

Notitie Reikwijdte en Detailniveau

Voor het Nationaal Programma Landelijk gebied



Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
1.1 Milieueffectrapportage voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)	3
1.2 Waarom een milieueffectrapportage?	3
1.3 Leeswijzer	4
2 Het Nationaal Programma Landelijke Gebied	5
2.1 Waarom het NPLG?	5
2.2 De functies van het NPLG	5
2.3 De doelen van het NPLG	6
2.4 Relatie met andere plannen en initiatieven	8
3 De oplossingsrichtingen voor het Landelijk Gebied	11
3.1 Het voornemen	11
3.2 Te onderzoeken alternatieven en variaties	13
4 Beoordelingskader en methodiek	15
4.1 Het doelbereik	15
4.2 Beoordelingskader 'Rad van de Leefomgeving'	16
4.3 Het 'Rad' en het NPLG	17
4.4 Detailniveau	18
4.5 Inhoud van het milieueffectrapport	20
5 Vervolproces en procedure	21
5.1 Proces voorbereiding Nationaal Programma Landelijk Gebied	21
5.2 Initiatiefnemer en Bevoegd Gezag	22
5.3 M.e.r.	22
5.4 Participatie	22
6 Bijlagen	24
6.1 Bijlage 1 - Lijst van afkortingen	24
6.2 Bijlage 2 - Toelichting Structurerende keuzes	24
6.3 Bijlage 3 - Totstandkomingsbeschrijving Structurerende keuzes NPLG	30

1 Inleiding

Dit is de Notitie reikwijdte en detailniveau (NRD); de eerste stap naar het milieueffectrapport (planMER) voor het [Nationaal Programma Landelijk Gebied](#)¹ (NPLG). De NRD beschrijft wat er in het milieueffectrapport onderzocht gaat worden (de reikwijdte) en tot in welk detail. Deze notitie wordt benut om belanghebbenden te informeren en bestuursorganen en wettelijke adviseurs te raadplegen ten aanzien van reikwijdte en detailniveau van het planMER voor het NPLG. Ook de Commissie voor de m.e.r. wordt gevraagd hierover een advies uit te brengen. Daarnaast kan iedereen reageren op de NRD door een zienswijze in te dienen. In dit hoofdstuk is een eerste introductie gegeven van het NPLG en is beschreven waarom daarvoor een planMER wordt opgesteld. Tot slot vindt u de leeswijzer voor deze NRD.

1.1 Milieueffectrapportage voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)

Het NPLG, een programma onder de [Omgevingswet](#)¹, is een inhoudelijk beleidsdocument dat het beleid uit de NOVI uitwerkt en beschrijft voor de inrichting van het landelijk gebied. Het NPLG wordt door het kabinet vastgesteld, maar is interbestuurlijk en vereist samenwerking tussen gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk. Daarnaast is het NPLG zelfbindend, wat betekent dat het Rijk bij zijn besluiten rekening moet houden met het NPLG. Het NPLG legt structurerende (richtinggevende) keuzes en (regionale) doelen vast, als basis voor integrale provinciale programma's landelijk gebied – korthedshalve 'brede gebiedsprogramma's' genoemd. Het Rijk geeft deze voor nu richtinggevend mee aan de regionale overheden, onder regie van de provincies.

1.2 Waarom een milieueffectrapportage?

Verschil m.e.r. en MER.

De afkorting m.e.r. gaat over de procedure, terwijl met de afkorting MER het uiteindelijke milieueffectrapport, waar de onderzoeksresultaten in staan, wordt bedoeld.

Het NPLG is een m.e.r.-plichtig programma volgens een zogenaamde uitgebreide procedure, omdat het een programma betreft (generieke aanwijzing vanuit art. 16.34 Ow.) dat kaderstellend is voor m.e.r.- (beoordelings)plichtige besluiten (art. 16.36 Ow.). Het instrument m.e.r. is bedoeld om het belang van de leefomgeving, mens en natuur, vroegtijdig en volwaardig mee te kunnen wegen bij belangrijke en strategische besluiten. Een m.e.r. is een procedure, waarbij een onderzoek naar de milieueffecten wordt uitgevoerd. De resultaten van het onderzoek worden beschreven in een rapport; het planMER. Het planMER geeft inzicht in de effecten van de mogelijke oplossingen om de doelen van het beleid te halen. Op deze wijze kan het planMER bijdragen aan de leefomgeving in de plan- en besluitvorming.

In de procedure van de m.e.r. is vastgelegd dat het publiek de kans moet krijgen om input te leveren en zijn belangen uit te spreken, waardoor de maatschappij betrokken wordt bij de besluitvorming. In de NRD wordt voorgelegd wat in het m.e.r. aan de orde zal komen. Hierop kan het publiek, indien gewenst, hun visie geven middels de participatie. Publieksparticipatie leidt tot een verbetering van de plannen en betere besluiten. Ook zorgt de m.e.r. voor transparantie van de effecten van het besluit.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/nationaal-programma-landelijk-gebied>

1.3 Leeswijzer

In het hoofdstuk '[Het Nationaal Programma Landelijk Gebied](#)' wordt ingegaan op de vraag waarom het Nationaal Programma Landelijk Gebied is opgesteld, wat de functies en doelen zijn van het NPLG en de relatie met andere plannen en initiatieven. Het hoofdstuk '[De oplossingsrichtingen voor het Landelijk Gebied](#)' geeft verdere toelichting op de oplossingsrichtingen voor het landelijk gebied met de te onderzoeken alternatieven en variaties. Het hoofdstuk '[Beoordelingskader en methodiek](#)' beschrijft hoe de effecten van het voornemen onderzocht gaat worden in het planMER. In het hoofdstuk '[Vervolgproces en procedure](#)' komen tot slot de te volgen procedures en rollen aan bod.

2 Het Nationaal Programma Landelijke Gebied

2.1 Waarom het NPLG?

Het NPLG komt voort uit de [Nationale Omgevingsvisie](#)¹ (NOVI) en is opgenomen in het coalitieakkoord. Het landelijk gebied is, volgens de definitie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), heel Nederland, exclusief het stedelijk gebied en de grote wateren.

Probleemstelling

Door klimaatverandering is er een toenemende druk op de vitaliteit van het platteland en de kwaliteit van de leefomgeving en het milieu in het landelijk gebied. Daarnaast spelen in het landelijk gebied de negatieve effecten van stikstofdepositie, uitstoot van broeikasgassen, watertekorten én perioden van wateroverlast, biodiversiteitsverlies, bodemdaling, tekortschietende waterkwaliteit en verzilting een rol. Dit zorgt ervoor dat er nu en in de toekomst zonder ingrijpende maatregelen aan verschillende internationaal verplichte doelstellingen, zoals onder andere vastgelegd in de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de klimaatdoelstellingen, niet zal worden voldaan.

Wat wordt er in het NPLG besloten?

Het NPLG vormt de basis voor de gebiedsprogramma's en bevat de landelijke doelen, een concretisering van structurerende keuzes en een beschrijving van de wijze van besturen. Het NPLG besluit over twee zaken, te weten:

1. De ruimtelijke verdeling van de verschillende opgaven (natuur, water, klimaat)
2. De structurerende keuzes: deze bevatten ordenende principes, die richting geven aan de ruimtelijke inrichting. De keuzes gaan in op de wenselijkheid en onwenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied. Daarmee beschrijft het NPLG de richting voor de ruimtelijke uitwerking van de gebiedsprogramma's door de provincies.

Het NPLG gaat dus niet over de maatregelenpakketten zelf: deze worden als onderdeel van de gebiedsprogramma's door de provincies opgesteld en bevatten maatregelen en maatregelenpakketten om de doelen te halen. Het NPLG vormt hiervoor het kader en stelt de structurerende keuzes op.

2.2 De functies van het NPLG

Het NPLG heeft als hoofdpoging om uitvoering te geven aan de (inter)nationale doelstellingen voor natuur en stikstof, water en bodem en klimaat. Het NPLG moet zo leiden tot een meer toekomstbestendige inrichting van ons landelijk gebied. Dit heeft veel overlap met andere (internationale) opgaven en belangen in het landelijk gebied (zie paragraaf '[Relatie met andere plannen en initiatieven](#)'). Om elkaar te versterken, worden een aantal van deze opgaven bijeengebracht in het NPLG, voor een samenhangende aanpak in het landelijk gebied. Uiteindelijk moeten de internationale doelstellingen voor natuur en stikstof, water en bodem en klimaat vertaald worden naar nationale en regionale doelen. Op basis hiervan kan dan het beleid in het NPLG worden vastgelegd en worden uitgevoerd.

Het NPLG heeft een viertal functies:

1. **Toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied.** Mede met het oog op het voldoen aan internationale verplichtingen op het gebied van natuur, klimaat en water zorgen we dat de draagkracht van het water- en bodemsysteem leidend wordt voor het landgebruik in het landelijk gebied.
2. **Zorgen dat er keuzes worden gemaakt over bovenregionale verdelings- en kwaliteitsvragen in het landelijk gebied,** met oog op de lange termijn. Hiervoor vindt nadere invulling en duiding plaats van de drie NOVI afwegingsprincipes:
 - a. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies;
 - b. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal;
 - c. Afwentelen wordt voorkomen.

¹ <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx>

3. **Beschermen en bevorderen van een vitaal landelijk gebied**, waar je prettig, gezond en veilig kunt wonen, werken, ondernemen en recreëren. Met een levend en aantrekkelijk landschap, waarin ruimte is voor vitale landbouw, veerkrachtige natuur en overige functies.
4. **Een lerende aanpak van interbestuurlijke samenwerking met samenhangende Rijksinzet** voor het landelijk gebied en gebiedsgericht werken ten behoeve van het realiseren van deze drie inhoudelijke doelen.

2.3 De doelen van het NPLG

Het NPLG richt zich op het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied en moet daarbij voldoen aan de internationale verplichtingen voor natuur (waaronder de nationale doelen voor stikstof), water en klimaat. Deze internationale verplichtingen zijn vervolgens door vertaald in de volgende concrete doelen zoals is samengevat in Tabel 1. De doelen zijn gespecificeerd in het [Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied](#)¹.

Deze internationale verplichtingen zijn vervolgens door vertaald in de volgende concrete doelen, afkomstig uit het Ontwikkeldocument voor het NPLG:

Tabel 1: Samenvattend overzicht regionale doelen Rijk-NPLG

Thema	Doelen
Natuur	30% natuurherstel Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) (2030) Richtinggevende landelijke areaal- en kwaliteitsopgave natuur t.b.v. 30% VHR en de gunstige staat van instandhouding (gSvl)
	Per provincie een (richtinggevende) ruimtelijke vertaling van benodigde stikstofreductie. Deze inzet is onderdeel van de totaal benodigde stikstofreductie die nodig is voor de landelijke doelen: <ul style="list-style-type: none"> • 2025: 40% areaal met stikstof gevoelige habitats binnen N2000 onder de kritische depositiewaarde • 2030: 74% areaal met stikstof gevoelige habitats binnen N2000 onder de kritische depositiewaarde
	Areaal opgave per provincie voor nieuw bos (2030), optellend tot 37.400 ha
	Resterende opgave areaal per provincie voor Natuur netwerk Nederland (NNN), optellend tot 40.571 ha (2027)
	Hydrologische condities N2000-gebieden op orde (2027)
	10% groenblauwe dooradering (2050), waarvan de helft van de opgave in 2030 gerealiseerd is
Water	Concentraties nutriënten (P en N) in grond- en oppervlaktewaterlichamen voldoen aan wettelijke normen (2027)
	Concentraties gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewaterlichamen voldoen aan wettelijke normen (2027)
	Grondwaterlichamen voldoen aan de norm voor een goede kwantitatieve toestand (2027)
	Beleid, inrichting en beheer aangepast aan het veranderende klimaat. Schade en ontwrichting door weersextremen zoveel mogelijk beperken (2050)
Klimaat (broeikasgassen)	Emissiereductieopgaven broeikasgassen veenweiden voor 6 provincies (2030), als onderdeel van de nationale opgave Broeikasgassen landgebruik optellend tot 1 Mton CO ₂ eq (2030)
	Landelijke emissiereductieopgave broeikasgassen voor de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending in de akkerbouw) van 5 Mton CO ₂ eq (in 2030). Nog te verdelen per provincie, op basis van een nog nader te bepalen verdeelsleutel. Om te voldoen aan de Global Methane Pledge dient met het NPLG in de veehouderij en akkerbouw een methaanemissiereductie van minimaal 3,82 Mton CO ₂ eq. te zijn gerealiseerd in 2030.
	Landelijke koolstofvastlegging in bomen/bos/natuur van 0,4 – 0,8 Mton CO ₂ eq en in landbouwbodems van 0,5 Mton CO ₂ eq (2030) (Bomen/ bos/natuur gerealiseerd via bossenstrategie).

Nadere toelichting op onderdelen: natuur

Het hoofddoel voor natuur is dat voor 2030, 30% van het gat naar een gunstige staat van instandhouding overbrugd dient te worden (nulmeting is vastgelegd in de [Verordening Natuurherstel](#)²). Dit doel wordt '30% natuurherstel VHR' genoemd en omvat drie subdoelstellingen:

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/11/25/ontwikkeldocument-nationaal-programma-landelijk-gebied>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/14/kamerbrief-bij-bnc-fiche-verordening-natuurherstel>

1. Uiterlijk in 2030 worden maatregelen getroffen voor:
 - a. 30% van het areaal beschermde habitattypen dat niet in goede conditie is in goede conditie te brengen, en:
 - b. 30% van het extra areaal dat noodzakelijk is voor een gunstige staat van instandhouding van habitattypen en leefgebieden van soorten te ontwikkelen.
2. Maatregelen nemen opdat in 2030 voor ten minste 30% van in een ongunstige staat van instandhouding verkerende VHR-soorten en habitattypen een landelijk gunstige staat van instandhouding wordt bereikt dan wel een sterk positieve trend in gang is gezet.
3. Uiterlijk in 2030 de landelijke negatieve trends van alle VHR-soorten en -habitattypen zoveel mogelijk stoppen.

Nadere toelichting op onderdelen: water

De waterdoelen zijn wettelijk vastgelegd, zowel voor de chemische als voor de ecologische toestand. Voor de ecologische toestand is gedaan per waterlichaam. Er zijn doelen voor oppervlaktewater- en grondwaterlichamen. Voor grondwater is ook de kwantitatieve toestand van belang. Zie de [stroomgebiedsbeheersplannen](#)³ en de [factsheets](#)⁴ op het waterkwaliteitsportaal.nl voor specifieke doelen. Het NPLG richt zich op de bijdrage vanuit landbouw en landgebruik aan de kwaliteit en op waterbeschikbaarheid, o.a. met het oog op natuurherstel.

Nadere toelichting op onderdelen: klimaat

Doelen voor Klimaat zijn als volgt:

- De landbouw heeft een indicatieve restemissieopgave van 18,9 Mton CO₂ equivalenten in 2030. Deze opgave moet worden behaald met maatregelen in het [coalitieakkoord](#)⁵ (NPLG) en verdere uitvoering van het [Klimaataakkoord](#)⁶ en [structurele aanpak stikstof](#)⁷;
- De indicatieve reductieopgave voor veehouderij incl. mestaanwending is 5 Mton CO₂ eq. in 2030 t.o.v. de [Klimaat- en Energieverkenning 2021](#)⁸ (KEV2021) gekoppeld aan de integrale gebiedsgerichte aanpak via veehouderij en akkerbouw;
- Nederland heeft zich gecommitteerd aan de [Global Methane Pledge](#)⁹. Daarmee moet Nederland in 2030 30% minder methaan uitstoten, ten opzichte van 2020. De integrale gebiedsgerichte aanpak van het NPLG in de gebieden moet minimaal 3,8 Mton methaanreductie opleveren (werkdocumenten NPLG 25 november). Afhankelijk van de keuze van maatregelen kan dit als onderdeel van de opgave van 5 Mton gerealiseerd worden. Bij oplevering van de gebiedsprogramma's wordt ook getoetst of de methaanopgave wordt behaald.

Het Rijk verdeelt de nationale reductieopgave van klimaat voor veehouderij (incl. mestaanwending) van (indicatief) 5 Mton CO₂ eq. in 2030 t.o.v. KEV2021 geografisch in het NPLG (per provincie) op basis van huidige CO₂-uitstoot per sub sector per provincie.

Hardheid en tijdspad in doelen

De doelen binnen NPLG hebben niet allemaal dezelfde herkomst. Er is verschil als het gaat om de hardheid en aard van de internationale verplichting, de juridische- en ecologische consequenties van het niet nakomen van een verplichting en de termijn waarop aan de verplichting moet zijn voldaan. In het Ontwikkeldocument is aangegeven dat de doelen met het grootste gewicht en de kortste tijdshorizon de grootste urgentie verdienen bij de uitwerking in maatregelen.

3 <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/stroomgebiedbeheerplannen-2022-2027/>

4 <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/>

5 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

6 <https://www.klimaataakkoord.nl/>

7 <https://www.aanpakstikstof.nl/>

8 <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2022>

9 <https://www.globalmethanepledge.org/>

2.4 Relatie met andere plannen en initiatieven

Iteratief proces NPLG

Er wordt waarde aan gehecht om de vervolgstappen in nauwe samenwerking met provincies, waterschappen, gemeenten, sectoren en ondernemers en burgers in de gebieden in te zetten. Elk van deze partijen heeft daarbij zijn eigen verantwoordelijkheden, kennis en expertise. De provincies hebben als gebiedsautoriteit voor het landelijk gebied een belangrijke rol om in de gebiedsprocessen samen met de medeoverheden en gebiedspartners de maatregelen uit te werken om de NPLG-doelen te realiseren. Daarom wordt het NPLG als interbestuurlijk programma ontwikkeld en wordt dit uitgevoerd als Rijk, samen met provincies, waterschappen en gemeenten. Sector- en ketenpartijen, financiële partijen, ondernemers en burgers zijn nadrukkelijk onderdeel van de transitie van het landelijk gebied. Betrokken partijen moeten gelijkwaardig aan tafel zitten. Het Rijk en de provincies hebben als verantwoordelijkheid om te zorgen voor de juiste ondersteuning. De opgaven uit het NPLG vormen een integraal onderdeel van de 'ruimtelijke puzzel' die landelijk moet worden gelegd om in de gebieden ontwikkelruimte te geven aan alle doelstellingen en ambities op rijksniveau.

De invulling van de opgaven in de gebieden is een iteratief proces. Dat betekent dat niet alles in één keer af hoeft te zijn en dat een lerende aanpak passend is. Bij de ontwikkeling van de gebiedsprogramma's zullen de regionale doelen en keuzes per gebied steeds verder verfijnd en bijgesteld worden. Belangrijke randvoorwaarde is dat er de zekerheid moet zijn dat de ambities van het NPLG worden gerealiseerd. Na toetsing van de provinciale gebiedsprogramma's door het rijk, worden de definitieve regionale doelen in de gebiedsprogramma's en in bestuurlijke afspraken met provincies vastgelegd. Met vaststelling van de gebiedsprogramma's binden provincies zichzelf alvast aan deze doelstellingen. Het Rijk neemt de regionale doelen vervolgens kaderstellend op in het programma NPLG.

Wat is het hogere kader

Met de Nationale Omgevingsvisie is het Rijk een actievere rol gaan spelen in de ruimtelijke ordening. In het regeerakkoord zijn de ambities verhoogd en is de regie op de ruimtelijke ordening weer meer bij het Rijk gelegd. Het [programma NOVEX](#)¹ geeft invulling aan deze voornemens en voert regie op basis van een goede interbestuurlijke samenwerking, met als concreet resultaat een gedeeld beeld van de opgaven, heldere voorwaarden en concrete uitvoeringsafspraken. Het NPLG is onderdeel van het programma NOVEX.

Wat zijn nevenschikte plannen en programma's?

Om invulling te geven aan de ambities van het NPLG is het nodig om alle partijen, zoals ondernemers, boeren en burgers, een duidelijke rol te geven bij de stappen die nodig zijn voor de toekomstige ontwikkeling van de landbouw en het landelijk gebied. De agrarische sector is in dit verhaal onmisbaar, vanuit zijn rol als voedselproducent, beheerder van (agrarische) natuur, groenblauwe dooradering, vanuit sociaal-cultureel economisch perspectief en het is de sector met de grootste ruimteclaim. De uitwerking van het NPLG hangt daarom nauw samen met de brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) over de toekomst van de landbouw ([Kamerbrief Toekomst Landbouw](#)² van 25 november 2022) en het [Landbouwakkoord](#)³ dat de minister van LNV samen met partijen vormgeeft en waarin de uitgangspunten van de NOVEX en het NPLG als randvoorwaarde worden meegenomen.

Landbouwakkoord

Boeren hebben duidelijkheid nodig over hoe de landbouw in 2040 eruitziet, zodat zij met rust en vertrouwen invulling kunnen geven aan de doelen op het gebied van natuur, klimaat en water. Overheid, keten en consument moeten de boer helpen om duurzamer te produceren. Dat zijn de uitgangspunten voor het Landbouwakkoord dat minister Adema van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) samen met de landbouworganisaties en daarnaast natuurorganisaties, medeoverheden en ketenpartijen in het eerste kwartaal van 2023 wil afsluiten.

1 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/01/programma-novex>

2 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/25/kamerbrief-toekomst-landbouw>

3 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/11/25/sterke-duurzame-landbouwsector-2040>

De (landelijke) doelen uit het NPLG zijn kaderstellend voor het Landbouwakkoord. De uitwerking van de doelen en structurerende keuzes in het NPLG en het vormgeven van de gebiedsprocessen is een iteratief proces, waarop het Landbouwakkoord belangrijke aanvulling geeft. Daar waar het Landbouwakkoord invloed heeft op de uitwerking van de structurerende keuzes uit het NPLG of het NOVEX-programma, wordt de uitwerking van de structurerende keuzes in de verdere toepassing daarvan hierop aangepast of toegevoegd.

Veel van de structurerende keuzes in de Brief Water en Bodem Sturend hebben het karakter van: 'pas toe of leg uit'. Dit betekent dat wanneer wordt afgeweken, dit expliciet uitlegbaar en toetsbaar moet zijn en dat doelen nog steeds wel gehaald worden.

Wat is de relatie tussen het NPLG en ander programma's?

Bij de relatie tussen het NPLG en andere rijksprogramma's is er onderscheid tussen:

1. Brede ruimtelijke programma's, zoals de NOVI, waar een regierol ligt voor het afstemmen van de grote ruimtelijke vraagstukken.
2. Programma's die inhoudelijk sterke samenhang vertonen en waarmee landelijk en op gebiedsniveau intensieve samenwerking nodig is, waaronder het [Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering](#)⁴, het [Programma Natuur](#)⁵, [Brief Water en Bodem Sturend](#)⁶ en het [beleidsprogramma Klimaat](#)⁷.
3. Programma's met ruimtelijke impact vanuit andere vraagstukken, waarmee afstemming nodig is, waaronder [Programma Energiehoofdstructuur](#)⁸, [Programma Verstedelijking en Wonen](#)⁹, [Nationaal Milieuprogramma](#)¹⁰, [Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport](#)¹¹ en het NOVEX-traject / Mooi Nederland.

4 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/19/programma-stikstofreductie-en-natuurverbetering-2022-2035>

5 <https://www.aanpakstikstof.nl/de-stikstofaanpak/programma-natuur-en-aansluitende-programmas/programma-natuur>

6 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/25/water-en-bodem-sturend>

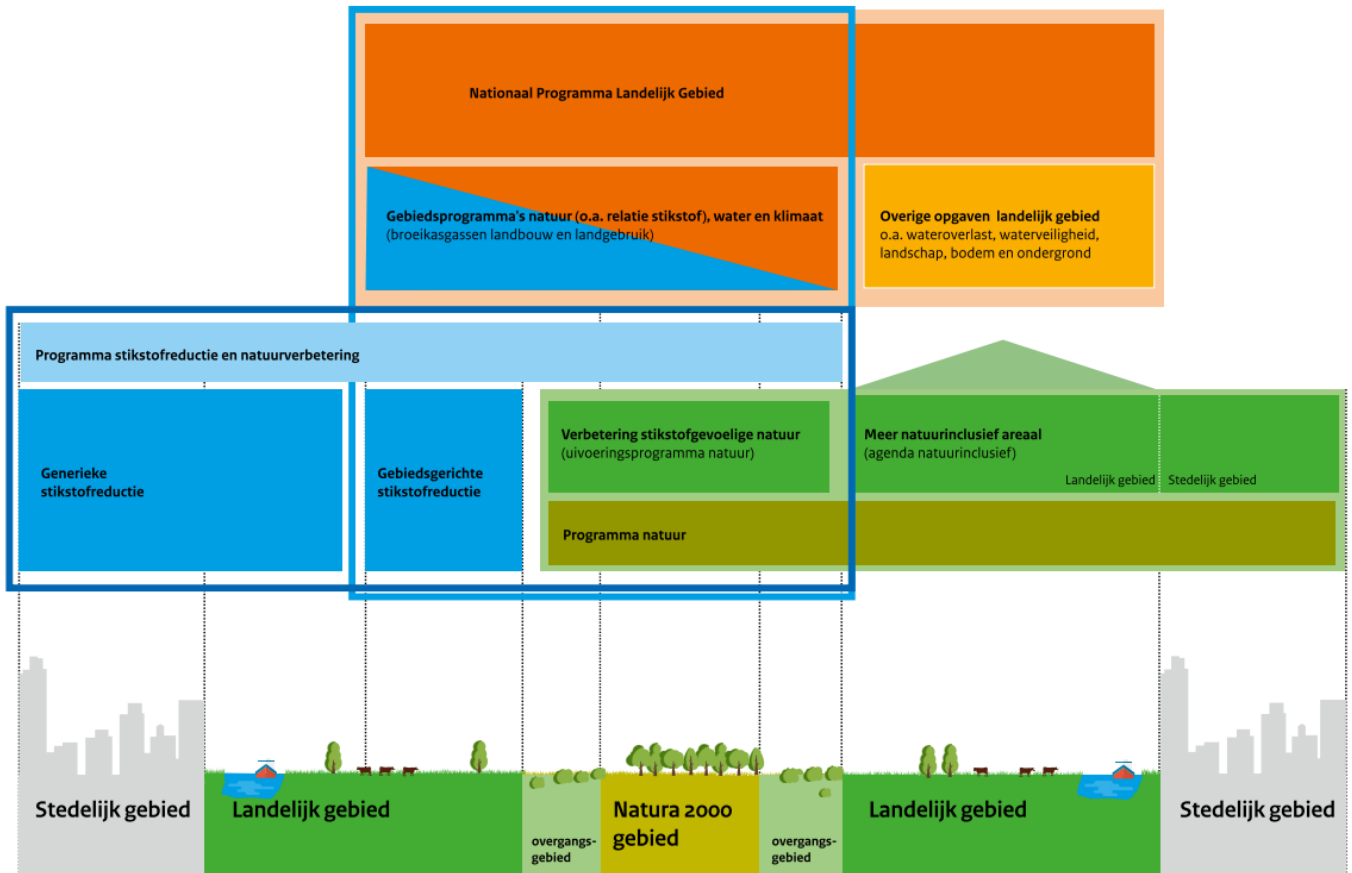
7 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/06/02/ontwerp-beleidsprogramma-klimaat>

8 <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/lopende-projecten/peh>

9 <https://denationaleomgevingsvisie.nl/novex/nationale+programmas/programma+verstedelijking+en+wonen/default.aspx>

10 <https://nationaalmilieuprogramma.nl/default.aspx>

11 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport-mirt>



Figuur 1: Samenhang NPLG met programma's voor stikstof en natuur. De twee blauwe kaders geeft de overlap weer tussen het Programma Stikstof en Natuurverbetering, en het NPLG. (bron: Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied)

3 De oplossingsrichtingen voor het Landelijk Gebied

Dit onderdeel zal ingaan op de afbakening van de oplossingsrichtingen om te komen tot het behalen van de doelen van het NPLG. Eerst zal het voornemen worden beschreven. Vervolgens zal ingegaan worden op de mogelijke alternatieven en variaties. Hier komt het nulalternatief aan bod, alsook de mogelijkheid om te werken met een gevoeligheidsanalyse.

3.1 Het voornemen

Hoe worden de doelen en kaders meegegeven aan de provincies?

Om de gestelde doelen van het NPLG op het gebied van natuur, bodem en water en klimaat (zoals toegelicht in de paragraaf '[De doelen van het NPLG](#)') te behalen en daarbij de toekomstbestendigheid van het landelijk gebied te waarborgen, zijn structurende keuzes geformuleerd. Deze set van structurende keuzes verduidelijkt de kaders en de bandbreedte waarmee provincies zelf kunnen uitwerken wat waar wel en niet kan. De structurende keuzes zijn het resultaat van diverse routes van beleidsontwikkeling van de rijksoverheid met maatschappelijke partners, tussen onderdelen van rijksbeleid en van rijk en decentrale overheden. In [bijlage 3](#) is de totstandkoming van deze structurende keuzes beschreven.

Het is kenmerkend voor de ambitie van het NPLG om samenhang te creëren in rijksbeleid voor het landelijk gebied en samenhang te vragen van provincies in de maatregelenpakketten. Het Rijk schetst de randvoorwaarden, waarbinnen provincies in de gebiedsprogramma's zelf kunnen aangeven welk landgebruik en maatregelen passend zijn bij het gebied.

Wat zijn structurende keuzes:

De structurende keuzes bevatten ordenende principes, die richting geven aan de ruimtelijke inrichting. De keuzes gaan in op de wenselijkheid en onwenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied. Daarmee beschrijft het NPLG de richting voor de ruimtelijke uitwerking van de gebiedsprogramma's door de provincies.

De structurende keuzes als voornemen

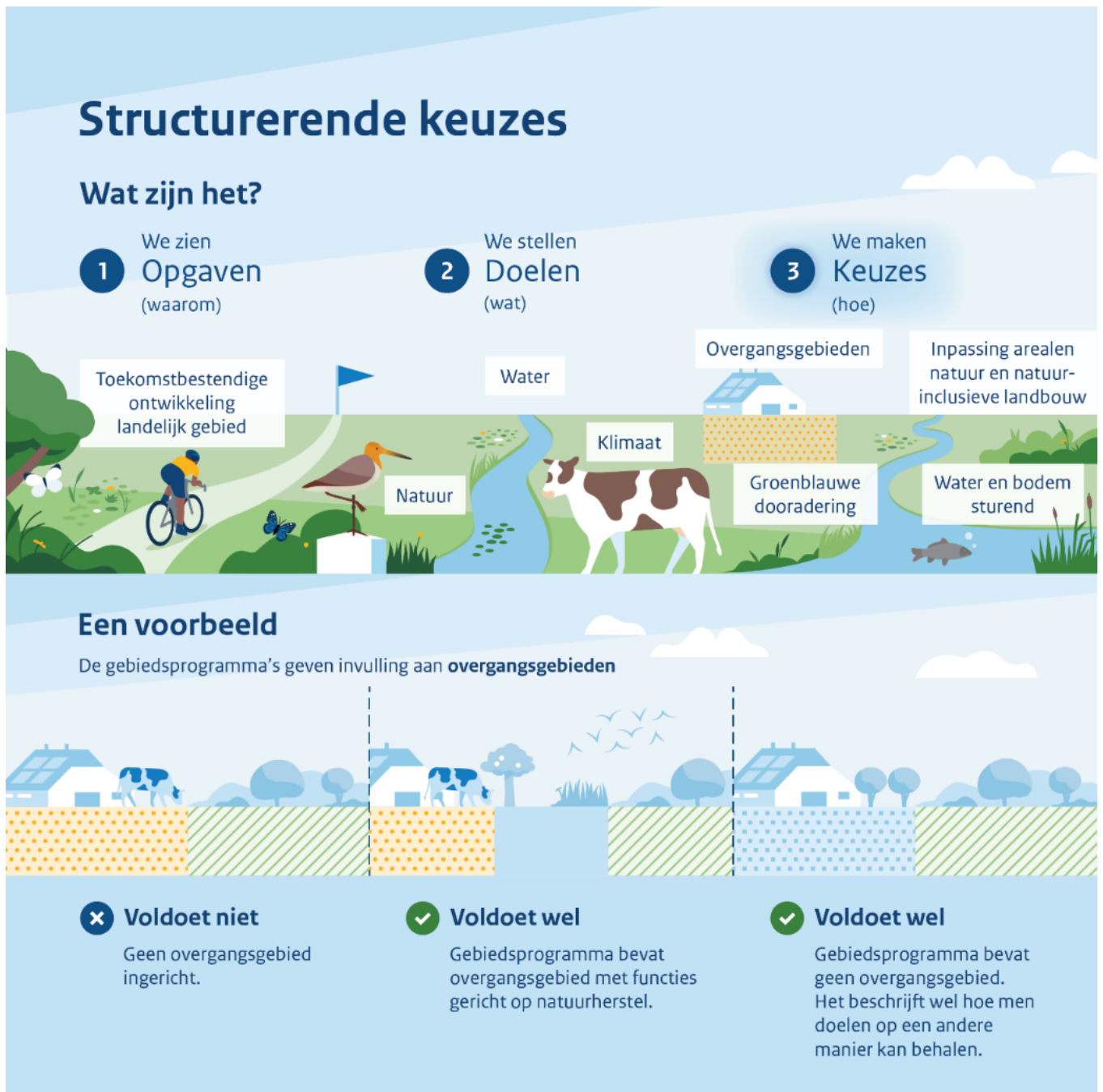
Het voornemen dat onderzocht gaat worden in het m.e.r. van het NPLG bestaat uit een set van structurende keuzes uit het Ontwikkeldocument van het NPLG die een kader vormen voor de verschillende provincies, en die gebruikt kunnen/ moeten worden om de landelijk gestelde doelen, met provinciale verdeelsleutels (indien aanwezig), te halen. In het planMER worden de effecten van de structurende keuzes onderzocht.

De structurende keuzes zijn te verdelen in twee categorieën:

- Keuzes met **directe doorwerking** naar de gebiedsprogramma's. De structurende keuzes van de rijksoverheid laten ruimte voor regionaal maatwerk, maar moeten wel een plek krijgen in de gebiedsprogramma's. Voor deze keuzes wordt in principe uitgegaan van beleidsmatige doorwerking in de gebiedsprogramma's. Richting vaststelling van het NPLG kunnen de keuzes voorzien worden van planologische borging en wordt onderzocht of juridische borging noodzakelijk is.
- Keuzes die **meekoppelen** in het opstellen van de gebiedsprogramma's. Het gaat hier om keuzes die kunnen meeliften op de aanpak van de gebiedsprogramma's, maar die niet per definitie bijdragen aan de hoofddoelen van het NPLG. Meekoppelkansen betreffen 'volksgezondheid', 'dierziekten en zoönose', 'geurhinder' en 'fijnstof'. Het NPLG biedt hier geen nieuwe taakstellende indicatieve doelen, maar er is wel urgentie om deze problematiek in sommige gebieden aan te pakken. De meekoppelende keuzes dienen vroegtijdig en integraal te worden meegewogen in het opstellen van de gebiedsprogramma's door de provincies.

Het planMER richt zich op de structurerende keuzes met directe doorwerking naar de gebiedsprogramma's. In de provinciale gebiedsprogramma's worden de keuzes die meekoppelen in het opstellen van de gebiedsprogramma's vroegtijdig en integraal meegewogen.

Een overzicht van de structurerende keuzes met een korte toelichting is te zien in Tabel 2 en, met uitzondering van landbouwgronden, gevisualiseerd in Figuur 2. In [Bijlage 2](#) zijn de structurerende keuzes per keuze nader toegelicht.



Figuur 2: Structurerende keuzes (Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied)

Tabel 2: Toelichting structurerende keuzes met directe doorwerking

Beleidskeuzes	Structureerende keuzes met directe doorwerking	Bondige toelichting
Natuur en stikstof	Overgangsgebieden	Een gebied rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar functies en activiteiten een bijdrage moeten leveren aan natuurherstel
	Inpassing areaal agrarische natuur/ landschapgrond/ nieuwe natuur	Richting voor de wijze waarop deze nieuwe arealen ingepast kunnen worden en welke eigenschappen van het gebied daarbij in ogenschouw moeten worden genomen
	Invulling 10% groenblauwe dooradering	Uitleg over inpassingsmogelijkheden van landschapselementen die bijdragen aan het realiseren van 10% groenblauwe dooradering
Water en Bodem Sturend	Bufferzones langs beekdalen op hoge zandgronden	Voor waterkwaliteit ruime bufferzones in beekdalen op zandgronden realiseren, tevens bijdragend aan infiltratie grondwater.
	Peilopzet veenweide	Toewerken naar vernatting van Veenweidegebieden om CO2-emissie en bodemdaling te beperken
	Ruimte voor waterberging	Langs waterkeringen en rivierbedden, en langs grote wateren vanwege peilfluctuaties. Betere ruimtelijke inrichting en voor het vaststellen van grenzen aan het gebruik van grond- en oppervlaktewater. Voldoende ruimte piekopvang
	Waterbeschikbaarheid verzilte gebieden	Acceptatie van tijdelijke toename regionale verzilting en aanpassing van het landgebruik hierop.
Landbouw	Bescherming landbouwgrond	Beschermen van landbouwgrond moet in de gebiedsprocessen nadrukkelijk aandacht krijgen, daarvoor worden uitgangspunten en een afwegingskader opgesteld

3.2 Te onderzoeken alternatieven en variaties

Het NPLG geeft doelen en kaders mee aan de provincies. De gestelde doelen liggen vast en het uitgangspunt is dat deze niet wijzigen. De variatie kan daarom zowel zitten in de gestelde kaders, als in de structureerende keuzes. Deze structureerende keuzes zijn per definitie keuzes, je kan ze méér of minder ambitie meegeven. Er kunnen ook andere, meer en/of gedetailleerdere keuzes worden meegegeven door het Rijk. De totale set aan structureerende keuzes staat dus nog niet helemaal vast, maar kan nog ontwikkeld of aangepast worden op weg naar het planMER.

In het planMER voor het NPLG zal er naast de **huidige situatie**, waarbij de relevante aspecten van de bestaande staat of kwaliteit van het milieu wordt onderzocht, een situatie worden geschetst die laat zien wat er gebeurt als er geen Nationaal Programma Landelijk Gebied, wordt opgesteld en toegepast. Het resultaat van deze schets is een **nulalternatief**. In het nulalternatief wordt dus enkel naar de fysieke trends en ontwikkeling (PBL, CBS) van de afgelopen decennia gekeken en doorgetrokken naar de zichtjaren 2030 en 2050. Een voorbeeld van fysieke autonome ontwikkelingen is het jaarlijks percentage van verzilting, of de afname van de biodiversiteit. Het nulalternatief wordt gebruikt als referentie voor de effectbeschrijving in het planMER.

Vervolgens wordt het voornemen, zijnde de structureerende keuzes, beschreven. De effecten van het voornemen en het nulalternatief worden in kaart gebracht en beoordeeld op een verhoogd risico of kans in het beschermen de verschillende thema's van de fysieke leefomgeving. Dit wordt gedaan door middel van het toepassen van het 'Rad van de Leefomgeving'. Het 'Rad van de Leefomgeving' wordt nader toegelicht in de paragraaf ['het Rad' en het NPLG](#).

Variaties vanuit ambitieniveau

Door het iteratieve proces van het NPLG en de samenhang tussen andere rijksprogramma's en partijen, is er naast het voornemen en het nulalternatief geen ander integraal alternatief in te zetten.

Waarom op dit moment naast het voornemen geen integraal alternatief?

De uitwerking van de structureerende keuzes in NPLG en het vormgeven van de gebiedsprocessen is een iteratief proces. Terugkoppeling van de provincies en gebiedsprocessen enerzijds en de uitkomsten van het Landbouwakkoord anderzijds kunnen daar belangrijke aanvullingen op geven. Deze processen kunnen leiden tot aanpassingen van structureerende keuzes die reeds opgenomen zijn in het NPLG Ontwikkeldocument van november 2022 en/of tot toevoegingen van nieuwe structureerende keuzes. Wijzigingen worden zoveel mogelijk meegenomen in het hoofdtraject van de m.e.r., waarvoor de uiteindelijke set van structureerende keuzes zal worden 'bevoren' in maart 2023. Deze versie van het NPLG Ontwikkeldocument vormt het voornemen waarvoor de milieueffecten in beeld worden gebracht. Voor eventuele wijzigingen van of aanvullingen op deze structureerende keuzes wordt een apart traject binnen de m.e.r. gevolgd.

Voor opname van eventuele nieuwe structurerende keuzes hanteert het NPLG in principe de volgende criteria:

- De keuze volgt uit gemaakte beleidskeuzes en draagt bij aan de hoofdoelen van het NPLG: (a) Natuur en stikstof, (b) Water (KRW); (c) Klimaat: landbouw en landgebruik.
- De keuze is richtinggevend voor de provinciale gebiedsprogramma's.
- De keuze heeft een ruimtelijke dimensie.

Wel kan op onderdelen gekeken worden wat voor invloed bepaalde structurerende keuzes kunnen hebben als ze op een andere manier worden ingevuld. Voorgesteld wordt om vanuit verschillende invalshoeken een uitgebreidere beschouwing middels gevoeligheidsanalyses uit te voeren.

Dit kan onder andere gedaan worden door te variëren in het ambitieniveau binnen structurerende keuzes. Voorbeelden van structurerende keuzes waarbij gevarieerd kan worden zijn:

- Groenblauwe dooradering, het tijdsfad voor verschillende gebieden
- Grondgebondenheid in relatie tot melkveehouderij (Landbouwakkoord)
- Oppervlaktepeil veenweiden, afwijkingen moeten expliciet uitlegbaar (explain) en toetsbaar zijn en niet ten koste gaan van doelbereik
- Grondwaterpeil hoge zandgronden, afwijkingen moeten expliciet uitlegbaar en toetsbaar zijn en niet ten koste gaan van doelbereik
- Omvang en regime van de bufferzones (beekdalen), afwijkingen moeten expliciet uitlegbaar en toetsbaar zijn en niet ten koste gaan van doelbereik
- Omvang, ligging en regime (gebruik/ juridische status) overgangsgebieden Natura 2000
- Extensiveren zand/klei/ veen
- Extra natuurinclusieve landbouw en natuur, hoeveel en welk type natuur en waar (de mogelijkheid tot schuiven tussen natuurgebied en agrarische natuur)

Variaties op sturing op gebiedsgerichte keuzes

Mochten één of meerdere structurerende keuzes onvoldoende bijdragen aan het bereiken van de gestelde doelen, dat kan het interessant zijn om te bekijken wat het effect zou zijn als er meer sturing vanuit het Rijk zou komen op het (verplicht) toepassen van bepaalde structurerende keuzes voor een bepaald gebied (gebiedsgericht). Dit is een andere variatiemogelijkheid op de structurerende keuze die in het planMER in de vorm van een gevoeligheidsanalyse kan worden onderzocht. Inzicht in deze variatie kan helpen in de afweging om vanuit het rijk, of provincie, meer te gaan sturen op een bepaalde structurerende keuze.

Een voorbeeld hiervan is het "beschermen bruikbare landbouwgrond". Er zijn twee variaties mogelijk op de keuze uit het Ontwikkeldocument. Eén variatie als het gaat om de beweegreden van de gemaakte keuze (bijv. hoogproductieve grond beschermen). En een variatie voor de mate van regie vanuit het Rijk of beleidsvrijheid voor de provincies (waarbij nu is gekozen voor beleidsvrijheid).

De oplossingsrichtingen in het kort:

De structurerende keuzes staan centraal in de NRD en het PlanMER en zijn de knoppen waaraan gedraaid kan worden en waar soms een bandbreedte op zit (bijvoorbeeld de grondwaterstand tussen 20cm tot 40 cm onder maaiveld). In het PlanMER wordt onderzocht wat de invloed is van het draaien aan de knoppen op effecten. De direct doorwerkende doelen worden, waar mogelijk kwantitatief, anders kwalitatief meegenomen, de meekoppelende doelen en omgevingskwaliteit kwalitatief. Op basis van deze inzichten kunnen gericht keuzes gemaakt worden in het ontwerp NPLG.

In [bijlage 3](#) is per structurerende keuze gedetailleerd aangegeven of en zo ja op welke wijze gevarieerd kan worden.

4 Beoordelingskader en methodiek

In de m.e.r. wordt vanuit een brede benadering gekeken naar de mogelijke aanzienlijke effecten op het milieu, met name de fysieke leefomgeving. Dit gebeurt op strategisch, globaal niveau, wat past bij het abstractieniveau van de uitwerking van het NPLG in elke fase. Waar beleidskeuzes globaal zijn, zullen de effecten globaal in beeld worden gebracht.

Gezien het strategische karakter en het abstractieniveau van het NPLG, zal de effecttoetsing in het planMER grotendeels een kwalitatieve beschouwing zijn van kansen en risico's en waar mogelijk van aannemelijke effecten. Deze effecten, kansen en risico's worden 'gewaardeerd' op basis van expert judgment, met gebruik van reeds beschikbare informatie. Waar mogelijk en zinvol worden effecten kwantitatief beschouwd.

De kansen en risico's en eventuele concrete effecten worden beschreven en vervolgens gewaardeerd ten opzichte van de referentiesituatie. Het nulalternatief, of referentiesituatie, levert de basis waartegen de effecten van het voornemen worden afgezet. In het planMER wordt per thema van het Rad van de Leefomgeving (zie paragraaf '[Beoordelingskader 'Rad van de Leefomgeving'](#)' voor meer informatie) aangegeven wat de huidige situatie is, welke trends er spelen en wat de waardering van de huidige situatie en trend is ten opzichte van de bestaande doelen/normen. Daarnaast worden in het planMER de effecten van de structurerende keuzes (zijnde het voornemen) op de milieuthema's in beeld gebracht.

4.1 Het doelbereik

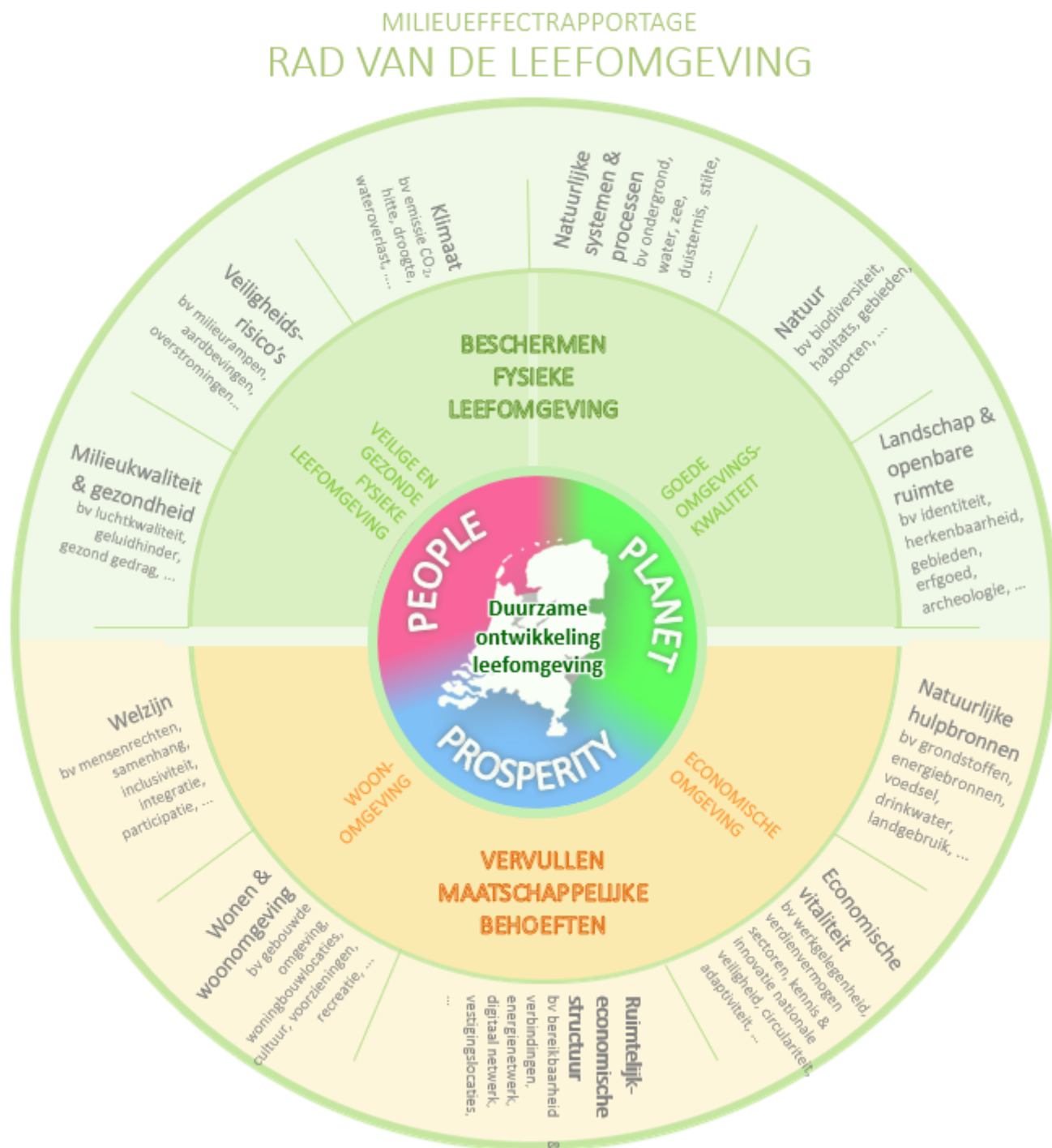
Het NPLG moet leiden tot een verbetering van omgevingskwaliteit. Het NPLG beschrijft hiervoor structurerende keuzes die in de provinciale gebiedsprogramma's worden uitgewerkt met maatregelen. Het planMER van het NPLG zal laten zien of er met de structurerende keuzes, een stap in de juiste richting wordt gedaan naar het bereiken van de doelen, zoals gesteld in de paragraaf '[De doelen van het NPLG](#)'.

In het NPLG zijn verschillende doelen gesteld. Deze doelen bepalen de thema's (natuur, stikstof, water, klimaat) waarop het nulalternatief en het voornemen onderzocht gaat worden (zie paragraaf '[Detailniveau](#)' voor meer informatie). Effecten worden zowel voor het nulalternatief als voor het voornemen in beeld gebracht. Het doelbereik wordt niet in het plan-MER onderzocht, omdat dit door kennisinstellingen wordt onderzocht in een ex ante doorberekening NPLG (Planbureau voor de Leefomgeving i.s.m. anderen).

4.2 Beoordelingskader ‘Rad van de Leefomgeving’

Voor het beoordelingskader wordt het ‘Rad van de Leefomgeving’ als basis gebruikt (zie Figuur 3). Dit ‘Rad’ is ook gehanteerd in de m.e.r. voor de NOVI. Het ‘Rad’ geeft de mogelijkheid de beoordeling van de effecten voor de fysieke leefomgeving breed en integraal te benaderen. Daarnaast sluit het ‘Rad’ goed aan bij de doelstelling van de Omgevingswet, namelijk:

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



Figuur 3: Rad van de Leefomgeving van de NOVI ten behoeve van het planMER NPLG

In het 'Rad' wordt een duurzame ontwikkeling centraal gesteld, wat in lijn is met de m.er.. Hiermee wordt gestreefd naar een duurzame balans tussen 'mens, ecologie en welvaart' (*people, planet, prosperity*). Deze drie aspecten vormen de kern van het 'Rad'.

De buitenste schil van het 'Rad' bevat per thema de belangrijkste aspecten en criteria, gegroepeerd tot een overzichtelijk aantal onderwerpen. Deze onderwerpen kunnen project specifiek worden gemaakt en worden aangevuld waar nodig. Sommige van de onderwerpen kunnen overlappen of elkaar beïnvloeden.

Het 'Rad van de Leefomgeving' is niet in beton gegoten. In de kern is het 'Rad' dus globaal en naar buiten toe wordt het 'Rad' concreter met ruimte voor flexibiliteit; altijd met oog op dat de beslisinformatie die in beeld wordt gebracht zinvol is.

4.3 Het 'Rad' en het NPLG

Het 'Rad van de Leefomgeving' vanuit de NOVI wordt gebruikt als kapstok in het planMER voor het NPLG, maar niet elk aspect is passend bij de doelen van het NPLG. Daarom zal elk aspect kritisch bekeken worden en naar de relevantie van het aspect voor het onderzoek. Dit zal gedaan worden in sessies met experts en specialisten die onder andere het onderzoek gaan uitvoeren.

Naar alle waarschijnlijkheid zal de focus van het MER liggen op de bovenste helft van het 'Rad', de invalshoek 'het beschermen van de fysieke leefomgeving'. Dit komt doordat de doelen van het NPLG, natuur, water en klimaat, draaien om de fysieke leefomgeving. De uiteindelijke uitwerking zal ook effect hebben op aspecten uit de onderste invalshoek, maar dit kan pas bepaald worden als het NPLG op provinciaal niveau is uitgewerkt in concrete plannen. Zo worden bij de uitwerking van de gebiedsprogramma's bijvoorbeeld de sociaaleconomische effecten in kaart gebracht (zie kader onder voor een nadere toelichting).

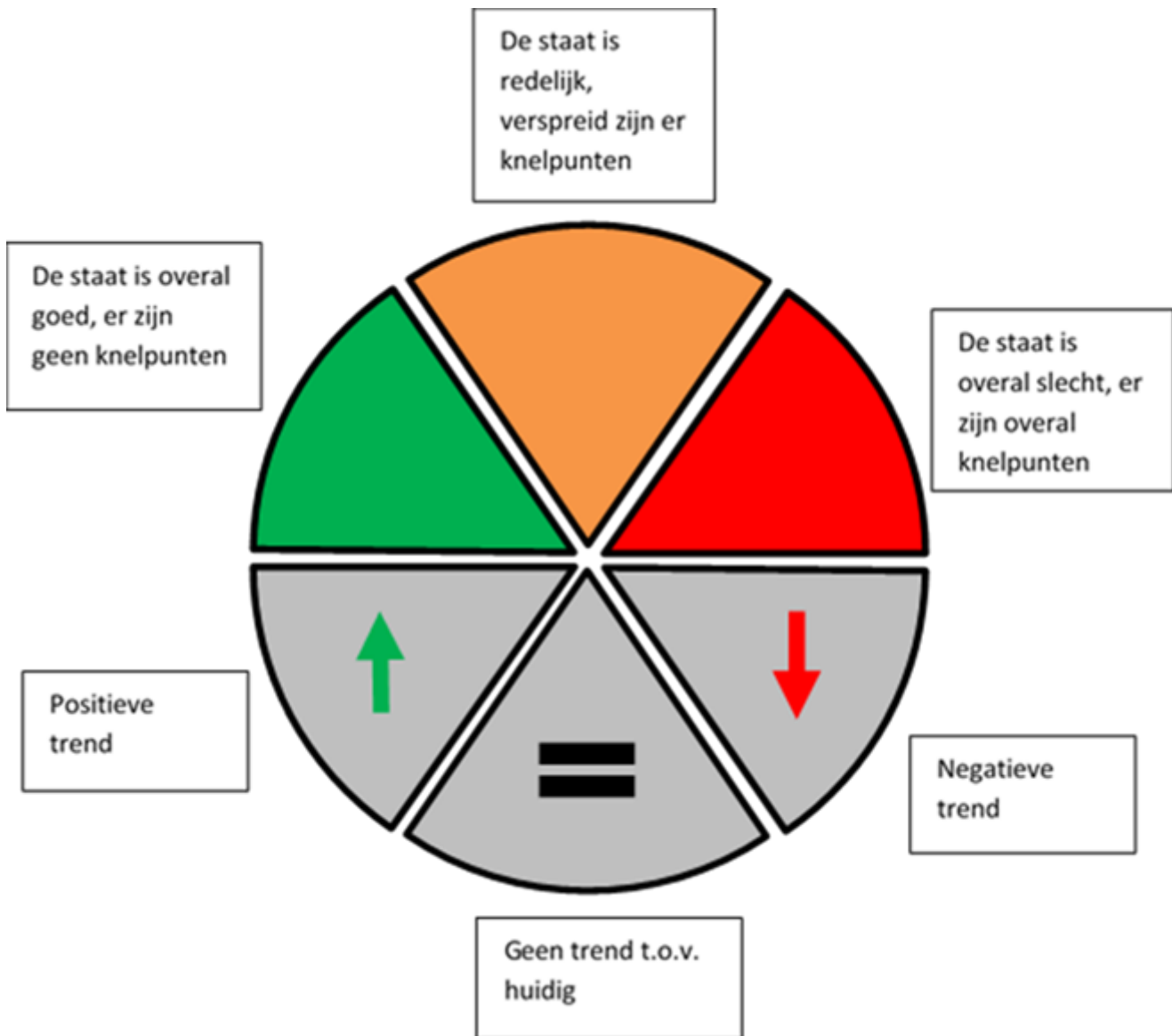
Toelichting sociaaleconomische effecten in de gebiedsprogramma's

Inzicht in de verwachte sociaaleconomische effecten van het gebiedsprogramma is van belang, om zicht te krijgen op de bredere effecten van de transitie in het landelijk gebied. Provincies moeten daarom een sociaaleconomische effectenanalyse opnemen in hun gebiedsprogramma. Wat de sociaaleconomische effecten van een programma zijn verschild per regio. Provincies maken de sociaaleconomische effectenanalyse omdat juist zij gebruik kunnen maken van de praktijkkennis en expertise binnen de provincie zelf. Resultaten van de analyse kunnen door provincies gebruikt worden voor het afwegen van maatregelen, bij het maken van keuzes in de manier waarop de doelen worden bereikt, en welk eventueel flankerend beleid passend is. De sociaaleconomische effecten worden meegewogen in de integrale beoordeling van de gebiedsprogramma's door het Rijk. Het kabinet zal deze analyses in samenhang bezien en benutten voor een nadere afweging, als ook om te bepalen of er aanvullend beleid nodig is.

4.4 Detailniveau

Beoordeling referentiesituatie

De referentiesituatie (nulalternatief) bestaat uit het doortrekken van fysieke autonome trends en ontwikkelingen op de huidige situatie. Aan de hand van recente bronnen worden de huidige staat van de leefomgeving (huidige situatie) en referentiesituatie voor de belangrijkste thema's in beeld gebracht. Zowel de huidige situatie als de referentiesituatie zal, waar mogelijk kwantitatief, anders kwalitatief worden beschreven en gewaardeerd met een score. Dit wordt gedaan op basis van literatuur en expert judgment. Deze scores zijn samengevat in een cirkeldiagram (zie onderstaande figuur). In het planMER worden de effecten van het voornemen vergeleken met deze referentiesituatie.



Figuur 4: Scoring huidige en referentiesituatie

Nuancering op de staat in Figuur 4 wordt toegepast naar aanleiding van de reviewronde op het tweede concept. Dit wordt toegepast in het iReport.

Beoordeling voornemen

Voor het voornemen wordt aangegeven welke structurerende keuzes met directe doorwerking naar de gebiedsprogramma's en ruimtelijke verdeling van opgaven hier onderdeel van zijn. Op basis van deze informatie wordt per thema gekeken welk effecten kunnen worden verwacht. Dit effect wordt gebaseerd op literatuur en expert judgment. Effecten worden kwalitatief gewaardeerd op basis van een vijfpuntsschaal.

Voor de waardering van de effecten wordt de volgende redenering gevolgd:

- De verwachting dat de structurerende keuzes kunnen leiden tot concrete effecten; de structurerende keuzes zijn zodanig concreet dat het aannemelijk is dat een besluit nu al kan leiden tot ingrepen met mogelijke effecten.
- De verwachting dat de structurerende keuzes kunnen leiden tot kansen op positief- dan wel negatief effect die bij vervolgbesluiten dienen te worden overwogen. Deze vervolgbesluiten komen voort uit het NPLG en zouden kunnen leiden tot ingrepen met mogelijke effecten. Op het moment van schrijven is onzeker in welke mate effecten zich op termijn kunnen gaan voordoen.

Ten behoeve van de effectbeschrijving in het planMER wordt per structurerende keuze met directe doorwerking voor de gebiedsprogramma's voor alle criteria uit het Rad van de Leefomgeving een inschatting gemaakt van de te verwachten effecten, kansen en risico's. Hier komen ook de thema's van de meekoppelkansen aan bod, waaronder effecten voor geur, fijnstof, dierziekten en zoönose. De effecten zijn kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief uitgewerkt, maar beide volgen dezelfde methode voor de waardering van de score. Voor de waardering van effecten is de volgende vijfpuntsschaal gehanteerd (zie Tabel 3).

Tabel 3: Schaal voor de waardering van effecten t.o.v. de referentiesituatie

Waardering:	Toelichting:
• Groen bolletje	Positief effect is aannemelijk
↑ Groen pijltje omhoog	Kans op positief effect, afhankelijk van te nemen vervolgbesluiten
• Zwart bolletje	Geen of nagenoeg geen gevolgen
↓ Rood pijltje omlaag	Kans op negatief effect, afhankelijk van te nemen vervolgbesluiten
• Rood bolletje	Negatief effect is aannemelijk

De waardering vindt plaats op het niveau van de indicatoren uit het Rad. Indien sprake is van aannemelijke effecten, positief (+) of negatief (-), ten opzichte van de referentiesituatie, dan wordt in een toelichting aangegeven wat de omvang is van het uiteindelijk verwachte effect en welke structurerende keuze daaraan hebben bijgedragen. De structurerende keuzes moeten dusdanig concreet zijn dat deze te beoordelen/toetsen zijn op (mogelijke) concrete effecten.

Kansen en risico's worden als bandbreedte weergegeven, als kans op positief effect (↑) of als kans op negatief effect (↓), ten opzichte van de referentiesituatie. Per indicator kunnen zich zowel kansen als risico's voordoen. Meerdere pijlen per indicator behoort dan ook tot de mogelijkheid. In de beschrijving van de kans dan wel het risico, wordt aangegeven over hoeveel en over welke kansen c.q. risico's het gaat. Als er geen sprake is van een effect, een kans of een risico, dan wordt een witte stip weergegeven; bij geen effect blijft de referentiesituatie immers ongewijzigd.

Aansluitend op het strategische karakter van het NPLG kunnen effecten vaak alleen globaal en veelal op basis van expert judgment in beeld worden gebracht. Er bestaat onzekerheid over de wijze waarop het beleid uiteindelijk wordt uitgevoerd én onzekerheid over de implicaties die het beleid op lange termijn dan zal hebben voor de fysieke leefomgeving. Het is daarom van belang om de effecten, kansen en risico's systematisch en zo navolgbaar mogelijk vast te leggen in het planMER.

In het planMER ligt de nadruk bij de beoordeling van de NPLG op de set van structurerende keuzes die onderdeel zijn van het voornemen. De resultaten van de beoordeling van referentiesituatie en het voornemen worden opgenomen in een vergelijkingstabel. In de toelichting op deze tabel wordt vervolgens ingezoomd op de meest relevante milieueffecten voor specifieke structurerende keuzes. De beoordeling gebeurt op basis van bestaande studies en expert judgment (reflectiesessies met experts en specialisten). Aanvullend worden er voor de variaties in structurerende keuzes gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Dit gebeurt in beschouwende zin op basis van de uitkomsten van de vergelijkingstabel.

Het planMER eindigt met (a) het vertalen van de scores in een eindoordeel over de 'slagkracht' van het NPLG; b) wat de waardering van effecten t.o.v. de referentiesituatie aan belangrijkste aandachtspunten opleveren voor de gebiedsprogramma's; c) wat de scores opleveren als aandachtspunten voor de voortgaande iteraties van het NPLG.

4.5 Inhoud van het milieueffectrapport

De m.e.r. zoals vastgelegd in de Omgevingswet en het [Omgevingsbesluit](#)¹ heeft zoals gezegd tot doel dat het milieubelang vroegtijdig en volwaardig wordt meegenomen in de besluitvorming. De inhoud van het planMER kijkt breed naar omgevingseffecten.

Het milieueffectrapport bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, ook gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden en de inhoud van het plan of programma. Het milieueffectrapport bevat in ieder geval de volgende informatie:

- a. een beschrijving van de inhoud van het plan of programma en de redelijke alternatieven, de belangrijkste doelstellingen van het plan of programma en het verband met andere relevante plannen en programma's;
- b. de relevante aspecten van de bestaande staat of kwaliteit van het milieu en de mogelijke ontwikkeling daarvan als het plan of programma niet wordt uitgevoerd;
- c. de milieukeurmerken van gebieden waarvoor de effecten van het plan of programma aanzienlijk kunnen zijn;
- d. alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, in het bijzonder de problemen in gebieden waar het belang van het beschermen van het milieu een belangrijke rol speelt;
- e. een beschrijving van de wijze waarop de doelstellingen ter bescherming van het milieu die zijn vastgesteld op internationaal, communautair of nationaal niveau en andere milieuoverwegingen zijn betrokken bij het plan of programma, voor zover zij relevant zijn voor het plan of programma;
- f. een beschrijving van de mogelijk aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma en van de redelijke alternatieven, met inbegrip van een beoordeling van die milieueffecten;
- g. de voorgenomen maatregelen om de aanzienlijke nadelige milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk te compenseren;
- h. een motivering van de selectie van de onderzochte alternatieven en een beschrijving van de wijze waarop de milieueffecten zijn vastgesteld en beoordeeld, met inbegrip van de moeilijkheden die bij het verzamelen van de vereiste informatie zijn ondervonden, zoals technische tekortkomingen of ontbrekende kennis;
- i. een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen; en
- j. een niet-technische samenvatting van de op grond van de onderdelen a tot en met i verstrekte informatie.

De inhoudelijke eisen aan het MER zijn vastgelegd in de Wet milieubeheer in art. 7.7 (m.e.r.-plichtige plannen) en art. 7.23 (m.e.r.-plichtige besluiten).

¹ <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/omgevingsbesluit/>

5 Vervolgproces en procedure

5.1 Proces voorbereiding Nationaal Programma Landelijk Gebied

Het planMER is gekoppeld aan de planprocedure van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en daarmee volgend aan het proces. De (proces)stappen om te komen tot een definitief NPLG inclusief planMER zijn hieronder op hoofdlijnen beschreven.

- Voor het opstellen van het NPLG wordt rekening gehouden met verrijking vanuit vroegtijdige participatie, zorgvuldig onderzoek voor het planMER en termijnen van tervisielegging. Daarvoor moet voldoende tijd zijn. De uitdaging daarbij is dat een versie van het NPLG tijdig (in juli) vastgesteld moet worden als inhoudelijk kader voor het instellen van het Transitiefonds en als grondslag voor de beoordeling van de concept gebiedsprogramma's van de provincies. Daarnaast wordt verwacht dat er vanuit parallel lopende processen van het Rijk nog voorstellen worden geformuleerd die in plek moeten kunnen krijgen in het uiteindelijke NPLG, bijvoorbeeld op grond van het landbouwakkoord en de nadere uitwerking van natuurdoelen.
- Het proces wordt daarom ingericht met een **hoofdspoor**, dat onder meer belangrijk is voor de tijdige start van het onderzoek voor het planMER en zorgvuldige beoordeling van de effecten van het voorgenomen beleid in het Voorontwerp NPLG. In het voorontwerp hebben we de ruimte om beleidswijzigingen of nieuwe inzichten mee te nemen. Daarnaast wordt voorzien in een **aanvullingsspoor** waarin aanvullingen ten behoeve van het Ontwerp NPLG mogelijk zijn.
- De concept NRD ten behoeve van tervisielegging wordt begin maart door de onderraad voor de fysieke leefomgeving vastgesteld en wordt half maart door de ministerraad middels een kabinetsbesluit vrijgegeven.
- Na participatie en tervisielegging wordt in de definitieve NRD met een Nota van antwoord door de minister voor Natuur en Stikstof eind juni de uiteindelijke scope van het planMER vastgelegd. Het onderzoek voor het planMER is ondertussen al opgestart.
- In juli stelt de minister voor Natuur en Stikstof (in overeenstemming met de andere ministers) het voorontwerp NPLG vast, ten behoeve de ontwikkeling van de gebiedsprogramma's en de instelling van het transitiefonds. Eventuele wijzigingen van doelen en structurerende keuzes ten opzichte van het bevriesmoment voor de planMER worden hierin zichtbaar gemaakt. De wijzigingen worden in het nevenspoor voor de planMER onderzocht.
- In het aanvullingsspoor zijn substantiële aanvullingen mogelijk op doelen en structurerende keuzes van het voorontwerp NPLG (inhoudelijk de versie van half maart, vast te stellen in juli). Deze aanvullingen moeten worden voorzien van een aanvullend planMER.
- Het streven is om de aanpak van dergelijk aanvullend milieueffectonderzoek te laten voorzien van een tussentijds advies van de commissie MER (ten opzichte van hun advies op de concept NRD).
- Het ontwerp NPLG en het planMER wordt door de minister voor Natuur en Stikstof in het najaar vastgesteld ten behoeve van ter visielegging.
- Aanvullingen kunnen gelijktijdig met (dan wel als onderdeel van) het ontwerp NPLG worden vastgesteld door de minister voor Natuur en Stikstof (in overeenstemming met de andere ministers) voor ter visielegging van het ontwerp NPLG en het planMER in september. Indien dit wezenlijk nieuwe structurerende keuzes zijn wordt dit besproken in de ministerraad.
- Na verwerken zienswijzen en na advies van de commissie voor de milieueffectrapportage en aanvullingen die in lijn liggen met het planMER, kan het definitieve NPLG en Nota van Antwoord na bespreking in de ministerraad worden vastgesteld door de minister voor Natuur en Stikstof in overeenstemming met de andere ministers ten behoeve van bespreking in de Tweede Kamer.

5.2 Initiatiefnemer en Bevoegd Gezag

Het besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld is het Nationaal Programma Landelijk gebied. Voor activiteiten die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke activiteiten het gaat en onder de Omgevingswet gaat het om projecten genoemd in bijlage V van het Omgevingsbesluit. Om deze reden wordt er een planMER opgesteld (zie ook paragraaf '[Waarom een milieueffectrapportage?](#)').

Het bevoegd gezag voor het besluit is de minister voor Natuur en Stikstof, in overeenstemming met de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en de minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W). Besluitvorming op het NPLG vindt uiteindelijk plaats in de ministerraad. Initiatiefnemer is de Directeur-generaal Landelijk Gebied & Stikstof (DG LGS).

Voor tussentijdse beslismomenten voor het NPLG en planMER kan daarmee gelden:

- Indien geen wezenlijke inhoudelijk wijziging is ten opzichte eerder vastgestelde kaders, dan kan de minister als bevoegd gezag besluiten. Ambtelijk wordt dat bepaald door de DG LGS als formele initiatiefnemer en wordt afstemming verzorgd in het opdrachtgeversoverleg (OGO met directeurs van LNV, I&W en BZK/VRO) en borgen opdrachtgevers in eigen organisatie ambtelijke en bestuurlijke goedkeuring.
- Indien er wezenlijke wijzigingen of beleidsontwikkelingen in het programma worden doorgevoerd brengt de minister het in de raad voor de fysieke leefomgeving en de ministerraad.

5.3 M.e.r.

De m.e.r. gekoppeld aan de planprocedure van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Dit betekent dat het planMER moet worden opgesteld voordat de vaststelling van het NPLG kan plaatsvinden. Met de m.e.r. moet worden gegarandeerd dat het milieubelang vroegtijdig en volwaardig wordt meegewogen in de besluitvorming. Dit is wettelijk geregeld in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit, waarin de Europese regelgeving over milieueffectrapportages is doorvertaald¹. Hoewel het m.e.r. in de geest van de Omgevingswet wordt uitgevoerd, wordt de NRD gepubliceerd onder de vigerende wet- en regelgeving zoals het [Besluit m.e.r.](#)².

5.4 Participatie

Het NPLG en de provinciale gebiedsprogramma's zullen grote invloed hebben op ontwikkelingen in het landelijk gebied. De transitie van het landelijk gebied is een complexe opgave die veel thema's, onderwerpen en belangen direct en indirect raakt. Dit vraagt een aanpak met veel inzet op dialoog en voldoende aandacht om te luisteren en begrip te tonen voor sentimenten en belangen. Remkes heeft dat in zijn [advies](#)¹ in oktober 2022 nogmaals onderschreven. Het is belangrijk om de betrokkenheid van maatschappelijke partijen een goede plek te geven. Een goede betrokkenheid van belanghebbende partijen draagt bij aan betere besluitvorming, verrijking van beleid en betere uitvoering van beleid.

Daarnaast hangen het NPLG en de Provinciale Gebiedsprogramma's nauw met elkaar samen. Het is de kunst om deze gelijktijdig te ontwikkelen waarbij relevante inzichten vanuit de ontwikkeling van de gebiedsprogramma's worden benut voor het ontwerp-NPLG. Het participatieplan voorziet in een aanpak langs deze twee lijnen van intensief interbestuurlijk overleg en maatschappelijke participatie gericht op de totstandkoming en verrijking van het NPLG.

¹ De Omgevingswet is nog niet in werking. Een vrijwillig programma dat is vastgesteld tussen 23 maart 2016 en de inwerkingtreding van de Omgevingswet, geldt als een programma op basis van de Omgevingswet. Wel is hiervoor vereist dat het programma voldoet aan de eisen die de Omgevingswet stelt aan programma's. Zie artikel 4.11 van de Invoeringswet.

² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006788/2020-12-18>

Het participatieplan voorziet in drie rondes, rond de NRD, tijdens de uitvoering van het onderzoek voor het planMER en tot slot voor het opstellen van het (voor)ontwerp NPLG: een aantal momenten in het participatieplan is specifiek gericht op de totstandkoming van het planMER, waarbij er rekening wordt gehouden met de inbreng die daarbij verwacht kan worden het NPLG zelf. Tijdens interbestuurlijke werkconferenties wordt feedback op de verdeling van de provinciale doelen opgehaald, vindt het inhoudelijke gesprek over de structurerende keuzes en de kaders plaats, inclusief het gesprek over de indicatieve budgetten en het transitiefonds. De ambitie is om te komen tot gezamenlijke vaststelling van doelen en bestuurlijke betrokkenheid bij vaststelling keuzes. Ook zullen er gesprekken komen met maatschappelijke organisaties, welke zich met name richten op de structurerende keuzes. Hierbij wordt de feedback van de maatschappelijke organisaties actief meegenomen en wordt geprobeerd gezamenlijk meerwaarde te creëren.

De periodes van formele ter visie legging worden benut voor participatie om belanghebbenden en maatschappelijke organisaties tijdig actief te benaderen. Naast hun inbreng via de participatie bijeenkomsten, kunnen zij ook zienswijzen indienen. Tussen de momenten van formele ter visie legging wordt een gesprekken met belanghebbenden en bestuurlijke partners georganiseerd. In het tweede kwartaal worden bijeenkomsten georganiseerd voor bestuurlijke partners en voor de maatschappelijke organisaties, gericht op effectbeoordeling ten behoeve van het opstellen van het planMER. Rond de zomer van 2023 zijn de bijeenkomsten gericht op inbreng voor het NPLG.

Het overzicht van participatiemomenten die relevant zijn voor het planMER is als volgt.

Tabel 4: Participatiemomenten voor het planMER

Wat	Wie	Wanneer
Twee informatie momenten (digitaal) over recente beleidsontwikkeling en ter inzagelegging NRD	Interbestuurlijk (digitaal)	2e helft maart
	Maatschappelijke partners (digitaal)	2e helft maart
Bijeenkomst over NRD: gesprek over structurerende keuzes en gekozen variaties	Maatschappelijke partners	Maart
Bijeenkomsten (fysiek) over (technische) check effectbeoordeling structurerende keuzes. 1 bijeenkomst met maatschappelijke partners en (waarschijnlijk) 1 grote interbestuurlijke bijeenkomst	Interbestuurlijk. Een bijeenkomst, met zo nodig 5 deelsessies per gebied	Mei
	Maatschappelijke partners 1 fysieke sessie	Mei
NNTB-bijeenkomsten rondom ter inzagelegging Ontwerp NPLG en planMER		September – november

6 Bijlagen

6.1 Bijlage 1 - Lijst van afkortingen

Afkortingen:

- NRD – Notitie Reikwijdte en Detailniveau
- NPLG – Nationaal Programma Landelijk Gebied
- NOVI – Nationale Omgevingsvisie
- OW – Omgevingswet
- m.e.r. – Milieueffectrapportage (het proces)
- PlanMER – Milieueffectrapport
- SCP – Sociaal en Cultureel Planbureau
- VHR – Vogel- en Habitatrichtlijn
- KRW – Kaderrichtlijn Water
- gSvI – Gunstige staat van instandhouding
- N2000 – Natura2000-gebieden
- NNN – Natuurnetwerk Nederland
- Ha – hectare
- Mton – Megaton
- CO² – Koolstofdioxide
- LNV - Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- LA – Landbouwakkoord
- RO – Ruimtelijke Ordening
- RHDHV – Royal HaskoningDHV
- DG LGS - Directeur-generaal Landelijk Gebied & Stikstof
- KEV2021 - Klimaat- en Energieverkenning 2021

6.2 Bijlage 2 - Toelichting Structurerende keuzes

Hieronder worden vijf structurerende keuzes per keuze toegelicht, namelijk:

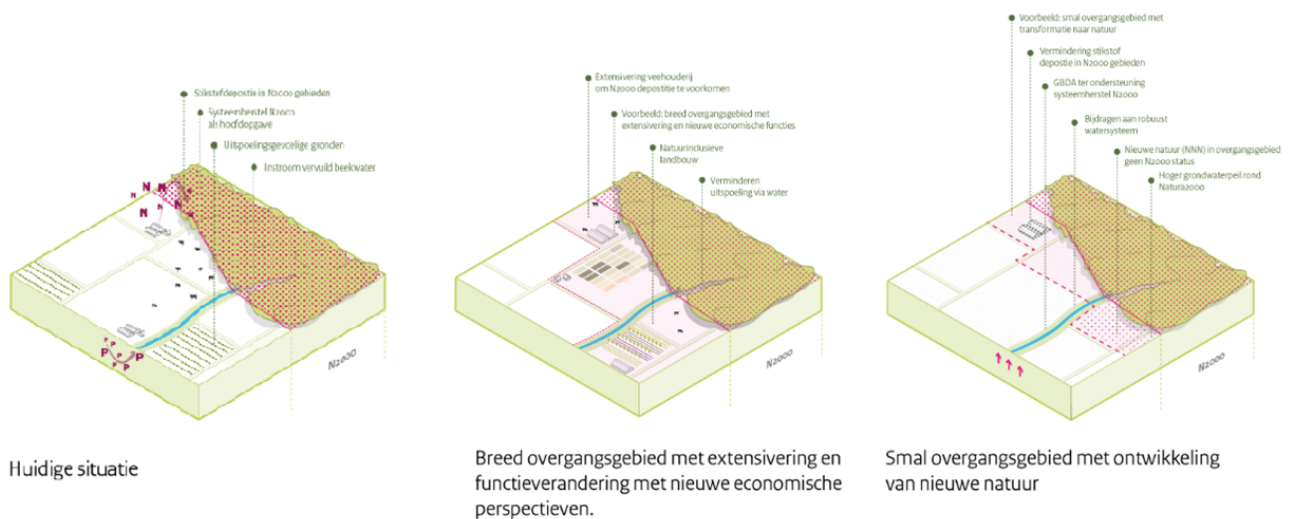
- Overgangsgebieden
- Inpassing arealen natuur en natuur-inclusieve landbouw
- Groenblauwe dooradering
- Water en Bodem Sturend
- Behoud landbouwgrond

Overgangsgebieden

Overgangsgebieden zijn gebieden grenzend aan Natura 2000 gebieden. Deze gebieden leveren een bijdrage aan het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen in de betreffende Natura 2000 gebieden. Systeemherstel is hiervoor noodzakelijk. Opgaven voor biodiversiteit, stikstof, klimaat, water en landbouw worden in de overgangsgebieden gelijktijdig aangepakt. Deze gebieden hebben momenteel een overwegend agrarische functie.

De structurerende keuze voor overgangsgebieden ziet toe op de gebiedsgerichte benadering rondom Natura 2000-gebieden voor systeemherstel van het natuurgebied. Omdat de opgave per gebied verschillend is, is een uniforme uitvoeringsaanpak niet mogelijk. Er zijn een visie en maatwerk nodig per gebied, waarbij heldere doelvoorschriften noodzakelijk zijn. De omvang en de aard van de opgave bepalen de aanpak en daarmee ook de contour en de grootte van het gebied. Dat kan dus ook betekenen, mits goed onderbouwd, dat een overgangsgebied achterwege kan blijven, bijvoorbeeld omdat instandhoudingsdoelstellingen al op orde zijn of binnen de contouren van het Natura 2000-gebied gerealiseerd kunnen worden. Het aanwijzen van een overgangsgebied is geen doel op zich, maar een hulpmiddel om de centrale opgave effectief en in samenhang te realiseren.

De provincies wordt gevraagd in een gebiedsproces de overgangsgebieden nader uit te werken. De locatie, de omvang en het maatregelpakket van het overgangsgebied worden opgenomen in het gebiedsprogramma.



Figuur 5: Overgangsgebieden (Bron: Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied)

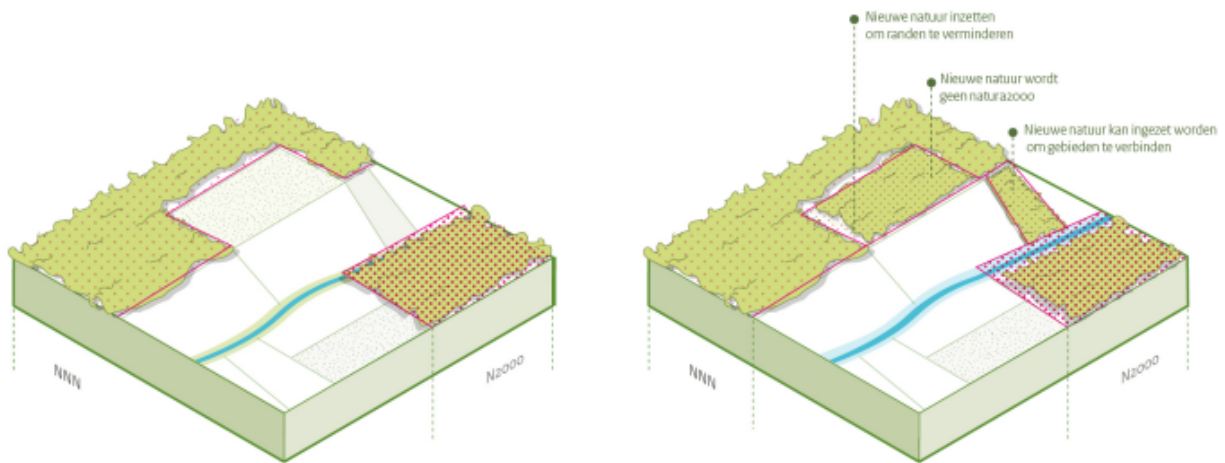
Inpassing arealen natuur en natuurinclusieve landbouw

De VHR-natuurdoelstellingen zien toe op de realisatie van nieuwe (geen Natura 2000) natuurgebieden én nieuwe arealen natuurinclusieve landbouw, waar een agrarische functie gecombineerd kan worden met een natuurdoelstelling voor bepaalde agrarische soorten en habitattypen. De keuze is gericht op het inpassen van deze arealen op de locatie die optimaal aansluiten bij de fysisch-geografische, hydrologische en ecologische omstandigheden van het gebied. Dit ter ondersteuning van de effectiviteit van nieuwe arealen natuur en natuurinclusieve landbouw voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.

Bij het realiseren van de nieuwe gebieden zijn combinaties te maken met andere beleidsdoelen op het gebied van groenblauwe dooradering en hectares bos vanuit de [Bossenstrategie](#)¹. Bovendien geven nieuwe natuurairealen invulling aan de positionering, grootte en functie van overgangsgebieden. Daarbij wordt soms een blik gevraagd op de ruimtelijke claims die volgen uit de provinciale restopgaves die ook na 2030 voor de VHR blijven bestaan. Uit de profielen voor VHR-natuurdoeltypen blijkt aan welke kaders voldaan moet worden om aan de natuurdoelen te voldoen. Hiervoor geldt dat er optimale en suboptimale locaties bestaan om een specifieke habitat te realiseren. Wanneer er wordt gekozen voor een suboptimale locatie is er waarschijnlijk meer ruimte nodig om aan de natuurdoelen te voldoen, omdat de ingerichte arealen dan niet dezelfde natuurwaarde kunnen leveren. Vanwege de reeds bestaande ruimtedruk in het landelijk gebied is het veelal wenselijk om voor de meest optimale locatie te kiezen.

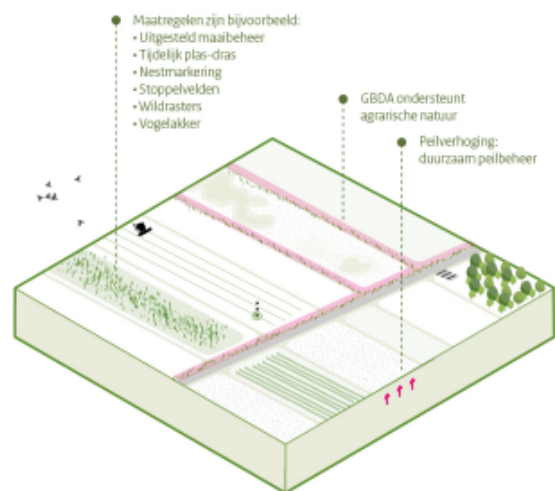
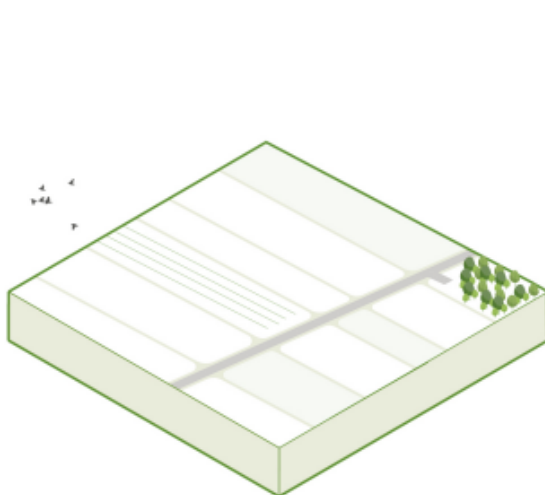
Bovendien is het in sommige gevallen mogelijk te kiezen tussen het creëren van nieuwe arealen natuurgebied of het bereiken van het natuurdoel via natuurinclusieve arealen, waar een combinatie met bijvoorbeeld agrarische functies mogelijk blijft. Wanneer nieuwe natuurairealen worden gerealiseerd wordt het grensvlak met agrarisch gebied beperkt. Dit vermindert de wederzijdse invloeden tussen deze gebruiksfuncties.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/18/uitwerking-ambities-en-doelen-landelijke-bossenstrategie-en-beleidsagenda-2030>



Huidige situatie

Nieuwe situatie: natuur



Huidige situatie

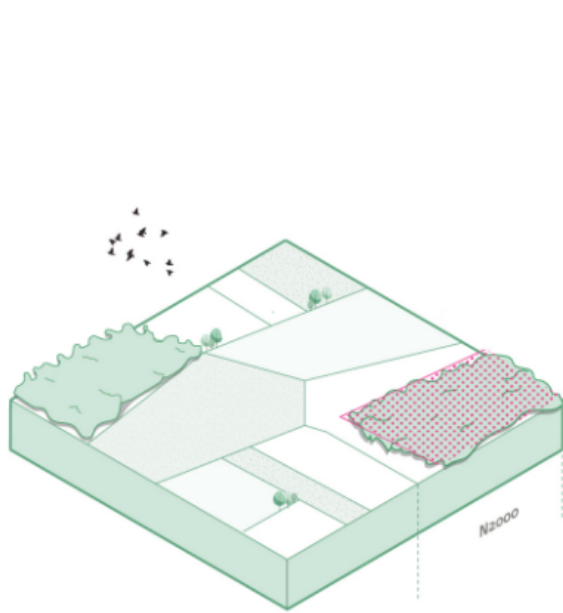
Nieuwe situatie: natuur

Figuur 6: Inpassing nieuwe natuur en nieuwe agrarische natuur/landschapsgrond (bron: Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied)

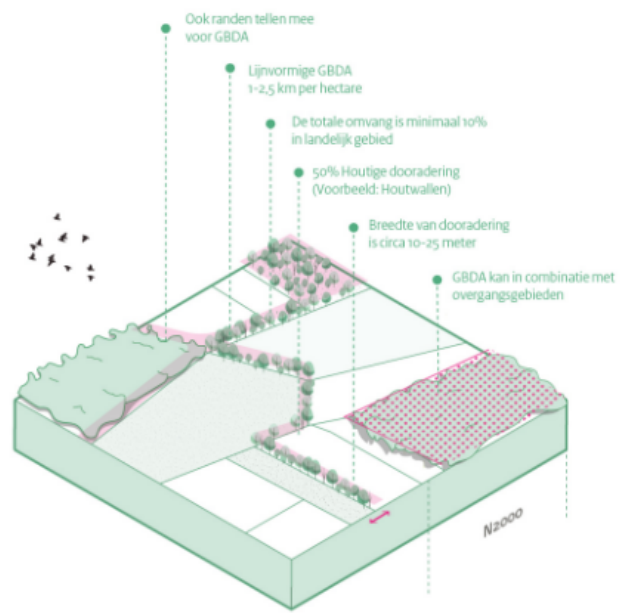
Groenblauwe dooradering

Onder groenblauwe dooradering (GBDA) verstaan we de 'kleine' natuurelementen die ons landschap in belangrijke mate vormgeven. Als bovengrens hanteren we een omvang van maximaal een paar hectare. Om die reden wordt vaak gesproken van kleine landschapselementen (KLE). Deze kunnen als punten, lijnen of vlakken aanwezig zijn. Naast houtige elementen zoals singels, bomenrijen, houtwallen, heggen, hagen, knobomen, graften, vriendjes en hoogstam-boomgaarden, gaat het om elementen met een begroeiing van kruiden en ruigten en natte elementen zoals slootkanten, natuurvriendelijke oevers en poelen. Ecologisch beheerde sloten kunnen ook tot landschapselementen gerekend worden evenals elementen als keverbanken of kruidenrijke akkerranden. Deze hebben een meer dynamisch karakter dat past bij de kenmerken van akkerbouw landschappen. Naast een positieve bijdrage aan VHR-soorten kan groenblauwe dooradering op veel manieren positief bijdragen aan de verduurzaming van het landelijk gebied. Zo kan groenblauwe dooradering voorzien in natuurlijke plaagregulatie voor de landbouw, beschaduwning langs beken om de waterkwaliteit te vergroten, koolstofvastlegging, en vormt de dooradering leefgebied voor een groot aantal plant- en diersoorten, die vervolgens weer de basis zijn voor soorten hoger in de voedselketen.

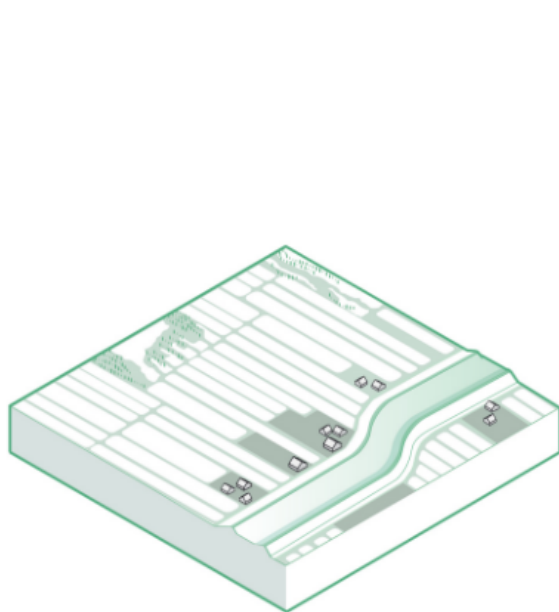
De structurerende keuze voor groenblauwe dooradering ziet toe op optimale fysische, geografische, hydrologische en ecologische omstandigheden bij de aanleg van punt-, lijn- en vlakelementen die moeten leiden tot de 10% groenblauwe dooradering in het landelijk gebied. Dit houdt in dat de ruimtelijke verdeling en soortensamenstelling past bij bodem en water in een gebied, en dat groenblauwe dooradering bijvoorbeeld om een andere invulling vraagt in waterrijke gebieden dan op hoge zandgronden. Ook moet worden aangesloten bij de kenmerken van het landschap, om de karakteristieken van een gebied te versterken. Daarnaast ziet de structurerende keuze toe op verbinding van punt-, lijn- of vlakelementen waar mogelijk. Door de landschapselementen zo aan te leggen dat deze zowel onderling verbonden worden, als verbinding creëren tussen natuurgebieden en met groenblauwe structuren binnen de bebouwde kom, wordt optimaal bijgedragen aan doelen voor de VHR en Basiskwaliteit natuur.



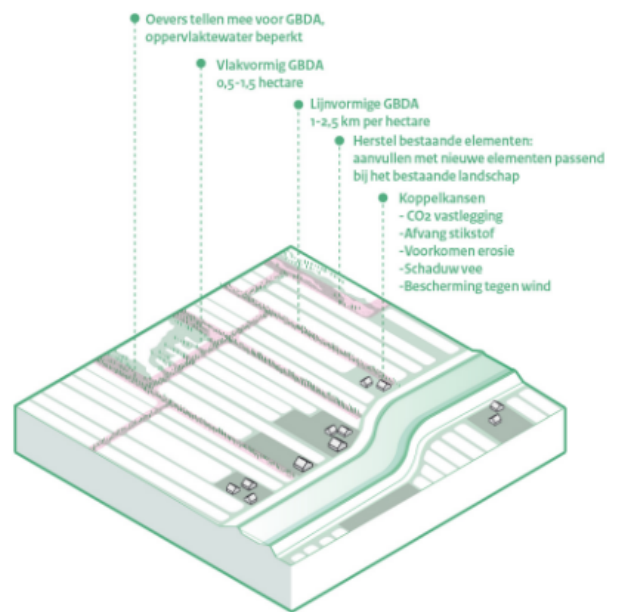
Huidige situatie



Nieuwe situatie



Huidige situatie



Nieuwe situatie

Figuur 7: Groenblauwe dooradering, overwegend groen en overwegend blauw (bron: Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied)

Water en bodem, ruimtelijke verdeling:

In de Tweede Kamerbrief Water en Bodem Sturend worden een aantal keuzes gemaakt die specifieke gebieden raken. Deze structurerende keuzes hebben een ruimtelijke verdeling. Hieronder worden de belangrijkste keuze per gebied nader toegelicht.

Voor de hoge zandgronden

- We houden water langer vast en voeren het minder snel af. We herstellen daarmee de sponswerking van de bodem en bereiken een robuust grondwatersysteem. Dit wordt in gebiedsprocessen geborgd.

- We verhogen de grondwaterpeilen met mogelijk 10 cm tot 50 cm. Daardoor wordt op de hoge zandgronden verdroging bestreden. Omdat het hier maatwerk betreft, wordt dit in gebiedsprocessen verder uitgewerkt.
- In de gebiedsprocessen zetten we in op grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden voor het verbeteren van de waterkwaliteit. Hiermee halen we niet alleen de doelen voor de waterkwaliteit (vanuit de KRW en de Nitraatrichtlijn) maar kunnen we ook ander doelstellingen realiseren (zoals natuur, groenblauwe dooradering en waterberging).
- We beperken de grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden. Daarmee voorkomen we verdroging deze gebieden. Dit wordt in de gebiedsprocessen uitgewerkt.

Voor de Veenweiden

- We bewegen naar een grondwaterstand van 20 cm tot 40 cm onder maaiveld toe, afhankelijk van de bodemcompositie, omstandigheden van het watersysteem en de behoeften van het gebied. Hiermee wordt bereikt dat de bodemdaling wordt geminimaliseerd. Dit wordt in gebiedsprocessen door alle betrokken partijen samen uitgewerkt.
- We minimaliseren de aanvoer van gebiedsvreemd water. Daardoor houden we zoveel mogelijk zoetwater beschikbaar voor peilopzet en tegengaan van verzilting. De provincies en waterschappen maken in gebiedsprocessen ruimte voor het vasthouden en bergen van zoveel mogelijk gebiedseigen water. Met name in perioden van droogte zal externe aanvoer toch nodig blijven.
- We beheren onze landbouwgronden duurzaam. Daarmee voorkomen we onomkeerbare oxidatie van veen en behouden we ook voor de toekomst waardevolle landbouwgronden. We werken maatregelen uit voor beheer van landbouwgronden op het gebied van materieel, nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen etc. Het Rijk vraagt provincies stevig in te zetten op het behoud van grasland.

Voor de kleigebieden

- KRW-afspraken nakomen, met huidig pakket en wellicht meer. Nieuwe ontwikkelingen mogen niet leiden tot verslechtering van de waterkwaliteit en natuur. KRW-normen zijn leidend.

Voor verziltende gebieden

- Op termijn zal er vaker tijdelijke en regionale verzilting zijn, omdat de aanvoer van extra (schaars) zoetwater van buiten het gebied niet altijd en overal kan worden gegarandeerd. Het Rijk en waterschappen zetten zich in voor aanvoer van zoetwater, maar garanderen en faciliteren geen nieuwe maatregelen om verziltende gebieden te voorzien van zoetwater van elders.
- Hiermee ontstaat de kans om tijdig ruimtelijke inrichting en het landgebruik aan te passen aan de toename van de verzilting.

Behoud landbouwgrond

In lijn met het advies van Remkes mag de agrarische sector niet het sluitstuk zijn in de discussie over ruimte. Beschermen van landbouwgrond moet in de gebiedsprocessen nadrukkelijk aandacht krijgen. De vruchtbare gronden worden ingezet om hoogproductieve akkerbouw- en tuingewassen te telen, voornamelijk voedselgewassen voor menselijke consumptie, voedergewassen voor lokale veehouderijen en gewassen voor biograndstoffen. Daarnaast moet er de komende jaren grond beschikbaar zijn voor extensievere bedrijfsmodellen en agrarisch natuur- en landschapsbeheer mogelijk te maken, bijvoorbeeld in de vorm van landschapsground. In het Landbouwakkoord worden spelregels hierover opgenomen.

Vanuit andere functies (niet alleen binnen de scope van het NPLG) volgt eveneens een verhoogde ruimtedruk op landbouwgronden. Het principe is dat we terughoudend zijn in het veranderen van de functie landbouwgrond naar andere functies en wanneer dit wel gebeurt er gemotiveerd wordt waarom dit nodig is.

Bescherming van geschikte landbouwgronden wordt in de [RO-brief van Minister VRO van 17 mei 2022](#)² ook als punt van uitwerking in het NPLG genoemd. Het bodem- en watersysteem vormt bij de beoordeling van wat de geschikte gronden zijn een belangrijk uitgangspunt.

2 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/05/17/kamerbrief-over-nationale-regie-in-de-ruimtelijke-ordening>



Figuur 8: Bescherming landbouwgrond (bron: Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied)

6.3 Bijlage 3 - Totstandkomingsbeschrijving Structurerende keuzes NPLG

In het NPLG Ontwikkeldocument wordt de doelen en het voornemen in de vorm van een set van structurerende keuzes geschetst. Hieronder wordt per structurerende keuze de herkomst beschreven: hoe is deze tot stand is gekomen (dit ook in relatie tot ander programma's), welke varianten zijn beschouwd en welke variatie is nog mogelijk?

Overgangsgebieden

De structurerende keuze overgangsgebieden in het NPLG is de resultante van een lang doorlopen proces. Overgangsgebieden waren al onderdeel van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN), waaraan voorafgaand ook al een onderzoeks- en besprekingsproces heeft plaatsgevonden. Daarnaast heeft de totstandkoming van de structurerende keuze overgangsgebieden in het NPLG samengelopen met besprekingen en bevindingen van een maatschappelijke werkgroep overgangsgebieden die ingesteld is n.a.v. een oproep van een maatschappelijke partner.

Welke varianten zijn er besproken?

Uitgangspunt voor het aanwijzen van overgangsgebieden waren de noodzakelijke bijdragen aan een scala van NPLG-doelen op het gebied van natuur, klimaat, water en landbouw:

- Noodzakelijke opgaven voor natuurherstel van aangrenzende Natura 2000-gebieden.
- Opgaven als klimaatmitigatie en waterkwaliteit door deze als randvoorwaarden mee te nemen en het bodem en watersysteem leidend te laten zijn.
- Opgaven voor perspectief voor de landbouw, omdat deze in overgangsgebieden maatschappelijke (te verwaarden) diensten kan bieden.

Bij de totstandkoming van structurerende keuze overgangsgebieden zijn meerder varianten besproken; onder andere ging het daarbij over:

- Verplichtendheid in aanwijzen: provincies verplichten tot het aanwijzen van een overgangsgebied ongeacht status natuurgebied vs. provincies volledig vrijlaten in het aanwijzen.
- Ligging overgangsgebieden: overgangsgebieden die alleen op agrarische grond liggen (grenzend aan Natura 2000-gebieden) versus overgangsgebieden die ook op andere gronden (grenzend aan Natura 2000-gebieden) gelegen kunnen zijn.
- Grootte en omvang overgangsgebieden: minimale omvang van een gebied, variërend van enkel meters breed, tot enkele hectares.

- Gebruik overgangsgebied: gebruiksbeperkingen voor landbouwkundig gebruik (extensivering), inplaatsen landschapselementen, mestgebruik.
- Juridische status: status overgangsgebied variërend van aparte r.o.-categorie tot gebieden waar vrijwillige afspraken gerelateerd aan subsidiemogelijkheden (kunnen) worden gemaakt.

Huidige formulering

Bij de huidige formulering van de structurerende keuze overgangsgebieden is als vertrekpunt de PSN-formulering genomen. Deze is al interbestuurlijk afgestemd en het is van belang te weten dat de PSN naast het NPLG blijft bestaan. De uiteindelijke formulering is vervolgens gemaakt op basis van input van de afstemmende gesprekken. Gekozen is voor een formulering die recht doet aan wat in de werkgroep overgangsgebieden is besproken. Daarnaast doet deze recht aan de opgave die alle partijen hebben met betrekking tot de NPLG doelen, waarbij gestreefd is naar maximaal draagvlak bij alle betrokken maatschappelijke en overheidspartijen. Tevens is gekozen voor maximale flexibiliteit (omvang, hoeveel gebieden per provincie) enerzijds om provincies maximale vrijheidsgraden te geven in het gebiedsproces en anderzijds omdat onderdelen van benodigd instrumentarium (o.a. subsidiëring, afwaardering, boring/handhaafbaarheid, derogatie) nog in ontwikkeling zijn bij het maken van de handreiking.

Inpassing arealen natuur en natuurinclusieve landbouw

Het idee om een structurerende keuze met betrekking tot inpassing arealen natuur en natuurinclusieve landbouw op te nemen in het NPLG komt voort uit het besef dat de manier waarop deze nieuwe natuurarealen gerealiseerd worden consequenties heeft voor het bereik van de VHR doelen (natuurdoelen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn).

De structurerende keuze Nieuwe Natuur was in beginsel vooral gericht op het sturen op een doorkijk in de gebiedsplannen naar de toekomst toe om lock-ins te voorkomen. De opzet was om te voorkomen dat de inrichting die nu gekozen wordt over enkele jaren alweer achterhaald zou zijn. Vervolgens is deze structurerende keuze uitgebreid met kwalitatieve eisen die vanuit de VHR-natuurdoeltypes aan natuurgebied (of agrarische natuur) worden gesteld. Er is bewust gekozen voor sturen op realisatie met kwalitatieve verplichtingen, dit in het kader van het onontkoombaar realiseren van de NPLG doelen en het nemen van efficiënte maatregelen. Daarnaast is de keuze gericht op een optimale plaatsing van hectares met oog op de geleverde natuurwaarde.

Is variatie mogelijk?

Gegeven de omvang van de transitie, de reeds bestaande ruimtedruk in het landelijk gebied, de noodzaak tot behoud van maatschappelijk draagvlak, en het onontkoombaar willen behalen van de NPLG doelen kan er geen andere structurerende keuze bestaan dan degene die gericht is op een zo optimaal en efficiënt mogelijk bereik van de VHR doelen, met een daarmee zo laag mogelijk impact op het landgebruik in het landelijk gebied.

Huidige formulering

De huidige formulering is gekozen vanuit de wens om provincies zoveel mogelijk beleidsvrijheid mee te geven binnen de kaders (30% natuurherstel VHR, kwaliteitsopgave natuur en areaalopgaves natuur) die waren opgesteld.

Groenblauwe dooradering

De structurerende keuze 10% Groenblauwe dooradering (GBDA) is gebaseerd op reeds gemaakte afspraken uit de bossenstrategie en voorgenomen Europees beleid (Europese biodiversiteitsstrategie) en is al opgenomen in meerdere beleidsprogramma's (aanvalsplan landschap, bossenstrategie en het programma Mooi Nederland). Deze keuze is overgenomen om invulling te geven aan het benodigd areaal nieuwe natuur en vanuit de ambitie om omgevingskwaliteit te verbeteren. Het is een ondersteunende maatregel om doelbereik op water, natuur en klimaat te behalen.

Is variatie mogelijk?

De enige variatie die ter sprake is gekomen is de hoogte van de ambitie in relatie tot het tijdspad om dit te behalen. Een versnelde inzet de komende jaren past het best bij de 'integrale' aanpak waarbij er zoveel mogelijk synergie en werk-met-werk wordt gecreëerd.

Huidige formulering

Er is voor gekozen om voor 2030 ernaar te streven dat 50% van het landelijk gebied met 10% is dooraderd. Hiermee wordt in 2030 dus de helft van de doelstelling gerealiseerd en wordt voor de andere helft langer de tijd genomen (uiteindelijk doel is 100% doelbereik in 2050). Reden hiervoor is dat er op korte termijn grote koppelkansen liggen met doelstellingen die vrij snel behaald moeten worden, zoals de KRW-opgave en de noodzaak voor grootschalig beekherstel. Daarnaast ondersteunt het reeds gemaakte afspraken over het realiseren van nieuwe natuur en kan het beheer onderdeel uitmaken van het verdienmodel van boeren in het kader van meer natuurinclusieve landbouw.

Keuzes Water en Bodem Sturend

In het coalitieakkoord staat “Water en bodem worden sturend bij ruimtelijke planvorming”. Een concretere invulling hiervan heeft zijn plaats gevonden in de Water en Bodem Sturend (WBS) brief. Deze brief bevat een reeks van structurerende keuzes die er gezamenlijk op gericht zijn om de rol van het water-bodem systeem in ruimtelijke ordening verankeren. Het NPLG Ontwikkeldocument volgt de WBS brief. Bij het schrijven van het Ontwikkeldocument is een selectie gemaakt van de WBS structurerende keuzes die de grootste relevantie hebben voor het NPLG. De afweging om een WBS keuze wel of niet op te nemen in het Ontwikkeldocument volgde hierbij uit de overweging of 1) de keuze relevantie heeft voor het landelijk gebied en/of 2) de keuze bijdraagt aan het doelbereik van het NPLG.

Is variatie mogelijk?

Al de structurerende keuzes die zijn overgenomen in het NPLG hebben het karakter van ‘comply or explain’ (‘pas toe of leg uit’). Uit het ‘comply or explain’ principe volgt automatisch dat geen enkel redelijkerwijs te overwegen alternatief op de WBS structurerende keuzes bij voorbaat uitgesloten kan worden. Wanneer wordt afgeweken van de structurerende keuze geldt dat dit expliciet uitlegbaar en toetsbaar moet zijn (het ‘or explain’-deel) en dat deze afwijking niet ten koste mag gaan van het bereiken van de gestelde doelen. Voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) geldt dat uiterlijk in 2027 de maatregelen uitgevoerd moeten zijn. Voor andere maatregelen is ruimte voor maatwerk.

Huidige formulering

In het NPLG Ontwikkeldocument is de volledige set aan WBS structurerende keuzes overgenomen. Binnen deze set zijn er keuzes die inhoudelijk een groot effect hebben op de transitie in het landelijk gebied en keuzes die relatief beperkt of procesmatig van aard zijn. In het ontwikkeldocument zijn een aantal keuzes met grote impact uitgelicht.

- Bufferstroken langs beekdalen op hoge zandgronden
- Peilopzet veenweide
- Ruimte voor waterberging
- Waterbeschikbaarheid verzilte gebieden

Deze keuzes zijn uitgelicht omdat zij een grote rol spelen bij het doelbereik van het NPLG. In het plan-MER zal de focus op de structurerende keuzes gaande water en bodem om deze reden komen te liggen op bovengenoemde keuzes.

Beschermen bruikbare landbouwgrond

Beschermen van landbouwgrond is opgenomen als structurerende keuze in de [startnotitie NPLG](#)¹ (juni 2022, Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 96) en een eerste inhoudelijke toelichting is opgenomen in het Ontwikkeldocument NPLG (november 2022). In Nederland is grond schaars en de grondbehoefte groot. Dat vraagt om een zorgvuldige afweging van het ruimtegebruik. Het opnemen van het beschermen van landbouwgrond als structurerende keuze kent drie redenen:

- Er bestaat een grote ruimtedruk vanuit andere ruimtefuncties, zoals woningbouw, energietransitie, infrastructuur en natuur op landbouwgrond. Conform advies van dhr. Remkes mag de agrarische sector niet het sluitstuk zijn in de discussie over ruimte.
- De landbouw heeft zelf ook verschillende opgaves die ruimte behoeven, bijvoorbeeld extensivering van de veehouderij en akkerbouw of de teelt van gewassen voor plantaardige eiwitten of biobased grondstoffen voor de bouw.
- Het voorkomen van afwenteleffecten op de landbouw bij onttrekking van landbouwareaal.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/10/startnotitie-nplg-10-juni-2022>

De afgelopen jaren is er een lichte afname geweest van het landbouwareaal in Nederland en de verwachting is dat deze de komende jaren ook door zal zetten. De beleidsontwikkeling heeft zich daarom hoofdzakelijk geconcentreerd op de vraag: **Hoe zorgen we ervoor dat het wijzigen van de functie landbouwgrond naar een andere functie dan landbouw op een zorgvuldige manier gebeurt?** Het gaat hier uitdrukkelijk niet om het beschermen van het areaal landbouwgrond als geheel of met oog op een bepaalde mate van productie, maar om het belang van landbouwgrond in het werken aan verschillende opgaven.

De uitwerking van deze structurerende keuze in het NPLG Ontwikkeldocument heeft plaatsgevonden in afstemming met het opstellen van de Kamerbrief Toekomst Landbouw (25 november, Kamerstuk 30252-77), die een eerste antwoord vormt op de hiervoor genoemde vraag.

Is variatie mogelijk?

Bij het opstellen van deze keuze in het NPLG Ontwikkeldocument is enerzijds gesproken over de definitie van 'bruikbare landbouwgrond'. Gezien de verschillende redenen die achter het opnemen van deze keuze liggen is gekozen voor een brede definitie. Daarnaast is variatie mogelijk mbt de mate van regie vanuit het Rijk of beleidsvrijheid voor de provincies, waarbij in de huidige formulering is gekozen voor beleidsvrijheid.

Huidige formulering

In het Ontwikkeldocument kent het begrip 'bruikbare grond' drie subcategorieën:

1. Beschermen van hoogproductieve landbouwgrond
2. Beschermen van grond benodigd voor de extensiveringsopgave
3. Beschermen van grond benodigd voor instandhoudingsdoelen van de natuur.

De keuze laat vervolgens ruimte aan de provincies om zelf afwegingen te maken in het beschermen van bruikbare landbouwgronden. Dit strookt met de gebiedsgerichte aanpak van het NPLG. Wel is aangekondigd in het NPLG en de brief over de contouren van het landbouwakkoord dat hier verdere uitgangspunten voor opgesteld gaan worden.

Er is ambtelijk afgesproken dat er een werkgroep opgericht wordt onder leiding van BZK in co-partnerschap met LNV om te komen tot de eerder genoemde uitgangspunten die gezamenlijk het afwegingkader moeten vormen. Deze uitgangspunten en afwegingskader moeten leiden tot een product dat borgt dat het wijzigen van functie landbouwgrond naar een andere functie dan landbouw op een duidelijke, transparante en evenwichtige manier gebeurt.