



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Beleidskader Milieu, provincie Noord-Brabant

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

24 mei 2022 / projectnummer: 3637



1 Advies voor de inhoud van het MER

De provincie Noord-Brabant wil de ambities voor het milieu uit de Brabantse Omgevingsvisie nader uitwerken in het Beleidskader Milieu 2030. Het Beleidskader bestrijkt meerdere milieuthema's: gevaarlijke stoffen, omgevingsveiligheid, luchtkwaliteit, geluid- en geurhinder, bodem en ondergrond, lichtvervuiling, grond- en afvalstoffen en luchtvaart. Het beleid is gericht op een steeds duurzamer Brabant met een steeds schoner, gezonder en veiliger milieu. Voor het besluit wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Gedeputeerde Staten hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen MER.

Essentiële informatie voor het MER

De Commissie waardeert dat bij een aantal van de provinciale beleidskaders het instrument milieueffectrapportage wordt ingezet om keuzes te maken over de inhoud ervan. Ze beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER bij het Beleidskader Milieu 2030. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- **Een duidelijke afbakening van de reikwijdte** per milieuthema. Laat zien hoe het Beleidskader zich verhoudt tot ander provinciaal, nationaal en decentraal omgevingsbeleid, en wat er in de nog op te stellen uitvoeringsagenda thuishoort. Zo wordt duidelijk welke functie dit Beleidskader heeft in het brede (beleids-)instrumentarium van de provincie.
- **Een of meerdere doelstellingen** per milieuthema. Kijk daarbij naar de ambities en doelstellingen uit ander (provinciaal) beleid en naar bestaande en toekomstige knelpunten in het milieu. Maak ook gebruik van informatie uit evaluaties van bestaand milieubeleid. Deze doelen maken voor elk milieuthema duidelijk waar de provincie naar streeft in 2030 (en eventueel daarna), en leggen de basis voor de te onderzoeken alternatieven.
- **Onderscheidende alternatieven**. Stel per milieuthema alternatieven samen met daarin maatregelen en instrumenten van de provincie om de doelstelling(en) te realiseren.
- **Milieugevolgen en bijdrage aan doelstellingen**. Geef inzicht in gevolgen van de alternatieven voor het milieu en de mate waarin ze bijdragen aan de doelstellingen. Vergelijk de alternatieven niet alleen met het nul-alternatief, zoals de NRD voorstelt, maar ook met de situatie waarin vastgesteld en met zekerheid uit te voeren beleid wordt gerealiseerd (de referentiesituatie). Op die manier komt ook de betekenis van het nul-alternatief in beeld.

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 (NRD) van de provincie.¹ 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.

¹ Provincie Noord-Brabant, 2022, Notitie Reikwijdte en Detailniveau Beleidskader Milieu 2030.

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 kan kaderstellend worden voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten, afhankelijk van de inhoud ervan (zie ook hoofdstuk 3 van dit advies). De provincie gebruikt het MER om keuzes te maken over de inhoud van het Beleidskader. De provincie heeft de Commissie gevraagd om te adviseren over de inhoud van het rapport.

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.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Rol van het MER bij het Beleidskader

De provincie Noord-Brabant staat voor een aantal milieupgaven, zoals het beschermen en verbeteren van de gezondheid van de inwoners.² Het Beleidskader Milieu 2030 is een van de instrumenten om de opgaven te realiseren door per milieuthema de ambities en doelstellingen voor Noord-Brabant vast te leggen. In dit hoofdstuk geeft de Commissie algemene adviezen over de rol van het MER bij het Beleidskader, verwijzend naar volgende hoofdstukken waarin de adviezen verder worden uitgewerkt.

De provincie wil het MER gebruiken om weloverwogen keuzes te kunnen maken voor het Beleidskader. Het onderscheiden en vergelijken van alternatieven speelt daarin een belangrijke rol.³ De speelruimte voor het Beleidskader en het MER is als volgt ingekaderd:

- Het MER moet rekening houden met een '**verticale lijn**' van beleid en uitvoering. Het Beleidskader is de uitwerking van de Brabantse Omgevingsvisie voor het onderdeel milieu, vanuit de basisopgave: 'werken aan een gezonde en veilige leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit'. En het Beleidskader vormt de opmaat voor een uitvoeringsagenda.
- Het MER moet ook rekening houden met een '**horizontale lijn**' van beleid: andere beleidskaders van de provincie die het Beleidskader Milieu raken. Dergelijk beleid is soms al vastgesteld en kan de milieukwaliteit in de provincie beïnvloeden.

Het is van belang om de reikwijdte van het Beleidskader Milieu duidelijk af te bakenen ten opzichte van beleid in de horizontale en verticale lijn. Zie hiervoor hoofdstuk 3 van dit advies. Vervolgens moet het MER per milieuthema een of meerdere doelstellingen formuleren die wederom passen binnen de verticale en horizontale lijn. Daarover gaat hoofdstuk 4 van dit advies.

Deze doelstellingen vormen de basis voor alternatieven, waarmee wordt onderzocht op welke manieren en in hoeverre de doelstellingen bereikt kunnen worden. Algemene adviezen over

² Zie hoofdstuk 2 van de NRD voor een eerste beeld van de opgaven. Deze worden in het MER verder uitgewerkt.

³ Zie pagina 5 van de NRD.

de alternatieven volgen in hoofdstuk 5. Daarna geeft de Commissie in hoofdstuk 6 meer specifieke adviezen over de reikwijdte, doelstellingen en alternatieven per milieuthema. Hoofdstuk 7 bevat adviezen over het in beeld brengen van de gevolgen voor het milieu en de bijdrage aan de doelen.

3 Het afbakenen van de reikwijdte

Dit hoofdstuk bevat adviezen over de afbakening van de reikwijdte van het Beleidskader, omdat de Commissie constateert dat de informatie over de reikwijdte en het abstractieniveau nog niet compleet is in de NRD:

- De provincie heeft voor diverse sectorale beleidskaders gekozen waarmee de omgevingsvisie wordt uitgewerkt. De NRD maakt nog niet geheel duidelijk hoe de milieuthema's in dit Beleidskader zich onderscheiden van de andere beleidskaders. Dit geldt bijvoorbeeld voor milieuthema's als bodem, geluid, geur en luchtkwaliteit, die onder andere terugkomen in het Regionaal Water en Bodem Programma en de beleidskaders Leefomgeving, Gezondheid en Landbouw en Voedsel.
- Niet duidelijk is in hoeverre het Beleidskader al maatregelen gaat bevatten om doelstellingen te bereiken, of dat maatregelen pas in de uitvoeringsagenda worden opgenomen.⁴

De Commissie acht een duidelijkere afbakening van het Beleidskader Milieu van belang, omdat deze afbakening bepalend is voor de doelstellingen en alternatieven in het MER⁵:

- Afbakening in de **verticale lijn**: vastgesteld, hoger beleid dat de ambities en beleidskeuzes van het Beleidskader raakt, en de uitvoeringsagenda die het Beleidskader verder uitwerkt in een set realistische maatregelen. Motiveer wat onderdeel wordt van dit Beleidskader (en meegaat in het MER) en wat onderdeel wordt van de uitvoeringsagenda (en niet meegaat in het MER). Houd rekening met de Brabantse Omgevingsvisie, de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en relevant beleid van decentrale overheden.
- Afbakening in de **horizontale lijn**: andere beleidskaders. Het sectoraal uitwerken van sectorale beleidskaders heeft als risico dat de beleidskaders elkaar overlappen. Motiveer welke doelstellingen en beleidsmogelijkheden onderdeel worden van het Beleidskader Milieu en welke onderdeel zijn van reeds opgestelde of nog op te stellen beleidskaders. Besteed aandacht aan de verhouding tot het Beleidskader Landbouw en Voedsel, het Beleidskader Mobiliteit, het Beleidskader Gezondheid, het Regionaal Water en Bodem Programma en de Energieagenda voor Noord-Brabant 2019–2030. Belangrijk aandachtspunt is ook de afbakening ten opzichte van het Beleidskader Leefomgeving 2030⁶. De startnotitie van het Beleidskader Leefomgeving vermeldt dat ingezet wordt op verbinding van de verschillende beleidskaders door een brede afweging te maken van de verschillende thematische doelen en ambities en een zo optimaal gebruik van schaarse ruimte én versterking van een veilige en gezonde leefomgeving met goede omgevingskwaliteit. Dit heeft duidelijke raakvlakken met de reikwijdte en ambities van het Beleidskader Milieu.

⁴ Zie hierover ook hoofdstuk 5 van dit advies.

⁵ Zie ook de zienswijze van de Brabantse Milieufederatie.

⁶ Zie [Beleidskader Leefomgeving 2030 – Provincie Noord-Brabant](#). De Commissie brengt ook adviezen uit bij de NRD en later het MER bij het Beleidskader Leefomgeving. Zie daarvoor [haar website](#).

4 Het formuleren van doelstellingen per milieuthema

In een MER worden, op basis van de doelstellingen, alternatieven onderzocht om de milieugevolgen in beeld te brengen. De doelstelling voor het brede Brabantse milieubeleid voor 2030 is een steeds duurzamer Brabant met een steeds schoner, gezonder en veiliger milieu. Deze doelstelling gaat niet uit van een bepaalde milieukwaliteit op een bepaald moment, maar is omschreven in termen van verbetering (door gebruik van de term ‘steeds ...’). De NRD maakt de precieze doelstelling per milieuthema nog niet duidelijk.⁷ Wel staat in de startnotitie dat in ieder geval voor luchtkwaliteit en geluidshinder streefwaarden worden opgenomen en dat de wenselijkheid voor streefwaarden voor de andere thema's worden verkend.⁸

De Commissie gaat in dit hoofdstuk over doelstellingen eerst in op het scheiden van alternatieven en doelstellingen. Dit is de opmaat voor het vervolg van het hoofdstuk, waarin de adviezen staan over het formuleren van doelstellingen per milieuthema.

4.1 Werk een of meerdere doelstellingen per thema uit

In de alternatieven in de NRD wordt gevarieerd met de te behalen doelstellingen én de wijze waarop deze doelstellingen worden gehaald. Een aantal voorbeelden:

- Op het thema luchtvaart gaan het plus- en het max-alternatief uit van minder geluidsruimte (een doelstelling), maar verschilt de strategie. Het plus-alternatief is gebaseerd op innovatie en laat ruimte voor groei. Het max-alternatief werkt uit op welke manieren de geluidsruimte kan worden beperkt (via het wegnemen van vergunde groei-ruimte of het beperken van het vergunde aantal vluchten).
- Bij luchtkwaliteit en geluidshinder wordt per alternatief een andere doelstelling gedefinieerd of een andere sturing voorgesteld (gebiedsgericht of generiek).
- Bij gevaarlijke stoffen wordt gevarieerd met het aantal (potentieel) Zeer Zorgwekkende Stoffen, bij Circulaire Economie met de focus van onderzoek en innovatie, bij lichthinder met wel of juist geen provinciaal beleid en bij ondergrond met de wijze van sturing.

De Commissie begrijpt het voorstel om in het MER te variëren met doelstellingen, zodat de milieugevolgen en haalbaarheid van doelstellingen binnen een milieuthema in beeld komen. Door echter tegelijkertijd te variëren met maatregelen verwacht de Commissie dat de alternatieven niet goed vergelijkbaar zijn: worden de milieugevolgen veroorzaakt doordat er een ander doel wordt nagestreefd of omdat er een andere maatregel is gekozen? Zij adviseert daarom om eerst de doelstelling(en) of streefwaarde(n) per milieuthema te formuleren, en pas daarna onderscheidende alternatieven te ontwikkelen om die doelstellingen te realiseren.

Uit de effectbeoordeling (hoofdstuk 7 van dit advies) blijkt dan in hoeverre het doelbereik verschilt per alternatief. Dit geeft informatie waarmee de provincie rekening kan houden bij het vaststellen van het Beleidskader en van haalbare doelstellingen (zoals streefwaarden).

⁷ Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat in de alternatieven wordt gevarieerd met de doelstellingen per milieuthema. Toch zijn ook die doelstellingen in die alternatieven niet altijd even concreet en duidelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor geur, lichtvervuiling en luchtvaart.

⁸ Zie pagina 9 van de startnotitie.

4.2 Maak de doelstellingen concreet

Een of meer heldere, concrete doelstellingen per milieuthema zijn nodig. De Commissie onderscheidt daar een aantal bouwstenen voor:

1. De knelpunten in de milieukwaliteit die volgen uit de referentiesituatie (waaronder de 'foto van de leefomgeving') en een duiding daarvan;
2. Ambities en doelstellingen uit ander omgevingsbeleid (uit de 'horizontale' en uit de 'verticale' lijn);
3. Evaluaties van bestaand en voorgaand milieubeleid.

Bouwsteen 1: knelpunten in de milieukwaliteit

Breng de bestaande milieutoestand, een onderdeel van de referentiesituatie, zo kwantitatief en ruimtelijk mogelijk in beeld. Doe dit aan de hand van indicatoren die aansluiten bij de reikwijdte van het Beleidskader en het beoordelingskader (hoofdstuk 7 van dit advies).

Betrek de te verwachten milieutoestand door de autonome ontwikkeling bij de referentiesituatie. De autonome ontwikkeling is de toekomstige milieutoestand zonder dat extra inspanningen worden geleverd om het beleidsvoornemen of één van de alternatieven te realiseren. Het bestaande beleid en de andere beleidskaders zijn voor het MER nog geen autonome ontwikkeling als over de uitwerking van dat beleid nog geen zekerheid is op grond van bijvoorbeeld vergunningen, bestemmingsplannen of de omgevingsverordening. Dit betekent dat de referentiesituatie kan afwijken van het nul-alternatief, waarin ook beleid is meegenomen waarvan de uitwerking nog niet zeker is (zie hoofdstuk 5).

Het is nuttig om in de referentiesituatie in te gaan op de wijze waarop de leefomgeving zich kan ontwikkelen als gevolg van deze beleidskaders (conform de nul-alternatieven die de NRD voorstelt). Ga hierbij uit van scenario's voor te verwachten veranderingen in de huidige activiteiten in de provincie, bijvoorbeeld vanwege de maatregelen en doelstellingen die voortkomen uit het Beleidskader Gezondheid, het Beleidskader Landbouw en Voedsel, het Regionaal Programma Water en Bodem en het Beleidskader Mobiliteit. Betrek deze scenario's in de referentiesituatie. Maak ook een doorkijk richting 2050, zoals de NRD voorstelt.⁹

Geef vervolgens een duiding van de referentiesituatie. Zoals hiervoor aangegeven, worden in het Beleidskader Milieu afwegingen gemaakt over streefwaarden voor de milieukwaliteit. Geef aan in hoeverre in de referentiesituatie aan de (verschillende opties van) streefwaarden voldaan wordt, zoals de (aangescherpte) WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit en geluid. Geef ook een duiding aan de hand van de ambities uit de Brabantse Omgevingsvisie, de andere beleidskaders en de leefomgevingsprincipes uit het Beleidskader Leefomgeving (deel A). Zo wordt duidelijk op welke thema's en in welke mate knelpunten bestaan en er dus een opgave voor het Beleidskader ligt.

Bouwsteen 2: ambities uit ander omgevingsbeleid

Maak inzichtelijk welke ambities uit het brede omgevingsbeleid volgen. Houd hierbij rekening met de reikwijdte van ieder milieuthema binnen het Beleidskader (zie hoofdstuk 3 van dit advies) en het gewenste detailniveau van de ambities.

⁹ Zie pagina 21 van de NRD.

Alternatieven moeten tenminste voldoen aan de wettelijke doelstellingen voor het milieu (ondergrens).¹⁰ Daarom is het nodig om voor elk thema in ieder geval goed te omschrijven wat de minimumprestatie is die de provincie wil leveren en waarop deze grens (beleid of wet- en regelgeving) is gebaseerd. Houd rekening met de aanstaande komst van de Omgevingswet en eventuele veranderingen die dat meebrengt op de relevante milieuthema's.

Gebruik voor het formuleren van doelstellingen wederom de horizontale en verticale lijnen, zoals eerder genoemd:

- In de **horizontale lijn**: ambities en doelstellingen uit andere beleidskaders en programma's (voor zover al uitgewerkt) die de inhoud van dit Beleidskader beïnvloeden. Werk per milieuthema uit welke (gebiedsgerichte) doelstellingen en maatregelen kansen bieden en welke conflicteren.
- In de **verticale lijn**: ambities en doelstellingen uit (landelijke) wet- en regelgeving, de NOVI en ander nationaal milieubeleid, de omgevingsvisie en de interim omgevingsverordening die de inhoud van dit Beleidskader beïnvloeden.

Werk uit hoe de leefomgevingsprincipes uit de Brabantse Omgevingsvisie en uit het Beleidskader leefomgeving (deel A) naar dit Beleidskader vertaald moeten worden. De NRD benoemt bijvoorbeeld een aantal kernwaarden uit de Omgevingsvisie, die leidend zullen zijn voor het Beleidskader.¹¹ Geef duidelijk aan in hoeverre de kernwaarden doorwerken in de doelstellingen (en alternatieven) en in hoeverre de alternatieven bijdragen aan of invulling geven aan de kernwaarden. Betrek hierbij de afspraken die hierover zijn gemaakt, bijvoorbeeld in het Addendum op het Bestuursakkoord 2020–2023.

Bouwsteen 3: evaluaties van voorgaand en bestaand beleid

Geef per milieuthema en voor het milieubeleid als geheel aan welke lessen uit evaluaties zijn getrokken voor het halen van doelstellingen en de effectiviteit van beleids- en sturingsopties en gebruik dit om het beleidsvoornemen te motiveren. Geef ook aan hoe de evaluaties worden gebruikt voor verbetering. Dan wordt duidelijk: wat moet anders, wat gaat al goed?¹²

De Commissie constateert dat de provincie ook ander milieubeleid heeft dat met dit Beleidskader samenhangt, zoals het agrarische beleid uit het Beleidskader Landbouw en Voedsel dat de geursituatie in de provincie beïnvloedt. Hiervoor geven een evaluatie van de Brabantse Zorgvuldigheidsscore (BZV) en een evaluatie van de sanerings- en opkoopregeling voor varkenshouders in concentratiegebieden om de geuroverlast in de veedichte gebieden te verminderen bruikbare resultaten.

4.3 Beschrijf de verhouding tussen doelstellingen

De milieuthema's dragen samen bij aan de provinciale ambitie voor 2050: een duurzaam Brabant met een schoon, een gezond en een veilig milieu. De milieuthema's in het Beleidskader zijn soms goed van elkaar te scheiden (zoals ZZS en geluidhinder), maar houden soms ook verband met elkaar (zoals luchtvaart en geluidhinder). Geef daarom aan:

¹⁰ Zie ook de zienswijze van de Brabantse Milieufederatie.

¹¹ Het gaat om: steeds beter, proactief en preventief, kwaliteit boven kwantiteit, meerwaardecreatie en technologische en sociale innovatie. Zie pagina 15 van de NRD.

¹² Het huidige Provinciaal Water- en Milieuplan 2016–2022 is recent geëvalueerd. Deze evaluatie gaf de noodzaak aan van een integrale benadering van de diverse beleidsterreinen en milieuthema's en het nader concretiseren van doelen en acties.

- hoe doelstellingen op milieuthema's met elkaar samenhangen en welke tegenstrijdig (kunnen) zijn,
- hoe met mogelijke tegenstrijdigheden wordt omgegaan,
- welke doelstellingen prioriteit hebben.

5 Het vormgeven van alternatieven

De NRD geeft een aanzet voor drie beleidsalternatieven per milieuthema, die ook per thema met elkaar worden vergeleken¹³:

4. Een nul-alternatief, dat bestaat uit bestaand beleid en wettelijke taken van de provincie;
5. Een plus-alternatief, dat bestaat uit uitbreiding of intensivering van de inzet bovenop het bestaande beleid, met als doel milieuwinst ten opzichte van het nul-alternatief;
6. Een max-alternatief, dat het meest milieuvriendelijke alternatief is en waarmee voor de specifieke milieuthema's maximale milieuwinst behaald kan worden.

De Commissie heeft een aantal algemene adviezen voor het vormgeven van alternatieven:

- Het Beleidskader zelf, en dus ook de alternatieven in het MER, hoeven nog niet tot het hoogste detailniveau uitgewerkt te worden, maar wel zo ver dat de effecten en de haalbaarheid van de doelen in grote lijnen beoordeeld kunnen worden. Gebruik de alternatieven daarom om te verkennen met welke **(combinaties van) maatregelen en instrumenten** de doelstellingen of streefwaarden haalbaar lijken of zijn. Het milieueffect van die potentiële maatregelen en instrumenten komt in het MER, de doelstellingen en de noodzakelijke randvoorwaarden in het Beleidskader. Vervolgens kan in de uitvoeringsagenda worden voortgeborduurd op de maatregelen die in het MER verkend zijn.
- Dit kan in **verschillende stappen**. Eerst kan bijvoorbeeld een globale verkenning worden uitgevoerd van mogelijke instrumenten en hun potentie om een hogere milieukwaliteit te realiseren. Daarna kunnen (combinaties van) instrumenten en maatregelen als alternatieven worden gekozen, waarvan het doelbereik en de milieueffecten met elkaar worden vergeleken. Als voor een dergelijke trechtering wordt gekozen, is het nodig om deze stappen in het MER te beschrijven. Dan wordt duidelijk hoe het milieubelang een rol heeft gespeeld in de vormgeving van realistische alternatieven, en welke instrumenten en maatregelen tussentijds zijn afgevallen.
- Het is mogelijk dat het MER laat zien dat een doelstelling niet haalbaar is met de onderzochte alternatieven. Wees daar expliciet over. Gebruik het MER om per alternatief aan te tonen in hoeverre de doelstellingen realiseerbaar zijn. Het MER geeft dan een **beeld van alle realistische mogelijkheden** voor de provincie om de milieukwaliteit in positieve zin te beïnvloeden.
- Motiveer voor welke thema's **lobby en beïnvloeding** als instrument worden ingezet om bij te dragen aan de doelstellingen. Het valt bijvoorbeeld op dat voor luchtvaart wél geprobeerd wordt om invloed uit te oefenen op hinderbeperking door Defensie en voor externe veiligheid wél wordt gezocht naar samenwerking met de andere bevoegde veiligheidspartners, terwijl voor bijvoorbeeld geluid géén lobby en beïnvloeding wordt nagestreefd met de gemeentelijke beheerders van geluidbronnen (industrieterreinen, bedrijven) of het Rijk (zoals voor rijkswegen).

¹³ Zie pagina 17 van de NRD.

- Als per milieuthema **meerdere doelstellingen** denkbaar of acceptabel zijn en tegelijkertijd meerdere alternatieven, overweeg dan een matrix om de doelstellingen af te zetten tegen de alternatieven (te gebruiken instrumenten en/of te nemen maatregelen).

6 Toepassing op de milieuthema's

In dit hoofdstuk geeft de Commissie aandachtspunten bij het uitwerken van de verschillende milieuthema's binnen het Beleidskader. De adviezen gaan over reikwijdte, doelstellingen en alternatieven per thema en vormen in die zin de toepassing van de voorgaande hoofdstukken.

Luchtkwaliteit

Luchtverontreiniging (door fijn stof en stikstofdioxide) leidt, ook onder grenswaarden, tot gezondheidsrisico's. De WHO heeft advieswaarden voor luchtkwaliteit opgesteld en deze recent aangescherpt. De provincie is aangesloten bij het Schone Luchtakkoord (SLA) en heeft zich daarmee gecommitteerd aan 50% gezondheidswinst door betere luchtkwaliteit in 2030 ten opzichte van 2016. In het Beleidskader Gezondheid is de ambitie opgenomen van drie gezonde levensjaren voor iedere Brabander erbij in 2030 ten opzichte van 2016. Deze gezondheidswinst gaat uit van positieve gezondheid, waarvan luchtkwaliteit een onderdeel is.

Werk eerst uit wat de doelstellingen van het SLA en van het Beleidskader Gezondheid betekenen voor de luchtkwaliteit en hoe die zich tot de (aangescherpte) WHO-advieswaarden verhouden. Onderzoek vervolgens in alternatieven de wijze waarop de verschillende doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt.

De provincie heeft vastgesteld dat voor landbouw nog in twee Brabantse gemeenten overschrijdingen van grenswaarden zijn berekend.¹⁴ Onderzoek in hoeverre maatregelen getroffen kunnen worden om deze overschrijdingen op te heffen.

Gevaarlijke stoffen

De productie en verspreiding van chemische stoffen groeide de afgelopen decennia sterk; zowel in volume als in aantal. Steeds vaker betreft het stoffen die risicovol zijn voor de gezondheid en de biodiversiteit.¹⁵

Formuleer eerst de doelstelling die de provincie wil bereiken op (p)ZZS. Voor welke stoffen wil de provincie beleid formuleren? Beoogt de provincie bijvoorbeeld met haar beleid het gebruik van (p)ZZS-en tegen te gaan of enkel de emissies naar de buitenlucht? Wordt ook sanering van bestaande emissies en verontreinigingen beschouwd?

Werk vervolgens het speelveld van de provincie uit om deze doelstelling te bereiken. Denk aan instrumenten als vergunningverlening voor provinciale bedrijven, beïnvloeding van rijksbeleid via het IPO, sturen op het voorzorgbeginsel en de zorgplicht. Onderzoek in de alternatieven met welke instrumenten uit het speelveld welke doelstellingen bereikt kunnen worden.

¹⁴ Zie paragraaf 2.3 van de NRD.

¹⁵ Zie paragraaf 2.1 van de NRD.

Geluid- en geurhinder

Brabant wil overlast door onder meer geluid en geur verminderen. 25% van de Brabantse burgers ondervindt ernstige geluidhinder, 11% ondervindt ernstige geurhinder. De drukte in de openbare ruimte en dus ook de geluidbelasting in woon- en stiltegebieden neemt toe als gevolg van meer mensen, meer activiteiten, meer verplaatsingen, enzovoort.¹⁶

Formuleer concrete streefwaarden voor geluid- en geurhinder en onderzoek de haalbaarheid in alternatieven. Deze streefwaarden kunnen gebaseerd zijn op bijvoorbeeld het percentage (ernstig) gehinderden per bron en cumulatief, maar ook op (al dan niet gecumuleerde) geluid- of geurbelastingen in woon- en stiltegebieden.

De startnotitie geeft voor geluidhinder aan dat de provincie gaat sturen op vermindering van geluidsoverlast en de mate van hinder die acceptabel wordt geacht. Dit gebeurt door het opstellen van streefwaarden. Hierbij is geen specificatie opgenomen van bronnen van geluid of wettelijke taken van de provincie. Tijdens het startgesprek tussen de Commissie en de provincie gaf de provincie echter aan dat het Beleidskader wordt beperkt tot de (wettelijke) taak met betrekking tot geluidhinder. Gesuggereerd werd dat het beleid zich van daaruit zal beperken tot piekgeluiden van wegverkeer. Onderbouw in het MER welke keuze hierover wordt gemaakt en waarom de provincie geen beleid formuleert over de vaststelling van geluidproductieplafonds rond de provinciale wegen. Als de provincie kiest voor sectorale doelstellingen (zoals belasting vanwege wegverkeer of landbouw), motiveer dan de keuze van de sector.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft de provincie de wettelijke taak om geluidproductieplafonds vast te stellen rond provinciale wegen (GPP's). Motiveer in hoeverre en op welke manier de provincie bij het vaststellen van deze GPP's het aantal geluidgehinderden gaat verminderen.

Lichtvervuiling

De provincie heeft in het verleden geen beleid geformuleerd over lichthinder en heeft een beleidsonderzoek aangekondigd om de lichthinder in de provincie in kaart te brengen.¹⁷ Bepaal aan de hand van de resultaten van dit beleidsonderzoek de mate van hinder en de veroorzakers daarvan (zoals wegen, bedrijven, sportaccommodaties en kassenteelt).

Formuleer aan de hand van deze nulmetingen de doelstellingen die de provincie nastreeft en onderzoek op welke manier deze doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Overweeg om hierbij gebruik te maken van het Handboek Licht/Donker van het IPO en/of de Richtlijn Lichthinder van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde.

Luchtvaart

Het provinciale luchtvaartbeleid bestaat ten eerste uit participatie in regionale en landelijke gremia over militaire en burgerluchtvaart, waaronder de commissie Van Geel die specifiek voor Eindhoven Airport een aanpak heeft voorgesteld de milieubelasting terug te dringen. Vlootvernieuwing speelt daarbij een belangrijke rol. Ten tweede is de provincie bevoegd gezag voor de regionale vliegvelden in Breda en Budel.

¹⁶ Zie paragraaf 2.4 van de NRD.

¹⁷ Zie paragraaf 2.6 van de NRD.

Ad 1. Tijdens het startgesprek gaf de provincie aan dat het Beleidskader enkel betrekking heeft op de regionale luchthavens waar de provincie bevoegd gezag voor is vanuit de Wet luchtvaart. In de NRD wordt dit echter niet bevestigd of ontkend. Bepaal en motiveer op welke Brabantse (militaire) luchthavens het beleid betrekking heeft. Ga in op de concrete milieuproblemen rond deze luchthavens en op de Brabantse inzet om de milieubelasting terug te dringen.

Ad 2: Geef aan welke activiteiten op de regionale vliegvelden plaatsvinden en tot welke milieuknelpunten deze leiden. Geef aan welke innovaties in de nabije toekomst worden verwacht (of gestimuleerd) en welke impact deze hebben op de milieubelasting (geluid, luchtkwaliteit, veiligheid en natuur (stikstof)). Leid hieruit de provinciale doelstellingen af en vertaal die naar realistische alternatieven (strategieën en/of inzet van instrumenten).

Bodem en ondergrond

De Brabantse bodem behoort tot de top 3 van meest chemisch verontreinigde bodems in Nederland.¹⁸ Provinciale Staten hebben recent het Regionaal Water en Bodem Programma (RWP) vastgesteld. Beschrijf de samenhang van het milieuaspect bodem in het Beleidskader milieu met het RWP. Beschrijf ook in welke mate het beleid betrekking heeft op enkel de wettelijke taak die voor de provincie overblijft na inwerkingtreding van de Omgevingswet of dat het beleid een bredere reikwijdte heeft.

Beschrijf in het MER welke doelen worden voorgesteld om de bodem te saneren, om de ondergrond optimaal en duurzaam te benutten en welk evenwicht wordt nagestreefd tussen bescherming en benutting van de ondergrond. Onderzoek op welke manier deze doelen bereikt kunnen worden in verschillende alternatieven.

Omgevingsveiligheid (externe veiligheid)

Doelstelling van het provinciale omgevingsveiligheidsbeleid is minimalisatie van de kans op slachtoffers. De startnotitie spreekt de ambitie uit dat voor alle risicovolle activiteiten in 2030 voldaan wordt aan de wettelijke normen voor het plaatsgebonden risico en het groepsrisico.¹⁹

De NRD onderbouwt niet waarom 2030 is gekozen als moment waarop aan de wettelijke normen voldaan moet worden. Onderbouw deze doelstelling in het MER. Doe dit in het licht van het streven van de provincie om de kans op slachtoffers te minimaliseren en het feit dat het gaat om een wettelijke norm. Geef specifiek ook aan in hoeverre andere doelstellingen zijn afgewogen, maar afgevallenen. Onderzoek met welke maatregelen sneller dan in 2030 kan worden voldaan aan de wettelijke normen, omdat dit bijdraagt aan het beperken van de milieugevolgen.

Grond- en afvalstoffen (Brabant Circulair)

De provincie Noord-Brabant heeft de ambitie om in 2030 de helft minder grondstoffen te gebruiken, en in 2050 'verregaand circulair' te zijn. Om hier invulling aan te geven zijn grondstofstromen in Brabant geanalyseerd (Circulaire Atlas Brabant 2020) en is de Uitvoeringsagenda CE 2021-2023 vastgesteld.²⁰ De Uitvoeringsagenda CE is een uitwerking van het Beleidskader Economie 2030 en sluit aan op de Brabantse Omgevingsvisie en het

¹⁸ Zie paragraaf 2.5 van de NRD.

¹⁹ Zie paragraaf 6.1 van de startnotitie.

²⁰ Zie [Provincie Noord-Brabant zet een volgende stap naar circulaire economie – Provincie Noord-Brabant](#).

bestuursakkoord 2020–2023. De Uitvoeringsagenda focust op vijf sectoren: maakindustrie, bouw en infra, biomassa en voedsel, kunststoffen en consumptiegoederen. Geef aan hoe het Beleidskader Milieu zich verhoudt tot de Uitvoeringsagenda CE.

Geef aan of een eerste evaluatie van de Uitvoeringsagenda is uitgevoerd en wat daarvan de resultaten waren. Bepaal op basis hiervan mogelijke aanpassingen in of aanvullingen op de provinciale doelstellingen. Werk deze aanpassingen of aanvullingen uit en beoordeel de alternatieven op hun bijdrage aan de Brabantse doelstellingen voor de circulaire economie.

7 Het bepalen van milieugevolgen en doelbereik

De NRD bevat een beoordelingskader voor de beoordeling van de alternatieven.²¹ In dit hoofdstuk geeft de Commissie hier algemene adviezen over. Omdat de invulling van het beoordelingskader sterk afhankelijk is van de reikwijdte van het Beleidskader, de doelstellingen en de alternatieven, en daar nu nog geen duidelijkheid over is, bevat dit hoofdstuk alleen algemene adviezen over het beoordelingskader (niet per milieuthema).

Breng doelbereik, milieueffecten, synergie en frictie in beeld

De NRD maakt onderscheid tussen een beoordeling op milieueffecten, zoals gezondheid, luchtkwaliteit, natuur en water, en een beoordeling op milieurendement (doelbereik). Breng voor het doelbereik in beeld in hoeverre de potentiële maatregelen en instrumenten de vooraf opgestelde doelstellingen of streefwaarden per milieuthema kunnen realiseren.

Maak, zoals de NRD voorstelt, per ander beleidskader van de provincie inzichtelijk waar de synergie en frictie zit. Beschrijf op hoofdlijnen de manieren waarop met deze synergie en frictie kan worden omgegaan.

Vergelijk ook het nul–alternatief met de referentiesituatie

De NRD stelt voor om als referentiesituatie voor de effectbeoordeling het nul–alternatief te gebruiken.²² Het nul–alternatief omvat al het bestaande milieubeleid op ieder milieuthema (zie paragraaf 4.2 en hoofdstuk 5 van dit advies), los van de vraag of al zekerheid over de uitvoering ervan is. Voor besluitvormers en insprekers is inderdaad een vergelijking met dit bestaande beleid van belang. Zo wordt duidelijk in hoeverre de alternatieven in het MER meer of minder milieueffecten kunnen hebben dan het bestaande milieubeleid. Op basis daarvan kunnen besluitvormers en insprekers de (wenselijkheid van) alternatieven beoordelen.

Daar bovenop is relevant wat de milieueffecten van het nieuwe Beleidskader zijn ten opzichte van de referentiesituatie, zodat zichtbaar wordt hoe het Beleidskader voor de omgeving zou uitwerken. Het nul–alternatief hoeft niet hetzelfde te zijn als de referentiesituatie (zie paragraaf 4.2 van dit advies). Breng dus ook de milieueffecten van het nul–alternatief (als het van de referentiesituatie afwijkt) in beeld. Zo ontstaat een compleet beeld van de milieueffecten van bestaand en nieuw beleid.

Indicatoren en toetsing

- Toets aan de wettelijke grenswaarden en de ambitie of (nog te formuleren) streefwaarden. Voor de effecten op de luchtkwaliteit betekent dit een toets aan de (aangescherpte)

²¹ Zie paragraaf 4.2 van de NRD.

²² Zie paragraaf 4.1 van de NRD.

WHO-advieswaarden. Maar toets ook aan de ambitie die vastgelegd is in het Beleidskader Gezondheid en die aansluit bij het Schone Lucht Akkoord: 50% gezondheidswinst in 2030 door middel van schonere lucht uit binnenlandse bronnen. Geef bij de toetsing de ruimtelijke verschillen aan.

- Werk indicatoren per milieuthema uit op een detailniveau dat aansluit bij de aard van de maatregelen die nodig zijn om doelen van het Beleidskader te realiseren. Zorg er op deze manier voor dat de maatregelen beoordeeld worden, en niet de doelstellingen.
- Selecteer per milieuthema indicatoren die karakteristiek zijn voor het thema zelf én voor ongewenste effecten op andere milieuthema's.
- Splits de indicatoren zoveel mogelijk uit naar de verschillende bronnen, bijvoorbeeld geluid van wegverkeer of geur van bedrijven en van de landbouw.
- Stel de indicatoren op zowel voor emissies als voor de belasting en gezondheidseffecten.
- In de NRD is aangegeven dat de beoordeling vertaald wordt naar een score en dat deze gevisualiseerd wordt. Een beleidsoptie kan tegelijk een positief en een negatief effect hebben. Laat dan niet alleen de totaalscore (positief en negatief opgeteld) zien, maar ook de afzonderlijke scores voor het positieve en negatieve effect. Zo ontstaat een totaalbeeld van de effecten per beleidsoptie.

8 Overige onderwerpen

8.1 Benoem benodigde instrumenten en partners

Mogelijk zijn andere besluiten nodig om het milieubeleid uit te voeren en is samenwerking met andere overheden en het bedrijfsleven nodig. Geef per milieuthema aan welke besluiten dit zijn, wie daarvoor het bevoegde gezag is en wat globaal de planning is. En geef aan welke inzet van partners verwacht wordt. Geef ook aan welke afhankelijkheden en risico's bestaan vanwege de eventuele spreiding van verantwoordelijkheden over verschillende bestuurslagen en partijen, en hoe die risico's worden beperkt.

8.2 Monitoring

Om het behalen van doelstellingen en de effecten te volgen is monitoring met een goede nulmeting onontbeerlijk. Formuleer daarom op basis van het beoordelingskader een monitoringsprogramma. Beschrijf of bestaande monitoringssystemen de benodigde informatie opleveren en hoe eventuele aanvullende informatie verzameld wordt. Geef aan hoe de monitoring voor dit Beleidskader zich verhoudt tot de monitoring bij andere beleidskaders en de omgevingsvisie. Geef aan op basis van de referentiesituatie, de beoordeling van de alternatieven en de belangrijkste doelstellingen en effecten welke indicatoren in aanmerking komen voor opname in het monitoringsprogramma.

Het is van belang om vooraf maatregelen achter de hand te formuleren, zodat bijgestuurd kan worden als het doelbereik tegenvalt of de milieugevolgen nadeliger of juist gunstiger zijn dan vooraf gedacht, zeker als niet kan worden voldaan aan wettelijke grenswaarden.

8.3 Leemten in milieu-informatie

Benoem de milieuaspecten waarvoor effectschattingen erg onzeker zijn of waarover onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Spits de bespreking toe op milieuaspecten die in de verdere besluitvorming een belangrijke rol spelen, zodat de consequenties van het tekort kunnen worden beoordeeld. Geef ook aan of en hoe belangrijke, ontbrekende informatie op korte termijn kan worden ingevuld.

8.4 Samenvatting van het MER

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

- de aanleiding, belangrijkste kenmerken en doelstellingen van het Beleidskader;
- de belangrijkste effecten voor het milieu van het Beleidskader en de alternatieven, het doelbereik, 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 per milieuthema.

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 het voornemen heeft een virtueel startgesprek met de provincie plaatsgevonden. 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
mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)
ir. Kees Slingerland (voorzitter)
dr. Franci Vanweert
drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt 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. De provincie gebruikt het instrument milieueffectrapportage om keuzes te maken over de inhoud van het beleid. Daarom wordt 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 18 mei 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 gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiener.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

