

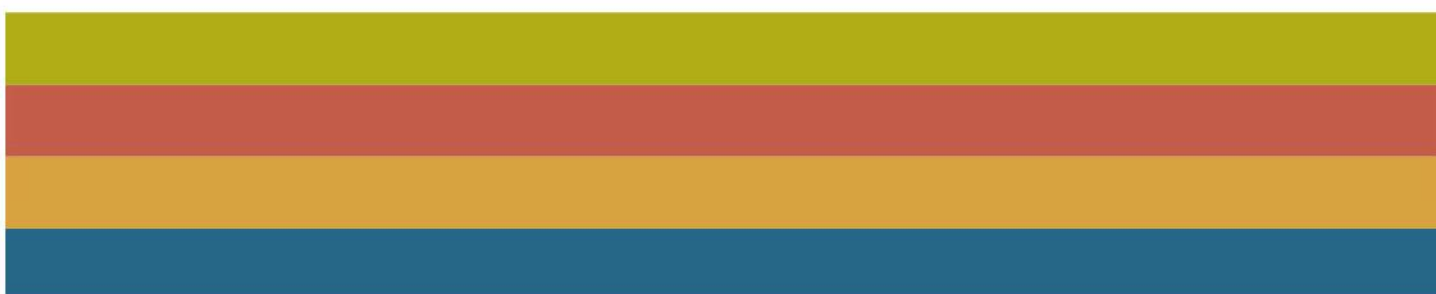


Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Beleidskader Landbouw en Voedsel 2030, provincie Noord-Brabant

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

11 maart 2022 / projectnummer: 3569



# 1 Advies over het MER en de aanvulling in het kort

De provincie Noord-Brabant heeft de ambities voor het thema landbouw en voedsel uit de Brabantse Omgevingsvisie uitgewerkt in een beleidskader. Dit *Beleidskader Landbouw en Voedsel*<sup>1</sup> bevat de doelen, strategie en kaders waarmee de provincie toewerkt naar een veerkrachtig Brabants landbouw- en voedselsysteem. Het beleid richt zich op meer evenwicht tussen economische, ecologische en maatschappelijke waarden. Voor het besluit over het beleidskader heeft de provincie een milieueffectrapport (MER) opgesteld.

De Commissie gaf in een eerder advies<sup>2</sup> aan dat in het MER nog belangrijke informatie ontbrak. Er is vervolgens een aanvulling op het MER opgesteld<sup>3</sup> waarna het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant de Commissie gevraagd heeft over de juistheid en volledigheid van het MER en de aanvulling tezamen te adviseren.

## Wat blijkt uit het MER en de aanvulling daarop?

In de aanvulling is een aanvullend alternatief uitgewerkt om te onderzoeken hoe de ambities voor water en bodem bereikt kunnen worden. Voor dit alternatief is eerst bepaald op welke doelen het zich specifiek moet richten. Vervolgens is onderzocht met welke mogelijke maatregelen die doelen te bereiken zijn. Op basis van deze analyse is ervoor gekozen het alternatief te richten op '*indirecte sturing via grondeigenaren en via de keten (afnemers)*'.

De beoordeling laat zien dat het aanvullend alternatief op vrijwel alle aspecten beter kan scoren dan het voorkeursalternatief. Wel leidt de keuze voor indirecte maatregelen tot meer onzekerheid over het resultaat. De daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen is bij indirecte sturing immers niet geborgd omdat dit ook een beroep doet op andere actoren in de keten dan de agrarische ondernemer.

De aanvulling concludeert dat een transformatie van het landbouwsysteem nodig is om de ambities voor water, bodem en biodiversiteit te bereiken. Dit vraagt medewerking van de gehele keten.

## Wat is het advies van de Commissie?

### *Vat de waardevolle informatie samen voor de besluitvorming*

Het MER en de aanvulling bevatten nu veel informatie die waardevol is voor de besluitvorming over het beleidskader én voor de verdere uitwerking daarvan. Het laat zien waar zich knelpunten voordoen, wat maatregelen naar verwachting opleveren en wat daarvoor (extra) nodig is. Daarmee kunnen MER en aanvulling van grote meerwaarde zijn bij het besluit. De informatie is nu echter slecht toegankelijk voor bestuurders, betrokkenen en geïnteresseerden, vooral omdat deze verspreid is over twee documenten. Dit pleit voor een integrale en duidelijke samenvatting.

---

<sup>1</sup> *Beleidskader Landbouw en Voedsel 2030*. Provincie Noord-Brabant, 2021.

<sup>2</sup> Zie het [voorlopige toetsingsadvies](#) over het milieueffectrapport, uitgebracht op 17 december 2021.

<sup>3</sup> *Plan-MER bij het Beleidskader Landbouw en Voedsel Noord-Brabant, Aanvulling*. Provincie Noord-Brabant, 31 januari 2022.

De Commissie beveelt daarom aan om één integrale samenvatting op te stellen ter voorbereiding van het besluit die in ieder geval in gaat op:

- de belangrijkste conclusies uit de leefomgevingsfoto;
- de insteek van de onderzochte alternatieven;
- de bijdrage van de drie alternatieven, en daarmee de verschillende invalshoeken voor mogelijke maatregelen, aan de ambities van de provincie;
- de gevolgen van de drie alternatieven voor de leefomgeving;
- de invulling van het voorkeursalternatief;
- de voorgestelde vervolgplannen en –besluiten met de aanbevelingen en suggesties die het MER hiervoor biedt.

#### ***Status van het beleidskader en de leefomgevingsfoto***

De provincie Noord-Brabant heeft in korte tijd een omvangrijke aanvulling op het MER opgesteld. Deze start met een omschrijving van de status van het beleidskader. Een waardevol onderdeel van de aanvulling is de leefomgevingsfoto: deze bevat veel extra informatie op het vlak van water, bodem, biodiversiteit en gezondheid. Deze informatie biedt niet alleen een solide basis voor het MER over het beleidskader, maar is ook goed bruikbaar voor verdere uitwerkingen en vervolgbesluiten. Over de status van het beleidskader en de leefomgevingsfoto bevatten het MER en de aanvulling nu voldoende informatie.

#### ***Alternatievenonderzoek en inzicht in het voorkeursalternatief***

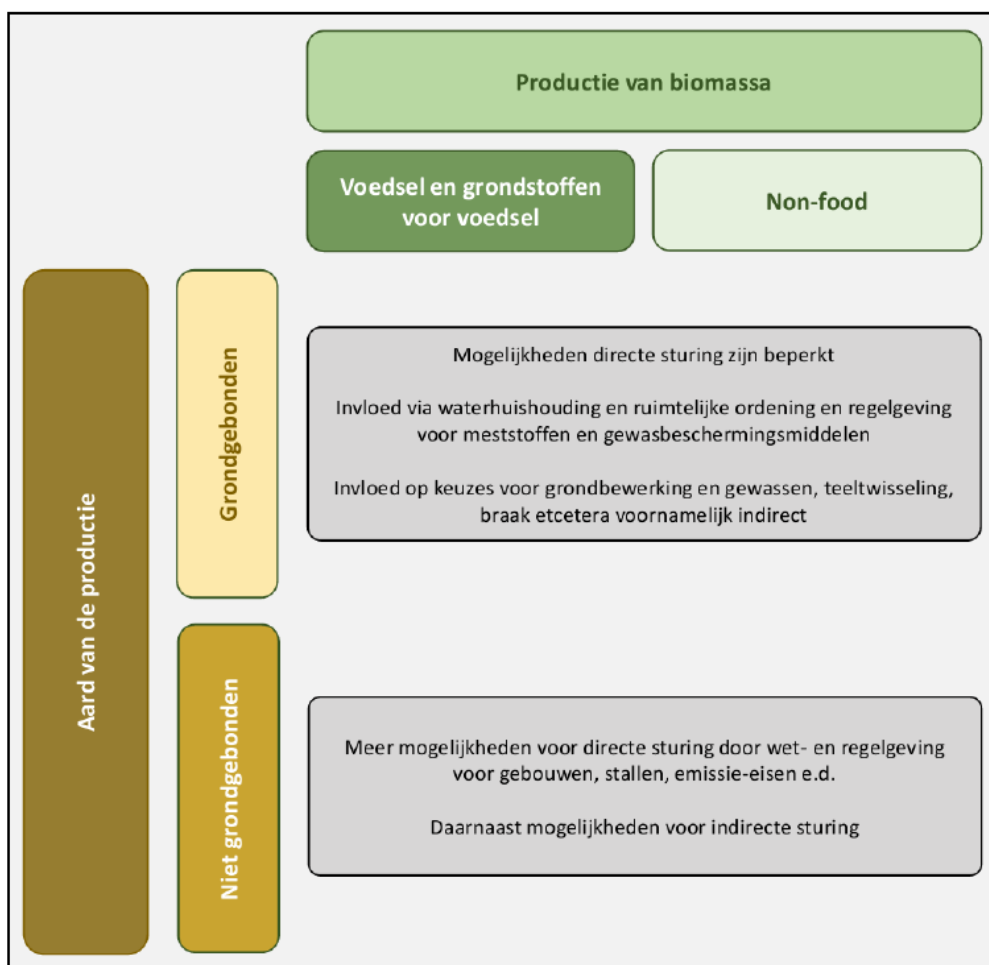
In de aanvulling is een alternatief onderzocht dat vooral uitgaat van indirecte sturingsmaatregelen om de geconstateerde blijvende negatieve toestand van aspecten als water, bodem, biodiversiteit en mogelijk de leefomgeving te verbeteren. In hoeverre het gaat om 'nieuwe' maatregelen (en niet om bestaand beleid) en hoe dit alternatief verschilt met alternatief A is niet duidelijk. Deze informatie is wel nodig om het aanvullend alternatief goed te kunnen beoordelen en te kunnen vergelijken met de twee alternatieven uit het MER. Deze vergelijking is nu niet gemaakt. Het advies is ook duidelijk te maken welke maatregelen in het voorkeursalternatief zijn opgenomen en waarom daarvoor gekozen is. Laat daarbij zien wat het onderzoek naar sturingsmogelijkheden heeft opgeleverd door duidelijk te maken welke elementen uit het aanvullende alternatief een plek in het voorkeursalternatief kunnen krijgen.<sup>4</sup>

**De Commissie constateert dat het MER en de aanvulling tezamen nog onvoldoende informatie bevatten over het alternatievenonderzoek en onvoldoende inzicht geven in het voorkeursalternatief en de daarbij gemaakte keuzes. Zij adviseert om dit aan te vullen voorafgaand aan besluitvorming over het beleidskader.**

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

---

<sup>4</sup> De aanvulling heeft niet geleid tot een wijziging van het voorkeursalternatief.



Figuur 1 Indicatie van de sturingsmogelijkheden voor grondgebonden en niet-grondgebonden landbouw, zoals geanalyseerd in de aanvulling op het MER (bron: aanvulling).

#### **Aanleiding MER**

Het Beleidskader Landbouw en Voedsel 2030 bevat de uitwerking van de ambitie uit de Brabantse Omgevingsvisie om in te zetten op agrofood. De omgevingsvisie zet de uitdagingen en intenties uiteen voor de landbouw in de provincie. Het beleidskader is bedoeld om richting te geven aan de toekomst van de landbouw en voedselketen in de provincie Noord-Brabant. De provincie kiest ervoor om bij uitwerkingen van de omgevingsvisie, zoals dit beleidskader, een plan-MER op te stellen.

#### **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 besluit over het Beleidskader Landbouw en Voedsel 2030.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken, die bij het advies zijn gebruikt, zijn te vinden door nummer 3569 op [www.commissiemer.nl](http://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. 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 Waardevolle informatie toegankelijk voor besluitvorming

In een kort tijdsbestek is waardevolle informatie verzameld en geanalyseerd. Ook is een aanvullend alternatief ontwikkeld en beoordeeld. Dit resulteert in veel informatie die relevant is voor het besluit over het beleidskader, de verdere uitwerking ervan en eventuele vervolgbesluiten. Naast feitelijke informatie, zoals de leefomgevingsfoto, geeft de aanvulling inzicht in de noodzaak tot verandering van de landbouwsector om de doelen voor bodem, water en biodiversiteit te kunnen halen. Ook geeft de aanvulling een analyse van de indirecte sturingsmogelijkheden hierin van de provincie en de aandachtspunten die daaruit voortkomen. Dit onderstreept de meerwaarde van dit MER voor de besluitvorming over het Beleidskader Landbouw en Voedsel.

Deze waardevolle informatie is nu, doordat die verspreid is over twee aparte documenten, niet goed toegankelijk. De Commissie beveelt daarom aan om voor de besluitvorming één overkoepelende samenvatting te maken met daarin in ieder geval:

- De belangrijkste conclusies uit de leefomgevingsfoto: bestaande en toekomstige (urgente) knelpunten (zie ook paragraaf 2.2 van dit advies).
- De onderzochte alternatieven: de insteek van elk alternatief en waarom daarvoor gekozen is.
- Een vergelijking van de verwachte uitkomst van de drie alternatieven: de mate waarin de alternatieven leiden tot (verschillende) effecten op de leefomgeving en wat dat oplevert voor de ambities van de provincie (zie ook paragraaf 2.3 van dit advies).
- De samenstelling van het voorkeursalternatief: de maatregelen en benaderingswijzen die een plek hebben gekregen in het voorkeursalternatief en hoe dit alternatief zich verhoudt tot de andere drie alternatieven (zie ook paragraaf 2.3 van dit advies).
- De aanbevelingen en suggesties voor verdere uitwerking van het beleidskader en andere relevante besluiten (zoals over het optrekken met andere partijen en het benutten van indirecte sturingsmogelijkheden, zie ook paragraaf 2.4 van dit advies).

### 2.2 Leefomgevingsfoto

De beschrijving van de huidige situatie en verwachte ontwikkelingen voor bodem, water, natuur en gezondheid is fors uitgebreid. De informatie sluit qua detailniveau nu aan op het detailniveau van het beleidskader. De leefomgevingsfoto voegt veel waarde toe aan dit MER. De hoeveelheid informatie en het detailniveau ervan betekent ook dat dit heel goed te gebruiken is bij de verdere uitwerking en (de voorbereiding van) vervolgbesluiten en andere beleidskaders of programma's.

In dit kader vraagt de Commissie wel aandacht voor de samenvattende figuren. Deze suggereren hier en daar een positiever beeld dat niet volledig aansluit op de onderliggende

beschrijvingen. De beschrijving voor het aspect gezondheid laat bijvoorbeeld terecht zien dat de huidige situatie op veel punten zorgelijk is. Zo worden onder andere luchtkwaliteit en geurhinder als *'benedenmaats'* beoordeeld in tabel 3-12 van de aanvulling. De samenvatting van de referentiesituatie in de figuur op bladzijde 59 van de aanvulling ligt vervolgens bovenin het gebied van de gele smiley, tegen de groene aan. Dit suggereert dat de huidige situatie de richting *'doelen en ambities zijn gehaald'* benadert. Tekst en figuur sluiten nu niet op elkaar aan.

## 2.3 Alternatievenonderzoek en voorkeursalternatief

### Komen tot een aanvullend alternatief

Het aanvullende alternatief is ontwikkeld vanuit de gedachte dat het beïnvloeden van de impact van de landbouw op de leefomgeving neerkomt op het beïnvloeden van de agrarische bedrijven (en dan specifiek de manier waarop zij landbouw bedrijven).<sup>5</sup> Daarbij is gekeken naar sturingsmogelijkheden die te koppelen zijn aan de baten en lasten van een agrarisch bedrijf en de actoren die daar relevant bij zijn. De invulling van het alternatief is ook gebaseerd op een analyse van de landbouwsector naar aard (grond of niet-grondgebonden) en productiedoel (voedsel of non-food).<sup>6</sup> Vervolgens is onderzocht welke maatregelen, zowel directe als indirecte sturing, een plek in het alternatief kunnen krijgen.<sup>7</sup> In vergelijking met de alternatieven A en B uit het MER bestaan de maatregelen in het aanvullende alternatief vooral uit het sterker inzetten op de indirecte sturing via grondeigenaren en via de keten (afnemers), zo staat in de aanvulling.

De aanvulling concludeert dat de effecten een ruimere bandbreedte hebben dan de effecten van alternatief A en B. Voor vrijwel alle thema's betekent dit dat in een optimale situatie de maatregelen een positievere bijdrage leveren aan de ambities en tot minder effect op de leefomgeving leiden. Desondanks worden voor het aspect water en bodem de doelen in 2050 nog niet bereikt, terwijl de doelen voor het alternatief zich juist op deze belangrijke opgave richten.<sup>8</sup>

Het valt de Commissie op dat:

- Maatregelen als indirect sturend zijn aangemerkt terwijl het eerder om direct sturende maatregelen gaat (zoals *'aanscherpen verbod onttrekken grondwater'*<sup>9</sup>).
- Niet duidelijk is of maatregelen wel of geen deel uitmaken van vigerend beleid zoals het stellen van eisen aan de grondbewerking<sup>10</sup>: bij huur of pacht van gronden in eigendom van de provincie door het Groen Ontwikkefonds Brabant worden bijvoorbeeld al dergelijke eisen gesteld, of het *'opleggen eisen ten aanzien van stalsystemen en emissies'*.
- Als het gaat om effecten van indirecte sturing dit ook aandacht vraagt voor proceseffecten.

<sup>5</sup> Dit is uitgelegd in paragraaf 4.2 van de aanvulling.

<sup>6</sup> Zie bladzijde 66 van de aanvulling en figuur 1 van dit advies.

<sup>7</sup> Een bijlage bij paragraaf 4.5 van de aanvulling bevat een overzicht van de onderzochte maatregelen en de beoordeling daarvan.

<sup>8</sup> Zie paragraaf 4.3 van de aanvulling.

<sup>9</sup> Zie bladzijde 85 van de aanvulling.

<sup>10</sup> *'voorwaarden/beperkingen grondbewerking opnemen in huur-/pachtovereenkomsten (gronden in eigendom van provincie)'*, zie bladzijde 84 van de aanvulling.

Het blijft daardoor onduidelijk welke maatregelen het aanvullend alternatief specifiek omvat, waar deze wat toevoegen aan het bestaand beleid, wat de proceseffecten zijn en op welke punten dit alternatief zich onderscheidt van alternatief A.

### **Vergelijkbaarheid van de drie alternatieven**

Het aanvullende alternatief is niet vergeleken met de resultaten van de andere twee alternatieven uit het MER. Het MER bevat bijvoorbeeld een overzicht van de kansen en risico's van alternatief A en B en een beeld van de toestand van de leefomgeving bij uitvoering van beide alternatieven. De aanvulling laat dit niet zien voor het aanvullende alternatief.

### **Voorkeursalternatief**

Het MER en de aanvulling bieden onvoldoende inzicht in de samenstelling van het voorkeursalternatief en hoe dit alternatief zich verhoudt tot de andere drie alternatieven. Nu is niet duidelijk in hoeverre de inzichten uit het alternatievenonderzoek, en specifiek naar de sturingsmogelijkheden van de provincie, een plek hebben gekregen (of gaan krijgen) in het voorkeursalternatief.

### **Samenvattend**

De Commissie constateert dat het MER en de aanvulling met betrekking tot het alternatievenonderzoek en de keuze voor en onderbouwing van het voorkeursalternatief nog niet alle essentiële informatie bevatten. Het advies is daarom om:

- Aan te geven welke maatregelen in het aanvullende alternatief aanvullend zijn op bestaand beleid.
- Een vergelijking te maken tussen de effecten van de drie alternatieven.
- Inzichtelijk te maken hoe de inzichten uit het alternatievenonderzoek een plek hebben gekregen in het voorkeursalternatief. Licht daarvoor toe in hoeverre onderdelen uit alternatief A, alternatief B en het aanvullende alternatief zijn opgenomen in het voorkeursalternatief.
- Uit te leggen hoe de verschillende alternatieven, inclusief het voorkeursalternatief, zich tot elkaar verhouden.
- Het eindoordeel over de alternatieven en het voorkeursalternatief, op grond van de kansen en risico's, toe te lichten.

## **2.4 Doorkijk naar het vervolg**

Het MER en de aanvulling bevatten veel aanknopingspunten voor het vervolg op het beleidskader. De Commissie beveelt aan om in de samenvatting bij het besluit (zie paragraaf 2.1 van dit advies) een doorkijk naar dit vervolg op te nemen. Deze doorkijk is belangrijk omdat het beleidskader uitsluitend richtinggevend is en geen concrete keuzes maakt over maatregelen en locaties.<sup>11</sup>

De keuze om het (autonome) landbouwbedrijf centraal te stellen kadert het onderzoek naar mogelijke sturingsmogelijkheden en maatregelen op voorhand in. De Commissie beveelt aan om bij de verdere uitwerking een bredere blik te hanteren en ook andere vormen van

<sup>11</sup> Zie paragraaf 2.1 van de aanvulling.

(in)directe sturing te overwegen. Denk aan vormen van sturing die zich (ook) op andere stakeholders richten, zoals:

- interventie in marktmechanismen, bijvoorbeeld het verkorten van ketens of het bevorderen van consumptie van producten met lokale herkomst;
- stimuleren van biobased economy (non-food), innovatie-ecosysteem, gezondheid (one-health);
- gerichte inzet van bestaande subsidies voor landbouw en agrarisch natuur en landschapsbeheer;
- stimuleren van eisen voor meer duurzame landbouw van financiers en grondeigenaren.

Naast concrete maatregelen biedt de interne dynamiek van de landbouwsector kansen. Denk aan ruimte die ontstaat doordat boeren stoppen: hoe kan de provincie dit benutten om te sturen op (type) toetreders of het extensiveren van bestaande bedrijven? Hoe kan de bestaande regeling voor vrijkomende agrarische bedrijven ingezet worden voor innovatie van bestaande (omliggende) agrarische bedrijven?

De aanvulling geeft al aan dat voor de benodigde transitie en het bereiken van de doelen medewerking van de gehele keten noodzakelijk is. Het bevat de suggestie voor een landbouwtransitie akkoord om met alle betrokken partijen afspraken te maken over doelen en de eigen inzet.<sup>12</sup> Ook daarbij beveelt de Commissie aan om een brede blik te gebruiken en alle relevante partijen en stakeholders te betrekken.

---

<sup>12</sup> Zie paragraaf 5.2 van de aanvulling.



## **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:

dr. Roeland During

ir. Tilly Fast

drs. Allard van Leerdam

drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)

ir. Harry Webers (voorzitter)

drs. Rob van Woerden

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld**

Beleidskader Landbouw en Voedsel 2030

### **Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?**

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit ‘de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van dieren’ (categorie D14 of C14 van de bijlage bij het Besluit m.e.r.).

### **Bevoegd gezag besluit**

Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant

### **Initiatiefnemer besluit**

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 23 november 2021 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

### **Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissierner.nl](http://www.commissierner.nl) projectnummer [3569](#) in te vullen in het zoekvak.

**Commissie voor de milieueffectrapportage**  
A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

t 030-2347666  
e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

