



Netherlands Commission for
Environmental Assessment

Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016–2021 Noord Brabant

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

24 augustus 2015 / rapportnummer 3021-14



1. Oordeel over 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 vanwege mogelijke 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. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'¹) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Het MER is compact en goed leesbaar. Het ontwerp-PMWP zelf is ook beknopt en overzichtelijk en kent een logische opbouw per thema (huidige knelpunten, ambities, beoogde transitie voor de lange termijn, korte termijn acties). Het plan benoemt op basis van de huidige situatie ambities waar samen met andere partijen aan gewerkt zal worden. Daarmee geeft het plan op hoofdlijnen richting aan het milieu- en waterbeleid voor de planperiode.

De Commissie is van mening dat de relatie tussen PMWP en MER op een aantal punten niet duidelijk is. Uit het MER valt niet op te maken in hoeverre het PMWP (nieuwe) kaders biedt voor concrete activiteiten in de toekomst. De beleidsuitspraken bestaan voor een belangrijk deel uit agendering, intenties, procesafspraken, onderzoek en monitoring. Juist uitspraken over nieuwe kaders zijn relevant voor het MER.

De Commissie constateert verder dat in het MER niet helder is waarin het referentiealternatief (het vigerende milieu- en waterbeleid) en de in het MER beschreven alternatieven met nieuw beleid verschillen. Vooral hierdoor is de beschrijving van effecten en doelbereik en de beoordeling daarvan niet goed navolgbaar. Ook het beoordelen van effecten van agenderende besluiten is in veel gevallen niet navolgbaar. Daar komt bij dat in het MER geen Passende beoordeling is opgenomen, terwijl niet is uitgesloten dat het plan (ten gevolge van grondwateronttrekkingen) leidt tot significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden.

Dit staat overigens los van de - terecht - constatering in het MER dat de effecten van het beleid pas met meer zekerheid bepaald kunnen worden als de beleidsuitspraken uit het PMWP zijn doorvertaald naar meer concrete acties in de aangekondigde uitvoeringsagenda.

De Commissie is gezien bovenstaande van oordeel dat in het MER essentiële informatie ontbreekt om het milieubelang mee te wegen in de besluitvorming over het PMWP. De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER allereerst nader te bepalen in hoeverre het PMWP kaderstellende besluiten bevat. Zeker waar sprake is van dergelijke besluiten is vervolgens een analyse nodig van de verschillen tussen de referentiesituatie en alternatieven zodat

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectstukken, voor zover digitaal beschikbaar, vindt u door op www.commissiemer.nl projectnummer 3021 in te vullen in het zoekvak.

op basis hiervan de effecten en het doelbereik nader beschreven en beoordeeld kunnen worden. De Commissie adviseert daarbij het ‘stappenplan’ uit het eerder uitgebrachte advies over reikwijdte en detailniveau voor het MER te gebruiken.

2. Toelichting op het oordeel

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

2.1 Scope, abstractieniveau en kaderstelling

Het ontwerp-PMWP 2016–2021 bevat de hoofdlijnen van het water- en milieubeleid van de Provincie Noord-Brabant. Het plan kent een logische opbouw, waarbij per thema inzicht is geboden in de huidige toestand, doelstellingen of ambities (voor de lange termijn), rolverdeling tussen provincie en partners en het beleid voor de planperiode. Het ontwerp-PMWP gaat voor een groot deel uit van voortzetting van het beleid uit het vigerende Provinciaal Milieuplan 2012–2015 (PMP) en Provinciaal Waterplan 2010–2015 (PWP). Op basis van de bestuurlijke keuze voor het scenario “Duurzaam Brabant”² zijn in het PMWP wel nieuwe lange termijn ambities opgenomen voor thema’s. Deze zijn in het MER benoemd in § 2.4, maar niet doorvertaald naar heldere doelen waaraan alternatieven in het MER getoetst kunnen worden.

Het PMWP beschrijft de hoofdlijnen van het beleid en bevat voornamelijk agenderende procesafspraken (met partijen overleggen, onderzoeken, monitoring et cetera). Besluiten over concrete activiteiten worden later genomen, onder andere in de nog op te stellen uitvoeringsagenda. Voor sommige thema’s, bijvoorbeeld grondwateronttrekkingen, is het duidelijk dat het PMWP de kaders stelt.

Voor veel andere thema’s is niet duidelijk in welke mate het PMWP in de huidige vorm kaderstellend is voor besluiten over vervolgactiviteiten.³ Juist kaderstellende besluiten zijn van belang voor het MER. Door het ontbreken van heldere doelen en de vooral agenderende procesbesluiten uit het plan is het niet mogelijk om het doelbereik van het plan en de milieueffecten op dit moment goed te bepalen. Zie verder § 2.2 en 2.3.

² Het scenario “Duurzaam Brabant” is vastgesteld door Gedeputeerde Staten en beschreven in de Startnotitie PMWP (9 september 2014). Dit scenario legt – onder verwijzing naar de Brabantse duurzaamheidsbalans – een gelijk accent op de relatie ecologische kapitaal met gezondheid en relatie ecologisch kapitaal met economisch kapitaal. Het scenario Duurzaam Brabant is daarmee leidend voor het opstellen van het PMWP en dus ook voor het MER.

³ Ook uit diverse zienswijzen blijkt dat er onduidelijkheid is over de uitwerking van de ambities en de rol die de provincie en andere partijen daarbij spelen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER nader te bepalen welke concrete kaderstellende besluiten in het PMWP staan – en voor het MER dus het meest relevant zijn – en deze afbakening te gebruiken voor nadere analyse.⁴ Zij adviseert daarbij gebruik te maken van het stappenplan dat in het advies over reikwijdte en detailniveau voor het MER is uitgewerkt.

2.2 Alternatieven

In het MER is per milieu- en watercomponent een “referentiealternatief” en een “basisalternatief” onderscheiden. Op basis van de effectbeoordeling is vervolgens ook een voorkeursalternatief benoemd. Het referentiealternatief is gebaseerd op het vigerende PMP en PWP, het basisalternatief en het voorkeursalternatief op het nieuwe ontwerp-PMWP. De beschrijving van de alternatieven per component bestaat uit teksten uit de betreffende plannen, die qua abstractieniveau, inhoud en ambities nogal verschillen. Het is daardoor lastig, zo niet onmogelijk, om uit deze beschrijvingen af te leiden waar het nieuwe beleid (PMWP) afwijkt van het vigerende beleid (PMP en PWP). Er is in het MER geen (herkenbare) analyse uitgevoerd van de voor het milieu relevante elementen van en verschillen tussen het vigerende en het nieuw geformuleerde beleid.⁵

Het gevolg is dat de verschillen tussen het referentiealternatief en het basisalternatief niet duidelijk zijn (ofwel waar sprake is van voortzetting van bestaand beleid en waar van aanpassing in beleid). Ook de verschillen tussen het basisalternatief en het voorkeursalternatief zijn niet duidelijk. Gesteld wordt dat dit verschil bestaat uit de toevoeging van mitigerende maatregelen, maar deze zijn niet gedefinieerd.⁶ Hiermee is niet voldaan aan de basisvoorwaarden voor het vaststellen van effecten (zie par. 2.3.).

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, in relatie tot de conclusie over de mate van kaderstelling (zie § 2.1 van dit advies) de alternatieven duidelijk te definiëren, op basis van een heldere analyse van de verschillen daartussen. Het definiëren van een voorkeursalternatief naast het basisalternatief is volgens de Commissie alleen zinvol als concrete maatregelen benoemd kunnen worden waarvan de effecten beoordeeld kunnen worden.

2.3 Effectbeoordeling

Omdat 1) de beleidsafspraken vaak een agenderend proceskarakter hebben en 2) de verschillen tussen de alternatieven niet goed vast te stellen zijn, zijn de effecten van het basisalter-

⁴ Mogelijk leidt dit tot de conclusie dat een uitwerking in alternatieven en beoordeling van effecten daarvan in deze fase van de besluitvorming alleen voor deze onderwerpen zinvol (en navolgbaar te onderbouwen) is.

⁵ Zo lijkt bij waterveiligheid het basisalternatief een andere verwoording van hetgeen bij de referentiesituatie op compactere wijze is beschreven.

⁶ Opvallend is ook dat de effectbeoordeling van het voorkeursalternatief identiek is aan die van het basisalternatief.

natief ten opzichte van de referentiesituatie onnavolgbaar. Daar komt bij dat in de effectbeschrijving en -beoordeling de toegekende scores vragen oproepen ten aanzien van onderbouwing, gehanteerde criteria en de getrokken conclusies:

- Procesafspraken en onderzoek bieden mogelijk wel kansen, maar het is te vroeg om daar al positieve effecten aan te verbinden. Ter illustratie:
 - onduidelijk is waarom het feit dat door het Rijk (in samenwerking met de regio) een structuurvisie voor de ondergrond (STRONG) wordt opgesteld tot een sterk positief effect (++) leidt. STRONG moet primair leiden tot een afwegingskader, maar daarmee wordt nog geen positief milieuresultaat bereikt.
 - het effect op “licht, lucht en geluid” onder het thema gezondheid krijgt een positieve score omdat het aandeel ultra fijn stof, elementair koolstof en stapeling van milieubelasting in beeld wordt gebracht en omdat het proces “streekontwikkeling en gezondheid” tot meer bewustwording leidt. In beide gevallen is een positieve score voorbarig, omdat heldere doelen en toetsingscriteria ontbreken.
- De doorvertaling van scores voor deelaspecten naar scores per aspect is onduidelijk, niet (navolgbaar) onderbouwd en lijkt in sommige gevallen onlogisch. Zo is de eindbeoordeling voor Bodemkwaliteit positief beoordeeld, gebaseerd op vier neutrale scores, één negatieve en twee positieve scores zonder dat duidelijk is hoe deze worden gewogen.
- Bij de beoordeling van effecten wordt geen relatie gelegd met te bereiken doelstellingen. Een positieve effectscore voor een bepaald aspect (het nieuwe beleid scoort beter dan het bestaande beleid) geeft geen informatie over de huidige toestand en trends en de mate waarin de doelstellingen (op korte of langere termijn) gehaald zullen worden.⁷ Dit geldt bijvoorbeeld voor waterkwaliteit (in hoeverre worden KRW-doelstellingen behaald) en gezondheid (wat is de relatie met de ambities voor een “gezonde fysieke omgeving”).

Paragraaf 4.4 geeft aan dat significante gevolgen voor verdrogingsgevoelige Natura 2000-gebieden door grondwateronttrekkingen voor ‘bijvoorbeeld industriële doeleinden’ niet kunnen worden uitgesloten. De beschrijving van effecten in het MER wordt beschouwd als een voortoets (p.32). In hoofdstuk 5 van het MER is aangegeven dat bij vervolgbesluitvorming een Passende beoordeling aan de orde kan zijn. Als een plan (cumulatieve) significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied *kan hebben* dan dient het bestuursorgaan in kwestie zorg te dragen voor een Passende beoordeling alvorens het plan vast te stellen (artikel 19j 1^e lid e.v. Natuurbeschermingswet 1998). De Passende beoordeling dient deel uit te maken van het MER. In de Passende beoordeling dient aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden alsnog te worden uitgesloten. In het MER is geen Passende beoordeling opgenomen, waarmee essentiële informatie voor de besluitvorming ontbreekt.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- op basis van de in par. 2.2. genoemde nadere uitwerking van de referentiesituatie en alternatieven, de beoordeling van effecten nader te onderbouwen en de alternatieven tevens te beoordelen op doelbereik;
- een Passende beoordeling op te nemen, waarin wordt ingegaan op de (cumulatieve) gevolgen voor relevante Natura 2000-gebieden (inclusief eventueel beïnvloede gebieden buiten de provincie).

⁷ Wanneer het bestaande beleid wordt gecontinueerd kan ook sprake zijn van achteruitgang voor bepaalde milieuaspecten.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: College van Gedeputeerde Staten provincie Noord-Brabant

Bevoegd gezag: Provinciale Staten provincie Noord-Brabant

Besluit: vaststellen van Provinciaal Milieu- en Waterplan

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

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

Aankondiging start procedure: 23 maart 2015

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

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 18 mei 2015

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 8 juni 2015

Ter inzage legging MER: 10 juni 2015 t/m 21 juli 2015

Toetsingsadvies uitgebracht: 24 augustus 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:

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

dhr. ir. Th. G.J. Witjes

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot

duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissierner.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Plan-Milieueffectrapport Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016-2021, Provincie Noord Brabant en WB de Ruimte, mei 2015;
- Ontwerp Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016-2021, samen naar een duurzaam gezonde en veilige leefomgeving in Brabant, 2 juni 2015;

De Commissie heeft kennis genomen van 29 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 23 juli 2015 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016–2021 Noord Brabant



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

w www.commissiemer.nl

