



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016–2021 Noord Brabant

Advies over reikwijdte en detailniveau  
van het milieueffectrapport

18 mei 2015 / rapportnummer 3021-08





# 1. Hoofdpunten van het milieueffectrapport (MER)

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant stellen een Provinciaal Milieu- en Waterplan (PMWP) op voor de periode 2016-2021. Het PMWP geeft richting aan het milieu- en waterbeleid van de provincie, met specifieke nadruk op een aantal thema's, waaronder grondwaterbeheer, waterveiligheid, klimaat en gezondheid. Omdat het PMWP mogelijk kaderstellend is voor activiteiten met aanzienlijke milieugevolgen en omdat mogelijk een Passende beoordeling wordt opgesteld vanwege gevolgen voor Natura 2000-gebieden, wordt voor de besluitvorming over het plan de plan-m.e.r.-procedure doorlopen. Provinciale Staten van Noord-Brabant zijn het bevoegd gezag in deze procedure.

De Commissie voor de m.e.r. (hierna 'de Commissie')<sup>1</sup> beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het milieueffectrapport (MER). Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- Een heldere afbakening van ambities en beleidsthema's waarover in het PMWP bestuurlijke keuzes worden gemaakt, aansluitend bij de eerdere keuze voor het scenario Duurzaam Brabant.
- Beschrijving en onderbouwing van de redelijkerwijs in beschouwing te nemen beleidsalternatieven, op basis van evaluatie van vigerend beleid, doelstellingen, randvoorwaarden en de ter beschikking staande instrumenten.
- Inzicht in milieueffecten en doelbereik van de beleidsalternatieven, gebruik makend van een voldoende breed en concreet beoordelingskader.
- Beschrijving van de beleidsterreinen die essentieel zijn om het scenario "Duurzaam Brabant" te realiseren, maar buiten de hierboven bedoelde afbakening van het PMWP vallen.

De Commissie adviseert voorts in het MER helder inzicht te geven in het participatieproces en in de rol en verantwoordelijkheden van 'stakeholders' bij de totstandkoming van het plan en de uitvoering daarvan.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. De Commissie bouwt in haar advies voort op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). Dat wil zeggen dat ze in dit advies niet ingaat op de punten die naar haar mening in de NRD voldoende aan de orde komen.

---

<sup>1</sup> De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

## 2. Stappenplan voor het MER

De Commissie constateert dat de “Startnotitie PMWP”<sup>2</sup> en de NRD op belangrijke punten niet geconcretiseerd zijn, waardoor een duidelijk beeld van de scope van het MER ontbreekt. Dit betreft de afbakening van het beleidsveld waarover besluiten genomen zullen worden in het PMWP, en daarmee de reikwijdte van de analyse van de autonome ontwikkeling, de alternatieven en de wijze van effectbeoordeling in het op te stellen MER. Voor het MER zelf én voor participatie, inspraak en besluitvorming is het essentieel dat op deze punten duidelijkheid wordt geboden. De Commissie adviseert daarom om bij het opstellen van het MER de volgende stappen te doorlopen:

1. Afbakening ambities en beleidsthema’s PMWP
2. Evaluatie vigerend beleid en autonome ontwikkelingen
3. Beschrijving van de gekozen bestuurlijke doelen voor de beleidsthema’s
4. Beschrijving van randvoorwaarden en keuzeruimte
5. Ontwikkeling van beleidsalternatieven
6. Effectbeoordeling en toetsing aan doelbereik
7. Aandachtspunten voor het vervolg

### **Stap 1: Afbakening ambities en beleidsthema’s PMWP**

Volgens de NRD is het PMWP gericht op het creëren van een duurzamere, gezondere en veilige fysieke leefomgeving in Brabant. Bij deze ambitie wordt uitgegaan van het bestuurlijk vastgestelde scenario “Duurzaam Brabant”.<sup>3</sup> Geef in het MER aan hoe hier invulling aan wordt gegeven, in het bijzonder aan de ambities op het terrein van gezondheid in relatie tot ecologisch kapitaal en ecologie in relatie tot economisch kapitaal.<sup>4</sup>

Geef vervolgens in het MER aan over welke beleidsthema’s en ambities bestuurlijke keuzes in het PMWP worden gemaakt en over welke niet. Dit is van belang voor de beleidsinstrumenten die in het MER op hun effecten onderzocht zullen worden, en uiteindelijk voor de vraag in hoeverre de genoemde ambities met het PMWP behaald kunnen worden. Volgens de NRD zijn uitsluitend water- en milieuthema’s aan de orde, maar het is bijvoorbeeld onduidelijk in hoeverre besluiten over het thema energie of klimaat of de diepere ondergrond<sup>5</sup> in het PMWP worden genomen. Verhelder in het MER de relaties met (gemaakte of nog te maken) keuzen in onder andere natuur-, energie- en landbouwbeleid.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Startnotitie Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016–2021 (PMWP), d.d. 9 september 2014

<sup>3</sup> In de Startnotitie PMWP is bestuurders onder andere een keuze uit drie scenario’s voorgelegd met verschillende accenten ten aanzien van de provinciale duurzaamheidsbalans: a) Gezond Brabant; b) Innovatieve groen-blauwe economie in Brabant; c) Duurzaam Brabant. Het scenario Duurzaam Brabant is leidend voor het opstellen van het PMWP en dus ook voor het MER.

<sup>4</sup> Deze begrippen zijn gebaseerd op de duurzaamheidsbalans en omschreven in de Startnotitie PMWP:

- ecologisch kapitaal: bodem, lucht, oppervlaktewater, grondwater, natuur en landschap;
- sociaal-cultureel kapitaal: gezondheid, sociale, economische en politieke participatie, kunst en cultuur, woonomgeving, veiligheid en onderwijs;
- economisch kapitaal: arbeid, kapitaal, kennis, energie, grond- en hulpstoffen, ruimtelijke vestigingsvoorwaarden, economische structuur en infrastructuur/bereikbaarheid.

<sup>5</sup> De gemeente Bergeijk wijst in haar zienswijze op de onderwerpen schaliegas en ondergrondse opslag van kernafval, die niet in de NRD genoemd zijn.

<sup>6</sup> Geef ook de relatie aan voor de ambities ten aanzien van geur tussen het PMWP en de provinciale Verordening Ruimte.

## **Stap 2: Evaluatie vigerend beleid en autonome ontwikkelingen**

Evalueer in het MER het vigerende beleid voor de gekozen beleidsthema's uit het PMWP<sup>7</sup> en beschrijf (en onderbouw) in hoeverre beleidsdoelen uit de voorgaande planperiode zijn gerealiseerd. Op basis hiervan kan worden vastgesteld welke onderdelen van het beleid succesvol zijn en op welke onderdelen bijsturing van het beleid aan de orde kan zijn omdat beleidsdoelen niet worden gehaald en/of knelpunten optreden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan onderdelen van het waterkwaliteitsbeleid (het behalen van KRW-doelstellingen) en antiverdrogingsbeleid.

Geef een beeld van de autonome ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de doelen van het plan, rekening houdend met maatschappelijke ontwikkelingen op economisch gebied en uitgaande van het doorzetten van het huidige beleid voor milieu en water.

## **Stap 3: Vaststellen (gezamenlijke) doelen**

Geef vanuit de brede bestuurlijke ambities uit het scenario "Duurzaam Brabant" een zo concreet mogelijke beschrijving van (bestuurlijke) doelen per thema. Geef aan welke rol stakeholders hebben (gehad) bij het vaststellen van deze doelen. Beschrijf de doelen zo dat ze in het MER en in het besluitvormingsproces een rol kunnen vervullen:

- bij de afbakening van te beschrijven alternatieven en het verhelderen waarom andere oplossingsrichtingen buiten beschouwing worden gelaten (stap 5);
- bij de toetsing van alternatieven aan het doelbereik (stap 6).

## **Stap 4: Randvoorwaarden en keuzeruimte**

Motiveer beleidskader en randvoorwaarden die voor het PMWP aan de orde zijn vanuit (en om te voldoen aan):

- Wet- en regelgeving
- (inter)nationaal beleid, waaronder Deltaprogramma en Nationaal Waterplan (inclusief Stroomgebiedsbeheerplannen Rijn en Maas)
- provinciaal beleid, zoals de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening (2010), de Herziening daarvan voor transitie van de veehouderij (2014) en de Energieagenda 2010-2020.

Geef aan welk beleid en welke regelgeving in de praktijk het meest sturend of dwingend zijn en waarom. Benoem – binnen de afbakening van de eerdere stappen – de aard van mogelijke keuzes (globaal strategisch en/of concreet per instrument) die de provincie kan maken.<sup>8</sup>

Ga in het MER in op de wijze waarop de wateradviezen van RWS en de 3 waterschappen, die in het kader van het Watertoetsproces zijn geformuleerd, een rol hebben gespeeld in het planproces van het PMWP en de afwegingen die de provincie daarbij heeft gemaakt.

## **Stap 5: Ontwikkelen beleidsalternatieven**

Binnen de in stap 1 bepaalde beleidsthema's kunnen de mogelijke keuzes vertaald worden in beleidsalternatieven (strategisch/thematisch of per instrument). Daarmee kunnen per thema en/of per instrument de hoeken van het speelveld in beeld gebracht worden. Maak duidelijk

---

<sup>7</sup> In het bijzonder gericht op het Provinciaal Milieuplan 2012-2015 en het Provinciale Waterplan 2010-2015

<sup>8</sup> Inclusief de wederzijdse afhankelijkheid met andere partijen, bijvoorbeeld met de waterschappen en Rijkswaterstaat als het gaat om KRW-maatregelpakketten voor grond- en oppervlaktewaterlichamen in Brabant.

wat de aard van de alternatieven is: verschillen deze vooral in de zin van 'governance' (andere rolverdeling overheden en maatschappij, zie NRD) of in hun effectiviteit in doelbereik.<sup>9</sup> Eventueel kunnen deze alternatieven weer gecombineerd worden in meer integrale alternatieven (met combinaties van thema's en/of instrumenten), waarbij het meest invulling wordt gegeven aan het scenario Duurzaam Brabant.

#### **Stap 6: Effectbeoordeling en doelbereik**

Vergelijk de effecten van alternatieven met de referentiesituatie, waarbij uitgegaan wordt van het doortrekken van het huidige beleid<sup>10</sup> (het *nulalternatief* volgens de NRD). Zie ook stap 2.

Beoordeel de beleidsalternatieven zowel op doelbereik als op milieueffecten. In hoofdstuk 3 van de NRD zijn de te beoordelen milieuaspecten benoemd, maar nog niet de te gebruiken beoordelingscriteria.<sup>11</sup> Deze criteria kunnen pas goed worden benoemd en ingevuld als de beleidsthema's en doelen helder zijn. Gebruik zo concreet mogelijke criteria en indicatoren en sluit ook aan bij de randvoorwaarden en beleidsdoelen, zoals beschreven in stap 3 en 4. Maak concreet wat verstaan wordt onder een brede benadering van het aspect gezondheid en motiveer te hanteren indicatoren en beoordelingscriteria.

De Commissie geeft in overweging om in het beoordelingskader met het oog op het doelbereik uit te gaan van een 'brede insteek', aansluitend bij het gekozen scenario Duurzaam Brabant. Dat wil zeggen dat naast milieueffecten ook effecten op economische en sociaal-culturele kapitalen (inclusief "win-win" mogelijkheden en risico's op afwenteling tussen de kapitalen) worden beschreven.

De Commissie adviseert voor een goede vergelijking van alternatieven om rekening te houden met de volgende algemene aandachtspunten:

- Werk alternatieven (stap 5) uit op hetzelfde abstractieniveau, tot op het niveau waarop verschillen in de effecten voldoende inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Als dit niet mogelijk is, dient de vergelijking ieder geval vergezeld te gaan van een heldere toelichting.
- Het detailniveau van de beschrijving van de effecten moet aansluiten bij het detailniveau van het plan en de concreetheid van de beleidsuitspraak. Dit kan per thema verschillen, omdat ook de beleidsinstrumenten per thema verschillend van aard zijn (zie stap 5). Beschrijf effecten zo kwantitatief mogelijk.
- Maak bij de beschrijving van de effecten op Waterveiligheid onderscheid in de normen voor primaire waterkeringen, regionale waterkeringen en regionale wateroverlast.
- Maak bij de beschrijving van de effecten op Bodem en Water naast de in de NRD genoemde aspecten ook onderscheid in de KRW-doelstellingen voor de grondwaterlicha-

---

<sup>9</sup> Voor water geldt dat het van belang is dat er onderscheid wordt gemaakt tussen wat de provincie zelf kan en doet (beleidsruimte en uitvoering, bv. grote grondwateronttrekkingen), daar waar andere de kaders stellen (bv. het Rijk bij rivierdijken) of daar waar andere verantwoordelijk zijn voor de uitvoering binnen provinciale kaders (bv. regionaal waterbeheer door waterschappen).

<sup>10</sup> Deze referentiesituatie geldt niet voor de eventueel op te stellen Passende beoordeling; daarvoor geldt als vergelijkingsbasis de huidige feitelijke situatie.

<sup>11</sup> Overigens valt op dat het aspect "cultuurhistorie" niet genoemd wordt, terwijl niet uitgesloten is dat beleidskeuzes in het PMWP gevolgen hebben voor cultuurhistorische (waaronder archeologische) waarden. De zienswijze van de RCE gaat hier ook op in.

men Zand Maas en Maas slenk diep. Voor de KRW-doelstellingen van het oppervlaktewater kan onderscheid worden gemaakt in normen gericht op de ecologische toestand, chemische toestand en "geen achteruitgang".

- Voor de beschrijving van de effecten op gezondheid is het van belang de blootstelling (aantal woningen, andere gevoelige bestemmingen of personen) ook beneden de grenswaarden zichtbaar te maken, omdat ook dan gezondheidseffecten op kunnen treden. Breng ook in beeld op welke locaties of in welke (deel)gebieden een verbetering of verslechtering in de blootstelling of gezondheid te verwachten is.
- Het is niet altijd eenduidig vast te stellen of effecten positief, neutraal of negatief scoren. Het is van belang dat in het MER transparant wordt hoe een score tot stand is gekomen en hoe deze wordt gewogen.
- Geef aan welke onzekerheden aan de orde zijn op basis van de afhankelijkheid van besluiten die door derden worden genomen en geef aan welke consequenties deze onzekerheden kunnen hebben voor de effecten van de alternatieven.

#### *Toetsing Natura 2000-gebieden*

In de NRD is aangegeven dat een Passende beoordeling zal worden uitgevoerd. De Commissie adviseert om in eerste instantie op basis van een 'voortoets' na te gaan of significante negatieve gevolgen – als gevolg van activiteiten waarvoor het PMWP kaderstellend is – op voorhand uitgesloten kunnen worden. Als dit niet het geval is zal een Passende beoordeling opgesteld moeten worden. Indien een Passende beoordeling aan de orde is dient deze te worden opgenomen in het MER.<sup>12</sup> Bij de beoordeling van de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen moeten ook cumulatieve gevolgen van andere activiteiten (indien relevant ook buiten de provincie) worden betrokken, waaronder bestaand gebruik.

Houd ook rekening met de relatie tussen verbeterdoelen voor Natura 2000-gebieden en waterdoelstellingen (hydrologisch herstelbeheer/'vernatting' van ernstig verdroogde gebieden, waterkwaliteit) waarvoor beleid en maatregelen ontwikkeld moeten worden. In de komende planperiode kan gericht provinciaal waterbeleid van groot belang zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen.

#### **Stap 7: Aandachtspunten voor het vervolg**

Uit het MER zal onder andere blijken in hoeverre het scenario Duurzaam Brabant en de meer concrete doelen haalbaar zijn door het in het PMWP aangekondigde beleid en de bijbehorende maatregelen. Geef aan welke beleidsthema's (infrastructuur, ruimtelijke ordening, etc) daarbij evenzeer van belang zijn. Hier kan het MER een signaalfunctie vervullen voor andere beleidsthema's en voor toekomstige besluiten, zoals de toekomstige integrale omgevingsvisie. De Commissie adviseert om in het MER een overzicht met aandachtspunten voor de omgevingsvisie op te nemen.

---

<sup>12</sup> Indien uit de Passende beoordeling blijkt dat significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, dan dient de zogenaamde ADC-toets doorlopen te worden.

### 3. Overige adviezen voor het MER

Gebruik het MER om de kennis en inzichten die in de voorgaande fasen zijn verzameld inzichtelijk samen te vatten.

Stel een zelfstandig leesbare publieksvriendelijke samenvatting op, waarin de belangrijkste keuzemogelijkheden en de afweging hiervan helder worden gepresenteerd. Maak hierbij gebruik van een duidelijke overzichtstabel en recent, goed leesbaar kaartmateriaal (met legenda), dat de teksten inzichtelijk maakt en verduidelijkt. Neem tenminste één kaart op met daarop alle gebruikte topografische aanduidingen.

Het MER moet duidelijk maken welke leemten in kennis er zijn ten aanzien van milieuinformatie en welke consequenties deze hebben voor het besluit.



## **BIJLAGE 1: Projectgegevens reikwijdte en detailniveau MER**

**Initiatiefnemer:** Provincie Noord-Brabant, Gedeputeerde Staten

**Bevoegd gezag:** Provincie Noord-Brabant, Provinciale Staten

**Besluit:** vaststellen Provinciaal Milieu- en Waterplan

**Categorie Besluit m.e.r.:** C15.1, D15.2

Plan-m.e.r. vanwege kaderstelling en passende beoordeling

**Activiteit:** De Provincie Noord-Brabant stelt een nieuw Milieu- en Waterplan op voor de periode 2016-2021. In dit plan wordt het beleid vastgelegd waarmee de provincie streeft naar een duurzamere, gezondere en veilige fysieke leefomgeving. Omdat uit het plan activiteiten kunnen voortkomen met aanzienlijke milieugevolgen en/of gevolgen voor Natura 2000-gebieden wordt voor de besluitvorming over het PMWP de m.e.r.-procedure doorlopen.

### **Procedurele gegevens:**

Adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 12 maart 2015

Ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 23 maart 2015 t/m 24 april 2015

Aankondiging start procedure: 23 maart 2015

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 18 mei 2015

### **Samenstelling van de werkgroep:**

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dhr. drs. G.B. Dekker

mw. ir. M.H. Fast

dhr. ir. J.J. de Graeff (voorzitter)

dhr. drs. P.J. Jongejans (secretaris)

dhr. dr. M.J.F. van Pelt

dhr. ing. R.L. Vogel

### **Werkwijze Commissie bij advies reikwijdte en detailniveau:**

In dit advies geeft de Commissie aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het MER en met welke diepgang. De Commissie heeft de hierna genoemde informatie van het bevoegde gezag ontvangen. Deze informatie vormt het uitgangspunt van haar advies. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie [www.commissie-mer.nl](http://www.commissie-mer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

### **Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Concept Notitie Reikwijdte en Detailniveau Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016 - 2021, Provincie Noord-Brabant, 9 maart 2015;
- Startnotitie "sturen met kaders" Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016-2021, d.d. 9 september 2014.

De Commissie heeft kennis genomen van 7 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 22 april 2015 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.



Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport  
Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016–2021 Noord Brabant

ISBN: 978-90-421-4089-9



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

W [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

