooral de toch al kwetsbare staat ten aanzien van het klimaat, de natuur (met name biodiversiteit) en milieukwaliteit & gezondheid komen richting 2030 over het algemeen verder onder druk te staan. Daarnaast vallen de negatieve trends ten aanzien van landschap & openbare ruimte, natuurlijke hulpbronnen, de ruimtelijk-economische structuur en welzijn op; vooral de toenemende druk op de sociale samenhang en inclusiviteit maakt dat ook welzijn in de referentiesituatie een kwetsbaar aspect vormt.

Figuur 0.2 vat het beeld van de staat van de fysieke leefomgeving samen, zowel voor de huidige situatie (lichte lijn) als voor de referentiesituatie in 2030 (donkere stippellijn). Belangrijk om te vermelden is dat het een globaal beeld van de staat van de fysieke leefomgeving betreft. De staat van specifieke indicatoren die onderdeel zijn van de aspecten verschilt. Ook is er sprake van regionale verschillen, verschillen binnen steden en in het landelijk gebied en bijvoorbeeld verschillen binnen en buiten beschermde natuurgebieden.

In het PlanMER wordt verder ingegaan op deze verschillen.

MILIEUEFFECTRAPPORTAGE RAD VAN DE LEEFOMGEVING



Figuur 0.2 | De staat van de fysieke leefomgeving.

De meest in het oog springende ontwikkelingen ten aanzien van de staat van de fysieke leefomgeving zijn hierna samengevat. In het PlanMER wordt dit verder uitgewerkt.

OPVALLENDE ONTWIKKELINGEN IN DE STAAT VAN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING

De staat van de natuur: Hoewel er binnen natuurgebieden (inclusief Natura 2000-gebieden) sprake is van een verbetering van het areaal en de condities voor de hier voorkomende dier- en plantensoorten, lijkt bestaand beleid de negatieve trend in de biodiversiteit voor Nederland als geheel niet te keren. Ongeveer een derde van de Nederlandse dier- en plantensoorten is momenteel bedreigd en dit aandeel neemt richting 2030 naar verwachting toe. Schaalvergroting in de landbouw en de druk van

verstedelijking en mobiliteit zorgen ervoor dat de negatieve trend in de condities voor beschermde soorten en habitats en in de biodiversiteit doorzet. Bodemdaling zorgt in sommige gebieden bovendien voor een verdere achteruitgang van de bodemstructuur en het bodemleven. Klimaatverandering zorgt dat er op termijn meer knelpunten ontstaan, ook in de verbondenheid van natuurgebieden en de robuustheid van ecologische verbindingen.

De staat van de milieukwaliteit & gezondheid: De inspanningen om de milieukwaliteit in Nederland te verbeteren zijn in het verleden redelijk succesvol geweest. Normen die van belang zijn voor de volksgezondheid - zoals schoon drinkwater, schone bodems, schone lucht en voorkomen van (geluid)hinder - worden veelal behaald. Dit betekent echter niet dat er vanuit gezondheidsperspectief geen opgave meer is. Milieufactoren veroorzaken in toenemende mate aanzienlijke gezondheidsschade; luchtvervuiling en ongezond gedrag draagt hier aan bij. Vooral in de steden zorgt de toenemende druk hier voor een verdere afname van de milieukwaliteit en gezondheid. In combinatie met de beperkte ruimte in steden om gezond gedrag te stimuleren en het feit dat de noodzaak voor een gezonde leefstijl onvoldoende wordt ingezien, maakt dat de staat van de milieukwaliteit & gezondheid een punt van aandacht is.

De staat van het klimaat: Ondanks de inspanningen om de uitstoot van broeikasgassen te beperken en de mogelijkheden voor opslag en vastlegging van broeikasgassen te verbeteren, worden de klimaatambities bij voortzetting van het huidige beleid niet gehaald; namelijk het beperken van de emissie met 49% in 2030. Er wordt flink geïnvesteerd om op langere termijn om te kunnen gaan met de negatieve gevolgen van klimaatverandering (klimaatadaptatie, droogte, hittestress en wateroverlast). Met name voor de lange termijn (richting 2050) is de verwachting dat het huidige beleid nog onvoldoende antwoord biedt op de grote opgaven waar we in Nederland voor staan.

De staat van natuurlijke hulpbronnen: De groei van de bevolking, welvaart en technologische ontwikkeling leidt tot een groeiende vraag naar voorraden en diensten die de natuur ons kan leveren. Die voorraden raken steeds verder uitgeput. Denk bijvoorbeeld aan de afnemende beschikbaarheid van fossiele brandstoffen, mineralen en andere grondstoffen. Er is sprake van een negatieve trend en de effecten zullen op de langere termijn (zeker richting 2050) steeds meer urgent worden. Voor wat betreft het benutten van de bodemvruchtbaarheid voor de landbouw, zijn de negatieve gevolgen van schaalvergroting en intensivering in de landbouw nu al in toenemende mate merkbaar.

De staat van de ruimtelijk-economische structuur: De druk in de steden is groot; woningbouwopgaven zorgen ervoor dat voor bedrijfsleven goede locaties worden getransformeerd naar locaties voor wonen. Het aantal verplaatsingen neemt toe en de bereikbaarheid (vooral in en om de steden) komt steeds meer onder druk te staan, terwijl die bereikbaarheid juist een belangrijke kracht is van de ruimtelijk-economische structuur. Tot 2030 wordt daarom flink geïnvesteerd in de bereikbaarheid (MIRT), waarbij er nadrukkelijk aandacht is voor achterlandverbindingen en de metropoolregio's (Amsterdam, Rotterdam - Den Haag, Utrecht en Eindhoven). Toch neemt de druk op het mobiliteitssysteem toe, vooral in en rond de groeiende steden. Vanuit die steden bestaat er een toenemende behoefte om meer te investeren in het OV. Ook over de internationale bereikbaarheid is er zorg; kan Nederland haar sterke positie behouden als gevolg van een combinatie van beperkte ontwikkelingsruimte voor de luchtvaart en beperkte investeringen in internationale spoorverbindingen. Verder is er zorg over de robuustheid van het energienetwerk en van het digitale netwerk, waarbij huidig beleid nauwelijks voorziet in het slim koppelen van vraag en aanbod, terwijl ook dit belangrijke indicatoren zijn voor een goede ruimtelijk-economische structuur.

De staat van welzijn: Gezien de toenemende druk op de steden - waarbij de verschillen tussen stad en platteland verder toenemen - bestaat er zorg over de ontwikkeling van de ruimtelijke sociale samenhang in Nederland en meer specifiek ook binnen de steden. Daarnaast zorgen (technologische) ontwikkelingen in bijvoorbeeld mobiliteit en in de energietransitie voor zorgen over de mate waarin iedereen in de samenleving gelijke kansen heeft om deel te nemen. Bestaand beleid lijkt deze vraagstukken onvoldoende te adresseren.

Kansen en risico's van beleidskeuzes

In de fysieke leefomgeving komen een groot aantal opgaven bij elkaar, werken op elkaar in en wedijveren om de (milieu)ruimte. Voor zaken die van nationaal belang zijn - en veelal sectoraal van aard zijn - zijn keuzes vastgelegd in verschillende structuurvisies, nota's en andere beleidsstukken. Veel daarvan behoeven geen inhoudelijke verandering; voortzetting van bestaand beleid leidt niet tot andere effecten dan nu al voorzien zijn en blijft buiten beschouwing in dit planMER. Voor vier prioriteiten is een samenhangende, integrale aanpak op nationale schaal, over sectoren heen nodig.

Voor de vier prioriteiten bevat de ontwerp-NOVI de volgende strategische nationale beleidskeuzes:

Prioriteit 1 | Ruimte voor de klimaatadaptatie en energietransitie

Beleidskeuze 1.1: Nederland is in 2050 klimaatbestendig en water robuust

Beleidskeuze 1.2: De Noordzee biedt kansen voor inpassing duurzame energie

Beleidskeuze 1.3: Energie infrastructuur voor duurzame energie

Beleidskeuze 1.4: Realiseren opgave duurzame energie op land

Prioriteit 2 | Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland

Beleidskeuze 2.1: Duurzame en circulaire economie

Beleidskeuze 2.2: Duurzame energiebronnen en verandering productieprocessen

Beleidskeuze 2.3: Optimale (inter)nationale bereikbaarheid

Beleidskeuze 2.4: Investeren in aantrekkelijke, gezonde en veilige leefomgeving

Beleidskeuze 2.5: Bevorderen grensoverschrijdende verbindingen

Beleidskeuze 2.6: Ruimte voor datacenters

Beleidskeuze 2.7: Afstemmen vraag en aanbod kantoren, bedrijventerreinen en winkels

Beleidskeuze 2.8: Spreiding toerisme

Prioriteit 3 | Sterke en gezonde steden en regio's

Beleidskeuze 3.1: Duurzame ontwikkeling steden

Beleidskeuze 3.2: Integrale verstedelijkingsstrategie

Beleidskeuze 3.3: Woningvraag sluit aan bij aanbod

Beleidskeuze 3.4: Geconcentreerde verstedelijking

Beleidskeuze 3.5: Klimaatbestendige steden en regio's

Beleidskeuze 3.6: Bereikbaarheid stad en regio

Beleidskeuze 3.7: In gebieden met bevolkingsdaling versterken we de vitaliteit en leefbaarheid

Prioriteit 4 | Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

Beleidskeuze 4.1: Verbeteren balans tussen landgebruik en omgevingskwaliteiten

Beleidskeuze 4.2: Biodiversiteit en natuurlijk kapitaal

Beleidskeuze 4.3: Duurzaam en vitaal landbouw- en voedselsysteem

Beleidskeuze 4.4: Versterken en beschermen landschappelijke kwaliteiten

De impact van de ontwerp-NOVI - en de zekerheid waarmee effecten zich daadwerkelijk zullen voordoen - hangt af van de mate van concreetheid van de beleidskeuzes, van het kader waarin vervolgbesluiten worden genomen (wie gaat er over) en de instrumenten die worden ingezet voor de doorwerking en uitvoering van het beleid (de wijze van sturing). Geconstateerd wordt dat de ontwerp-NOVI geen concrete besluiten bevat die nu al zullen leiden tot de uitvoering van maatregelen. Dit betekent ook dat een besluit over de ontwerp-NOVI nu nog niet direct zal leiden tot concrete effecten en dat de gevolgen voor de staat van de fysieke leefomgeving op langere termijn nog met onzekerheid is omgeven. Effecten kunnen vaak nog zowel positief als negatief uitpakken, afhankelijk van de uitwerking in (gebiedsgerichte) programma's, de vervolgbesluiten van zowel Rijk als decentrale overheden en van de inzet van het instrumentarium.

Voor de vier beleidsprioriteiten bevat de ontwerp-NOVI beleidskeuzes die richting geven aan de verdere doorwerking van het beleid door het Rijk en de decentrale overheden in programma's en vervolgbesluiten. Hierbij doen zich zowel kansen als risico's voor die van belang zijn om mee te wegen bij die vervolgbesluiten. Of kansen en risico's zich daadwerkelijk voor zullen doen, hangt af van de doorwerking en uitvoering van de NOVI. Vanwege de complexiteit van de opgaven, de benodigde tijd voor het vervolgproces en de onzekerheden die zich hierbij voordoen over de precieze uitwerking van het beleid - bijvoorbeeld met gebiedsgericht maatwerk - is het aannemelijk dat veel kansen en risico's zich pas op langere termijn (pas ná 2030) zullen manifesteren.

Figuur 0.3 bevat een samenvattend beeld van de kansen en risico's door de beleidskeuzes voor de staat van de fysieke leefomgeving. Het betreft een totaalbeeld van alle kansen en risico's voor de vier beleidsprioriteiten.

Met de (autonome) referentiesituatie in 2030 als vertrekpunt, geven de groene pijlen kansen weer voor verbetering van de staat van de fysieke leefomgeving en geven de rode pijlen risico's weer voor verslechtering van de staat van de fysieke leefomgeving. De dikte van de pijlen wordt bepaald door het aantal beleidskeuzes in de ontwerp-NOVI dat leidt tot een kansen en/of risico voor de specifieke aspecten uit het Rad; hoe dikker een pijl, hoe meer kansen of risico's. De dikte van de pijlen zegt dus niets over de aard of omvang van kansen en risico's of de aannemelijkheid dat deze zich kunnen voordoen; de complexiteit en daarmee samenhangende onzekerheden over de doorwerking en uitvoering van het beleid zijn hiervoor te groot.

Belangrijk om te vermelden is dat het een globaal beeld van kansen en risico's betreft. Voor aspecten kunnen zich zowel kansen als risico's voordoen, mede ingegeven door verschillen ten aanzien van de specifieke indicatoren die onderdeel zijn van de aspecten. Ook is er sprake van regionale verschillen, verschillen binnen steden en in het landelijk gebied en bijvoorbeeld verschillen binnen en buiten beschermde natuurgebieden. In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op deze verschillen.

Algemeen beeld van kansen en risico's van de ontwerp-NOVI

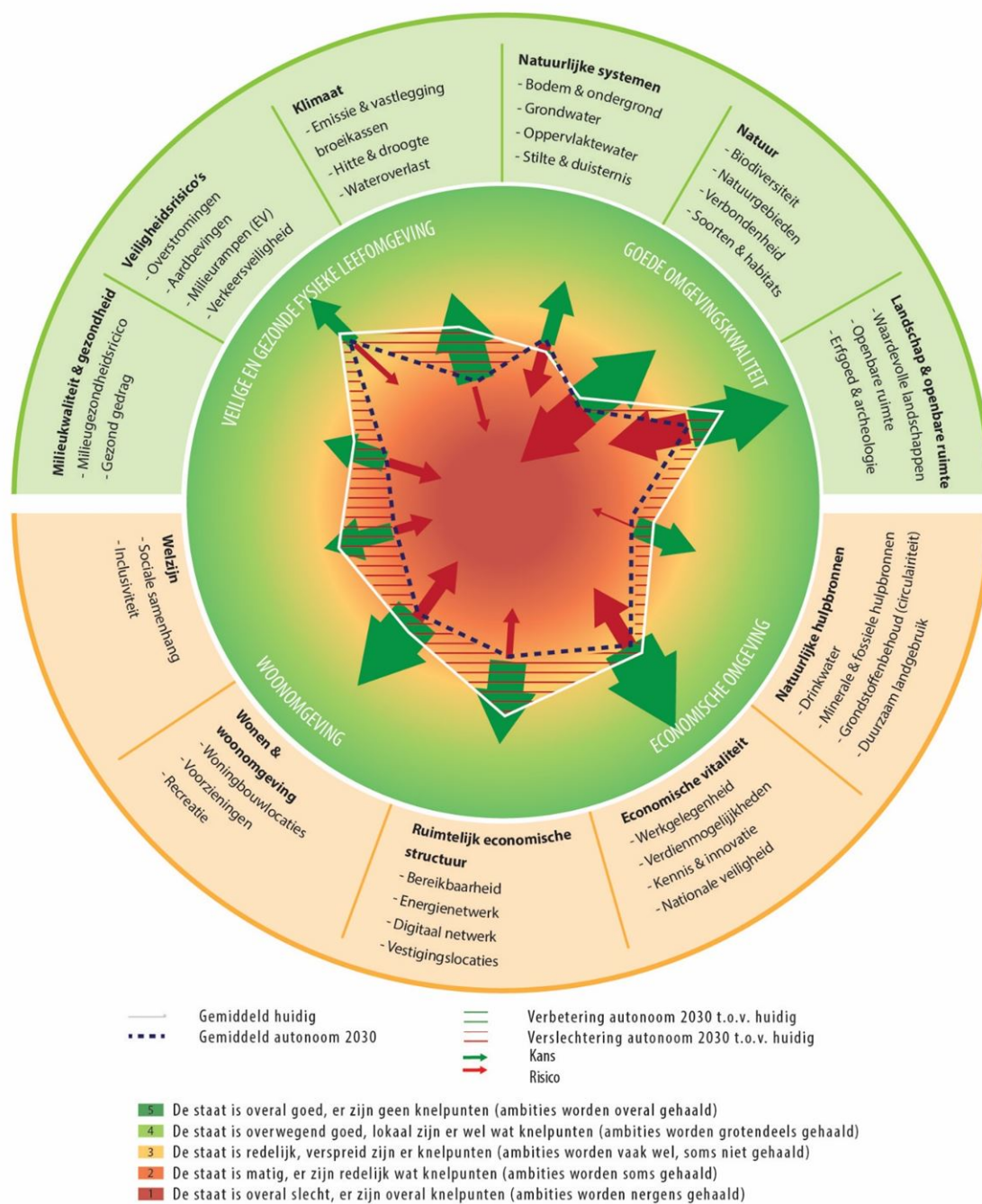
Op basis van Figuur 0.3 kan worden geconcludeerd dat de ontwerp-NOVI voor alle aspecten kansen biedt voor de fysieke leefomgeving; er zijn meer kansen dan risico's. Met de focus van de beleidskeuzes op de vier beleidsprioriteiten worden belangrijke opgaven ten aanzien van de staat van de fysieke leefomgeving in de ontwerp-NOVI expliciet geadresseerd, waaronder klimaat, natuurlijke hulpbronnen en de ruimtelijk-economische structuur.

Een aantal niet-ruimtelijke aspecten krijgen minder nadrukkelijk aandacht in de beleidskeuzes in de ontwerp-NOVI, zoals milieukwaliteit & gezondheidsbescherming en welzijn. Omdat de ontwikkeling van de staat van deze aspecten van de fysieke leefomgeving onder druk staat, zullen zonder aanvullend (sectoraal) beleid en maatregelen de negatieve trends in de staat van de fysieke leefomgeving voor deze aspecten naar verwachting niet worden gekeerd. Verder vergt het grotere aantal risico's voor de natuur en landschap & openbare ruimte nadrukkelijk aandacht in het vervolg.

Of kansen en risico's zich daadwerkelijk zullen voordoen, hangt af van de uitwerking van het beleid in (gebiedsgerichte) programma's, in vervolgbesluiten van zowel Rijk als decentrale overheden en van de inzet van instrumentarium. Mede hierdoor is het aannemelijk dat veel kansen en risico's zich pas op langere termijn - vaak pas ná 2030 - zullen manifesteren.

MILIEUEFFECTRAPPORTAGE RAD VAN DE LEEFOMGEVING

Totaaloverzicht



Figuur 0.3 | Kansen en risico's van de beleidskeuzes voor de staat van de fysieke leefomgeving.

Hierna zijn de meest in het oog springende kansen en risico's per beleidsprioriteit samengevat. Het planMER bevat een verdere beschouwing van kansen en risico's.

Kansen en risico's | Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie

Deze beleidsprioriteit zet in op een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van Nederland en een voor de leefomgeving goede en kostenefficiënte energietransitie.

De beleidskeuzes bieden kansen voor de staat van het klimaat (waarbij sprake is van een negatieve autonome trend). Dit komt door het positieve effect van energietransitie op de afname van emissie van broeikasgassen en de inzet op klimaatbestendigheid en waterrobuustheid van de omgeving. Dit laatste genereert kansen voor afname van hitte en droogte en wateroverlast. Als gevolg van clustering van duurzame energie in energielandschappen en meer wind op zee kunnen natuur-, landschappelijke en cultuurhistorische waarden elders gespaard worden. Aan de andere kant zijn er ook risico's voor de omgevingskwaliteit waarbij het voor de energietransitie benodigde ruimtebeslag leidt tot een toenemende druk op natuurlijke systemen, natuur en landschap. Ingrepen in de bodem als gevolg van de aanleg van energie infrastructuur (warmtenetten en bodemenergiesystemen) leveren risico's voor natuurlijke systemen.

De energietransitie en klimaatadaptatie biedt daarnaast zowel kansen als risico's voor de staat van de economische vitaliteit. Een gunstige of negatieve uitwerking hangt af van de wijze van doorwerking en uitvoering van het beleid. De energietransitie biedt bijvoorbeeld nieuwe banen en ontwikkeling in de energiesector (voldoende capaciteit op de arbeidsmarkt is tegelijk een randvoorwaarde om de ambities voor de energietransitie te halen). Windenergie op zee kan aan de andere kant ook risico's met zich mee brengen voor verdienvermogen en werkgelegenheid gerelateerd aan de visserij. Door in te zetten op energietransitie wordt Nederland minder afhankelijk van fossiele brandstoffen uit het buitenland; dit komt de nationale veiligheid ten goede. Tegelijkertijd wordt het energienetwerk Nederland qua veiligheid kwetsbaarder, door de afhankelijkheid van wind en zon, van een beperkt aantal kwetsbare aanlandingslocaties voor windenergie van zee. Een klimaatbestendige omgeving biedt tot slot kansen voor de kwaliteit van woonomgeving (b.v. duurzamere en klimaatrobustere woningen en voorzieningen) en ruimtelijke structuur (b.v. door het verbeteren van het energienetwerk en de kwaliteit van vestigingslocaties).

Kansen en risico's | Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland

Deze beleidsprioriteit zet in op een circulaire en CO₂-arme economie in 2050, waarbij economische groei en milieudruk worden ontkoppeld. Dit schept de voorwaarden om ook op de langere termijn economische groei op een duurzame wijze te kunnen accommoderen. Steden en stedelijke regio's vervullen een steeds belangrijker rol als motoren voor deze economische groei. Daarom zijn een aantrekkelijke leefomgeving en een goede (internationale) fysieke en digitale bereikbaarheid belangrijke vestigingsplaatsvoorwaarden.

De ambitie voor deze beleidsprioriteit biedt potentie om negatieve trends in de Staat van de fysieke Leefomgeving te keren, maar de precieze betekenis die dit zal hebben voor de economische vitaliteit, het ruimtelijk-economisch netwerk, de woonomgeving en het klimaat is nog onduidelijk. Veel hangt af van de wijze waarop het beleid wordt geconcretiseerd, waarbij zich zowel kansen als risico's voordoen, afhankelijk van het exacte ambitieniveau en de aard van de te nemen vervolgbesluiten. Risico's doen zich vooral voor, voor natuur, landschap, de woonomgeving en milieugezondheidsrisico's. Dit geldt voornamelijk in het geval van vervolgbesluiten over locatie gebonden ontwikkelingen, zoals (milieu)ruimte voor industrie, zeehavens, datacenters en verzamelplekken (hubs) om de transitie naar een circulaire economie mogelijk te maken. Voor wat betreft de gevolgen voor de economische vitaliteit hangt veel af van de wijze van doorwerking en uitvoering van het beleid. De beleidskeuzes concentreren zich nu in belangrijke mate op de grote haven- en industrieclusters. Deze focus vormt een risico voor de economische vitaliteit, aangezien de potentie voor het verdienvermogen en de werkgelegenheid met name afhangt van de mate waarin de kracht van steden en stedelijke regio's wordt benut. Tegelijkertijd biedt de transitie naar een

duurzame en circulaire economie kansen voor het verdienvermogen en de werkgelegenheid van sectoren die zijn gericht op deze transitie en biedt dit kansen door een stuwende werking voor kennis en innovatie. Belangrijke randvoorwaarde is overigens dat er voldoende capaciteit op de arbeidsmarkt is voor het realiseren van deze ambitie; de verwachting is dat dit een risico vormt in het vervolg.

Kansen en risico's | Sterke en gezonde steden en regio's

Deze beleidsprioriteit zet in op sterke, leefbare en klimaatbestendige steden en regio's. Om de economische concurrentiekracht én tegelijkertijd de attractiviteit, verduurzaming en bereikbaarheid van de stedelijke regio's te verbeteren is een systeemsporging noodzakelijk. Voor het vervolg is het essentieel om verstedelijkingsopgaven op het gebied van wonen, werken, mobiliteit, klimaat en energie in samenhang te bezien.

Over het algemeen kan worden gesteld dat deze beleidsprioriteit kansen biedt voor milieukwaliteit & gezondheid, klimaat, natuur, openbare ruimte en wonen & woonomgeving. Hierdoor biedt de ontwerp-NOVI potentie om negatieve trends in de staat van de leefomgeving te keren (b.v. afname hittestress, emissie broeikasgassen en wateroverlast). Of dit ook gebeurt, hangt af van de nadere uitwerking van het beleid in programma's en vervolgbesluiten. De kansen hangen grotendeels samen met de waterrobuuste en klimaatbestendige inrichting van gebouwde omgeving en het koppelen van vervoersmodaliteiten. Indien de transformatie naar een gezonde, groene en aantrekkelijke leefomgeving daadwerkelijk vorm krijgt, kan er een kwaliteitsverbetering optreden van openbare ruimte en woonomgeving. Voorzieningen worden beter bereikbaar.

Risico's doen zich voor op het gebied van de keuze voor compacte verstedelijking en keuzes over mobiliteit. Terwijl compacte verstedelijking ook kansen biedt voor het leefmilieu in het landelijk gebied en voor de standsranden, brengt compacte verstedelijking (met functiemenging van wonen en werken) ook risico's met zich mee. In compacte of 'verdichtende' steden komen meer bewoners, bezoekers en economische activiteiten bij elkaar in gebieden waar nu al sprake is van een relatief slechte milieukwaliteit. De groei van het aantal economische activiteiten, bewoners en bezoekers kan bovendien de milieukwaliteit (lucht, geluid, stank, omgevingsveiligheid) verder verslechteren. En aanpassingen in het mobiliteitssysteem zorgen voor risico's voor natuur (bijvoorbeeld afname verbondenheid) en toenemende druk op de openbare ruimte.

Kansen en risico's | Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

Deze beleidsprioriteit zet in op een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Onder meer door klimaatverandering en de teruglopende biodiversiteit wordt de gebruikers van het landelijk gebied gevraagd om mee te bewegen. Het is hierbij belangrijk balans te vinden tussen het landgebruik en de omgevingswaarden (bodem, water en lucht), ontwikkelingen niet ten koste te laten gaan van landschappelijke kwaliteiten en in te zetten op een duurzaam en vitaal landbouw en voedselsysteem.

Kansen op positieve effecten als gevolg van het voorgenomen beleid zijn met name te vinden op het vlak van klimaat, natuurlijke systemen, natuur, landschap & openbare ruimte, natuurlijke hulpbronnen, economische vitaliteit en woon- & leefomgeving. Het beter aansluiten van functies in het landelijk gebied bij de karakteristieken van de bodem en het water, het afstemmen van het landgebruik op de zoetwaterbeschikbaarheid en het verlagen van de milieubelasting van de landbouw dragen hier aan bij. De beleidskeuzes bieden hiermee potentie om negatieve trends op het gebied van natuur, klimaat en landschap te keren. Ook het maximaal inzetten op het tegengaan van

bodemdaling en CO₂ emissie in veenweidegebied genereert kansen voor klimaat en natuurlijke systemen (afname CO₂-emissie, wateroverlast en bodemdaling, waterkwaliteitsverbetering). Tegelijkertijd leidt het eventueel opzetten van het waterpeil tot risico's voor de economische vitaliteit van het veenweidegebied. De transformatie naar kringlooplandbouw biedt kansen voor klimaat (omgaan met droogte en wateroverlast), het landschap, natuur en natuurlijke hulpbronnen.

Samenhangende effecten in gebieden

In een aantal gebieden vallen beleidskeuzes samen. Daarbij kan sprake zijn van samenhangende effecten of zelfs conflicterende claims. Ook kunnen beleidskeuzes conflicteren met andere ontwikkelingen en/of bestaand gebruik. Het betreft in het bijzonder de stedelijke regio's, het landelijk gebied, haven- en industriegebieden en de Noordzee. De druk op deze gebieden is groot. Bij de uitwerking van (gebiedsgerichte) programma's en bij vervolgbesluiten is een integrale afweging van belangen en kansen en risico's nodig is. Hierna zijn de samenvallende keuzes in deze vier type gebieden kort geschetst.

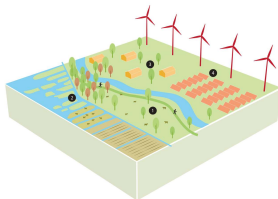
SAMENHANG IN GEBIEDEN

CONFLICTERENDE CLAIMS | STEDELIJKE REGIO'S



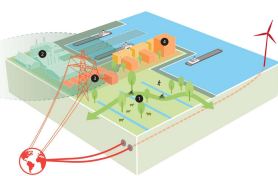
Stedelijke regio's: De keuze voor compacte verstedelijking in bestaand bebouwd gebied vereist een integrale afweging van op welke plek woon- en werklocaties te ontwikkelen én ruimte in de stad voor infrastructuur. De druk in de steden, de vraag naar ruimte en de mobiliteit neemt toe. Dit zorgt voor grote druk op het leefmilieu, de openbare ruimte en welzijn in de stad. Er wordt geïnvesteerd in bereikbaarheid waar de dynamiek het grootst is, waardoor de (ruimte en milieu) druk van mobiliteit op de stad niet minder wordt. Verder kunnen de beschikbare ruimte voor klimaatadaptatie, water, groen en een gezonde leefomgeving en voor de energietransitie onder druk komen te staan.

CONFLICTERENDE CLAIMS | LANDELIJK GEBIED



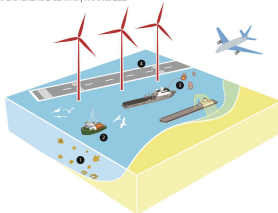
Landelijk gebied: De transformatie naar kringlooplandbouw vereist bij gelijkblijvende productie meer ruimte, terwijl de (milieu)ruimte voor landbouw als gevolg van randvoorwaarden voor andere gebruiksfuncties juist onder toenemende druk staat. Verstedelijking, de inpassing van duurzame energie (energielandschappen) en het versterken van waardevolle landschappen en natuur zijn hier voorbeelden van. Specifiek in de veenweidegebieden is een transformatie van het landgebruik nodig omdat hier een verhoging van het waterpeil nodig is om bodemdaling en CO₂-emissie hier te beperken. Ook dit leidt tot ruimtelijke conflicten met de hier gevestigde gebruiksfuncties, waaronder landbouw.

CONFLICTERENDE CLAIMS | HAVEN- & INDUSTRIEGEBIEDEN



Haven- en industriegebieden: Het bieden van ruimte aan groei van zeehavens staat op gespannen voet met de wens om energie vragende industrie slim te lokaliseren nabij aanlandpunten voor duurzame energie van wind op zee; vaak betreft het dezelfde gebieden. Ook is hier ruimte nodig om de energietransitie en transitie naar een circulaire economie ruimtelijk mogelijk te maken. En voor de groei van steden (met name Amsterdam en Rotterdam) wordt ook aanspraak gemaakt op haven- en industriegebieden. Bovendien gaat de toenemende druk op deze gebieden gepaard met een toenemende druk op het leefmilieu, natuur, landschap en recreatie in de omgeving van deze gebieden. Een integrale afweging van belangen en ontwikkelingen is nodig.

CONFLICTERENDE CLAIMS | NOORDZEE



Noordzee: De keuze om meer ruimte te bieden aan wind op zee om de energie- en klimaatambities te realiseren, staat op gespannen voet met ruimtegebruik van andere functies op zee, zoals voor de visserij, natuur, oefenruimte voor defensie. Ook blijft kustverdediging ook op langere termijn voldoende mogelijkheden vergen voor zandwinning op zee. Verder kan het ruimte bieden aan wind op zee consequenties hebben voor het al dan niet uitsluiten van eventuele landaanwinningen op zee op de langere termijn, zoals voor een eventuele luchthaven op zee of een eventuele zeewaartse kustverdediging. Een integrale afweging van belangen en ontwikkelingen is nodig in het kader van het Programma Noordzee.

Resultaten van de passende beoordeling Natura 2000

Voor de ontwerp-NOVI is ook een passende beoordeling in het kader van de Wet natuurbescherming uitgevoerd. Bij de passende beoordeling wordt getoetst of significant negatieve effecten voor de wettelijke instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebieden worden verwacht als gevolg van de beleidskeuzes. De passende beoordeling is de wettelijke plantoets die hoort bij kaderstellende plannen waarvan een significant negatief effect op voorhand niet uitgesloten kan worden. Het doel van de passende beoordeling is om de risico's op significant negatieve effecten op de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-netwerk in beeld te brengen als gevolg van het nieuwe beleid uit de NOVI. Verder dienen mitigerende maatregelen en/of beleidsaanpassingen te worden beschreven die nodig zijn om significante effecten te voorkomen. Het gaat hier met name om aanbevelingen voor de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten. En waar relevant worden kansen op positieve effecten beschreven.

Het detailniveau van de passende beoordeling sluit aan bij het detailniveau van NOVI. Gezien het abstracte karakter van de beleidskeuzes is deze op hoofdlijnen. Het betreft daarom een risico-inschatting. De passende beoordeling leidt op dit moment (op basis van conceptontwerp-NOVI van 3 mei 2019) niet tot onoverkomelijke belemmeringen als gevolg van mogelijk negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden, die een besluit over de ontwerp-NOVI nu in de weg staat. De ontwerp-NOVI bevat immers geen concrete beleidskeuzes en de wijze waarop het beleid uiteindelijk wordt uitgevoerd staat nu nog niet vast. Wel kunnen verschillende principiële beleidskeuzes leiden tot vervolgbesluiten waarbij zich mogelijk risico's voordoen voor het Natura 2000-netwerk. Daarom kan de uitvoerbaarheid van sommige vervolgbesluiten niet op voorhand worden gegarandeerd en zullen voor de te nemen vervolgbesluiten de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000 opnieuw moeten worden getoetst. Hierna zijn de specifieke conclusies per beleidsprioriteit samengevat.

In de vervolgbesluiten is het van belang om de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-netwerk te betrekken. Met name door een goede locatiekeuze zijn negatieve effecten te voorkomen of te beperken. Aanvullende kansen liggen met name in een natuurinclusieve uitwerking van het beleid. Door natuurwaarden vroegtijdig te betrekken bij de uitwerking van het beleid kan er naar gestreefd worden om de natuur zoveel mogelijk te versterken. Dit kan positief bijdragen aan de biodiversiteit in het algemeen.

Beleidsprioriteit 1 Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie & Beleidsprioriteit 2 Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland	Bij de doorwerking van verschillende beleidskeuzes doen zich in het vervolg mogelijk risico's voor als gevolg van mogelijk negatieve effecten op het Natura 2000-netwerk. Ruimtelijke en economische ontwikkelingen kunnen lokaal leiden tot een vergroting van de milieudruk. Ruimtebeslag, versnippering, verstoring en stikstofdepositie zijn voorbeelden van risico's die zich voor kunnen doen indien vervolgbesluiten leiden tot ruimtelijke ingrepen, een toename van verkeersbewegingen of uitbreiding van industriële processen. Indien deze ontwikkelingen plaatsvinden nabij Natura 2000-landschappen, dan bestaat hier een risico op significant negatieve effecten. Met name een eventuele groei van zeehavens, het accommoderen van wind op zee en het realiseren van aanlandingspunten langs de kust zijn ontwikkelingen die in de nabijheid van Natura 2000-gebieden kunnen plaatsvinden. Daarom zijn de risico's op negatieve effecten hier het grootst. Dit kan consequenties hebben voor vervolgbesluiten en hiermee de uitvoerbaarheid van het beleid. Daarnaast kunnen de waterveiligheidsmaatregelen mogelijk tot negatieve effecten leiden vanwege ruimtelijke ingrepen in Natura 2000-gebieden.
Beleidsprioriteit 3 Sterke & gezonde steden en regio's	De beleidskeuzes voor deze beleidsprioriteit zijn vooral gericht op het verbeteren van de leefbaarheid en klimaatbestendigheid van het bestaande stedelijk gebied. De focus ligt daarmee buiten Natura 2000-gebieden. Uitbreiding van stedelijk gebied kan wel invloed hebben op het Natura 2000-netwerk als deze in de nabijheid ligt. Door een goede locatiekeuze en brongerichte maatregelen zijn risico's op significant negatieve effecten te voorkomen.
Beleidsprioriteit 4 Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied	De beleidskeuzes voor deze beleidsprioriteit zorgen niet voor een grote toename van ontwikkelingen die extra milieudruk veroorzaken, zoals versnippering, verstoring en vermessing. Daarom zijn er geen grote risico's op significant negatieve effecten. Verder is voor deze beleidsprioriteit nog niet concreet uitgewerkt welke maatregelen worden getroffen om de bodemdaling in het veenweidegebied tegen te gaan. Wanneer de uitvoering van deze maatregel tot gevolg heeft dat hele gebieden onder water worden gezet, dan bestaat het risico dat dit significant negatieve effecten veroorzaakt. De hydrologische omstandigheden in de betreffende Natura 2000-gebieden zullen dan zodanig veranderen dat de natuurlijke kenmerken niet gewaarborgd kunnen worden.

Conclusies en aanbevelingen

In een context waar veel leefomgevingsaspecten onder druk staan, kent de uitvoering van de ontwerp-NOVI - en daarmee de effecten voor de staat van de fysieke leefomgeving - nog veel onzekerheden. Effecten kunnen vaak nog zowel positief als negatief uitpakken, afhankelijk van de uitwerking in (gebiedsgerichte) programma's, de doorwerking naar vervolgbesluiten van zowel Rijk als decentrale overheden en van het in te zetten instrumentarium. De beleidskeuzes in de ontwerp-NOVI bieden zowel kansen als risico's voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving; er zijn meer kansen dan risico's. Gezien de onzekerheden - en om kansen te verzilveren en gesignaleerde risico's het hoofd te bieden - is het noodzaak om tijdens de doorwerking en uitvoering van het beleid de 'hand aan de kraan' te houden. Hiervoor zijn een vorm van regie voor een samenhangende aanpak én samenhangende monitoring van de effectiviteit van het beleid en van optredende effecten cruciaal voor zorgvuldige doorwerking naar vervolgbesluiten, mét gelegenheid voor optimalisatie om kansen te verzilveren en risico's te beheersen.

De belangrijkste conclusies en *aanbevelingen* zijn:

1. Autonome trends en ontwikkelingen zorgen ervoor dat de staat van de fysieke leefomgeving over het algemeen genomen richting 2030 steeds meer onder druk komt te staan. Ondanks de inspanningen die in de regio in gang zijn gezet en de investeringen die door Rijk en regio worden gedaan, keert voortzetting van bestaand beleid de meeste negatieve trends naar verwachting niet. Dit geldt zowel voor de veilige en gezonde leefomgeving (vooral milieugezondheidsrisico's en klimaat), voor goede omgevingskwaliteit (vooral biodiversiteit), voor de economische omgeving (vooral natuurlijke hulpbronnen en de ruimtelijk-economische structuur) en voor de woonomgeving (vooral welzijn). Hierbij bestaan er in de autonome ontwikkeling van de staat van de leefomgeving regionale verschillen, verschillen tussen stad en land, verschillen binnen en buiten natuurgebieden en verschillen in de impact die verschillende bevolkingsgroepen ervaren.
2. De ontwerp-NOVI is een strategisch plan en omvat beleidskeuzes die globaal richting geven voor een samenhangende aanpak om ruimte te bieden aan klimaatadaptatie en energietransitie, voor duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland, voor sterke en gezonde steden en regio's en voor een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. In de context waarin veel aspecten van de fysieke leefomgeving onder druk staan, bieden de beleidskeuzes zowel kansen

als risico's voor de fysieke leefomgeving; er zijn meer kansen dan risico's. Met de focus op de vier prioriteiten kan worden geconcludeerd dat de beleidskeuzes belangrijke (vooral ruimtelijke) opgaven ten aanzien van de staat van de fysieke leefomgeving expliciet adresseren, waaronder klimaat, natuurlijke hulpbronnen en de ontwikkeling en verduurzaming van de ruimtelijke economische structuur en economie.

3. De ontwerp-NOVI bevat geen concrete besluiten die nu al zullen leiden tot uitvoering van maatregelen. Dit betekent ook dat een besluit over de ontwerp-NOVI nog niet direct zal leiden tot effecten en dat de gevolgen voor de staat van de fysieke leefomgeving op langere termijn nog met onzekerheid is omgeven. Zonder nadere uitwerking van het beleid in meer concrete vervolgbesluiten en zonder flankerend beleid voor de in dit planMER geïdentificeerde kwetsbare onderwerpen - met in bijzonder milieukwaliteit, gezondheid, welzijn, natuur en landschap - zal de ontwerp-NOVI de meeste negatieve trends naar verwachting niet of niet voldoende keren. Effecten kunnen vaak nog zowel positief als negatief uitpakken, afhankelijk van de te nemen vervolgbesluiten van zowel Rijk als de decentrale overheden en van het in te zetten instrumentarium.
4. Vooral beleidskeuzes die leiden tot risico's voor de kwetsbare onderwerpen milieukwaliteit, gezondheid, welzijn, natuur en landschap vergen nadrukkelijk aandacht, omdat de ontwikkeling van de staat van deze aspecten van de fysieke leefomgeving al onder druk staat én omdat niet-ruimtelijke elementen van deze kwetsbare onderwerpen niet of in beperkte mate onderdeel uitmaken van de beleidskeuzes in de ontwerp-NOVI. Te denken valt aan bijvoorbeeld milieukwaliteit (geur, geluid, lucht, stilte en duisternis, gevaarlijke stoffen en omgevingsveiligheid), gezondheid (bescherming en bevordering), welzijn en biodiversiteit. Bovendien geldt specifiek voor natuur en landschap dat zich naast kansen om negatieve trends te keren tegelijk ook veel risico's voordoen. Het risico bestaat dat deze onderwerpen in algemene zin of in gebiedsuitwerkingen onvoldoende aandacht krijgen. Zonder aanvullende keuzes en maatregelen zullen de negatieve trends naar verwachting niet worden gekeerd. *Voor een samenhangende aanpak is het aan te bevelen om voor deze onderwerpen aanvullend flankerend beleid zo nodig te actualiseren of op te stellen.*
5. Ten aanzien van de geïdentificeerde kansen en risico's doen zich regionale verschillen voor, verschillen binnen steden en in het landelijk gebied, verschillen binnen en buiten beschermde natuurgebieden en verschillen voor verschillende groepen in de samenleving. *Gebiedsgericht maatwerk bij de uitvoering en doorwerking van het beleid is belangrijk om recht te doen aan deze verschillen.*
6. Vooral in de grootstedelijke regio's, het landelijk gebied, haven- en industriegebieden en op de Noordzee vallen ingrijpende keuzes samen en kunnen de keuzes hier op gespannen voet staan met elkaar en met andere ontwikkelingen, belangen en bestaand gebruik. *De druk op deze gebieden is groot waardoor bij de uitwerking van (gebiedsgerichte) programma's en bij vervolgbesluiten voor deze gebieden een integrale afweging van belangen en kansen en risico's nodig is.*
7. De keuze om in te zetten op compacte verstedelijking - en het in eerste instantie toevoegen van nieuwe woonbebouwing binnen bestaand stedelijk gebied - biedt kansen voor de vitaliteit en kwaliteit van stad en land (denk ook aan behoud van groene gebieden tussen steden). Deze keuze kent echter ook risico's voor milieu, gezondheid en welzijn, onder andere doordat deze leidt tot meer bewoners, bezoekers en economische activiteiten in steden waar het leefmilieu nu al onder druk staat (te denken valt aan een relatief slechte milieukwaliteit ten aanzien van lucht, geluid, geur en omgevingsveiligheid). *Gezien de centrale plek die aan compacte steden wordt gegeven in de ontwerp-NOVI, is het belangrijk om deze risico's bij regionale gebiedsuitwerkingen tijdig onder ogen te zien om zo nodig voorwaarden te kunnen stellen aan 'verdichting' om voldoende goede condities voor milieu, gezondheid (zowel gezondheidsbescherming als -bevordering) en welzijn te kunnen garanderen. Groen in en om de stad kan hierbij een belangrijke rol spelen en tevens bijdragen aan versterking van biodiversiteit. Het is dan ook aan te bevelen om de voorgestelde verstedelijkingsstrategie uit te werken in alle regio's waar naar locaties voor nieuwe (woon)bebouwing wordt gezocht.*
8. Of kansen en risico's daadwerkelijk zullen leiden tot effecten, hangt af van de aard en het tempo van de te nemen vervolgbesluiten en de doorwerking van NOVI in programma's en plannen van het Rijk en de decentrale overheden. Vanwege de complexiteit en de benodigde tijd voor het vervolgproces en de onzekerheden die zich hierbij voordoen over de precieze uitwerking van het beleid - b.v. met gebiedsgericht maatwerk - is het aannemelijk dat het daadwerkelijke effect van een deel van de kansen en risico's zich pas op langere termijn zal voordoen. *Gezien de onzekerheid over de ontwikkeling van de staat van de fysieke leefomgeving, over hoe beleid nader wordt uitgewerkt én over het optreden van effecten, is het aan te bevelen om tijdens de uitvoering van het beleid als samenwerkende overheden de 'hand aan de kraan' te houden. Hierbij is effectieve*

interbestuurlijke samenwerking van groot belang om in samenhang de hiervoor signaleerde risico's het hoofd te bieden. Samenhangende monitoring van de effectiviteit van het beleid én van optredende effecten is cruciaal voor een zorgvuldige uitwerking en doorwerking van vervolgbesluiten met gelegenheid voor optimalisatie om kansen te verzilveren en risico's te beheersen.

9. Gezien genoemde onzekerheid over de concrete uitwerking en doorwerking van de NOVI - waarbij zich zowel kansen als risico's voordoen - is ook het doelbereik met onzekerheid omgeven. Gericht op de werking van de NOVI, is parallel een Ex ante evaluatie uitgevoerd, gericht op een beoordeling van de ontwerp-NOVI op criteria die zijn ontleend aan de randvoorwaarden voor omgevingsvisies uit de Omgevingswet (PBL, 2019). De Ex ante evaluatie bevestigt het beeld dat de ontwerp-NOVI veel beleidsruimte laat aan komende sectorale en gebiedsgerichte beleidstrajecten en dat de uitvoering van het beleid hierdoor is omgeven met onzekerheid. Ook constateert de Ex ante evaluatie dat sommige ontwikkelingen beslissingen vergen in samenhang en op nationaal niveau. In de Ex ante evaluatie wordt onder andere aanbevolen om randvoorwaarden te ontwikkelen voor het vervolgtraject, zoals visies, programma's, omgevingsagenda's en perspectiefgebieden. *Dit PlanMER biedt aanknopingspunten voor het formuleren van dergelijke randvoorwaarden.*
10. In een vroeg stadium van de voorbereiding van de NOVI zijn - op het moment dat dit toegevoegde waarde had in het proces - alternatieve beleidsopties verkend om de hoeken van het speelveld voor de beleidskeuzes te bepalen. Voor de beleidsopties zijn ook de kansen en risico's voor de fysieke leefomgeving globaal in beeld gebracht; een overzicht is bij dit planMER bijgevoegd in het achtergronddocument Beschouwing beleidsopties voor de NOVI. Het inzicht in alternatieve beleidsopties - met kansen en risico's - legde de basis voor de uitwerking van de ontwerp-NOVI; het in 2018 gepubliceerde Kabinetsperspectief gaf hiervoor de richting. Daarnaast is het 'brede milieubelang' gedurende de voorbereiding van de ontwerp-NOVI op verschillende momenten expliciet aan de orde gesteld vanuit het planmer-proces. Dit heeft gedurende het opstellen van de ontwerp-NOVI geleid tot concrete aanscherpingen, zoals voor milieu, gezondheid en biodiversiteit.
11. De passende beoordeling leidt op dit moment niet tot onoverkomelijke belemmeringen als gevolg van mogelijk negatieve gevolgen voor instandhoudingsdoelstellingen die gelden voor Natura2000-gebieden, die een besluit over de ontwerp-NOVI nu in de weg staan. De ontwerp-NOVI bevat geen concrete besluiten en de wijze waarop het beleid uiteindelijk wordt uitgevoerd staat nu nog niet vast. Wel doen zich als gevolg van verschillende beleidskeuzes bij vervolgbesluiten mogelijk risico's voor ten aanzien van het Natura 2000-netwerk. *Daarom kan de uitvoerbaarheid van die vervolgbesluiten niet op voorhand worden gegarandeerd en zullen voor de te nemen vervolgbesluiten de gevolgen voor natuur, met name Natura 2000-gebieden, ook dan moeten worden getoetst.*

Aandachtspunten voor het vervolg

De mate waarin de medeoverheden slagen in het verzilveren van kansen en het beheersen van risico's voor de fysieke leefomgeving hangt af van:

1. de afspraken die overheden maken over de *samenwerking* bij de samenhangende uitwerking en doorwerking van beleidskeuzes naar de plannen van decentrale overheden, inclusief de verdeling van rollen en de wijze van sturing;
2. de *uitwerking van de beleidskeuzes in vervolgbesluiten* over (nationale en regionale) programma's;
3. de nadere keuzes die worden gemaakt in flankerend beleid over kwetsbare onderwerpen die relevant zijn voor een integrale benadering van de fysieke leefomgeving, zoals milieu, gezondheid, welzijn en biodiversiteit;
4. de mate waarin in de adaptieve aanpak zo nodig tijdig wordt bijgestuurd met behulp van de inzichten uit samenhangende monitoring en evaluatie.

In hoofdstuk 6 van dit planMER zijn de aandachtspunten uitgewerkt. Enkele specifieke aandachtspunten zijn hierna kort benoemd.

Het verdient aanbeveling om in de samenwerkingsafspraken met decentrale overheden en programma's ook afspraken te maken over kwetsbare aspecten in de fysieke leefomgeving, waarbij de beleidskeuzes leiden tot risico's en negatieve trends in de staat van de leefomgeving niet lijken te worden gekeerd. De uiteindelijke impact voor specifieke aspecten hangt vaak af van een combinatie van interventies door meerdere partijen voor meerdere opgaven op meerdere schaalniveaus. Heldere afspraken over hoe regie wordt gevoerd op een samenhangende en gezamenlijke doorwerking en

uitvoering van de NOVI is nodig om te voorkomen dat kansen onbenut blijven en risico's leiden tot negatieve effecten. Dit is in ieder geval van belang om de milieukwaliteit in de toekomst te kunnen garanderen, b.v. als gevolg van keuzes over compacte verstedelijking. Maar ook de zorg voor het klimaat, de zorg voor natuurlijke hulpbronnen, het verbeteren van de biodiversiteit en het sociaal welzijn vergen aandacht bij het maken van afspraken over de doorwerking en uitvoering van de NOVI.

De doorwerking van het beleid in verschillende kaders van zowel Rijk als de decentrale overheden is nog met onzekerheid omgeven. Verschillende keuzes grijpen op elkaar in en kunnen consequenties hebben voor de staat van de fysieke leefomgeving. Een samenhangende uitvoering van het beleid is daarom belangrijk, waarvoor een vorm van regie op het niveau van de NOVI is aan te bevelen.

Met name bij de nadere uitwerking van programma's en bij vervolgbesluiten over gebiedsgericht maatwerk in de regio is het van belang om rekening te houden met specifieke kansen en risico's, zeker in gebieden waar ingrijpende keuzes samen vallen en hierbij zorgen voor druk op de bescherming en ontwikkeling van de staat van de fysieke leefomgeving. Te denken valt aan gebiedsgericht maatwerk voor stedelijke regio's, delen van het landelijk gebied, haven- en industriegebieden en de Noordzee.

Verder stelt de NOVI een adaptieve aanpak voor. Monitoring en evaluatie vormt een cruciaal onderdeel om adaptieve aanpak mogelijk te maken. Om de 'hand aan de kraan' te houden bij de doorwerking en uitvoering van het beleid is het belangrijk dat niet alleen het doelbereik van het beleid wordt 'gemeten', maar ook belangrijke onzekerheden worden gemonitord en eventuele (indirecte) effecten voor kwetsbare aspecten van de fysieke leefomgeving nauwlettend worden gevolgd. Om voor kwetsbare aspecten belangrijke kansen te verzilveren en risico's te beheersen, is het daarom belangrijk dat ook samenwerkingsafspraken worden gemaakt over een samenhangende monitoring. Aanbevolen wordt om dit onder te brengen bij de monitor voor de fysieke leefomgeving die tweejaarlijks wordt uitgevoerd door het PBL.

