

Tilburg, 30 september 2019

Aan: Ministerie van I&M  
Directie Participatie  
O.v.v. ontwerp-NOVI  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

Kenmerk: RO 02.53-1671-hg  
Betreft: zienswijze NOVI

Excellentie,

Met dit schrijven dient de Brabantse Milieufederatie een zienswijze in op de ontwerp-NOVI, die tot en met 30 september 2019 ter inzage ligt.

De ontwerp-NOVI is een document in de polderstijl: het is zo opgeschreven dat niemand het er mee oneens kan zijn. Maar als er je doorheen leest, zie je hier met name een economische groei-visie en niet een visie die gericht is op de fysieke leefomgeving zelf. Veel keuzes worden doorgeschoven naar de volgende bestuurslaag, terwijl er sprake is van Rijkbelangen. De fysieke leefomgeving is niet op orde en boet qua omvang en kwaliteit steeds verder in, getuige mede het onlangs uitgebrachte advies van de commissie Remkes.

Visie en instrumentarium zijn nodig voor behoud, bescherming, herstel en uitbreiding van landschappen en natuur en voor verbetering van kwaliteit van water, bodem en lucht.

Dit vraagt om echte keuzes die zorgen voor een trendbreuk.

Om te voorkomen dat er een concurrentieslag om de ruimte ontstaat en om te voorkomen dat natuur en landschap niet de verliezer worden, zijn goede afgewogen keuzes noodzakelijk.

#### Concurrentieslag om de (milieu)ruimte

Met de NOVI kiest het Rijk voor vier prioriteiten, te weten

1. *Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie*
2. *Duurzaam economisch groeipotentieel*
3. *Sterke en gezonde steden en regio's en*
4. *Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.*

Dit zijn alle vier vooral economisch gedreven ambities die zorgvuldig gebruik moeten maken van de schaarse ruimte en tot een (veel) lagere milieudruk moeten leiden.

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Onder de fysieke leefomgeving vallen de landschappen, natuur, water, bodem, lucht, landschappen, bebouwing, infrastructuur, watersystemen en cultureel erfgoed (landschap en bebouwing).

Hoewel er voor natuur, landschap, water, lucht en bodem aandacht is in de ontwerp-NOVI, zullen de vier economische prioriteiten hiermee concurreren en er gevolgen voor hebben. Dat geldt voor zowel concurrentie op ruimte als op omgevingskwaliteit. Het planMER geeft op pagina 70 aan dat 'in de fysieke leefomgeving verschillende opgaven bij elkaar komen, op elkaar in werken en wedijveren om de (milieu)ruimte'.

Wij maken ons bij de Brabantse Milieufederatie ernstig zorgen over de concurrentie tussen het behoud van natuur en landschap en de vraag naar ruimte voor verstedelijking, logistieke bedrijven en grote distributiecentra, en de ruimte voor duurzame energie. Brabant is 'booming' en dat leidt tot een enorme ruimtedruk op de Brabantse landschappen en de natuur.

Doordat allerlei nieuwe ontwikkelingen steeds meer ruimte vragen in het landelijk gebied, staat de landschappelijke kwaliteit onder druk, zo staat in de NOVI. Maar deze concurrentieslag om de ruimte en de leefomgeving wordt nog verder in de hand gewerkt doordat de NOVI juist de keuze maakt voor verweving van wonen, werken, natuur, openbare ruimte en voorzieningen (pagina 24). Voorheen gold het principe: verweven waar mogelijk en scheiden waar nodig, om de openbare ruimte (onbebouwde natuur en landschappen) te vrijwaren van functies die er niet passen. Instrumenten om ontwikkelingen te sturen of te blokkeren zijn nodig. Ruimte is schaars in Nederland en in Brabant en dat noopt tot compact bouwen en goede afwegingskaders en sturingsinstrumenten, waarbij de natuur en landschappen worden behouden en de ruimte in steden intensiever en daarmee effectiever wordt benut.

Inzicht in de mogelijke botsende ruimteclaims/belangen bij verschillende scenario's ontbreekt. Ook de alternatieve scenario's zelf ontbreken. Voor een integrale samenhangende lange termijnvisie is dit onontbeerlijk. Wij verzoeken om de botsende ruimteclaims in kaart te brengen om inzicht te verschaffen waar zich dit kan voordoen.

In de ontwerp-NOVI staat dat de samenleving grote waarde hecht aan het Nederlandse landschap, vanwege de identiteit en cultuurhistorische en ecologische beleving. Deze waarde, die zoals wordt gesteld, moeilijk in geld is uit te drukken, wordt te makkelijk verkwaanseld. Doordat ontwikkelingen plaatsvinden op de verkeerde plekken, kan het landschap blijvend aan areaal inboeten en de natuur worden geschaad. De NOVI heeft daar terecht aandacht voor en stelt dat wildgroei van distributiecentra ('verlooding', in Brabant 'verdozing') ongewenst is. Maar de NOVI biedt daar geen remedie tegen. Ongewenst betekent nog niet dat de keuze valt op behoud van de landschappen, hoe belangrijk het landschap ook is als klimaatbuffer, voor de biodiversiteit en voor de (kringloop)landbouw. De NOVI geeft te weinig richting in de afweging tussen conflicterende claims in de ruimtelijke ordening. Wij bevelen aan om als Rijk hierin een sturende regie te nemen en een helder kader te stellen. Het gaat hier immers om behoud en bescherming van de primaire wettelijke belangen van de fysieke leefomgeving.

#### Omslag noopt tot trendbreuk

Als de NOVI werkelijk de voorgehouden richting in wil gaan, dan is een sterkere inzet op een goede omgevingskwaliteit noodzakelijk. Dat brengt met zich mee dat economische groei ten koste van natuur, landschap en omgeving, zoals dat jarenlang ging, niet langer toegestaan wordt.

De natuur in Nederland zucht en kwijnt weg onder een dikke laag stikstof en langdurige droogte ten gevolge van klimaatverandering. Beken en rivieren vallen droog. De biodiversiteit neemt nog steeds af.

De ecologische voetafdruk van Nederland is zeer groot. Willen we naar een echt duurzaam economisch groeipotentieel dan zijn technische oplossingen die de problemen in stand houden niet de weg, maar moet het Rijk koersen op een trendbreuk met het (economisch gestuurde) verleden. De natuur in Nederland is sterk overbelast, verstoord, ernstig verzuurd en/of vermest. Er moet dringend een omslag plaatsvinden naar verbetering van de omgevingskwaliteit (lucht, bodem, water) en herstel van natuur. Het is niet duidelijk welk instrumentarium het Rijk daarvoor inzet. Gebleken is dat dit niet aan 'de markt' kan worden overgelaten.

Als we de balans tussen economie en ecologie willen herstellen, dan moet de economie bijdragen aan meer natuurareaal en natuurherstel en geen (extra) milieudruk meer hebben. Om dit evenwicht te herstellen, zijn regels en sancties nodig. Voor een duurzaam economisch groeipotentieel zijn een goede omgevingskwaliteit (lucht, bodem, water) en een duurzame instandhouding van natuur en landschap van goede kwaliteit met een grote soortenverscheidenheid onontbeerlijke randvoorwaarden. Een toekomstbestendige economie mag niet langer ten koste gaan van de fysieke leefomgeving.

Ook de andere prioriteiten, zoals de noodzakelijke klimaatadaptatie, energietransitie en een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied, mogen geen negatieve gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving en vragen derhalve om doordachte keuzes en een goede sturing. Keuzes die nog niet concreet gemaakt worden in de NOVI.

#### Afwegingsprincipes en onderste lagenbenadering

De ontwerp-NOVI kent de drie afwegingsprincipes. Bij het afwegingsprincipe 'Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies' valt een kanttekening te plaatsen. De vraag is of alle functies zich lenen voor combinatie. Met name voor natuur is een combinatie met de meeste andere functies uitgesloten.

Een voorbeeld: een buisleidingennetwerk en natuur zijn onverenigbaar. Nieuwe leidingen moeten niet in natuur komen. Waterberging kan lang niet in alle natuurgebieden. Ook voor de drinkwaterwinning zijn combinaties met alle andere functies, behalve bos en natuur, uitgesloten. In stedelijke gebieden, zoals bedrijventerreinen, zijn combinaties van functies mogelijk en wenselijk, maar in sommige gevallen kan dat niet.

Met het derde principe 'afwenteling voorkomen' lijkt de ontwerp-NOVI in te zetten op voorkomen van effecten aan de bron. Geen afwenteling naar tijd en plaats. Dat zou een trendbreuk zijn, maar dit principe is niet nieuw. Afwenteling zal niet tot het verleden behoren, zolang er een rotsvast vertrouwen in technische oplossingen is. Het kan allemaal groter, beter en meer met techniek. Met de bijbehorende activiteiten zal de techniek toch weer tot afwenteling leiden, denkt men.

Een van de oorzaken van het stikstofprobleem is juist de techniek. Hoe komen we immers aan de problemen in de veehouderij? De technische maatregelen voor emissiebeperking leiden tot een lagere emissie per dierplaats, maar door opvulling met dieren, niet tot een lagere emissie

uit de stal. De emissie van uitrijden van mest is door mest injecteren afgewenteld op de compartimenten bodem en water.

Een vierde belangrijk afwegingsprincipe, namelijk de onderste lagenbenadering, missen wij hier node. Dit principe vinden we niet in de andere afwegingsprincipes, terwijl het de basis vormt voor de afweging van de te maken keuzes voor de fysieke leefomgeving.

De provincie Noord-Brabant heeft dit principe opgenomen in de POVI. De onderste laag wordt gevormd door het watersysteem, de bodemtypologie en de geomorfologie en de hiermee samenhangende natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische (landschaps)waarden. De tussenlaag omvat de infrastructuur. Deze twee lagen zouden (ook klimaatgedwongen) meer sturend moeten worden voor ruimtelijke ontwikkelingen dan nu het geval is. Bijvoorbeeld het vasthouden en bergen van water vraagt om de goede locaties op de juiste plek. Datzelfde geldt voor windturbines, stedelijke ontwikkelingen, nieuwe infrastructuur en andere functies die beslag leggen op de beperkt beschikbare ruimte.

Bij de onderste lagenbenadering wordt het ruimtegebruik voor de bovenste laag meer afgestemd op deze onderste twee lagen. De bovenste lagen zijn klimaatadaptatie en energie, het stedelijk gebied met de functies wonen en werken en het landelijk gebied voor de functies landbouw en recreatie. Met dit afwegingsprincipe worden gebied specifieke kwaliteiten, waarden en karakteristieken sturend voor de functies en opgaven en niet andersom. Wij verzoeken u om de onderste lagenbenadering als sturend afwegingsprincipe toe te voegen.

#### De fysieke leefomgeving: natuur, landschap, biodiversiteit

Op vrijwel alle aspecten is de toestand van de fysieke leefomgeving niet op orde. De kwaliteit van bodem, lucht en water is op veel plaatsen onder de maat. De natuur verpietert of verdwijnt, waardevolle landschappen komen in de verdrukking door verstedelijkingen, de biodiversiteit neemt verder af.

Kwetsbare natuurgebieden lijden onder verdroging, vermessing, verzuring. Of natuur gaat teloor aan de ontwikkeling van stedelijk gebied of infrastructuur. De compensatienatuur, vaak van lagere natuurdoelen, wordt laat of soms niet gerealiseerd en de kwaliteit ervan wordt bemoeilijkt doordat de bodem- en/of waterkwaliteit en het klimaat lang niet optimaal is.

In het plan-MER wordt nadrukkelijk gevraagd om 'aandacht voor natuur, landschap, milieukwaliteit, biodiversiteit, omdat de ontwikkeling van deze aspecten van de fysieke leefomgeving al onder druk staan en omdat deze niet-ruimtelijke elementen niet of beperkt deel uitmaken van de beleidskeuzes van de NOVI'. Dat is hoogst opmerkelijk, omdat deze genoemde aspecten de kern van de Omgevingswet zijn.

Voor het behoud van een grote soortenverscheidenheid is het behoud, herstel en ontwikkeling van natuur en landschap van groot belang. Het gaat niet alleen om behoud en herstel van de Natura 2000-gebieden, maar ook om de NNN-natuurgebieden en de ecologisch waardevolle landschappen en de verbindingen daartussen. In de NOVI staat *'Het Natuurnetwerk Nederland wordt in de toekomst daarom verder beschermd, vergroot en verbonden.*

*80.000 ha extra natuur moet zijn ingericht voor 2027 en dat de afronding van het NNN uiterlijk in 2030 klaar moet zijn'.*

Dat vinden wij een goede ambitie, hoewel er in de NOVI weinig staat over de verdere ambities voor het natuurnetwerk. De randvoorwaardelijke omgevingskwaliteiten moeten ook op orde worden gebracht, anders kwijnt de natuur al weg voordat hij goed en wel is ingericht en zijn alle in het verleden gedane investeringen voor niets geweest. Wij vragen ons hierbij ook af hoe deze extra natuur zich verhoudt tot het schrappen van ecologische verbindingszones waar de (provinciale) overheid nu mee bezig is. En is onze aanname correct dat onder die 80.000 ha extra natuur niet de reeds begrensde nieuwe natuurgebieden vallen en ook niet de compensatienatuur? We gaan ervan uit dat er na 2030 ook geïnvesteerd moet blijven worden in areaal en kwaliteit van natuur. Dat ontbreekt in deze visie.

#### Gevolgen van uitspraak Raad van State

Met de PAS-uitspraken van 29 mei jl. zijn de passages over het PAS, de ontwerp-NOVI (pagina 47) en het Achtergronddocument (pagina 86) aan herziening toe. In de ontwerp-NOVI wordt ten onrechte gesteld dat het PAS een bijdrage levert aan het realiseren van de Europese natuurdoelen. Het PAS schiet hierin juist ernstig tekort. Deze passage is dus voorbarig en onjuist. De zin: 'Door deze maatregelen kunnen in en rondom de Natura 2000-gebieden ook nieuwe economische activiteiten worden toegelaten die stikstofemissie met zich mee brengen' is vooralsnog pertinent onmogelijk. Wij verzoeken om de tekst te herzien en om in te zetten op een sterke reductie van stikstof, zodat de KDW uiterlijk in 2040 bereikt zijn. Daarvoor dienen concrete meetbare doelen te worden opgenomen, maatregelen daarop te worden genomen en er dient monitoring te worden opgezet.

In het Plan-MER staat dat de keuzes van de NOVI tot negatieve gevolgen op N2000-gebieden kunnen leiden door extra ruimte, milieudruk en verstoring. Met name de prioriteit voor duurzaam economisch groeipotentieel leidt door meer bedrijven, meer wegen en meer verkeer tot meer stikstof. De staat van instandhouding is voor alle Brabantse N2000-gebieden niet op orde. Mede gezien de andere grote ruimtelijke opgaven die er in Nederland en Brabant voorliggen, betwijfelen wij of de NOVI wel een goede visie biedt voor behoud, herstel en ontwikkeling van natuur, landschap en biodiversiteit.

#### Energie

De energievisie sluit over het algemeen goed aan op die van de Natuur- en milieufederaties, met name de zonneladder, maar er ontbreekt een belangrijk aspect: energiebesparing. Want wat je bespaart, hoef je ook niet op te wekken. Dat kan een aantal windturbines en/of hectares aan zonnepanelen schelen en daarmee wordt ruimte bespaard. Energiebesparing is zowel van belang bij verwarming als bij elektriciteitsverbruik. De NOVI heeft daar geen visie op. Die zou hierop nog aangevuld dienen te worden.

Ook gebouwen in de stad, zoals woontorens, kunnen helemaal worden behangen met zonnepanelen. De overheden zouden dit moeten verplichten voor alle nieuwe gebouwen en bouwwerken voor de korte termijn en voor bestaande gebouwen vanaf 2030. Niet duidelijk is met welke instrumentarium invulling wordt gegeven aan de energietransitie.



Ondanks de aangenomen 2e-kamer-motie 34 682 nr.10 staat het buisleidingentracé naar Chemelot tussen Laarbeek en Echt-Susteren nog als indicatief op kaart als extra tracé door Limburg en Noord-Brabant.

Wij denken dat dit een (kaart)fout is en verzoeken u om de kaart Nationale infrastructuur energievoorziening te wijzigen. Overprogrammering en onnodig beslag op de ondergrond dient te worden voorkomen. Ook de negatieve effecten op natuur en milieu kunnen dan worden voorkomen.

### Landbouw

Wij zijn het helemaal eens met een transitie naar een duurzame grondgebonden kringlooplandbouw, als we met die term hetzelfde bedoelen.

De provincie Noord-Brabant verstaat onder grondgebonden veehouderij 'veehouderij waarvan het voer en de mest voor het overgrote deel gewonnen respectievelijk aangewend worden op gronden die in gebruik zijn van de veehouderij en die in de directe omgeving liggen van de bedrijfslocatie'.

Deze definitie is in lijn met hetgeen in de NOVI staat: *'Duurzame kringlooplandbouw betekent bijvoorbeeld dat de melkveehouderij meer grondgebonden is geworden: veevoer wordt meer van het eigen land of uit de directe omgeving betrokken en de uitstoot van schadelijke stoffen en broeikasgassen en het verlies van nutriënten naar bodem, water en lucht zal tot nagenoeg nul zijn gereduceerd. Landbouw en biodiversiteit versterken elkaar'*.

Dit vraagt om een echte omslag en dus om een veestapel die is afgestemd op de beschikbare landbouwgrond. Krimp van de veestapel dus, met name van de intensieve veehouderij. Boeren zullen ook klimaatdiensten en groene diensten kunnen gaan leveren, bijvoorbeeld water vasthouden, bergen, en groene zones vormen rond de stad. Om een duurzame, grondgebonden, natuurinclusieve kringlooplandbouw voor elkaar te krijgen is een daarop afgestemd instrumentarium nodig. Ook hiervoor moeten regels en sancties worden toegepast. Een integrale regelgeving voor alle aspecten van de landbouw op de fysieke leefomgeving is hierbij nodig.

### Mobiliteit en luchtvaart

Ondanks de fiets in de stad en het OV, blijft verkeer en vervoer over het wegennet een belangrijk onderwerp in de NOVI. Ook al zou alle verkeer elektrisch zijn en schoon, dan nog leidt dit tot enorme ruimteclaims voor wegennet en energievoorziening. Hier is een trendbreuk nodig om de dagelijkse volksbewegingen met alle effecten op de fysieke leefomgeving te keren: wonen waar je werkt of andersom. Met financiële instrumenten kan daar op gestuurd worden, in samenwerking met werkgevers(organisaties).

Vliegen binnen Europa zou aan banden gelegd moeten worden; de verwachting is immers dat vliegen nog niet emissieloos kan in 2050.

De trein is dan een prima middellange afstandsvervoermiddel.

Wat is de visie van de Rijksoverheid op de luchtvaart, in het licht van de klimaatambities?

### Circulaire economie

Deze visie borduurt voort op het huidige economische productie- en consumptiesysteem van groei met meer omzet en winst, van voortdurende nieuwe producten op de markt, van opgedrongen aanbod, van meer en meer en nooit genoeg.

Dat is niet duurzaam en leidt overal ter wereld tot uitputting van de aarde, uitbuiting van mensen en wereldwijd grote gevolgen voor het milieu. Het Rijk en Europa hebben de verplichting om duurzaamheid te integreren in het hele economische systeem. Dat begint met echt duurzame producten; duurzaam omdat ze lang meegaan en te repareren zijn, duurzaam omdat ze zonder negatieve effecten van duurzame grondstoffen zijn geproduceerd, duurzaam omdat ze zonder afwenteling weer worden hergebruikt, ontmanteld, gerecycled tot grondstof.

Duurzaam betekent ook dat het energiegebruik bij de productie, gebruik, ontmanteling en recycling zo gering mogelijk is. Een echte circulaire economie zet in op de hoogste treden van de circulariteitsladder met 'Rethink' en 'Re-use', en beschouwt 'Recycle' als de laatste optie. De focus op groei in een circulaire economie kan juist leiden tot ongewenste effecten. Als voorbeeld: sinds we de plastic-afvalbak plastic heroes hebben, is er geen rem meer op plastic verpakkingen. Dat het verwerken van de verschillende plastics veel bewerkingen en veel energie kost, wordt niet meegenomen in de afweging om in te zetten op afvalscheiding.

Om de milieu- en klimaatdoelen te halen is direct een omslag nodig van de economische systemen, anders zal de reeds ingezette klimaatverandering de ecosystemen wereldwijd op termijn vernietigen. De NOVI stelt bij het maken van keuzes het principe 'geen afwenteling' voorop. De visie ziet hier concreet onvoldoende op toe en kijkt wat dat betreft onvoldoende vooruit.

Tot slot: de NOVI is een sterk economisch ingestoken visie, waarbij onvoldoende prioriteit is gegeven aan behoud, herstel, verbetering en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, ondanks de urgentie. De balans is volledig doorgeslagen naar de economie. Dat vraagt van de Rijksoverheid om een omslag in denken en visie en prioriteitstelling in keuzes voor de lange termijn. Er is een trendbreuk en een omslag nodig om de natuur te herstellen en kwaliteit van lucht, bodem en water te verbeteren. De NOVI biedt hiervoor een unieke gelegenheid.

De Brabantse Milieufederatie vraagt u deze zienswijzen over te nemen in de definitieve NOVI.

Met vriendelijke groet,

<<handtekening>>

Femke Dingemans,  
directeur Brabantse Milieufederatie