



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Beleidskader Milieu, provincie Noord-Brabant

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

1 november 2022 / projectnummer: 3637



1 Advies over het aangevulde MER in het kort

De provincie Noord-Brabant wil de ambities voor het milieu uit de Brabantse Omgevingsvisie nader uitwerken in het Beleidskader Milieu 2030. Dit beleidskader gaat over verschillende onderwerpen: gevaarlijke stoffen, omgevingsveiligheid, luchtkwaliteit, geluid- en geurhinder, bodem en ondergrond, lichtvervuiling, grond- en afvalstoffen en luchtvaart. Voor het besluit over het Beleidskader is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Na een eerder advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage heeft de provincie het MER aangevuld (verder: MER 2.0).¹ Tegelijk is een gewijzigde versie van het Beleidskader² opgeleverd. Gedeputeerde Staten hebben de Commissie gevraagd te adviseren over het MER 2.0. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van dit MER.

Wat blijkt uit het MER 2.0?

In haar voorlopige advies³ signaleerde de Commissie dat essentiële informatie ontbrak. Op deze punten geeft het MER 2.0 nieuwe of aangepaste informatie:

- Informatie is toegevoegd om de **relatie van dit Beleidskader met andere beleidskaders** te verduidelijken. Per beleidsthema is een ambitie voor 2050 geformuleerd, met een eventuele provinciale streefwaarde en een doelstelling voor 2030.⁴ De beschrijving van de synergie en frictie met andere beleidskaders is uitgebreid en aangevuld.
- De **omgevingsfoto** is uitgebreid met bijvoorbeeld kaarten van de geluid- en geurbelasting, diffuse bodemverontreinigingen en informatie over zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). Ook zijn de knelpunten in de huidige milieukwaliteit in het MER benoemd en in de samenvatting opgesomd.
- De **beoordeling van de milieukwaliteit** is consistentier gemaakt en nader toegelicht. De omgevingsfoto, de doelen, alternatieven en de effectbeoordeling sluiten nu beter op elkaar aan. Ook is de beoordeling van de effecten nader toegelicht.
- De **monitoring** is uitgebreider uitgewerkt. Indicatoren, waarop wordt gemonitord, zijn beschreven. Niet alleen zal ontwikkeling van de milieukwaliteit gemonitord worden, maar ook de effectiviteit van maatregelen uit het Beleidskader.
- De **samenvatting** is uitgebreid met een beschrijving van de milieueffecten van de verschillende alternatieven en met aanbevelingen voor de nog op te stellen Uitvoeringsagenda Milieu.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER 2.0 is over het algemeen een sterke verbetering ten opzichte van het eerdere MER. Dit geldt vooral voor de samenvatting en het hoofdstuk over monitoring en onzekerheden. De leefomgevingsfoto geeft meer relevante informatie om de huidige situatie te kunnen duiden en effectbeoordelingen sluiten beter aan op deze informatie.

¹ *Plan-MER 2.0 beleidskader Milieu*. Provincie Noord-Brabant, oktober 2022.

² *Een gezond milieu voor een gezonder leven. Beleidskader Milieu 2030*. Provincie Noord-Brabant, november 2022.

³ Zie het voorlopige advies over het MER (september 2022) via [de website van de Commissie](#).

⁴ De ambitie voor geluid is bijvoorbeeld: 'in 2050 worden in Brabant hinder, slaapverstoring en andere negatieve gezondheidseffecten door structurele bronnen van geluid voorkomen.' Streefwaarden zijn 50 dB Lden en 40 dB Lnight. De doelstelling die daarop volgt: 'in 2030 worden in Brabant nieuwe geluidhindersituaties voorkomen en is de hinder in bestaande overbelaste situaties zoveel als mogelijk teruggedrongen.'

Het MER 2.0 als geheel geeft echter nog geen helder en eenduidig beeld van de milieugevolgen van het Beleidskader. De Commissie constateert dat dit twee oorzaken heeft:

- **In hoeverre de doelen bereikt worden is onvoldoende onderbouwd en kent meer onzekerheden dan gesuggereerd.** De manier van scores, met plussen en minnen, suggereert een hoge mate van zekerheid over de bijdrage van het voorgenomen beleid aan de ambities van de provincie. Dit sluit niet aan op de onzekerheden en bandbreedtes die ook in het MER 2.0 zijn benoemd, vooral bij de effectbeoordeling. Zonder een goede onderbouwing is ook lastig te begrijpen waarom met de alternatieven het beschreven resultaat kan worden bereikt. Dat meerdere thema's in het MER 2.0 een ander oordeel over het doelbereik hebben dan in het eerste MER, speelt daarbij ook een rol.
- **Onduidelijkheden en inconsistenties.** Ondanks duidelijke verbeteringen spreekt het MER zichzelf op verschillende plaatsen tegen en bevat de tekst (nieuwe) onduidelijkheden. De effectbeoordeling, het oordeel over doelbereik, de conclusies en de samenvatting komen niet overal overeen. Dit roept vragen op. Dit geldt ook voor de samenvatting. Hoewel deze nu compleet oogt en goed leesbaar is, blijkt de informatie erin niet op alle punten overeen te komen met de effectbeoordeling en conclusies uit het MER 2.0.

De Commissie oordeelt daarom dat het MER 2.0 nog onvoldoende de belangrijke informatie laat zien, die essentieel is om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over het Beleidskader Milieu.

De Commissie adviseert het MER 2.0 op genoemde punten aan te vullen, en dan pas een besluit te nemen over het Beleidskader.

De Commissie benadrukt verder het belang van een doorkijk naar de nog op te stellen uitvoeringsagenda. Hierin zal de provincie de ambities concretiseren en vertalen naar maatregelen en afspraken. Waar het Beleidskader de richting uitzet, is de invloed op het milieu en de bijdrage aan de doelen beter te bepalen met de uitvoeringsagenda. Op dat moment dient ook de samenhang met andere beleidskaders en uitvoeringsagenda's (of programma's) helder te zijn.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe, in hoofdstuk 3 geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1 Brabantse Omgevingsvisie met bijbehorende beleidskaders (bron: MER 2.0).

Aanleiding MER

Het Noord-Brabantse milieubeleid is niet meer actueel. Daarom is nieuw beleid nodig dat aansluit bij de provinciale omgevingsvisie (2018) en bij recente ontwikkelingen in milieubeleid en -kwaliteit. Dit beleid wordt vastgelegd in het Beleidskader Milieu 2030. Het Beleidskader is kaderstellend voor m.e.r. - (beoordelings)plichtige activiteiten, zoals industrieterreinen (D11.3), de intensivering of wijziging van het gebruik van luchthavens (D6.2) en windturbineparken (D22.2). De provincie gebruikt het MER om keuzes te maken over de inhoud van het Beleidskader.

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 Milieu 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 staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer [3637](#) op www.commissiemer.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.

Paragraaf 2.1 gaat in op de informatie die het MER 2.0 biedt voor de besluitvorming. Het oordeel raakt vrijwel alle onderwerpen die de Commissie in haar eerste advies heeft genoemd. De vervolparagrafen gaan daar verder op in en vormen daarmee een verdere toelichting op paragraaf 2.1.

2.1 De informatie die het MER voor de besluitvorming biedt

De provincie Noord-Brabant maakt veel gebruik van milieueffectrapportage bij de ontwikkeling en uitwerking van haar beleid. In het verlengde van het MER voor de Brabantse Omgevingsvisie stelt zij ook bij beleidskaders milieueffectrapporten op. Deze beleidskaders zijn een uitwerking van de omgevingsvisie, maar bevatten nog geen concrete maatregelen. Daarvoor wordt vervolgens een uitvoeringsagenda (of -programma) opgesteld. Dit vraagt van een MER een bij het beleidskader passend detailniveau, en de Commissie onderkent dat dit niet altijd gemakkelijk is.

In haar vorige advies heeft de Commissie benoemd op welke onderdelen het MER nog onvoldoende informatie bevat. De provincie daarna heeft in korte tijd het MER 2.0 opgesteld waarin op verschillende punten (uitgebreide) aanpassingen en aanvullingen zijn opgenomen. Dit voorziet voor een deel in de eerder ontbrekende informatie.

Het MER 2.0 bevat waardevolle informatie over de verwachte milieugevolgen van het Beleidskader Milieu. Op een aantal onderdelen biedt het echter nog (te) weinig houvast om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen bij besluitvorming:

- Het oordeel over de bijdrage aan de doelen is voor meerdere thema's onvoldoende onderbouwd en gaat voorbij aan onzekerheden die bij de effectbeoordeling genoemd zijn.
- De informatie is op onderdelen niet consistent en onduidelijk.

Doelbereik nog onvoldoende onderbouwd en onzeker

De effectbeoordeling laat goed zien dat de gekozen aanpak gepaard gaat met onzekerheden en bandbreedtes. Dit hangt samen met het abstractieniveau van het Beleidskader, waarin sommige doelen en ambities heel concreet zijn, en andere vooral richtinggevend. Zo is voor luchtkwaliteit de ambitie 2050 uitgedrukt in een kwantitatieve streefwaarde voor fijnstof, terwijl in 2050 geurhinder vanuit structurele bronnen '*zo veel als mogelijk*' wordt voorkomen. Ook de aanpak om de doelen en ambities te bereiken kent een verschil in detailniveau. Zo is het verlagen van de snelheid op provinciale wegen (in het kader van luchtkwaliteit) heel concreet, terwijl bij geurhinder het terugdringen van overbelaste situaties niet concreet is gemaakt.

Het valt daarom op dat de beoordeling over het doelbereik veel zekerheid uitstraalt, zonder dat dit goed onderbouwd is. De Commissie constateert daarbij ook dat in het MER 2.0 voor meerdere thema's het oordeel over het doelbereik is aangepast ten opzichte van het eerste MER (zowel in positieve als in negatieve zin).

Een voorbeeld hiervan is geurhinder: de effectbeoordeling benoemt dat het effect van de maatregel '*het terugdringen van overbelaste situaties*' bij het *max alternatief* erg onzeker is. Bij de beoordeling van het doelbereik wordt gesteld dat de situatie vooral voor industrie sterk kan verbeteren. De impact van de industrie is, volgens het MER 2.0, echter beperkt en vormt een minder groot probleem dan de geur van veehouderijen. De eindconclusie voor geur is vervolgens dat de ambities worden gehaald. Dit is echter niet onderbouwd en uitgelegd. Opvallend daarbij is dat in het eerste MER op basis van dezelfde informatie geconcludeerd werd dat de doelen met het voorgenomen beleid nog niet bereikt zouden worden.

Inconsistenties en onduidelijkheden

Op meerdere plaatsen in de tekst zijn wijzigingen niet consistent doorgevoerd⁵ of zijn conclusies onvoldoende verduidelijkt en navolgbaar. Ook bevat de tekst veel (redactionele) slordigheden.⁶ Dit leidt ertoe dat (essentiële) informatie over de milieugevolgen niet eenduidig en begrijpelijk gepresenteerd wordt.

Een voorbeeld hiervan is het beleidsthema luchtvaart, dat in dit Beleidskader gekoppeld is aan het beleidsthema geluid. In het MER 2.0 is te lezen dat de ambities op dit vlak gehaald worden, maar er staat ook dat de ambities juist niet bereikt gaan worden. Bij de beoordeling van de effecten en van het doelbereik scoort het gekozen *max alternatief* een +. Dit betekent dat dit alternatief een bijdrage aan de doelstellingen (2030) en ambities (2050) levert, maar

⁵ Zo is voor externe veiligheid gekozen voor het max alternatief, maar op bladzijde 15 staat dat het plus alternatief is gekozen). Uitbreiding van stiltegebieden maakt geen deel meer uit van het max alternatief, maar er wordt nog wel naar verwezen bij de totstandkoming van het voorgenomen beleid (paragraaf 8.1 van het MER 2.0).

⁶ Het gaat bijvoorbeeld om ontbrekende hoofdstuknummers en figuren waar naar wordt verwezen maar die vervolgens ontbreken (zoals figuur 20).

dat de doelstellingen niet behaald worden (bladzijde 162 van het MER 2.0). In de conclusies (op bladzijde 203) is vervolgens aangegeven dat voor luchtvaart de doelstellingen en ambities wel haalbaar zijn. In de samenvatting wordt in Figuur 0.2 aangegeven, dat voor luchtvaart (alleen) een bijdrage wordt geleverd, terwijl verderop in de samenvatting (bladzijde 15) weer staat, dat de doelstellingen en ambities behaald worden.

De Commissie adviseert daarom om, voorafgaand aan het besluit over het Beleidskader milieu, een helder en eenduidig beeld van de milieugevolgen te geven door:

- Het oordeel over het doelbereik van het voorgenomen beleid beter te onderbouwen en onzekerheden in dat oordeel zichtbaar te maken. Breng dit in lijn met de onzekerheden die bij de effectbeoordeling zijn benoemd.
- Te zorgen voor consistentie, zowel tussen MER 2.0 en samenvatting als binnen het MER 2.0 en binnen de samenvatting.

2.2 Relatie met andere beleidskaders

De provincie heeft ook omgevingsbeleid vastgelegd in andere beleidskaders en uitvoeringsagenda's en -programma's. Het eerdere MER liet niet zien op welke manier het beleid op andere terreinen doorwerkt in het Beleidskader. Hierdoor was niet duidelijk in hoeverre de doelstellingen en alternatieven wel in lijn waren met het andere beleid, en hoe het Beleidskader aan andere doelstellingen kan bijdragen. Immers, in het Beleidskader komen veel onderwerpen samen die medebepalend zijn voor de doelen van andere beleidskaders. De Commissie adviseerde daarom, in het verlengde van haar adviezen bij andere Brabantse beleidskaders, een overzicht te geven van de speelruimte voor dit Beleidskader en de samenhang met andere beleidskaders, om vervolgens te onderbouwen welke maatregelen in de alternatieven realistisch zijn.

Het overzicht van alle beleidskaders (zie figuur 1 in dit advies) laat zien dat de Omgevingsvisie wordt uitgewerkt in een groot aantal beleidskaders. Het MER 2.0 geeft aan dat dit ook betekent dat een aantal milieu-onderwerpen, dat een plek zou kunnen krijgen in het Beleidskader, al is vastgelegd in andere kaders of akkoorden. Het MER 2.0 bevat een overzicht van synergie- en frictiepunten tussen dit Beleidskader en andere provinciale beleidskaders en programma's.

Het MER beschrijft wel dát de in de provinciale omgevingsvisie aangegeven ambities als "*proactief en preventief*" en daaruit voortvloeiende principes, zoals het voorzorgbeginsel, een rol gespeeld hebben bij het bepalen van de doelstellingen. Hóe deze ambities en principes per beleidsthema een rol hebben gespeeld, is echter nog steeds niet precies duidelijk.

Uit het MER 2.0 volgt dat de provincie ervoor kiest om "*de doelstellingen en de alternatieven voor het Beleidskader milieu niet op voorhand 'in lijn te brengen met' of 'te baseren op' de realistische ruimte vanuit de andere beleidskaders*" (bladzijde 31 van het MER 2.0). De relatie met andere beleidskaders is daarmee nu beter uitgewerkt.

De Commissie constateert wel dat het overzicht van de samenhang nog niet compleet is, ook waar een duidelijke relatie ligt met dit beleidskader. Zo ontbreekt bijvoorbeeld de relatie van de woningbouwopgaven uit het Beoordelingskader Leefomgeving met de thema's uit het Beoordelingskader Milieu. Ook de relatie met geurdoelstellingen en maatregelen voor veehouderijen in het Beleidskader Landbouw en Voedsel is niet benoemd.

De Commissie beveelt aan om de Uitvoeringsagenda Milieu en de samenhang tussen alle provinciale beleidskaders inclusief bijbehorende uitvoeringsagenda's goed in beeld te brengen. Hoofdstuk 3 van dit advies geeft hiervoor enkele aandachtspunten.

2.3 Aansluiting omgevingsfoto op effectbeoordeling en doelbereik

In het MER ontbrak belangrijke feitelijke informatie over de huidige milieusituatie. Ook sloten de indicatoren niet altijd aan op de doelstellingen. Daardoor kon de bijdrage van de alternatieven aan het behalen van doelstellingen niet goed getoetst worden. Ook ontbrak een duiding van de knelpunten in de huidige situatie. Vaak was niet duidelijk waar en hoever de situatie nog van de doelstellingen verwijderd is en hoe urgent de situatie dus is. De Commissie adviseerde daarom om de omgevingsfoto aan te vullen en het doelbereik opnieuw te beoordelen.

Het MER 2.0 geeft meer feitelijke informatie, zoals kaarten van de geluid- en geurbelasting, diffuse bodemverontreinigingen en informatie over ZZS. Deze klopt echter nog niet overal. Er is nog een kwaliteitscontrole nodig: zo valt op dat, hoewel in het MER 2.0 aangekondigd, nog steeds een kaart van stiltegebieden in de provincie ontbreekt. Een ander voorbeeld is dat bij het thema waterkwaliteit de tekst aangeeft dat de huidige situatie als matig is beoordeeld, terwijl figuur 84 van het MER 2.0 laat zien dat deze overal slecht is.

Door de toegevoegde informatie ontstaat meer duidelijkheid over de achtergrond van de opgenomen doelstellingen. Nog steeds is echter niet duidelijk hoever en waar de situatie verwijderd is van de doelstellingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor lucht, geluid en geur. Dit vraagt een betere onderbouwing van het doelbereik. Het advies om dit, voorafgaand aan het besluit over het beleidskader te doen, is al genoemd in paragraaf 2.1 van dit advies.

De Commissie beveelt ook aan om bij de uitwerking van het Beleidskader een gebiedsgerichte benadering toe te passen. Dit biedt meer inzicht in de omvang en locatie van de knelpunten. Zie hoofdstuk 3 van dit advies.

2.4 Beoordeling milieukwaliteit

Op een aantal thema's, in ieder geval geluid van luchthavens, luchtkwaliteit en geur, was de beoordeling van de milieukwaliteit en de gehanteerde aannames in het MER onvoldoende onderbouwd. Dit gold zowel voor de omgevingsfoto als voor de milieueffecten en het doelbereik. Ook deed het MER uitspraken die tegenstrijdig zijn met andere uitspraken in het MER of uit andere beleidskaders. Mogelijk werden de milieueffecten daardoor onderschat en het doelbereik overschat. Verder ontbrak een globaal beeld van de ontwikkeling van de milieukwaliteit richting 2050.

Het voorgaande advies van de Commissie benoemde een aantal onderwerpen om haar oordeel te illustreren. Van deze (niet-limitatieve) lijst bevat het MER 2.0 deze onderbouwing nu wel voor de onderwerpen geluid door luchthavens, geurhinder en ZZS. Verder geeft het MER 2.0 een globaal beeld van de milieukwaliteit richting 2050. Op alle thema's zijn de conclusies over doelbereik voor 2030 en 2050 gelijk, met uitzondering van geluidhinder.

Voor de als voorbeeld genoemde onderwerpen gezondheid, grond- en afvalstoffen, waterkwaliteit en ruimtelijke kwaliteit heeft de Commissie nog een aantal aanbevelingen:

- Het MER 2.0 beoordeelt de effecten op **gezondheid** niet meer apart: *'de potentiële gezondheidseffecten worden veroorzaakt door wijzigingen op de overige milieuthema's. Een vertaling van deze effecten naar het aantal gezonde levensjaren (doelstelling Beleidskader Gezondheid) zijn op dit abstractieniveau niet kwantificeerbaar.'*⁷ De Commissie kan dit volgen, mede omdat het Beleidskader Gezondheid hiervoor aan de lat staat. Er ontstaat echter ook een risico, namelijk dat de (cumulatieve) effecten (bijvoorbeeld van luchtkwaliteit en geluid) op gezondheid niet in beeld zijn. Voor de Uitvoeringsagenda beveelt de Commissie aan om dit gebiedsgericht in te vullen (bijvoorbeeld rondom wegen, luchthavens). Doel is om daadwerkelijk te kunnen zorgen voor het door het Beleidskader Milieu beoogde *'gezond milieu voor een gezonder leven'*.
- Bij de onderwerpen **grond- en afvalstoffen, waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) en ruimtelijke kwaliteit** is de tekst inconsistent, niet direct duidelijk, of slordig. Hoewel het doelbereik op grond- en afvalstoffen beter is toegelicht, is niet duidelijk waarom het *plus alternatief* en *max alternatief* beide een + scoren.⁸ Tegelijkertijd stelt het MER 2.0 ook dat de afvalstroom toe zal nemen als gevolg van de bevolkingstoename en verhoging van de welvaart. Bij de uitvoeringsagenda is het nodig dit verder te verdiepen en concreet te maken. Dan wordt duidelijk wat daadwerkelijk nodig is om de doelen en ambities te bereiken.
- Bij het onderwerp **ruimtelijke kwaliteit** legt het MER 2.0 een relatie tussen thema's die op dit abstractieniveau niet logisch zijn. De stelling dat de belevingswaarde van het landschap positief verandert bij een afname van ZZS (bladzijde 192 van het MER 2.0) is niet uitgelegd of onderbouwd. Daarbij valt op dat de beoogde maatregelen voor ZZS niet bijdragen aan de doelen op voor deze stoffen (bladzijde 202 van het MER 2.0). Gezien de beperkte relatie tussen ruimtelijke kwaliteit en milieu had de beoordeling voor ruimtelijke kwaliteit, en dan specifiek landschap, beter op hoofdlijnen beschouwd kunnen worden dan op het huidige detailniveau. Met de huidige kwalificatie ontstaat een schijnnaauwkeurigheid.

De beoordeling van de milieukwaliteit, inclusief het doelbereik, vraagt daarom om een nadere onderbouwing. Daarbij benadrukt de Commissie dat de genoemde voorbeelden niet als uitputtende lijst bedoeld zijn, maar ter illustratie. Het advies om, voorafgaand aan het besluit over het Beleidskader, te zorgen voor een volledige en onderbouwde beoordeling van het doelbereik, is al genoemd in paragraaf 2.1 van dit advies.

2.5 Monitoring

Vanwege de overlap tussen diverse beleidskaders van de provincie en diverse onzekerheden in de effectbeoordeling, adviseerde de Commissie om beter aan te geven hoe hierop gemonitord gaat worden en welke maatregelen beschikbaar zijn om tussentijds bij te sturen.

Hoofdstuk 9 van het MER 2.0 geeft een voorzet voor een monitoringsprogramma. Daarbij is monitoring opgedeeld in twee delen:

⁷ Zie pagina 37 van het MER 2.0.

⁸ Volgens het aangevulde MER gaat het vooral om in beeld brengen, stimulering (onder andere subsidies), lobbywerk.

- **Monitoring milieutoestand:** monitoring van de toestand indicators van de beoordelingsthema's uit het MER 2.0 om inzicht te krijgen in de toestand van het milieu in Noord-Brabant.
- **Monitoring effectiviteit maatregelen:** monitoring van de effect indicators die de effectiviteit van de maatregelen uit het Beleidskader meten. In het MER 2.0 worden hier twee voorbeelden genoemd: ZZS en luchtkwaliteit. Voor meer informatie over monitoring van de maatregelen uit het Beleidskader wordt verwezen naar bijlage 2 van het Beleidskader zelf. Daar is een volledig overzicht van de effect indicators per beleidsthema opgenomen.

Verder wordt in hoofdstuk 9 aangegeven op welke wijze de provincie in staat is het beleid bij te stellen op basis van monitoringsinzichten.

Het hoofdstuk bevat nu ook een beschouwing van de onzekerheden om met het Beleidskader de doelen te bereiken. Dit onderdeel is een waardevolle toevoeging.

2.6 De samenvatting

De samenvatting van het eerste MER vatte in een tabel de milieueffecten en het doelbereik van het VKA en de alternatieven samen. In de tekst ontbrak echter welke maatregelen in de alternatieven de belangrijkste milieueffecten veroorzaken. Voor besluitvormers en insprekers was daardoor onvoldoende duidelijk wat de gevolgen van alternatieve beleidsopties zijn.

Met MER 2.0 bevat een sterk verbeterde samenvatting. Het beschrijft de belangrijkste milieueffecten van de alternatieven en laat goed zien hoe de alternatieven bijdragen aan het doelbereik. Voor bodem, ondergrond, luchtkwaliteit, grond- en afvalstoffen, externe veiligheid en luchtvaart is er een positieve bijdrage aan de doelstellingen vanuit de meeste alternatieven. Ook laat de samenvatting zien dat geen van de alternatieven tot volledig doelbereik leidt. Bij geluidhinder, geurhinder en lichtvervuiling geldt dat het *max alternatief* zich onderscheidt, doordat alleen in dit alternatief de doelen worden behaald in 2030 en voor geurhinder en lichthinder ook in 2050. Voor het beleidsthema ZZS levert geen van de alternatieven een bijdrage aan het doelbereik.

De Commissie constateert echter ook dat de samenvatting op onderdelen niet consistent is met het MER 2.0. Daarbij is niet duidelijk of de tekst in de samenvatting nu de juiste is, of de tekst in het MER zelf. Paragraaf 2.1 geeft hier al enkele voorbeelden van.

De Commissie adviseert daarom om, voorafgaand aan het besluit over het beleidskader, te zorgen voor een eenduidige en heldere samenvatting die in lijn is met het gehele MER 2.0, zie ook paragraaf 2.1 van dit advies.

2.7 Onderbouwing voorkeursalternatief

De Commissie constateerde dat in het MER nauwelijks was onderbouwd hoe het VKA tot stand was gekomen. Het MER gaf alleen in algemene zin drie argumenten hiervoor: de huidige staat van de milieuthema's, de autonome ontwikkeling van in de milieuthema's en het gezondheidseffect van het voorgestelde beleid. De Commissie beval daarom aan om bij de besluitvorming de keuze voor het VKA uitgebreid en per beleidsthema te onderbouwen.

Het MER 2.0 geeft uitgebreid inzicht in de samenstelling van het voorgenomen beleid voor de verschillende beleidsthema's. De drie overwegingen die een rol hebben gespeeld bij het tot stand komen van het VKA worden ten opzichte van het eerdere MER nu iets duidelijker.

Een uitleg over waarom bij een thema voor het *plus alternatief* of voor het *max alternatief* is gekozen ontbreekt echter nog. Ook is niet duidelijk waarom in het MER 2.0 voor externe veiligheid en geur nu voor het *max alternatief* in plaats van het *plus alternatief* wordt gekozen.

Het valt daarbij op dat het VKA in het MER 2.0 en het Beleidskader zelf niet overeenkomen. In het VKA wordt voor geur het *max alternatief* gekozen, in het Beleidskader (zie bladzijde 7 van het Beleidskader) voor het *plus alternatief*. Andersom is het VKA voor het onderwerp lichtvervuiling gebaseerd op het *plus alternatief* en in het Beleidskader op het *max alternatief*.

De Commissie beveelt aan om voor de besluitvorming de keuze voor het VKA verder te verduidelijken en kort en bondig toe te lichten hoe en waarom het VKA en het Beleidskader van elkaar verschillen.

3 Aandachtspunten voor het vervolg

De samenhang met andere beleidskaders en programma's

Het MER 2.0 benoemt een Handelingsperspectief (Beleidskader) Leefomgeving om duidelijkheid te bieden over rol, positie en werkwijze van de provincie. *'Dit Handelingskader verbindt de beleidskaders onder de overkoepelende provinciale Omgevingsvisie en werkt als richtlijn voor de manier waarop de verschillende effecten en belangen kunnen worden afgewogen.'*

De Commissie heeft in haar eerdere adviezen over Brabantse beleidskaders al benadrukt dat de onderlinge samenhang duidelijk moet zijn. Hoe meer beleidskaders vastgesteld zijn, hoe belangrijker het is om zicht te houden op de optelsom van alle kaders en uitvoeringsagenda's (een *'realitycheck'*).

In haar advies over het MER voor Beleidskader Milieu heeft de Commissie aangegeven dat niet alleen het overzicht van de samenhang in de horizontale lijn van bijvoorbeeld deze beleidskaders, maar ook dat in de verticale lijn hierbij van belang is. Zo is een systematisch overzicht van bijvoorbeeld provinciaal beleid inclusief al bekende concrete maatregelen⁹, afhankelijkheden van (inter)nationaal beleid of andere beperkende factoren (zoals invloed van bronnen van buiten de provincie) waardevol bij het duiden van onzekerheden in effecten en doelbereik. Dit draagt bij aan het borgen van de integraliteit van de Omgevingsvisie bij de sectorale kaders en uitvoeringsagenda's en -programma's. Het zorgt ook voor een optimale samenhang binnen het provinciale beleid.

Verdere concretisering en een gebiedsgerichte aanpak

De Commissie beveelt aan om bij het vervolg de doelen en de beleidsopties zoveel mogelijk concreet te maken. Een concrete aanpak met concrete maatregelen biedt de provincie

⁹ Zoals opgenomen in de al vastgestelde provinciale uitvoeringsagenda's voor Landbouw en voedsel of Gezondheid.

duidelijkheid over wat ze wil en kan bereiken, zowel op de korte (2030) als de lange termijn (2050). Het maakt ook duidelijk óf en hóe de doelen bereikt kunnen worden en of dat realistisch is. Of, en welke, keuzes dit vraagt, ook in het licht van de milieugevolgen, is dan ook inzichtelijk.

In het aangevulde MER voor het programma Water en Bodem¹⁰ heeft de provincie een gebiedsgerichte aanpak al benadrukt. Het provinciebestuur heeft aangegeven dat zo'n aanpak cruciaal is voor het behalen van de natuur-, water- en landbouwdoelen.¹¹ Een gebiedsgerichte aanpak, maar wel in een integrale context, helpt ook bij het verder vormgeven van sectorale agenda's en programma's. Zo kan worden bepaald hoe op de juiste plaats de juiste maatregelen te treffen.

Samenwerking vraagt handelingsperspectief

De provincie is niet de enige partij die aan de lat staat voor de noodzakelijke maatregelen en de beoogde transitie. Ook landelijke maatregelen zullen steeds meer inzet van de overheid als geheel en de provincie in het bijzonder vragen. Het MER bij het Beleidskader Landbouw en Voedsel¹² liet al zien dat stimuleringsmaatregelen veel kunnen opleveren, maar dat dit alleen lukt wanneer alle partijen (overheden, bewoners, bedrijfsleven en agrarische sector) hun bijdrage leveren.

Samenwerking vraagt een duidelijk handelingsperspectief. Daarbij hoort ook een gedeeld beeld van waar de provincie over gaat en waar zij (mede)afhankelijk is van anderen. Het gaat niet alleen om over het (veranderende) handelingsperspectief, maar ook over mogelijkheden om dit te vergroten waar dit nodig is om de doelen te bereiken. De Commissie beveelt aan om dat perspectief te schetsen.

¹⁰ *Regionaal water- en bodemprogramma Plan-MER 2.0 Provincie Noord-Brabant*. Witteveen+Bos, 22 juli 2021.

¹¹ Zie het Addendum op Bestuursakkoord 2020-2023 uit juli 2021 van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant.

¹² *Plan-MER bij het Beleidskader Landbouw en Voedsel Noord-Brabant, Aanvulling*. Provincie Noord-Brabant, februari 2022.

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:

ir. Tilly Fast

Wouter Schik BSc, MA

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

ir. Marlies Verspui

drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Beleidskader Milieu 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. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteiten industrieterreinen (D11.3), de intensivering of wijziging van het gebruik van luchthavens (D6.2) en windturbineparken (D22.2). In dit geval gebruikt de provincie het instrument milieueffectrapportage ook 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 16 augustus 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 [3637](#) 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

