



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Nota Ruimte

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

6 maart 2026 / projectnummer: 3749



1 Advies over het MER in het kort

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening (VRO) wil de kwaliteit van de leefomgeving waarborgen en vanuit het Rijk meer regie voeren op de ruimtelijke ordening. Daarvoor wordt de 'Nota Ruimte' opgesteld. Deze vervangt de NOVI (Nationale Omgevingsvisie) uit 2020, en beschrijft het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving. In de Nota Ruimte worden structurerende keuzes voor de korte termijn en richtinggevende uitspraken voor de lange termijn in samenhang gepresenteerd.¹ Voor de besluitvorming hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld.² De minister van VRO heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de kwaliteit en de volledigheid daarvan.

1.1 Nota Ruimte en nationale programma's

De besluitvorming over de Nota Ruimte vindt plaats in een dynamische politieke omgeving. Keuzes en prioriteiten verschuiven onder invloed daarvan. Zo zijn keuzes in de ontwerpnota³ soms anders dan in het eerdere voorontwerp.⁴ Het nieuwe coalitieakkoord⁵ kan ook leiden tot andere accenten. Het MER vervult hierin potentieel een belangrijke rol, omdat dit op een objectieve manier laat zien wat de milieugevolgen zijn van verschillende strategische opties.

De Nota Ruimte is de *nationale omgevingsvisie* en vormt het kader voor de uitwerking in nationale programma's. Provincies en gemeentes gebruiken de nota als basis voor hun eigen omgevingsvisies en -programma's. De Nota Ruimte moet zorgen voor samenhang en richting, zodat overkoepelende doelen worden gerealiseerd. Dat betekent dat keuzes in de Nota Ruimte moeten aansluiten bij andere besluiten en andersom. Bovendien kunnen verschillende programma's onderling botsen in de ruimte of vanuit het oogpunt van de leefomgeving. Ook hierbij heeft het MER een belangrijke rol. Het vergelijkt de effecten van ruimtelijke keuzes vanuit verschillende thema's en maakt potentiële conflicten en samenhang zichtbaar. Het MER voor de Nota Ruimte kan daarnaast de basis vormen voor milieueffectrapporten voor nationale programma's, waarin de keuzes uit de Nota Ruimte worden uitgewerkt.

1.2 Wat laat het MER zien?

Het MER onderzoekt vier toekomstvarianten voor de ontwikkeling van Nederland tot 2100. Alle varianten gaan uit van dezelfde groei van bevolking en economie, maar de ruimtelijke

¹ Voor 2030, 2050 en 2100

² Antea Group, 24 september 2025. *Milieueffectrapport (MER) Nota Ruimte*.

³ Ontwerp Nota Ruimte, september 2025. Het ontwerp is op 26 september 2025 aangeboden aan de Tweede Kamer door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Mona Keijzer.

⁴ Voorontwerp Nota Ruimte, juni 2024. Het voorontwerp is op 21 juni 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Hugo de Jonge.

⁵ 'Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030, 30 januari 2026.

keuzes verschillen. Ze maken andere keuzes ten aanzien van bijvoorbeeld water en bodem, verstedelijking, energie en landbouw:

- Variant 1: Benutten en versterken, gebaseerd op bestaand beleid en gericht op economische groei.
- Variant 2: Concentreren en specialiseren, richt zich op economische kerngebieden en stedelijke zones.
- Variant 3: Diversifiëren en regionaliseren, spreidt ontwikkelingen over het land en sluit aan bij regionale kwaliteiten.
- Variant 4: Meebewegen en veranderen, anticipeert sterk op klimaatverandering en zeespiegelstijging, met grote verschuivingen in ruimtegebruik.

De varianten zijn op hoofdlijnen beoordeeld op effecten op mensen (People), de leefomgeving (Planet), maatschappelijke behoeften (Prosperity) en toekomstbestendigheid (Systeem en robuustheid). Variant 3 scoort het best op People, variant 4 scoort het best op Planet en Systeem, varianten 1 en 2 op Prosperity.

Mede geïnformeerd door deze beoordeling is een voorkeursvariant voor 2050 samengesteld, die de basis vormt voor de ontwerpnota. De effecten daarvan zijn in het MER beoordeeld, en per thema vergeleken met de huidige situatie en autonome ontwikkeling (referentiesituatie). Hieruit blijkt dat de keuzes vaak licht positief uitpakken, maar op sommige thema's licht negatief. Op onderdelen van People en vooral Planet worden belangrijke – soms wettelijke – doelen niet gehaald. Dit vraagt veel aandacht bij de besluitvorming over en de uitwerking van de Nota Ruimte, vooral voor klimaat, water en bodem, natuur, landschap en erfgoed. De Passende beoordeling (bijlage bij het MER) laat zien dat negatieve gevolgen voor beschermde natuur (Natura 2000-gebieden) niet uitgesloten kunnen worden.

Het MER plaatst een aantal kanttekeningen bij de effectbeoordeling. Zo signaleert het rapport *'dat nog niet concreet is gemaakt hoe het Rijk de regie op de ruimtelijke ontwikkeling gaat versterken'*. Ook is een deel van het beleid afhankelijk van vrijwillige medewerking van andere partijen. Dat leidt in het MER tot de conclusie dat een deel van de beschreven positieve effecten in de praktijk mogelijk niet of beperkt optreden. Tot slot geeft het MER aan dat relatief weinig aandacht is besteed aan de sturingsfilosofie en samenhang tussen beleid en programma's, omdat de ontwerpnota hier nog niet concreet genoeg over is.

1.3 Wat is het advies van de Commissie?

Het MER is goed leesbaar, overzichtelijk en informatief. De stappen die zijn doorlopen om milieu-informatie te gebruiken bij het opstellen van de Nota Ruimte zijn duidelijk beschreven. Ook de Passende beoordeling is van goede kwaliteit. De toekomstvarianten geven inzicht in 'de hoeken van het speelveld' (de bandbreedte aan mogelijke milieugevolgen) en laten zien voor welke ruimtelijke (en milieu) keuzes het land nu en in de toekomst staat, bijvoorbeeld in verband met klimaatverandering, natuurherstel, bevolkingsgroei en economische ontwikkeling.

Het is nog onzeker welke keuzes het nieuwe kabinet zal maken in de definitieve Nota Ruimte. Ook in deze context biedt het MER al veel informatie voor de besluitvorming. Zo geven de toekomstvarianten inzicht in de effecten van mogelijke alternatieve keuzes. Ook de beoordeling van de effecten van de voorkeursvariant levert belangrijke informatie op. Dit laat

zien dat veel doelen niet worden gehaald, vooral op het gebied van Planet (natuur, waterkwaliteit, landschap en erfgoed) en in mindere mate voor People (gezondheid, klimaatbestendigheid, verkeersveiligheid). Dit kan leiden tot juridische risico's voor de uitvoerbaarheid van verschillende keuzes in de ontwerpnota.⁶

Ook de onzekerheid of de voorspelde positieve effecten werkelijk zullen optreden is belangrijk. Het laat zien dat nationale regie en de inzet op samenhangende afwegingen cruciaal zijn. Omdat de ontwerpnota hier nog niet concreet over is, kan het MER hierover slechts beperkt informatie bieden.

De Commissie constateert dat het MER veel relevante informatie bevat. Toch signaleert ze bij de toetsing van het MER dat nog belangrijke informatie ontbreekt over de milieugevolgen van de ontwerp–Nota Ruimte. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de definitieve Nota Ruimte. Het gaat om de volgende punten:

- **Doelen Nota Ruimte.** Vertaal de 'leidende principes' en/of andere overkoepelende ambities naar specifieke doelen voor de Nota Ruimte, zodat varianten daaraan getoetst kunnen worden (zie paragraaf 3.1).
- **Actuele leefomgevingsfoto en analyse van de opgaven.** Actualiseer de leefomgevingsfoto op basis van beschikbare bronnen en maak een analyse van de ruimtelijke opgaven voor de Nota Ruimte (en vervolgbesluiten). Maak waar relevant onderscheid naar gebiedstype en doelgroep (zie paragraaf 3.2).
- **Beschrijving varianten en voorkeursvariant.** Geef een uitgebreidere beschrijving van de vier toekomstvarianten, inclusief 'de weg ernaartoe' en onzekerheden, en een navolgbare toelichting op de ontwikkeling van de voorkeursvariant (zie paragraaf 3.3.1 en 3.3.2).
- **Wonen, werken en bereikbaarheid.** Maak duidelijk op welk moment alternatieven voor en effecten van concrete locatiekeuzes voor wonen en werken (op basis van de VISTA-strategie) in samenhang met mobiliteit en andere thema's van nationaal belang worden onderzocht (zie paragraaf 3.3.3).
- **Analyse van mogelijke (botsende) ruimteclaims.** Vertaal de voorkeursvariant naar ruimteclaims (fysieke en milieuruimte) op hoofdlijnen en vul dit aan met ruimteclaims waarover in andere kaders is of wordt besloten (zoals luchtvaart). Geef een beschouwing op mogelijke conflicten daartussen, bijvoorbeeld in de vorm van 'botsproeven' (zie paragraaf 3.3.4).
- **Navolgbaarheid effectbeoordeling voorkeursvariant.** Maak duidelijk welke redeneerlijnen zijn gevolgd en beschrijf en onderbouw de beoordelingscriteria, de gebruikte bronnen en uitgangspunten. Gebruik dit om de effecten van de voorkeursvariant nader te onderbouwen (zie paragraaf 3.4).
- **Samenhang en agenda voor vervolgbesluiten.** Geef een overzicht van samenhangende besluitvormingsprocessen, zodat navolgbaar is welke keuzes in welk programma worden gemaakt en hoe deze op elkaar worden afgestemd. Maak hiermee duidelijk waar en wanneer definitieve keuzes worden gemaakt, zodat de analyse van de milieueffecten daar op kan aansluiten (zie paragraaf 2.2 en 3.3.4).

⁶ Het MER stelt op pagina 254: "Hoewel de beoordeling neutraal tot licht positief is, geldt dat geen van de thema's van het perspectief planet in de buurt komen van het behalen van de gestelde doelen, zie ook in de volgende paragraaf. Dit was ook al zo in de referentiesituatie, maar de kwaliteit verbetert maar beperkt. Het is de vraag wat dit op de lange termijn doet voor thema's die onder people en/of prosperity vallen."

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de Nota Ruimte. Afhankelijk van de keuzes in de definitieve Nota Ruimte is het mogelijk nog nodig om het MER ook op andere onderdelen aan te vullen zodat het MER en Nota Ruimte op elkaar aansluiten. Omdat de Commissie het MER heeft getoetst op basis van de keuzes in de ontwerpnota, zal het Rijk bij vaststelling van de definitieve nota moeten beoordelen of het MER ten grondslag kan liggen aan de keuzes die daarin worden gemaakt.

Leeswijzer

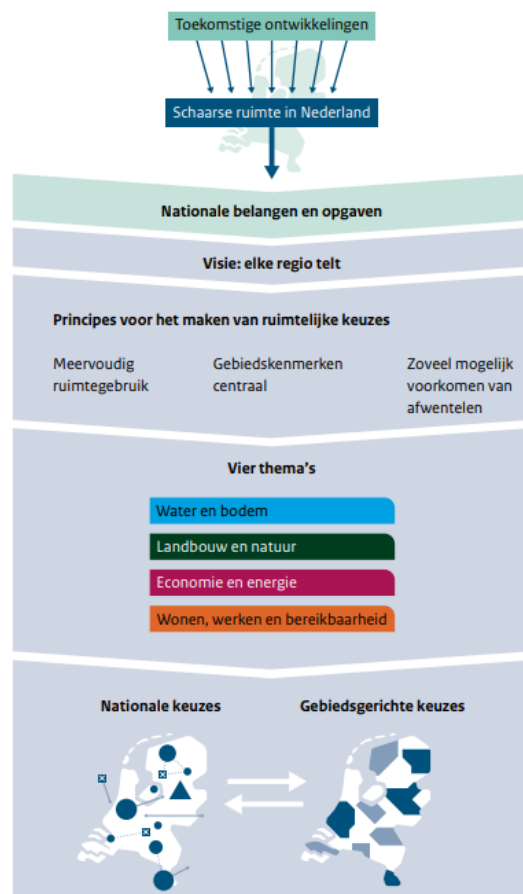
In de volgende hoofdstukken licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolg. In hoofdstuk 2 gaat de Commissie in op de besluitvorming over de Nota Ruimte in samenhang met keuzes die in nationale programma's worden gemaakt. In hoofdstuk 3 licht zij haar oordeel over het MER toe en geeft zij adviezen over de op te stellen aanvulling. In hoofdstuk 4 gaat zij in op monitoring en evaluatie.

Aanleiding MER

Met de Nota Ruimte wil de minister van VRO kaders stellen voor activiteiten die omgevingseffecten kunnen veroorzaken en mogelijk negatieve gevolgen hebben op Natura 2000-gebieden en die daarom mer-(beoordelings)plichtig zijn. Daarom stelt de minister van VRO samen met andere bewindspersonen een MER op om de besluitvorming van de Nota Ruimte te ondersteunen. De minister van VRO stelt, samen met andere bewindspersonen, de visie vast en is daarmee het bevoegd gezag. De minister van VRO heeft de Commissie gevraagd om advies te geven over het MER.

Rol van de Commissie

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



Figuur 1 (bron: ontwerp-Nota Ruimte)

De Commissie heeft op 5 september 2023 een advies uitgebracht over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER ([NRD-advies](#)). Waar relevant wordt naar dit eerdere advies verwezen.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 2 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer 3749 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Nota Ruimte en samenhang nationale keuzes

2.1 Besluitvorming Nota Ruimte en rol van het MER

Besluitvorming in dynamische context

De besluitvorming over de Nota Ruimte vindt plaats in een politiek bestuurlijk dynamische context. Keuzes en prioriteiten verschuiven onder invloed daarvan voortdurend. Het voorontwerp van de Nota Ruimte is door het Kabinet Rutte IV naar de Tweede Kamer gestuurd, het ontwerp van de Nota Ruimte door het Kabinet Schoof.

De ontwerpnota wijkt relatief sterk af van het voorontwerp. Veel keuzes waarin het Rijk een regierol op zich zou nemen zijn afgezwakt, vooral voor de thema's landbouw en natuur. Ten tijde van het voorontwerp was het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) in ontwikkeling, met doelen en structurerende keuzes voor natuur, water en klimaat. Het schrappen van het NPLG⁷ heeft geleid tot een aanpassing van deze doelen en keuzes uit het voorontwerp, waarbij het belang van de landbouw meer op de voorgrond kwam te staan. Tegelijkertijd zijn de achterliggende opgaven voor natuur, water en klimaat blijven bestaan.

Het voorgaande laat zien dat de politieke dynamiek van grote invloed is op de Nota Ruimte. Op basis van het nieuwe coalitieakkoord is nog onzeker welke keuzes de definitieve Nota Ruimte zal bevatten. Dit geeft onzekerheid voor de nationale programma's waarvoor de Nota Ruimte de kaders moet bieden (zie paragraaf 2.2 van dit advies).

MER biedt cruciale informatie voor besluitvorming

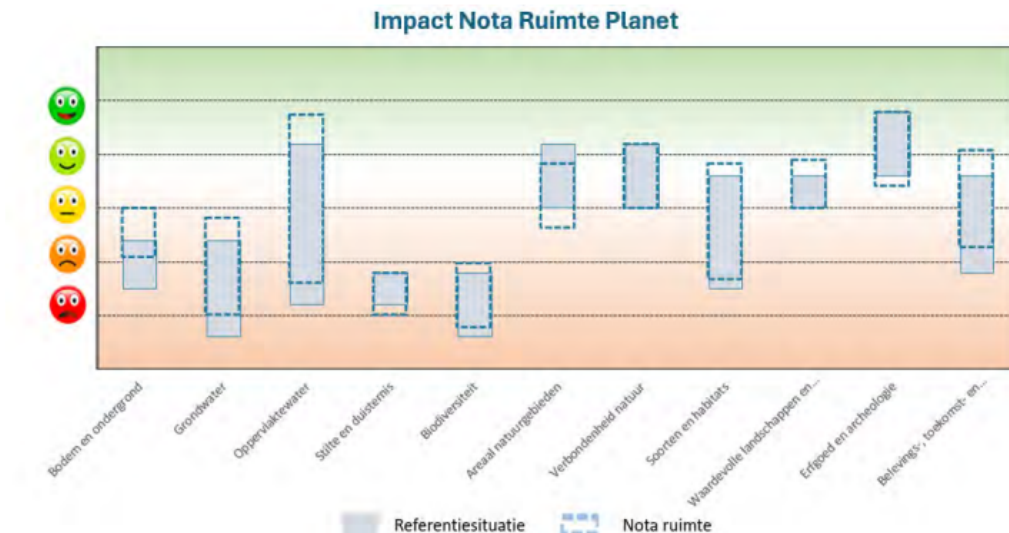
Het MER kan een cruciale rol vervullen in de besluitvorming over de Nota Ruimte. Hiervoor zijn verschillende redenen:

1. Een objectieve verkenning van verschillende ruimtelijk-strategische keuzemogelijkheden. De vier toekomstvarianten geven bijvoorbeeld al globaal inzicht in de effecten van mogelijke andere keuzes dan de keuzes die nu in de ontwerpnota staan. Als het nieuwe Kabinet in de definitieve Nota Ruimte andere afwegingen zou maken, kan het MER op hoofdlijnen al een beeld geven van de gevolgen daarvan. Dat is alleen mogelijk als de nieuwe afwegingen passen binnen de in het MER onderzochte varianten en milieueffecten. In hoofdstuk 3 geeft de Commissie aan op welke onderdelen naar haar oordeel nog aanvullende informatie nodig is om deze functie goed te kunnen vervullen.
2. Een kritische beschouwing op de effecten van de keuzes die in de ontwerpnota worden gemaakt. De beoordeling van de effecten van de voorkeursvariant ten opzichte van de referentiesituatie (de leefomgevingsfoto) in het MER maakt duidelijk dat veel doelen niet worden gehaald. Dat geldt vooral voor Planet (onder andere natuur, waterkwaliteit, landschap en erfgoed, zie figuur 2 ter illustratie) en in mindere mate voor People (waaronder gezondheid, klimaatbestendigheid, verkeersveiligheid).⁸ Het niet realiseren van deze doelen (vooral voor natuur binnen en buiten het Natura 2000-netwerk en waterkwaliteit) leidt tot grote (juridische) risico's voor de uitvoerbaarheid van verschillende keuzes in de ontwerpnota.

⁷ Zie onder andere [Antwoord op vragen de leden Rooderkerk, Podt en Bamenga over het schrappen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied \(NPLG\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁸ De figuren 7-5, 7-6 en 7-7 van het MER geven een samenvattend inzicht in de effecten van de Nota Ruimte op de thema's onder respectievelijk de perspectieven People, Planet en Prosperity, ten opzichte van de referentiesituatie. Deze figuren geven ook een indicatie van de mate waarin doelen worden gerealiseerd (doelbereik).

3. Het MER geeft aan dat het nog onzeker is of een deel van de voorspelde positieve effecten zullen optreden. In de ontwerpnota ontbreekt een uitvoeringsagenda voor de concrete doorwerking van de Nota Ruimte in nationale programma's. Dat leidt tot onzekerheid over de effectiviteit van de keuzes.⁹ Duidelijkheid over de regierol van het Rijk en samenhangende afwegingen zijn volgens het MER essentieel. Omdat dit nog ontbreekt, is de samenhang tussen de Nota Ruimte en de verschillende nationale programma's (zie volgende paragraaf) nog niet scherp af te bakenen.



Figuur 2: Inzicht in de impact van de Nota Ruimte op de thema's onder het perspectief 'Planet' (bron: MER)

Basis voor milieueffectrapporten voor nationale programma's

Het MER voor de Nota Ruimte kan de basis vormen voor milieueffectrapporten voor nationale programma's, waarin de keuzes uit de Nota Ruimte worden uitgewerkt. Het MER stelt op p264: *Door deze voorgestelde werkwijze kan dit planMER ook als een kapstok dienen qua overall beeld van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Bij het bepalen van doelbereik vanuit de Programma's kan dit planMER vertrekpunt zijn om vervolgens de informatie en beoordeling te verrijken, zodat deze door het PBL in de monitoring meegenomen kan worden.*

Hoewel het MER veel en goede ingrediënten voor MER'en voor vervolgbesluiten bevat, ontbreekt hierin volgens de Commissie nog belangrijke informatie. In hoofdstuk 3 geeft de Commissie aan op welke onderdelen aanvullende informatie nodig is om als basis voor vervolgbesluiten te kunnen dienen.

⁹ Het MER stelt op pagina 254: "Hoewel de beoordeling neutraal tot licht positief is, geldt dat geen van de thema's van het perspectief Planet in de buurt komen van het behalen van de gestelde doelen, zie ook in de volgende paragraaf. Dit was ook al zo in de referentiesituatie, maar de kwaliteit verbetert maar beperkt. Het is de vraag wat dit op de lange termijn doet voor thema's die onder people en/of prosperity vallen."

2.2 Samenhang met nationale programma's en decentrale ontwikkelingen

In haar NRD-advies benadrukte de Commissie de samenhang tussen structurerende keuzes in de Nota Ruimte en in afzonderlijke nationale programma's. Deze programma's kunnen onderling leiden tot overlappende ruimtelijke opgaven en/of conflicten vanuit het perspectief van de leefomgeving. De Nota Ruimte en het MER bieden een kans om keuzes in samenhang te beoordelen en potentiële conflicten tijdig in beeld te krijgen. Daarnaast adviseerde de Commissie om een overzicht op te nemen van besluitvormingsprocessen die bepalend zijn voor de Nota Ruimte of waarvoor de Nota Ruimte bepalend is, zowel 'verticaal' (Europees, nationaal, provinciaal, gemeentelijk) als 'horizontaal' (sectoraal). Daarmee biedt het MER kansen om de samenhang tussen deze besluitvormingsprocessen te versterken en de navolgbaarheid daarvan te vergroten.

De Commissie signaleert dat de ontwerpnota concreter is dan de NOVI, onder andere doordat daarin verschillende thematische kaarten zijn opgenomen die inzicht geven in de ruimtelijke opgaven en hoofdkeuzes. Zeer concreet is bijvoorbeeld de kaart en tabel met grootschalige woningbouwlocaties (paragraaf 10.13.3 van de ontwerpnota). Voor veel andere onderwerpen maakt de ontwerpnota weinig richtinggevende keuzes (bijvoorbeeld voor landbouw en natuurherstel)¹⁰, waardoor deze vooral in de nationale programma's gemaakt moeten worden. Het MER signaleert dit terecht.

Het MER constateert dat er samenhang is met een groot aantal nationale programma's, maar geeft weinig inhoudelijke invulling aan deze samenhang. Deels wordt dit verklaard doordat nog niet concreet is gemaakt op welke wijze het Rijk de regie op de ruimtelijke ontwikkeling gaat versterken. Het MER constateert in afwijking van de NRD en het NRD-advies van de Commissie: *Minder aandacht dan in de NRD verondersteld over sturingsfilosofie en samenhang beleid en Programma's, omdat dit in de Nota Ruimte ook minder concreet wordt (of ontbreekt). Wel zijn diverse aanbevelingen gedaan voor deze nadere uitwerking.*

In het verlengde hiervan constateert de Commissie dat de ontwerpnota (en daarmee het MER) geen overkoepelende samenhangende doelen bevat. Waar gesproken wordt over doelen gaat het vooral om sectorale doelen (Europees, nationaal) en leidende principes.¹¹ Om te zorgen dat de milieugevolgen van de Nota Ruimte in samenhang beschreven en beoordeeld kunnen worden is een operationalisering van de leidende principes (of anderszins gebaseerd op na te streven 'omgevingswaarden') naar concretere beleidsdoelen nodig (zie ook paragraaf 3.1 van dit advies). Die zijn nodig om richting te geven aan de samenhang tussen het doelbereik van de verschillende nationale programma's en de onderliggende MER'en. Zonder overkoepelende doelen:

- kan (in het MER) alleen door middel van onderlinge 'botsproeven' worden beoordeeld waar de verschillende nationale programma's nu en in de toekomst met elkaar kunnen conflicteren of elkaar kunnen versterken;

¹⁰ Terwijl de bouwstenen daarvoor op een passend abstractieniveau aanwezig zijn, bijvoorbeeld voorbereidende studies NPLG en het [document](#) vernieuwing landelijke doelen dat op 6 februari 2026 gepubliceerd is.

¹¹ De ontwerp-Nota gaat uit van drie leidende principes:

1. Meervoudig ruimtegebruik: efficiënt en gecombineerd gebruik van ruimte.
2. Gebiedskenmerken centraal: benutten van lokale kwaliteiten.
3. Voorkomen van afwenteling: eerlijke verdeling van lasten en baten, nu en in de toekomst.

- kan de Nota Ruimte (en het onderliggende MER) geen echte regierol vervullen, en is op zichzelf staande monitoring vanuit het oogpunt van de (milieu)gebruiksruimte weinig zinvol (zie hoofdstuk 4 van dit advies).

Hoewel het MER duidelijk maakt dat de onderlinge samenhang van programma's van belang is en ingrediënten bevat voor samenhangende afwegingen, is een meer inhoudelijke uitwerking nodig. Zo blijft onduidelijk in welk programma waarover (en wanneer) precies wordt besloten. De Commissie constateert verder dat keuzes in de ontwerpnota niet altijd goed sporen met keuzes in andere besluitvormingstrajecten (zie onderstaand kader). Waar de sturingsfilosofie en de samenhang met ander beleid en programma's niet helder is zou het MER hiervan de consequenties in beeld moeten brengen. Zie verder paragraaf 3.3.4 van dit advies.

Ter illustratie:

*Het is niet altijd duidelijk welke keuzes onderdeel zijn van de Nota Ruimte en welke van ander beleid. In het **Deltaprogramma** is bijvoorbeeld nog geen keuze gemaakt voor benutten/versterken versus meebewegen, zeewaarts of meegroeien. Er zijn vier 'paden' onderscheiden die nog onderzocht worden, en er zal via adaptief deltamanagement bijgestuurd worden. De ontwerpnota lijkt vooral uit te gaan van 'benutten en versterken', en daarmee vooruit te lopen op de keuze om niet te gaan meebewegen. Dit staat haaks op adaptief deltamanagement. Zie ook paragraaf 3.5.2. van dit advies.*

*De ontwerpnota spoort ook niet altijd met keuzes die in omgevingsvisies op **provinciaal en gemeentelijk niveau** worden gemaakt. Zo wordt de regio Noord-Nederland (omgeving Eemshaven-Delfzijl) in de voorkeursvariant van de ontwerpnota aangewezen als een van de vijf energie-intensieve industrieclusters van nationaal belang. Dit lijkt niet volledig in lijn met de (ontwerp) omgevingsvisie van de provincie Groningen en lijkt bovendien niet verenigbaar met Natura 2000-doelen.*

3 Toelichting op het oordeel over het MER

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt zij adviezen en aanbevelingen. Adviezen staan in een tekstkader. Het uitvoeren daarvan is essentieel voor het volwaardig meewegen van het belang van de leefomgeving bij het besluit over de Nota Ruimte.

3.1 Doelen en afbakening

In haar NRD-advies heeft de Commissie geadviseerd de doelen van de Nota Ruimte zoveel mogelijk specifiek en concreet uit te werken in het MER. Deze uitwerking in het MER is nodig om de samenstelling van de toekomstvarianten te kunnen begrijpen en om het 'doelbereik' daarvan te kunnen beoordelen. Het MER bevat geen uitwerking van de overkoepelende doelen van de Nota Ruimte. In het MER wordt verwezen naar drie leidende principes, maar deze zijn niet vertaald naar toetsingscriteria. Paragraaf 7.4.3 van het MER besteedt wel aandacht aan het doelbereik, maar bevat alleen een toetsing aan sectorale generieke en wettelijke doelen, streefwaarden of algemeen geformuleerde ambities¹².

¹² De aspecten Milieukwaliteit en gezondheid worden bijvoorbeeld getoetst aan generieke doelen zoals WHO-advieswaarden (voor geluid en luchtkwaliteit), het Nationaal Preventieakkoord en de richtlijn van de Gezondheidsraad (voor gezond gedrag). Voor aspecten als klimaatadaptatie, water en natuur zijn ambities zeer algemeen geformuleerd (schade en overlast voorkomen, voldoende water, schoon en gezond water, herstel biodiversiteit, meer verbinding tussen natuurgebieden etc).

Hierdoor ontbreekt in het MER toetsing aan overkoepelende samenhangende doelen van de Nota Ruimte¹³, gerelateerd aan de leidende principes. Onduidelijk is welke bijdrage de Nota Ruimte moet leveren aan het behalen van de overkoepelende doelen en welk deel daarvan in andere kaders moet worden belegd. Bovendien is in veel gevallen niet te bepalen wanneer de doelen gerealiseerd zijn, omdat ze daarvoor te abstract geformuleerd zijn.

De 'trendgrafieken' die dit oplevert voor de referentiesituatie (in hoofdstuk 3 van het MER) en de voorkeursvariant (in hoofdstuk 7 van het MER) geven alleen een globaal beeld van de bijdrage die de Nota Ruimte levert aan de algemeen geformuleerde sectorale doelen. Duidelijke doelen zijn ook van belang om de keuzes die in de Nota Ruimte worden gemaakt (de voorkeursvariant) te kunnen volgen (zie paragraaf 3.3.2 van dit advies).

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voordat wordt besloten over de Nota Ruimte, de leidende principes te vertalen naar overkoepelende doelen voor de Nota Ruimte. Gebruik deze uitwerking om te toetsen wat de voorkeursvariant en de andere varianten aan deze doelen bijdragen.

3.2 Leefomgevingsfoto

De huidige toestand en autonome trends

De leefomgevingsfoto beschrijft de referentiesituatie¹⁴ waarmee de effecten van de varianten worden vergeleken. Daarnaast vormt de leefomgevingsfoto een belangrijk element voor de monitoring van effecten en doelbereik. Om deze functie goed te kunnen vervullen is een goede *analyse* van de data noodzakelijk. Dit maakt duidelijk wat de opgave voor de Nota Ruimte (en uitwerkingen daarvan) is.

De opgenomen trendgrafieken geven een waardevol beeld van de huidige toestand en autonome trends. De samenvattende beoordelingen voor People, Planet en Prosperity (p.29 van het MER) geeft in één oogopslag aan wat de grootste knelpunten zijn en waar dus de grootste opgaven voor de Nota Ruimte en andere kaders liggen. De opgaven zijn het grootst voor de thema's onder het perspectief Planet.

Actuele en complete informatie

De Commissie constateert dat niet alle beschikbare actuele bronnen (zoals van PBL, RIVM¹⁵, Deltaprogramma, nieuwe landelijke doeldocument Natura 2000) volledig gebruikt zijn. De leefomgevingsfoto is grotendeels opgesteld in 2023. Paragraaf 3.14 van het MER bevat een check op de actualiteit van de leefomgevingsfoto, die is opgesteld in het derde kwartaal van 2025. Daarin wordt verwezen naar vijf recente rapporten van PBL, RIVM, LVVN en KNMI. De leefomgevingsfoto is hierop nog niet aangepast. Voor de besluitvorming over de Nota Ruimte

¹³ Conform de functie die de Omgevingswet heeft meegegeven aan de (nationale) omgevingsvisie.

¹⁴ Hoofdstuk 3 van het MER bevat de 'leefomgevingsfoto van Nederland'. Deze geeft een weergave van de huidige situatie (2024) en autonome ontwikkeling (2050 en verder), die tezamen de referentiesituatie vormen. De volledige leefomgevingsfoto is als losse bijlage bij het MER gevoegd.

¹⁵ Het rapport [Kwetsbaarheid en kansen in de stapeling van omgevingsfactoren](#) van het RIVM bevat een reflectie op het voorontwerp van de Nota Ruimte en aandachtspunten voor de definitieve nota. Zie ook [gezondheidsruimte.nl](#)

én als basis voor de uitwerking daarvan in programma's is dit wel van belang, omdat dan een scherper beeld ontstaat van actuele (mogelijk overlappende) ruimtelijke opgaven.

De informatie die is gebruikt voor de leefomgevingsfoto is niet altijd duidelijk uitgelegd. De beoordelingen zijn daardoor in sommige gevallen moeilijk herleidbaar.

Ter illustratie (en dus niet limitatief):

Overstromingen (paragraaf 2.2). Hier ontbreekt een ruimtelijke analyse van bebouwing en bevolkingsconcentraties in kwetsbare gebieden. Op het niveau van de Nota Ruimte past een onderbouwing van verstedelijkingslocaties op basis van water en bodem. Dergelijke analyses zijn beschikbaar, onder meer in het Ruimtelijk Afwegingskader¹⁶ en de Monitor NOVI.

Hitte (paragraaf 3.3). Hitte wordt vrijwel uitsluitend benaderd vanuit het perspectief van oversterfte, terwijl dit slechts één indicator is. Recente inzichten¹⁷ laten zien dat hittestress sterk samenhangt met sociale kwetsbaarheid, stedelijke inrichting, luchtkwaliteit en cumulatieve gezondheidseffecten. Door deze dimensies niet mee te nemen, wordt de ruimtelijke relevantie van hitte structureel onderschat.

Droogte (paragraaf 3.3). De toenemende knelpunten in de drinkwaterbeschikbaarheid worden afzonderlijk behandeld onder het thema 'natuurlijke hulpbronnen'. Door deze thematische scheiding verdwijnt de link met klimaatverandering naar de achtergrond. Door klimaatverandering wordt waterbeschikbaarheid een primaire ruimtelijke randvoorwaarde. De huidige en verwachte tekorten bij drinkwaterbedrijven hebben directe consequenties voor verstedelijking en economische ontwikkeling.

Natuur (hoofdstuk 5). Er wordt uitgegaan van een relatief optimistisch scenario voor de stikstofproblematiek (onder andere op pagina 114 en 149), maar dit is niet helder beschreven.

Cultureel erfgoed (paragraaf 6.3). De leefomgevingsfoto geeft een relatief positief overall-oordeel. De foto zoomt echter niet specifiek in op het UNESCO werelderfgoed (zoals Waterlinies, Waddenzee, Beemster). Met name de Waterlinies staan sterk onder druk door verstedelijking en energie-infrastructuur (hoogspanningsverbindingen).

Duurzaam landgebruik (paragraaf 7.5). Wat de balans tussen landbouw en natuur betreft wordt er in referentiesituatie van uitgegaan dat er een omschakeling gaat plaatsvinden naar kringlooplandbouw. Dit is echter geen vastgesteld beleid (en wordt in de Nota Ruimte ook niet voorgesteld). Dit geeft een te optimistisch beeld voor bijvoorbeeld duurzaam landgebruik, soorten en habitats en kwaliteit oppervlaktewater.

Bereikbaarheid (paragraaf 9.2). Het begrip bereikbaarheid is niet consistent uitgewerkt en de kwaliteit van het transportsysteem voor niet-woon-werk mobiliteit is onvoldoende meegenomen.¹⁸ Dit is vooral relevant buiten sterk verstedelijkte gebieden, waar bereikbaarheid sterk afhankelijk is van OV-kwaliteit en fiets- en autonetwerken. Daarnaast ontbreekt een systematische differentiatie naar gebiedstypen (stedelijk, suburbaan, landelijk) en naar doelgroepen, zoals huishoudens zonder auto, ouderen en jongeren. Juist voor deze groepen verschillen bereikbaarheid, verkeersveiligheid en blootstelling aan emissies sterk. Door het ontbreken van differentiatie ontstaat het beeld van een gemiddelde situatie, terwijl knelpunten en effecten zich juist ruimtelijk en sociaal concentreren. Ook de autonome ontwikkeling van verkeer en vervoer is niet volledig uitgewerkt. Ontwikkelingen rond logistiek en e-commerce, digitalisering (zoals thuiswerken en online voorzieningen) en de ruimtevraag van elektrificatie en innovatieve laadinfrastructuur blijven onderbelicht. Dit heeft gevolgen voor de volledigheid van de ruimteclaims.

¹⁶ <https://klimaatadaptatienederland.nl/aan-de-slag/overheden/klimaatadaptief-bouwen/ruimtelijk-afwegingskader/>

¹⁷ Zie PBL-studie *Klimaatrisico's in Nederland* (2024)

¹⁸ Bereikbaarheid wordt bij banen vooral benaderd via combinatie reistijd en netwerkcomponenten en nabijheid, terwijl bij voorzieningen en sociaal-maatschappelijke functies vooral nabijheid centraal staat.

(Ruimtelijke) analyse van de referentiesituatie

Hier komt bij dat de leefomgevingsfoto weliswaar veel data bevat, maar dat een vertaling daarvan naar de opgaven voor de Nota Ruimte grotendeels ontbreekt. Naast de genoemde operationalisering van de doelen is daarvoor een ruimtelijke analyse nodig, van zowel fysieke ruimte als milieuruimte. De informatie hiervoor is in veel gevallen al voorhanden.¹⁹ Een scherpere analyse van de referentiesituatie en de effectiviteit van het beleid moet duidelijk maken: hoe groot zijn de opgaven om de doelen te realiseren, en welke bijdrage levert de Nota Ruimte (en de varianten daarvoor) daaraan?

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voordat wordt besloten over de Nota Ruimte, te zorgen voor een actuele en volledige leefomgevingsfoto. Maak waar relevant onderscheid naar gebiedstype en doelgroep. Gebruik de genoemde concretisering van de doelen en de actualisatie van de leefomgevingsfoto voor een grondiger (ruimtelijke) analyse van de opgaven voor de Nota Ruimte en de daaropvolgende vervolgbesluiten.

3.3 Toekomstvarianten en voorkeursvariant (beleidskeuzes)

3.3.1 Beschrijving en onderbouwing toekomstvarianten

Hoofdstuk 4 van het MER geeft een beschrijving van de vier onderzochte toekomstvarianten die zich richten op het jaar 2100. De varianten zijn in beginsel zeer waardevol, omdat daarmee de hoeken van het speelveld worden verkend (zie ook 2.1 van dit advies).

De beschrijving van de varianten is echter summier, waardoor de effectbeoordeling niet goed navolgbaar is. Ze zijn duidelijk weergegeven op kaart, maar te beknopt omschreven in het MER. De algemene beschrijving correspondeert niet met het detailniveau van de kaarten en een legenda van de kaarten ontbreekt.²⁰ Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar bijlage III van het MER (matrix varianten). Deze matrix ontbreekt echter bij de stukken die bij het ontwerp van de Nota Ruimte ter inzage zijn gelegd.²¹

Bovendien beschrijven de varianten een eindsituatie voor 2100, zonder (op een passend abstractieniveau) inzicht te geven in 'de weg ernaartoe', de ingrepen die daarvoor nodig zijn en de consequenties daarvan. De weg naar deze eindbeelden is complex en kent vanzelfsprekend veel onzekerheden en mogelijke 'kantelpunten'. Dit vraagt nu en op verschillende momenten in de toekomst om keuzes die zeer ingrijpend kunnen zijn. Een verkenning van verschillende keuzemogelijkheden ('adaptatiepaden') is nodig om op deze onzekerheden te anticiperen en maatregelen achter de hand te houden.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de PBL RuimteScanner, de Monitor NOVI 2022 en het Ruimtelijk Afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving.

²⁰ Het detailniveau van de kaarten en de daarin opgenomen symbolen wekt de indruk dat de varianten in meer detail zijn uitgewerkt dan uit het MER blijkt. Zo is in paragraaf 5.4.3 aangegeven dat een uitgebreid traject van 'stel-dat verkenningen' naar de grote opgaven is uitgevoerd in samenwerking met verschillende departementen, ontwerpers en experts. Hiervan is echter in het MER geen inhoudelijk resultaat terug te vinden.

²¹ De Commissie heeft op verzoek alsnog een notitie "matrix varianten MER Nota Ruimte" ontvangen, maar de informatie daarin is integraal onderdeel van hoofdstuk 4 van het MER. Deze notitie voegt dus geen nieuwe informatie toe.

3.3.2 Vertaling varianten naar voorkeursvariant onvoldoende navolgbaar

De beknopte beschrijving van de varianten heeft ook gevolgen voor de navolgbaarheid van de totstandkoming van de voorkeursvariant. De voorkeursvariant (de ontwerp-Nota Ruimte) is uitgebreid beschreven in hoofdstuk 6 van het MER. Deze beschrijving geeft voor de vier integrale thema's van de Nota Ruimte op hoofdlijnen de koers aan. Deze zijn in hoofdstuk 7 van het MER vertaald naar 132 integrale keuzes die in de ontwerpnota zijn opgenomen.

Bij de vertaling van varianten naar de voorkeursvariant ontbreekt een navolgbare toelichting. Paragraaf 5.4.3 "naar een voorkeursvariant?" is zeer beknopt en beschrijft vooral de doorlopen stappen. Hierbij wordt verwezen naar ontwerpend onderzoek ('stel-dat verkenningen'), waarvan de resultaten in het MER ontbreken. Kort wordt aangegeven dat de varianten 1 en 3 bepalend zijn geweest met een beperkt aantal elementen uit variant 4, vooral rondom de uiterwaarden.

Door het ontbreken van een toelichting is niet navolgbaar waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. In de voorkeursvariant worden elementen uit meerdere varianten gecombineerd, zonder dat duidelijk wordt welke richtingen bewust worden gekozen, welke niet worden voortgezet en welke rol milieu-informatie daarbij heeft gespeeld (zie ook paragraaf 3.3.3 van dit advies). Bovendien signaleert het MER expliciet dat op lange termijn fundamentele systeemkeuzes onvermijdelijk zijn, met name bij versnelde zeespiegelstijging. Deze analyse is echter niet doorvertaald naar de voorkeursvariant. Zie verder paragraaf 3.5.2 van dit advies.

Ook merkt de Commissie op dat in de voorkeursvariant (en dus in de ontwerpnota) een aantal onderwerpen geheel of gedeeltelijk ontbreekt, terwijl deze wel van groot belang zijn voor het maken van samenhangende ruimtelijke afwegingen.

Ter illustratie (en dus niet limitatief):

*Het thema **luchtvaart** maakt wel onderdeel uit van de varianten, maar komt in de voorkeursvariant niet terug. Daardoor blijven ruimteclaims en beperkingen voor andere functies buiten beeld.*

*In de voorkeursvariant ontbreken enkele ontwikkelingen die voor **mobiliteit** en ruimteclaims relevant zijn, zoals goederenvervoer en stedelijke logistiek, parkeren en de ruimtevraag van laad- en energie-infrastructuur. Ook digitalisering wordt niet als expliciete driver in de varianten meegenomen, terwijl deze grote gevolgen kan hebben voor mobiliteitsvraag en ruimtelijke patronen.*

*In de voorkeursvariant is geen rekening gehouden met de ruimtelijke opgaven voor **natuur** die voortvloeien uit de Europese Natuurherstelverordening.²² Deze opgaven zijn pas duidelijk als het Natuurherstelplan in september 2026 aan de Europese Commissie is aangeboden maar veel bouwstenen hiervoor zijn al wel bekend.²³ Uit de Landbouw- en Natuurverkenning van het PBL (16 oktober 2025) blijkt dat bovenop bestaand beleid 100.000 tot 150.000 hectare extra natuur nodig is om hieraan te voldoen. In het kader van NPLG is eerder (2022) ingeschat dat 360.000 ha natuurinclusief agrarisch grasland nodig is om te voldoen aan de opgaven van de Vogel- en Habitatrichtlijn.*

*De **niet-grondgebonden intensieve veeteelt** ontbreekt in de ontwerpnota, en ook in het MER. Dit heeft zowel gevolgen voor fysieke ruimte als voor milieuruimte.*

²² De Verordening (EU) 2024/1991 inzake natuurherstel, 29 juli 2024, omvat herstelmaatregelen die ervoor moeten zorgen dat in 2030 ten minste 20 procent van de land- en zeegebieden van de EU hersteld is, en in 2050 alle aangetaste ecosystemen.

²³ Waaronder het document over de vernieuwing van de landelijke Natura 2000-doelen, gepubliceerd op 6 februari 2026.

Een navolgbare toelichting op de methode die is gehanteerd om van de vier varianten voor 2100 te komen tot een voorkeursvariant voor 2050 is niet alleen belangrijk voor de beoordeling van de ontwerpnota, maar ook voor eventuele aanpassing van keuzes in de definitieve nota en voor de uitwerking in programma's.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voordat wordt besloten over de Nota Ruimte:

- een uitgebreidere beschrijving van de varianten op te nemen. Besteed daarbij aandacht aan 'de weg ernaartoe' en onzekerheden (mogelijke adaptatiepaden);
- een navolgbare toelichting te geven van de ontwikkeling van de voorkeursvariant op basis van de verkenning van de toekomstvarianten.

3.3.3 Wonen, werken en bereikbaarheid

Wonen, werken en bereikbaarheid vormen centrale thema's in de ontwerpnota, waarvoor (voor zover bekend) geen eigen nationaal programma (met MER) wordt opgesteld. Dat betekent dat de afweging van locatiealternatieven en effecten op nationale schaal in de Nota Ruimte plaats moet vinden. Keuze voor woon- en werklocaties zijn immers nauw verbonden met keuzes op het gebied van mobiliteit en andere thema's waarop het Rijk haar regie wil versterken.²⁴

Ontwerpnota bevat concrete uitspraken

In de ontwerpnota is voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van verschillende regio's een vijftal strategieën ontwikkeld, gezamenlijk de 'VISTA-strategie' (versterken, initiëren, stimuleren, transformeren, accommoderen). De VISTA-strategie geeft per regio de richting aan waarop de grote opgaven in de toekomst worden ingevuld. De regionale consequenties hiervan zijn groot, met name voor de drie regio's die zijn aangewezen voor een grote schaa sprong (Groningen/Assen, Twente, Zuid-Limburg). De ontwerpnota bevat zeer concrete uitspraken over woningbouw. Aanvullend op 17 bestaande grootschalige locaties zijn vier nieuwe gebieden aangewezen. Ook zijn 127 grootschalige woningbouwlocaties aangewezen bij bestaande grote kernen en wordt ruimte gemaakt voor een 'wijkje erbij', aansluitend aan elke bestaande kleinere kern. De ontwerpnota legt hiermee concrete kaders (locaties en (milieu)gebruiksruimte) vast, die in vervolgbesluiten zullen worden ingevuld.

Detailniveau varianten sluit niet aan bij keuzes ontwerpnota

Het MER sluit niet aan bij deze concrete kaders. Zowel met de strategische keuzes (VISTA, ontwikkelregio's lange termijn) als met de concrete locatie aanwijzingen bevat de ontwerpnota uitwerkingen die veel verder gaan en concreter zijn dan de strategische ontwikkelrichtingen die in de vier varianten en de voorkeurvariant in het MER beschreven en beoordeeld zijn. Voor wonen valt verder op dat in de ontwerpnota gekozen wordt voor een 'wijkje erbij', hoewel de beoordeling van variant 1 op dit punt zeer negatief is.²⁵ Ook voor het thema mobiliteit is de stap van varianten naar de voorkeursvariant moeilijk navolgbaar. In de

²⁴ Zoals 'Water en bodem sturend', klimaatadaptatie, energie- en drinkwatervoorziening.

²⁵ Uit het MER (p.119) "Grondbezit en opportuniteit spelen een grotere rol dan visie en ruimtelijke planning", "Leidt tot suboptimale inrichting en verrommeling van het landschap", "Vermijd pijnlijke keuzes voor strategische ruimtelijke ordening".

voorkeursvariant zijn elementen uit meerdere varianten gecombineerd, zonder dat duidelijk is welke richtingen bewust zijn gekozen, welke niet worden voortgezet en waarom.²⁶

Het MER is daarmee onvoldoende uitgewerkt voor het thema wonen, werken en mobiliteit. Omdat keuzes daarvoor nauw verbonden zijn met andere thema's moet het MER de ingrediënten bieden voor een samenhangende afweging van gebieds- en locatiekeuzes. Dat wil zeggen dat daarvoor samenhangende alternatieven worden ontwikkeld, en dat deze worden vergeleken op basis van effecten.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voordat wordt besloten over de Nota Ruimte:

- samenhangende alternatieven te onderzoeken voor strategische keuzes voor verstedelijking (VISTA-strategie) en concrete woon- en werklocaties;
- óf een routekaart te maken waarin helder wordt op welk moment het instrument mer daarvoor alsnog wordt ingezet.

3.3.4 Analyse van ruimteclaims noodzakelijk

De keuzes in de Nota Ruimte én in nationale programma's leggen in meer of mindere mate claims op de ruimte, zowel de fysieke ruimte (bovengronds en ondergronds) als milieugebruiksruimte. Dat geldt in de eerste plaats voor keuzes in de Nota Ruimte zelf, zoals voor woningbouw en bedrijventerreinen.

Ter illustratie:

In de ontwerpnota staat onder andere dat hectares bedrijventerrein die verloren gaan bij transformatie naar woningbouw elders gecompenseerd moeten worden. Onduidelijk blijft hoe groot deze ruimteclaim en de daarmee gepaard gaande milieugevolgen kan zijn. Juist in een MER is een beoordeling van dergelijke beleidsuitspraken van belang, zodat de consequenties van het beleid volledig in beeld komen.

Dit geldt ook voor de ruimte- en milieucclaims van geplande woningbouwlocaties en arbeidsplaatsen, in samenhang met mobiliteit en extra energieopwekking en -infrastructuur. Het totale ruimtebeslag van mobiliteitssystemen (infrastructuur, parkeren, logistiek, laad- en energievoorzieningen) krijgt beperkt aandacht. Ook goederenvervoer en stedelijke logistiek blijven onderbelicht, terwijl keuzes in systeemrichting hier grote ruimtelijke en leefomgevingseffecten hebben. Hoeveel ruimte nodig is in kader van verdere digitalisering blijft ook onbesproken. Alles wat niet binnen de bestaande verstedelijking een plek kan krijgen zal ergens daarbuiten een plek moeten vinden.

Daarnaast zijn en worden ruimtelijke keuzes gemaakt in andere besluitvormingstrajecten, zoals het Nationale Programma Ruimte voor Defensie, het Nationaal Waterprogramma (inclusief Programma Noordzee en Ruimte voor de Rivier 2.0), het Programma Energiehoofdstructuur (PEH II) en programma's voor de ondergrond²⁷. Voor het landelijk gebied wordt de Aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur uitgewerkt, waarin complexe afwegingen tussen landbouw en natuur gemaakt moeten worden. Het is nog onduidelijk hoe dit past binnen het aangekondigde Afwegingskader Onttrekking Landbouwgrond.

²⁶ Zo blijven verschillende logica's (zoals knooppuntgerichte verstedelijking en verdere spreiding) naast elkaar bestaan en is niet zichtbaar welke mobiliteitseffecten bewust worden geaccepteerd of vermeden.

²⁷ Voor de ondergrond worden twee nationale programma's uitgewerkt: het Ministerie van IenW stelt het Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater (BOG) op, het Ministerie van KGG het Programma Duurzaam Gebruik Diepe Ondergrond (DGDO).

In het MER is geen analyse gemaakt van deze ruimteclaims en de mate waarin deze met elkaar kunnen botsen. De Commissie is van oordeel dat een analyse daarvan op hoofdlijnen essentieel is voor het besluit over de Nota Ruimte, in samenhang met de uitwerking daarvan in nationale programma's en besluiten van andere overheden. Veel informatie daarvoor is al beschikbaar in eerder uitgevoerde onderzoeken. De risico's van verstedelijking in gebieden die (op lange termijn) kwetsbaar zijn voor klimaatverandering zijn bijvoorbeeld eenvoudig af te leiden aan de hand van het Ruimtelijk afwegingskader²⁸. De Monitor NOVI 2022 laat zien dat het aantal woningen in water- en bodemdalinggevoelige gebieden sinds 2000 met ruim 25% is toegenomen. Door deze trend in het MER niet expliciet te koppelen aan de kaarten en ontwikkelrichtingen van de Nota Ruimte, blijft het risico op lock-ins onderbelicht. Daarmee worden de consequenties van het uitblijven van scherpe ruimtelijke keuzes onvoldoende inzichtelijk gemaakt.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voordat wordt besloten over de Nota Ruimte:

- de keuzes in de voorkeursvariant te vertalen naar ruimteclaims (fysiek en milieu) op hoofdlijnen;
- deze aan te vullen met ruimteclaims voor onderwerpen die ontbreken in de voorkeursvariant, maar waar in andere kaders over is of wordt besloten;
- een beschouwing te geven op mogelijke conflicten hiertussen, bijvoorbeeld in de vorm van 'botsproeven';
- een overzicht te geven van de samenhang tussen de Nota Ruimte en andere besluiten, inclusief timing de verantwoordelijkheden;²⁹
- hiermee navolgbaar te maken welke keuzes in welk programma worden gemaakt en hoe gezorgd wordt dat keuzes op elkaar zijn afgestemd.³⁰

Als in de definitieve Nota Ruimte wezenlijk andere keuzes gemaakt worden, leidt dat tot wijziging van de voorkeursvariant. Dat heeft gevolgen voor de bovengenoemde onderdelen van de aanvulling.

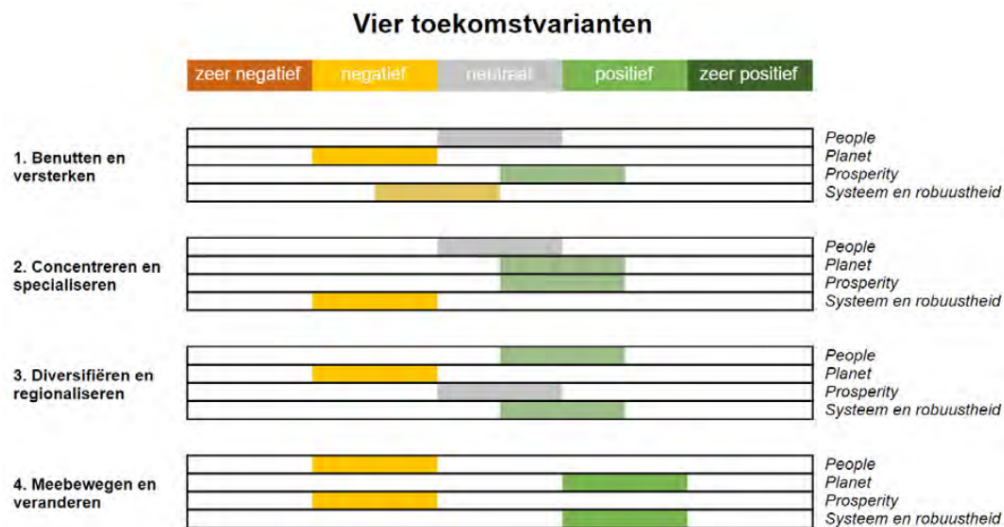
3.4 Effectbeoordeling varianten

In hoofdstuk 5 van het MER zijn de effecten van toekomstvarianten beoordeeld. Dit levert per variant een schematisch eindoordeel op voor de perspectieven People, Planet en Prosperity en voor 'Systeem en robuustheid'. Dit geeft snel inzicht in de belangrijkste verschillen tussen de toekomstvarianten (zie figuur 3), wat zeer bruikbaar is voor de te maken afwegingen in de (ontwerp) Nota Ruimte.

²⁸ Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving, HKV lijn in water, TAUW en Defacto Stedenbouw, in opdracht van de Ministeries van IenW en BZK, september 2023. Zie ook de reflectie van het PBL op de ontwerp-Nota Ruimte. d.d. 22 januari 2026, waarin de kaart met woningbouwlocaties uit de Ontwerp-Nota Ruimte is vergeleken met de 'Gecombineerde sturingskaart water' uit het Ruimtelijk afwegingskader.

²⁹ Het gaat daarbij zowel om de verticale samenhang (Europees-nationaal – provinciaal-gemeentelijk) als de horizontale samenhang (trans-sectoraal) van programma's en thema's.

³⁰ Hiermee wordt duidelijk op welk moment en in welk programma definitieve keuzes worden gemaakt, zodat de analyse van de milieueffecten qua reikwijdte en abstractieniveau daar specifiek op kan aansluiten (maatwerk).



Figuur 3: Samenvattende beoordeling toekomstvarianten (bron: MER)

De Commissie plaatst hierbij enkele kanttekeningen:

- De beoordelingen zijn beschrijvend en kwalitatief van aard. De conclusies die hieraan verbonden worden zijn over het algemeen plausibel, maar de toelichting op de beoordelingen is niet altijd goed te volgen.³¹
- Het thema 'milieugezondheidsrisico' is niet consistent ingevuld. In de leefomgevingsfoto is de beoordeling beperkt tot lucht en geluid. Ook variant 1 is vooral beoordeeld op lucht en geluid, variant 2 daarnaast op geur, bij variant 3 gaat het over de kracht van lokale overheden om op te staan tegen economische clusters, milieudruk en footprint en variant 4 is beoordeeld op geur, milieudruk en mobiliteit.
- Voor mobiliteit zijn indicatoren gekozen die niet altijd representatief zijn voor beoordeling van effecten zoals bereikbaarheid van voorzieningen, verkeersveiligheid, ruimtebeslag en blootstelling aan luchtverontreiniging en geluid.³² Ook ontbreekt een heldere redenering over het verband tussen ruimtelijke keuzes en de kenmerken van het transportsysteem en daaruit voortvloeiende mobiliteitseffecten.
- De beoordeling van de varianten is vooral gebaseerd op de 'eindbeelden', die in de vorm van kaarten met korte toelichting zijn beschreven. Onduidelijk is welke ingrepen er op welke termijn nodig zijn om deze eindbeelden te bereiken. De consequenties daarvan komen daardoor niet (herkenbaar) terug in de beoordelingen.

Ook het MER plaatst terecht enkele belangrijke kanttekeningen bij de effectbeoordeling:

- Het Rijk heeft nog niet duidelijk gemaakt HOE de regie op de ruimtelijke ontwikkeling wordt vormgegeven. Effecten zijn in het MER beoordeeld ervanuit gaande dat keuzes daadwerkelijk effectief zijn.

³¹ Dit is van belang omdat de inhoudelijke beoordeling soms moeilijk navolgbaar is: Bij variant 3 is bijvoorbeeld aangegeven dat de natuur is aangepast aan het klimaat van de toekomst en waarschijnlijk robuuster wordt dan in de huidige situatie. Het mechanisme daarachter is niet helder uitgelegd. In de beoordeling van variant 4 wordt er bij milieugezondheidsrisico vanuit gegaan dat duurzame/ kringloop-landbouw tot minder luchtverontreiniging zou leiden, maar op basis van de literatuur zou een tegengesteld effect ook zeer wel mogelijk zijn.

³² Bereikbaarheid wordt in het MER deels benaderd als nabijheid van functies en deels als bereik binnen reistijd. Deze benaderingen worden niet systematisch verbonden met kenmerken van het transportsysteem. Daardoor blijft onduidelijk hoe ruimtelijke keuzes via mobiliteitspatronen doorwerken in bereikbaarheid, veiligheid en leefomgeving.

- Een deel van de keuzes is gebaseerd op vrijwillige medewerking van andere partijen. Dit betekent dat een deel van de positieve effecten mogelijk niet of beperkt optreden.

De resultaten van ‘ontwerpend onderzoek’ en de verkenning van toekomstvarianten, tijdens de totstandkoming van de ontwerpnota, hebben mogelijk veel meer informatie opgeleverd dan in het MER is opgenomen. De Commissie beveelt aan de resultaten van het ontwerpend onderzoek en de verkenning van de toekomstvarianten zoveel mogelijk te benutten voor het actualiseren en aanvullen van het MER ten behoeve van de definitieve besluitvorming. Als in de definitieve Nota Ruimte wezenlijk andere keuzes gemaakt worden, kan deze informatie een belangrijke rol spelen bij het beoordelen van de effecten van deze andere keuzes en de onderbouwing daarvan.

3.5 Beoordeling voorkeursvariant (de ontwerp Nota Ruimte)

Hoofdstuk 7 beoordeelt de effecten van de voorkeursvariant (de ontwerpnota). De beoordeelde voorkeursvariant bestaat uit 132 keuzes, die zijn ingedeeld in vier categorieën: voortzetting bestaand beleid, concreet besluit, principebesluit en procesbesluit. Van de concrete besluiten (26 besluiten) en principebesluiten (36 besluiten) zijn de effecten in het MER beoordeeld:

- De keuzes die vallen onder concrete besluiten zijn ten opzichte van de referentiesituatie beoordeeld, op alle thema's van het rad van de leefomgeving. Hiervoor is een zevenpuntschaal gehanteerd en is per score een toelichting gegeven in tabelvorm.
- De effecten van de principebesluiten zijn beoordeeld in de vorm van kansen en risico's met korte toelichting in tabelvorm. Over het algemeen verandert dit de beoordeling van de thema's zoals opgenomen in de referentiesituatie niet. Het kan wel leiden tot een aanpassing van de onzekerheidsmarge in deze beoordeling.
- De beoordeling per thema is verwerkt in de trendgrafieken die ook zijn gebruikt voor de leefomgevingsfoto. Hierin is ook de onzekerheidsmarge weergegeven.

De Commissie constateert dat de effectbeoordeling voor een deel logisch en goed navolgbaar is. Dit levert een kritische beschouwing op ten aanzien van de effecten van de onderscheiden keuzes in de ontwerpnota. Het is goed dat daarbij ook effecten op lange termijn (2100) zijn meegenomen. Een doorkijk naar effecten ná 2100 – zoals de Commissie in haar NRD-advies had geadviseerd – ontbreekt. Dit is vooral relevant met het oog op de gevolgen van klimaatverandering (zie paragraaf 3.5.2 van dit advies).

Op onderdelen zijn de effecten onvoldoende onderbouwd, en/of mogelijk te optimistisch beoordeeld. Dit heeft vooral te maken met de gehanteerde redeneerlijnen, beoordelingscriteria, de gebruikte bronnen en uitgangspunten. Dit leidt ertoe dat sommige effecten buiten beeld blijven of mogelijk onderschat worden, wat gevolgen kan hebben voor de (juridische) uitvoerbaarheid van bepaalde keuzes en voor het behalen van doelen. De in de vorige paragraaf benoemde kanttekeningen die het MER plaatst bevestigen dit.

Ter illustratie:

Het cluster Eemshaven–Delfzijl wordt gezien als een van de locaties voor concentratie van energie-intensieve industrie. Gezien de effecten op Natura 2000-gebied en UNESCO werelderfgoed Waddenzee die nu al optreden is zeer de vraag of dit uitvoerbaar is. Het MER brengt niet in beeld welke maatregelen daarvoor nodig zijn en of deze realistisch zijn. Dit onderdeel ontbreekt ook in de Passende beoordeling.

De ontwerpnota gaat uit van een 'wijkje erbij' voor alle kernen (max 100 woningen). In de variantenafweging (variant 1) wordt dat als zeer ongewenst gezien. De effecten van de voorkeursvariant zijn niet meer beoordeeld, terwijl een afweging op dit punt wel gerechtvaardigd is.

***Glastuinbouw** moet sterk geclusterd worden/blijven, waarbij voorzieningen en woningen (werknemers inclusief arbeidsmigranten) binnen het clustergebied gevonden moeten worden. Voor bijvoorbeeld het Westland is dit politiek én ruimtelijk vrijwel onmogelijk en daarmee een nauwelijks uitvoerbaar beleidsvoornemen. Het MER zegt niets over de (ruimtelijke) consequenties van arbeidsmigratie.*

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voordat wordt besloten over de Nota Ruimte, de effectbeoordeling van de voorkeursvariant nader te onderbouwen. Als in de definitieve Nota Ruimte wezenlijk andere keuzes gemaakt worden, dienen deze wijzigingen vanzelfsprekend te worden meegenomen. Maak duidelijk welke redeneerlijnen worden gevolgd en beschrijf en onderbouw de beoordelingscriteria, de gebruikte bronnen en uitgangspunten. In de volgende subparagrafen gaat de Commissie hier voor een aantal thema's nader op in, zonder daarbij uitputtend te zijn.

3.5.1 Milieukwaliteit en gezondheid

Zoals eerder aangegeven is het thema 'milieugezondheidsrisico' niet consistent ingevuld. In de leefomgevingsfoto is het afgebakend op de effecten van lucht en geluid, de beoordeling van de voorkeursvariant heeft een ander detailniveau en gaat vooral in op "milieudruk" en/of "milieuhinder", zonder duidelijke afbakening daarvan. Voor een enkele keuze wordt ook geur genoemd en ook komen factoren als overlast en risico aan bod, die eerder niet genoemd zijn. In de samenvattende tekst onder de afzonderlijke keuzes gaat het over bestrijdingsmiddelen, PFAS, zoönosen en geuroverlast, welke verder niet of nauwelijks aan bod komen in het MER.

Effecten op milieukwaliteit en gezondheid hangen onder andere samen met mobiliteit. De beoordeling van de voorkeursvariant laat voor mobiliteit zien dat effecten vaak beperkt afwijken van de referentiesituatie. Dit hangt samen met het ontbreken van expliciete keuzes tussen verschillende mobiliteitsrichtingen. Voor thema's als bereikbaarheid van voorzieningen, verkeersveiligheid en gezondheid (blootstelling aan emissies en geluid) blijft de onderbouwing daardoor globaal. Het is niet goed zichtbaar waar de voorkeursvariant tot verbetering leidt, waar verslechtering optreedt en voor welke gebieden of groepen dit geldt.

3.5.2 Klimaat, water en bodem

Het MER laat zien dat er in de referentiesituatie forse opgaven zijn voor klimaatadaptatie, water en bodem (hitte, droogte, wateroverlast, bodem en ondergrond, waterkwaliteit). De ontwerpnota geeft dan ook aan dat het van belang is dat bij de ruimtelijke inrichting van Nederland rekening gehouden moet worden met het water- en bodemsysteem. Dit vertaalt zich onder andere in ambities om het water- en bodemsysteem robuuster en toekomstbestendiger te maken, ruimtelijke functies in een duurzame relatie met het water- en bodemsysteem te brengen en gebiedskenmerken centraal te stellen.

Klimaatbestendigheid

De Commissie constateert echter dat in de voorkeursvariant verschillende keuzes worden gemaakt die niet goed aansluiten op deze opgaven en ambities. Het MER signaleert expliciet

dat op lange termijn fundamentele systeemkeuzes onvermijdelijk zijn, met name bij versnelde zeespiegelstijging. Hoewel tot 2100 alle varianten formeel houdbaar worden geacht, laat het MER zien dat varianten 1, 2 en 3 op langere termijn tegen de grenzen van het natuurlijk systeem kunnen lopen. Het MER stelt in paragraaf 5.2.4 dat steeds duidelijker wordt dat aanpassing aan water en bodem omstandigheden *niet langer een keuze is, maar een noodzaak*. Deze analyse wordt echter niet doorvertaald naar de voorkeursvariant. De ontwerpnota stelt: *“De bewoonbaarheid van Laag-Nederland staat ook op lange termijn niet ter discussie. Ons land kan een zeespiegelstijging van vijf meter technisch prima aan. Maar de gevolgen voor de ruimtelijke inrichting zullen groot zijn.”* Dit contrasteert met de risicoanalyse in het MER en neutraliseert de betekenis van de lange-termijnanalyse. Door te stellen dat de bewoonbaarheid van Laag-Nederland ook op lange termijn niet ter discussie staat, wordt de urgentie van noodzakelijke systeemkeuzes afgevlakt.

Bovendien is de ontwerpnota optimistisch over de consequenties van zeespiegelstijging, terwijl het MER signaleert dat de consequenties zeer ingrijpend zullen zijn vooral op de (zeer) lange termijn. Dat vraagt om tijdig anticiperen en rekening houden met hoge kosten. Tegelijkertijd moet voldoende flexibiliteit behouden worden om lock-ins te voorkomen. De adaptatiepaden die in het kader van de NAS worden ontwikkeld zijn hiervoor van belang.

Waterkwaliteit en verzilting

Het MER laat zien dat de ontwikkeling van de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater in de referentiesituatie zeer onzeker is (zie paragraaf 3.5.4 en 3.5.5. van het MER). Van verschillende keuzes in de voorkeursvariant wordt een positief effect verwacht. De doelen van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) blijven echter voorlopig buiten bereik. Dit leidt tot (juridische) risico's voor de uitvoerbaarheid van de voorkeursvariant.

Hoewel het MER verzilting als aandachtspunt benoemt, blijft de behandeling ervan sterk beschrijvend. Het MER brengt niet ruimtelijk in beeld welke gebieden op termijn structureel met zoutere condities te maken krijgen, noch wat de implicaties daarvan zijn voor landbouw, drinkwater, natuur en stedelijke ontwikkeling. Daarmee blijft onduidelijk hoe verzilting de ruimtelijke keuzes richting 2050 en 2100 zou moeten sturen, terwijl verzilting – anders dan wateroverlast – een in veel gevallen onomkeerbaar proces is. Op termijn kan verzilting leiden tot noodzakelijke functieverandering in delen van de kustzone, het deltagebied en in droogmakerijen. Het MER biedt daardoor weinig handelingsperspectief voor ruimtelijke keuzes die nu al nodig zijn om toekomstige lock-ins, hoge kosten of verlies van zoetwaterbronnen te voorkomen.

3.5.3 Natuur

Voor de aspecten onder het thema natuur (biodiversiteit, natuurgebieden, verbondenheid, soorten en habitats) scoren de huidige situatie en autonome ontwikkeling over het algemeen (zeer) negatief. De Europees vastgestelde doelen voor natuur³³ en uitwerkingen daarvan blijven hierdoor buiten bereik, wat leidt tot (juridische) risico's.

De ontwerpnota (de voorkeursvariant) laat ten opzichte van eerdere beleidskeuzes (onder andere in het ontwerp NPLG) een trendbreuk zien, met meer ruimte voor landbouw en minder voor (herstel/verbetering van) natuur, water en bodem. In de ontwerpnota wordt veel

³³ Daarbij gaat het om het gebiedenspoor (Natura 2000) en het soortenspoor van de Vogel- en de Habitatrichtlijn.

verwacht van agrarisch natuurbeheer. Die verwachting is alleen gerechtvaardigd als aan belangrijke voorwaarden wordt voldaan (de juiste maatregel op de juiste plek, hoge grondwaterstand, zwaar beheer³⁴), wat niet zonder sturing zal gaan (het ontwerp-NPLG bevatte hiervoor een aanzet). De status van het afwegingskader gebruik landbouwgrond³⁵ is sinds het schrappen van het NPLG onduidelijk. Dit kader is cruciaal voor de ruimtelijke ordening, omdat veel milieu- en stikstofruimte nodig is voor alle ontwikkelingen in het landelijk gebied. Het MER besteedt weinig aandacht aan de onzekerheden die dit met zich meebrengt.

Het MER laat zien dat de voorkeursvariant negatieve effecten heeft voor het areaal natuurgebieden en ten opzichte van de referentiesituatie nauwelijks bijdraagt aan het bereiken van een gunstige staat van soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn (en daarvoor benodigde ecologische verbindingen). Dat betekent dat doelstellingen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn binnen en buiten het Natura 2000-netwerk niet gerealiseerd worden.

De Commissie merkt op dat (ruimtelijke) gevolgen vanuit de Europese inbreukprocedure voor de bescherming van de grutto niet in het MER zijn betrokken. Ook zijn er opgaven vanuit de Natuurherstelverordening die binnen afzienbare termijn concreter zullen worden³⁶ met het oog op het Natuurplan (moet in september 2026 ingediend zijn bij de Europese Commissie) en het Noordzeeakkoord (aanwijzing Hollandse Kust als Natura 2000-gebied onder de Vogelrichtlijn).³⁷ In de geadviseerde aanvulling op het MER moet dan ook rekening worden gehouden met de ruimtelijke opgaven vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn (binnen en buiten het Natura 2000-netwerk) op een bij de Nota Ruimte passend detailniveau.

Inmiddels is duidelijk dat ook het nieuwe Kabinet gaat inzetten op zonering rondom Natura 2000-gebieden om de doelen te halen. In 2026 wordt gestart met de uitvoering in minimaal vijf prioritaire gebieden waaronder Veluwe en Peel.³⁸ Omdat het MER geen rekening houdt met zonering rond Natura 2000-gebieden is het is van belang om daar in de geadviseerde aanvulling op het MER op in te gaan.

3.5.4 Ruimtelijke kwaliteit

Waardevolle landschappen en openbare ruimte

In het MER ontbreekt een kaart waarop de waardevolle landschappen zijn aangegeven. Dit zou inzichtelijk kunnen maken waar toekomstige ruimteclaims landen in deze waardevolle landschappen. Nu bestaat de effectbeschrijving uit een 'expert oordeel' van de maatregelen die van invloed zijn op het landschap. Op een aantal onderdelen vindt de Commissie deze beoordeling onvoldoende onderbouwd en mogelijk te positief:

- In veenweidegebieden behoudt de landbouw een grote rol. Veel keuzes op het gebied van landbouw en natuur vinden plaats op basis van lokale vrijwilligheid. Gesteld wordt dat het huidige cultuurlandschap behouden of versterkt wordt, maar door bodemdaling

³⁴ Maatregelenpakketten waaronder verhoogd grondwaterpeil, kruidenrijk grasland, mozaïekbeheer, uitgesteld maaien.

³⁵ Afwegingskader zorgvuldig omgaan met landbouwgrond, bijlage 10 van de Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG, versie februari 2024.

³⁶ De landelijke doelen vanuit de Vogel- en habitatrichtlijn zijn inmiddels vernieuwd en vormen een vertrekpunt voor de NHV-opgaven, zie <https://www.natura2000.nl/nieuws/vernieuwde-landelijke-doelen-vastgesteld>.

³⁷ Zie <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-99d46f4b-1d45-49cd-a979-2ce8bf737e22/pdf>

³⁸ Zie 'Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030', 30 januari 2026, pagina 21.

en ontwatering verdwijnt het veen op termijn (veelal nog voor 2100). Dat is een negatief effect voor het landschap.

- De clustering van glastuinbouwgebieden wordt als positief beoordeeld, omdat overige gebieden dan niet worden aangetast. Echter, alle 16 regionale glastuinbouwgebieden worden als clustergebied aangewezen, waaronder ook gebieden in waardevolle landschappen.
- Dat landbouwgronden 'met beperkte opgaven' worden ontzien van functiewijziging. Ze worden als kans benoemd. Voor de kwaliteit van waardevolle landschappen lijkt dat juist een risico, omdat bijvoorbeeld groenblauwe dooradering wordt tegengegaan.
- De landschappelijke kwaliteit van nieuwe bedrijvigheid is als kans beoordeeld. Er is echter geen beleid aangekondigd dat daarvoor zou kunnen zorgen.

Cultureel erfgoed

De voorkeursvariant is uitsluitend beoordeeld op het behoud van de landbouwfunctie van veenweidegebieden. Hoewel de UNESCO werelderfgoedgebieden met hun vastgelegde Outstanding Universal Values (OUV) bekend zijn wordt dit nergens concreet gemaakt in het MER. Relevante effecten zijn bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur, energiehoofdstructuur, woningbouw en bedrijventerreinen. Deze zijn niet beschreven, er wordt gesteld dat 'goede inpassing zorgt voor mitigatie'. Dit gaat voorbij aan de vastgelegde OUV, die bijvoorbeeld in het geval van de Waterlinies gaat over openheid van het schootsveld. Het uitgangspunt van UNESCO is dat geen aantasting van de OUV mag optreden. Dit uitgangspunt is in de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) opgenomen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het strategisch landschap, het watermanagementsysteem en de militaire werken, elk voorzien van kenmerkende elementen. Dat betekent dat 'goede inpassing' geen oplossing is als aantasting van de OUV dreigt. De effecten op werelderfgoed worden hierdoor mogelijk sterk onderschat.

Om de risico's voor werelderfgoed op hoofdlijnen te beoordelen kan gebruik worden gemaakt van een zogenaamde *screening and scoping procedure*. Dit moet duidelijk maken in hoeverre de keuzes een bedreiging vormen voor de OUV, kernkwaliteiten³⁹ en de attributen die bijdragen aan die kernkwaliteiten.

Belevingswaarde, toekomstwaarde, gebruikswaarde

Gesteld wordt dat "*door gerichte regie en integrale afstemming potentie ontstaat voor een hoogwaardige inrichting*". Daarom wordt bijvoorbeeld ook de ontwikkeling van bedrijventerreinen als kans voor het landschap benoemd. Het is echter onduidelijk welk beleid het rijk inzet om ervoor te zorgen dat maatregelen zo worden uitgevoerd dat ze de ruimtelijke kwaliteit versterken. De positieve beoordeling in de grafiek 'Belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde' is daarom niet navolgbaar.

3.6 Passende beoordeling

De Passende beoordeling is een losse bijlage bij het MER. Deze is methodisch en inhoudelijk goed uitgevoerd. Het maakt duidelijk dat een aantal keuzes grote negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben, onder andere als gevolg van stikstofdepositie. Dit

³⁹ De vertaling van de OUV in de Omgevingswet, geregeld in het BKL en in de provinciale omgevingsverordeningen.

betekent dat sommige keuzes mogelijk niet uitvoerbaar zijn, of dat daarvoor (ingrijpende) ruimtelijke maatregelen nodig zijn.

In de Passende beoordeling zijn alleen de beleidskeuzes uit de ontwerpnota beoordeeld. De effecten zijn (terecht) anders beoordeeld dan in het MER, omdat de gevolgen voor Natura 2000-gebieden in het MER vergeleken zijn met de referentiesituatie, waarin natuurdoelen niet gehaald worden. De Passende beoordeling toetst of de Nota Ruimte het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg kan staan. De Passende beoordeling levert daardoor een kritischer beoordeling van de keuzes in de ontwerpnota op dan het MER.

Ten aanzien van de Noordzee merkt de Commissie op dat geen rekening is gehouden met het gebied Hollandse Kust. Dit is één van de gebieden waarvan in het Noordzeeakkoord is vastgelegd dat deze in het kader van de Vogelrichtlijn worden aangewezen als Natura 2000-gebied als ze met zekerheid aan de criteria daarvoor voldoen. Nu deze verzekering er is kunnen er geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt die aanwijzing van dit gebied in de weg staan.⁴⁰

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voordat wordt besloten over de Nota Ruimte, de Passende beoordeling te actualiseren op basis van de keuzes die in de definitieve Nota Ruimte worden gemaakt. Houdt daarbij ook rekening met de te verwachten aanwijzing van de Hollandse Kust als Natura 2000-gebied. Maak hierin (globaal) duidelijk of aantasting van natuurlijk kenmerken kan worden uitgesloten.

4 Monitoring en evaluatie

Zoals al aangegeven in haar NRD-advies acht de Commissie een monitoringsprogramma, gericht op ruimtelijke en omgevingseffecten, een essentieel onderdeel van de besluitvorming over de Nota Ruimte. Dit temeer omdat er met de invoering van de Omgevingswet niet langer een verplichting bestaat tot actualisatie van een omgevingsvisie. Juist in een dynamische politiek-bestuurlijke context, met ingrijpende fysieke en maatschappelijke opgaven en grote onzekerheden in tijd en ruimte is een goede monitoring van ontwikkelingen van groot belang. Hiermee wordt de effectiviteit van het ruimtelijk beleid en het realiseren van de doelen nauwlettend gevolgd, zodat handvatten worden geleverd om tijdig te kunnen bijsturen. In haar NRD-advies verwees de Commissie onder andere naar een 'adaptieve aanpak' zoals in het Deltaprogramma.

In het MER wordt hierover opgemerkt dat de daadwerkelijke impact van geïmplementeerde keuzes uit de Nota Ruimte gevolgd zal worden door een vernieuwd monitoringsprogramma. Deze volgt op de huidige tweejaarlijkse Monitor Nationale Omgevingsvisie (MONOVI) door het PBL. Paragraaf 8.4 van het MER geeft aan: *De opzet en uitwerking hiervan wordt door het PBL vormgegeven en valt buiten de reikwijdte van dit planMER. Betrek wel, zoals ook in de aanbevelingen staat, dit planMER bij de verdere uitwerking en detaillering in de volgende planMER's bij de Nationale Programma's. Zo ontstaat een duidelijke lijn in inzicht en beoordeling van doelbereik wat nodig is om beter te kunnen bijsturen.*

⁴⁰ Zie Verzamelbrief Natuur januari 2026 Ministerie van LNVN: <https://open.overheid.nl/documenten/38fedde4-c602-4b4a-aa3f-10e7b635415e/file>

De Commissie ondersteunt deze aanbeveling. Voor adequate monitoring acht de Commissie het van belang dat de Nota Ruimte komt met overkoepelende fysiek-ruimtelijke of omgevingsdoelen, zoals aangegeven in paragraaf 2.2 van dit advies.

De behoefte aan eigenstandige fysiek- en milieuruimtelijke nationale doelen is zowel van belang voor de monitoring en evaluatie van de wisselwerking tussen de verschillende nationale programma's en de Nota Ruimte, als voor de monitoring en evaluatie van de wisselwerking tussen nationaal en decentraal omgevingsbeleid. Een doordachte koppeling aan de systematiek van mer, met het MER bij de Nota Ruimte en de bijbehorende monitoring als basis, draagt bij aan de onderlinge systematiek en doeltreffendheid.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

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

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dr. ir. Marieke Dijkema

ir. Yttje Feddes

dr. Hasse Goosen

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

prof. dr. Henk Meurs

prof. dr. ir. Hans Mommaas (voorzitter)

ing. Rob Vogel

drs. Rob van Woerden

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Nota Ruimte (nationale omgevingsvisie).

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. De Nota Ruimte is richtinggevend en kaderstellend voor diverse mer-(beoordelings)plichtige projecten. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, in overeenstemming met andere betrokken ministers.

Initiatiefnemer besluit

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3749](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiemer.nl
w commissiemer.nl

