

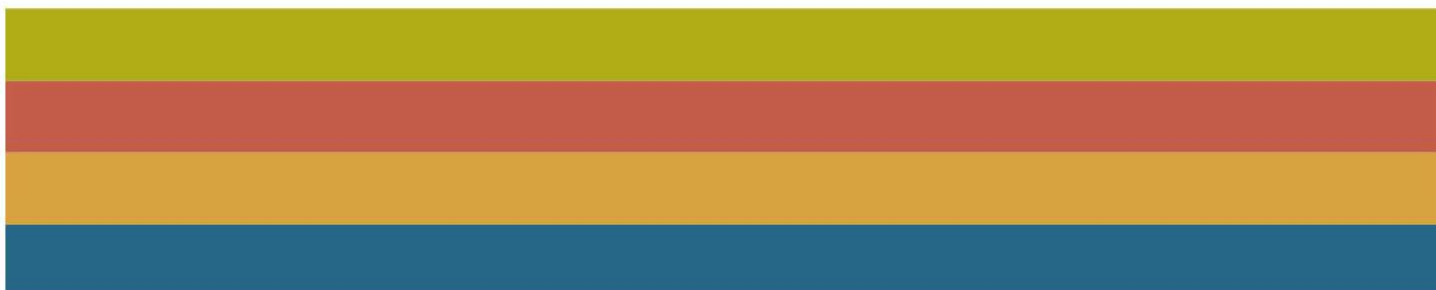


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Beleidskader Natuur 2030, provincie Noord-Brabant

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

14 juli 2022 / projectnummer: 3583



1 Advies over het MER in het kort

De provincie Noord-Brabant wil het provinciale natuurbeleid actualiseren. Daarom stelt ze een nieuw 'Beleidskader Natuur 2030' op, waarin de provinciale ambities voor de natuur uit de Brabantse omgevingsvisie¹ worden uitgewerkt. De ambitie is dat de natuur in 2050 'robuust, inclusief en verbonden' is en dat de natuur een belangrijke bijdrage levert aan de brede welvaart in de provincie.² De doelen voor het Beleidskader volgen de thema's flora en fauna (soorten en populaties), Natura 2000, Natuurnetwerk Brabant en bossen, en Brabanders betrokken (betrokkenheid van de maatschappij bij de natuur en waardering ervan).

De provincie gebruikt het instrument milieueffectrapportage om keuzes te onderzoeken en te maken over de inhoud van het Beleidskader. Gedeputeerde Staten hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over het milieueffectrapport (MER). In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat blijkt uit het MER?

Het MER stelt dat de huidige staat van de natuur en biodiversiteit in Brabant zorgelijk is. Zonder extra beleid wordt in de toekomst een lichte verbetering verwacht, die echter onvoldoende is om de doelstellingen te bereiken. Hetzelfde geldt voor de bodem- en waterkwaliteit, belangrijke randvoorwaarden om de natuur in goede toestand te brengen.

Het MER vergelijkt vier beleidsopties (alternatieven) om deze doelen te bereiken. **Versterken** richt zich op het Natuurnetwerk Brabant, **Verbreden** op de biodiversiteit in het buitengebied en de landbouw en **Verbinden** op de biodiversiteit in stedelijke gebieden en de periferie. **Verankeren** combineert de drie alternatieven. Dit is volgens het MER geen realistisch alternatief, omdat de benodigde middelen (financieel, menskracht) beperkt zijn.

Ieder alternatief laat een verbetering zien voor slechts een deel van de biodiversiteit. Met name Versterken leidt volgens het MER tot betere biodiversiteit in natuurgebieden en grotere natuurgebieden, terwijl vooral Verbreden tot hogere natuurwaarden in agrarisch gebied leidt. Bij Verbinden verbeteren vooral de flora en fauna in de stedelijke omgeving. Bij Verankeren wordt op al deze aspecten winst behaald.

Het MER drukt het doelbereik uit in een bandbreedte, waarbij de onzekerheden groot zijn. Voor alle doelen, en specifiek voor Natura 2000-gebieden, geldt dat ze alleen in het meest gunstige geval worden gehaald. In het voorgenomen beleid blijven alle doelen buiten bereik. Uiteindelijk is de conclusie van het MER dan ook dat er meer en bredere inzet nodig is.

Op milieueffecten verschillen de alternatieven ook. Verbreden en Verankeren hebben vanwege maatregelen in het bodem- en watersysteem meer positieve effecten dan Versterken en Verbinden. Op gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving en op leefbaarheid scoren Verbinden en Verankeren het beste.

¹ Zie [Omgevingsvisie – Provincie Noord-Brabant](#).

² Zie pagina 2 en 3 van het MER.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie heeft een positief algemeen beeld van het MER. De informatie is toegankelijk en goed gestructureerd. Soms is de informatie abstract, maar dat past bij het detailniveau van het Beleidskader. De staat van de natuur in Noord-Brabant is duidelijk weergegeven en onderbouwd. Hiermee is het MER een goede basis voor verdere uitwerking en uitvoering van het natuurbeleid.

De Commissie begrijpt dat biodiversiteit een breed begrip is, dat bijvoorbeeld in een stedelijke omgeving anders wordt ingevuld dan in een agrarisch gebied of in een Natura 2000-gebied. Ook kan ze goed begrijpen dat de provincie beperkte middelen (financiën, menskracht) tot haar beschikking heeft. Het is verstandig dat het MER daarom verschillende prioriteiten als uitgangspunt voor de alternatieven neemt.

Positief is dat het alternatief Verankeren in beeld is gebracht. Het MER maakt hieruit op dat meer middelen, dwingend natuurbeleid en meer draagvlak voor het beleid wenselijk zijn. Hiermee houdt het MER het Beleidskader een goede spiegel voor. In het MER ontbreekt een alternatief, waarin geanticipeerd wordt op een verdergaande transitie in het landelijk gebied.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER dat belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over het Beleidskader Natuur 2030. In haar eerdere tussentijds advies adviseerde de Commissie om in het MER te laten zien in hoeverre de door de rijks- en provinciale overheid aangekondigde transitie in het landelijk gebied en daaraan gekoppelde financiële middelen de verschillende alternatieven kunnen versterken. Ook adviseerde ze om de alternatieven gebiedsgericht uit te werken. Recent heeft het kabinet het nieuwe nationale beleid voor het landelijk gebied aangekondigd ('onontkoombare transitie naar een vitaal landelijk gebied').³ Het kabinet legt nieuwe stikstofreductiedoelstellingen vast en stelt nieuwe financiële middelen beschikbaar. Aan de provincies wordt gevraagd om tot en met juli 2023 een gebiedsgerichte uitwerking van het kabinetsbeleid te maken, waarbij onder andere invulling wordt gegeven aan de nationale doelstellingen voor stikstofreductie en de Kaderrichtlijn Water. Het nieuwe nationale beleid heeft grote consequenties voor landbouw en natuur in Noord-Brabant. De alternatieven voor het nieuwe natuurbeleid houden hiermee vooralsnog geen rekening. De Commissie oordeelt daarom dat het MER niet alle hoeken van het huidige speelveld in beeld brengt, omdat tenminste één alternatief ontbreekt waarin voldoende wordt geanticipeerd op de transitie in het landelijk gebied.

De Commissie adviseert om deze informatie in het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het Beleidskader.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

Aanleiding MER

De provincie Noord-Brabant wil met het Beleidskader Natuur 2030 het toekomstbeeld voor de natuur in 2030 beschrijven, de doelstellingen en de wijze waarop de provincie de doelen wil bereiken. Het werkt de Brabantse omgevingsvisie (2018) uit. De provincie gebruikt het instrument milieueffectrapportage om keuzes te maken over de inhoud van het beleid. De provincie heeft de Commissie gevraagd te adviseren over de inhoud van het plan-MER.

³ Zie de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied, te raadplegen via [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl).

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, 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. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant – besluit over het Beleidskader Natuur 2030.

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, zijn te vinden door nummer [3583](#) op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen 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 door Provinciale Staten.

2.1 Breng alternatieven in lijn met nieuw beleid voor het landelijk gebied

De alternatieven in het MER

Het MER brengt vier beleidsopties in beeld. Deze alternatieven leggen ieder de prioriteit op een ander aspect van de biodiversiteit:

- Het alternatief Versterken richt zich op het Natuurnetwerk Brabant, inclusief Ecologische Verbindingszones. Dit alternatief neemt als prioriteit het verwerven en inrichten van het natuurnetwerk, zodat het in 2027⁴ 'op orde' is.⁵
- Het alternatief Verbreden richt zich op het vergroten van de biodiversiteit in het buitengebied van Brabant en op de transitie naar een meer natuurinclusieve landbouw. De constatering is dat de biodiversiteit ook buiten de natuurgebieden afneemt. Het Natuurnetwerk Brabant wordt in dit alternatief pas uiterlijk in 2035 gerealiseerd (voortzetting tempo van de laatste jaren).
- Het alternatief Verbinden richt zich op het vergroten van de biodiversiteit in stedelijke gebieden en de periferie daarvan (in of bij parken, openbaar groen, tuinen, energievoorziening en gebouwen).
- Het alternatief Verankeren combineert de doelen en ambities van de drie alternatieven. Dit is volgens het MER geen realistisch alternatief, omdat de benodigde middelen (financiën, menskracht) beperkt zijn.

In het MER ontbreekt een alternatief dat in lijn is met nieuw nationaal beleid

De Commissie adviseerde in april 2022 over het destijds nog op te stellen milieueffectrapport.⁶ Ze adviseerde om in het MER te laten zien in hoeverre de door de rijks-

⁴ Het jaartal 2027 volgt uit het huidige natuurbeleid uit de beleidsnota Brabant: Uitnodigend Groen.

⁵ 'Op orde' houdt in: planologisch beschermd, aangekocht of functie gewijzigd, en (zicht op) inrichting als natuurgebied. Dit geldt zowel voor het provinciale als het rijksdeel.

⁶ Zie het tussentijdse toetsingsadvies van de Commissie (april 2022), via [de website](#).

en provinciale overheid aangekondigde transitie in het landelijk gebied en daaraan gekoppelde financiële middelen de verschillende alternatieven kan versterken. Ook adviseerde ze om de alternatieven gebiedsgericht uit te werken.

De Commissie constateert dat het MER een verdergaand alternatief Verankeren uitwerkt. De alternatieven zelf houden inhoudelijk echter nog geen rekening met de door het kabinet vastgestelde startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied, de aankomende transitie in het landelijk gebied en de bijkomende financiële middelen.⁷ Het Rijk heeft per gebied richtinggevend stikstofdoelen en reductiepercentages vastgesteld. Volgens het kabinet is zo snel mogelijk actie nodig van de sectoren industrie, bouw, mobiliteit en landbouw om de doelen te bereiken. De provincies wordt gevraagd gebiedsprogramma's op te stellen, waarin wordt aangegeven hoe deze doelen bereikt worden. Hierin moeten ook herstelmaatregelen voor natuur, KRW-maatregelen en klimaatmaatregelen worden opgenomen.

De opgave in Noord-Brabant is aanzienlijk: de reductiepercentages in de provincie zijn in veel gebieden 47% (transitiegebieden), 70% (rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden) of meer dan 95% (in de Natura 2000-gebieden). Het aangekondigde nationale beleid heeft daarom grote consequenties voor de natuur, de landbouw, het water, de bodem, de leefomgeving en het landschap in Noord-Brabant. De alternatieven (beleidsopties) in het MER anticiperen echter nog niet op het aangekondigde nationale beleid en de transitie in het landelijk gebied en ook nog niet op de aangekondigde financiële middelen. Daarmee anticiperen de in het MER uitgewerkte alternatieven naar het oordeel van de Commissie onvoldoende op de transitie in het landelijk gebied.

De Commissie adviseert daarom om, voorafgaand aan de besluitvorming, het MER aan te vullen met tenminste één alternatief dat anticipeert op de transitie in het landelijk gebied.

De Commissie adviseert om bij de vormgeving van dit alternatief in ieder geval op de volgende manier rekening te houden met het nieuwe nationale beleid:

- **Verdergaande maatregelen in een combinatie van alternatieven.** Het nog uit te werken alternatief kan op basis van het nieuwe nationale beleid met verdergaande maatregelen aangevuld worden. Er gelden immers meer ambitieuze nationale doelen en er komen meer financiële middelen beschikbaar.⁸ Elementen uit de alternatieven Verbreden en Versterken kunnen hierin worden verwerkt. Deze alternatieven zullen waarschijnlijk samen een belangrijke rol kunnen spelen bij het uitwerken van de nationale stikstofdoelen voor de Natura 2000-gebieden.
- **Gebiedsgericht.** Het MER en het Beleidskader brengen geen gebiedsgerichte differentiatie aan.⁹ Het nieuwe nationale beleid vraagt om een heroverweging van deze keuze. Het Rijk heeft namelijk aangegeven dat de wijze van reductie van stikstofdepositie per gebied vormgegeven moet worden. Bij deze gebiedsgerichte uitwerking is verweving van het natuurbeleid met het landschapsbeleid essentieel (evenals bodem en water). In haar

⁷ Zie de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied, te raadplegen via [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl), de brief van de Minister voor Natuur en Stikstof van 10 juni 2022 daarbij, te raadplegen via [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl), de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over perspectief voor agrarische ondernemers van 10 juni 2022, te raadplegen via [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl), en de hoofdlijnenbrief van de Minister voor Natuur en Stikstof van 1 april 2022, te raadplegen via [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl).

⁸ Zie hierover ook de gezamenlijke zienswijze van Brabants Landschap, Natuurmonumenten, de Brabantse Milieufederatie en BPG Vereniging landelijk Brabant.

⁹ Het MER geeft aan dat het Beleidskader betrekking heeft op de provincie als geheel, en dat niet naar het schaalniveau van afzonderlijke (natuur)gebieden wordt gekeken. Een gebiedsgerichte uitwerking is onderdeel van het vervolgproces.

advies over de Notitie Reikwijdte en Detailniveau gaf de Commissie al aan dat gebieden met ecologische waarde vaak ook een landschappelijke, cultuurhistorische en archeologische waarde hebben.¹⁰ Het huidige MER heeft landschap alleen als effect meegenomen, en niet als doelstelling. Natuur en landschap zijn daarmee ‘losgekoppeld’, terwijl de Commissie ze ziet als natuurlijke bondgenoten, zeker bij de uitvoering van het nieuwe nationale beleid.¹¹ Voor het daadwerkelijk vormgeven van de biodiversiteit buiten natuurgebieden via de gebiedsgerichte uitwerking is een visie op landschap, en de verweving daarvan met de natuurdoelstellingen, essentieel. Analyseer in ieder geval per gebied hoe landschap en natuur elkaar raken, beïnvloeden en kunnen versterken en maak op basis daarvan een afweging hoe deze kansen mee te nemen zijn in het alternatief.

Concluderend: benut het MER juist nu

De Commissie benadrukt dat het MER waardevolle informatie bevat. Het kabinetsbesluit per 10 juni 2022 maakt dat vanaf dat moment de besluitvorming, en dus ook het MER, moet aansluiten op het nieuwe nationale beleid. De Commissie adviseerde de provincie in haar eerdere adviezen om hierop te anticiperen. Het nieuwe nationale beleid vraagt om een provinciale gebiedsgerichte aanpak op de kortst mogelijke termijn. Dat is een andere aanpak dan waar nu in het MER voor is gekozen. Daarom oordeelt de Commissie dat essentiële informatie ontbreekt. Bij het aanvullen van deze informatie is al zeker dat het nieuwe alternatief de doelen meer binnen bereik moet brengen dan de al uitgewerkte alternatieven. En zeker is ook dat maximalisatie en combinaties van alternatieven (financieel) meer in beeld komen. Als het MER tenminste laat zien welke richting de nieuwe gebiedsgerichte aanpak op kan gaan, kan het een belangrijke bijdrage leveren aan de besluitvorming over het Beleidskader Natuur en de transitie in het landelijk gebied.

¹⁰ Zie het van de Commissie (oktober 2021), via [de website](#).

¹¹ Landschap is volgens de Commissie de ‘drager’ waarbinnen aan realisatie van de natuurdoelen gewerkt kan worden.

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. Om zich goed op de hoogte te stellen van het voornemen heeft een virtueel startgesprek met de provincie plaatsgevonden in de vorige fase van dit proces. 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. Gert Dekker

drs. Sjef Jansen

dr. Heleen van Londen

mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)

ir. Harry Webers (voorzitter)

dr. Fred Woudenberg

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Beleidskader Natuur 2030.

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. In dit geval gebruikt de provincie het instrument milieueffectrapportage om keuzes te maken over de inhoud van het beleid. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant.

Initiatiefnemer besluit

Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant.

Bevoegd gezag m.e.r.-procedure

Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant.

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 29 juni 2022 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

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 [3583](#) 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

