



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Notitie reikwijdte en detailniveau

voor het PlanMER voor de Nationale
Omgevingsvisie

Colofon

Datum	21 maart 2018
Status	Definitief
Opdrachtgever	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Redactie	Royal HaskoningDHV

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Milieueffectrapportage voor de Nationale Omgevingsvisie	3
1.2	Waarom een milieueffectrapportage?	3
1.3	Proces en procedure	4
2	De eerste Nationale Omgevingsvisie	7
2.1	De omgevingsvisie als onderdeel van een nieuw omgevingsstelsel	7
2.2	Eén langetermijnvisie op de leefomgeving	8
2.3	De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie	9
2.4	Relatie met andere plannen en initiatieven	10
3	Milieueffectrapportage voor de Nationale Omgevingsvisie	12
3.1	Contouren voor de aanpak	12
3.2	Reikwijdte: Beoordelingskader en methodiek	13
3.3	Detailniveau	16
3.4	Inhoud van het Milieueffectrapport	16
4	Vervolgproces en procedure	18
4.1	Proces voorbereiding Nationale Omgevingsvisie	18
4.2	Planmer-procedure	19

1 Inleiding

Dit is de Notitie reikwijdte en detailniveau; de eerste stap naar het MER voor de eerste Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Deze notitie wordt benut om betrokken bestuursorganen en wettelijke adviseurs te raadplegen over de benodigde reikwijdte en detailniveau van het MER voor de NOVI. Dit is verder toegelicht in paragraaf 1.3. Verder zijn in dit eerste hoofdstuk aanleiding en doel van deze notitie beschreven en het hoe en waarom van het MER (PlanMER) én de planmer-procedure.

In hoofdstuk twee is de achtergrond van de NOVI toegelicht en is beschreven waarop de visie en de beleidskeuzes in de NOVI zich zullen richten; dit bepaalt mede de 'reikwijdte' van het PlanMER. In hoofdstuk drie is de agenda voor de milieueffectrapportage beschreven; hoe wil de Minister van BZK - die namens het Kabinet belast is met de voorbereiding van de NOVI - het MER invullen (methode), op welke onderwerpen wil zij het effectonderzoek richten (reikwijdte) en met welke diepgang is de Minister voornemens dit te doen (detailniveau). Ook is in hoofdstuk drie alvast een beeld geschetst van de beoogde inhoud van het PlanMER. Ten slotte geeft hoofdstuk vier een nadere beschrijving van het vervolgproces ten behoeve van de besluitvorming over de NOVI en het opstellen van het PlanMER, inclusief een overzicht van de stappen in de planmer-procedure.

1.1 Milieueffectrapportage voor de Nationale Omgevingsvisie

De nieuwe Omgevingswet zal op 1 januari 2021 in werking treden. Hierbij hoort ook één visie op de leefomgeving in Nederland: de Nationale Omgevingsvisie. De NOVI biedt een samenhangende visie voor de lange termijn met strategische beleidskeuzes voor de gehele fysieke leefomgeving. Met het publiceren van de startnota 'De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie' heeft het Kabinet in 2017 een eerste stap gezet op weg naar de NOVI. Hierin heeft het Kabinet - na samenspraak met partners - de strategische opgaven voor het omgevingsbeleid geïdentificeerd.

Ter ondersteuning van de visievorming én de besluitvorming hierover, wordt de procedure van de milieueffectrapportage (planmer) doorlopen. Hierbij wordt het milieubelang zo vroeg mogelijk volwaardig meegewogen in de planvoorbereiding. Met voorliggende notitie reikwijdte en detailniveau wordt een eerste stap gezet op weg naar het MER. Aan de hand van deze notitie wil de Minister van BZK - die namens het Kabinet belast is met de voorbereiding van de NOVI - betrokken bestuursorganen en wettelijke adviseurs raadplegen over de benodigde reikwijdte en het gewenste detailniveau van het beoogde effectonderzoek. Waar de startnota NOVI de agenda vormt voor de eerste nationale omgevingsvisie, vormt deze notitie reikwijdte en detailniveau de onderzoeksagenda voor het MER.

1.2 Waarom een milieueffectrapportage?

In de planmerprocedure voor de NOVI wordt inzichtelijk gemaakt wat de effecten van het beleid kunnen zijn voor het milieu, teneinde tot een weloverwogen besluit te komen. De resultaten van het effectonderzoek worden vastgelegd in een milieueffectrapport; het zogenaamde PlanMER.

Om het milieubelang volwaardig en vroegtijdig in de voorbereiding van de plannen mee te kunnen wegen, is vroegtijdig in het proces - vanaf het moment dat de voorbereiding van de NOVI is gestart - begonnen met de eerste stappen van de milieueffectrapportage. Zo wordt ervoor gezorgd dat beslisinformatie over mogelijke effecten op de leefomgeving gaandeweg het proces wordt benut om tot weloverwogen keuzes te komen.

Milieueffectrapportage NOVI: brede benadering

De NOVI kiest voor een brede benadering van de fysieke leefomgeving. De Minister van BZK kiest daarom voor het PlanMER om meer te doen dan de verplichte inhoud. Bij het inzichtelijk maken van effecten op de leefomgeving wordt een brede insteek gekozen. Dit is verder uitgewerkt in hoofdstuk 3. Verder biedt de nadrukkelijker rol van medeoverheden en partners in de uitvoering van het beleid aanknopingspunten om hen nadrukkelijker bij de uitwerking van de beoordelingsmethodiek te betrekken.

1.3 Proces en procedure

De Nationale Omgevingsvisie vormt straks een kader voor toekomstige besluiten over plannen en activiteiten die mogelijk gevolgen hebben voor het milieu. Voor dergelijke plannen van de overheid moet de procedure van de milieueffectrapportage worden doorlopen (planmer-procedure). Dit is wettelijk geregeld in de Wet milieubeheer (hoofdstuk 7) en het Besluit m.e.r., waarin de Europese regelgeving over milieueffectrapportages is geïmplementeerd. De procedurestappen zijn in hoofdstuk 4 beschreven.

Verder wordt voor de NOVI ook een passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 uitgevoerd; op hoofdlijnen, aansluitend op het strategische karakter en detailniveau van de NOVI. 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. In de Wet milieubeheer is bepaald dat ook voor plannen waarvoor een passende beoordeling nodig is, de planmer-procedure moet worden doorlopen.

De planmer-procedure is juridisch gekoppeld aan de planprocedure van de NOVI. Dit betekent dat het MER moet worden opgesteld voor de vaststelling van de NOVI in 2019 kan plaatsvinden. In hoofdstuk 4 zijn ook de stappen beschreven waarlangs de NOVI wordt voorbereid.

Raadpleging over reikwijdte en detailniveau

Eén van de eerste stappen in de planmer-procedure vormt de 'raadpleging over reikwijdte en detailniveau'. Deze Notitie reikwijdte en detailniveau wordt in de periode maart tot mei 2018 benut om betrokken bestuursorganen en wettelijke adviseurs te raadplegen over de benodigde reikwijdte en detailniveau van het MER voor de NOVI. Omdat decentrale overheden een belangrijke rol vervullen bij de uitvoering van het beleid, zullen de decentrale overheden worden geraadpleegd. Omdat de plannen mogelijk milieugevolgen kunnen hebben op buurlanden, worden ook de relevante bestuursorganen over de grens geraadpleegd, namelijk Duitsland en België én - vanwege keuzes over de Noordzee - het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Noorwegen. Verder worden ook de wettelijke adviseurs van het Rijk geraadpleegd over reikwijdte en detailniveau van het effectenonderzoek. Het betreft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Rol van deze notitie in de raadpleging over reikwijdte en detailniveau

Deze Notitie reikwijdte en detailniveau vormt de agenda voor het MER. In de notitie is bijvoorbeeld beschreven welke effecten in het effectenonderzoek worden onderzocht ('reikwijdte'), de manier waarop en met welke diepgang ('detailniveau'). De notitie dient als gespreksbasis voor de consultatie van wettelijke adviseurs en betrokken bestuursorganen.

Advies Commissie voor de milieueffectrapportage

De Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) is in 2016 al in een vroeg stadium gevraagd om advies over het beoordelingskader en de beoordelingsmethodiek. Zo doende is de Commissie al betrokken in het proces waarin samen met betrokkenen en deskundigen is verkend welke aanpak past bij de NOVI en de sturingsfilosofie van Omgevingswet (advies 3105, Commissie m.e.r., 12 april 2016). Het advies is meegewogen bij de voorbereiding van

deze Notitie reikwijdte en detailniveau. De Commissie m.e.r. zal op basis van voorliggende notitie om advies worden gevraagd over de benodigde reikwijdte en detailniveau van het MER.

De adviezen die gedurende de raadpleging over reikwijdte en detailniveau worden ingewonnen, worden na beoordeling door bevoegd gezag - namens deze het Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties - al dan niet meegenomen in de uitvoering van de milieueffectrapportage. In het PlanMER wordt aangegeven hoe met de adviezen is omgegaan.

Begeleidingsgroep PlanMER NOVI

Ten behoeve van de begeleiding van de milieueffectrapportage is een begeleidingsgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de betrokken departementen, met deskundigen van decentrale overheden én met vertegenwoordigers uit het team dat werkt aan de NOVI. Hierdoor worden tegelijkertijd kennis en verschillende perspectieven vanuit overheden benut én wordt – met oog op het bieden van toegevoegde waarde gedurende het proces - gezorgd voor korte lijnen tussen het proces van de milieueffectrapportage en de NOVI. In de begeleidingsgroep worden de stappen voor het MER uitgewerkt, vindt inhoudelijke reflectie plaats om input te bieden bij de voorbereiding van de NOVI én worden tussenproducten van het MER besproken.

Leerkring PlanMER in de geest van de Omgevingswet

De milieueffectrapportage voor de NOVI is een leertraject; samen met betrokkenen en deskundigen wordt gezocht naar mogelijkheden om het instrument van de milieueffectrapportage zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de strekking van de Omgevingswet én toegevoegde waarde te bieden aan de beleidsontwikkeling en besluitvorming hierover. Daarom worden op enkele momenten in het proces gesprekken gevoerd met deskundigen op het gebied van milieueffectrapportage. Ideeën kunnen - na bespreking met de begeleidingsgroep - worden ingezet voor het PlanMER NOVI.

Stroomlijnen toetsen

Een neven doel van de planmer-procedure is het stroomlijnen van verschillende andere wettelijke procedures. Vaak worden de stappen van de verschillende procedures - met oog op efficiëntie en het voorkomen van tegenstrijdigheden - verweven. Naast de planmer-procedure zijn de volgende toetsen (mogelijk) relevant voor de NOVI:

- Passende beoordeling en Habitattoets (Natuurbeschermingswet)
- Watertoets (Waterwet)
- Stresstest klimaatadaptatie
- Stappenplan archeologie (Wet op de Archeologische Monumentenzorg)

Passende beoordeling en Habitattoets

Indien significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen die gelden voor Natura2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten, moet een passende beoordeling worden uitgevoerd. Hierbij dient dan een antwoord te worden gegeven op:

- Wat de instandhoudingsdoelstellingen zijn voor de soorten/habitattypen in Natura 2000-gebieden;
- Of deze doelstellingen worden gehaald en of moet er nog veel gebeuren;
- Welk effect het initiatief heeft op de soorten en habitattypen;
- Of er andere activiteiten zijn die gevolgen hebben voor de soorten en habitattypen; en
- Of er sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied; gelet op de doelstellingen en de staat van instandhouding.

Voor de NOVI zal een globale passende beoordeling worden uitgevoerd, passend bij het strategische karakter van de NOVI.

Watertoets

Het doel van de watertoets is waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van de overheid. De NOVI moet straks zijn voorzien van een waterparagraaf; hiervoor moet het proces van de watertoets worden doorlopen. Dit betekent dat de waterbeheerder vroegtijdig in de planvorming moet worden betrokken; dit doen we nu al bij de raadpleging over reikwijdte en detailniveau door het betrekken van de Unie van Waterschappen. Verder dient de waterbeheerder straks te bezien of in de ontwerp-NOVI voldoende rekening is gehouden met de waterhuishouding; het Rijk dient in de NOVI aan te geven hoe is omgegaan met dit 'wateradvies'.

Stresstest klimaatadaptatie

Het Rijk, de waterschappen, provincies en alle gemeenten in Nederland moeten uiterlijk in 2019 een *stresstest* doen om de kwetsbaarheid van hun gebieden voor klimaatveranderingen in kaart te brengen. Dat is vastgelegd in het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie. De stresstest wordt uitgevoerd binnen de bandbreedte van mogelijke scenario's voor klimaatverandering en sociaal-economische ontwikkeling van het gebied. De uitkomst van de stresstest laat de kwetsbaarheid van een gebied zien voor de effecten en risico's van klimaatverandering. Deze informatie kan in het milieueffectrapport worden gebruikt bij de beoordeling van effecten.

Stappenplan archeologie

In het stappenplan archeologie wordt aangegeven welk traject bij planvorming bewandeld moet worden als het gaat om het inpassen van archeologische waarden en verwachtingen. Het is van groot belang om in een zo vroeg mogelijk stadium van de planvorming rekening te houden met de archeologische waarden en verwachtingen. Het stappenplan gaat uit van een inventarisatie van wat er bekend is over archeologische waarden en de mogelijke consequenties van de te maken keuzes voor deze waarden. Bij het abstractieniveau van de NOVI past waarschijnlijk een globale beoordeling door bureaustudie.

2 De eerste Nationale Omgevingsvisie

In 2017 heeft het Kabinet de startnota 'De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie' gepubliceerd; de eerste concrete stap in de richting van de NOVI. De startnota schetst de beoogde reikwijdte van de NOVI, inclusief de strategische opgaven die de basis vormen voor de visie. De reikwijdte van NOVI bepaalt mede de reikwijdte van het PlanMER. Daarom zijn in dit hoofdstuk de context, reikwijdte, strategische opgaven en de relatie met andere plannen samengevat. Voor nadere duiding en achtergronden wordt verwezen naar de startnota zelf.

2.1 De omgevingsvisie als onderdeel van een nieuw omgevingsstelsel

De Omgevingswet

Om beter gesteld te staan voor de kansen, ontwikkelingen en opgaven die spelen in de fysieke leefomgeving wordt het stelsel van wetgeving voor de fysieke leefomgeving ingrijpend aangepast. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet - naar verwachting in 2021 - ontstaat een nieuw stelsel, dat, 'met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht is op het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften'.

Verbeterdoelen van het nieuwe stelsel zijn:

- de fysieke leefomgeving samenhangend benaderen;
- de bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten;
- de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten;
- de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.

De nieuwe regelgeving beoogt enerzijds een meer samenhangende afweging van belangen op gebiedsniveau en anderzijds een verbetering van de fysieke leefomgeving wanneer de veiligheid, gezondheid of kwaliteit tekort schiet. In de Omgevingswet is gekozen voor een brede opvatting van het begrip fysieke leefomgeving: de natuurlijke omgeving met grote wateren en natuurlandschappen, agrarische cultuurlandschappen, de gebouwde omgeving met steden, dorpen, bedrijventerreinen, netwerken en infrastructuur voor het verkeer van personen, goederen, data, stoffen en energie en het archeologische, cultuurlandschappelijke en gebouwde erfgoed. Naast deze ruimtelijk-functionele indeling van de leefomgeving onderscheiden we de fysieke milieucomponenten water, bodem, lucht en natuurlijk kapitaal. Het borgen van de kwaliteit daarvan is een basisvoorwaarde. De fysieke leefomgeving omvat de ondergrond, het maaiveld, de grote wateren en de atmosfeer.

De Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een van de instrumenten van het nieuwe stelsel voor omgevingsrecht. Keuzes die in de NOVI worden gemaakt zullen vervolgens in de uitvoering tot uiting komen, in investeringsbeslissingen, programma's en in regelgeving, zoals uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) destijds bijvoorbeeld de ladder voor duurzame verstedelijking is voortgekomen.

De combinatie van een integrale strategische visie met algemene regels en programma's maakt het mogelijk de uitvoering flexibel in te richten zonder het ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn geweld aan te doen. De omgevingsvisie voorziet in continuïteit, de (multi)sectorale en gebiedsspecifieke programma's leggen het accent op de uitvoering voor een korte en middellange termijn en kunnen frequenter worden bijgesteld en geactualiseerd. Hierdoor kunnen de

verschillende beleidssectoren hun beleidsverantwoordelijkheid blijven invullen en ontstaat ruimte voor een aanpak op meerdere schaalniveaus.

NOVI anticipeert op de Omgevingswet

De NOVI wordt voorbereid op grond van de eisen van huidige wetgeving en de eisen van de Omgevingswet. Zodoende kan de visie al worden vastgesteld voordat de Omgevingswet in werking treedt. Op dat moment wordt aangegeven welke delen van structuurvisies met deze visie worden vervangen. Daarmee krijgt de NOVI dan al zijn werking.

De NOVI geeft ook inhoudelijk uitwerking aan de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet. Met het Planbureau voor de Leefomgeving is afgesproken dat de Monitor die voor de NOVI zal worden opgesteld tevens wordt gezien als de monitor van de maatschappelijke doelstellingen die de wet beoogt. Dit is in 2016 met de Tweede Kamer gecommuniceerd (Kamerstukken II 2016/17, 33118 nr.35).

2.2 Eén langetermijnvisie op de leefomgeving

Integraal

Vanwege de hiervoor geschetste veranderingen, en de wens een goede kwaliteit van de leefomgeving te behouden en tegelijkertijd ruimte te bieden voor maatschappelijke functies, is de ambitie van het Kabinet om in het rijksbeleid voor de leefomgeving meer richting en samenhang te brengen. Op dit moment is er een groot aantal (sectorale) visies en plannen voor onderdelen van de fysieke leefomgeving. Hoewel deze stuk voor stuk een noodzakelijk antwoord bieden op opgaven binnen de fysieke leefomgeving, is het totaalbeeld van het rijksbeleid op de leefomgeving versnipperd geraakt. Met de komst van de omgevingsvisie als instrument in het nieuwe omgevingsstelsel, wordt een antwoord geboden op deze ambitie.

Met de NOVI wordt een samenhangende visie geboden en wordt de verbinding gelegd tussen de verschillende (sectorale) visies en plannen. De NOVI beschrijft straks de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het Nederlandse grondgebied. Ook zullen de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid worden beschreven, en zullen keuzes worden gemaakt. Waar nodig wordt de relatie gelegd met beleid dat niet direct op de leefomgeving is gericht, maar daarop wel invloed heeft.

Strategisch

De NOVI zal uitspraken doen op strategisch niveau en zal sturend zijn voor een samenhangende uitvoering via regelgeving, besluitvorming over concrete initiatieven en de inzet van financiële en andere middelen. De NOVI geeft helderheid over de rol die de rijksoverheid voor zichzelf ziet in de fysieke leefomgeving en is bindend voor het rijk.

Adaptief

De beleidskeuzes die in de NOVI worden gemaakt, zullen daarna in de uitvoering tot uiting worden gebracht in investeringsbeslissingen, programma's en regelgeving. Een visie die voor een langere tijd richting geeft aan het handelen van de rijksoverheid biedt ook anderen houvast bij het ontplooiën van initiatieven en bij het nemen van (investerings) beslissingen. Om tot een NOVI te komen die voor langere tijd houdbaar is, is een goed evenwicht van belang tussen continuïteit aan de ene kant en flexibiliteit en adaptiviteit aan de andere kant. De visie zal voldoende flexibiliteit moeten bevatten om veranderende omstandigheden, inzichten en initiatieven van buiten te kunnen volgen en benutten. Tegelijk zullen de keuzes voldoende scherp moeten zijn om richting te kunnen bepalen, bijvoorbeeld voor de omgevingsvisies van provincies en gemeenten. Zo kan de visie meegroeien met de beschikbaarheid van oplossingen en met kennis over de werking daarvan in de praktijk.

Nationaal, in internationale context

Rijk, provincies en gemeenten moeten allemaal een omgevingsvisie opstellen voor hun grondgebied. Het Rijk werkt in het kader van NOVI aan een visie voor de leefomgeving voor geheel Nederland. Inhoudelijk beperkt de visie zich niet tot Nederland. Veel vraagstukken spelen over de grenzen heen en vragen een grensoverschrijdende aanpak met de buurlanden. Ook zijn verschillende vraagstukken internationaal in hun aard. Dan is het vaak effectiever om de inzet op Europees of mondiaal niveau te bundelen. Ook die vraagstukken kunnen relevant zijn voor de NOVI.

Lange termijn

De NOVI biedt een perspectief met keuzes voor de lange termijn (richting 2030) en een verdere doorkijk naar 2050.

2.3 De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie

In de startnota zijn vier strategische opgaven beschreven die aandacht vragen omdat een samenhangende aanpak juist daar meerwaarde heeft. Dit zijn:

1. Naar een duurzame en concurrerende economie.
2. Naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving.
3. Naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving.
4. Naar een waardevolle leefomgeving.

De strategische opgaven verbinden sectorale opgaven die elkaar kunnen versterken, dan wel elkaar beïnvloeden. Voor het realiseren of oplossen van de opgaven zullen keuzes moeten worden gemaakt. In de startnota is voor de vier strategische opgaven de spanning tussen ambities en mogelijkheden in beeld gebracht. Ten behoeve van de voorbereiding van de NOVI worden deze opgaven verder verdiept, oplossingsrichtingen verkend, een gezamenlijke richting bepaald én wordt een meer integrale aanpak uitgewerkt. De keuzes worden uiteindelijk vastgelegd in de NOVI.

Referentiesituatie: Trends & ontwikkelingen én opgaven in de fysieke leefomgeving

Inzicht in de toekomstige opgaven is van belang om beleidskeuzes goed te kunnen richten. Het in beeld brengen van trends en ontwikkelingen helpt om deze toekomstige opgaven te kunnen duiden. Daarom zijn in de startnota ook de belangrijkste trends en ontwikkelingen beschreven die we nu voorzien en die bij ongewijzigd beleid effect hebben op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Ook zijn in de startnota de opgaven in de fysieke leefomgeving beschreven die voortvloeien uit de trends en ontwikkelingen. Deze informatie is niet alleen van belang voor het richten van beleidskeuzes, maar is ook van belang voor de in het PlanMER te hanteren zogenaamde 'referentiesituatie'. Dit is de situatie zoals die zich in de toekomst voor zou doen bij ongewijzigd beleid. In het PlanMER worden de effecten van beleidskeuzes beschreven ten opzichte van deze referentiesituatie (zie verder hoofdstuk 3).

REFERENTIESITUATIE



Trends & ontwikkelingen - > Opgaven in de toekomst

Versillen groeien -	> Bereikbaarheid
Mondialisering / schaalvergroting van de economie -	> Cultuur en erfgoed
De druk op de omgeving neemt toe -	> Defensie en nationale veiligheid
	> Economische ontwikkeling
	> Energievoorziening
	> Gebouwde omgeving
	> Gezondheid en veiligheid in de leefomgeving
	> Natuur en landschap
	> Natuurlijke hulpbronnen
	> Voedsel en landbouw
	> Water

Voor een uitgebreide beschrijving van de trends & ontwikkelingen én opgaven in de fysieke leefomgeving - dé basis voor de referentiesituatie in het PlanMER - wordt verwezen naar de startnota.

Hierna zijn de vier strategische opgaven samengevat.

Naar een duurzame en concurrerende economie

De strategische opgave van een duurzame en concurrerende economie is van groot belang voor Nederland. Vestigingsplaatsfactoren als aantrekkelijke, gezonde en veilige steden en een goede bereikbaarheid, zijn hierbij essentieel. Samengevat staat Nederland voor de vraag “Hoe behoudt Nederland een aantrekkelijk vestigingsklimaat en realiseert Nederland de transitie naar een circulaire economie”? Dit vraagt om een richting te bepalen in deze vraagstukken:

- Inzetten op enkele sterke stedelijke regio's in het economisch kerngebied of op alle stedelijke regio's in Nederland.
- Regionaal economische ontwikkeling: de balans tussen de mogelijkheden van gebieden en de vraag van verschillende economische sectoren.
- Verbeteren van bereikbaarheid: balans tussen uitbreiden en beter benutten van infrastructuur.
- Hoe om te gaan met de spanning tussen een aantrekkelijke, gezonde en veilige leefomgeving en economische) ontwikkeling?
- Circulaire economie: de spanning tussen ruimte voor transitie en borgen omgevingskwaliteit.

Naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving

Hoe realiseert Nederland tijdig de overgang naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving met toepassing van de efficiëntste technieken en met behoud of verbetering van omgevingskwaliteit? Dit vraagt om een richting te bepalen in deze vraagstukken:

- Omgaan met klimaatverandering: focus op sectorale doelen of integrale aanpak.
- Vitale infrastructuren: klimaatrobuust of niet altijd beschikbaar.
- Ruimte voor duurzame energie in eigen land of vrijwaren landschap en importeren.
- Centraal en/of decentraal.
- Vaart maken: de balans tussen inzetten op bestaande technieken of op innovaties.
- Alleen verduurzamen of ook gebruik reguleren.

Naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving

Hoe kan de overheid optimaal een afweging maken tussen de woningbouwopgave, verduurzaming van gebouwen, een goede bereikbaarheid, leefomgeving en technologische ontwikkelingen waarbij de sociale kwaliteit en identiteit van stad, regio, landschap en erfgoed wordt versterkt? Dit vraagt om een richting te bepalen in deze vraagstukken:

- Een goede balans tussen uitleg en verdichten en tussen nieuwbouw en transformatie.
- Acceptabele omvang van sociale verschillen in stad en ommeland.
- Inrichting van regio's met bevolkingsdaling.
- Bouwen op goed bereikbare plaatsen of plaatsen goed bereikbaar maken.
- Innovatie in verbindingen: kiezen in onzekerheid of wachten op winnaars.
- Klimaatbestendige en energiezuinige gebouwen: individuele of collectieve maatregelen.

Naar een waardevolle leefomgeving

Hoe kunnen de waarden die de natuurlijke omgeving kan vervullen voor de mens, worden behouden en benut? Dit vraagt om een richting te bepalen in deze vraagstukken:

- Hebben we te weinig of willen we te veel van de natuur?
- Landbouw: voedselproductie met randvoorwaarden of oplossingen voor maatschappelijke behoeften.
- Landschap als uitgangspunt voor of uitkomst van ontwikkelingen.
- Peilverhoging veenweidegebieden of op peil houden van de huidige landbouwproductie.

2.4 Relatie met andere plannen en initiatieven

Met de komst van de Omgevingswet worden maatschappelijke opgaven bij voorkeur op het meest decentrale niveau neergelegd, zo dicht mogelijk bij burgers en bedrijven. De verantwoordelijkheid voor het beleid in de leefomgeving ligt daarom niet alleen en ook niet voor alle onderwerpen bij de nationale overheid. Provincies en (samenwerkende) gemeenten zullen in hun omgevingsvisies uiting geven aan hun eigen verantwoordelijkheid en keuzes in de fysieke leefomgeving. Maar ook in Europees verband en op mondiaal niveau worden keuzes gemaakt en kaders gecreëerd voor de afwegingsruimte van individuele landen.

Een omgevingsvisie van het rijk is effectiever naarmate de visie in deze verschillende richtingen inspireert, aansluit op andere plannen en visies en aanzet tot actie. Een inspirerende visie op de lange termijn biedt overheden houvast, helpt de samenleving bij het ontplooiën van initiatieven en geeft investeerders duidelijkheid.

De NOVI zal voor het Rijk een product zijn aan de hand waarvan afspraken kunnen worden gemaakt met andere partijen (bestuurs- en samenwerkingsovereenkomsten), waar passend ook met partijen over de grens, en projectkeuzes kunnen worden onderbouwd. Het is belangrijk dat de omgevingsvisies van rijk, provincies en gemeenten waar nodig op elkaar aansluiten en oog hebben voor de wensen en doelen van andere partijen. De sturingsfilosofie van de Omgevingswet is gebaseerd op vertrouwen, waarbij het gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor opgaven en gedeeld eigenaarschap van groot belang is voor het opstellen van een omgevingsvisie. Dit betekent dat vanuit de inhoud bekeken moet worden hoe en met wie opgaven gerealiseerd moeten worden.

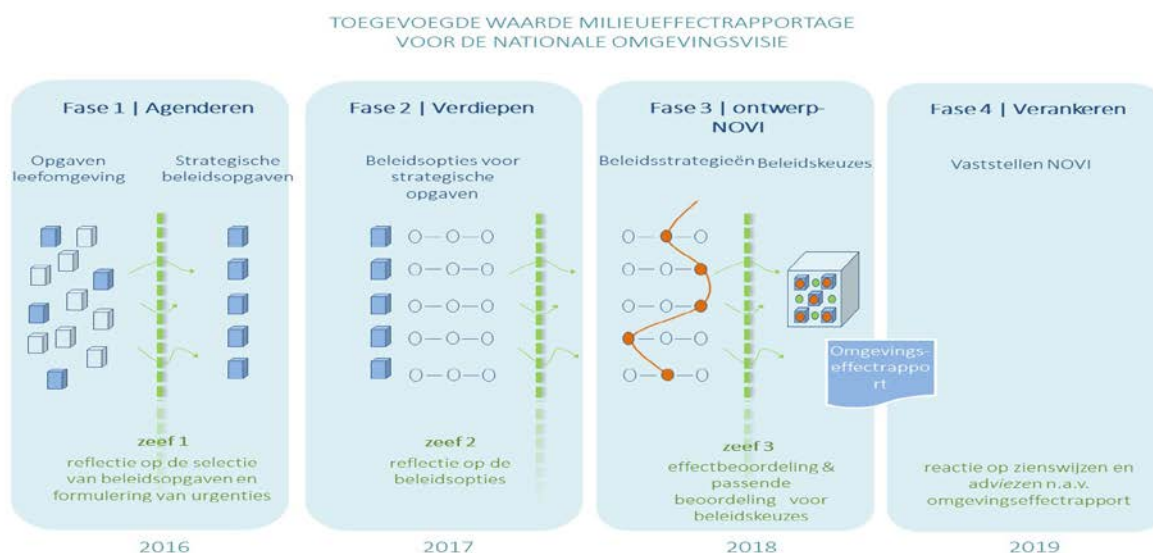
3 Milieueffectrapportage voor de Nationale Omgevingsvisie

Met de NOVI wordt een stip op de horizon gezet. We streven ernaar om de planmer-procedure voor de NOVI als zinvol instrument toe te passen. We willen bereiken dat de activiteiten en producten in het kader van deze procedure maximaal bijdragen aan de visievorming en besluitvorming over de NOVI. Samen met betrokkenen en deskundigen is verkend welke aanpak, beoordelingsmethodiek, reikwijdte én detailniveau passen bij de NOVI en de sturingsfilosofie van Omgevingswet. Dit betekent bijvoorbeeld dat we breder kijken naar de gevolgen voor de leefomgeving.

Verder biedt de nadrukkelijker rol van medeoverheden en partners in de uitvoering van het beleid aanknopingspunten om hen te betrekken bij de uitvoering van de milieueffectrapportage. Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de contouren voor de aanpak, de reikwijdte (beoordelingskader en methodiek), het detailniveau én de mogelijke inhoud van het beoogde PlanMER.

3.1 Contouren voor de aanpak

Met de milieueffectrapportage kan op verschillende momenten in het proces toegevoegde waarde worden geleverd gedurende het opstellen van de NOVI. Aansluitend op de vier fasen die worden doorlopen om te komen tot de NOVI, kan op vier momenten in het proces toegevoegde waarde worden geleverd vanuit het proces van de milieueffectrapportage. In feite is hier al in 2016 mee gestart; bijvoorbeeld door het identificeren van urgente aspecten in de leefomgeving (fase 1) en bij de verdieping van strategische beleidsopgaven voor de NOVI (fase 2).



- Fase 1: Toegevoegde waarde bij het identificeren en selecteren van urgenties binnen de beleidsopgaven (input bij opstellen startnota).

- Fase 2: Toegevoegde waarde bij het uitwerken van opties binnen beleidsstrategieën (input bij verdieping strategische opgaven)
- Fase 3: Toegevoegde waarde bij de keuze en uitwerking van voorkeursbeleidsstrategieën en beleidskeuzes (input bij opstellen ontwerp-NOVI).
- Fase 4: Opstellen van het PlanMER met een onderbouwing van de NOVI op basis van omgevingseffecten, cumulatie, mitigatie en aandachtspunten voor het vervolg. Ook de passende beoordeling wordt uitgevoerd (zie paragraaf 1.3).

3.2 Reikwijdte: Beoordelingskader en methodiek

Met de milieueffectrapportage wordt - gaandeweg de stappen waarlangs de NOVI wordt voorbereid - input geleverd aan het proces vanuit een brede benadering op mogelijke consequenties voor de fysieke leefomgeving. Dit alles gebeurt op strategisch, globaal niveau, steeds aansluitend op het abstractieniveau van de uitwerking in de betreffende fase; van grof naar fijn.

In de eerste fasen van het opstellen van de NOVI is de beoordeling globaal; er wordt reflectie geboden door kansen en risico's - dan wel voor- en nadelen - in beeld te brengen. In fase 3 wordt gestart met het opstellen van het PlanMER; hiervoor worden de effecten van beleidskeuzes in beeld gebracht.

Aansluitend op het advies van de Commissie m.e.r., wordt voorgesteld om het brede begrip leefomgevingskwaliteit centraal te stellen in de milieueffectrapportage. Dit komt zowel tot uiting in het beoordelingskader als in de methodiek, die hierna op hoofdlijnen zijn toegelicht.

Beoordelingskader

Met verschillende betrokkenen en deskundigen is gesproken over een beoordelingskader voor de milieueffectrapportage voor de NOVI. Ook de Commissie m.e.r. is hierover geraadpleegd. Ervaringen met andere milieueffectrapportages voor omgevingsvisies en -plannen zijn opgehaald en verschillende aanvliegroutes voor een beoordelingskader zijn verkend. Er zijn vele manieren waarop invulling kan worden gegeven aan een beoordelingskader; voorop staat dat het beoordelingskader behulpzaam moet zijn om benodigde en zinvolle beslisinformatie gestructureerd en overzichtelijk in beeld te brengen.

Het voorgestelde beoordelingskader - het 'Rad van de Leefomgeving' (zie volgende pagina) - volgt de brede en integrale benadering van de NOVI. In de kern van het 'Rad van de Leefomgeving' staat de doelstelling van de Omgevingswet centraal, namelijk:

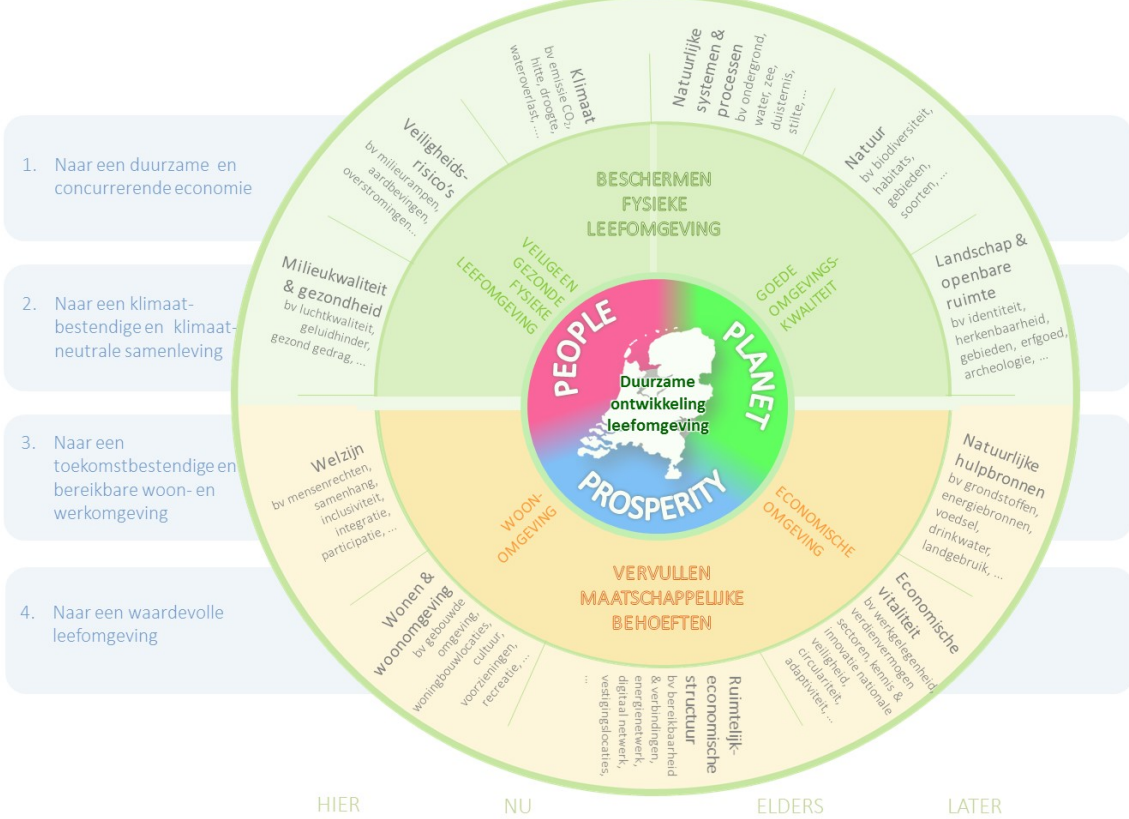
“Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.” [Omgevingswet, artikel 1.3]

In lijn met deze doelstelling én het doel van het instrument planmer, is duurzame ontwikkeling centraal gesteld in het 'Rad van de Leefomgeving'. Hiermee wordt gestreefd naar een duurzame balans tussen 'mens, ecologie en welvaart' (people, planet, prosperity). Deze drie kapitalen omvatten alle aspecten van de leefomgeving.

Verder kent de doelstelling van de Omgevingswet twee invalshoeken: 1) het beschermen van de fysieke leefomgeving (inclusief een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit), en 2) het vervullen van maatschappelijke behoeften. Dit is tot uiting gebracht in twee perspectieven in het beoordelingskader; respectievelijk de bovenste en onderste helft van het 'Rad'. In de eerste schil van het 'Rad' zijn deze twee perspectieven opgedeeld in vier thema's (4 kwadranten). Deze thema's bieden een hoofdstructuur waarlangs leefomgevingseffecten van beleidskeuzes in het PlanMER kunnen worden beschreven.

MILIEUEFFECTRAPPORTAGE
RAD VAN DE LEEFOMGEVING

NATIONALE OMGEVINGSVISIE
STRATEGISCHE OPGAVEN



BESCHERMEN FYSIEKE LEEFOMGEVING



VERVULLEN MAATSCHAPPELIJKE BEHOEFEN

De buitenste schil van het 'Rad' bevat per thema de belangrijkste aspecten, gegroepeerd tot een overzichtelijk aantal onderwerpen. Deze dekken de leefomgevingsaspecten die zijn beschreven in de Omgevingswet en in de startnota 'De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie'. De aspecten zijn globaal, en in een beschrijving van effecten kan flexibel worden ingezoomd op relevante specifieke criteria. Specifieke criteria waaraan bijvoorbeeld kan worden gedacht, zijn per aspect benoemd in de buitenste schil. Genoemde criteria zijn niet uitputtend benoemd; afhankelijk van de beleidskeuze kan worden gezien welke criteria relevant zijn en waarbij mogelijke effecten onderscheidend zijn. Hierbij dient pragmatisch te worden omgegaan met overlappen; sommige aspecten en criteria kennen onderlinge relaties en kunnen onder meerdere hoofdthema's worden beschouwd. Het 'Rad van de Leefomgeving' is niet in beton gegoten; in de kern is het 'Rad' globaal, naar buiten toe wordt het 'Rad' concreter met ruimte voor flexibiliteit; altijd met oog op dat de beslisinformatie die in beeld wordt gebracht zinvol is.

Ten slotte zijn onder het 'Rad' de volgende termen opgenomen: 'Hier, nu, elders en later'. Deze termen worden gehanteerd bij het in beeld brengen van effecten, wanneer wordt gestreefd naar een duurzame ontwikkeling. Hierbij wordt verondersteld dat keuzes niet alleen consequenties hebben voor het hier en nu, maar ook kunnen leiden tot effecten elders én consequenties kunnen hebben voor toekomstige generaties.

Methodiek

Hierna is toegelicht op welke wijze gedurende de voorbereiding van de NOVI het milieubelang wordt meegewogen. Hiermee is al in een vroeg stadium begonnen.

Stappen die vooruitlopend op de milieueffectrapportage al zijn gezet

In de eerste fase (2016) ter voorbereiding van de NOVI zijn - vanuit zicht op relevante trends & ontwikkelingen - de belangrijkste opgaven voor de fysieke leefomgeving in de toekomst in beeld gebracht. Deze opgaven zijn beschreven in de startnota voor de NOVI. Het betreft als het ware een foto van de toekomst (de zogenaamde referentiesituatie). Vooruitlopend op het proces van de milieueffectrapportage is - door inzet van experts en ten behoeve van de startnota - reflectie geboden door vanuit onafhankelijk perspectief urgenties te benoemen ten aanzien van leefomgevingskwaliteiten die nu en in de toekomst onder druk staan. Deze inzichten zijn tevens benut bij de uitwerking van aspecten in het beoordelingskader (de buitenste schil).

In de tweede fase (2017) ter voorbereiding van de NOVI zijn de vier strategische opgaven verdiept en zijn beleidsopties geformuleerd. Hierbij zijn vanuit het perspectief van het 'Rad van de Leefomgeving' voor- en nadelen van beleidsopties in beeld gebracht; globaal, aansluitend op het strategische karakter van de beleidsopties. De beleidsopties schetsen - gezien vanuit de strategische beleidsopgaven - mogelijke alternatieven. Door inzet van experts en aan de hand van het 'Rad' is reflectie geboden door de risico's en kansen van de verschillende beleidsopties voor de leefomgeving te duiden. Deze inzichten bieden input voor de uitwerking van ontwerp-NOVI in fase 3.

In de derde fase (2018) worden - op basis van de in fase 2 geformuleerde beleidsopties - keuzes nader uitgewerkt ten behoeve van de ontwerp-NOVI. Aansluitend op de wijze waarop beleidskeuzes worden uitgewerkt, zal - in het kader van de milieueffectrapportage en vanuit het perspectief van het 'Rad van de Leefomgeving' - worden gezien op welk niveau zinvolle alternatieven kunnen worden ontwikkeld. Dit kan bijvoorbeeld zijn door het uitlichten van de bandbreedtes voor trendbreuken in het beleid; zoals het in beeld brengen van de uitersten voor beleidskeuzes.

In het PlanMER zullen de effecten, kansen en risico's worden beschreven van de beleidskeuzes én van mogelijke alternatieven hiervoor. Ook wordt in het PlanMER een cumulatieve effectbeschouwing opgenomen; hierbij wordt gekeken naar de wisselwerking tussen effecten van verschillende beleidskeuzes als alle beleidskeuzes - en eventueel andere plannen - in samenhang worden gezien. Ook wordt in het PlanMER ingegaan op mogelijkheden om eventuele negatieve effecten en/of risico's te mitigeren. Op basis van inzicht en kansen en risico's zal het PlanMER ook een overzicht geven van aandachtspunten voor vervolgbesluiten op verschillende schaalniveaus.

Verdere aandachtspunten voor de nader uit te werken methodiek voor fase 3 zijn:

- Omdat technologische ontwikkelingen voor een termijn van 10 jaar redelijkerwijs in te schatten zijn, wordt de effectbeoordeling gericht op het jaar 2030 en wordt voor de periode tot 2050 een globale doorkijk gegeven.
- Een beoordeling op strategisch niveau gaat verder dan het beschrijven van effecten; het geeft (ook) aan of (alternatieve) beleidskeuzes kansen bieden om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. De Commissie m.e.r. adviseert daarom om het doelbereik op verschillende aspecten waar mogelijk concreet te maken.

Referentiesituatie: foto van de fysieke leefomgeving

De 'referentiesituatie' is de situatie zoals die zich in de toekomst voor zou doen bij ongewijzigd beleid. In fase 3 van de milieueffectrapportage worden de effecten, kansen en risico's van beleidskeuzes - en mogelijke alternatieven - beschreven ten opzichte van deze referentiesituatie. Aansluitend op het advies van de Commissie m.e.r. wordt als het ware een "foto" gemaakt van de fysieke leefomgeving, nu én in de toekomst (voor de planhorizon van de NOVI in 2030 en 2050). Het detailniveau van de foto's zal aansluiten bij het detailniveau van de NOVI. De foto's worden uitgewerkt voor geheel Nederland. Waar de NOVI inzoomt op specifieke gebieden - en dit relevant is vanuit perspectief van leefomgevingseffecten - kan met de foto's worden ingezoomd op specifieke gebieden.

In de vierde fase (2019) wordt de ontwerp-NOVI met het PlanMER als bijlage ter inzage gelegd. Tevens wordt de Commissie m.e.r. gevraagd om advies over het PlanMER. Met in achtneming van de ontvangen zienswijzen en adviezen, wordt in 2019 de definitieve NOVI opgesteld en vastgesteld. In de definitieve NOVI wordt aangegeven hoe met de resultaten uit het PlanMER is omgegaan en op welke wijze is omgegaan met de ontvangen zienswijzen en het advies van de Commissie m.e.r..

3.3 Detailniveau

Bij de effectbeoordeling wordt aangesloten op het strategische karakter van de NOVI; indien beleidskeuzes globaal zijn, kunnen ook de effecten alleen globaal in beeld worden gebracht. Hoe concreter beleidsdoelen zijn geformuleerd, des te concreter effecten kunnen worden ingeschat. Verder zullen effecten ook concreter kunnen worden ingeschat indien beleidskeuzes in NOVI gebiedsspecifiek worden uitgewerkt.

Naar verwachting zal de effectbeoordeling in het PlanMER veelal kwalitatieve beschouwingen bevatten van effecten, kansen en risico's. Dit zal gebeuren op basis van expert judgement en bureaustudie naar beschikbare informatie. Waar mogelijk kan een kwantitatieve duiding van effecten worden toegevoegd. In het PlanMER wordt de beoordeling van de beleidskeuzes - aan de hand van de aspecten uit het 'Rad van de Leefomgeving' - overzichtelijk gepresenteerd en gevisualiseerd, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een stoplichtmodel of dashboard.

3.4 Inhoud van het Milieueffectrapport

In het PlanMER zal breed naar omgevingseffecten worden gekeken. Hierbij wordt een na nadrukkelijke rol van regionale overheden in de fysieke leefomgeving en een grotere inbreng van partners in de uitvoering - en veranderende vraagstukken en paradigma's nagestreefd.

Grofweg zal het PlanMER de volgende informatie bevatten:

- Beschouwing over de wijze waarop reflecties op basis van leefomgevingseffecten gedurende het proces een rol hebben gespeeld bij de voorbereiding van de NOVI.
- Beschouwing van de effecten, kansen en risico's van de beleidskeuzes die zijn opgenomen in de ontwerp-NOVI, inclusief de effecten, kansen en risico's van mogelijke alternatieven. Tevens inzicht in cumulatieve effecten van samenhangende beleidskeuzes en mogelijkheden voor mitigatie.

- Beschouwing van aandachtspunten voor vervolgbesluiten (van rijk en/of decentrale overheden), op basis van de kansen en risico's die met de milieueffectrapportage aan het licht zijn gekomen.
- Resultaten van de passende beoordeling, aansluitend op het detailniveau van de NOVI.

4 Vervolgproces en procedure

We willen bereiken dat de activiteiten ten behoeve van de milieueffectrapportage maximaal bijdragen aan de visievorming en besluitvorming over de NOVI. Daarom wordt met de milieueffectrapportage nauw aangesloten op het proces waarin de NOVI wordt voorbereid. Dit hoofdstuk geeft op hoofdlijnen inzicht in dit proces en in de hier op aansluitende stappen van de planmerprocedure. Ook wordt toegelicht hoe invulling wordt gegeven aan de raadpleging over reikwijdte en detailniveau voor de milieueffectrapportage voor de NOVI. .

4.1 Proces opstellen Nationale Omgevingsvisie

Meerdere vervolgstappen zijn nodig voor het ontwikkelen en vaststellen van de Nationale Omgevingsvisie. De opgaven en beleidsopties zullen worden uitgewerkt, standpunten worden bepaald en beleid ontwikkeld. Toetsen en consultaties zullen worden doorlopen, voor de implementatie en uitvoering wordt een aanpak uitgewerkt, en de visie zal worden vastgesteld en gepubliceerd. Ook de monitoring en evaluatie zal worden georganiseerd. Het traject wordt gaandeweg uitgewerkt en zo nodig aangepast. Hierbij worden vier fasen doorlopen, waarvan de eerste twee zijn afgerond.

Fase 1: Startnota

De eerste fase is afgerond met de publicatie van de startnota.

Fase 2: Verdieping

In de tweede fase heeft in 2017 een verdiepingsslag plaatsgevonden waarbij de strategische opgaven zijn verdiept en beleidsopties zijn verkend. Vanuit het proces van de milieueffectrapportage (zie hoofdstuk 3) is reflectie geboden om het milieubelang in deze fase expliciet mee te wegen. Op basis van de inzichten uit fase 2 kan het Kabinet in fase 3 richtinggevende keuzes maken.

Fase 3: Ontwerp-NOVI

Dit jaar – 2018 - staat in het teken van het opstellen van de ontwerp-NOVI, waarin de voorlopige keuzes van het Kabinet worden uitgewerkt. In deze fase wordt ook het PlanMER opgesteld. De ontwerp-NOVI zal ter inzage worden gelegd, zodat eenieder hierop kan reageren. Het PlanMER wordt met de ontwerp-NOVI ter visie gelegd.

De ontwerp-NOVI – samen met het PlanMER - wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer en ter visie gelegd.

Fase 4: Verankeren

Reacties op de ontwerp-NOVI kunnen leiden tot bijstelling en aanvulling van de NOVI, voordat deze door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - in afstemming met de andere ministers die het aangaat - kan worden vastgesteld en naar het parlement worden gestuurd. De inzet is dat de NOVI in 2019 kan worden vastgesteld, ruim voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Participatie

Binnen de Omgevingswet heeft participatie een belangrijke rol. In de geest hiervan zijn in het proces voorafgaand aan de startnota veel inzichten en beelden opgehaald bij gesprekspartners afkomstig van medeoverheden en maatschappij. In het vervolgproces ten behoeve van de voorbereiding van de NOVI wordt hierop voortgebouwd door het gesprek met medeoverheden en maatschappelijke organisaties, belangenvertegenwoordigers en kennisinstellingen voort te zetten.

4.2 Planmer-procedure

De Nationale Omgevingsvisie vormt straks een kader voor toekomstige besluiten over plannen en activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Voor dergelijke plannen van de overheid moet de procedure van de milieueffectrapportage worden doorlopen (planmer-procedure). Dit is wettelijk geregeld in de Wet milieubeheer (artikel 7) en het Besluit m.e.r., waarin de Europese regelgeving over milieueffectrapportages is verankerd.

In onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. staan de activiteiten waarvoor een milieueffectrapport (PlanMER) moet worden opgesteld als deze worden mogelijk gemaakt in een plan zoals bedoeld in artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening. Daarnaast kan een planmer-plicht ontstaan als vanwege mogelijk significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden, een passende beoordeling moet worden uitgevoerd.

De planmer-procedure is juridisch gekoppeld aan de planprocedure van de NOVI. Dit betekent dat het PlanMER moet worden opgesteld voor de vaststelling van de NOVI in 2019 kan plaatsvinden.

Kennisgeving (april 2018)

Door een kennisgeving in de Staatscourant en dagbladen wordt eenieder geïnformeerd over het voornemen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - in overeenstemming met de ministers die het aangaat - om de NOVI voor te bereiden en vast te gaan stellen. De openbare kennisgeving vormt de formele start van de planmer-procedure; in de kennisgeving wordt aangegeven dat de planmer-procedure wordt doorlopen. Eenieder wordt in de gelegenheid gesteld om zienswijzen kenbaar te maken op de voorgenomen NOVI.

Raadpleging over reikwijdte en detailniveau (april - mei 2018)

Deze Notitie reikwijdte en detailniveau wordt ook benut om betrokken bestuursorganen en wettelijke adviseurs te raadplegen over de benodigde reikwijdte en detailniveau van de milieueffectrapportage voor de NOVI. Voor de raadpleging is in de Wet milieubeheer geen vaste termijn opgenomen; de raadpleging dient plaats te hebben gevonden voorafgaand aan het opstellen van het milieueffectrapport.

Omdat decentrale overheden een belangrijke rol vervullen bij de uitvoering van het beleid, zullen deze worden geraadpleegd via bestaande gremia waarin het Rijk overleg voert met provincies, waterschappen en gemeenten. Omdat de plannen mogelijk milieugevolgen kunnen hebben op buurlanden, worden ook de relevante bestuursorganen over de grens geraadpleegd, namelijk Duitsland en België én - vanwege keuzes over de Noordzee - het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Noorwegen.

Verder worden ook de wettelijke adviseurs van het Rijk geraadpleegd over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport. Het betreft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De Commissie m.e.r. is in 2016 al in een vroeg stadium gevraagd om advies over het beoordelingskader en de beoordelingssystematiek. Zodoende is de Commissie m.e.r. al betrokken in het proces waarin samen met betrokkenen en deskundigen is verkend welke aanpak past bij de NOVI en de sturingsfilosofie van Omgevingswet (advies 3105, Commissie m.e.r., 12 april 2016). Het advies is meegewogen bij de voorbereiding van deze Notitie reikwijdte en detailniveau. De Commissie m.e.r. zal op basis van voorliggende Notitie reikwijdte en detailniveau opnieuw om advies worden gevraagd.

Op basis van de inzichten en adviezen uit de raadpleging, bepaalt de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties - in afstemming met de ministers die het aangaat - de reikwijdte en detailniveau van de milieueffectrapportage. In het PlanMER wordt aangegeven hoe met de inzichten en adviezen is omgegaan.

Advies Commissie m.e.r. over beoordelingskader en beoordelingssystematiek

De Commissie adviseert om het brede begrip leefomgevingskwaliteit centraal te stellen in het beoordelingskader van het milieueffectrapport. Aangesloten kan worden bij de doelen van de Omgevingswet gericht op een veilige en gezonde leefomgeving, een goede fysieke omgevingskwaliteit en doelmatig gebruik en beheer van de fysieke leefomgeving. Het advies geeft een eerste voorzet voor de vertaling van deze doelen in indicatoren. Verder adviseert de Commissie als eerste stap om een 'foto' van de huidige kwaliteit van de leefomgeving te maken en een 'foto' van de leefomgevingskwaliteit bij realisatie van al ingezet beleid. Deze foto's geven inzicht in waar knelpunten bestaan of gaan ontstaan en waar verbeteringen voorzien zijn of mogelijk zijn.

Opstellen PlanMER (juni – december 2018)

Wanneer de te onderzoeken alternatieven en milieueffecten zijn bepaald, dient het milieueffectrapport te worden opgesteld, overeenkomstig de reikwijdte en detailniveau zoals die in deze notitie zijn beschreven en mede op basis van de inzichten uit de raadpleging.

Openbare kennisgeving PlanMER en ontwerp-NOVI, ter visie legging en toetsingsadvies (eind 2018)

Het PlanMER wordt gelijktijdig ter inzage gelegd met de ontwerp NOVI. Op beide documenten mag eenieder zienswijzen naar voren brengen volgens de zienswijzeprocedure. De buurlanden (België, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Noorwegen) worden over het PlanMER en de ontwerp-NOVI geraadpleegd. Ook zal er een toetsing door de Commissie voor de m.e.r. plaatsvinden over het PlanMER. Gelijktijdig met voorgaande stappen worden het PlanMER en de ontwerp-NOVI aangeboden aan de Tweede Kamer.

Vaststellen NOVI (in de loop van 2019)

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties - in afstemming met de andere ministers die het aangaat - stelt met de NOVI het nationale omgevingsbeleid voor Nederland vast. Hierbij wordt vermeld op welke wijze rekening is gehouden met de Milieueffectrapportage en met de zienswijzen en adviezen.

Begrippenlijst

Alternatieven	De mogelijke 'manieren' waarop het beleid gerealiseerd kan worden. Daarbij gaat het om andere manieren om de doelstellingen gekoppeld aan een bepaalde activiteit (in aanvaardbare mate) te behalen. De Wet milieubeheer stelt dat alleen de alternatieven die redelijkerwijs een rol kunnen spelen in de besluitvorming beschouwd moeten worden.
Autonome ontwikkeling	Ontwikkelingen (meestal op het gebied van de ruimtelijke ordening) die plaatsvinden op basis van ontwikkelingen waarover een besluit is genomen, ongeacht of één van de alternatieven uit het PlanMER gerealiseerd worden.
Bevoegd gezag	Eén of meer overheidsinstanties die bevoegd zijn om over de activiteit van de initiatiefnemer het besluit te nemen.
Commissie voor de m.e.r.	Een bij wet ingestelde landelijke commissie van onafhankelijke milieudeskundigen. Zij adviseren het bevoegd gezag over de kwaliteit van de informatie in het milieueffectrapport en naar wens ook over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport.
Inspraak	Mogelijkheid om informatie te krijgen en op basis daarvan een mening, wensen of bezwaren kenbaar te maken, bijvoorbeeld voor een activiteit waarover door de overheid een besluit zal worden genomen.
Kennisgeving	Het openbaar maken van een voornemen om een planmer-procedure te starten en of een planmer-plichtig plan vast te stellen.
NRD	Notitie Reikwijdte en Detailniveau: notitie die beschrijft waar de planmer-procedure wel en niet overgaat ('reikwijdte'), welke aspecten in het PlanMER onderzocht gaan worden en met welke diepgang ('detailniveau').
Omgevingsvisie	Plan waarin de provincie het beleid voor de leefomgeving op lange termijn vastlegt.
Planmer	M.e.r. staat voor 'milieueffectrapportage' en is de procedure waarbinnen een MER wordt opgesteld. De toevoeging 'Plan' wil zeggen dat het om een m.e.r. voor een plan gaat, zoals een omgevingsvisie.
PlanMER	MER staat voor 'Milieueffectrapport' en bevat de resultaten van het onderzoek naar de (milieu)effecten binnen een m.e.r. De toevoeging 'Plan' wil zeggen dat het om een MER voor een plan gaat, zoals een omgevingsvisie.
Ter visieleggen	Gedurende een bepaalde periode belanghebbende de gelegenheid geven om op een voornemen of ontwerpplan te reageren met een zienswijze.
Zienswijze	Reactie die een belanghebbende aan het bevoegd gezag kan sturen als reactie op de kennisgeving over een voornemen.