



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Nationaal Programma Landelijk Gebied

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

25 mei 2023 / projectnummer: 3675



# 1 Advies voor de inhoud van het MER

De minister voor Natuur en Stikstof wil in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) beleid voor natuur, water en klimaat opnemen. De hoofdpoging is een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied met toekomstperspectief voor de landbouw. Het NPLG is een uitwerking van de NOVI<sup>1</sup>. Het biedt provincies een kader in de vorm van structurerende keuzes, landelijke doelen en regionale doelen voor natuur, water en klimaat (zie figuur 1).<sup>2</sup> Daarbinnen kunnen zij concrete maatregelen en de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied verder uitwerken. Voor het NPLG wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De minister heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie) gevraagd te adviseren over de benodigde inhoud van het op te stellen MER.

## **Essentiële informatie voor het MER**

Het MER bij het NPLG moet in al haar onderdelen bij de hiervoor genoemde hoofdpoging aansluiten. De Commissie beschouwt de volgende punten daarom als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over het NPLG het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

### **Een duidelijke afbakening van het doel van het NPLG en de samenhang met andere plannen en programma's.** De volgende punten zijn hierbij essentieel:

- Het NPLG is een programma onder de overkoepelende NOVI. Formuleer en onderbouw daarom de specifieke opgave, doelen en kaders voor het NPLG vanuit de NOVI.
- Geef een overzicht van wetgeving en beleidsprogramma's die kaders, randvoorwaarden en doelen stellen voor het NPLG, en beschrijf de onderlinge verbanden.

### **Een beschrijving van de voorgenomen activiteit en een breed onderzoek naar structurerende keuzes om richting te geven aan provinciale programma's.** De volgende punten zijn hierbij essentieel:

- Geef aan of en hoe het NPLG stuurt en geef aan of dit via doelen en/of via structurerende keuzes gebeurt. Beschrijf hoe deze zich verhouden tot provinciale gebiedsprogramma's.
- Onderzoek structurerende keuzes die aansluiten bij de brede hoofdpoging van het NPLG, in ieder geval vanuit de perspectieven natuur, landbouw en andere sectoren, klimaatneutraal in 2050 en 'Water en Bodem Sturend'.
- Onderzoek andere vormen van sturing, zoals meer direct doorwerkende keuzes op gezondheid, dwingende doelen en normering en beprijzing van uitstoot.

**Een vergelijking van samenhangende alternatieven.** Onderzoek samenhangende beleidsalternatieven om de doelen te halen. Ontwerp bijvoorbeeld verschillende alternatieven op basis van de NOVI, of bouw alternatieven op met structurerende keuzes die steeds een stap extra zetten op weg naar het doelbereik voor natuur, water en klimaat.

---

<sup>1</sup> De Nationale Omgevingsvisie, zie ook de [website](#) daarvan.

<sup>2</sup> Deze gaan in op de (on)wenselijkheid van activiteiten in het landelijk gebied. Voorbeelden van structurerende keuzes zijn overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden, peilopzet van veenweidegebieden en bescherming van landbouwgrond.

**De milieugevolgen van het voornemen en de alternatieven en de mate waarin ze bijdragen aan de doelen.** De volgende punten zijn hierbij essentieel:

- Vergelijk de milieugevolgen van alternatieven met de referentiesituatie (de huidige situatie en trends in het landelijk gebied). Laat zo zien welke positieve en negatieve gevolgen optreden, en kijk hoe negatieve gevolgen zoveel mogelijk te beperken zijn.
- Geef het doelbereik weer, zowel van de structurerende keuzes als van de provinciale gebiedsprogramma's. Laat zo zien hoe de alternatieven maximaal kunnen bijdragen aan de verbetering van het milieu.
- Beoordeel hoe de effecten en het doelbereik zich ook op de lange termijn ontwikkelen. De Commissie beveelt bovendien aan om in het MER sociale en sociaal-economische effecten in beeld te brengen.

**Inzicht in onzekerheden en de wijze van monitoring en evaluatie.** De volgende punten zijn hierbij essentieel:

- Beschrijf hoe onzekerheden een plek krijgen in de besluitvorming.
- Geef aan hoe en waarop wordt gemonitord en hoe bijgestuurd kan worden.
- Geef aan wie verantwoordelijk is en waarvoor.
- Beschrijf hoe met verschuivende inzichten, bijvoorbeeld over negatieve milieugevolgen en het bereiken van de doelen, omgegaan kan worden, zowel regionaal als nationaal.

**Een zelfstandig leesbare en voor alle betrokkenen begrijpelijke samenvatting van het MER.**

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER en laten zien wat de gevolgen van alternatieven/varianten zijn, en wat dit betekent voor het milieu en de leefomgeving.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. Ze bouwt in haar advies voort op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD)<sup>3</sup>. Ze herhaalt slechts punten die al in de NRD aan de orde komen als dat voor een goed begrip van het advies nodig is, of als ze voorstelt de aanpak op onderdelen aan te passen. Voorafgaand aan de NRD zijn een Startnotitie NPLG<sup>4</sup> en een Ontwikkeldocument NPLG<sup>5</sup> gepubliceerd. Ook deze documenten heeft de Commissie gebruikt bij haar advies.

---

<sup>3</sup> *Notitie Reikwijdte en Detailniveau Voor het Nationaal Programma Landelijk gebied*. Royal HaskoningDHV en Ministerie van LNV, 15 maart 2023.

<sup>4</sup> *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Rijksoverheid, 10 juni 2022.

<sup>5</sup> *Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Rijksoverheid, 25 november 2022.



Figuur 1: Werking van structurerende keuzes en een voorbeeld (bron: NRD)

### Aanleiding MER

De minister voor Natuur en Stikstof wil het NPLG vaststellen, en doet dat in overeenstemming met de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en de minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W). Het NPLG is een programma onder de Omgevingswet. Het NPLG geeft kaders voor vervolgbesluiten bijvoorbeeld over de (her)inrichting van het landelijk gebied en over intensieve veehouderijen. Deze activiteiten zijn opgenomen in bijlage V bij het Omgevingsbesluit, respectievelijk de categorieën J12 en A1. Daarom moet er voor het NPLG een plan-MER opgesteld worden.

### Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – de minister voor Natuur en Stikstof – besluit over het NPLG.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3675 in op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.

## 2 Hoofdpogave, doelen en ander beleid

Een MER moet een beschrijving bevatten van de doelstelling van het NPLG. Dit is nodig om de reikwijdte van de alternatieven te bepalen en om te toetsen in welke mate de alternatieven voldoen aan de doelstellingen (en daarom realistisch zijn). Omdat het NPLG een programma onder de NOVI is, moeten de doelstellingen daarbij aansluiten. Bovendien moet het MER duidelijk maken hoe het NPLG samenhangt met wetgeving en ander rijksbeleid. Over die onderwerpen gaat dit hoofdstuk.

Daarna is in het MER de afbakening van het voornemen (wat wordt er vastgelegd?) en de alternatieven (op welke manieren kunnen de doelen worden bereikt?) van belang. Daarover geeft de Commissie adviezen in hoofdstukken 3 en 4.

### 2.1 Hoofdpogave, functies en doelen van het NPLG

#### Hoofdpogave, doelen en functies volgens de NRD

Het kabinet heeft in het coalitieakkoord afgesproken dat er een NPLG wordt vastgesteld, een uitvoeringsprogramma onder de NOVI voor het landelijk gebied. Ook is de afspraak gemaakt dat extra middelen in een transitiefonds ter beschikking komen. De hoofdpogave van het NPLG is de toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied met toekomstperspectief voor de landbouw.<sup>6</sup> Daarbij moet voldaan worden aan de (inter)nationale verplichtingen voor natuur, water en klimaat. Deze verplichtingen zijn vertaald naar concrete doelen op landelijk niveau (zie tabel 1 in de NRD). Een verdeling van die nationale doelen naar regionale of provinciale doelen moet nog volgen.<sup>7</sup>

Aan het NPLG zijn daarnaast vier ‘functies’<sup>8</sup> toegekend. Dit zijn (verkort weergegeven):

1. Toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied;
2. Zorgen dat er keuzes worden gemaakt over bovenregionale verdelings- en kwaliteitsvragen in het landelijk gebied, met het oog op de lange termijn;
3. Beschermen en bevorderen van een vitaal landelijk gebied;
4. Een lerende aanpak van interbestuurlijke samenwerking met samenhangende Rijksinzet.

De NOVI is bindend voor het Rijk en daarmee het uitgangspunt voor het NPLG. Een van de vier prioriteiten van de NOVI is de ‘toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied’. De NOVI hanteert een aantal afwegingsprincipes voor toekomstige programma’s.<sup>9</sup>

#### Hoofdpogave, doelen en functies nu niet in lijn

De Commissie constateert dat de reikwijdte en de tijdshorizon van de doelen van het NPLG niet volledig overeenkomen met de NOVI, de hoofdpogave van het NPLG en de vier functies van het NPLG. De doelen voor in het beoogde MER zijn daarmee niet duidelijk:

- **Vertaling NOVI naar NPLG-doelen.** De doelen voor natuur, water en klimaat voor het NPLG bestaan voor een groot deel uit wettelijke verplichtingen (Vogel- en Habitatrictlijn,

<sup>6</sup> Dit staat zo in de Startnotitie. Zie hoofdstuk 1 daarvan.

<sup>7</sup> Zie pagina’s 14 en 15 van de [Handreiking voor de Gebiedsprogramma’s NPLG](#).

<sup>8</sup> In het Ontwikkeldocument heten dit ‘doelstellingen’ (zie pagina 11 daarvan).

<sup>9</sup> Deze zijn: 1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies; 2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal; 3. Afwentelen wordt voorkomen.

Kaderrichtlijn Water, klimaatdoelstellingen). Deze doelen zijn smaller in reikwijdte dan de beschreven prioriteit uit de NOVI en hebben (deels) een beperktere tijdshorizon. Bovendien is niet duidelijk hoe de afwegingsprincipes van de NOVI zijn vertaald naar de hoofdpogave, doelen en structurerende keuzes in het NPLG.

- **Reikwijdte doelen versus reikwijdte functies en hoofdpogave NPLG.** Twee van de vier functies van het NPLG zijn, verkort weergegeven, om verdelings- en kwaliteitsvragen te beantwoorden (functie 2) en een vitaal landelijk gebied te beschermen en bevorderen (wonen, werken, ondernemen en recreëren) (functie 3). Deze functies sluiten aan bij de brede hoofdpogave van het NPLG. De hiervoor genoemde doelen van het NPLG zijn echter smaller dan deze vier functies en de hoofdpogave.
- **Tijdshorizon doelen versus tijdshorizon functies, hoofdpogave en wettelijke verplichtingen.** De doelen richten zich vooral op de korte en middellange termijn (2027, 2030) en komen zo overeen met harde (juridische) mijlpalen. Dit geeft nog geen invulling aan de langere tijdshorizon die past bij het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied (functie 1 van het NPLG), aan keuzes met het oog op de lange termijn (functie 2), aan de lange tijdshorizon van de hoofdpogave van het NPLG en aan de wettelijke verplichtingen met een langere termijn, zoals de klimaatdoelen voor 2050.
- **Tijdshorizon doelen versus Transitiefonds.** Het NPLG vormt een kader voor gebiedsprogramma's waarmee provincies een beroep kunnen doen op het Transitiefonds. Dit fonds heeft een looptijd tot in ieder geval 2035. De horizon van het NPLG ligt op 2050. De korte-termijn-bestedingen moeten dus een lange-termijn-doorwerking (kunnen) hebben en daar ook op gericht zijn. Dit komt wederom niet overeen met de doelen voor natuur en water die voor de korte termijn gelden.

### **Beschrijf de doelen van het NPLG vanuit de NOVI**

Om hoofdpogave, doelen en functies meer met elkaar in lijn te brengen en eenduidig te formuleren adviseert de Commissie om de hoofdpogave eerst inhoudelijk verder in te vullen. Essentieel hierbij is dat het MER de doelen voor het NPLG in lijn brengt met de NOVI. Deze staat een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied voor en hanteert afwegingsprincipes voor toekomstige programma's. De Commissie begrijpt dat het nu met name aan de provincies is om in samenwerking met andere stakeholders een lange-termijn-visie te geven op het landelijk gebied. Toch is in het MER een meer concrete invulling van een lange-termijn-visie vanuit het Rijk nodig om de hoofdpogave en de doelen in lijn te brengen en te onderbouwen en zo te voldoen aan de uitgangspunten van de NOVI.

### **Lange-termijn-perspectief vertalen behulpzaam en nodig**

De Commissie benadrukt dat een lange-termijn-perspectief meer duidelijkheid biedt aan provincies, gemeenten, waterschappen, bewoners van het landelijk gebied, bedrijven en natuurorganisaties. Bovendien voorkomt een perspectief voor de langere termijn dat maatregelen voor de korte termijn worden gekozen die op lange termijn ongewenste consequenties hebben. Een voorbeeld kan zijn het treffen van aantrekkelijke technische innovaties voor het beperken van stikstofemissies op de korte termijn die tegengesteld werken aan de doelen voor klimaatneutraliteit op de lange termijn, omdat ze veel energie kosten. Zoals de Startnotitie het treffend verwoordt: 'effectiviteit en wenselijkheid van korteretermijnmaatregelen in het kader van NPLG moeten dus mede beoordeeld worden vanuit het langeretermijnperspectief.'<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Zie pagina 28 van de Startnotitie.

Voorbeelden van een meer concrete invulling van een lange-termijn-visie zijn de gunstige staat van instandhouding van natuurlijke habitats en populaties van soorten, een klimaatneutraal landelijk gebied en schoon en gezond grond- en oppervlaktewater. De Commissie adviseert om die 'stip op de horizon' eerst meer inhoudelijk in te vullen, om vervolgens in het MER terug te redeneren naar de doelen voor de korte en middellange termijn en de structurerende keuzes. Dan komt ook in beeld of er, naast de al beschreven doelen (en structurerende keuzes), nog andere doelen (en structurerende keuzes) in het NPLG een plek moeten krijgen.

### **Overweeg specifieke doelen voor lange termijn en met brede reikwijdte**

De Commissie geeft in overweging om in het NPLG en het MER specifieke doelen op te nemen die passen bij (a) het langeretermijnperspectief van het NPLG en het Transitiefonds en (b) de brede reikwijdte van de hoofdpogave en de brede functies van het NPLG, zoals doelen voor een gezonde leefomgeving in het landelijk gebied.

### **Geef aan welke doelen 'hard' zijn**

In de NRD wordt nog geen onderscheid gemaakt tussen 'harde' wettelijke doelen (zoals KRW en Natura 2000) en de 'zachtere', meer beleidsmatige doelen. Dit onderscheid is van belang omdat de harde doelen het 'minimum' bepalen, waaraan de alternatieven in een MER moeten voldoen. Breng dit onderscheid aan in het MER, om het vervolgens mee te kunnen nemen in het bepalen van het doelbereik (zie paragraaf 5.3).

## **2.2 Beschrijf samenhang met wetgeving en ander beleid**

Het MER moet duidelijk maken welk bestaand beleid en welke bestaande wet- en regelgeving relevant zijn voor het NPLG en welke doelen, randvoorwaarden en kaders die meegeven aan het NPLG. Doelen, randvoorwaarden en kaders uit ander beleid en andere wet- en regelgeving hebben gevolgen voor de doelen, het voornemen, de alternatieven en het effectenonderzoek in het MER.

Paragraaf 2.4 van de NRD gaat over de relatie met andere plannen en initiatieven. De NRD bevat al een goed en uitgebreid overzicht van relevant ander beleid. De NRD werkt nog niet precies uit hoe dergelijk beleid de keuzes in het MER en het NPLG beïnvloedt. Besteed hier in het MER expliciet aandacht aan, bij voorkeur in één hoofdstuk of paragraaf, zodat een totaaloverzicht ontstaat. Het MER moet in ieder geval ook aandacht besteden aan de verhouding tot:

- Vogel- en Habitatrichtlijn.
- Natuurregelgeving uit (nu) de Wet natuurbescherming en (straks) de Omgevingswet.
- Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden.
- Kaderrichtlijn Water.
- Nitraatrichtlijn.
- Nationaal Programma Landbouwbodems.

Besteed verder aandacht aan nieuwe wet- en regelgeving die nu nog niet definitief is, maar dat wel kan worden tijdens de looptijd van het NPLG, zoals de EU-bodemrichtlijn, Verordening Natuurherstel van de Europese Unie en de EU-biodiversiteitsstrategie 2030.

Geef aan hoe het NPLG samenhangt met de wetgeving en andere plannen en programma's. Als afstemming nodig is, geef dan aan welke doelen relevant zijn en hoe hard deze zijn. Beschrijf hoe keuzes worden gemaakt en hoe prioriteiten worden gesteld. Met andere woorden: geef aan hoe ander beleid de handelingsruimte voor het NPLG en de gebiedsprogramma's beïnvloedt.

### **Samenhang met Handreiking Gebiedsprogramma's NPLG**

De Commissie constateert dat het Rijk een Handreiking Gebiedsprogramma's NPLG heeft opgesteld, met daarin de inhoudsvereisten voor provinciale gebiedsprogramma's. Het Rijk stuurt dus, naast het NPLG, ook via die handreiking op de inhoud van provinciale gebiedsprogramma's. Geef in het MER daarom ook de samenhang met deze handreiking aan.

## **3 Voornemen en invulling structurerende keuzes**

Om te bepalen hoe het MER wordt vormgegeven, is (naast inzicht in de hoofdpogave en doelstellingen, zie hoofdstuk 2) van belang te omschrijven wat het voornemen omvat. Dat wat wordt opgenomen in het NPLG bepaalt het voornemen. Zie hierover paragraaf 3.1.

De NRD stelt dat er geen integrale 'alternatieven' (beleidsalternatieven voor het NPLG) in het MER worden onderzocht. Uitgaande van die stelling doet de Commissie in de paragrafen 3.2 en 3.3 suggesties voor het onderzoek naar zinvolle structurerende keuzes (het voornemen) in het MER. De Commissie geeft in hoofdstuk 4 vervolgens het advies om in het MER toch een aantal meer samenhangende alternatieven te vergelijken.

### **3.1 Het voornemen en de verhouding tot gebiedsprogramma's**

#### **Duid het voornemen: doelen en/of structurerende keuzes**

De Commissie maakt uit de NRD nog niet op wat het voornemen precies is. Volgens de NRD vormen de structurerende keuzes in het NPLG het voornemen.<sup>11</sup> Deze worden immers het kader voor provinciale gebiedsprogramma's.<sup>12</sup> Hieruit volgt dat het NPLG moet gaan sturen op het toepassen van structurerende keuzes, waarbij provincies beleidsvrijheid hebben bij het toepassen van de structurerende keuzes in een specifiek gebied. De NRD stelt echter ook dat het NPLG via regionale doelen voor natuur, water en klimaat invloed uitoefent op de gebiedsprogramma's. Deze regionale doelen zijn, zoals de NRD en het Ontwikkeldocument stellen, eveneens kaderstellend voor gebiedsprogramma's en het Landbouwakkoord.<sup>13</sup> Hieruit volgt dat het NPLG ook moet gaan sturen op het halen van doelen.

Hoewel de NRD meermaals stelt dat slechts de structurerende keuzes het voornemen vormen, constateert de Commissie dat het NPLG stuurt op het halen van doelen én op het toepassen van structurerende keuzes. Beide vormen dan gezamenlijk het voornemen waarvan de milieueffecten in het MER moeten staan.

---

<sup>11</sup> Dit werd mondeling bevestigd door vertegenwoordigers van het ministerie. Op 24 maart 2023 vond een startgesprek plaats tussen de werkgroep van de Commissie en vertegenwoordigers van het ministerie van LNV.

<sup>12</sup> Zie paragraaf 3.1 van de NRD.

<sup>13</sup> Zie paragrafen 2.3 en 2.4 van de NRD.



Voor het MER is deze keuze bovendien relevant, omdat het bepaalt hoe eventuele alternatieven worden vormgegeven. Voor provincies en andere actoren in het landelijk gebied is die keuze belangrijk omdat duidelijk moet zijn waar zij op afgerekend gaan worden: op het halen van doelen en/of op het toepassen van structurerende keuzes. Duid het voornemen daarom goed in het MER, en ontwikkel de alternatieven op basis van die afbakening. Geef in het MER ook aan hoe de doelen en structurerende keuzes onderling en met elkaar samenhangen.

### **Beschrijf de verhouding van het NPLG tot gebiedsprogramma's en andere opgaven**

De combinatie van doelen en structurerende keuzes beïnvloedt de inhoud van provinciale gebiedsprogramma's. De NRD beschrijft nog niet wat de handelingsruimte is van provincies, gegeven de doelen en structurerende keuzes. Dat is wel relevante informatie voor het MER, bijvoorbeeld voor het bepalen van de alternatieven/varianties, de milieueffecten en het doelbereik. Bovendien verwacht de Commissie, zoals het Ontwikkeldocument ook stelt<sup>14</sup>, dat het vertalen van de nationale doelen naar meer specifieke doelen per regio of provincie behulpzaam kan zijn om naar de hoofdgave en nationale doelen toe te werken.

Verschaf in het MER daarom duidelijkheid over de verhouding van het NPLG tot de gebiedsprogramma's:

- **Wat?** Maak duidelijk wát er per regio en per doel wordt vastgelegd in het NPLG.
- **Handelingsruimte.** Maak duidelijk hoe doelen en structurerende keuzes de handelingsruimte van provincies beïnvloeden. Leg uit welke ruimte er is voor provincies om doelen in hun onderlinge samenhang aan te passen aan variabele regionale omstandigheden. Betrek daarbij ook het verband met opgaven uit andere programma's, die bijvoorbeeld volgen uit de ruimtelijke arrangementen binnen het programma NOVEX.
- **Omgaan met conflicten en eventueel tegenvallende optelsom.** Beschrijf hoe het NPLG omgaat met conflicten tussen nationale doelen en structurerende keuzes enerzijds en (de optelsom van) de gebiedsprogramma's van provincies anderzijds.

## 3.2 Onderzoek bredere structurerende keuzes, passend bij hoofdgave

De Commissie onderschrijft het belang van onderzoek naar de milieueffecten van structurerende keuzes. Ze adviseert om het MER te gebruiken om, ten opzichte van de NRD, aanvullende (bredere) structurerende keuzes te onderzoeken die beter passen bij de hoofdgave van het NPLG. Dit heeft de volgende redenen:

1. De NRD laat ruimte om later nog structurerende keuzes te wijzigen of aan te vullen.
2. De NOVI schetst een breed toekomstperspectief, waar de structurerende keuzes nu nog niet volledig op aansluiten. Dit terwijl het geheel van structurerende keuzes juist de manier (het alternatief) moet zijn om de hoofdgave te realiseren.
3. Dat de NRD stelt dat er geen integrale alternatieven worden vergeleken, betekent niet dat het MER zich moet beperken tot de set structurerende keuzes die het Rijk nu al als zinvol heeft beoordeeld. Het MER is juist een kans om de milieueffecten en het doelbereik van

---

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld pagina 21 van het Ontwikkeldocument.

verschillende structurerende keuzes te onderzoeken. Mede op basis daarvan kan vervolgens een afweging plaatsvinden over de opname van die keuzes in het NPLG.

De Commissie adviseert in ieder geval vanuit twee perspectieven bredere structurerende keuzes dan die uit de NRD te onderzoeken:

- **Natuur en landbouw, en andere sectoren.** De NRD stelt dat de agrarische sector onmisbaar is om de opgave voor (de natuur in) het landelijk gebied te bereiken. Hiervoor zijn meer structurerende keuzes mogelijk dan de NRD benoemt. De Commissie adviseert om als uitgangspunt daarvoor het toekomstperspectief van de NOVI voor het landelijk gebied te nemen.<sup>15</sup> De Commissie denkt bijvoorbeeld aan vormen van landbouw die een significante vermindering van stikstofdepositie en verhoging van waterkwaliteit opleveren en ook klimaatbestendig zijn, en aan vormen van intensieve akkerbouw en veeteelt in volledig gesloten systemen.<sup>16</sup> De Commissie ziet bovendien dat het Rijk ook sturing op andere sectoren dan de landbouw belangrijk acht.<sup>17</sup> Onderzoek ook hiervoor structurerende keuzes in het MER.
- **Ander rijksbeleid, zoals 'Water en Bodem Sturend'.** Niet alleen het NPLG, maar ook andere plannen en programma's van het Rijk hebben invloed op het landelijk gebied. De voorgestelde structurerende keuzes werken deels andere plannen en programma's uit. De NRD stelt voor om een deel van de keuzes vanuit de brief Water en Bodem Sturend<sup>18</sup> in het MER mee te nemen. De Commissie acht van belang dat alle keuzes uit deze brief die relevant zijn voor het landelijk gebied in het MER worden meegenomen, zoals het Ontwikkeldocument ook voorstelt. Betrek deze brief daarom breed in het onderzoek (zie het grijze kader hierna). Overweeg bovendien om vanuit andere programma's, zoals de RES'en en NOVEX, structurerende keuzes te onderzoeken, al dan niet meekoppeland.

#### ***Aanvullende structurerende keuzes vanuit Water en Bodem Sturend***

*Vanuit de brief Water en Bodem Sturend is het mogelijk om, in aanvulling op de NRD, te structureren op:*

- *Voldoende grondwater: robuust duurzaam grondwatersysteem, ruimte voor nieuwe drinkwaterbronnen, duurzame waterbalans diepe grondwatersysteem;*
- *Bodem/ondergrond: regievoering op inrichting ondergrond, beperken afdekken, bodemherstel, beperken bodemverstoring;*
- *Verbeteren bodem- en grondwaterkwaliteit: diffuse en puntbronnen;*
- *Een bredere (en daarmee volledige) structurerende keuze op 'Ruimte voor waterberging'. De NRD focust in deze 'structurerende keuze' naar aanleiding van de brief Water en Bodem Sturend op peilfluctuaties, piekberging en het stellen van grenzen aan het gebruik van grond- en oppervlaktewater. De reikwijdte van Structurerende keuze 7 uit Water en Bodem Sturend is echter breder: 'We creëren ruimte voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water in onze ruimtelijke*

<sup>15</sup> Zie onder andere paragraaf 2.5 van de NOVI. Daarin schrijft de NOVI bijvoorbeeld: 'In 2050 is het grootste deel van ons grondoppervlak nog steeds bestemd voor land- en tuinbouw en natuur. Wel ziet ons landbouw- en voedselsysteem er in de toekomst anders uit. De Nederlandse landbouwsector behoudt zijn positie als koploper, maar dan met duurzame kringlooplandbouw. In de nabijheid van kwetsbare natuur, maar ook elders, is natuurinclusieve kringlooplandbouw de praktijk. Natuurgebieden worden omgeven door extensief begraaide graslanden en andere vormen van natuurinclusieve landbouw. Activiteiten als recreatie, zorg en landschapsbeheer bieden alternatieve inkomensbronnen. Landbouw, landschap en biodiversiteit versterken elkaar.'

<sup>16</sup> Het toevoegen van dergelijke structurerende keuzes past bij 'het verhaal' van het NPLG om belangen samen te brengen, zoals toegelicht in het Ontwikkeldocument (p. 7): 'in het NPLG brengen we de belangen van de boeren, natuur, water en klimaat samen met het oog op een vitaal platteland.' Zo'n toevoeging sluit bovendien aan bij een andere passage uit het Ontwikkeldocument (p. 14): 'Het NPLG richt zich specifiek op de transitie in het landelijk gebied en het landgebruik, met de landbouw als grootst landgebruiker.'

<sup>17</sup> Zie paragraaf 1.2 van het Ontwikkeldocument.

<sup>18</sup> Zie de [kamerbrief](#) van 25 november 2022 daarover, met kenmerk IENW/BSK-2022/283041.

*inrichting, landgebruik en landbeheer. Hiermee vergroten we de veerkracht van zowel het hoofdwatersysteem als het regionale watersysteem<sup>19</sup>.*

*Dit lijkt ook de insteek van het Ontwikkeldocument, dat uitgaat van deze bredere doorwerking van Water en Bodem Sturend in de structurerende keuzes.<sup>20</sup>*

### 3.3 Neem andere vormen van sturing mee in onderzoek

Het uiteindelijke doelbereik is afhankelijk van de provinciale gebiedsprogramma's. De komende periode kan blijken dat het doelbereik tegenvalt, omdat de optelsom van gebiedsprogramma's niet leidt tot het gewenste doelbereik. Het is nuttig dat de NRD voorstelt om alvast te verkennen welke mogelijkheden er dan zijn om via het NPLG bij te sturen. Naast variaties op ambitieniveau binnen structurerende keuzes (meer of minder ambitie) ziet de NRD mogelijkheden om meer sturing te geven op de inhoud van gebiedsprogramma's.<sup>21</sup> Dit kan door de provincies minder beleidsvrijheid te geven op de toepassing van structurerende keuzes.

Hieruit maakt de Commissie op dat ook een geheel andere wijze van sturing naar de provincies toe een reële mogelijkheid is. In dat licht acht de Commissie het wenselijk om de milieueffecten en het doelbereik van meer directe vormen van sturing in het MER te onderzoeken. Zo kan een afweging plaatsvinden of die vormen van sturing in het NPLG een plek krijgen. De Commissie adviseert dit vanuit drie perspectieven te onderzoeken:

- **Via directe doorwerking recht doen aan andere opgaven, zoals gezondheid.** De NRD maakt onderscheid tussen structurerende keuzes mét directe doorwerking en keuzes die alleen 'meekoppelend' werken. Deze keuze is relevant, omdat de meekoppelende keuzes niet meegenomen worden in het MER.<sup>22</sup> Voor het thema gezondheid stelt de NRD alleen meekoppelende structurerende keuzes voor. De Commissie adviseert om in het MER te onderzoeken hoe de milieueffecten uitpakken als deze keuzes directe doorwerking krijgen (zie het grijze kader hierna).
- **Dwingende doelen.** Als de doelen (óók) het voornemen zijn (zie paragraaf 3.1), dan kunnen op de doelen zelf, net als op de structurerende keuzes, variaties worden onderzocht die uitgaan van meer sturing. De Commissie denkt aan het 'harder' maken van meer 'zachte' doelen (resultaatsverplichtingen).
- **Sturing op emissies.** Er zijn, bijvoorbeeld voor landbouw, alternatieve sturingsmogelijkheden om doelen te bereiken, zoals beprijzing en normering van emissies. De NRD benoemt deze niet, maar ze lijken wel te passen bij een meer dwingende vorm van sturing die de NRD als variatie op de structurerende keuzes ziet.

Als dergelijke opties niet via alternatieven worden vergeleken, dan moet het MER motiveren welke opties op voorhand zijn afgefallen en waarom. Zet deze opties naast elkaar en motiveer van welke vorm van sturing het NPLG en het MER uitgaan. Geef globaal aan in hoeverre bij het kiezen van een wijze van sturing de gevolgen voor het milieu zijn meegewogen. Besteed hierbij ook aandacht aan de vraag waarom de voorgestelde variaties op de structurerende keuzes wel passen binnen de sturingsfilosofie van het NPLG.

<sup>19</sup> In het Ontwikkeldocument NPLG worden, in de toelichting op de structurerende keuzes in paragraaf 3.2.4, wel de aspecten drinkwater, grondwater en bodem benoemd. Dit past wel bij de reikwijdte van de brief Water en Bodem Sturend.

<sup>20</sup> Zie paragraaf 3.2.4 van het Ontwikkeldocument.

<sup>21</sup> Zie paragraaf 3.2 van de NRD.

<sup>22</sup> Zie pagina 12 van de NRD.

### **Structureerende keuzes met directe doorwerking vanuit gezondheid**

*In de NOVI wordt het waarborgen en bevorderen van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving als belangrijk doel van nationaal belang gezien. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het (a) beschermen van de gezondheid door een goede milieukwaliteit, onder andere rondom intensieve veehouderijen, met als uiteindelijk doel dat er geen gezondheidsschade meer optreedt, en (b) het bevorderen van een gezonde leefstijl door een gezond ingerichte leefomgeving met voldoende natuur.*

*Het NPLG werkt de NOVI uit voor de inrichting van het landelijk gebied. Dit biedt kansen om de gezondheid beter te beschermen (op geur, fijnstof en zoönosen). Ook biedt dit kansen om de gezondheid te bevorderen door een prettige leefomgeving te creëren die uitnodigt tot gezond gedrag (bewegen, ontspannen, ontmoeten). Die kansen worden groter als ze in samenhang met de opgaven voor natuur, water en klimaat en met de ontwikkeling van het landelijk gebied worden opgepakt.*

*De Commissie ziet dat voor een gezonde leefomgeving meekoppelende structureerende keuzes zijn opgesteld: verbeteren volksgezondheid en vermindering dierziekten en zoönosen, geurhinder en fijnstof. Meekoppelende structureerende keuzes hebben naar hun aard minder doorwerking richting de gebiedsprogramma's dan de keuzes met directe doorwerking over natuur, water en klimaat. Er is geen verplichting om de meekoppelende keuzes toe te passen. Dit terwijl het Ontwikkeldocument de noodzaak van vermindering van geur en fijnstof erkent.<sup>23</sup>*

## **4 Samenhangende alternatieven**

In het vorige hoofdstuk gaat de Commissie uit van de aanpak die de NRD voorstelt: de milieueffecten van één set structureerende keuzes onderzoeken met varianten daarbinnen. In dit hoofdstuk adviseert de Commissie om meer samenhangende alternatieven te onderzoeken, zodat de verschillende beleidsopties voor het NPLG goed in beeld komen.

### **Vergelijk meerdere samenhangende alternatieven**

De kern van een MER vormt de beschrijving van alternatieve beleidsopties ('redelijke alternatieven'). De verplichting om de redelijke alternatieven te onderzoeken vloeit voort uit de Europese richtlijnen over milieueffectrapportage. Er is ook inhoudelijk aanleiding om in het MER voor het NPLG meerdere alternatieven te vergelijken. Het NPLG moet bijdragen aan de toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Het MER moet informatie geven over wat nodig is om die hoofdpogave te halen. Via alternatieven komen mogelijke invullingen van (in dit geval) het NPLG volwaardig in beeld, inclusief milieueffecten, zodat deze kunnen meewegen bij het besluit.

De Commissie zet hierna op hoofdlijnen twee mogelijke manieren uiteen om invulling te geven aan het alternatievenonderzoek. De Commissie wil hiermee niet een uitputtende invulling van beleidsopties geven, maar behulpzaam zijn bij de onderzoeksmethode waarbij naast milieueffecten ook het doelbereik van de samenhangende structureerende keuzes in beeld komt en waarbij de relatie met de NOVI-opgaven voor het landelijk gebied wordt onderzocht.

---

<sup>23</sup> Zie paragraaf 3.2.5 van het Ontwikkeldocument.

## 1. Met 'plus-alternatieven' stap-voor-stap naar doelbereik

Een eerste mogelijkheid is alternatieven zo op te bouwen dat ze alle het NRD-pakket van structurerende keuzes als basis hebben en dat elk alternatief vervolgens een extra stap zet op weg naar het doelbereik voor klimaat, water en natuur en een toekomstbestendig landelijk gebied. Dat geeft inzicht in wat nodig is, wat effectief is en brengt (waarschijnlijk) zinvolle combinaties in beeld. Zo ontstaan, bijvoorbeeld, vier alternatieven:

1. **Basisalternatief.** Dit is het complete pakket van de structurerende keuzes van de NRD, geclusterd naar type maatregelen (inrichtingsmaatregelen, zoneringsmaatregelen, waterbeheer).
2. **Plus-alternatief 'Water en Bodem Sturend'.** Dit is het Basisalternatief, aangevuld met bredere structurerende keuzes uit Water en Bodem Sturend dan in de NRD is benoemd: duurzaam grondwatersysteem, drinkwaterbronnen, bodemherstel, zoetwaterbeschikbaarheid.<sup>24</sup>
3. **Plus-alternatief 'Natuur(inclusief)'.** Aanvulling van de voorgaande alternatieven met inrichtingsmaatregelen voor herstel van biodiversiteit via de aanleg van nieuwe natuur en keuzes voor natuurinclusieve activiteiten in het landelijk gebied.
4. **Plus-alternatief 'Beperken emissies'.** Aanvulling van de voorgaande alternatieven met structurerende keuzes voor gezondheid en maatregelen om de emissie van stikstof, fijnstof, nitraat, bestrijdingsmiddelen, zoönosen en geur vanuit het landelijk gebied te verminderen, bijvoorbeeld door normering en beprijzing.

Een andere opzet van deze alternatieven is nog om het Basisalternatief apart aan te vullen met 'Water en Bodem Sturend', 'Natuur(inclusief)' en 'Beperken emissies' om zo zicht te krijgen op de extreme beleidskeuzes en daarmee de 'hoeken van het speelveld'.

## 2. Alternatieven op basis van de NOVI

Een tweede mogelijkheid is het opstellen van alternatieven op basis van de NOVI-opgaven voor het landelijk gebied. Dit geeft inzicht in de tijdshorizon: in hoeverre passen de korte-termijn-doelen (2030) zoals verwoord in de NRD bij de lange-termijn-doelen (2050) van de NOVI? Welk type structurerende keuzes zijn aanvullend nodig om aan de lange-termijn-opgaven te voldoen? Voor de 'toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied' noemt de NOVI vier beleidskeuzes<sup>25</sup> en drie afwegingsprincipes<sup>26</sup> die bijvoorbeeld als volgt vertaald kunnen worden naar alternatieven:

1. **Verbeteren balans tussen landgebruik en de kwaliteit van landschap, bodem, water en lucht.** In hoeverre verbetert deze balans door structurerende keuzes uit de NRD als peilverhoging van veenweidegebieden, bufferzones langs beekdalen, inrichtingsmaatregelen en zoneringsmaatregelen piekbergingsgebieden, en wat zijn aanvullend kansrijke maatregelen voor de langere termijn?
2. **De biodiversiteit wordt beschermd en hersteld en natuurlijk kapitaal duurzaam benut.** In hoeverre voldoen structurerende keuzes uit de NRD voor instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden en hoe kansrijk is de aanleg van nieuwe arealen natuurgebied versus verweving van nieuwe natuur in het landschap (groenblauwe dooradering, natuurinclusieve activiteiten zoals landbouw)?

---

<sup>24</sup> Als de insteek al is om deze structurerende keuzes breed in het NPLG op te nemen, dan zullen ze onderdeel zijn van het basisalternatief.

<sup>25</sup> Zie paragraaf 4.2.4 van de NOVI.

<sup>26</sup> Deze zijn: 1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies; 2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal; 3. Afwentelen wordt voorkomen.

3. **Duurzaam en vitaal landbouw- en voedselsysteem, gebaseerd op kringlopen en natuurinclusiviteit.** In hoeverre wordt dit doel bereikt door de structurerende keuzes uit de NRD voor het beperken van emissies, verbeteren van bodemkwaliteit en behoud van vruchtbare landbouwgronden?
4. **Unieke landschappelijke kwaliteiten versterken en beschermen.** In hoeverre wordt dit doel bereikt door de structurerende keuzes uit de NRD met een duidelijke ruimtelijke component (zoals inrichtingsmaatregelen), en welke aanvullende sturing is nodig om de landschappelijke verscheidenheid en ruimtelijke kwaliteit te behouden en versterken?

### **Neem voorbeelden van gebiedstypen voor een zinvolle invulling en vergelijking**

Om de effecten en het doelbereik concreet te maken is het nuttig om het alternatievenonderzoek (in beide mogelijke invullingen) uit te voeren aan de hand van voorbeelden van gebiedstypen binnen het landelijk gebied. Via de analysekaart uit de Startnotitie<sup>27</sup> kunnen bijvoorbeeld vier gebiedstypen worden geselecteerd met in de huidige situatie verschillende activiteiten in het landelijk gebied en andere condities van water, bodem en natuur. Op basis van de legenda bij de kaart kan het bijvoorbeeld gaan om (1) landbouwgebieden met minder beperkingen, (2) transitiegebieden, (3) veenlandschappen, en (4) gebieden met potentie voor grote stikstofreductie. De hiervoor genoemde alternatieven kunnen eerst per gebiedstype concreet worden ingevuld en vervolgens vergeleken.

## **5 Referentiesituatie, milieugevolgen en bijdrage aan de doelen**

Alternatieven worden in een MER vergeleken op hun milieugevolgen. Zo ontstaat voor de verschillende alternatieven inzicht in de kansen en risico's voor het milieu. Het milieubelang kan dan volwaardig meewegen bij het besluit. Essentieel voor de besluitvorming is daarnaast een beeld van de bijdrage van alternatieven aan de doelen van het NPLG (het 'doelbereik'). Voor de effectbepaling is een duidelijke en onderbouwde referentie van belang, zodat een realistisch beeld ontstaat van de milieueffecten en het doelbereik van de beleidsopties. Meer specifieke adviezen over deze onderwerpen doet de Commissie in dit hoofdstuk.

### **5.1 Vergelijk de milieugevolgen met de referentiesituatie**

Vergelijk de alternatieven (in de NRD is dit de set structurerende keuzes) met de 'referentiesituatie'. De NRD beschrijft dat de 'referentiesituatie (nulalternatief) bestaat uit het doortrekken van fysieke autonome trends en ontwikkelingen op de huidige situatie'.<sup>28</sup> De NRD benadrukt al dat de huidige situatie én de referentiesituatie gescoord worden. Dat wil zeggen dat het MER zal beschrijven of de huidige staat van het milieu goed, redelijk of slecht is, en of er in de referentiesituatie sprake is van een positieve of negatieve trend, of dat er geen trend is.

---

<sup>27</sup> Zie kaartje 4, pagina 31.

<sup>28</sup> Zie paragraaf 4.4 van de NRD.

De Commissie kan zich vinden in deze aanpak. Ze benadrukt het belang van een goede onderbouwing van de beoordeling van de huidige situatie en referentiesituatie, zeker als die onderbouwing kwalitatief is. Voor de navolbaarheid is een onderscheid nodig tussen de volgende aspecten:

- De huidige situatie, op hoofdlijnen op gebiedsniveau, waarbij dus niet wordt ‘gemiddeld’ tussen natuurgebieden en regio’s. Een analyse op gebiedsniveau is vereist omdat het NPLG ook regionale doelen zal vastleggen<sup>29</sup>;
- De trends op datzelfde gebiedsniveau;
- Het bestaande beleid van het Rijk, met daarin onderscheid tussen het uitgevoerde deel (en de effecten daarvan) en het nog niet uitgevoerde deel;
- Nieuw beleid van het Rijk.

Beschrijf goed welke discrepantie er is tussen de huidige situatie in de verschillende regio’s, de referentiesituatie en de doelen, en specifiek wat er nog moet worden gerealiseerd vanuit nationale en internationale verplichtingen.

Laat zo zien welke positieve en negatieve milieugevolgen optreden, en gebruik de effectbeoordeling om vervolgens te onderzoeken hoe eventuele negatieve milieugevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken zijn.

### **Geef een doorkijk naar de lange termijn**

De NRD geeft niet aan welke tijdshorizon wordt gehanteerd voor de referentiesituatie. De Commissie adviseert om deze tijdshorizon aan te laten sluiten bij de tijdshorizon van de hoofdpogave, doelen en structurerende keuzes van het NPLG (zie ook de vorige hoofdstukken van dit advies). Voor de korte en middellange termijn moet de effectbeoordeling zo veel als mogelijk kwantitatief plaatsvinden. Voor de langere termijn past een kwalitatievere ‘doorkijk’, bijvoorbeeld of de transitie van het landelijk gebied op basis van het NPLG in 2050 voldoende klimaatadaptief is.

## **5.2 Gebruik het volledige Rad van de Leefomgeving, en concretiseer**

Het Rad van de Leefomgeving is een waardevol instrument om de effecten op de leefomgeving breed te benaderen. De NRD stelt dat ‘naar alle waarschijnlijkheid’ de focus in het MER op de fysieke leefomgeving zal liggen.<sup>30</sup>

### **Concretiseer Rad van de Leefomgeving, ook gebiedsgericht**

De Commissie benadrukt dat het MER een compleet beeld van de gevolgen van het NPLG op het milieu (in de zin van de Europese SMB-richtlijn) moet geven. Dat betekent dat bijvoorbeeld de kansen voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het landschap in beeld moeten komen, en ook (een groot deel) van de onderste helft van het Rad van de Leefomgeving.

---

<sup>29</sup> De NRD vermeldt in paragraaf 2.4: ‘met vaststelling van de gebiedsprogramma’s binden provincies zichzelf alvast aan deze [regionale] doelstellingen. Het Rijk neemt de regionale doelen vervolgens kaderstellend op in het programma NPLG.’

<sup>30</sup> Zie paragraaf 4.3 van de NRD.

Kies voor de effectbeoordeling een schaal- en detailniveau dat past bij het NPLG. Aandachtspunt hierbij is dat het NPLG regionale doelen vastlegt op basis van de PPLG's<sup>31</sup>. Als dergelijke regionale doelen inderdaad tot het voornemen van het NPLG behoren, dan moeten ook de milieugevolgen daarvan in het MER staan. Als de PPLG's vergezeld gaan van een MER, dan biedt dat kansen om informatie te hergebruiken.

De Commissie constateert dat de NRD nog niet benoemt welke aspecten en criteria gebruikt gaan worden om de effecten van elk milieuthema te beoordelen. Vul, voorafgaand aan de beoordeling, in op welke indicatoren getoetst gaat worden en hoe. Sluit bij de keuze en toetsing van de indicatoren aan bij de doelen die gesteld zijn. Zorg ook dat positieve en negatieve effecten niet op voorhand bij elkaar opgeteld worden waardoor nuances tegen elkaar weg zouden vallen. Gebruik deze verder uitgewerkte onderzoeksopzet als basis voor de monitoring en het kennisprogramma (zie hoofdstuk 6 van dit advies).

Het NPLG is gebiedsgericht en gebiedsgerichte verschillen moeten daarom een plek krijgen in de beoordeling. In elk geval zou het MER (globaal) duidelijk moeten maken hoe groot en ernstig knelpunten zijn, waar ze optreden en waar kansen liggen.

### **Kies brede indicatoren voor een gezonde leefomgeving**

Een aantal thema's uit het Rad van de Leefomgeving heeft betrekking op een gezonde leefomgeving. Een gezonde leefomgeving is meer dan alleen het voldoen aan normen voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit en geluid (zoals voorgesteld bij het thema Milieukwaliteit & Gezondheid). De thema's Welzijn en Wonen & Woonomgeving bevatten ook onderwerpen die relevant zijn. Denk aan de mogelijkheden voor recreatieve wandel- en fiets netwerken. Vertaal ook dergelijke onderwerpen naar een indicator. Sluit voor andere indicatoren voor gezondheid aan bij de in de Handreiking Gebiedsprogramma's NPLG genoemde indicatoren als geurbelasting, geurhinder, fijn stof, bijvoorbeeld de bedrijfs- of dierdichtheid en afstand van veehouderijen tot woonkernen.<sup>32</sup>

Maak in het MER inzichtelijk wat de gevolgen van het NPLG zijn voor de bescherming en bevordering van de gezondheid van mensen. Laat op die manier ook zien wat het voornemen en de alternatieven aan gezondheidswinst opleveren.<sup>33</sup>

### **Aanbeveling: breng sociale en sociaal-economische effecten in beeld**

Keuzes die voor landelijk gebied worden gemaakt hebben ook grote implicaties in het sociale domein. Het analyseren van deze effecten is een essentieel onderdeel van de ondersteuning van de besluitvorming: het is belangrijk voor de beoordeling van alternatieven en de haalbaarheid. Deze neveneffecten van de structurerende keuzes in het NPLG op het sociale domein worden in de NRD niet meegenomen. Dit gebeurt niet omdat, volgens de NRD, effecten op de aspecten uit de onderste invalshoek van het Rad van de Leefomgeving pas bepaald kunnen worden als het NPLG op provinciaal niveau is uitgewerkt in concrete plannen.

---

<sup>31</sup> PPLG staat voor Provinciaal Programma Landelijk Gebied.

<sup>32</sup> Zie Bijlage 7 van die Handreiking (versie 17 maart 2023).

<sup>33</sup> Zie in dit kader ook de antwoorden van de Minister voor Natuur en Stikstof op kamervragen over gezondheidsschade door stikstofuitstoot. Kenmerk DGLGS/26425859, 6 april 2023.



De keuzes die Rijk en provincies moeten maken om de (inter)nationale doelen voor natuur, water en klimaat te bereiken leiden tot veel maatschappelijke onrust omdat de belangen ver uit elkaar liggen. De Commissie beveelt daarom aan om ook de sociale en sociaal-economische effecten van het NPLG zelf in beeld te brengen.<sup>34</sup> In het grijze kader hierna geeft de Commissie aanwijzingen voor de manier waarop deze effectbeoordeling kan plaatsvinden. Door deze effecten op te nemen in het MER wordt zichtbaar wat de gevolgen van het voornemen zelf en van de alternatieven zijn, en welke maatregelen nodig en mogelijk zijn om negatieve effecten te voorkomen, verminderen of compenseren.

Een tweede reden om dit onderwerp een plek te geven in het MER betreft de vier functies van het NPLG, waaronder 'beschermen en bevorderen van een vitaal landelijk gebied (functie 3)'. Deze functie is onlosmakelijk verbonden met sociale en sociaal-economische aspecten.

#### **Sociale en sociaal-economische effecten in beeld brengen**

*In maart 2022 heeft Wageningen Economic Research op verzoek van en gesubsidieerd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een sociaal-economische analyse van bron- en natuurherstelmaatregelen binnen het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) gemaakt (Doorwerking Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering). Voor de analyse van de PSN-maatregelen is toen een nieuwe aanpak ontwikkeld. Deze is toegepast op nationaal niveau en kan ook worden toegepast op provinciaal niveau bij de uitwerking van de provinciale plannen.*

*Voor de concretisering van sociaal-economische effecten is aangesloten op relevante sociaal-economische indicatoren van de CBS Monitor Brede Welvaart. Brede welvaart omvat alles wat mensen van waarde vinden. De volgende acht thema's worden onderscheiden:*

- *Leefomgeving en wonen*
- *Arbeid en vrije tijd*
- *Materiële welvaart*
- *Gezondheid*
- *Samenleving*
- *Milieu*
- *Veiligheid*
- *Subjectief welzijn*

*De door Wageningen Economic Research uitgewerkte methode is ook geschikt om alternatieven in dit MER te beoordelen op sociale en sociaal-economische effecten. De acht thema's zijn goed onder te brengen in de onderste helft van het voorgestelde Rad van de Leefomgeving voor het NPLG.*

### 5.3 Werk uit hoe de alternatieven bijdragen aan de doelen

Het MER moet, volgens de NRD, laten zien of met de structurerende keuzes 'een stap in de juiste richting wordt gedaan naar het bereiken van de doelen'<sup>35</sup>. In de volgende alinea stelt de NRD echter: 'het doelbereik wordt niet in het plan-MER onderzocht, omdat dit door kennisinstellingen wordt onderzocht in een ex ante doorberekening NPLG (Planbureau voor de Leefomgeving in samenwerking met anderen).'

<sup>34</sup> Ook het Sociaal Cultureel Planbureau adviseert om bij politieke keuzes naast de gevolgen voor de economie en de leefomgeving, ook sociaal-maatschappelijke consequenties te beoordelen, bijvoorbeeld voor sociale cohesie, structurele ongelijkheid en de ondersteuning van kwetsbare groepen. Zie [dit nieuwsbericht](#) van het SCP.

<sup>35</sup> Zie paragraaf 4.1 van de NRD.

De Commissie begrijpt deze passages zo dat het MER het doelbereik van structurerende keuzes wel onderzoekt met als hoofdvraag of die een 'stap in de juiste richting' vormen. Het MER neemt echter niet het doelbereik van de PPLG's op, zoals onderzocht door de kennisinstellingen.

### **Onderzoek doelbereik op korte én lange termijn**

De Commissie wijst erop dat het essentieel is om in het MER aan te geven of de onderzochte alternatieven inderdaad een 'stap in de juiste richting' vormen, en, zo ja, hoe groot die stap dan is. Geef inzicht in het doelbereik op de korte en middellange termijn, maar ook (kwalitatief) op de lange termijn. Dit geeft informatie over (a) de vraag of een alternatief reëel is, en (b) hoeveel extra inspanningen er (nu of in de toekomst) nodig zijn. Dat sluit ook aan bij de stelling van de NRD dat een 'belangrijke randvoorwaarde is dat er de zekerheid moet zijn dat de ambities van het NPLG worden gerealiseerd.'<sup>36</sup> Het MER moet zo de risico's aangeven van korte-termijn-oplossingen die tegengesteld zijn aan lange-termijn-doelen op andere gebieden (zoals in het in paragraaf 2.1 beschreven voorbeeld van het inrichten van emissiearme stallen waarvan op termijn kan blijken dat ze vanwege klimaatdoelen niet meer geschikt zijn voor die vorm van landbouw).

Gebruik de resultaten om te laten zien hoe het NPLG maximaal kan bijdragen aan een verbetering van het milieu.

### **Neem in het eindbeeld ook het regionale doelbereik mee**

De Commissie constateerde in paragraaf 5.2 dat het NPLG uiteindelijk regionale doelen zal vastleggen. Het doelbereik in het MER moet in dat geval ook de resultaten van de 'ex ante doorberekening NPLG' van de kennisinstellingen weergeven. Zo wordt van het geheel van structurerende keuzes en PPLG's duidelijk wat – naast de milieueffecten – de bijdrage is aan de nationale doelen. Dat geheel levert belangrijke informatie op om een keuze te kunnen maken over de structurerende keuzes die in het NPLG worden vastgelegd en de mate van sturing daarvan.

### **Geef aan of 'harde' doelen worden gehaald**

In paragraaf 2.1 constateerde de Commissie dat er onderscheid is tussen 'harde' wettelijke doelen (zoals KRW en Natura 2000) en de 'zachtere', meer beleidsmatige doelen. Geef expliciet aan in hoeverre met de alternatieven de 'harde' wettelijke doelen behaald worden. Zo komt in beeld of de alternatieven realistisch zijn en in hoeverre eventueel bijgestuurd moet worden.

---

<sup>36</sup> Zie paragraaf 2.4 van de NRD.

## 6 Overige adviezen

### 6.1 Zorg dat MER op NPLG past

Op het moment dat het milieuonderzoek wordt opgestart, staat de inhoud van het NPLG nog niet vast. Dit is omdat:

- de ontwikkeling van het NPLG en de PPLG's een iteratief proces is. Er vindt interactie plaats tussen het NPLG en de 12 PPLG's, met de bedoeling om deze gelijktijdig vast te stellen in maart/april 2024.
- het NPLG de regionale doelen vastlegt op basis van de PPLG's. Deze doelen zullen samenhangen met de keuzes die de provincies maken in die plannen. Die keuzes kunnen gevolgen hebben voor de milieugevolgen en het doelbereik van het NPLG.
- het NPLG tijdens het onderzoek aangevuld kan worden met inzichten uit het Landbouwakkoord. De NRD vermeldt dat de doelen uit het NPLG kaderstellend zijn. De NRD laat wel ruimte voor wijzingen van en aanvullingen op de structurerende keuzes in het NPLG naar aanleiding van inzichten uit het Landbouwakkoord.

Als gevolg hiervan kan de reikwijdte van het MER gedurende het uitvoeren van het milieuonderzoek veranderen ten opzichte van de inhoud van de Startnotitie, het Ontwikkeldocument en de NRD. De Commissie heeft de zorg dat dan door de veelheid aan parallelle processen, de input vanuit de PPLG's en de input van betrokkenen in deelgebieden binnen de provincies, de samenhang uit het zicht raakt en dat nieuwe inzichten niet goed worden meegenomen in het MER bij het NPLG.

De Commissie vindt het daarom essentieel dat het ministerie in de aanpak de reikwijdte en inhoud van het MER ten opzichte van het NPLG blijft bewaken. Essentieel is immers dat het definitieve MER aansluit op het definitieve NPLG, omdat het MER uiteindelijk ten grondslag moet kunnen liggen aan het NPLG. De Commissie ziet ook dat de NRD in de aanpak rekening houdt met de mogelijkheid om het milieuonderzoek tijdens het proces aan te vullen. Ze waardeert het dat het ministerie nu al nadenkt over de manier waarop tussentijds nieuwe inzichten ingepast kunnen worden, bijvoorbeeld door een aanvullend m.e.r.-spoor in te zetten naar aanleiding van het Landbouwakkoord.<sup>37</sup>

### 6.2 Benoem onzekerheden en de wijze van monitoring en evaluatie

De NRD besteedt aandacht aan het feit dat het halen van doelen via nationaal en regionaal beleid een iteratief proces is.<sup>38</sup> In dit proces zal stapsgewijs steeds meer kennis beschikbaar komen, bijvoorbeeld over de staat van natuurgebieden, de effectiviteit van doelen en structurerende keuzes en de milieueffecten die optreden. Niet alle kennis is op dit moment beschikbaar. Van belang is daarom dat het MER aangeeft welke leemten in kennis er nu zijn, hoe en wanneer deze informatie aangevuld gaat worden en wie daarvoor verantwoordelijk is. Beschrijf ook hoe met verschuivende inzichten, bijvoorbeeld over negatieve gevolgen voor het milieu en het bereiken van de doelen, omgegaan kan worden, zowel regionaal als nationaal.

---

<sup>37</sup> Zie paragraaf 3.2 van de NRD.

<sup>38</sup> Zie paragraaf 2.4 van de NRD.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens**

### **Advies van de Commissie over het op te stellen MER**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Om zich goed op de hoogte te stellen van het voornemen heeft de werkgroep op 24 maart 2023 gesproken met vertegenwoordigers van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

### **Samenstelling van de werkgroep**

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Lidwien Besselink  
ir. Annemie Burger (voorzitter)  
prof. dr. ing. Jan Willem Erisman (tot en met 13 april 2023)  
ir. Tilly Fast  
ir. Yttje Feddes  
drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)  
drs. Jacobiene Ritsema  
prof. dr. Henk Siepel  
mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)  
drs. Rob van Woerden

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld**

Nationaal Programma Landelijk Gebied.

### **Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?**

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. Bijlage V van het Omgevingsbesluit onder de Omgevingswet, de opvolger van onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, geeft aan om welke activiteiten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteiten J12 (landinrichtingsprojecten) en A1 (installaties voor intensieve veehouderij). Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluit**

Minister voor Natuur en Stikstof, in overeenstemming met de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

### **Initiatiefnemer besluit**

Minister voor Natuur en Stikstof.

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

De Commissie heeft op 4 mei 2023 van het bevoegd gezag een overzicht van 'kernstatements' uit zienswijzen ontvangen. De Commissie heeft echter niet de volledige zienswijzen en adviezen kunnen lezen. Ze heeft daarom geen zienswijzen en adviezen in haar advies verwerkt.

### **Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3675](#) in te vullen in het zoekvak.

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

t 030-2347666  
e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

