

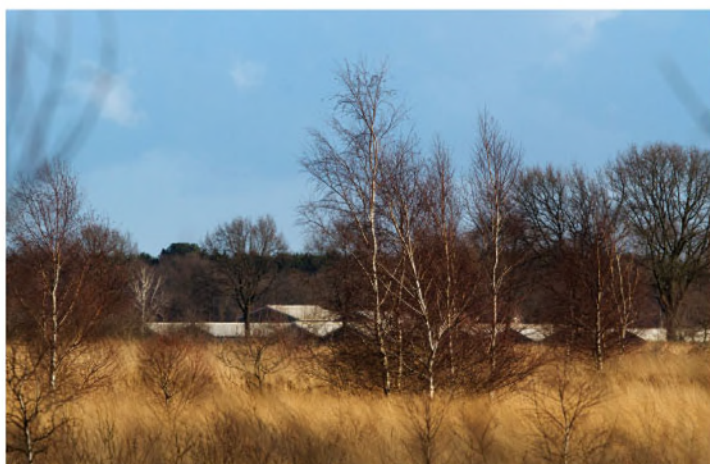


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Stadsontwikkeling Het Zoet, gemeente Breda

Advies reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

14 november 2024 / projectnummer: 3863



1 Advies voor de inhoud van het MER

De gemeente Breda wil het gebied 't Zoet transformeren tot een hoogstedelijk gebied. 't Zoet ligt aan de noordzijde van het spoor en ten zuiden van bedrijventerrein Emer. Het gaat om een gebied van ongeveer 48 hectare dat bestaat uit het voormalige terrein van de suikerfabriek van CSM dat nu braak ligt, het Haveneiland en een aantal aangrenzende percelen (zie figuur 1). De gemeente wil op dit terrein circa 4.000 tot 6.000 woningen laten bouwen en ruimte bieden aan 50.000 m² tot 150.000 m² voor werken en voorzieningen. Voor het besluit hierover wordt een milieueffectrapport (hierna MER) opgesteld. Het college van burgemeester en wethouders van Breda heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen MER.

Essentiële informatie voor het MER

't Zoet is een uniek plan qua schaal en ligging. Het gebied grenst aan de historische binnenstad van Breda en past daarmee goed binnen de principes van de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'¹ en bij de 'Brabantse agenda wonen'², waarin de focus ligt op binnenstedelijke (transformatie)locaties.

De Commissie is in algemene zin positief over de wijze waarop het milieubelang een rol heeft gespeeld bij opzet van het plan. Aspecten als water, ecologie en ontsluiting hebben al een belangrijke rol gespeeld bij het bepalen van de hoofdstructuur en identiteit van het gebied. Positief is ook dat de mer-procedure vroeg in het proces is opgestart. Hierdoor kan het instrument optimaal worden ingezet bij het maken van afwegingen en bij de besluitvorming.

De NRD biedt op hoofdlijnen een goede basis voor de start van de mer-procedure. Hieronder geeft de Commissie een aantal punten mee die een essentieel onderdeel zijn van het MER, voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over gebiedsontwikkeling 't Zoet. Het gaat om:

- **Onderbouwing en verdieping van ambities:** voor 't Zoet hebben de gemeente en provincie grote ambities. Niet alleen op gebied van aantal woningen, voorzieningen en mobiliteit, maar ook op gebied van energie, klimaat(robuustheid), natuur, water, duurzaamheid en circulariteit. Belangrijk is dat de ambities zoveel mogelijk meetbaar worden gemaakt, om in het MER te kunnen beoordelen in hoeverre de ambities worden bereikt. Daarnaast is van belang dat eventuele bandbreedtes in ambities (bijvoorbeeld het minimaal en maximaal aantal te realiseren woningen) worden onderbouwd.
- **Ontwikkeling van integrale alternatieven:** cluster de ambities die elkaar (kunnen) versterken en ontwikkel op basis hiervan integrale alternatieven. Maak zoveel mogelijk een ruimtelijke vertaling van de alternatieven, zodat duidelijk is waar en hoeveel ruimte beschikbaar is voor de verschillende gebiedsfuncties.
- **Onderzoek naar en vergelijking van de milieugevolgen:** breng voor alle alternatieven de milieueffecten en het doelbereik in beeld. Vergelijk de effecten van de alternatieven met elkaar, met de referentiesituatie en in verschillende scenario's. Door de alternatieven te beoordelen in verschillende scenario's wordt duidelijk hoe robuust en effectief

¹ [Ladder voor duurzame verstedelijking | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#).

² [Brabantse Agenda Wonen – Brabant](#).

(doelbereik) de alternatieven zijn in verschillende toekomstbeelden. Geef aan waar mogelijk spanning bestaat tussen de ambities voor het gebied.

- **Monitoring, evaluatie en borging:** belangrijk is dat de ambities voor het gebied ook daadwerkelijk gerealiseerd worden en dat de gemeente hierop kan bijsturen als dat nodig is. Dit vraagt om een degelijke opzet van een monitorings- en evaluatieprogramma.

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. Ze bouwt in haar advies voort op de Notitie reikwijdte en detailniveau (hierna NRD) van 't Zoet Breda.³ Ze herhaalt slechts punten die al in de NRD aan de orde komen als dat voor een goed begrip van het advies nodig is of als ze voorstelt de aanpak op onderdelen aan te passen.

Aanleiding MER

De gemeente Breda wil het gebied van de voormalige suikerfabriek van CSM, het Haveneiland en een aantal direct aangrenzende percelen ten noorden van het spoor ontwikkelen tot een hoogstedelijk gebied.⁴ De ambitie van de gemeente en provincie⁵ is: "Het realiseren van een complementair, inclusief, energieneutraal en internationaal woon- en werkmilieu als onderdeel van Crossmark en in samenhang uitgewerkt met de water-, natuur- en klimaatambities en mobiliteitsopgaven voor Breda en West-Brabant." Het doel is om in het gebied circa 4.000 tot 6.000 woningen te realiseren en ruimte te bieden aan 50.000 tot 150.000 m² voor werken en cultuur- en recreatieve voorzieningen.

De gebiedsontwikkeling wordt beschreven en beleidsmatig vastgelegd in een gebiedsprogramma, een programma onder de Omgevingswet. De ontwikkeling is een 'stedelijk ontwikkelingsproject' zoals beschreven in categorie J11 van Bijlage V bij het Omgevingsbesluit onder de Omgevingswet. Daarmee is er een plicht om een plan-MER op te stellen. Ook als een Passende beoordeling nodig is, geeft dit aanleiding voor een plan-mer-procedure.⁶

De gemeente Breda gebruikt het MER als verkennend en agenderend onderzoek naar de mogelijkheden en aandachtspunten voor de gebiedsontwikkeling, rekening houdend met de omgeving. Het gebiedsprogramma vormt de basis voor verdere uitwerking, ontwikkeling van en planologische besluitvorming voor de deelgebieden van het plan. Vervolgbesluiten zijn bijvoorbeeld omgevingsplanwijzigingen en omgevingsvergunningen.

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 college van burgemeester en wethouders van Breda – besluit over het programma voor gebiedsontwikkeling 't Zoet.

³ Notitie Reikwijdte en Detailniveau 't Zoet Breda. Startdocument Milieueffectrapportage, 25 mei 2024. Antea Group.

⁴ De Commissie merkt op dat er voor het gebied in 2005/2006 al eerder een MER is opgesteld en dat de Commissie daar toen ook over heeft geadviseerd (zie [Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Spoorzone Breda](#)). De plannen zijn toen o.a. niet doorgestaan vanwege veranderde inzichten in de woningbehoefte. Mogelijk kan de voor dit eerdere MER verzamelde informatie in geactualiseerde vorm weer van nut zijn voor het opstellen van het huidige MER.

⁵ De gemeente en provincie hebben het gebied (CSM-terrein) in 2021 gezamenlijk aangekocht.

⁶ Of dit nodig is moet blijken uit het natuuronderzoek dat voor het MER wordt uitgevoerd.

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 3863 op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.



Figuur 1: Plangebied 't Zoet (bron: NRD).

2 Achtergrond, beleidskader en besluiten

2.1 Achtergrond en beleidskader

Nederland kent een woningbouwopgave van 900.000 woningen tot en met 2030.⁷ Provincie Noord-Brabant heeft de ambitie om in de komende 10 tot 15 jaar ongeveer 120.000 woningen te realiseren. De provincie zet in haar beleid² in op duurzame verstedelijking. De ontwikkeling van binnenstedelijke (transformatie)locaties zoals 't Zoet spelen daarin een belangrijke rol.

Provincie Noord-Brabant en gemeente Breda hebben gezamenlijk de ambities voor 't Zoet vastgelegd in 'Toekomstperspectief 2040 – Proef 't Zoet'.⁸ De drie kernambities uit het Toekomstperspectief zijn:

⁷ Dit is de opgave die is vastgelegd in het [Programma Woningbouw van 2022](#). Uit een [kamerbrief van 12 juli 2023](#) blijkt echter dat, voor een evenwichtige situatie op de woningmarkt per 2031 meer woningen nodig zijn: 981.000 in plaats van de verwachte 900.00 woningen.

⁸ [Toekomstperspectief 2040 – Proef 't Zoet](#), 7 maart 2023.

- **hoogstedelijk:** 't Zoet wordt een nieuw centrummilieu waar wonen, werken en recreëren bij elkaar komen in een hoogstedelijk, levendig en bloeiend gebied;
- **verbonden:** 't Zoet is fysiek en sociaal sterk verbonden met de binnenstad en de noordelijke wijken van de stad. Daarbij speelt duurzaamheid een belangrijke rol. De gemeente wil een energieneutraal gebied ontwikkelen en handelen vanuit circulariteit;
- **water:** het gebied wordt dooraderd met langgerekte water- en groenstroken (stadsgrienden) waarlangs de bebouwing wordt gerealiseerd. Zo wil de gemeente stad en natuur samenbrengen en ruimte bieden voor wateropvang, rekening houdend met klimatologische veranderingen.

In het Toekomstperspectief zijn deze ambities deels kwantitatief vertaald. Zo zijn het beoogd aantal woningen en de woningdichtheid per hectare genoemd. Ook voor het watersysteem zijn beoogde volumes vastgelegd. Hierdoor zijn deze ambities al voldoende scherp geformuleerd om goede input te leveren bij de ontwikkeling van alternatieven en voor een transparante beoordeling van milieueffecten. Een nadere onderbouwing van de ambities en van de bandbreedte hierin is nog wel nodig, zie paragraaf 3.2 van dit advies. Voor de wateropgave is bijvoorbeeld nog niet onderbouwd of het beoogde volume voor waterberging voldoende is bij klimatologische veranderingen.

In bijlage 1 bij de NRD is een beleidskader opgenomen. Deze bijlage vormt een goede basis voor de verdere uitwerking van het wettelijk kader en beleidskader in het MER. Belangrijk is om daarbij vooral het thematische beleid van de gemeente te betrekken en voor 't Zoet verder uit te werken. De Commissie mist in de NRD nog een verwijzing naar de Gezondheidsvisie Breda 2024 – 2040⁹ en een vertaling daarvan naar alternatieven en/of het beoordelingskader (zie paragrafen 3.3 en 4.5 in dit advies).

2.2 Te nemen besluiten

De procedure voor de milieueffectrapportage wordt doorlopen voor het vaststellen van een gebiedsprogramma. In de NRD is aangegeven dat het programma de basis vormt voor verdere uitwerking en planologische besluitvorming in omgevingsplanwijzigingen en omgevingsvergunningen voor deelgebieden. Licht in het MER toe welke vervolgbesluiten zijn voorzien, wie daarvoor het bevoegd gezag is en wat hiervoor globaal de planning is.

3 Onderzoeksopzet

In de NRD is een mer-proces in vier stappen beschreven:

1. beschrijving van de referentiesituatie;
2. thematische verdieping;
3. alternatievenonderzoek;
4. beoordeling voorkeursalternatief.

De Commissie vindt dit een degelijke opzet van het mer-proces. In aansluiting hierop heeft de Commissie een aantal suggesties op en/of voor de uitwerking van de in de NRD

⁹ [Gezondheidsvisie Breda 2024 – 2040. Gedurfd, gezond en gelukkig!](#)

benoemde onderzoeksstappen. In hoofdstuk 4 geeft de Commissie aandachtspunten mee voor de beoordeling van de milieueffecten (relevant voor stappen 3 en 4 van de in de NRD beschreven onderzoeksopzet: alternatievenonderzoek en beoordeling van het voorkeursalternatief).

3.1 Ad stap 1: Referentiesituatie en scenario's

Referentiesituatie

In bijlage 2 bij de NRD is al een uitgebreide beschrijving opgenomen van de huidige situatie. Neem deze over in het MER en vul de informatie aan waar nodig, bijvoorbeeld vanuit de meest actuele inzichten. Naast een beschrijving van de huidige situatie, is het ook van belang om de autonome ontwikkelingen in beeld te brengen. Autonome ontwikkelingen zijn ontwikkelingen die onafhankelijk van de ontwikkeling van 't Zoet plaats zullen vinden en waarover reeds besluitvorming heeft plaatsgevonden. De huidige situatie en autonome ontwikkelingen vormen samen de referentiesituatie. Een goed beeld van de referentiesituatie is belangrijk, omdat in het MER de milieueffecten van de alternatieven en het voorkeursalternatief worden beoordeeld ten opzichte van de referentiesituatie.

Scenario's bij onzekerheden over de toekomst

De gemeente krijgt te maken met externe ontwikkelingen die onzeker zijn en/of waarop ze beperkt of geen invloed heeft. Relevante externe ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld klimaatverandering, veranderingen in het aantal gevaarlijke transporten over het spoor, ontwikkelingen in de luchtkwaliteit en ontwikkelingen op gebied van energie (denk aan netcongestie en de beschikbaarheid van warmtenetten).

De Commissie adviseert om de alternatieven¹⁰ in ieder geval te toetsen aan verschillende klimaatscenario's.¹¹ Daarbij kan worden uitgegaan van de scenario's van het KNMI.¹² Belangrijk is om daarbij circa 100 jaar vooruit te kijken. In de NRD is aangegeven dat voor de onderzoeken 2040 als zichtjaar wordt aangehouden. In een gevoeligheidsanalyse wordt daarnaast een doorkijk gemaakt tot 2050. De klimaatscenario's van het KNMI geven echter een doorkijk naar 2050, 2100 en 2150. Hieruit blijkt dat na 2050 nog wezenlijke veranderingen van het klimaat te verwachten zijn. Het is belangrijk dat uit het MER blijkt hoe robuust de alternatieven zijn in de verschillende klimaatscenario's. Is er bijvoorbeeld ook na 2050 voldoende ruimte voor waterberging bij een extreme neerslagsituatie in combinatie met hoge afvoeren op de Mark? En welke invloed hebben hitte en droogte op het gebied en op de gezondheid van de bewoners?

Het kan daarnaast wenselijk zijn om scenario's te ontwikkelen voor andere externe en onzekere ontwikkelingen. Door de alternatieven te beoordelen in de context van verschillende scenario's, wordt duidelijk hoe effectief (doelbereik) en robuust de alternatieven zijn bij verschillende toekomstbeelden. Dit inzicht is belangrijk voor de keuze van een voorkeursalternatief, maar mogelijk ook voor het bepalen van de fasering van het plan.

¹⁰ Een alternatief is een set van ruimtelijke en sturende keuzes over de ontwikkeling van het gebied.

¹¹ Een scenario is een toekomstbeeld waarop de gemeente niet kan sturen, maar dat wel van invloed is op (het functioneren van) 't Zoet.

¹² [KNMI – KNMI'23-klimaatscenario's](#).

3.2 Ad stap 2: Onderbouwing en verdieping van ambities

In paragraaf 2.1 van dit advies constateerde de Commissie dat voor een aantal specifieke aspecten al meetbare ambities zijn geformuleerd. Daarbij zijn de gehanteerde bandbreedtes nog behoorlijk ruim. Onderbouw in het MER hoe de gehanteerde bandbreedtes (bijvoorbeeld het aantal woningen en arbeidsplaatsen en volume waterberging) in de geformuleerde ambities tot stand zijn gekomen. Dit is belangrijk voor de ontwikkeling van alternatieven en de keuze van een voorkeursalternatief.

Andere ambities zijn nog niet (voldoende) meetbaar gemaakt. Het gaat bijvoorbeeld om ambities die in de NRD zijn genoemd op het gebied van duurzaamheid, energie, circulariteit, een sociaal sterke verbinding met de binnenstad, en het verbinden van stad en natuur. Geef in het MER zo concreet mogelijk aan wanneer deze ambities zijn behaald. Dit is belangrijk voor de ontwikkeling van alternatieven en de beoordeling van de mate waarin de gestelde ambities worden ingevuld (doelbereik).

3.3 Ad Stap 3: Ontwikkeling van alternatieven

Integrale alternatieven

In de NRD zijn nog geen alternatieven beschreven. Wel is aangegeven dat, op basis van een thematische verdieping, thematische alternatieven zullen worden opgesteld en beoordeeld.

Belangrijk bij de ontwikkeling van alternatieven is om na te gaan welke ambities voor het gebied met elkaar samenhangen en elkaar kunnen versterken. Waar deze kansen zich voordoen, adviseert de Commissie om ze te clusteren tot één integraal alternatief. Dit voorkomt de ontwikkeling van een groot aantal alternatieven, waarmee vaak een complexe alternatievenvergelijking en hoge onderzoekslast gepaard gaan.

Een beperkter aantal, integrale alternatieven kan de gemeente helpen om op overzichtelijke en navolgbare wijze keuzes te maken over (de inrichting van) het gebied, waarbij alle aspecten toch volledig en integraal meegewogen kunnen worden. Belangrijk is daarbij dat alle kernambities (zie paragraaf 2.1 van dit advies) voor het gebied terugkomen in ten minste één van de alternatieven, zodat bij de besluitvorming duidelijk is wat de effecten, kansen en bedreigingen zijn als deze ambities worden ingevuld.

Bij de ontwikkeling van alternatieven kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- alternatief wonen en werken: inzet op maximale dichtheden, om zoveel mogelijk invulling te geven aan de woningbouwopgave en ambities voor werken;¹³
- alternatief bereikbaarheid: maximale inzet op verduurzaming door inzet op langzaam verkeer (voetgangers en fietsverbindingen) en openbaar vervoer, in combinatie met strikte parkeernormen;
- alternatief gezondheid: zoveel mogelijk voorkomen van hinder (geur, geluid) en veiligheidsrisico's en maximaal inzetten op gezondheidsbevordering (in aansluiting op Gezondheidsvisie Breda);
- alternatief energie: maximale inzet op de ontwikkeling van een energieneutraal gebied;

¹³ In de NRD is de volgende ambitie geformuleerd: Werken gericht op creatieve dienstverlening en ambachtelijk werken en op hoogwaardige nieuwe sectoren, o.a. gericht op toegepaste technologie en creativiteit (TT&C)/ gaming.

- alternatief water, bodem en klimaat: maximaal ruimte bieden aan de water- en groenstroken, rekening houdend met klimatologische veranderingen.

Maak zoveel mogelijk een ruimtelijke vertaling van de alternatieven, zodat duidelijk is waar en hoeveel ruimte beschikbaar is voor de verschillende gebiedsfuncties, zoals wonen, groen, water(berging), energie en verkeer. Hierdoor zijn mogelijke (ruimte- of milieu-)conflicten direct zichtbaar te maken op kaart.

Synergiën en spanningsvelden tussen planonderdelen en ambities

Een onderdeel van het MER is, naast het in beeld brengen van negatieve effecten en alternatieven, ook het in beeld brengen van positieve milieueffecten en synergiën. Gezien de hoge ambities van de gemeente en de milieuproblemen die in veel hoogstedelijke gebieden spelen, is het verstandig om actief in te zetten op dergelijke synergiën.

Benut het MER om expliciet verder te onderzoeken welke ambities elkaar kunnen versterken. Denk hierbij aan planonderdelen en maatregelen als groen(beleving), gezondheid, landschap, natuur/biodiversiteit en waterberging, maar ook aan de verbinding met de binnenstad en met het spoor. Ga ook na hoe de kansen die er op dit vlak liggen, zoveel als mogelijk benut kunnen worden door gebiedspartijen.

Ambities kunnen elkaar versterken, maar ze kunnen ook conflicteren. Zo kan het doel om een hoogstedelijk autoluw gebied te maken, de verbondenheid van het gebied met andere gebieden beïnvloeden. Daarnaast kan de benodigde ruimte voor de energieambitie de ruimte voor groen, parkeren of wonen beperken. Bij de keuze van een voorkeursalternatief kan het daarom nodig zijn om bepaalde ambities boven anderen te prioriteren. Ga bij de beschrijving van de verschillende alternatieven, bijvoorbeeld met botsproeven¹⁴, na welke ambities met elkaar conflicteren.

3.4 Ad 4: Voorkeursalternatief en fasering

Beschrijving van en onderbouwing van de keuze van het voorkeursalternatief

Werk in het MER een voorkeursalternatief (VKA) uit. Houd daarbij rekening met de geformuleerde ambities en beleid. Geef aan hoe en op basis waarvan het tot stand komt. Betrek hierin de bevindingen van de uitgevoerde botsproeven. Vermeld de (milieu)afwegingen en de optimalisaties die daarbij zijn gemaakt. Geef aan welke milieumaatregelen het uiteindelijk gekozen VKA bevat en wat de effectiviteit daarvan is.

Vergelijk de milieueffecten van het VKA met de in het MER onderzochte alternatieven, én met de referentiesituatie. Hierdoor wordt het voor besluitvormers, belanghebbenden en omwonenden duidelijk hoe het plan is geoptimaliseerd.

Fasering

De realisatie van het plan zal gefaseerd plaatsvinden. De ontwikkeling loopt in ieder geval tot 2040, maar mogelijk tot 2050. De fasering van het plan is nog niet bekend. Wel is duidelijk dat uiterlijk in 2030 gestart wordt met de eerste 1.700 woningen. Deze worden waarschijnlijk

¹⁴ Met botsproeven wordt nagegaan welke ambities en doelen mogelijk met elkaar conflicteren, waardoor keuzes moeten worden gemaakt tussen de ambities of aanvullende acties nodig zijn om invulling te kunnen geven aan alle ambities.

gerealiseerd aan de zuidoostzijde van het plangebied, omdat dit gebied het minste te maken heeft met hinder- en veiligheidscontouren. De Commissie kan deze redenering volgen.

De Commissie adviseert om bij de verdere vormgeving van de fasering rekening te houden met de milieueffecten die uit het MER naar voren komen. Het ligt voor de hand om deelgebieden waar nog onzekerheden spelen, later te ontwikkelen. Hierdoor behoudt de gemeente zoveel mogelijk flexibiliteit om op een later moment nog in te kunnen spelen op nieuwe inzichten. Het kan bijvoorbeeld gaan om:

- ontwikkelingen in de geurcontour van Perfetti, vanwege de beperkingen die de huidige contour oplegt;
- ontwikkelingen nabij het spoor, vanwege onzekerheden over gevaarlijke transporten;
- ontwikkelingen nabij de stadsgrienden, vanwege onzekerheden over klimaatverandering (met name piekbuien) die extra ruimte kunnen vragen voor waterberging;
- saneringsopgaven vanwege in het gebied aanwezige bodemverontreinigingen.

Geef in het MER aan welke invloed de fasering heeft op de milieueffecten. Het gaat met name om effecten op verkeer (denk aan bereikbaarheid en verkeersveiligheid) en de kwaliteit van de leefomgeving (denk aan hinder). Beschrijf de gebiedsontwikkelingsactiviteiten die plaatsvinden in de verschillende fasen, de onzekerheden daarin en de doorlooptijd. Beschrijf hoe de milieueffecten in de verschillende fasen wordt gemonitord en welke (tijdelijke) mitigerende maatregelen nodig zijn of achter de hand gehouden kunnen worden indien monitoringdata aanleiding geven tot extra maatregelen.

Geef ten slotte aan in hoeverre diverse ontwikkelingen met elkaar samenhangen en in hoeverre sprake is van afhankelijkheid van ontwikkelaars. Beschrijf wat de consequenties voor het plan zijn als niet alles wordt gerealiseerd. Geef in ieder geval aan wat dit betekent voor de (milieu)effecten en het doelbereik.

4 Analyse en beoordeling milieu en doelbereik

In de NRD is aangegeven welke milieuaspecten in het MER zullen worden onderzocht. In dit hoofdstuk geeft de Commissie een aantal algemene aandachtspunten mee voor de uitvoering van de milieuonderzoeken (paragraaf 4.1). Daarnaast geeft ze, in aanvulling op de NRD, voor een aantal aspecten specifieke aandachtspunten mee. De Commissie gaat niet in op de aspecten waarvoor in de NRD een passend onderzoeksvoorstel is gedaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor het aspect natuur.

4.1 Algemene aandachtspunten effectanalyses en –beoordelingen

Voor een goede (bestuurlijke) afweging is inzicht nodig in de effecten op de leefomgeving en het milieu. Tevens is van belang om het doelbereik apart in beeld te brengen. Het MER moet dit helder beschrijven voor zowel het voorgenomen plan als voor de alternatieven en deze toetsen aan de referentiesituatie en scenario's. De effecten dienen zo concreet als mogelijk in beeld te worden gebracht, passend bij het detailniveau van het besluit. Ga daarbij in op de effecten tijdens de aanlegfase en de gebruiksfase.

Het beoordelingskader in de NRD is uitgebreid en omvat volgens de Commissie grotendeels de relevante milieuaspecten. Op een aantal punten adviseert de Commissie het beoordelingskader aan te vullen (zie paragrafen 4.2 t/m 4.9).

Onder het beoordelingskader in de NRD is op hoofdlijnen beschreven hoe de onderzoeken worden uitgevoerd en of de analyses van kwantitatieve of kwalitatieve aard zijn. De Commissie adviseert om de beoordelingscriteria en de onderzoeksmethode in het MER nader uit te werken. Stel zoveel mogelijk vooraf vast op basis van welke indicatoren de ambities en andere omgevingsaspecten worden getoetst. Beschrijf vervolgens voor iedere indicator de gebruikte databron(nen) en de waarde(n) waaraan wordt getoetst. Onderbouw per indicator duidelijk de basis voor de beoordeling (positief, negatief, neutraal).

Onderbouw de keuze van de rekenregels/-modellen en van de gegevens waarmee de gevolgen van het plan worden bepaald. Ga ook in op de onzekerheden in deze bepaling. Onderscheid daarbij onzekerheden in de kwaliteit van de gegevens (bron, ouderdom, betrouwbaarheid) en in de gehanteerde rekenregels/-modellen. Vertaal dit zo mogelijk in een bandbreedte voor de genoemde gevolgen en geef aan wat dit betekent voor de vergelijking van de alternatieven.

4.2 Bodemverontreinigingen

Door de industriële geschiedenis van het gebied, zijn in het plangebied verschillende bodemverontreinigingen aanwezig. Dit is ook vermeld in de NRD en er is aangegeven dat sprake is van een saneringsopgave.

Nog onduidelijk is hoe met de aanwezige bodemverontreinigingen wordt omgegaan. Het is van belang om dit in het MER wel in beeld te brengen, omdat grondverzet en veranderingen in het grond- en oppervlaktewatersysteem leiden tot een risico voor de verspreiding van de aanwezige verontreinigingen. De bodemverontreinigingen kunnen daarmee ook van invloed zijn op de planning en fasering van het plan. De Commissie adviseert daarom om bodemverontreinigingen mee te nemen als criterium in het beoordelingskader (of als onderdeel van het aspect 'bodempopbouw en -kwaliteit', daar is dit criterium nu nog niet genoemd).

4.3 Watersysteem en klimaat

Beschrijf in het MER het functioneren van het watersysteem, bijvoorbeeld op basis van een systeemanalyse. Beoordeel vervolgens de effecten van de alternatieven op grond- en oppervlaktewater en geef aan wat dit betekent voor het ontwerp en de inrichting van 't Zoet. Geef aan welke randvoorwaarden uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) volgen voor het gebied.

De Commissie merkt op dat de effecten op bodem, water en klimaat op basis van het beoordelingskader apart worden beoordeeld. Ga in het MER ook in op de samenhang van deze effecten. Daarnaast adviseert de Commissie om voor de beoordeling van de effecten op het watersysteem een tijdshorizon tot circa 100 jaar te hanteren, dit vanwege de verwachte

veranderingen in het klimaat die van invloed zijn op dit systeem (droogte, piekbuien en bijbehorende fluctuaties in de waterstanden in de Mark), zie ook paragraaf 3.1 van dit advies.

4.4 Energie

De gemeente en provincie hebben de ambitie om een energieneutraal gebied te ontwikkelen. Onderzoek in het MER of het mogelijk is om binnen het gebied voldoende energie op te wekken, welke technieken daarvoor worden gebruikt en wat de ruimtelijke impact hiervan is.

In hoofdstuk 3 van dit advies adviseerde de Commissie al om de mogelijkheden hiervoor te onderzoeken bij de ontwikkeling van een 'alternatief energie'. Als het niet (in alle alternatieven) mogelijk is om een energieneutraal gebied te realiseren, is het belangrijk om aan te geven wat dit voor het gebied betekent, en wat dit betekent voor de opgave van de rest van de gemeente en de regio (RES-regio). Beschrijf ook de invloed op het ruimtegebruik.

Netcongestie kan van invloed zijn op de haalbaarheid, planning en fasering van het plan. Geef in het MER aan in hoeverre dit eventuele keuzes beïnvloedt.

4.5 Gezondheid

De Commissie vindt het positief dat in het beoordelingskader niet alleen aandacht is voor gezondheidsbescherming, maar ook voor gezondheidsbevordering. Wel merkt ze op dat er voor dit aspect in de NRD nog onvoldoende aansluiting is bij de ambities uit het bestuursakkoord, de omgevingsvisie en de gezondheidsvisie van Breda. Ze adviseert om, in aansluiting op het beleid, in het MER in te gaan op criteria als:

- een gezonde voedselomgeving (gezondheidsvisie);
- rookvrije plekken (gezondheidsvisie);
- geluid van evenementen (bestuursakkoord) en
- akoestisch ontwerpen (omgevingsvisie).

4.6 Geur

In de huidige situatie leidt de geurcontour van de snoepfabriek Perfetti van Melle tot beperkingen in de ontwikkelmogelijkheden van 't Zoet. In een deel van het plangebied worden de geurnormen overschreden. Laat dit duidelijk zien in het MER en geef aan welke maatregelen mogelijk zijn om normoverschrijdingen te voorkomen. Geef aan op welke termijn de maatregelen uitgevoerd kunnen worden en wat dit betekent voor de fasering van het plan.

4.7 Geluid

De NRD stelt voor om geluid kwantitatief te beoordelen door het aantal woningen in geluidbelastingklassen te bepalen. Daarnaast suggereert de NRD dat getoetst wordt aan

wettelijke grenswaarden (basiskwaliteit) voor geluid. Al ver onder die grenswaarden treden ernstige hinder, slaapverstoring en cardiovasculaire effecten op, die ook in het NRD genoemd staan. Het is daarom belangrijk om naast de geluidsbelasting het percentage/aantal ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden in beeld te brengen voor geluid van wegverkeer, treinverkeer en industrie. Schenk ook aandacht aan geluid van evenementen en het beleid van de gemeente hierover.

4.8 Mobiliteit

Het beoordelingskader in de NRD beschrijft essentiële indicatoren die met name toezien op analyse van verkeersintensiteit, verkeersafwikkeling en verkeersveiligheid. Doel van de gemeente is om het autogebruik in 't Zoet te minimaliseren. Daartoe wordt het STOMP principe¹⁵ toegepast. In paragraaf 3.3 van dit advies is de suggestie gedaan om dit, aangevuld met een strikt parkeerbeleid, uit te werken in de vorm van een duurzaam mobiliteitsalternatief.

Maak duidelijk hoe het streven naar minimalisering van autogebruik een vertaling krijgt in 't Zoet. Breng, in aanvulling op de indicatoren in de NRD, in kaart (in termen van loopafstanden en reistijden) hoe de geplande openbaar vervoervoorzieningen bijdragen aan de bereikbaarheid van belangrijke bestemmingen. Speciale aandacht verdient de categorie minder mobiele bewoners. Geef aan waarop ingezet wordt als het gaat om Mobility-as-a-Service en waar en op welke schaal daarbij de ontwikkeling van mobiliteitshubs relevant is. Beschrijf tenslotte op welke wijze beleid voor bevoorrading, pakketlevering en dergelijke in het gebied wordt vormgegeven (bijvoorbeeld in relatie tot zero-emissie zoning) en wat hiervan de effecten zijn.

4.9 Ruimtelijke kwaliteit

Uit tabel B1.2 van de NRD blijkt dat de gemeente en provincie een hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit als belangrijk uitgangspunt beschouwen. Ruimtelijke kwaliteit komt echter niet terug als apart thema (of aspect) in het beoordelingskader, maar lijkt impliciet verwerkt onder aspecten als 'groenblauwe structuur' en 'cultuurhistorische waarden'. Daarmee is een hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit op gebiedsniveau niet vanzelfsprekend geborgd.

De Commissie adviseert om het effect van de alternatieven op de ruimtelijke kwaliteit apart te beoordelen. Beschrijf hoe het gebied kan aansluiten op naastgelegen gebieden en hoe de stadsgrienden een rol spelen bij de opgave nu en in de toekomst. Ga daarnaast in op onderwerpen als stedenbouwkundige kwaliteit, samenhang/verbinding, belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde. Maak daarbij waar mogelijk en relevant gebruik van bestaande informatie, zoals de visualisaties uit het Toekomstperspectief voor 't Zoet (2023)¹⁶ en/of van informatie die parallel aan het MER wordt opgesteld. De Commissie beveelt aan om visualisaties te maken vanuit relevante gezichtspunten op ooghoogteniveau.

¹⁵ "Stappen, Trappen, Openbaar vervoer, Maas, Parkeren."

¹⁶ Het detailniveau van de visualisatie op pagina 31 van het Toekomstperspectief volstaat.

5 Monitoring, evaluatie en borging

De Commissie adviseert om het beoordelingskader van het MER ook te gebruiken voor het opzetten van een monitorings- en evaluatieprogramma ('twee vliegen in één klap'). Gebruik dit programma om de langjarige ontwikkeling door de verschillende fasen van de planning en realisatie van de deelgebieden en het gebied als geheel te monitoren en te toetsen aan de ambities en doelen en zo de milieueffecten te volgen.

Geef aan wat de frequentie van monitoring en evaluatie is en wie verantwoordelijk is. Beschrijf het participatieproces en hoe in de monitoring en evaluatie de beleving van bewoners een rol speelt. Laat indicatoren zoveel mogelijk aansluiten bij reguliere dataverzameling en het al opgestelde beoordelingskader. Neem in het monitoringsplan ook de ontwikkelingen in de omringende gebieden en raakvlakprojecten mee.

Geef aan welke maatregelen er achter de hand worden gehouden, als niet aan (de ondergrenzen van) de opgestelde ambities en doelen wordt voldaan. Beschrijf wat de milieueffecten zijn van deze maatregelen. De Commissie geeft in overweging om het monitoringsplan zo veel als mogelijk aan te laten sluiten op eerder gemaakte monitorings- en evaluatieplannen.

Laat tevens zien hoe de geformuleerde en in het kader van de monitoring geactualiseerde doelen en ambities worden geborgd in het verdere plan-, aanbestedings- en realisatieproces. Hoe wordt bewerkstelligd dat er enerzijds voldoende 'schuifruimte' blijft bestaan voor aanpassingen aan veranderende ecologische, maar ook economische en/of vergunningsomstandigheden, terwijl anderzijds wordt vastgehouden aan oorspronkelijke ambities met betrekking tot milieu en leefomgevingskwaliteiten? De Commissie raadt aan om lering te trekken uit hoe hiermee in andere ontwikkelprojecten (ook bij andere gemeentes) is omgegaan.

6 Samenvatting en leesbaarheid

Samenvatting

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers. Deze verdient daarom bijzondere aandacht. De samenvatting moet een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER en moet als zelfstandig document leesbaar zijn. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, zoals:

- de hoofd- en nevendoelstellingen;
- de voorgenomen activiteit en de alternatieven daarvoor;
- de belangrijkste effecten voor het milieu bij het uitvoeren van 't Zoet en de alternatieven, en de onzekerheden en leemten in kennis die daarbij aan de orde zijn;
- de vergelijking van de alternatieven en de argumenten voor de selectie van het voorkeursalternatief.

Leesbaarheid

Vorm en presentatie dragen bij aan een goed leesbaar MER. De vergelijking van de alternatieven verdient bijzondere aandacht. Gebruik daarbij tabellen, figuren en kaarten. Zorg voor:

- een compact MER met achtergrondgegevens in een bijlage;
- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst;
- actueel, goed leesbaar kaartmateriaal, met duidelijke legenda.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Advies van de Commissie over het op te stellen MER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. 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:

dr. Hasse Goosen

prof. dr. ir. Rob van der Heijden

prof. dr. ir. Hans Mommaas (voorzitter)

Michelle Vanderschuren MSc (secretaris)

dr. Fred Woudenberg

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Gebiedsprogramma.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om het project J11 "Stedelijk ontwikkelproject". Een MER is ook nodig als effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

College van burgemeester en wethouders van Breda.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van Breda.

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 gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3863](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiemer.nl
w commissiemer.nl