



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Breda

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

4 mei 2021 / projectnummer: 3239



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Breda wil een omgevingsvisie vaststellen met daarin het beleid voor de fysieke leefomgeving tot 2040.¹ Om te komen tot een ‘Sterk en Veerkrachtig Breda’ heeft de gemeente negen opgaven benoemd, waaronder de bouw van minimaal 25.000 woningen en het bieden van ruimte voor minstens 110.000 arbeidsplaatsen. Voor het besluit over de visie is een milieueffectrapport (MER)² opgesteld. De gemeenteraad van Breda heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie’) gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat blijkt uit het MER?

Het MER onderzoekt aan de hand van kansen en risico’s de effecten van vier scenario’s voor de ontwikkeling van Breda tot 2040. Dit laat zien dat kansen voor economische vitaliteit, wonen en verstedelijking en bereikbaarheid gepaard gaan met meer druk op bijvoorbeeld natuur, biodiversiteit, milieukwaliteit en bodem en water. Het voorkeursscenario biedt ruimte voor woningbouw en bedrijventerrein en leidt daardoor zowel tot risico’s als kansen voor onder andere geluidhinder en luchtkwaliteit. Voor beschermde natuur is vooral sprake van risico’s in dit scenario. De inzet op infrastructuur en woningbouw biedt met name kansen voor fietsverkeer, voorzieningen en een gezonde leefstijl en –omgeving, zo staat in het MER.

Wat is het advies van de Commissie?

Het milieueffectrapportage is goed benut om in een iteratief proces tot een voorkeursscenario te komen. Er zijn vier scenario’s ontwikkeld, waarvan het Rad van de leefomgeving de beoordeling in beeld brengt. De vier scenario’s, en de discussies hier aan voorafgaand en –uit voortkomend, hebben aan de basis gestaan van een voorkeursscenario. Dit voorkeursscenario is in het MER terechtgekomen.

Uit de onderliggende stukken blijkt ook dat er veel data en informatie is verzameld om de visie en het MER op te kunnen stellen. Deze gegevens bieden een goede basis voor het ontwikkelen van alternatieven (in dit geval scenario’s geheten), de effectbeoordeling en de monitoring.

De Commissie constateert echter dat het voorkeursscenario op een te hoog abstractieniveau aan bod komt in het MER. Ten eerste hangt dit samen met het ontbreken van concrete doelen. De ambities en beleidsuitspraken geven onvoldoende houvast om te bepalen wanneer de gemeente tevreden is. Daardoor is niet te bepalen in hoeverre het voorkeursscenario bijdraagt aan de doelen. Ten tweede is de effectbeschrijving en –beoordeling van het voorkeursscenario zeer abstract en algemeen. Er is onvoldoende gebruik gemaakt van informatie die beschikbaar is en van de gepresenteerde ruimtelijke uitwerking. Het MER geeft daardoor onvoldoende inzicht in de specifieke aandachtspunten en belangrijkste opgaven waar de Omgevingsvisie voor gesteld staat.

Bovenstaande betekent dat het MER, met betrekking tot het voorkeursscenario, onvoldoende informatie biedt voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de omgevingsvisie Breda 2040.

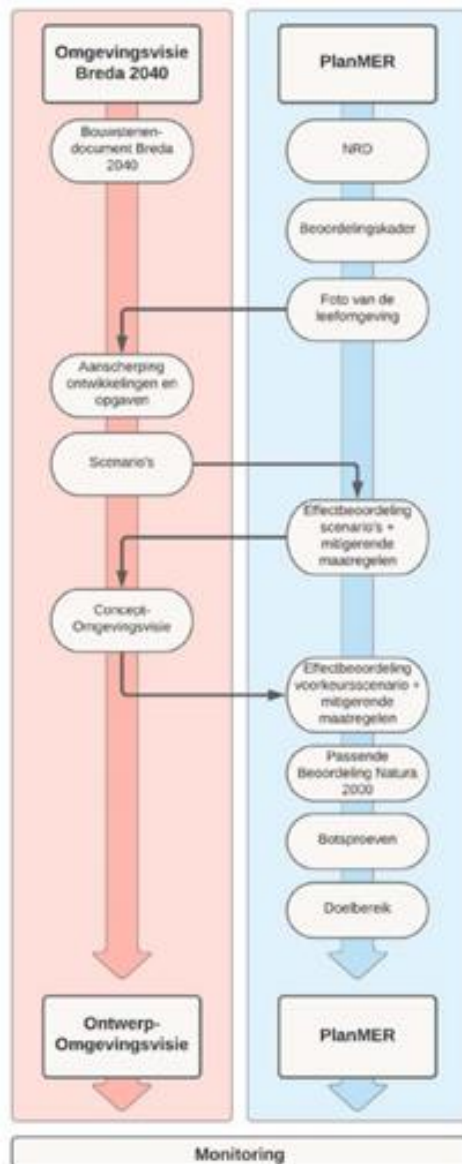
¹ Breda, Sterk en Veerkrachtig. Ontwerp Omgevingsvisie Breda 2040. Gemeente Breda, maart 2021.

² Milieueffectrapportage Omgevingsvisie Breda 2040. Royal HaskoningDHV, februari 2021.

De Commissie adviseert daarom om, alvorens een besluit te nemen over de omgevingsvisie, het MER aan te vullen door de doelen concreet te maken en meer inzicht te geven in de belangrijkste effecten van het voorkeurscenario. Meer specifiek gaat het om:

- Het vertalen van de negen opgaven naar concrete doelstellingen.
- Het nader duiden van de formulering en status van beleidsuitspraken.
- Het op elkaar aan laten sluiten van kaartbeelden en beleidsuitspraken.
- Het beter gebruik maken van beschikbare informatie en dit scherper analyseren.
- Het verduidelijken van het Rad van de leefomgeving (de betekenis van indicatoren en navolgbaarheid van scores).
- Het specifiek maken van kansen en risico's om daarmee in beeld te brengen wat de belangrijkste uitdagingen zijn voor de omgevingsvisie en vervolgbesluiten.

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



Figuur 1 Procesaankpak Omgevingsvisie en MER (bron: MER)

Aanleiding MER

De Omgevingsvisie Breda 2040 beschrijft de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in Breda op de lange termijn. Omdat de visie kaders stelt voor projecten waarvoor een MER nodig is of kan zijn, is het wettelijk verplicht om een plan-MER op te stellen. Omdat belangrijke negatieve effecten op Natura 2000-gebieden niet uitgesloten zijn, moet een Passende beoordeling gemaakt worden. Ook daarom is een plan-MER noodzakelijk.

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 de gemeenteraad van Breda – besluit over de Omgevingsvisie Breda.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer [3239](#) 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 de gemeenteraad van Breda.

In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Wisselwerking tussen MER en Omgevingsvisie

Het MER laat zien dat de vier scenario's voor Breda in een iteratief proces tussen MER en omgevingsvisie zijn ontwikkeld. De wisselwerking is goed geïllustreerd in Figuur 1. Deze figuur laat ook goed zien dat de verschillende stappen uit de Handleiding VNG³ zijn doorlopen, zoals het maken van een foto van de leefomgeving en het uitvoeren van botsproeven.

Wat vervolgens opvalt is dat MER en visie vanaf het voorkeursscenario niet meer samen opgaan. Het MER richt zich op de effectbeoordeling, passende beoordeling, botsproeven en doelbereik, zonder dat dit lijkt door te werken in de omgevingsvisie. De Commissie constateert ook dat het abstractieniveau van deze onderdelen heel hoog is. Het MER is niet gebruikt om voor het voorkeursscenario te onderzoeken welke specifieke aandachtspunten of uitdagingen er liggen, zowel vanuit doelbereik als milieueffecten. Vervolgens is niet duidelijk in hoeverre de resultaten uit het MER een plek in de omgevingsvisie hebben gekregen.

De aandachtspunten en aanbevelingen in voorliggend advies hebben daarom specifiek betrekking op het voorkeursscenario en de beoordeling daarvan. Daarbij is ter illustratie gebruik gemaakt van voorbeelden.

2.2 Van opgaven en beleidsuitspraken naar doelstellingen en duidelijkheid voor het vervolg

Om te kunnen bepalen in hoeverre het voorkeursscenario bijdraagt aan de doelen moeten deze duidelijk en concreet zijn. Ook moet duidelijk zijn welk deel van de doelen al wordt gerealiseerd door bijvoorbeeld bestaand beleid. Het MER geeft hier nu onvoldoende informatie over. Achtereenvolgens komen in dit kader aan bod:

- Opgaven waarin de ambities van de gemeente zijn verwoord.
- De formulering en status van de beleidsuitspraken.
- De relatie tussen de beleidsuitspraken en de kaartbeelden.

³ Praktijkproef afwegingskader omgevingsvisie, vanuit perspectieven milieueffectrapportage en Global Goals. VNG, mei 2020.

2.2.1 Negen opgaven zonder concrete doelstellingen

In het MER zijn negen opgaven geformuleerd om de ambities van de gemeente te omschrijven.⁴ Wat ontbreekt is een vertaling van deze negen opgaven naar concrete doelstellingen. Zo maakt het MER voor geen van de opgaven duidelijk wat er, in de tijd, minimaal bereikt moet worden én wat het streefbeeld is. Hieronder een aantal voorbeelden:

- 'Meer dan 25.000 woningen bouwen' is een ondergrens, maar het streefbeeld is niet duidelijk, het kunnen er ook 100.000 zijn. Dit terwijl uit de tekst blijkt dat circa 25.000 woningen vermoedelijk ook wel het eindbeeld zal zijn.
- 'We maken een toekomstbestendige stad' is een vage ambitie die duiding nodig heeft voordat bepaald kan worden in hoeverre het voorkeursscenario daaraan bijdraagt.
- Uit het MER is niet op te maken de ambitie voor mobiliteit is⁵. De Omgevingsvisie en de Nota mobiliteit leggen de nadruk op bereikbaarheid en duurzame mobiliteit, het beoordelingskader in het MER richt zich op verkeersveiligheid en bereikbaarheid, inclusief openbaar vervoer en slimme mobiliteit. Een ambitie voor bijvoorbeeld verandering in de modal split ontbreekt echter (zowel in MER, omgevingsvisie als Nota mobiliteit).

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan besluitvorming, de opgaven voor de Omgevingsvisie te vertalen naar concrete doelstellingen. Maak zo duidelijk wanneer de gemeente tevreden is (minimale doelstelling) en waar ze naar toe wil werken. Laat vervolgens zien in welke mate het voorkeursscenario hier aan bijdraagt.

2.2.2 Beleidsuitspraken: onvoldoende scherp geformuleerd en onduidelijke status

Voor elk van de vier scenario's en voor het voorkeursscenario is een set aan beleidsuitspraken geformuleerd. De formulering en status van de beleidsuitspraken wekken veel vragen op waar het MER geen antwoord op geeft.

Inhoudelijke betekenis van beleidsuitspraken

Wat opvalt is dat de beleidsuitspraken sterk van elkaar verschillen in abstractieniveau en daarmee in duidelijkheid over de inhoudelijke betekenis ervan. De uitspraak in het voorkeursscenario dat 132 faunapassages gerealiseerd gaan worden is heel concreet. Aan de andere kant van het spectrum staat de beleidsuitspraak 'transitie naar een klimaatbestendigere leefomgeving': wat verstaat de gemeente hieronder? Dat geldt ook voor de beleidsuitspraak over circulariteit: hoe gaat deze een rol spelen bij de woningbouwopgave en ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen?

Status van beleidsuitspraken

De beleidsuitspraken hebben de status van 'principebesluit': *'een nadere afweging van mogelijke keuzes is nodig in vervolgbesluiten waarbij het kader voor dit vervolgbesluit in zicht is'*, aldus het MER.⁶ Daarbij dringen zich de volgende vragen op:

- Wat beoogt een beleidsuitspraak nu eigenlijk en hoe verhoudt deze zich tot de negen opgaven?
- In hoeverre is er nog ruimte voor keuzes en om welke keuze gaat het dan?

⁴ Op bladzijde 9 van het MER worden dit 'doelen/opgaven' genoemd.

⁵ Tabel 3.1 (beoordelingskader) legt de nadruk op verkeersveiligheid en bereikbaarheid, met de indicatoren: openbaar vervoer, infrastructuur, fietsverkeer, internationale bereikbaarheid en duurzame en slimme mobiliteit.

⁶ Zie tabel 3-2 *Categorisering beleidsuitspraken* op bladzijde 28 van het MER.

- Hoe gaan deze keuzes gemaakt worden (prioritering) en welke informatie is daarvoor nodig (monitoring)?

Bestaand of nieuw beleid?

De vraag is waar de gemeente bij de algemeen geformuleerde beleidsuitspraken rekening mee wil houden en wat op welk moment bereikt moet zijn? Bovendien is niet altijd duidelijk welk deel van de beleidsuitspraken al tot de autonome ontwikkeling behoort en welk deel 'nieuw' is. Voorbeelden hiervan zijn:

- Alle scenario's zetten in op uitbreiding van het fietsnetwerk en op vormen van transferia gekoppeld aan openbaar vervoer. Dit lijken daarmee geen onderscheidende beleidsvoornemens, maar zaken die al onderdeel uitmaken van het autonome beleid van Breda.
- Het is niet duidelijk hoe de gebiedsgerichte verbeteropgaves die op de kaarten van de omgevingsvisie staan, zich verhouden tot de beleidsuitspraken. Zijn dit al lopende plannen, zoals de beschrijving in het MER suggereert, of maken ze deel uit van het voornemen?

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan besluitvorming:

- De beleidsuitspraken voor het voorkeursscenario helder en eenduidig te formuleren.
- Duidelijk te maken wat de status van deze uitspraken is en hoe ze aansluiten op de opgaven en doelen voor de omgevingsvisie.
- Te laten zien welk deel van de beleidsuitspraken al tot de autonome ontwikkeling behoort en welk deel nieuw beleid is. Maak hiermee duidelijk wat, aanvullend op bestaand beleid, nog nodig is en waar de prioriteiten voor Breda liggen.

2.2.3 Discrepantie tussen concrete kaartbeelden en abstracte beleidsuitspraken

Het MER bevat een kaartweergave van het voorkeursscenario Sterk en Veerkrachtig Breda.⁷ Deze kaart geeft indicatief de ligging van nieuwe woon- en werklocaties aan en laat zien waar maatregelen voor infrastructuur en mobiliteit worden genomen. Ook onderwerpen met betrekking tot natuur, landschap en landbouw zijn op de kaart terug te vinden. De omschrijving van het voorkeursscenario bevat vervolgens informatie over aantallen (woningen, arbeidsplaatsen) en oppervlaktes (natuur, bedrijventerrein).

Wat opvalt is dat de beleidsuitspraken voor het voorkeursscenario maar voor een deel zijn terug te vinden op de kaarten. Zo is een helder onderscheid gemaakt tussen de hoge dichtheden in het centrum en de groeiende dorpen door verschillende typen woon en werklocaties op kaart aan te duiden. De aanleg van 305 hectare nieuwe natuur of 130 hectare nieuw bos is daarentegen niet op de kaarten terug te vinden. Maakt dit deel uit van de legende-eenheid 'versterken natuur- en landgoederenlandschap' en zo ja in welke mate?

Het gevolg is dat er nu geen goede relatie te leggen is tussen de beleidsuitspraken van het voorkeursscenario en de beoogde uitwerking die op kaart staat. De kaartbeelden in de omgevingsvisie zelf kennen vervolgens weer andere legende-eenheden en zijn verder gedetailleerd. Op deze manier is niet goed na te gaan of de beleidsuitspraken, de kaart van het voorkeursscenario in het MER en de kaarten in de omgevingsvisie goed op elkaar aansluiten.

⁷ Zie figuur 7-1 *Kaartweergave voorkeursscenario* op bladzijde 118 van het MER.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan besluitvorming:

- De inhoudelijke omschrijving van het voorkeursalternatief en de weergave daarvan op kaart beter op elkaar aan te laten sluiten.
- Toe te lichten hoe de conclusies van het MER zijn gebruikt bij het opstellen van de (kaart bij de) omgevingsvisie.

2.3 Informatieanalyse en effectbeoordeling

2.3.1 Ontbreken van scherpe analyses van beschikbare data

Hoofdstuk 1 van dit advies noemt al dat er veel informatie is verzameld en dat dit een goede basis legt voor de omgevingsvisie. De wijze waarop de informatie gebruikt en geanalyseerd en gepresenteerd is in het MER, laat nog wel te wensen over. Zo maken de foto van de leefomgeving⁸ en het MER zeer oppervlakkig – en in sommige gevallen ineffectief – gebruik van de beschikbare data. Twee voorbeelden:

- Informatie over droogtestress wordt ontleend aan een nationale kaart die alleen het landelijk gebied weergeeft en geen uitspraak doet over stedelijk gebied (aangeduid als witte vlek). Hier wordt wel de conclusie aan verbonden dat er in de gehele gemeente een laag risico is op droogtestress.⁹ Het MER gaat op deze manier voorbij aan het gegeven dat ook in de stad droogte een issue kan zijn. Droogte kan leiden tot bodemdaling en funderingsproblemen, schade aan stedelijk groen, afnemende waterkwaliteit en bijdragen aan hittestress (hetgeen, in combinatie met een slechte luchtkwaliteit, weer van invloed is op de gezondheid). In dit kader is relevant dat voor Breda een klimaatstresstest is uitgevoerd.¹⁰ Deze bevat meer gedetailleerde informatie en analyses dan nu in het MER gebruikt.
- Wat betreft de inschatting in de foto van de leefomgeving van de binnenstedelijke congestie, is het resulterend beeld weinig specifiek. Het oordeel is mede gebaseerd op een mix van overwegingen waaronder de file op de omringende snelwegen en het mogelijke effect van het inzetten op openbaar vervoer. Dit geeft geen goed beeld van de feitelijke problematiek zoals die in de Nota Mobiliteit wordt geschetst.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan besluitvorming, de beoordeling van het voorkeursscenario beter te onderbouwen door beter gebruik te maken van beschikbare informatie.

2.3.2 Rad van de leefomgeving biedt minder inzicht dan het suggereert

Overzicht en inzicht

Het Rad van de leefomgeving vat de effectbeoordeling samen. Deze figuur bevat veel informatie, zowel in aantal onderwerpen (thema's en indicatoren) als in type informatie (huidige situatie, autonome ontwikkeling, kansen en risico's). In combinatie met het kleurgebruik raakt hierdoor het overzicht zoek.

⁸ Bijlage 2 bij het MER.

⁹ Zie paragraaf 6.3.2 in bijlage 2 bij het MER.

¹⁰ <https://www.klimaatportaalbaronie.nl/gemeente/breda/>

Dit wordt versterkt doordat de toelichtende tekst zich alleen richt op de afzonderlijke indicatoren. Een overkoepelende analyse op specifieke thema's, bijvoorbeeld aansluitend op de uitdagingen en ambities van Breda, ontbreekt. Ook de samenhang tussen indicatoren komt niet of nauwelijks aan bod. Dit heeft tot gevolg dat niet duidelijk is wat, vanuit de effectbeoordeling gezien, belangrijke aandachtspunten zijn voor het besluit over de omgevingsvisie.

De Commissie signaleert ook dat veel kennis van zaken nodig is om alle informatie te kunnen duiden. Alleen door informatie uit het MER naast de (achtergrond)informatie uit de foto van de leefomgeving te leggen en grondig te analyseren wordt de werkelijke betekenis van indicatoren en de toegekende scores duidelijk. Voor een geïnteresseerde bewoner van Breda geeft het MER daarmee nu te weinig houvast voor een goed en juist beeld van de (belangrijkste) effecten van de omgevingsvisie.

Feitelijke betekenis van indicatoren vaak te eng

Inhoudelijk blijken indicatoren veelal geen indicator te zijn, maar eerder een subthema en dan ook nog met deels verkeerde 'etiketten'. Vier voorbeelden:

- 'Gezonde leefstijl' in het Rad van de leefomgeving is uitsluitend gebaseerd op beweegvriendelijkheid. Een gezonde leefstijl omvat veel meer dan alleen bewegen (denk bijvoorbeeld aan ontspannen, ontmoeten, voeding, niet-roken), en beweegvriendelijkheid alleen is niet bepalend voor de mate waarin de bevolking gezond zal bewegen. Kortom: de titel dekt de lading niet, en suggereert veel meer dan wat werkelijk in kaart is gebracht (zie ook het tekstkader later in deze paragraaf).
- De indicator 'openbaar vervoer' in de foto van de leefomgeving wordt uitgedrukt in termen van de gemiddelde afstand tot een bushalte of treinstation, vergeleken met het landelijk gemiddelde. Deze indicator, die een score 'groen' oplevert, zegt echter heel weinig over het gebruik van openbaar vervoer en/of het aandeel openbaar vervoer in de modal split. Juist omdat in de foto van de leefomgeving is geconstateerd dat er in Breda sprake is van relatief hoog gebruik van de auto in dagelijkse verplaatsingen, is informatie over het feitelijk openbaar vervoer-gebruik wel zeer relevant.
- Bij het thema mobiliteit valt op dat informatie uit de Nota Mobiliteit, die ten grondslag ligt aan de omgevingsvisie, in sterk aangepaste vorm gebruikt is in de effectbeoordeling. De Nota Mobiliteit zet in op concepten zoals deelmobiliteit, zero emission stadslogistiek, Mobility-as-a-Service en stringenter parkeerbeleid. De foto van de leefomgeving perkt dit in tot aantal laadpalen per 1.000 auto's, aantal deelauto's per 100.000 inwoners en aantal elektrische auto's per 1.000 inwoners in vergelijking tot het landelijk gemiddelde. De effectbeoordeling legt het accent vervolgens op het initiëren van mobiliteitshubs waar zoveel mogelijk deelmobiliteit kan worden aangeboden. De samenhang tussen de Nota Mobiliteit (bestaand beleid), de foto van de leefomgeving en de effectbeoordeling is hierdoor niet duidelijk.
- De uitstoot van CO₂ komt terug bij twee indicatoren: broeikasgassen (thema klimaat) en duurzame energieopwekking (thema energie). Omdat beide gerelateerd worden aan het energieverbruik is de vraag waarom de indicator 'broeikasgasemissie' niet ook onder het thema energie geplaatst is.

Navolgbaarheid van toegekende scores

Effectscores zijn niet altijd duidelijk en zijn niet altijd gebaseerd op de beschikbare informatie. De al eerder genoemde klimaatstresstest geeft aan dat met name Breda West en Breda Zuid-Oost met betrekking tot droogte kwetsbaar zijn voor klimaatverandering. Het is daarom niet duidelijk waarom op de indicator droogte groen is gescoord. Een ander voorbeeld betreft de score op de indicator gezonde leefstijl (zie onderstaand tekstkader).

Duiding indicatoren en scores aan de hand van het thema gezondheid

Dit kader laat – aan de hand van het thema gezondheid – zien welke onduidelijkheden in de gebruikte indicatoren, score-methode en de gebruikte informatie zitten.

Het thema gezondheid bevat twee indicatoren: gezonde leefstijl en groenbeleving.

- Omvat gezonde leefstijl niet veel meer dan alleen beweegvriendelijkheid (waar nu op beoordeeld is)? Staan aanwezigheid en nabijheid van groen gelijk aan de beleving ervan? De titels van de indicatoren dekken de lading nu niet.
- De betekenis van de indicatoren gezonde leefstijl en groenbeleving wordt pas duidelijk door hier gericht op te zoeken in de foto van de leefomgeving. Waarom is dit niet (kort) toegelicht in het MER zodat de lezer begrijpt wat bedoeld wordt?
- Waarom zijn niet alle deelindicatoren voor beweegvriendelijkheid gebruikt conform de RIVM aanpak? Hier is immers de score op gebaseerd? Van de 6 deelindicatoren toont het MER er 5, het valt dan op dat juist de deelindicator waarop Breda slecht scoort, niet in het MER staat (namelijk sportaccommodaties).
- Met een score van 2,3 behoort Breda tot de 25% slechtst scorende Nederlandse gemeenten op beweegvriendelijkheid. Wat maakt dat in de foto van de leefomgeving is geconstateerd dat Breda rond het landelijk gemiddelde ligt?

De informatie die bij de effectbeoordeling wordt gebruikt, komt soms niet overeen met de informatie waarmee de foto van de leefomgeving is ingevuld. Zo scoort de indicator gezonde leefomgeving en leefstijl ‘oranje’ in de autonome ontwikkeling omdat ruimteclaims druk leggen op de beweegvriendelijke omgeving.¹¹ De effectbeoordeling van het voorkeursscenario besteedt echter geen aandacht aan de betekenis van ruimteclaims¹². De scores voor autonome ontwikkeling en het voorkeursscenario zijn hierdoor niet goed vergelijkbaar. Het MER laat ook onvoldoende zien hoe met het voorkeursscenario de negatieve trend uit de autonome ontwikkeling gekeerd gaat worden. Relevant zijn in dit kader de ruimteclaims uit het voorkeursscenario voor bijvoorbeeld woningbouw en de energietransitie.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan besluitvorming:

- Duidelijk te maken wat onder een indicator verstaan wordt en waarom hiervoor gekozen is. Onderbouw dat deze indicatoren een goed inzicht in de milieugevolgen en de mate van doelbereik geven.
- Voor het toekennen en onderbouwen van scores informatie consistent te gebruiken voor de huidige situatie, de autonome ontwikkeling en het voorkeursscenario.
- De informatie uit het Rad van de leefomgeving voor het voorkeursscenario overzichtelijk samen te vatten. Focus op belangrijke aandachtspunten uit de beoordeling.

¹¹ Zie Hoofdstuk 2 van de Foto van de leefomgeving.

¹² Zie bladzijde 124 van het MER.

2.3.3 Effectbeoordeling in aantallen kansen en risico's mist zeggingskracht

Hoog abstractieniveau

De kansen en risico's kennen een hoog abstractieniveau met als resultaat een oppervlakkige en algemene effectbeoordeling. In essentie zegt een kans of risico niet veel meer dan dat een effect mogelijk kan optreden, afhankelijk van de wijze waarop een beleidsuitspraak wordt geïmplementeerd. Dit voegt ten aanzien van een aantal thema's weinig toe en werkt door in de aandachtspunten: zo kan de tekst in paragraaf 5.13.6 over de bereikbaarheid op elke willekeurige stad van toepassing zijn. Wat mist is een koppeling met de Nota Mobiliteit die een meer concrete invulling voor Breda van verschillende van deze aandachtspunten bevat.

Betekenis ruimtelijke beeld voor effecten

Het voorkeursscenario is uitgewerkt op kaart. Deze laat zien waar de gemeente de gewenste woningbouw, verbindingen, aanleg van water en groen et cetera wil realiseren en geeft zo een vrij concreet ruimtelijk beeld van waar de gemeente naar toe wil in 2040. De effectbeoordeling legt vervolgens maar heel beperkt een relatie met dit ruimtelijke beeld en (kenmerken van) deelgebieden. Als gevolg daarvan zijn de onderlinge verschillen in kansen en risico's tussen de deelgebieden niet inzichtelijk.



Figuur 2 Uitsnedes noord-oostelijk deel van Breda uit het MER (links: kaartweergave voorkeursscenario) en de Omgevingsvisie (rechts: kaartbeeld Sterk Breda).

Optelsom van kansen en risico's

Tot slot is er voor gekozen om per indicator weer te geven wat het aantal kansen en risico's is. Dit zegt weinig tot niets over de feitelijke effecten en wat de onderscheidende en bepalende factoren zijn. Het MER laat nu niet zien welke factoren een doorslaggevende rol (moeten) spelen bij het maken van keuzes. Ook is niet af te leiden wat de aandachtspunten zijn voor vervolgbesluiten, prioritering en monitoring.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan besluitvorming:

- De geconstateerde kansen en risico's verder te concretiseren en toe te spitsen op de specifieke kenmerken van (deelgebieden van) Breda. Laat hiermee de beoordeling van het voorkeursscenario beter aansluiten bij het detailniveau van de omgevingsvisie.
- De specifieke aandachtspunten voor vervolgbesluiten, prioritering en monitoring duidelijk te benoemen: wat wordt bijvoorbeeld de routekaart?

2.4 Onzekerheden en monitoring

Het onderdeel monitoring krijgt weinig aandacht in het MER. De te volgen stappen zijn beschreven maar nog niet ingevuld. De Commissie benadrukt dat monitoring en evaluatie cruciaal zijn, omdat de omgevingsvisie in de huidige vorm nog niet duidelijk maakt hoe, waar en door wie acties worden ondernomen.

Op basis van monitoring zal de komende jaren beoordeeld moeten worden of doelen daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden of dat bijsturing noodzakelijk is. Met het oog daarop adviseert de Commissie om meetdoelen te formuleren op basis waarvan de monitoring kan worden ingericht. Gebruik de aangescherpte analyses en indicatoren uit de op te stellen aanvulling om te bepalen welke informatie nodig is om voortgang op effecten en doelen te kunnen meten, beoordelen en evalueren. Dit biedt de gemeente een goede basis om in de loop van de tijd acties aan te passen of aan te vullen met extra maatregelen. Leg daarom ook vast waar verantwoordelijkheden liggen (wie beslist en in welke situatie) en waar prioriteiten liggen.

Het is van belang om vooraf maatregelen achter de hand te definiëren, bijvoorbeeld hoe meer sturing kan worden gegeven aan gewenste ontwikkelingen. Benoem in het monitoringplan- of programma voor de omgevingsvisie mijlpalen en bijsturingsmomenten.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

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

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Eric van der Burg (voorzitter)

dr. ir. Marieke Dijkema

dr. Hasse Goosen

prof. dr. ir. Rob van der Heijden

drs. Roeland van Kerkhoff

drs. Aletta Luchtenborg (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie gemeente Breda

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 onder andere om de aanleg, wijziging of uitbreiding van wegen (C1.2) en spoorwegen (C2), stedelijke ontwikkeling (D11.2), en de aanleg van windturbinepark (C/D22.2). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Breda

Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente 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 beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3239](#) 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

