



Commissie voor de
milieueffectrapportage



Vernieuwing Omgevingsvisie provincie Gelderland

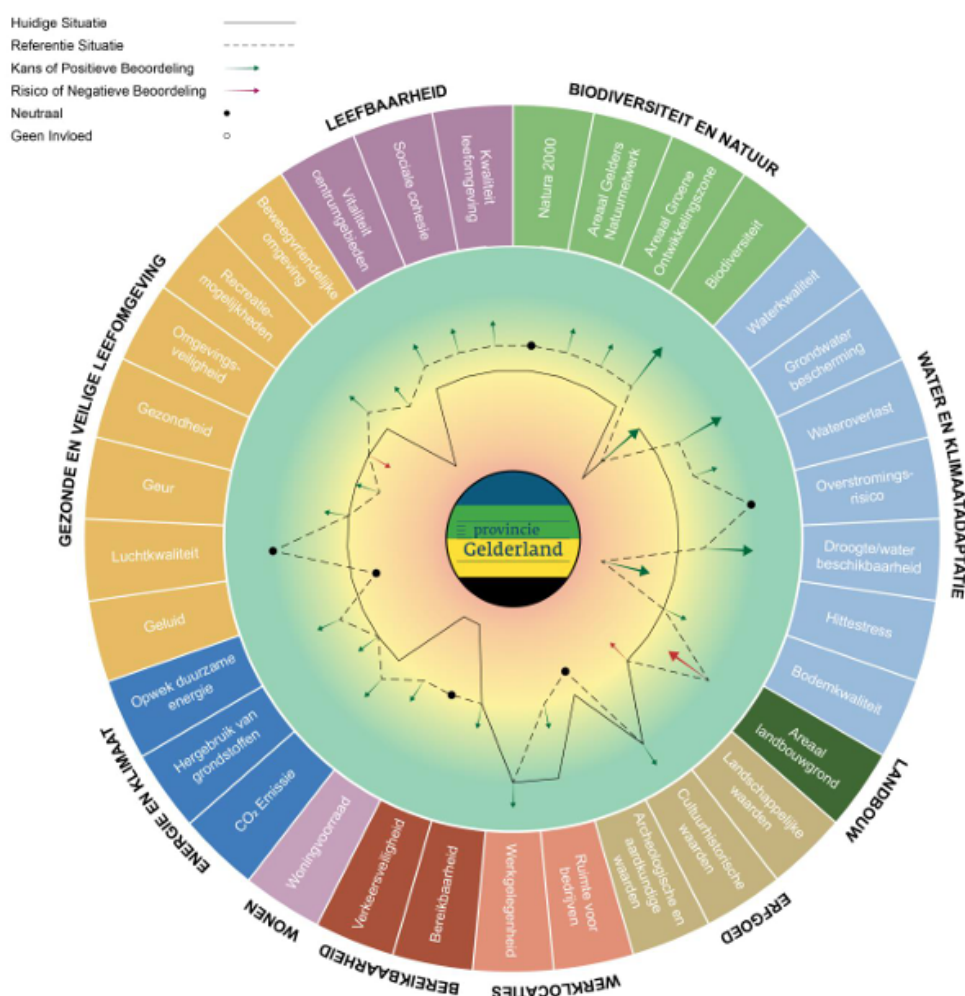
Toetsingsadvies over het milieueffectrapport



1 Advies over het OER in het kort

De provincie Gelderland wil haar omgevingsvisie 'Gaaf Gelderland' vernieuwen. De nieuwe omgevingsvisie moet steviger sturen dan de huidige omgevingsvisie. De omgevingsvisie is een strategische beleidsvisie waarin opgaven en ambities voor de leefomgeving voor de langere termijn zijn opgenomen. Voor het besluit over de vernieuwing van de omgevingsvisie¹ is een Omgevingseffectrapport (OER²) opgesteld.

De provincie Gelderland heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd te adviseren over het OER³. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.



Figuur 1: beoordeling voorkeursscenario 1.0. Bron: samenvatting OER.

¹ Ontwerp Omgevingsvisie provincie Gelderland, richting geven en ruimte laten, 16 april 2026.

² Het OER is formeel een milieueffectrapport (MER), maar gaat ook in op sociale en economische aspecten. Daarom is, in aansluiting op de Omgevingswet, de term 'omgevingseffectrapportage' gekozen.

³ Sweco, 9 april 2026, Omgevingseffectrapport Omgevingsvisie Gelderland.

Wat staat in het OER?

In het OER zijn mogelijke gevolgen van verschillende keuzes voor de (leef)omgeving in beeld gebracht. Dit is gedaan richting de lange termijn, 2050 en 2100. Er zijn vijf scenario's⁴ onderzocht en vergeleken met de 'foto van de leefomgeving'⁵. De scenario's zijn gericht op het 'energiesysteem', 'water & bodem' en 'gezond & veilig' en de mate waarin deze thema's sturend, volgend of maakbaar zijn. Vervolgens is in twee stappen tot een definitief voorkeursscenario gekomen. Zo is eerst – als tussenstap om te komen tot een voorkeursscenario – een beoordeling gedaan van voorkeursscenario 0.5⁶ (VKA 0.5). Op basis van deze resultaten is gekozen voor verdere aanscherping en uitwerking van keuzes en is een voorkeursscenario 1.0 (VKS 1.0) opgesteld en beoordeeld, met vijf pijlers.⁷

De effectbeoordeling is met name een beoordeling van 'kansen' en 'risico', wat kan leiden tot een positieve of negatieve beoordeling. Bij de scenario's en voorkeursscenario 0.5 is in de beoordeling ook ingegaan op de verschillende regio's in Gelderland.⁸ In figuur 1 is de effectbeoordeling te zien van het VKS 1.0 ten opzichte van de foto van de leefomgeving. Volgens het OER zijn negatieve effecten te verwachten op het areaal landbouwgrond, landschappelijke waarden en omgevingsveiligheid. Geen of neutrale effecten zijn te verwachten op luchtkwaliteit, geluid, archeologische en aardkundige waarden en Natura 2000-gebieden. Op de andere thema's zijn in meer of in mindere mate positieve effecten te verwachten.

Tot slot zijn 'botsproeven'⁹ gedaan tussen de vijf pijlers van de omgevingsvisie. Aangegeven is dat 'economisch en logistiek netwerk van werklocaties' botst met 'natuur en biodiversiteit: een Gelderse kernkwaliteit'. Keuzes die elkaar versterken zitten in 'natuur en biodiversiteit' met 'water en bodem als basis' en 'sterk netwerk van steden en dorpen' en 'economisch en logistiek netwerk van werklocaties'.

Verder is aangegeven dat het OER 'anticipeert' op het provinciale programma Energiesysteem. Dit programma is al eerder vastgesteld, en is volgens het OER niet-kaderstellend¹⁰. Elementen van dit al vastgestelde programma zijn beoordeeld en weergegeven in een aparte bijlage.

⁴ Het OER spreekt niet van alternatieven maar van scenario's. Zij bedoelt daarmee min of meer hetzelfde als wanneer de Commissie spreekt over alternatieven. De Commissie ziet scenario's als externe invloeden, bijvoorbeeld ontwikkelingen op rijksniveau of klimaatscenario's, economische scenario's. De Commissie ziet alternatieven als (combinatie) van ruimtelijke, milieu en sturende keuzes waarmee doelstellingen gerealiseerd kunnen worden.

De Commissie houdt echter de terminologie aan die in het OER is gebruikt, zodat er bij inwoners, bestuur en politiek geen onduidelijkheid ontstaat.

⁵ Huidige situatie (2025) en de referentiesituatie (huidige situatie met autonome ontwikkeling in 2050).

⁶ Het voorkeursscenario 0.5 bestond uit zeven ruimtelijke keuzes: Keuze 1: Sturen op het vasthouden van water Keuze 2: Sturen op de beschikbaarheid en kwaliteit van zoet grondwater Keuze 3: Richting geven aan opgaven in het landelijk gebied Keuze 4: Sturen op een toekomstbestendig energiesysteem Keuze 5: Sturen op bereikbaarheid van defensie, goederenstromen en verstedelijking Keuze 6: Sturen op vestigingsvoorwaarden voor economie Keuze 7: Richting geven aan een aantrekkelijke woonomgeving.

⁷ Gekozen is hier voor vijf pijlers: 1) water en bodem als basis 2) natuur en biodiversiteit: een Gelderse kernkwaliteit 3) een robuuste landbouwstructuur 4) een sterk netwerk van steden en dorpen en 5) economisch en logistiek netwerk van werklocaties.

⁸ Achterhoek, EHPZ (Ermelo, Harderwijk, Putten en Zeewolde, Foodvalley, Fruitdelta/Rivierenland, Groene Metropoolregio Arnhem Nijmegen, Kop van de Veluwe en Stedendriehoek).

⁹ Bij botsproeven wordt getest of de voorgenen plannen en ambities uitvoerbaar is, door te kijken naar eventuele strijdigheden in de voorgestelde plannen en ambities.

¹⁰ Bij een programma is het opstellen van een plan-MER verplicht als het kaders stelt voor besluiten waarvoor een MER nodig is.

Wat is het advies van de Commissie?

Het OER kent een navolgbare en logische opzet. Ook de samenvatting is helder en goed leesbaar voor besluitvormers, inwoners en geïnteresseerden.

De Commissie ziet dat in het OER goed de positieve effecten en kansen van de nieuwe omgevingsvisie worden benadrukt. Zij mist echter op verschillende onderdelen de scherpte en analyse in het milieuonderzoek. Zo zijn effectbeoordelingen op verschillende onderdelen (milieuthema's) niet navolgbaar, zowel voor de 'foto van de leefomgeving', de beoordeling van scenario's als het voorkeursalternatief. **De Commissie signaleert daarom dat bij de toetsing van het OER dat belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de vernieuwing van de omgevingsvisie. Het gaat om de volgende onderdelen:**

- **Methodologie.** De beoordelingsmethodiek in het 'wiel van de brede welvaart' komt niet overeen met de beoordelingen zoals weergegeven in de foto van de leefomgeving. Dit zorgt voor onduidelijkheid wat de milieusituatie in de huidige situatie en de referentiesituatie nu is, en hoe het zich verhoudt tot gestelde doelen (zie paragraaf 2.1 van dit advies).
- **Referentiesituatie.** Op verschillende milieuonderdelen ontbreekt belangrijke informatie of is deze niet navolgbaar. Ook mist een duidelijke analyse van waar en in welke mate knelpunten optreden, en hoe de provincie daarop kan sturen binnen haar bevoegdheden (zie paragraaf 2.2 van dit advies).
- **Scenario's.** Het is niet duidelijk hoe de vijf scenario's tot stand zijn gekomen, en wat de scenario's precies inhouden aangezien de gepresenteerde kaarten zeer algemeen zijn. Hierdoor is de koppeling met de milieubeoordeling niet navolgbaar. Verder mist de Commissie een scenario gericht op natuurherstel en bescherming van het landschap, gegeven de knelpunten die voortkomen uit de foto van de leefomgeving (zie paragraaf 2.3 van dit advies).
- **Voorkeursscenario.** Niet duidelijk is aangegeven hoe het voorkeursscenario 1.0 tot stand is gekomen uit de milieubeoordeling. Ook mist een duidelijke koppeling met de verschillende typen besluiten/maatregelen uit de ontwerp-omgevingsvisie en de gepresenteerde milieubeoordeling. Verder mist op diverse onderwerpen belangrijke milieu-informatie, een beschrijving van de leemtes in kennis en een overzicht van mitigerende en compenserende maatregelen (zie paragraaf 2.4 van dit advies).

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het OER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

Aanleiding OER

De omgevingsvisie beschrijft hoe de fysieke leefomgeving in de provincie Gelderland zich op de langere termijn ontwikkelt en hoe de provincie daarop wil sturen. De herziening van de omgevingsvisie bevat kaders voor mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten, zoals stedelijke ontwikkelingsprojecten, het uitbreiden van woon- en werkgebieden en plaatsen van windturbines. Daarom is het nodig om een plan MER (OER) op te stellen. Een MER (in dit geval een OER) is ook nodig vanwege mogelijke significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden waarvoor een Passende beoordeling nodig is.

Startgesprek

Op 27 mei 2026 vond een gesprek plaats tussen de Commissie, de initiatiefnemer en bevoegd gezag en haar adviseurs. De provincie heeft een toelichting gegeven op het OER. De deskundigen van de Commissie stelden ook vragen ter verduidelijking over het OER en de ontwerp-omgevingsvisie en voor een goed begrip van de stukken.

Eerdere adviezen Commissie mer

De Commissie heeft eerder geadviseerd over de gewenste inhoud van het omgevingseffectrapport. Dit advies is 22 mei 2025 gepubliceerd.¹¹

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER (in dit geval OER). 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 Provinciale Staten van de provincie Gelderland – besluit over de omgevingsvisie.

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 [3882](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door Provinciale Staten van Gelderland.

2.1 Methodologie

De Commissie ziet dat het OER de elementen bevat volgens de mer-vereisten vanuit wet- en regelgeving, zoals enkele alternatieven (in het OER zijn dit scenario's genoemd). Desondanks signaleert de Commissie enkele methodologische omissies.

Beoordeling en weergave (milieu)thema's in het wiel van de brede welvaart

In het OER is gebruik gemaakt van een 'wiel' van de brede welvaart (zie figuur 1). In deze figuur staan de verschillende (milieu)thema's met daarbij een beoordeling van:

- de huidige situatie (zwarte lijn);
- de referentiesituatie (stippellijn); en
- het VKS 1.0 (met een groene of rode pijl, die in omvang kan verschillen).

De Commissie signaleert diverse aandachtspunten bij het gebruik van deze methodiek in dit OER. Zo is in het 'wiel' een kleurschakering aanwezig die loopt van oranje via geel naar

¹¹ Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport: Vernieuwing Omgevingsvisie provincie Gelderland, 22 mei 2025, Commissie mer. [a3882rd](#).

groen, terwijl de beoordeling van de huidige situatie en referentiesituatie plaatsvindt in het OER (waaronder de aparte bijlage ‘foto van de leefomgeving’¹²) op drie kleuren (oranje, geel of groen). Gegeven de beoordelingen in de foto van de leefomgeving kunnen feitelijk in het ‘wiel’ ook maar drie klassen bestaan. Dit is echter niet het geval, de beoordelingen in het ‘wiel’ bestaan uit meerdere klassen (bijvoorbeeld: een gebied tussen ‘geel’ en ‘groen’). Het is dus niet duidelijk hoe deze verschillende beoordelingsmethodieken zich tot elkaar verhouden.

Het levert vragen op over de beoordeling en de weergave van de beoordeling, en kan daarmee bestuurders, inwoners en andere betrokken op het verkeerde been zetten. Ook omdat het ‘wiel’ van het VKS 1.0 lijkt te suggereren dat de meeste doelen gehaald worden, terwijl dat niet altijd blijkt uit de beoordeling. Ook heeft de Commissie op onderdelen vraagtekens bij de beoordeling. De Commissie gaat hier nader op in paragraaf 2.2 en 2.4.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan de besluitvorming, de beoordelingsmethodieken/-klassen en presentatie in het ‘wiel van de brede welvaart’ en de beoordelingen in de foto van de leefomgeving op elkaar te laten aansluiten.

Onderscheid typen besluiten en/of maatregelen

De Commissie mist een analyse van de verschillende typen besluiten en/of maatregelen die in de ontwerp-omgevingsvisie landen. Zo ziet de Commissie in de ontwerp-omgevingsvisie voortzettingen van bestaand beleid, intentiebesluiten, procesbesluiten maar ook concrete besluiten met (ruimtelijke) impact. In het OER is in de milieubeoordeling er onvoldoende aandacht voor, hetgeen niet navolgbaar is of gevolgen van het voorgenomen besluit goed in beeld zijn gebracht. De Commissie gaat in paragraaf 2.4.1 hier nader op in.

2.2 Referentiesituatie (‘foto van de leefomgeving’)

In een aparte bijlage is ingegaan op de foto van de leefomgeving. Hier zijn zowel de huidige situatie (2025) als de referentiesituatie in totaliteit (met autonome ontwikkeling tot 2050) weergegeven. Conclusies zijn getrokken door verschillende specialisten op basis van gepresenteerde bronnen.

De Commissie ziet dat op de verschillende milieuthema’s is getracht een zo goed mogelijk beeld te geven van de huidige situatie en de autonome ontwikkeling. De Commissie heeft echter bedenkingen bij de inhoud en/of beoordelingen van een aantal thema’s. De foto van de leefomgeving geeft bij een aantal thema’s de suggestie dat de referentietoestand al ‘in het groen’ gaat, terwijl de foto van de leefomgeving een meer genuanceerd beeld geeft. Zo wordt problematiek mogelijk onderschat en daarmee niet duidelijk zichtbaar is ‘waar’ en ‘op welke onderdelen of thema’s’ het (regionaal) knelt of gaat knellen.

Ook mist de Commissie een duidelijke analyse van de ‘foto van de leefomgeving’ en een scherpe evaluatie van het huidige beleid. De aanleiding voor dit traject was dat de omgevingsvisie steviger moet gaan sturen dan de huidige omgevingsvisie. Dit zou worden

¹² Sweco, OER Omgevingsvisie Gelderland: Foto van de Leefomgeving, 3 april 2026.

ondersteund met een evaluatie van de huidige omgevingsvisie die is uitgevoerd in 2022¹³¹⁴ en andere onderzoeken. Het OER analyseert niet waar en in welke mate meer sturing gewenst is op basis van eerdere onderzoeken én de opgehaalde resultaten uit de ‘foto van de leefomgeving’.

De Commissie adviseerde in haar NRD-advies een (systeem)analyse op te stellen en deze te gebruiken bij de verdere ontwikkeling van ambities, doelen en het samenstellen van de scenario's. De analyse is ook noodzakelijk om duidelijk te maken waar sturing nodig is om doelen te bereiken, en of meer sturing door de provincie ook mogelijk is. Immers, er kunnen ook externe factoren een rol spelen waar de provincie vanuit haar invloedssfeer (zoals taken en bevoegdheden) in mindere mate op kan sturen.

De Commissie geeft hieronder aan op welke onderdelen meer onderbouwing of een aanpassing van de milieu-informatie nodig is en welke informatie nog nodig is. Het is belangrijk om daarbij aan te geven of er sprake is van nieuw of aangepast beleid.

Water

Bij het thema ‘overstromingsrisico’ staat terecht dat er de komende jaren hard zal worden gewerkt aan dijkversterking. Wat echter ontbreekt in het OER is de samenhang met de verstedelijkingsopgave van Gelderland. Het risico op overstroming wordt niet alleen bepaald door de hoogte van de kering, maar ook door wat er achter de kering beschermd moet worden. De foto van de leefomgeving laat nu een flinke sprong in het groen zien zonder een goede, navolgbare beschouwing. Dit terwijl het netto-effect van toenemende verstedelijking en dijkversterking mogelijk eerder in de buurt van een gelijkblijvend risiconiveau zal liggen. Wat ontbreekt is een beschouwing op mogelijke ‘lock-in’¹⁵ effecten en pad-afhankelijke keuzes. Doordat de referentiesituatie nu als ‘groen’ wordt aangemerkt, lijkt de boodschap te zijn dat er niet gestuurd hoeft te worden op verstedelijking in overstromingsgevoelig gebied. Toekomstige klimaatverandering vragen nu juist om scherpe keuzes ten aanzien van locatiekeuzes op waterbasis.

Bij het thema ‘wateroverlast’ ontbreekt in de analyse de spanning die ontstaat met grondwateroverlast, vocht en schimmel in kelders en kruipruimtes met name in de grondwaterfluctuatietoneel. De maatregelen die de ontwerp-omgevingsvisie voorstaat — extra vasthouden, peilverhoging en de “wateraccu” op de Veluwe — versterken de grondwater gerelateerde risico's in juist die fluctuatietoneels. Het OER signaleert dit aspect echter niet.

Bij het thema ‘droogte’ ontbreekt een confrontatie met de toekomstige watervraag van de provincie Gelderland (inwoners, natuur en bedrijven, waaronder landbouw). Net als bij overstromingsrisico, is geen scherpe opgezocht in de confrontatie en spanningen tussen de toekomstige vraag en het aanbod. Ook zit er spanning tussen de ambities op het gebied van defensie en natuurbrandrisico's in relatie tot oplopende watertekorten en droogteperiodes. Het is nodig om meer informatie te geven zodat de beoordeling navolgbaar is.

Werklocaties en wonen

¹³ Rapport analyse van de omgevingsvisie Gaaf Gelderland 2018, KokxDeVoogd, 1 november 2022.

¹⁴ Analyse van de noodzaak tot actualisatie van de omgevingsvisie, 22 november 2022. [Statenbrief](#).

¹⁵ Een situatie waarin een bevoegd gezag vast komt te zitten aan eerder gemaakte keuzes, omdat overstappen naar alternatieven of aanpassen van de situatie complex, tijdrovend of kostbaar is.

De foto van de leefomgeving gaat summier in op het thema 'werken'. Zo is niet gespecificeerd aan welk type bedrijventerrein behoefte is en of hier regionale diversiteit in zit. Ook geldt dat voor de referentiesituatie is gekeken naar 2030 en in algemene bewoordingen voor de periode daarna. Hetzelfde geldt voor het thema 'werkgelegenheid'. Uit de leefomgevingsfoto wordt derhalve niet duidelijk in welke regio's (of gemeenten) en aan welk type bedrijvigheid behoefte is. Door dit niet ruimtelijk te maken, blijft het algemeen en daardoor niet navolgbaar voor de Commissie.

Het thema 'wonen' is net als werklocaties summier uitgewerkt. Het bevat geen (scherpe) analyse van de Gelderse woningbouwmarkt, zoals inzicht in harde en zachte plancapaciteit van bouwplannen, gebiedsspecifieke of regionale aandachtspunten. Het geeft mogelijk een (te) rooskleurig beeld van de situatie na 2030, omdat er wordt uitgegaan dat stikstof en netcongestie geen grote problemen meer zijn voor het realiseren van woningbouw.

Juist woon- en werklocaties hebben in de huidige situatie, maar ook qua ontwikkeling en uitbreiding in de toekomst veel impact op de fysieke leefomgeving. Door dit scherper in beeld te brengen (wat, waar, waarom en welke sturingsmogelijkheden de provincie heeft) kunnen de ruimtelijke keuzes die in de omgevingsvisie gemaakt worden beter worden afgezet tegen de autonome groei (reeds aangewezen locaties) of nieuwe locaties. Dit inzicht en analyse ontbreken in de leefomgevingsfoto en in het OER.

Mobiliteit

De foto van de leefomgeving stelt dat *'ondanks dat er veel ingezet wordt op (H)OV, fietsen en lopen, maar ook op het wegennet, kan de grote woningbouwopgave de druk op mobiliteit verder versterken.'*¹⁶ Mogelijk vangt het beleid rond bereikbaarheid deze groei in de toekomst op, maar het is de vraag of de algehele mobiliteit wordt versterkt. Ook bij dit thema is het wenselijk om meer inzicht in waar potentiële knelpunten zich in de diverse gebieden zich voordoen. Waar liggen de grote opgaven of juist kansen? Hierbij stelt de provincie zelf ook terecht dat veel verbetermaatregelen/ingrepen bij het Rijk dan wel de gemeenten liggen. Hoe groot is dan de sturingsgraad? Dit geeft belangrijke sturingsinformatie, die ook gebruikt kan worden om het voorkeursalternatief beter te toetsen.

Gezonde en veilige leefomgeving

Voor het criterium 'gezondheid' onder de indicator 'gezonde en veilige leefomgeving' worden vier regionale gezondheidsindicatoren gebruikt. De schaal die gebruikt wordt voor de beoordeling is gekoppeld aan het landelijk gemiddelde (beter dan, gelijk aan, of slechter dan landelijk gemiddelde). Dit is navolgbaar voor de huidige situatie, als ijkpunt. Voor de autonome ontwikkeling wordt enkel verwezen naar landelijke onderzoeken. De Commissie mist een doorkijk naar de situatie in Gelderland. Indien deze niet is te maken of niet verschilt van het landelijk beeld, geef dit dan duidelijk weer en geef aan hoe hier in de toekomst meer zicht op wordt verkregen.

Voor de huidige situatie omtrent geur in de provincie is gekeken naar de provinciale (industriële) bedrijven waarvan bekend is dat ze geurrelevant zijn. De grootste vijf bedrijven met geurzones worden genoemd en er wordt een (niet scherpe) kaart weergegeven met de geurcontouren van bedrijven (contouren in relatie tot grens- en richtwaarden). Er ontbreekt echter een duidelijk overzicht waar in de provincie er een (hoge) geurbelasting is, behalve dat in algemene zin wordt aangegeven dat in bepaalde regio's (zoals Foodvalley en gedeelte

¹⁶ Pagina 92.

van de Stedendriehoek en Achterhoek) er een hoge geurbelasting is door veehouderijen. De Commissie mist een goede presentatie en analyse hiervan, bijvoorbeeld met geurcontourkaarten. Zo wordt de omvang en locatie van de problemen beter inzichtelijk, en dus de mogelijkheid om –indien wenselijk– daar beleid op te voeren.

In het NRD-advies van de Commissie adviseerde de Commissie om voor gezondheid ook in te gaan op de huidige en toekomstige gezondheidsrisico's van zoönosen en bestrijdingsmiddelen. In de foto van de leefomgeving wordt hier echter niet op ingegaan en mist dus deze milieu-informatie.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan de besluitvorming om:

- De foto van de leefomgeving te verbeteren. Pas op bovengenoemde onderdelen de foto aan en/of geef een betere onderbouwing van de gegeven beoordelingen op milieuthema's.
- Een completere en scherpe analyse te maken van de foto van leefomgeving. Geef duidelijk weer waar en in welke mate knelpunten optreden. Laat zien waar de provincie op kan sturen, en wat de invloed is van externe factoren. Betrek daarbij ook de eerdere onderzoeken die zijn gedaan over de bestaande omgevingsvisie. Laat zien of, en zo ja, hoe de informatie uit de foto van de leefomgeving heeft doorgewerkt in de verdere ontwikkeling en aanscherping van ambities en doelen.

2.3 Scenario's

Voor het OER zijn vijf scenario's ontwikkeld om de uiterste mogelijkheden ('hoeken van het speelveld') te verkennen en te beoordelen. Dat zijn de volgende:

- Het energiesysteem is sturend voor alle ruimtelijke ontwikkelingen.
- Het energiesysteem volgt de ruimtelijke ontwikkelingen.
- Het natuurlijke systeem is sturend voor alle ontwikkelingen (water en bodem sturend).
- Het water- en bodemsysteem is maakbaar of volgend (technische oplossingen).
- Alle ontwikkelingen staan in het teken van gezondheid en veiligheid.

2.3.1 Totstandkoming, inhoud en beoordeling scenario's

In het OER is verwezen voor meer informatie over de scenario's naar bijlage 3 tot en met 7, waar kaarten zijn gemaakt van de scenario's. Onduidelijk is hoe de kaarten tot stand zijn gekomen en welke afwegingen zijn gemaakt. Ook is uit de kaarten onvoldoende informatie te herleiden wat de scenario's daadwerkelijk inhouden. Er ontbreekt een navolgbare koppeling met de resultaten uit de foto van de leefomgeving (huidige situatie en referentiesituatie), en gestelde doelen en ambities. Meer duidelijkheid over de inhoud van de scenario's is nodig om te kunnen beoordelen of de milieugevolgen van de scenario's goed zijn ingeschat.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming:

- te laten zien hoe de foto van de leefomgeving en analyse daarop heeft doorgewerkt in de samenstelling van de scenario's;
- een toelichting op de scenario-kaarten te geven over wat de scenario's inhouden;¹⁷
- te laten zien hoe de maatregelen en keuzes in de scenario's zich hebben vertaald in de milieubeoordelingen.

2.3.2 Scenario 'Natuur en Landschap'

In haar NRD-advies heeft de Commissie geadviseerd een scenario te ontwikkelen dat gericht is op natuur en landschap, bijvoorbeeld door maximaal in te zetten op natuurherstel en beschermen van landschappelijke kwaliteiten. Dit omdat uit de huidige beschikbare informatie, zoals de natuurdoelanalyses van Natura 2000-gebieden, blijkt dat er aanzienlijke knelpunten zitten in de kwaliteit van natuurgebieden en de ontwikkeling van de biodiversiteit. De foto van de leefomgeving laat dit ook duidelijk zien, waar ook wordt verwezen naar de natuurdoelanalyses. Deze natuurdoelanalyses geven duidelijk aan dat hydrologie en stikstof de kernproblemen zijn van de Gelderse Natura 2000-gebieden en dat intensief agrarisch grondgebruik daarin een belangrijke drukfactor is. In de foto van de leefomgeving wordt terecht opgemerkt dat er wel veel ideeën zijn voor maatregelen of beleid, maar dat de uitvoering nog onzeker is.

Provincies zijn het bevoegd gezag en verantwoordelijk voor het beschermen, herstellen en ontwikkelen van het Natuurnetwerk en Natura 2000. Ingrijpende veranderingen in de aard, omvang en intensiteit van de drukfactoren (met name intensieve landbouw) zou daarom in het OER een van de te onderzoeken hoeken van het speelveld moeten zijn. In geen van de scenario's wordt hier echter invulling aan gegeven. Belangrijke ruimtelijke kansen blijven daardoor geheel buiten beeld. Functieverandering – bijvoorbeeld van agrarische naar groene woon-, recreatie- en/of natuurgebieden – biedt immers mogelijkheden voor vermindering van de milieubelasting en tegelijkertijd ruimte voor de realisatie van andere ambities (wonen, water, klimaat, gezondheid, energie, et cetera).

De Commissie mist daarom een goede onderbouwing waarom er geen apart scenario natuur en landschap is onderzocht, om zo een goede afweging te kunnen maken voor de vernieuwing van de omgevingsvisie. Een andere mogelijkheid die de Commissie heeft geadviseerd is om extra inzet op natuurherstel en landschap te combineren met het uitgangspunt 'water en bodem sturend'¹⁸. Het is niet duidelijk of, en zo ja, op welke manier dat is vormgegeven.

¹⁷ Ga onder ander in op: 1) De symbolen op kaart: wat betekenen ze concreet op een locatie? 2) Welke tijdsperiode is beoogd voor de realisatie? Is er al over besloten of een nieuwe afweging? 3) Welke rol heeft de provincie op de gegeven onderdelen op de kaart?

¹⁸ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/25/water-en-bodem-sturend> en de opvolger daarvan: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/10/22/brief-water-en-bodem-naar-aanleiding-van-het-tweeminutendebat-water-8-oktober-2024>.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, een scenario 'natuur en landschap' te onderzoeken. Richt dit op natuurherstel (zoals functieveranderingen in agrarisch gebied) en bescherming van landschap mee. Indien hier niet voor wordt gekozen dan is het noodzakelijk om te onderbouwen waarom een scenario niet nodig is voor een goed beeld van de keuzemogelijkheden die er met een omgevingsvisie zijn.

2.4 Beoordeling voorkeursscenario (VKS)

In het OER zijn voorkeursscenario's 0.5 en 1.0 beoordeeld. Daarbij zijn bij voorkeursscenario 0.5 ook – tekstueel – de verschillen per regio weergegeven. De zeven ruimtelijke keuzes van het VKS 0.5 zijn in een aparte bijlage uitgelegd (bijlage 9). Voorkeursscenario 1.0 is gebaseerd op vijf pijlers die in het OER zijn beschreven. VKS 1.0 is beoordeeld en vergeleken ten opzichte van VKS 0.5. Voor VKS 1.0 zijn de verschillen per regio niet weergegeven.

2.4.1 Totstandkoming VKS 1.0, beoordeling onderdelen ontwerp–omgevingsvisie en regionale differentiatie

Totstandkoming VKS 1.0

In het OER zijn scenario's weergegeven en beoordeeld. In het OER worden dit de 'hoeken van het speelveld' genoemd. Echter, bij de totstandkoming van het voorkeursscenario, en in het bijzonder de vijf pijlers, is niet (duidelijk) herleidbaar op basis van welke informatie vanuit het OER deze tot stand gekomen zijn. Dit terwijl het OER juist de milieu-informatie moet bieden om deze keuzes te kunnen maken. De Commissie mist dus een goede uitleg of onderbouwing hoe is gekomen tot het VKS.

Beoordeling onderdelen ontwerp–omgevingsvisie

In het OER is een beoordeling van het voorkeursscenario 0.5 en 1.0 uitgevoerd. Hierin zijn de kansen en in mindere mate risico's beoordeeld. De Commissie signaleert dat de ontwerp–omgevingsvisie verschillende typen besluiten mogelijk maakt. In het OER is daar onvoldoende aandacht voor, hetgeen ertoe leidt dat de effecten mogelijk te positief ingeschat worden of een milieuanalyse niet in het OER goed aan de orde komen. De Commissie geeft hier als voorbeeld een mogelijke globale indeling van de besluiten/maatregelen:

- Voortzetting bestaand beleid. Hiervoor geldt dat er geen effect is ten opzichte van de referentiesituatie.
- Concreet besluit met (ruimtelijke) impact. Hiervoor is een relatief scherpe effectbeoordeling mogelijk (bijvoorbeeld keuze voor grootschalige woningbouwlocaties).
- Intentie/principebesluit. Deze zijn veelal globaal van aard en vraagt een concrete uitwerking om een effect aan te koppelen. Meer kansen en bedreigingen, maar effect is zeer globaal in te schatten.
- Procesbesluit. Dit kan leiden tot nieuw beleid, maar is nog zeer globaal van aard of hiervoor zijn andere partijen nodig voor realisatie. Bijvoorbeeld mogelijke aanpassingen van wegen door het Rijk (die niet concreet op de MIRT¹⁹–lijst staan). Effect is zeer globaal te schatten.

¹⁹ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

De Commissie mist in de beoordeling van het VKS 1.0 een analyse wat de impact is van de verschillende typen besluiten die de provincie met de omgevingsvisie beoogd. Hierdoor blijft de huidige beoordeling op hoofdlijnen en mist de scherpste, bijvoorbeeld of besluiten daadwerkelijk de situatie gaan verbeteren of dat het richtinggevend besluiten zijn waar nog veel onzekerheid is qua uitvoering (en daarmee ook het doelbereik). Daardoor zijn beoordelingen op onderdelen niet navolgbaar en wordt het doelbereik (en de onzekerheden daarin) niet goed weergegeven. Een voorbeeld is dat de Commissie in de ontwerp-omgevingsvisie diverse concrete besluiten ziet, bijvoorbeeld het aanwijzen van grootschalige woningbouwlocaties en logistieke locaties. Ook wordt gesproken over locaties voor Small Modular Reactors (SMR's). In het OER worden de milieugevolgen van deze keuzes niet duidelijk (op abstractieniveau dat passend is bij een OER voor de omgevingsvisie).

Regionale differentiatie

Tot slot mist de Commissie ook voor het VKS 1.0 de regionale differentiatie (in de toelichting). De Commissie acht daarbij verwijzing naar VKS 0.5 niet afdoende, aangezien er nu een ontwerp-omgevingsvisie ligt waarin regionaal gedifferentieerde keuzes worden gemaakt. Dit maakt dat dan ook goed kan worden beoordeeld welke (milieu)verschillen er per regio zijn.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan de besluitvorming:

- de totstandkoming van het VKS en de daarin gemaakte keuzes te herleiden vanuit de beschouwde scenario's en/of dit aan te vullen, zodat het OER ook de gemaakte keuzes en inhoud van de omgevingsvisie dekt.
- de inhoud van de ontwerp-omgevingsvisie in het OER beter te categoriseren in typen besluiten, om de beoordeling aan te kunnen scherpen en daarnaast ook duidelijk(er) te maken wat nu al voorzetting van bestaand beleid is en wat nieuw beleid is.
- Maak een regionale differentiatie van het voorkeursscenario 1.0.

2.4.2 Beoordeling milieuthema's

In onderstaande paragraaf gaat de Commissie in op verschillende milieuthema's waar nog verbetering behoeft of aanvullende informatie nodig is.

Natura 2000

Het voorkeursscenario leidt volgens het OER tot een neutraal effect op Natura 2000. Er geldt echter een grote wettelijke herstelopgave voor de Natura 2000-gebieden. Gesteld wordt weliswaar dat *“er al zeer concrete maatregelen worden genoemd, bijvoorbeeld geen nieuwvestiging/intensivering van landbouwfuncties in en om voor stikstofdepositie gevoelige Natura 2000-gebieden”* maar dat betekent in het gunstigste geval geen verdere verslechtering. Ook de focus op het verbinden van Natura 2000-gebieden zal de kernproblemen, zoals de natuurdoelanalyses die benoemen (verdroging, vermesting, verzuring en vervuiling), niet oplossen.

Voor de vernieuwing van de omgevingsvisie is een Passende beoordeling opgesteld. Een Passende beoordeling wordt opgesteld als niet kan worden uitgesloten dat een plan of project significante gevolgen heeft. Daarin wordt dieper ingegaan op de gevolgen voor

Natura 2000-gebieden. In de Passende beoordeling voor deze omgevingsvisie is het voorkeurscenario uit het OER getoetst aan de hand van de beleidsopgaven. Deze zeer globale toetsing op hoofdlijnen maakt niet zichtbaar welke impact het ontwerpbesluit, in dit geval de ontwerp-Omgevingsvisie, heeft op de drukfactoren binnen de Gelderse Natura 2000-gebieden.

De Passende beoordeling op hoofdlijnen leidt daarentegen tot onnavolgbare en weinig aannemelijke conclusies. Zo concludeert de Passende beoordeling dat een 'Een robuuste landbouwstructuur' neutraal tot positief zal uitpakken voor Natura 2000, zonder een gedegen onderbouwing van de risico's van de ambitie om voldoende agrarische ontwikkelruimte te bieden. Ook de beoordeling beleidsopgave 'Natuur en biodiversiteit; een Gelderse kernkwaliteit' is lastig navolgbaar. Daar staat juist dat er een stikstofprobleem of verdrogingsprobleem bij de uitvoering kan optreden, waarbij zelfs een ADC²⁰-toets niet uitgesloten wordt geacht en dat toetsing en onderbouwing per ingreep nodig is. De Commissie merkt daarnaast op dat wanneer het gaat om ingrepen volgens het Natura 2000-beheerplan, deze vergunningsvrij worden uitgevoerd.

Water

De scherpste ontbreekt in 'wat niet meer kan' wanneer water en bodem daadwerkelijk als sturende principes worden uitgewerkt. De ontwerp-omgevingsvisie bevat onder andere een tabel met grootschalige woningbouwlocaties. Van de (aangewezen) grootschalige woningbouwlocaties bevindt zich een aanzienlijk deel in zones met een overstromingsrisico. De beoordeling van het voorkeurscenario stelt dat in het grootste deel van de provincie zijn er binnen dit scenario geen specifieke elementen die een effect hebben op het overstromingsrisico. Het overstromingsrisico neemt zelfs af ten opzichte van de referentiesituatie, terwijl vrijwel alle Rivierenland- en GMR-locaties uit de tabel leiden tot doorgaande woningbouw in dijkkringgebied. Dit leidt tot mogelijke 'lock-in' situaties en afwenteling van kosten naar de toekomst en is juist strijdig met de principes van water- en bodem sturend bij locatiekeuzen.

Energie

In het OER wordt onvoldoende ingegaan op de milieueffecten van Small Modulair Reactor (SMR). Dit sluit daarmee niet aan bij de voornemens in de omgevingsvisie. Het Programma Energiesysteem wil in 2027 twee locaties in beeld en 'in procedure' hebben, inclusief technische verdieping over kernenergie, restwarmte en flexibiliteit. In de omgevingsvisie is opgenomen dat opties voor SMR in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen worden onderzocht en dat ze in 2035 een werkende SMR wil hebben. Het OER beschrijft enkele (lokale) effecten van SMR zoals afname waterkwaliteit door thermische vervuiling, daling van de grondwaterstand en een extra gevoel van onveiligheid. Het effect van SMR op hergebruik van materialen is niet beoordeeld terwijl dat effect negatief is (afname splijtstof en radioactieve vervuiling van materialen). Navolgbare criteria voor kernafval, ruimtelijke inpassing en aansluiting op het hoogspanningsnet ontbreken.

²⁰ Als uit een Passende beoordeling blijkt dat aantasting van natuurlijke kenmerken (de instandhoudingsdoelstellingen) van een Natura 2000-gebied niet is uit te sluiten, dan kan (al dan niet na aanpassing van het voornemen) een ADC-toets volgen. Hierin wordt afgewogen: Zijn er Alternatieve oplossingen met minder gevolgen voor het gebied? Zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het moet doorgaan? Als er geen alternatieven zijn, en sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, dan moet worden onderbouwd dat de benodigde Compenserende maatregelen kunnen worden getroffen om de algemene samenhang van Natura 2000 te bewaren. Indien de drie stappen in de juiste volgorde en succesvol worden doorlopen dan kan de activiteit toch doorgang vinden.

In de voorkeursscenario's zijn dus de effecten van een SMR niet meegenomen in de beoordeling en zijn verschillen in beoogde (voorkeurs)locaties niet weergegeven. Bij een SMR neemt de waterkwaliteit evenals de waterbeschikbaarheid af. Zowel in VKS 0.5 als VKS 1.0 worden de effecten op waterkwaliteit en –beschikbaarheid positief beoordeeld. Dit heeft het risico dat de milieugevolgen van de keuzes die worden gemaakt met het voorkeursscenario en de ontwerp-omgevingsvisie niet voldoende in beeld zijn bij de besluitvorming.

In de omgevingsvisie stelt provincie Gelderland dat groen gas op de Gelderse prioriteitenlijst staat. Het OER gaat in op de effecten geur (overlast/hinder neemt toe), kans op ongelukken (neemt toe) en gevoel van veiligheid (wordt vergroot). Vervolgens wordt groen gas vooral positief gekoppeld aan CO₂-reductie, maar effecten op stikstof, transportbewegingen, geluid, landbouwstructuur, meststromen en Natura 2000 zijn niet (zelfstandig) benoemd en weergegeven. Dit is wel belangrijke milieu-informatie om mee te wegen bij de besluitvorming.

Programma Energiesysteem

In het OER staat dat wordt geanticipeerd op het programma Energiesysteem. Aangegeven is dat het programma niet-kaderstellend is voor mer(boordelings)plichtige activiteiten en al is vastgesteld. Drie elementen van dit programma zijn alsnog op effecten beoordeeld en dit is in een aparte bijlage 8 weergegeven: aftakkingen van de waterstofbackbone, energieperspectieven en concentratiegebieden en laadknooppunten. Gesteld wordt dat de effectbeoordeling wordt meegenomen in de verdere ontwikkeling van het programma en dat het programma wordt aangevuld of geactualiseerd waar dit noodzakelijk is.

In de NRD is eerder aangegeven dat het OER ook zou worden gebruikt voor het programma Energiesysteem. Destijds was er nog geen informatie over de opgave, doel, alternatieven/varianten en beoordelingskader voor het programma. De Commissie heeft toen aangegeven dat milieu-informatie voor een omgevingsvisie een ander abstractieniveau heeft dan voor een programma (concreter en diepgravender), en dat aparte energie-alternatieven en varianten nodig zijn voor de besluitvorming hierover.

Het programma is inmiddels vastgesteld.²¹ De gepresenteerde informatie kan dus niet (meer) als onderbouwing dienen voor een besluit daarover. De Commissie zal deze informatie dan ook niet betrekken in dit advies. Het is tevens aan de provincie om te onderbouwen of het programma wel of niet 'kaderstellend' is.

De provincie heeft daarnaast mondeling aangegeven dat er nog vervolg komt op het programma, waarbij mogelijk wel kaderstellende keuzes worden gemaakt.

Gezondheid

In paragraaf 2.2 van dit advies heeft de Commissie al aangegeven dat voor de referentiesituatie niet is ingegaan op zoönosen en bestrijdingsmiddelen. Dit is ook niet het geval voor VKS 0.5 en VKS 1.0. Deze informatie mist dus voor de besluitvorming.

²¹ [Programma Energiesysteem](#).

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan de besluitvorming de milieu-informatie en -beoordeling op de milieuthema's aan te passen en/of aan te vullen.

Voor natuur specifiek adviseert de Commissie de Passende beoordeling beter te onderbouwen. Verwijs daarbij ook naar de maatregelen en keuzes die worden gemaakt in de ontwerp-omgevingsvisie voor de beleidsthema's die worden beoordeeld. Geef aan in welke mate deze leiden tot een toe- of afname van de drukfactoren binnen Natura 2000 en met welke maatregelen er gezorgd wordt dat significante negatieve milieugevolgen worden uitgesloten

2.4.3 Leemtes in kennis en mitigerende en compenserende maatregelen

De Commissie mist in het OER een goede beschrijving en overzicht van leemtes in kennis, terwijl dit wel een verplicht onderdeel is van een MER/OER. Niet is beschreven hoe hiermee is omgegaan en/of welke wijze daar in de toekomst meer zicht op kan worden gekregen. Bijvoorbeeld bij het opstellen van thematische of gebiedsgerichte programma's.

Ook ziet de Commissie niet goed welke mitigerende en compenserende maatregelen zijn overwogen en hoe deze een plek krijgen in de ontwerp-omgevingsvisie of in verdere uitwerking van programma's.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan de besluitvorming, aan te geven wat leemtes in kennis zijn en hoe hiermee is omgegaan. Geef daarnaast een overzicht welke mitigerende en compenserende maatregelen zijn overwogen en hoe deze een plek krijgen in de ontwerp-omgevingsvisie.

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:

ir. Eric van der Aa

drs. Rob van Aalsburg

drs. Tim Artz

ir. Annemie Burger (voorzitter)

ir. Richard van Gemert PDEng MBA

dr. Hasse Goosen

Tom Ludwig MA (secretaris)

Besluit waarvoor dit omgevingseffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie.

Waarom wordt hiervoor een omgevingseffectrapport 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 herziening van de omgevingsvisie bevat kaders voor mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten, zoals stedelijke ontwikkelingsprojecten, het uitbreiden van woon- en werkgebieden en plaatsen van windturbines. Een MER (in dit geval een OER) is ook nodig vanwege mogelijke significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden waarvoor een Passende beoordeling nodig is.

Bevoegd gezag besluit

Provinciale Staten van de provincie Gelderland.

Initiatiefnemer besluit

Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland.

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 [3882](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de Milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

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