

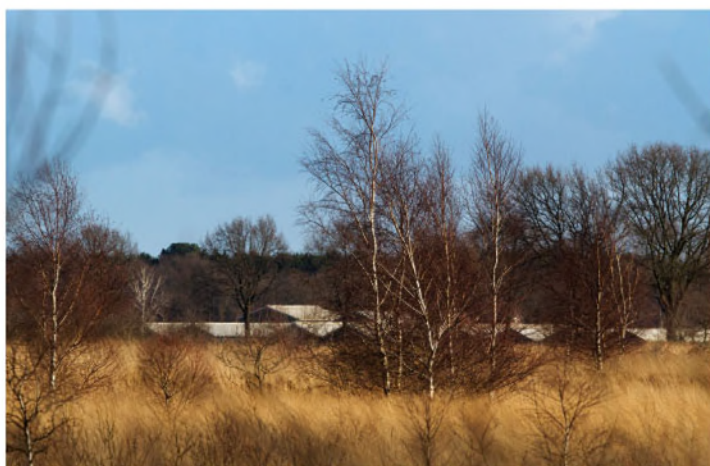


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Vernieuwing Omgevingsvisie provincie Gelderland

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

22 mei 2025 / projectnummer: 3882



1 Advies voor de inhoud van het OER

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 hierover wordt een Omgevingseffectrapport (OER¹) opgesteld. De provincie Gelderland heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen OER.

Essentiële informatie voor het OER

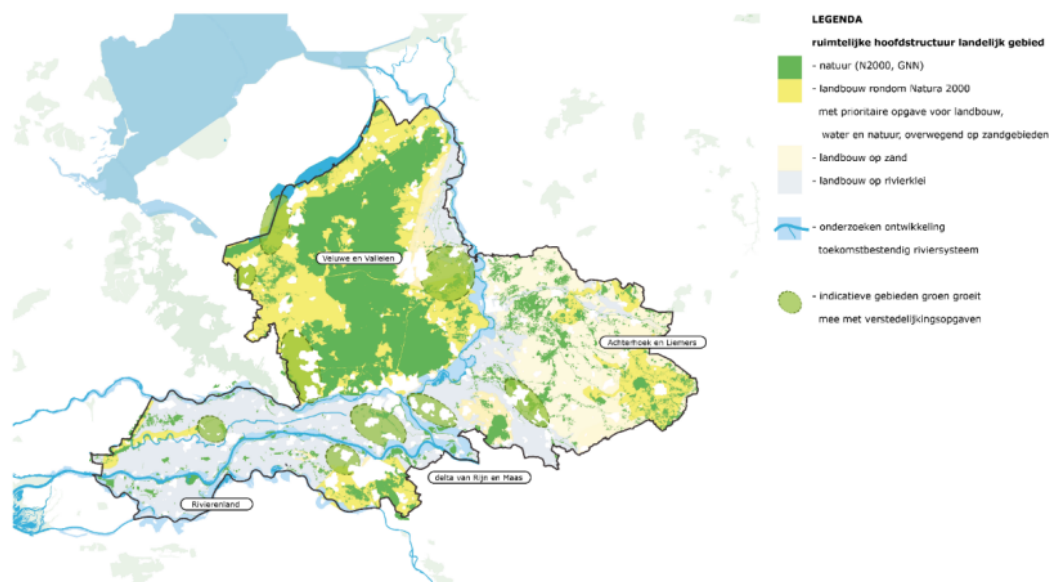
De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het OER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over de omgevingsvisie het OER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- **Gebiedsgerichte analyse van opgaven en effecten:** maak het OER gebiedsspecifiek. Dit is belangrijk omdat de provincie bestaat uit gebieden die verschillende problematieken en opgaven hebben.
- **Een overzicht van samenhangend beleid en regelgeving en een concretisering van ambities en doelen:** geef de samenhang weer met het (te verwachten) beleid en wet- en regelgeving, zoals vanuit de Europese Unie en het Rijk. Beschrijf ook de belangrijkste uitkomsten van de evaluatie (2022) van de huidige omgevingsvisie, die aanzet tot meer sturing. Concretiseer de ambities en doelen zodat deze toetsbaar zijn.
- **Inzicht in de opgaven en benodigde ontwikkelingen in de komende tien jaar:** de omgevingsvisie kijkt naar het langetermijnbeleid richting 2050, met een doorkijk naar 2100. Vanwege de wens tot meer sturing van de visie en de aankomende opgaven, is het belangrijk om daarnaast ook te focussen op de benodigde veranderingen in beleid, opgaven en milieukeuzes in de komende tien jaar. Gebruik hiervoor onder andere het ruimtelijk voorstel en de kadernota.
- **Scenario's die samen de ontwikkelmogelijkheden en keuzes in beeld brengen:** laat duidelijk zien hoe de scenario's (in mer-termen meestal alternatieven genoemd) volgen uit de gestelde ambities en doelen. Neem voor de scenario's voor verschillende thema's de uiterste ontwikkelmogelijkheden ('hoeken van het speelveld'). Laat zien hoe een voorkeursscenario (de omgevingsvisie) wordt gekozen en welke keuzes daarbij worden gemaakt. Denk daarbij aan keuzes tussen **botsende ruimteclaims**, conflicterende milieuruimte of juist synergie tussen ambities en doelen. Maak gebruik van overzichtelijke, gebiedsgerichte kaarten.
- **Doelbereik en omgevingseffecten:** werk het beoordelingskader verder uit. Beoordeel de omgevingseffecten van de scenario's en laat zien in hoeverre de gestelde doelen daarmee worden gerealiseerd (het "doelbereik").

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het OER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn. Focus daarbij op de belangrijke elementen voor de besluitvorming en de milieuconsequenties daarvan. Het vormt daarmee een brug tussen het OER en de besluitvorming (de omgevingsvisie).

¹ 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.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het OER moet bevatten. Ze bouwt in haar advies voort op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD)² en de begeleidende kadernota³. Ze herhaalt slechts punten die al in de NRD aan de orde komen als dat voor een goed begrip van het advies nodig is of als ze voorstelt de aanpak op onderdelen aan te passen.



Figuur 1: Contourenschets van één van de drie Gelderse ontwikkelingen: Vitaal landelijk gebied. Bron: Kadernota.

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 ontwikkeling, het uitbreiden van woon- en werkgebieden en plaatsen van windturbines. Daarom is het nodig om een plan-MER (OER) op te stellen. Een OER is ook nodig vanwege mogelijke significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden waarvoor een Passende beoordeling nodig is.

Startgesprek

Op 9 april 2025 vond een gesprek plaats tussen de Commissie, de initiatiefnemer en bevoegd gezag en haar adviseurs. De provincie heeft een toelichting gegeven op de NRD. De deskundigen van de Commissie stelden ook vragen ter verduidelijking over de NRD en Kadernota voor een goed begrip van de stukken.

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.

² Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Plan-MER (OER) Omgevingsvisie provincie Gelderland, 28 januari 2025.

³ Kadernota vernieuwing omgevingsvisie, Bijlage bij Statenbrief, 7 februari 2025. De kadernota is een tussendocument om met Provinciale Staten af te spreken welke accenten er worden gelegd in de uitgewerkte 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 Achtergrond, aanleiding en referentiesituatie

2.1 Achtergrond en aanleiding

De Omgevingsvisie Gaaf Gelderland is in 2018 vastgesteld. De provincie geeft aan dat de huidige visie te weinig stuurt en dat door nieuwe ontwikkelingen de inhoud niet meer actueel is. Ook moet de omgevingsvisie invulling geven aan nieuwe opgaven en ambities (zie hoofdstuk 3).

Voor de huidige Omgevingsvisie is destijds geen MER of OER opgesteld, waardoor mogelijk geen integraal beeld van de milieu- en omgevingseffecten is betrokken bij de besluitvorming en onderscheidende scenario's zijn onderzocht.

Er is een evaluatie gedaan van de Omgevingsvisie in 2022.^{4,5} Die geeft aan dat een actualisatie van de Omgevingsvisie nodig is. Ook zijn er andere onderzoeken die aantonen dat meer sturing gewenst is. Neem in het OER de belangrijkste conclusies op uit deze evaluatie en geef aan hoe deze inzichten worden meegenomen in de vernieuwing van de visie. Beschrijf op welke onderdelen de omgevingsvisie niet voldoende stuurt of richting geeft. Dit is belangrijk om tot een goede, toekomstbestendige herziening te komen.

2.2 Referentiesituatie

In paragraaf 4.5 van de NRD is ingegaan op de referentiesituatie. Een goed beeld van de referentiesituatie is nodig voor de probleemanalyse: waar staat Gelderland, welke ruimtelijke en milieupgaven komen op de provincie af en waar schuurt het, nu en in de toekomst? Ook is een goede beschrijving van de referentiesituatie nodig om de impact van de scenario's en het voorkeurscenario (de omgevingsvisie) te kunnen beoordelen.

De referentiesituatie bestaat uit de bestaande toestand van het milieu én de autonome ontwikkeling. Daarbij wordt onder de 'autonome ontwikkeling' verstaan: de toekomstige milieutoestand zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de alternatieven (in de NRD scenario's genoemd) wordt gerealiseerd.

Beoordeel apart de huidige situatie en de autonome ontwikkeling

De Commissie adviseert om de huidige situatie en de autonome ontwikkeling apart te beoordelen, zodat duidelijk is wat de huidige feitelijke (milieu)situatie is én wat de milieugevolgen zijn als de autonome ontwikkeling zich voordoet. Dit onderscheid is belangrijk omdat de autonome ontwikkeling vaak onzekerheden kent. Het is daarom

⁴ Rapport analyse van de omgevingsvisie Gaaf Gelderland 2018, KokxDeVoogd, 1 november 2022.

⁵ Analyse van de noodzaak tot actualisatie van de omgevingsvisie, 22 november 2022. [Statenbrief](#).

wenselijk om de huidige staat van de leefomgeving in beeld te hebben als een duidelijk uitgangspunt en reflectie van waar knelpunten optreden.

Gevoeligheidsanalyses

De autonome ontwikkeling omvat beleid, wet- en regelgeving en projecten waarover al is besloten, zoals woningbouwprojecten. Indien plannen en ontwikkelingen met redelijke zekerheid voorzienbaar zijn, dan kunnen die in aparte gevoeligheidsanalyses worden beschouwd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de plannen van Defensie⁶ (in ver gevorderd stadium maar nog niet over besloten) of maatregelen die voortkomen uit de ministeriële Commissie voor de stikstofaanpak. Deze maatregelen hebben zeer waarschijnlijk grote, structurele gevolgen voor de provincie en zijn daarmee ook zeer relevant voor de omgevingsvisie.

Maak het OER gebieds- en systeemgericht

Tijdens het startgesprek is aangegeven dat de omgevingsvisie meer gebiedsgericht zal zijn. Landgebruik, functie, milieudruk en dynamiek verschillen namelijk tussen (deel)gebieden in de provincie.^{7,8} Ook de opgaven kunnen per deelgebied verschillen. De Commissie ondersteunt deze aanpak. Het is belangrijk om daarbij gebiedsgericht te kijken naar de huidige en toekomstige milieu- en omgevingssituatie en hiervoor gegevens/data te verzamelen. Kijk ook goed naar onderliggende systemen, waaronder in ieder geval het water- en bodemsysteem.

Maak een (systeem)analyse van de referentiesituatie

Nadat (gebiedsgericht) de huidige en omgevingssituatie in beeld is gebracht is het nodig om een analyse te maken: Waar gaat het goed? Waar bestaan of dreigen knelpunten? En waar zorgen de autonome ontwikkelingen voor extra druk op ruimte, het milieu of de leefomgeving?

De Commissie adviseert daarom om een goede duidelijke (systeem)analyse te maken op basis van de beschrijving van de huidige situatie en de autonome ontwikkeling. Maak waar relevant een onderscheid tussen het water- en bodemsysteem (onder andere ondergrond, grond- en oppervlaktewater, natuur), de fysieke netwerken (onder andere energie en mobiliteit/logistiek), sociale netwerken en de urbane systemen (onder andere wonen, werken). Gebruik deze informatie bij de verdere ontwikkeling van ambities, doelen en het samenstellen van scenario's.

2.3 Te nemen besluit(en)

De milieueffectrapportprocedure wordt doorlopen voor de omgevingsvisie. Geef aan welke programma's nog worden uitgewerkt op basis van de omgevingsvisie en voor welke programma's mogelijk aanpassing nodig is. Daarnaast zullen mogelijk andere besluiten genomen worden voor de realisatie van het voornemen. In de NRD wordt het programma Energiesysteem genoemd, hieronder wordt daarop ingegaan.

⁶ Meerdere zienswijzen vragen aandacht voor de impact van de plannen van Defensie.

⁷ Voor het OER zijn bestuurlijke grenzen daarbij ondergeschikt aan systeemgrenzen. Bijvoorbeeld wat betreft het watersysteem of het energiesysteem.

⁸ De zienswijze van Vitens benoemt ook de regionale verschillen in de opgave voor de drinkwatervoorziening.

Programma Energiesysteem

In de NRD en ook in het startgesprek is aangegeven dat het OER ook wordt gebruikt voor het programma Energiesysteem. De NRD bevat zeer weinig informatie over de opgave, doel, alternatieven/varianten en beoordelingskader voor dit programma. Hierdoor kan de Commissie niet goed adviseren over de benodigde milieu- en omgevingsinformatie en alternatieven en varianten voor dit programma.

In de kadernota is aangegeven dat een programma bestaat uit een uitvoeringskader en uitvoeringsagenda. In het programma worden tactische doelen geformuleerd voor ongeveer vijf jaar, met behorende acties en middelen. Een omgevingsvisie heeft dus een andere focus en abstractieniveau dan een programma. De milieugevolgen voor een programma dienen concreter en diepgravender te worden onderzocht, met aparte alternatieven en varianten. Immers, het milieu- en omgevingsonderzoek dient te passen bij (het abstractieniveau van) het plan/besluit. Mogelijk of waarschijnlijk is een aanvulling van het OER nodig om dit geschikt te maken voor besluitvorming over (de actualisatie van) het Programma Energiesysteem.

3 Samenhang, ambities en doelen

Voor een omgevingsvisie die stuurt en een OER dat daarbij helpt is het nodig om voldoende aandacht te besteden aan de probleemanalyse: knelpunten uit de huidige en toekomstige staat van de leefomgeving en de evaluaties van beleid. Vervolgens is noodzakelijk om zo concreet mogelijk de opgaven en ambities/doelen te concretiseren. Hierdoor kan het OER onderzoek gericht plaatsvinden.

3.1 Samenhang met andere beleidstrajecten en wet- en regelgeving

In de NRD is in paragraaf 2.3 aangegeven welke relaties er zijn met andere plannen en programma's. Zo zijn de afgelopen jaren vanuit de Europese Unie en het Rijk er diverse aanpassingen geweest in beleid en wet- en regelgeving. Ook zijn er ontwikkelingen op landelijk en Europees niveau die mogelijk van invloed gaan zijn op het ruimtelijk, fysiek en omgevingsbeleid van de provincie. Tot slot kunnen er ontwikkelingen zijn op gemeentelijk of regioniveau die impact kunnen hebben op het provinciaal beleid.

Laat in het OER zien welke wet- en regelgeving en welk beleid relevant is voor de vernieuwing van de omgevingsvisie. De Commissie heeft nog enkele aandachtspunten voor het beschrijven van de samenhang. Geef duidelijk aan welke impact dit heeft voor Gelderland en de keuzes die de provincie nog kan maken.

Europees

Vanuit de Europese Unie is er een aantal richtlijnen dat impact heeft op de keuzes die een provincie moet maken zoals de Kaderrichtlijn Water, Vogel- en Habitatrichtlijn, de Nitraatrichtlijn en de natuurherstelverordening.

Nationaal

Vanuit het Rijk zijn er meerdere opgaven die grote invloed hebben op de ruimte en milieukeuzes in Gelderland. Het kan gaan om direct ruimtegebruik en milieuruimte (zoals hoogspanningsverbindingen of waterstoftrajecten) óf indirect zoals beleid dat provincie moet uitvoeren vanuit het rijk. Denk bijvoorbeeld aan het beleid voor water en bodem sturend.

De Commissie noemt hieronder een aantal plannen en projecten. Onderzoek welke plannen mogelijk (direct of indirect) weerslag hebben op de provincie:

- De Nationale Omgevingsvisie (NOVI), NOVEX-gebieden en de Nota ruimte inclusief de daaruit volgende opgaven voor onder andere het woonbeleid.
- Het energiesysteem. Het Nationaal Plan Energiesysteem en Programma Energiehoofdstructuur die gaan over respectievelijk opwek en transport/opslag van energie. Deze bevatten ook (ruimtelijke) en milieukeuzes voor de provincie.
- De Kamerbrieven over Water- en Bodem Sturend⁹ schetsten de rol van water en bodem bij toekomstige besluitvorming over ruimtelijke ordening. Daarnaast bieden het Deltaprogramma, de Nationale Adaptatie Strategie en het programma Integraal Riviermanagement (Ruimte voor de rivier 2.0¹⁰) belangrijke kaders. Deze programma's hebben ruimtelijke, milieu en omgevingsimpact bijvoorbeeld doordat er ruimte wordt gegeven aan rivieren en beken of waterpeilen in verschillende gebieden omhoog gaan.
- De aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN) en de opgestelde natuurdoelanalyses per Natura 2000-gebied. De RLN aanpak vervangt het gestopte Nationaal programma Landelijk Gebied (NPLG).
- Programma Ruimte voor Defensie (in ontwikkeling).

Provinciaal

Vanuit de provincie zijn de afgelopen jaren al programma's opgesteld en beleid opgesteld. De Commissie adviseert vooral daarbij in te gaan op het ruimtelijk voorstel¹¹ dat ruim een jaar geleden is opgesteld. Dit komt voort uit vragen van het rijk om met concrete ruimtelijke voorstellen te komen. Hier is al concreet aangegeven door de provincie aan het Rijk hoe zij de ruimtelijke puzzel voor zich zien. Ga in het OER uitgebreid in op het ruimtelijk voorstel: welke (milieu)keuzes daarin zijn gemaakt voor de toekomst, welke onzekerheden er zijn en wat de stand van zaken is. Geef ook aan of er vernieuwde inzichten zijn opgetreden en welke dat dan zijn. Geef aan hoe de opgaven uit het ruimtelijk voorstel hun weg vinden in de nieuwe omgevingsvisie.

3.2 Ambities en doelen

In de NRD en de kadernota is toegelicht dat bevolkingsgroei en klimaatverandering belangrijke drivers zijn waarop de vernieuwde omgevingsvisie moet inspelen en heldere structurerende keuzes in moet maken. Ruimte voor water, woningen en energie leggen een claim op de schaarse ruimte in Gelderland. Het enkel individueel en apart benaderen van elk probleem is in deze context niet meer mogelijk. Daarom zal integraal gekeken moeten

⁹ 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>.

¹⁰ [Home | Ruimte voor de rivier 2.0](#).

¹¹ Statenbrief Consultatie: Startnotitie Naar een nieuwe kaart van Gelderland: verkennen, puzzelen en afspreken, 14 juni 2022. [Statenbrief](#). En Ruimtelijk Perspectief Gelderland 1.0, 09 februari 2022 [Bijlage_1_de_beleidsambities_op_kaat](#).

worden, met slimme keuzes en een integrale benadering. Daarbij is aangegeven dat Gelderland haar unieke kwaliteiten en regionale identiteiten wil behouden.

Drie ontwikkelingsrichtingen naar 2050 zijn in de kadernota uitgewerkt:

- Ontwikkeling naar een vitaal landelijk gebied.
- Ontwikkeling naar een klimaatbestendige economie met passende netwerken.
- Ontwikkeling naar sterke steden, dorpen en regio's.

Per ontwikkeling zijn – in algemene zin – ambities en doelen toegelicht.

Concretiseer en formuleer tussendoelen: omgevingskeuzes in de komende 10 jaar

De Commissie ziet dat in de formulering van ambities en doelen ver vooruit wordt gekeken, namelijk tot 2050. Dat is over zo'n 25 jaar. Ook wordt er een doorkijk gegeven naar 2100. De Commissie merkt op dat de omgevingsvisie ver vooruit kijkt en dat dit ook voor een aantal onderwerpen van belang is. Zo is het bijvoorbeeld vanuit het principe water- en bodem sturend van belang om te bezien of er geen sprake is van afwenteling of dat 'lock-in'¹² situaties optreden. Het risico van te ver vooruit kijken is dat de ambities en doelen te algemeen van aard worden waardoor de omgevingsvisie onvoldoende sturing geeft. Daarbij merkt de Commissie op dat tussen de eerste versie van de omgevingsvisie (vastgesteld in 2018) en de herziening slechts zo'n 7 à 8 jaar zit.

De Commissie adviseert om voor verschillende onderwerpen tussendoelen te formuleren (bijvoorbeeld voor de komende 10 jaar) die concreter zijn dan de huidige geformuleerde ambities en doelen voor 2050 en 2100. Focus daarbij op de omgevingskeuzes die de komende 10 jaar moeten worden gemaakt. Het ruimtelijke voorstel bevat veel knelpunten en keuzevraagstukken voor 2030 waarover nog keuzes gemaakt moeten worden en waarvoor (eventueel) ook nieuw beleid nodig is. Neem deze mee bij het formuleren van de (tussen)doelen, zodat een verbinding wordt gemaakt tussen actuele knelpunten/keuzes, de op korte termijn noodzakelijke keuzes (ruimtelijk voorstel 2030 of eventueel tussendoel 2035) en de lange termijn knelpunten/keuzes (2050 en af en toe 2100) uit de omgevingsvisie.

De huidig geformuleerde ambities en doelen zijn op onderdelen algemeen van aard (bijvoorbeeld 'gezond en leefbaar gebied', 'voldoende groen en biodiversiteit', 'perspectief voor de landbouw' en 'bereikbare steden en dorpen'). Om ervoor te zorgen dat in het OER getoetst kan worden in hoeverre aan opgaven voldaan wordt en focus te brengen in het omgevingsonderzoek, is het nodig deze zoveel mogelijk SMART te formuleren. Daarbij is het ook nodig om definities en criteria zoveel mogelijk te omschrijven, zodat duidelijk is wat bedoeld wordt en wat de afbakening is.

¹² Keuzes die het in de toekomst onmogelijk maken om nog over te stappen op een andere strategie.

4 Scenario's

Het doel van alternatieven (in de NRD 'scenario's' genoemd) in het OER is om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de gestelde doelen te behalen en wat de omgevingseffecten van deze verschillende mogelijkheden zijn. Op basis hiervan kan het bevoegd gezag weloverwogen en integrale keuzes maken in de omgevingsvisie. De NRD spreekt niet van alternatieven maar van scenario's. Zij bedoelt daarmee min of meer hetzelfde als wanneer de Commissie spreekt over alternatieven¹³. De Commissie houdt de terminologie aan die in de NRD is gebruikt, zodat er bij inwoners, bestuur en politiek geen onduidelijkheid ontstaat.

In de NRD zijn drie scenario's uiteengezet, namelijk 'bodem en water sturend', 'energiesysteem' en 'gezond en veilig'. In de NRD wordt aangegeven dat dit een eerste indicatie is, maar dat uit het ontwerpend onderzoek nog de vorm en inhoud moet worden uitgewerkt.

In het OER wordt de verhouding tussen scenario's en de verschillende principes¹⁴ en ontwikkelingen weergegeven.¹⁵ De Commissie adviseert om in het OER duidelijk uit te leggen hoe de vier sturende principes en de drie ontwikkelingen hebben geleid tot de scenario's en wat het onderscheid is tussen scenario's, doelen en ambities. Dit is op dit moment niet duidelijk beschreven.¹⁶ Maak daarnaast de scenario's per ontwikkeling concreet.

De Commissie heeft per scenario een aantal suggesties voor het ontwerpend onderzoek (vorm en inhoud) dat nog moet plaatsvinden per scenario:

- **Bodem en water sturend:** voor het uitwerken van het scenario water en bodem sturend is een goede systeemanalyse van belang. Hierbij lijkt een regionale differentiatie nuttig. De effecten van klimaatverandering zijn nu al merkbaar maar zullen zich vooral in de periode na 2050 manifesteren. Extreem weer, grilliger rivierafvoeren, hittestress, droogtes en natuurbranden zullen dan nog meer merkbaar worden. Gebruik voor het uitwerken van het scenario naar de KNMI '23 scenario's¹⁷, de klimaateffectatlas¹⁸, het ruimtelijk afwegingskader¹⁹ en de bovenregionale stresstest. Dit laat zien hoe het natuurlijk systeem zich op de lange termijn gaat ontwikkelen, en hoe landgebruiksfuncties moeten worden aangepast om kwetsbaarheid te verlagen. In deze context is ook de Blauwe Omgevingsvisie van Vallei en Veluwe²⁰ van belang. Naast de mogelijke beperkingen en conflicterende landgebruiksclaims die deze analyse zal blootleggen, is het ook interessant om water en bodem vanuit kansen te bezien. Zo hebben de gemeente Arnhem en waterschap Vallei en Veluwe een uitwerking gemaakt van de NL2120 visie. Dit

¹³ 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.

¹⁴ Zorgvuldig ruimtegebruik, bodem & water, energie en bereikbaarheid.

¹⁵ Figuur 3-1 Ontwikkeling scenario's in relatie tot Kadernota van de NRD.

¹⁶ De Commissie ziet dat de gekozen terminologie verwarring brengt. Zo worden bijvoorbeeld 'vitaal landelijk gebied, toekomstbestendige economie met passende netwerken en sterke steden en dorpen als 'ontwikkeling' benoemd. De Commissie ziet dit echter als ambities: het is immers de bestuurlijke wens dat dit gerealiseerd wordt.

¹⁷ <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/knmi-23-klimaatscenario-s>.

¹⁸ www.klimaateffectatlas.nl.

¹⁹ Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving
<https://storymaps.arcgis.com/stories/e14fe0614cc1440496b90ae03e7a2ce0>.

²⁰ <https://bovi2050.nl/>.

biedt mogelijkheden om de kansen te benoemen om water en bodem (en biodiversiteit) meer sturend te laten zijn.

- **Energiesysteem:** in de NRD is aangegeven dat in dit scenario het beleidskader energiesysteem in het geheel wordt doorgevoerd. Laat zien wat dit betekent, waar de provincie op kan sturen en welke knelpunten moeten worden opgelost. Het zorgen voor een optimale versterking van energieopwek, opslag en transport is daarbij het uitgangspunt. Ga daarbij ook in op realisatietermijnen. Kijk daarbij ook naar energiebesparing, bijvoorbeeld in relatie tot industrie en toetsing van vergunningen, of het naleven van de energiebesparingsplicht.
- **Gezond en veilig:** voor het scenario gezond en veilig gaat het om bevorderen van de gezondheid (gezondheidsbescherming en –bevordering). Het gaat daarbij om beleid dat in plaats van de wettelijke normen is gebaseerd op gezondheidkundige advieswaarden. Te denken valt aan lagere normen en het vergroten van de afstand tussen functies die impact hebben op gezondheid of het verminderen van de negatieve effecten. Kijk daarbij naar bijvoorbeeld landbouw (o.a. bestrijdingsmiddelen, fijnstof, geur en zoönosen), industrie (o.a. geluid, ZZS, fijn stof, veiligheid, geur), energievoorzieningen (o.a. veiligheid, geluid, slagschaduw) en transportinfrastructuur (o.a. geluid, fijn stof, veiligheid). Geef ook aan welke provinciale sturingsmogelijkheden er wel en niet zijn voor gezondheidsbevordering zoals bewegen, recreëren en een groene gezonde toegankelijke omgeving.

De Commissie mist nog een scenario dat gericht is op **Natuur en landschap**, bijvoorbeeld door maximaal in te zetten op natuurherstel en beschermen van landschappelijke kwaliteiten. Dit scenario zou bijvoorbeeld kunnen inzetten op stikstofreductie en wegnemen andere drukfactoren voor natuur en biodiversiteit (zoals verdroging en verontreiniging), uitbreiding van natuurgebieden en het beschermen van landschappelijke waarden. Een andere mogelijkheid is om dit te integreren met water en bodem sturend, aangezien waterkwaliteit en –kwantiteit belangrijk zijn voor natuurherstel.

De scenario's moeten de 'hoeken van het speelveld' (de uiterste mogelijkheden) van de provinciale sturingsmogelijkheden weergeven. Deze hoeken van het speelveld kunnen dan worden gebruikt voor het bepalen van het voorkeursscenario. De scenario's zijn uitersten. Dit betekent dat deze mogelijk zullen gaan conflicteren met elkaar op het gebied van ruimteclaims of milieu.²¹ Zo kan bijvoorbeeld het maximaliseren van het energiesysteem impact hebben op gezondheid. Maar ook scenario gezond en veilig zal botsen met ambities en doelen voor economische ontwikkeling. Het kan ook zijn dat ruimtelijke en sturende keuzes elkaar kunnen versterken en juist zorgen voor synergie (bijvoorbeeld energieopwekking die samengaat met natuurversterking en waterberging, of landbouw met energieopwekking). Het is daarom nodig om **botsproeven** uit te voeren om conflicten en synergiën zichtbaar te maken tussen de provinciale ambities en doelen. De Commissie beveelt aan om gebruik te maken van kaarten, zodat conflicten en synergiën op het gebied van ruimtegebruik direct zichtbaar zijn.

Voorkeursscenario na omgevingsonderzoek en botsproeven

De Commissie beveelt aan om het voorkeursscenario in het OER op te nemen. Vermeld de afwegingen voor de leefomgeving en de optimalisaties die bij het voorkeursscenario zijn gemaakt. Laat zien wat de botsproeven hebben opgeleverd en welke keuzes zijn gemaakt.

²¹ De beschikbare ruimtevraag en milieuruimte komen veelvuldig aan bod in de zienswijzen.

Vergelijk de omgevingseffecten met die van de onderzochte scenario's. Dit maakt aan besluitvormers, belanghebbenden en omwonenden duidelijk welke overwegingen over de verschillen in leefomgevingseffecten tussen de scenario's de voorkeurskeuze hebben beïnvloed.

5 Onderzoeksaanpak

In de NRD is in een tabel aangegeven welke onderdelen van de leefomgeving worden onderzocht. De indicatoren zijn niet nader toegelicht. In de NRD is wel aangegeven dat de beoordeling kwalitatief wordt uitgevoerd met behulp van een vijfpuntschaal (van zeer negatief naar zeer positief).²²

De Commissie geeft in dit hoofdstuk, in aanvulling op de NRD en de kadernota, per thema en indicator adviezen en aandachtspunten over hoe de bestaande toestand van de (leef)omgeving en gevolgen van de scenario's in beeld moeten worden gebracht. De beschreven gevolgen voor de (leef)omgeving moeten passen bij het detailniveau van het besluit, in dit geval de omgevingsvisie.

Laat duidelijk zien of de verder geconcretiseerde doelen uit de kadernota worden gehaald. Zo niet, geef aan waarom het doelbereik niet mogelijk is. Bijvoorbeeld vanwege conflicterende ambities en doelen of te weinig (provinciale) sturingsmogelijkheden. De indicatoren uit de gepresenteerde tabel zullen niet altijd afdoende zijn om het doelbereik te beoordelen. Maak daarom een vertaling van de beoordelingscriteria naar een toets op doelbereik.

Neem verder bij de beschrijving van de omgevingseffecten de volgende algemene richtlijnen in acht:

- Maak per omgevingsthema duidelijk hoe de beoordelingsschaal zich verhoudt tot de referentiesituatie. Hanteer onderscheidende klasse-indelingen, zodat de verschillen duidelijk zichtbaar worden. Kortom: wanneer is iets zeer positief of zeer negatief? Let daarbij op consistentie tussen de gehanteerde criteria. De Commissie benadrukt daarbij dat niet de ambities zelf beoordeeld moeten worden, maar de keuzes waarvan men verwacht dat zij leiden tot het halen van de ambities.
- Het heeft de voorkeur om waar mogelijk de omgevingseffecten kwantitatief in beeld te brengen en te beoordelen. Als een kwantitatieve beoordelingsschaal niet mogelijk is, geef dan een duidelijke beschrijving van hoe de kwalitatieve beoordeling tot stand is gekomen (onderbouwing expertbeoordeling) zodat deze navolgbaar en herhaalbaar is.
- De Commissie adviseert om de effectbeoordeling, waar nuttig voor de afwegingen, regionaal te differentiëren. Hierdoor kan er in de omgevingsvisie ook regionale differentiatie plaatsvinden.
- Gebruik in het OER waar nodig duidelijke kaartbeelden en illustraties met een duidelijke legenda om ruimtelijke ontwikkelingen en regionale verschillen per scenario aan te duiden.

²² Sommige zienswijzen, zoals die van Gelderse GGD'en, gaan in op dat het beoordelingscriteria nog niet zijn uitgewerkt en het beoordelingskader niet is beschreven.

5.1 Bodem, water en klimaatadaptatie

In de paragraaf referentiesituatie en scenario's is benadrukt dat een goede analyse van het water- en bodemsysteem van groot belang is, met een regionale differentiatie omdat verschillende gebieden met andere opgaven te maken hebben. Deze analyse zal een aantal keuzes blootleggen: kun je nog overal bouwen, welke teelten zijn niet langer gewenst op welke plekken, welke natuurdoelen raken uit zicht? Waar zitten de kantelpunten in deze systemen? Hoe kunnen lock-in's worden voorkomen? Welke ruimtelijke structurerende keuzes legt dit bloot?

In de NRD wordt voorgesteld om voor water²³, klimaatadaptatie en bodem op zeven indicatoren te beoordelen: waterkwaliteit, grondwaterbescherming, overstromingsrisico, droogte/waterbeschikbaarheid, hittestress en bodemkwaliteit. De Commissie heeft hierover de volgende opmerkingen:

- Beschrijf in welke mate de scenario's en het voorkeursscenario bij zullen dragen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW).
- Beschrijf de effecten op de drinkwatervoorraden.
- Zoek de scherpste op in 'wat niet meer kan' wanneer bodem en water daadwerkelijk als sturende principes worden uitgewerkt. Wat betekent dit principe voor de woningbouwopgave? Welke beperkingen volgen hieruit voor het gebruik van zoetwater? Welke ruimtelijk structurerende keuzes komen bloot te liggen?
- Geef het onderwerp natuurbrandrisico's een plek in het beoordelingskader. Onder invloed van klimaatverandering nemen periodes van droogte toe en nemen risico's op natuurbranden toe.

5.2 Natuur en biodiversiteit

5.2.1 Natura 2000

In de NRD is aangegeven voor Natura 2000 te beoordelen op de instandhoudingsdoelen. Het toetsen aan alle instandhoudingsdoelen per Natura 2000-gebied acht de Commissie te gedetailleerd voor het schaalniveau van een provinciale omgevingsvisie, gezien het grote aantal Natura 2000-gebieden en -doelen. Voor alle gebieden en doelen gelden op hoofdlijnen wel dezelfde knelpunten; verdroging, vermesting, verzuring, verontreiniging et cetera. Voor Gelderland zijn inmiddels voor alle Natura 2000 gebieden zogenoemde 'natuurdoelanalyses' gemaakt waarin deze knelpunten zijn beschreven. De Ecologische Autoriteit heeft hier advies over gegeven. Gebruik deze informatie voor de referentiesituatie en de beoordeling van de scenario's en het voorkeursscenario; dragen deze scenario's bij aan het opheffen van de knelpunten of versterken ze deze juist en in welke mate?²⁴

Passende beoordeling

De omgevingsvisie heeft mogelijk significante gevolgen voor deze gebieden. Als op voorhand – op grond van objectieve gegevens en analyses – significante gevolgen niet met zekerheid uitgesloten kunnen worden, moet een Passende beoordeling worden opgesteld. Deze

²³ Veel zienswijzen vragen aandacht voor waterkwaliteit en waterkwantiteit.

²⁴ De Stichting Behoud Veluwsch Landschap en vereniging Natuur en Milieu Epe vragen om de NDA Veluwe en het Advies van Ecologische Autoriteit te betrekken bij het OER.

Passende beoordeling heeft – gelet op het detailniveau van de omgevingsvisie – het karakter van een risicoanalyse. Gebruik hiervoor bijvoorbeeld het stoplichtmodel.²⁵ Een risicoanalyse voor de gevolgen van stikstofdepositie of de invloed van de (grond)waterhuishouding kan bijvoorbeeld bestaan uit het uitvoeren van indicatieve analyses op basis van kentallen. Dit levert een beeld op van de haalbaarheid van de omgevingsvisie en de randvoorwaarden hiervoor.

5.2.2 Gelders Natuurnetwerk en Groene ontwikkelingszones

Beleidskeuzes uit de omgevingsvisie hebben mogelijk gevolgen voor de wezenlijke kenmerken en waarden van het Gelders Natuurnetwerk (GNN). In een aantal gevallen kunnen belangrijke functieveranderingen plaatsvinden in de Groene ontwikkelingszones (GO). Beschrijf de ecologische gevolgen van de scenario's voor het GNN en het GO kwalitatief. Maak zo nodig onderscheid tussen de verschillende deelgebieden binnen de provincie, bijvoorbeeld tussen de Veluwe en het rivierengebied.

5.3 Leefomgeving

In de NRD is bij het thema gezonde en veilige leefomgeving een aantal indicatoren weergegeven, zoals geluid, lucht, geur en veiligheid (gezondheidsbescherming). Ook zijn er indicatoren die gaan over gezondheidsbevordering zoals een beweegvriendelijke omgeving en recreatiemogelijkheden. Ook is er een indicator die de resultante is van de indicatoren op gezondheidsbescherming en –bevordering, namelijk gezondheid.

De Commissie heeft hier nog de volgende opmerkingen over:

- Inventariseer de huidige knelpunten voor een gezonde leefomgeving. Kijk daarbij naar 'hinderhotspots'. Dit kunnen bijvoorbeeld hotspots zijn nabij bedrijven en infrastructuur (in stedelijk en landelijk gebied) waarbij er drukfactoren zijn die de gezondheid van omwonenden kunnen beïnvloeden.
- Geef voor luchtkwaliteit, geluid, geur en externe veiligheid kwantitatief weer wat de bestaande situatie is. Doe dit bijvoorbeeld met kaartmateriaal. Geef ook de effecten onder de wettelijke normen weer. Laat zien wat de verhouding is tot de WHO²⁶–advieswaarden²⁷ en aan de nieuwe Europese richtlijn voor luchtkwaliteit.
- Werk de indicator gezondheid concreter uit. Geef aan hoe is omgegaan met gezondheidsrisico's door zoönosen, bestrijdingsmiddelen en gezondheidsbevordering zoals actieve mobiliteit.

²⁵ Groen licht betekent dat geen effecten verwacht worden. Bij oranje licht kunnen negatieve effecten optreden, maar is zicht op effectieve maatregelen waardoor het stoplicht, in de uitwerking in vervolgbesluiten, op groen kan komen. Rood licht betekent dan dat aantasting niet is uitgesloten, en dat geen maatregelen beschikbaar zijn om dit te voorkomen. Bij rood licht kan de visie niet worden vastgesteld, tenzij de ADC-toets met succes wordt doorlopen.

²⁶ WHO staat voor Wereldgezondheidsorganisatie.

²⁷ Zoals de advieswaarden voor geluid [Advieswaarden omgevingsgeluid van de WHO | RIVM](#) en luchtkwaliteit. [Nieuwe WHO-advieswaarden luchtkwaliteit – Schone lucht akkoord](#).

5.4 Energie, klimaatmitigatie en circulariteit

In de NRD wordt voorgesteld om drie indicatoren in beeld te brengen: CO₂-emissie, hergebruik van grondstoffen en opwek duurzame energie.

De Commissie adviseert om voor de referentiesituatie een duidelijk beeld te geven van de RES-doelstellingen, voortgang en toekomstige projecten (in tijd uiteengezet). Geef tevens weer wat de voortgang is van de warmtetransitie. Geef daarnaast de CO₂-uitstoot van de industrie, landbouw en mobiliteit. Dit is nodig voor het bepalen van de totale CO₂-emissie voor de referentiesituatie alsmede geeft het een goed beeld waar de uitstoot vandaan komt en waar beleid op kan worden gemaakt om energie- en klimaatdoelstellingen te behalen.

Voor het goed kunnen bepalen van de opwek duurzame energie dient te worden gekeken naar elektriciteit en warmte. Gebruik daarbij ook de eerdere adviezen die de Commissie heeft gegeven bij het MER Windenergie en RES.²⁸

In de NRD wordt voorgesteld om hergebruik grondstoffen als beoordelingscriterium te nemen. Voordat dit criterium uitgewerkt kan worden moet helder zijn waar de provinciale ambities liggen en welke sturingsmogelijkheden zij voor handen heeft. Circulaire ambities kunnen zeer divers zijn en onder meer gericht zijn op bouwgrondstoffen, primaire productieprocessen (bijvoorbeeld kunststoffen), landbouw of consumentenartikelen. Geef duidelijk aan waar de provinciale ambities aanhaken en zoek daarna passende criteria om effecten meetbaar te maken.

5.5 Bereikbaarheid

In de NRD is aangegeven dat wordt gekeken naar de indicatoren bereikbaarheid en verkeersveiligheid. Kijk in het kader van bereikbaarheid naar de provinciale rol ten aanzien van provinciale wegen, busvervoer, (snel)fietspaden en wandelpaden. Laat zien waar knelpunten zitten en waar toekomstige knelpunten worden verwacht door toename van woningen of bedrijven.

Met de ambitie van versterking van de regionale economie en toename inwoners valt te verwachten dat hier relevante effecten optreden. Besteed daarom ook aandacht aan de verandering in vervoersvolume, multimodaliteit (auto, openbaar vervoer, fiets en te voet) en de relatie met beschikbare infrastructurele capaciteit.

Ga voor verkeersveiligheid in op huidige en toekomstige knelpunten en geef aan wat hiervan de oorzaken zijn. Laat zien welke impact de scenario's hebben op verkeersveiligheid (auto, fiets, voetganger et cetera) en wat mogelijke mitigerende maatregelen zijn.

²⁸ Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Commissie mer, Windenergie en RES provincie Gelderland, 13 maart 2025 [a3705ts](#).

5.6 Landschap en erfgoed

Per scenario kunnen verschillende beleidskeuzes belangrijke gevolgen hebben voor landschap en cultuurhistorie. Denk bijvoorbeeld aan meer ruimte voor water of de opwekking van groene energie. De scenario's kunnen ook leiden tot een transitie van het landelijk gebied hetgeen qua landschap en cultuurhistorie zowel kansen als bedreigingen geeft. Beschrijf deze kansen en bedreigingen kwalitatief en toets ze daarbij aan kernkwaliteiten van het Gelders landschap zoals geformuleerd in het huidige provinciaal beleid. Geef aanbevelingen om deze kansen te benutten dan wel bedreigingen af te wenden. Deze aanbevelingen kunnen onderdeel zijn van de omgevingsvisie.

6 Monitoring en samenvatting

6.1 Monitoring

De looptijd van de omgevingsvisie is lang en er zijn onzekerheden in de te verwachten ontwikkelingen. De provincie heeft hier niet altijd invloed op. Ook zal de effectiviteit van beleidskeuzes onzekerheden met zich meebrengen. Daarom moet de provincie bewaken of en in welke mate de daadwerkelijke ontwikkelingen bijdragen aan de doelen van de provincie en het oplossen van knelpunten, welke omgevingseffecten zijn opgetreden, en hoe deze zich verhouden tot wet- en regelgeving. Deze inzichten kunnen aanleiding geven voor aanpassing van de omgevingsvisie.

De Commissie benadrukt het belang van het beschrijven van duidelijke en toetsbare normen, kaders en regels en het monitoren van de ontwikkelingen in de provincie. Zo kunnen ongewenste gevolgen tijdig worden gesignaleerd en kan zo nodig worden bijgestuurd. Een monitoringsplan met heldere indicatoren is daarvoor noodzakelijk. Op die manier wordt inzichtelijk of de verschillende doelstellingen gedurende de looptijd van de omgevingsvisie kunnen worden gerealiseerd. Zo kan het omgevingsbelang, op punten die nu nog onzeker zijn, in de toekomst volwaardig meewegen. Dit biedt bestuurders een goede basis om in de loop van de tijd, indien nodig, extra maatregelen te nemen. Daarbij is het van belang om vooraf maatregelen achter de hand te houden.

Geef in het OER een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen.²⁹ Bestaande sectorale monitoringsprogramma's of andere beschikbare data voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit, natuur, (grond)water en gezondheid kunnen worden ingezet voor het in beeld brengen van de leefomgevingskwaliteit.

²⁹ Zoals vereist vanuit artikel 11.3 (inhoud plan-MER) van het Omgevingsbesluit, onder i.

6.2 Samenvatting van het OER

De samenvatting is het deel van het OER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en verdient daarom bijzondere aandacht. De complexiteit en de grote opgaven voor de provincie Gelderland, maken dat de samenvatting een belangrijk communicatiemiddel is. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het OER. Focus op de belangrijke elementen voor de besluitvorming en de milieuvergelijking. Het vormt daarmee een brug tussen het OER en de besluitvorming over de omgevingsvisie. Maak duidelijk wat het voorkeursscenario is en hoe dit tegemoet komt aan de geconstateerde knelpunten en de ambities. Zorg voor duidelijke illustraties en tabellen voorzien van legenda en eenduidige uitleg.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Advies van de Commissie over het op te stellen OER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het OER en met welke diepgang. 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

dr. Hasse Goosen

Tom Ludwig MA (secretaris)

drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit omgevingseffectrapport wordt opgesteld

Omgevingsvisie provincie Gelderland.

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. Een OER is ook nodig omdat mogelijk effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-OER opgesteld.

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?

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot 11 april 2025 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3882](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

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

