

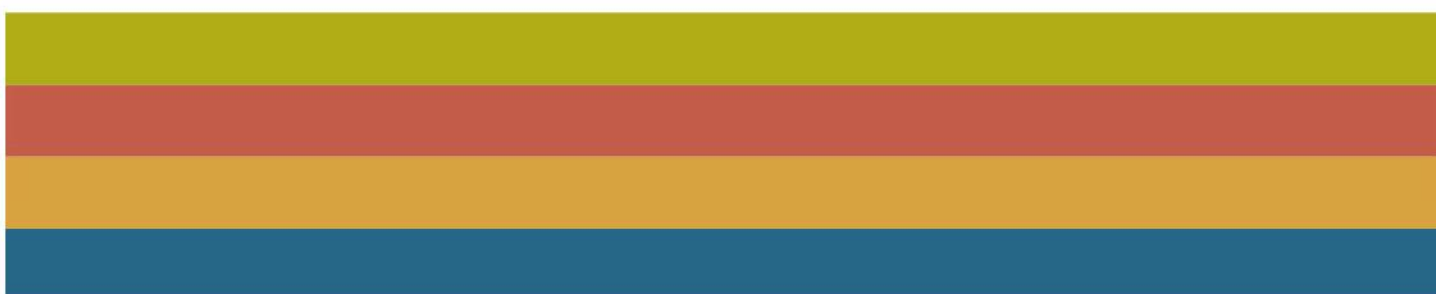


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Beleidskader Landbouw en Voedsel 2030, provincie Noord-Brabant

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

17 december 2021 / projectnummer: 3569



1 Advies over het MER 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 2030*¹ bevat de doelen, strategie en kaders waarmee de provincie toewerkt naar een veerkrachtig Brabants landbouw- en voedselsysteem. Het beleid is gericht op meer evenwicht tussen economische, ecologische en maatschappelijke waarden. Voor het besluit over het beleidskader heeft de provincie een milieueffectrapport (MER) opgesteld.² Het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage 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 twee alternatieven om de ambities en doelen van het beleidskader te realiseren. Alternatief A richt zich op verbetering van de waarden voor natuur, bodem, water en ondergrond, het verminderen van de gezondheidsimpact en verkleinen van de voetafdruk van de landbouw. Alternatief B sluit meer aan bij de doelen van de landbouwsector.

De gevolgen voor het milieu zijn aan de hand van kansen en risico's in beeld gebracht. De beoordeling van de alternatieven laat zien dat alternatief A vooral kansen biedt op het gebied van de omgeving en risico's met zich meebrengt voor draagvlak en economische kracht van de agrarische sector. Alternatief B biedt kansen aan de landbouwsector en draagt weinig bij aan de doelen voor het natuurlijke systeem. Het voorkeursalternatief (VKA) bevat zowel elementen van alternatief A als B, waarbij de nadruk ligt op de 'profit'-kant, zo stelt het MER. Voor aspecten die in de huidige situatie onder druk staan, zoals lucht, bodem, water, natuur en gezondheid, blijven de problemen bestaan, ook na toepassing van het VKA.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER en het beleidskader zijn goed leesbaar en bevatten veel informatie. Vooral het beleidskader besteedt veel aandacht aan de aard en omvang van de Brabantse landbouwsector en wat dit betekent voor de omgeving, zoals natuur, kwaliteit van de leefomgeving, bodem en landschap. Het beoordelingskader uit de NRD³ is aangevuld en compleet. Zo bevat het ook het aspect 'milieueffecten elders' voor de grensoverschrijdende effecten van de landbouw, zoals de productie van veevoer.⁴ Wel valt op dat het MER en het beleidskader vooral aandacht besteden aan landbouw, en minder aan voedsel.

De Commissie spreekt haar waardering uit voor het feit dat er een MER is opgesteld voor het beleidskader. Het laat zien dat de alternatieven en het VKA niet leiden tot (grote) nadelige gevolgen voor het milieu. Het laat ook zien dat grote problemen voor de leefomgeving blijven bestaan, dat het VKA nauwelijks bijdraagt aan de provinciale ambities én dat de provincie niet zal voldoen aan wettelijke verplichtingen. De doelen vanuit de Europese Kaderrichtlijn Water zijn hier een voorbeeld van. Het is een gemis dat onderzoek naar hoe dat wel zou kunnen, ontbreekt in dit MER. Daarmee ontbreekt zicht op een realistische strategie om wel – of beter – aan deze verplichtingen te voldoen. Gezien de omvang van de knelpunten is louter inzetten

¹ *Brabant voorop in Vernieuwend Boeren. Slim, waardevol, circulair en verbonden ondernemen in agrifood. Ontwerp beleidskader Landbouw en Voedsel 2030.* Provincie Noord-Brabant, 2021.

² *PlanMER bij het Beleidskader Landbouw en Voedsel Noord-Brabant.* Provincie Noord-Brabant, oktober 2021.

³ *Notitie Reikwijdte en Detailniveau Beleidskader Landbouw en Voedsel 2030.* Provincie Noord-Brabant, maart 2021.

⁴ Zoals door de Commissie aanbevolen in haar advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport van 2 juli 2021.

op monitoring en evaluatie onvoldoende, zeker omdat niet duidelijk is hoe kan worden bijgestuurd.

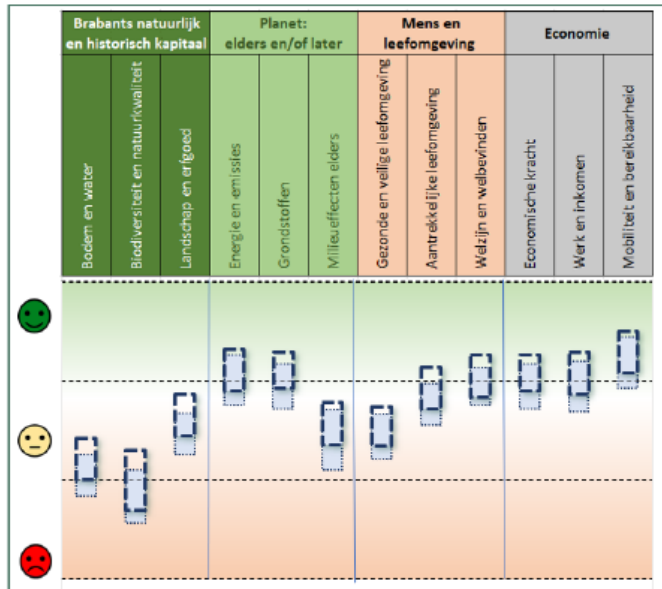
Een breder alternatievenonderzoek hoort wel in het MER thuis, aangezien de provincie met het beleidskader haar visie om naar een veerkrachtig en toekomstbestendige landbouw te werken wil vastleggen en daarmee gaat voldoen aan wettelijke verplichtingen. **De Commissie constateert daarom dat essentiële informatie ontbreekt om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over het Beleidskader Landbouw en Voedsel. Het gaat om:**

- Een **alternatievenonderzoek** dat inzicht en kennis biedt om te voldoen aan wettelijke verplichtingen en om de eigen ambities te realiseren. Dit vraagt om meer onderscheidende alternatieven (of varianten) dan nu zijn onderzocht, vooral op het gebied van sturing. Nu blijft bijvoorbeeld onderbelicht wat nodig is om de Brabantse innovatiekracht voor de landbouwtransitie met het oog op milieuverbeteringen te kunnen inzetten.
- **Inzicht in het VKA en onderbouwing van de daarbij gemaakte keuzes.** Het is niet duidelijk welke onderdelen uit alternatief A en B in het VKA een plek in hebben gekregen en waarom.
- **Duidelijkheid over de status en ambities van het beleidskader.** Het beleidskader is een sectorale uitwerking van de provinciale omgevingsvisie en vraagt op zichzelf weer uitwerking in uitvoeringsagenda's.⁵ Wat het beleidskader wel en niet vastlegt is niet helder. Dit is relevant voor de afbakening van de alternatieven én voor de betrokken partijen en belanghebbenden die dan weten waar ze aan toe zijn.
- **Een goede leefomgevingsfoto als solide basis.** De leefomgevingsfoto geeft onvoldoende inzicht in de omvang en urgentie van knelpunten en op welke onderdelen het huidige beleid mogelijk tekort is geschoten. Deze informatie biedt, samen met een goede systeemanalyse, inzicht in de knoppen waar aan gedraaid kan worden. Dit is nodig om met alternatieven de juiste hoeken van het speelveld te verkennen.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het beleidskader.

In de volgende hoofdstukken licht de Commissie haar oordeel toe. Hoofdstuk 2 gaat in op de noodzaak van een goed alternatievenonderzoek als onderdeel van het MER. Hoofdstuk 3 richt zich op overige onderwerpen in het MER. Beide hoofdstukken bevatten adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze hebben geen betrekking op de essentiële informatie, maar zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

⁵ Zie bladzijde 19 van het MER.



Figuur 1 Beoordeling van het voorkeursalternatief (blokken met gestreepte lijn) ten opzichte van de referentiesituatie (lichtgrijze blokken) (bron: MER).

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 – in dit geval vul bevoegd gezag in – 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.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Alternatievenonderzoek

2.1 Ambities en doelen blijven buiten bereik

Een belangrijke conclusie van het MER is dat problemen op het gebied van lucht-, bodem- en waterkwaliteit, natuur en gezondheid blijven bestaan en groot blijven.⁶ Ook is er nog een relatief grote afstand tot de ambities en doelen. Een andere belangrijke constatering in het MER is dat de alternatieven, en het VKA, niet bijdragen aan het behalen van normen vanuit wet- en regelgeving. Het gaat bijvoorbeeld om doelen voor waterkwaliteit (de Kaderrichtlijn Water) en voor waterkwantiteit en natuur (Natura 2000-doelen).⁷

De Commissie constateert dat de rol en mogelijkheden van het MER bij de besluitvorming over het beleidskader onvoldoende zijn benut. Wat ontbreekt, is inzicht in de wijze waarop

⁶ Zie paragraaf 10.1 van het MER.

⁷ De landelijke doelen voor de Kaderrichtlijn Water de Grondwaterrichtlijn worden ook door het landelijk beleid niet bereikt, zo blijkt uit het MER bij het Concept zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn.

aan de wettelijke vereisten kan worden voldaan én hoe de ambities en doelen wel (of beter) te bereiken zijn. Dat is relevant omdat het beleidskader als visie richting moet geven aan concrete maatregelen en afspraken in de uitvoeringsagenda's.

2.2 Alternatievenonderzoek

Het alternatievenonderzoek in een MER is bij uitstek het middel om een strategie te ontwikkelen waarmee de provincie toewerkt naar een duurzame, toonaangevende en natuur- en landschapsinclusieve landbouw in 2040 en daarbij een alternatief, of een variant, te ontwikkelen dat voldoet aan de wettelijk minimale eisen op het gebied van bijvoorbeeld waterkwaliteit. De meerwaarde van een duidelijk beleidskader is dat het (meer) duidelijkheid biedt voor de lange termijn: een belangrijk leerpunt uit de beleidsevaluatie.⁸

Deze paragraaf bevat adviezen en suggesties van de Commissie om het alternatievenonderzoek volwaardig uit te werken. De Commissie wijst in dit kader opnieuw op het belang van een goede systeemanalyse. Een dergelijke analyse biedt inzicht in de knoppen van het dashboard waaraan de provincie kan draaien en waarop het alternatievenonderzoek kan inspelen. De systeembeschrijving in paragraaf 2.2 van het MER is een eerste aanzet, maar laat nog onvoldoende zien hoe het dashboard er uitziet. 'Voedsel' krijgt hierin bijvoorbeeld onvoldoende aandacht.⁹ Overigens dragen de onderwerpen die in hoofdstuk 3 van dit advies aan bod komen, ook bij aan het dashboard.

2.2.1 Onderscheid in de wijze en mate van sturing

Aanscherpen alternatieven qua sturing

De provincie heeft vooral een sturende rol in het bewerkstelligen van de ontwikkelingen in landbouwsector.¹⁰ De onderzochte alternatieven onderscheiden zich nu onvoldoende en zoeken op dit aspect onvoldoende de hoeken van het speelveld op.¹¹ Alternatief A is gericht op de omgeving in brede zin¹² en alternatief B richt zich op de landbouwsector. Beide zetten in op een grotere mate van sturing door de provincie dan in de referentiesituatie. Figuur 7.4 van het MER suggereert dat ze hierin niet onderscheidend zijn. Tegelijkertijd laat paragraaf 7.4.3 van het MER '*Instrumenten alternatieven*' wel degelijk een verschil in sturing zien. De Commissie leest hierin dat alternatief A veel meer kaders stelt om de omgeving te beschermen en dat alternatief B met name technische oplossingen binnen de landbouw stimuleert. Het overzicht van instrumenten maakt vervolgens niet goed duidelijk wat de provincie anders gaat doen dan in de huidige situatie.

Een manier om de alternatieven aan te scherpen is door meer onderscheid te maken in directe en indirecte sturing. Denk aan een as van directe sturing op (wettelijke) doelen versus een indirecte sturing op de omgeving van het landbouwsysteem. Op deze manier kan het MER informatie bieden over de manier waarop via het voedsel het landbouwsysteem gestuurd kan worden en wat dat oplevert. Het ligt voor de hand om daarbij te onderzoeken in hoeverre de kwaliteiten van de Brabantse ruimte en samenleving benut kunnen worden om meer doelgericht en effectiever beleid te kunnen voeren.

⁸ Ook Brabant advies constateert: '*kiezen betekent perspectief bieden en aandacht voor jonge boeren en stoppers*' in reactie op de NRD, zie bladzijde 14 van het MER.

⁹ Verschillende zienswijzen laten zien dat het sturen op ontwikkelingen in de voedselsector complex is. Dit benadrukt het belang van een goede analyse.

¹⁰ Zo blijkt uit paragraaf 5.5 van het MER.

¹¹ Zoals door de Commissie in haar advies over de NRD heeft geadviseerd.

¹² Het verbeteren van de waarden van natuur, bodem, water en ondergrond en het verminderen van de gezondheidsimpact en voetafdruk van de landbouw.

Nadruk leggen op innovatie en transitie

Het MER en het beleidskader maken duidelijk dat Brabant beschikt over veel hightechbedrijven in de landbouw en voedselsector ('agrifood tech') met een grote innovatiekracht. Vooral het beleidskader benoemt de combinatie van hightech en landbouw als een bijzondere kwaliteit van Brabant. Vanwege de disbalans tussen economie, maatschappij en ecologie is volgens het MER echter een reset nodig van het Brabantse landbouw- en voedselsysteem.¹³ Het valt de Commissie op dat innovatie en transitie een beperkte rol hebben in de alternatievenontwikkeling.¹⁴ Mogelijke kansen blijven hierdoor buiten beeld: denk aan een actuele en innovatieve ontwikkeling in de landbouw als strokenlandbouw. Dit is niet benoemd in het MER maar is door de afwisseling binnen één perceel wel van invloed op (de beleving van) het landschap en de biodiversiteit.

Innovatie kan zich bijvoorbeeld richten op de grote spelers (de steeds groter wordende landbouwbedrijven) of op de nieuwkomers (kleinschalige start-ups). Deze laatsten kunnen wellicht beter inspelen op veranderende omstandigheden en de huidige milieu- en gezondheidseisen. Het combineren van innovatiekracht met sturing via voedsel en gezondheid van consumenten en verduurzaming van de retail komt een ander handelingsperspectief in beeld. De relevante assen zijn dan:

- Sturing op innovatie binnen de sector via samenwerking met hightechbedrijven.
- Verduurzaming de sector door sturing van buitenaf via consumenten en retail.¹⁵

Een alternatief dat maximaal inzet op het sturen naar een sterk innovatie-ecosysteem laat zien of het mogelijk is om daarmee de landbouwtransitie te versnellen en te stimuleren. Onderzoek daarbij hoe de Brabantse waarden te gebruiken zijn om de ambities wel te behalen. Denk voor de invulling van dit alternatief bijvoorbeeld aan ervaringen uit lopende (lokale) initiatieven: wat maakt deze succesvol, passend bij Brabant en wat vraagt dit dan van de provincie?

2.2.2 Overige aanknopingspunten

Samenhang met andere programma's

Eerder dit jaar hebben het Regionaal Programma Water en Bodem (besluitvorming gepland in december 2021) en de NRD voor het Beleidskader Natuur 2030 ter inzage gelegen. Dit zijn sectorale uitwerkingen van de Brabantse Omgevingsvisie. Er is veel samenhang tussen deze twee plannen en dit beleidskader. Dit biedt (meekoppel)kansen voor integrale oplossingen en leidt tot onderlinge afhankelijkheden. Voorbeelden van integraal inzetbare maatregelen zijn¹⁶:

- Inrichten van overgangszones rondom gevoelige natuurgebieden, waarin de huidige emissies en ontwatering grotendeels stoppen. Dit kan door in deze overgangszones een op systeemherstel toegesneden mix van natuur- en natuurinclusieve landbouwfuncties tot ontwikkeling te brengen. Het beleidskader geeft hiervoor geen duidelijke inzet.
- Het Programma Water en Bodem schetst problemen als een te geringe grondwateraanvulling en juist een te grote grondwateronttrekking, mede voor beregening van droogtegevoelige teelten. Het benoemt (mogelijke) maatregelen waar het beleidskader op aan kan sluiten.

¹³ Zie paragraaf 3.2 van het MER.

¹⁴ Verschillende zienswijzen gaan in op de voor- en nadelen van innovatie, de kansrijkheid ervan en constateren belemmeringen om te innoveren.

¹⁵ Een zienswijze wijst op het belang van sturing via consumptie om zo de gewenste omslag naar biologische bedrijfsvoering te kunnen maken.

¹⁶ De zienswijzen bevatten tal van suggesties voor maatregelen die de doelen voor landbouw, water en bodem, natuur en gezondheid in samenhang kunnen dienen.

- De biologische, chemische en fysische kwaliteit van de bodem is voor de landbouw essentieel en in de huidige situatie vaak problematisch. Het Programma Water en Bodem gaat hier wel op in, deels met innovatieve concepten en maatstaven. Op dit punt ligt een belangrijke relatie met het beleidskader: zowel het probleem als de oplossingen liggen voor een groot deel op het gebied van de landbouw.

Tot slot kiest Brabant voor een gebiedsgerichte aanpak: ook dit biedt, voor de drie plannen, aanknopingspunten voor maatregelen die bijdragen aan sectorale knelpunten.¹⁷ De inzet van de provincie blijkt voor de lezer evenwel vooralsnog moeilijk te duiden.

Toepassen van leerpunten

Hoofdstuk 5 van het MER bevat een duidelijk overzicht van leerpunten naar aanleiding van de evaluatie van beleid, wet- en regelgeving. Dit geeft veel waardevolle inzichten voor nieuw beleid en regelgeving. Het valt op dat deze leerpunten maar beperkt zijn meegenomen in het alternatievenonderzoek. De Commissie constateert ook dat de inzet en ervaringen met agrarisch natuur- en landschapsbeheer niet zijn gebruikt om scherpere aan te brengen in maatregelen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan besluitvorming, met alternatieven en varianten te verkennen hoe de provincie met het beleidskader Landbouw en Voedsel ervoor kan zorgen dat voldaan wordt aan wettelijke verplichtingen én dat ambities bereikt worden. Zoek daarbij ook voor de sturingsmogelijkheden van de provincie de hoeken van het speelveld op en maak gebruik van de Brabantse innovatiekracht, waarden en leerpunten.

2.3 Onderbouwing en keuze VKA

Wat opvalt aan het VKA is dat het maar een zeer beperkte positieve bijdrage levert ten opzichte van de referentiesituatie. Het MER legt onvoldoende uit hoe het VKA tot stand is gekomen en welke onderdelen uit de alternatieven A en B daarin een plek hebben gekregen. De keuze lijkt vooral ingegeven door het voorkomen van een negatieve invloed op de positie van de agrariër in het landbouwsysteem¹⁸ en niet op het voorkomen van negatieve effecten op 'planet'-aspecten. In hoeverre een combinatie mogelijk is die tot grotere positieve effecten kan leiden op (enkele) aspecten, blijft nu buiten beeld. Ook de keuze voor de 'profit'-kant van de agrariërs in het landbouwsysteem boven het behalen van winst voor natuur, bodem en water, landschap en gezondheid, is niet toegelicht.

Een betere onderbouwing hangt samen met de op onderdelen onnavolgbare beoordeling:

- Het aspect '*landschap en erfgoed*' is onderdeel van het Brabants natuurlijk en historisch kapitaal¹⁹. Beide alternatieven en het VKA laten een verbetering zien op dit aspect, aldus de samenvattende effectbeoordelingen.²⁰ Hoe tot deze conclusie is gekomen, is niet duidelijk. Zo komt dit aspect in de tekst waar de risico's en kansen voor alternatief A en B worden toegelicht niet aan bod. Voor het VKA zijn zowel een kans als een risico geïdentificeerd: waarom dit resulteert in een positief oordeel is niet uitgelegd.
- Het voldoen aan de normen en maatregelen om elke inwoner drie extra gezonde levensjaren te geven, wordt gezien als winst voor '*gezondheid en veilige leefomgeving*'.

¹⁷ Een zienswijze vraagt duidelijkheid over het schaalniveau van gebiedsgericht beleid, ook omdat NOVI-gebied De Peel niet genoemd wordt.

¹⁸ Zie paragraaf 10.2 van het MER.

¹⁹ Zie bladzijde 29 van het MER.

²⁰ Voor alternatief A en B de laatste figuren van hoofdstuk 8 '*Beeld van de toestand van de leefomgeving bij uitvoering van alternatief A en B*', voor het VKA de figuur in paragraaf 10.2 van het MER.

Tegelijkertijd is als risico benoemd '*De mate van succes is echter afhankelijk van het soort maatregelen, dat op heden nog onduidelijk is*'. Dit risico geldt ook voor het aspect '*welzijn en welbevinden*': innovatie kan bijdragen, maar omdat de inzet daarop vrijblijvend is, is het lastig de daadwerkelijke impact in kaart te brengen, aldus het MER. Ook hier is uiteindelijk een positief oordeel gegeven. Dit vraagt meer toelichting.

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

- toe te lichten welke onderdelen uit alternatief A en alternatief B een plek in het VKA hebben gekregen;
- inzichtelijk te maken welke keuzes gemaakt zijn en deze te onderbouwen;
- het eindoordeel over de alternatieven en het VKA, op grond van de kansen en risico's, toe te lichten.

3 Overige onderwerpen

3.1 Status en ambities van het beleidskader

Inzicht in status en rol van het beleidskader

De status en rol van het beleidskader vallen niet goed uit het MER en het beleidskader af te leiden. De informatie in het MER lijkt daarbij strijdig: zo staat in paragraaf 1.2 dat het '*beleidskader geen formele planvorm uit de Omgevingswet is*'; waar paragraaf 10.4.1 stelt dat '*Het Beleidskader Landbouw en Voedsel een eerste programma onder de Omgevingsvisie van de provincie Noord-Brabant is*'. De provincie heeft naar de Commissie verduidelijkt dat het beleidskader een thematische uitwerking is van de omgevingsvisie zonder rechtstreekse externe werking. Daarvoor is uitwerking in de omgevingsverordening en in uitvoeringsagenda's nodig. Het beleidskader is zo een tussenstap in het vertalen van de integrale benadering uit de omgevingsvisie naar concrete maatregelen om de Brabantse ambities op het gebied van landbouw en voedsel te bereiken. Ook om deze reden is het zinvol om in dit MER verschillende strategieën op te stellen en op hun merites te beoordelen.

Duidelijkheid over de status van het kader biedt ook duidelijkheid over de status van keuzes en maatregelen die erin staan, wie daarvoor aan de lat staat en waarin ze moeten of kunnen doorwerken²¹. Dit houdt in dat duidelijk is welke partijen betrokken zijn en welke rol zij (kunnen) spelen bij de implementatie van het beleidskader. Inzicht in de sturingsmogelijkheden van en door deze partijen helpt bij het alternatievenonderzoek.

Duiding van ambities en doelen

Het MER maakt onvoldoende duidelijk wat de provincie wil bereiken met haar ambities en waarom. Wat wordt beoogd met '*meest duurzaam van Europa*' en wat wordt nagestreefd met '*natuurinclusief / een vitale rol in natuur en landschapsontwikkeling*'? De vraag daarbij is hoe de geschetste ontwikkeling van de landbouwsector (economisch toonaangevend en zeer innovatief) kan plaatsvinden. Dit vraagt om een betere duiding van de ambities, en om deze realistisch te houden. In hoeverre moet bijvoorbeeld het '*minimaal voldoen aan van wettelijke eisen op het gebied van emissies*' nog als doel benoemd worden? Wat is het beeld bij de

²¹ Ook verschillende zienswijzen benoemen dat de status van het beleidskader onduidelijk is en dat zicht op de rol van bijvoorbeeld gemeenten ontbreekt.

genoemde 'emissieloze veehouderij'²² De duiding is nodig om de omvang van de opgave te kunnen bepalen (zie ook paragraaf 3.2).

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

- de status van het beleidskader *Landbouw en Voedsel 2030* duidelijk toe te lichten en te duiden wat de betekenis ervan is voor vervolgbesluiten;
- welke andere actoren betrokken zijn bij de verdere uitwerking van het beleidskader en wat van hen verwacht wordt;
- ambities te duiden om te kunnen beoordelen in hoeverre doelen bereikt kunnen worden.

3.2 Leefomgevingsfoto

De leefomgevingsfoto biedt onvoldoende inzicht in de ernst en omvang van knelpunten en de mechanismen waarlangs deze ontstaan. Daardoor is niet helder wat de opgave is waar de provincie voor aan de lat staat. Inzicht is nodig in de urgente knelpunten, waar deze zich voordoen en waardoor ze optreden, zodat het alternatievenonderzoek daarop kan inspelen.

Onderscheid autonome ontwikkelingen en beleid

Uit de leefomgevingsfoto valt niet af te leiden wat de invloed van autonome ontwikkelingen is en wat de invloed van het bestaand beleid. Dit onderscheid is relevant om te laten zien hoe beleidskeuzes van de provincie doorwerken. Wat zijn de onderwerpen waar het huidige beleid voldoende oplevert en waar juist niet? Dit is relevante informatie voor het onderzoeken van de benodigde of gewenste sturing.

Onduidelijk of te optimistisch beeld

De huidige situatie en de autonome ontwikkeling zijn weergegeven in één figuur per aspect. Dit laat de trends sinds 2000 zien en de verwachte ontwikkelingen met een bandbreedte. Het MER bevat naast een tekstuele omschrijving geen nadere toelichting of duiding, of kaartmateriaal. Hoe groot is bijvoorbeeld het gat tussen de Europese normen en de werkelijke grondwaterkwaliteit en is dit een provinciebreed knelpunt of speelt het alleen lokaal, en zo ja, waar precies?

De leefomgevingsfoto suggereert op veel aspecten een (mogelijk) positieve tot neutrale trend, met uitzondering van '*landschap en erfgoed*' en '*aantrekkelijke leefomgeving*'. Op andere aspecten blijft onduidelijk welke kant het op zal gaan. Zo is de '*gezonde en veilige leefomgeving*' omschreven als: '*in redelijke staat, met verspreide knelpunten*'. In de huidige situatie is echter sprake van meerdere grote knelpunten te weten: luchtkwaliteit, fijnstof, geluid, ernstige geurhinder en lichtoverlast.²³ Het beleidskader laat zien dat de emissies van geur en fijnstof schommelen. Waar knelpunten zich voordoen in de provincie en waarom ze bij elkaar opgeteld in het MER toch als 'redelijk' zijn beoordeeld, is niet toegelicht. Tegelijkertijd laat de foto van de leefomgeving zien dat de trend op dit aspect zich zowel in positieve als negatieve richting kan ontwikkelen. Daarom is meer uitleg nodig over een eendoordeel op basis van dergelijke onzekerheden.

²² Een van de doelen onder van '*meest duurzaam en circulair in Europa*' is 'De veehouderij voldoet minimaal aan wettelijk eisen emissies (stikstof, ammoniak, CO₂, methaan, geur, fijnstof, endotoxinen, zoönose) die het Rijk en de EU stellen en is daardoor op weg naar een emissieloze veehouderij.'

²³ De zienswijze van het Artsenforum Gezondheid, Natuur en Milieu vraagt om een omslag in denken vanwege de huidige knelpunten.

Vergelijkbare informatie

De informatie in het MER en de informatie in het beleidskader sluiten niet overal goed op elkaar aan. Het beleidskader bevat veel informatie, die vaak verder gaat dan de informatie in het MER. Zo worden in het beleidskader de trend in emissies van ammoniak, geur en fijn stof gegeven en ontbreekt dit in het MER.

Sommige indicatoren in het MER sluiten niet aan op de ambities en doelen. Het doel van drie gezonde levensjaren erbij in 2030 is weliswaar concreet geformuleerd, maar het aantal gezonde levensjaren in de huidige situatie komt niet terug in de leefomgevingsfoto. Meer informatie is nodig om inzichtelijk te maken aan welke knop gedraaid kan of moet worden en om te kunnen monitoren.

De Commissie beveelt daarom aan om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan besluitvorming, de leefomgevingsfoto verder uit te werken door:

- onderscheid te maken in de autonome ontwikkeling en bestaand beleid;
- het geschetste beeld te verduidelijken en conclusies navolgbaar te onderbouwen;
- de informatie in het MER en het beleidskader op een vergelijkbaar detailniveau te brengen.

3.3 Monitoring en evaluatie

De aanbevelingen voor het vervolg leggen een sterke nadruk op de beleidscyclus en de rol van monitoring en evaluatie daarin. De Commissie onderschrijft het belang van een uitgewerkt monitoringsprogramma, dat tevens aansluit op het niveau van het beleidskader. Het advies is om aan te sluiten op de resultaten van het aanvullende alternatievenonderzoek. Sluit ook aan op de monitoring voor de omgevingsvisie, om het sectorale beleid te borgen in het integrale omgevingsbeleid.

Kijk naast monitoring in relatie tot wettelijke verplichtingen, ook naar (milieu)effecten van het beleidskader en de mate waarin doelen bereikt worden. Gebruik de analyse en evaluatie om te duiden wat het resultaat van het beleid (en daarmee de wijze van sturing) heeft opgeleverd en om te concluderen in hoeverre bijsturing nodig is. Bijvoorbeeld: monitor de wijze waarop de omgeving van het landbouwsysteem interacteert en reageert op dat systeem. Dit geeft een voortschrijdend inzicht in de actoren en factoren die direct of indirect kunnen bijdragen aan de verduurzaming van het landbouw- en voedselsysteem.

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.). 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

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.commissiemer.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
w commissiemer.nl

