



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie provincie Noord-Brabant

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

31 oktober 2018 / projectnummer: 3198



1 Oordeel over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

De provincie Noord-Brabant ontwikkelt een omgevingsvisie die het gewenste toekomstbeeld schetst van de Brabantse leefomgeving in 2050. De provincie wil samen met andere partijen aan deze toekomst werken. Voor het besluit over de visie is een milieueffectrapport opgesteld.

Toetsing MER van april en nieuw MER

De Commissie heeft bij de eerste toetsing van het MER (advies d.d. 6 juli 2018) op vier punten aandacht gevraagd voor aanvullende informatie, waarmee het milieubelang volwaardig kan meewegen bij het besluit over de omgevingsvisie, namelijk:

- het concreet maken van verschillende beleidsopties voor de leefomgeving;
- hoe de kwaliteit van de leefomgeving integraal kan meewegen in de toekomst;
- hoe gemonitord wordt en bijsturing kan plaatsvinden;
- hoe de effectbeoordeling tot stand is gekomen.

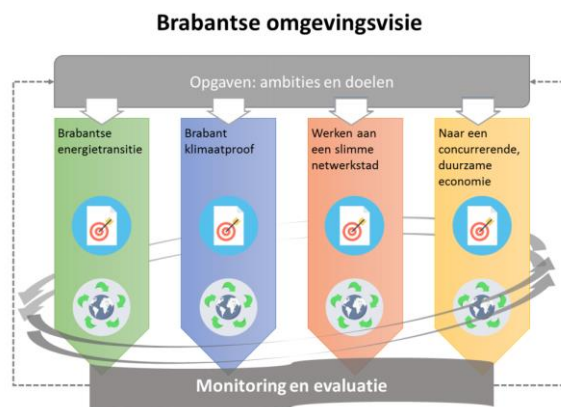
De provincie heeft als aanvulling een geheel nieuw MER opgesteld en de Commissie voor de m.e.r. gevraagd deze te toetsen.

Wat laten het MER en de omgevingsvisie zien?

De provincie Noord-Brabant heeft mede aan de hand van de uitkomsten van het m.e.r.-proces al in het eerste MER de focus gelegd op vijf opgaven met daarin de provinciale doelen en ambities. In de opgaven is een groot aantal maatregelen verwerkt die gunstig zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving:

- basisopgave, werken aan veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit;
- werken aan de Brabantse energietransitie;
- werken aan een klimaatproof Brabant;
- werken aan de slimme netwerkstad;
- werken aan een concurrerende, duurzame economie.

Zowel het eerste als het nieuwe MER laten zien dat bestaande doelen uit 'de basis op orde' en de ambities in de vier opgaven niet volledig worden gehaald in 2030 en in 2050. De provincie wil de hoge ambities behouden, ook al is nog niet duidelijk of doelen in de toekomst gehaald kunnen worden. De doelen moeten gezien worden als streven, en Brabant wil inzetten op samenwerking en technologische ontwikkelingen die gaan helpen om de doelen te gaan halen. In het nieuwe MER maakt de provincie duidelijk dat de doelen concreter worden uitgewerkt in een aantal programma's die aansluiten bij de opgaven. Voor de programma's wordt milieueffectrapportage doorlopen. Dit alles wordt daarnaast gemonitord en geëvalueerd in een integraal monitoringssysteem.



Figuur 1 Monitoring en evaluatie ten opzichte van de opgaven. Bron: MER oktober 2018.

Beleidsopties in omgevingsvisie of programma's: een iteratief proces

De Commissie heeft bij de toetsing van dit MER voor de omgevingsvisie overwogen in hoeverre beleidsopties/alternatieven in het MER moeten worden uitgewerkt. Voor de rol van de omgevingsvisie zijn grofweg drie mogelijkheden te onderscheiden:

- **Inspiratiebron.** De omgevingsvisie geeft globaal een doel of ambitie aan, en is primair inspiratiebron of weerslag van een proces met de omgeving. Het MER gaat dan globaal in op effecten, kansen en risico's.
- **Kaderstellend en concreet.** De omgevingsvisie geeft de doelen en ambities aan en maakt deze al concreet. De omgevingsvisie is immers kaderstellend voor de omgevingsverordening. Ook is de omgevingsvisie zelfbindend. Deze is dus zo concreet dat de provincie hierop vervolgsbeleid kan baseren. Het MER beschrijft alternatieven om de doelen te bereiken en de milieueffecten hiervan.
- **Iteratief en interactief.** De omgevingsvisie geeft doelen en ambities aan, en kan gezien worden als inspiratiebron maar is ook kaderstellend voor programma's en ander provinciaal beleid. Omdat de verschillende doelen vragen om een goede uitwerking en benodigde technologieën nog niet beschikbaar zijn, is het niet mogelijk vooraf alle antwoorden en dus alle beleidsopties te onderzoeken in het MER. Om te borgen dat milieueffecten mee blijven wegen, wordt de omgevingsvisie in de toekomst regelmatig bijgewerkt en actueel gehouden met de uitkomsten van programma's en de integrale monitoring. Het MER helpt om keuzes te maken en de monitoring en evaluatie goed in te richten. Een deel van de onderzoeklast schuift dus door naar toekomstige milieueffectrapportage en monitoring. Het milieubelang weegt volwaardig mee, nu en in de toekomst. Ook kan de omgeving betrokken blijven in dit iteratieve proces, net als bij de totstandkoming van de omgevingsvisie.

De Commissie ziet de eerste optie als te vrijblijvend, omdat de kern van milieueffectrapportage, namelijk het zoeken van betere oplossingen voor milieuproblemen, uitblijft. De tweede optie werkt goed, zeker bij ontwikkelingen die snel komen en/of al duidelijker zijn. De laatste optie is wellicht het meest passend bij de intentie van de provincie Noord-Brabant, omdat deze werkwijze flexibel is, maar niet vrijblijvend.

Nu de provincie Brabant duidelijk aangeeft dat programma's gaan volgen op de omgevingsvisie, dat de milieueffecten van deze programma's nader onderzocht worden en de opzet van een integraal monitoringsysteem beschikbaar is, is naar de mening van de Commissie voldoende informatie voor een zorgvuldig vervolgsproces aanwezig. De ingrediënten liggen bovendien nu op tafel om iteratief en interactief met de omgevingsvisie aan de slag te gaan, en de visie in de toekomst bij te werken en concreter te maken met de uitkomsten van programma en integrale monitoring. Voor het volwaardig meewegen van het milieubelang in de toekomst is een goed opgezet monitorings- en evaluatiesysteem essentieel.

Stem de beoordelingskaders af op de integrale monitoring

In het vervolg van dit advies geeft de Commissie aanbevelingen om de integrale beoordeling, de monitoring en bijsturing en de effectbeoordeling beter op elkaar af te stemmen.

Voor de bruikbaarheid voor het integrale monitoringsinstrument is het nodig dat de huidige scores voor zowel effecten als voor doelbereik navolgbaar en reproduceerbaar zijn. Dat is naar oordeel van de Commissie nu nog onvoldoende het geval. Door deze verbetering alsnog te maken, kan de provincie de informatie uit het MER benutten om de vinger aan de

pols te houden, en zowel de effecten als het behalen van de doelen goed in de gaten te houden.

Achtergrond

De Brabantse omgevingsvisie stelt kaders voor m.e.r.(beoordelings)-plichtige activiteiten en heeft mogelijk effecten op Natura 2000-gebieden. Daarom wordt bij de voorbereiding van de omgevingsvisie een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Bevoegd gezag voor het vaststellen van de omgevingsvisie is Provinciale Staten van Noord-Brabant. De provincie heeft de Commissie voor de m.e.r. gevraagd om het MER te toetsen.

Waarom een advies?

De onafhankelijke Commissie m.e.r.¹ is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant – besluiten over de omgevingsvisie.

Dit advies is één van de m.e.r.- pilotprojecten, die in overleg met het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (I&W) en het bevoegd gezag geselecteerd zijn om vooruitlopend op de Omgevingswet te experimenteren met het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet in het MER.

Eerdere adviezen

De Commissie voor de m.e.r. is gevraagd om in een aantal stappen vroeg in dit proces advies te geven over de onderzoeksopdracht voor het MER:

- *Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport, 16 mei 2017;*
- *Tussentijds advies over de inhoud van het milieueffectrapport, 12 december 2017;*
- *Tweede tussentijds advies over de inhoud van het milieueffectrapport, 22 maart 2018.*
- *Toetsingsadvies over het milieueffectrapport, 6 juli 2018.*

Deze eerdere adviezen zijn beschikbaar op <http://www.commissiemer.nl/adviezen/3198>

2 Aanbevelingen voor de vervolgstappen

2.1 Programma's voor de vier hoofdpogaven en integrale monitoring

Programma's voor de opgave

Het nieuwe MER geeft aan dat de vier hoofdpogaven straks worden uitgewerkt in programma's. Het milieubelang zal daarbij volwaardig en integraal meewegen omdat ook hiervoor de milieueffectrapportage (m.e.r.) zal worden ingezet. Met de inzet van m.e.r. kunnen het milieubelang en de mogelijke betere oplossingen met het oog op het milieu binnen het programma worden meegewogen. Het is goed om in de toekomstige milieueffectrapportage niet alleen de milieueffecten van het programma, maar ook de gevolgen (kansen en risico's) van een programma voor de andere programma's van de provincie in beeld te brengen. Zo kan het milieubelang integraal blijven meewegen.

¹ De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [3198](http://www.commissiemer.nl/adviezen/3198) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

Integrale monitoring

Om deze integrale beoordeling ook programma-overstijgend mogelijk te maken is in het nieuwe MER aangegeven dat een monitorings- en evaluatiesysteem wordt opgezet. De Commissie onderschrijft dit. Hierin zal worden gecheckt of de doelen worden bereikt en wat de milieueffecten zijn en of deze binnen afgesproken kaders blijven. Door in lijn met de beleidscyclus uit de Omgevingswet de resultaten van de programma's en de monitoring weer terug te vertalen in de omgevingsvisie, wordt de integraliteit gewaarborgd en blijft de visie actueel. Het is echter nog niet duidelijk hoe vaak en door wie deze monitoring en evaluatie wordt uitgevoerd.

De Commissie adviseert daarom de monitoring en evaluatie inhoudelijk en procesmatig verder uit te werken. Monitoring en bijsturing hebben vooral nut als dit regelmatig gebeurt, en zowel binnen de programma's als overkoepelend hieraan op het niveau van de hele omgevingsvisie. Dit kan bijvoorbeeld tweejaarlijks binnen het programma, en elke vier jaar in Provinciale Staten voor het hele monitoringssysteem en de doorvertaling naar de visie. De Commissie geeft ter overweging dit in de openbaarheid te doen. Zo kunnen burgers, bestuurders en de volksvertegenwoordiging de vinger aan de pols houden en waar nodig een stapje extra zetten.

2.2 Beoordelingskader in MER en voor monitoring

De Commissie is van oordeel dat het beoordelingskader in het nieuwe MER logischer is opgebouwd en helder is opgeschreven. Voor de bruikbaarheid als monitoringsinstrument is het echter nodig dat de huidige effectbeoordeling navolgbaar en reproduceerbaar is. Dat is naar het oordeel van de Commissie nog onvoldoende het geval. Een reproduceerbare methode waarborgt dat over twee, vier of tien jaar de beoordeling op dezelfde manier kan worden gedaan en relevante veranderingen zichtbaar worden. Ook is het logisch dat grote kansen en risico's, doelbereik en effecten als belangrijkste indicatoren terugkomen in de monitoring.

In de volgende subparagrafen adviseert de Commissie zaken verder uit te werken in het beoordelingskader, zodat dit een gedegen basis kan vormen voor de integrale monitoring.

2.2.1 Afstemmen beoordelingskaders

In het MER zijn verschillende indicatoren gebruikt:

- De indicatoren uit de 'vlag van Brabant'. Deze vlag is gebruikt voor:
 - de beoordeling van de huidige situatie (Bijlage 1 'foto leefomgeving' en hoofdstuk 2)
 - de beoordeling van kansen en risico's van de vier hoofdopgaven onderling (hoofdstuk 3 tot en met 6) de beoordeling van kansen en risico's voor de basis-op-orde aspecten zoals gezondheid en omgevingskwaliteit (Hoofdstuk 7, met name tabellen 7.2 en 7.3)
- De indicatoren voor de monitoring zoals beschreven in hoofdstuk 8.

Het valt de Commissie op dat een aantal logische indicatoren uit de vlag niet terugkomen in de monitoring. Zo zijn de risico's en kansen voor 'de basis op orde' niet allemaal

meegenomen en ook de parameters in de factsheets komen niet allemaal terug. Enkele voorbeelden:

- Als hittestress een belangrijke kans is (zie tabel 7.2) dan is het logisch dat deze factor ook terugkomt in het beoordelingskader.
- Het natuurnetwerk uit 'basis-op-orde' staat wel bij "energietransitie", maar niet bij "klimaatproof", terwijl die in 7.2 juist als kans wordt gezien bij "klimaatproof".
- Dit geldt ook voor de geluidbelasting die wel in 7.3 voorkomt, maar niet in de monitoring terugkomt.

De Commissie adviseert het integrale monitoringssysteem verder uit te werken, na afstemming van alle indicatoren. Blijf daarbij, zoals in hoofdstuk 8, een duidelijk onderscheid maken tussen doelbereikparameters en effectparameters. Neem daarbij alle belangrijke indicatoren, vooral die indicatoren die ook benoemd zijn als kans of risico voor de opgaves onderling en voor de basis-op-orde, op. Met een dergelijk 'dashboard van de leefomgeving' kan de Provincie op deze wijze tijdig bijsturen als de opgaven of de kerntaken uit de basis-op-orde in gevaar komen of niet worden gehaald.

2.2.2 Navolgbaarheid conclusies: maak deze reproduceerbaar

De factsheets geven voor de twaalf thema's grofweg aan welke indicatoren worden gemeten en welke bronnen zijn gebruikt. Om te zorgen dat anderen straks het monitoringssysteem kunnen volgen of reproduceren hoe deze scores tot stand zijn gekomen, is het nodig om de beoordelingswijze meer in detail weer te geven.

Voorbeeld gezondheid

Voor de gezonde leefomgeving zijn zes aspecten bekeken en met elkaar gewogen. Het is niet duidelijk hoe de score voor elk aspect is bepaald. In de factsheet staat beschreven hoe de huidige situatie is, maar niet hoe die wordt beoordeeld en welke methode daarbij is gehanteerd. Zo staat dat de luchtkwaliteit in het algemeen voldoet aan de normen, maar dat er nabij drukke wegen en rond agrarische bedrijven nog overschrijdingen zijn. Dit lijkt te suggereren dat het doel voor luchtkwaliteit is om aan de wettelijke normen te voldoen en dat dit aspect 100% scoort als dit het geval is (en impliciet dat Brabant geen streven heeft om te voldoen aan de advieswaarden van de WHO). Het is uit het nieuwe MER niet duidelijk naar voren gekomen hoeveel % luchtkwaliteit in de referentie scoort en hoe de overschrijdingen zijn gewogen.² Dit geldt voor alle aspecten. Vervolgens is niet duidelijk hoe de aspecten met elkaar zijn gewogen om tot de totaalscore te komen.

De Commissie adviseert om exact te beschrijven welke methode is gehanteerd om tot de scores voor de verschillende aspecten te komen en hoe de weging is gedaan bij de bepaling van de vulling van de referentievlag. Beschrijf de methode die daarbij is gehanteerd (expert judgement, panel, metingen et cetera), de doelen waaraan is getoetst en de manier waarop is gewogen. Beschrijf het zodanig dat ook anderen dan de huidige opstellers in staat zijn de methode te reproduceren. Geef niet alleen een themascore, maar geef per thema aan uit welke indicatoren deze is opgebouwd.

² Waarschijnlijk is deze informatie wel beschikbaar maar niet in het nieuwe MER opgenomen.

2.2.3 Bronvermelding

De huidige vlag is gebaseerd op bronnen van gerespecteerde instellingen zoals TELOS en RIVM. Een precieze bronvermelding ontbreekt echter nog. Ook zijn de belangrijkste conclusies niet kort overgenomen. Doe dit wel zodat precies duidelijk is waar getallen en andere gegevens vandaan komen, en mensen dit kunnen nazoeken.

Voorbeeld geluid van wegverkeer

Een voorbeeld is het aantal gehinderden door geluid van wegverkeer op de factsheet over gezonde leefomgeving. Daarin staat het aantal van 6.000 inwoners genoemd dat dagelijks hinder ondervindt van wegverkeer en de helft daarvan heeft ook ernstige slaaphinder. De bron is een onderzoek uit 2017. De meest gezaghebbende bron is een recent rapport van het RIVM (van Poll et al., Beleving Woonomgeving in Nederland, RIVM 2018, Rapport 2018 0084) waarin voor de provincie de percentages ernstig gehinderden en slaapverstoorden zijn bepaald. Dat is respectievelijk 10,6% en 4%, wat overeenkomt met respectievelijk 293.092 en 99.280 Brabanders. Als het MER een andere bron hanteert, moet deze minstens te vinden zijn en moet ook worden aangegeven waarom niet voor een andere gezaghebbende bron is gekozen.

De Commissie adviseert alle gebruikte bronnen in het MER op te nemen en, als andere gezaghebbende bronnen niet zijn gebruikt, te beschrijven waarom voor de gekozen bron is gekozen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. 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:

drs. Gerwin Gabry

drs. Sjef Jansen

drs. Wim Korver

drs. Willemijn Smal (secretaris)

Marja van der Tas (voorzitter)

drs. Rob van Woerden

dr. Fred Woudenberg

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie Noord-Brabant.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit C14 pluimvee/varkens, D14 intensieve veehouderij, D11.2 stedelijk project, D10 recreatie, C01.3 weg met meer dan 4 rijstroken, D09 landinrichting. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden op kunnen treden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag voor het besluit

Provinciale Staten van Noord-Brabant.

Initiatiefnemer en bevoegd gezag m.e.r.-procedure

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3198](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

