



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Beleidskader Landbouw en Voedsel 2030, provincie Noord-Brabant

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aangepaste aanvulling
daarop

11 maart 2022 / projectnummer: 3569



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



1 Advies over het MER en de aanvulling

De provincie Noord-Brabant heeft de ambities voor het thema landbouw en voedsel uit de Brabantse Omgevingsvisie uitgewerkt in een ontwerp-beleidskader¹. Dit *Ontwerp-Beleidskader Landbouw en Voedsel 2030*² bevat de hoofddoelstellingen, strategie en kaders waarmee de provincie wil toewerken naar een veerkrachtig Brabants landbouw- en voedselsysteem. De provincie richt zich op een beter evenwicht tussen economische, ecologische en maatschappelijke waarden. Daarmee zal de landbouw ook een bijdrage leveren aan andere doelen zoals Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water. Voor het besluit over het ontwerp-beleidskader heeft de provincie een vrijwillig milieueffectrapport opgesteld.

De Commissie gaf in eerdere adviezen³ aan dat in het MER nog belangrijke informatie ontbrak die van belang is voor de besluitvorming, bijvoorbeeld over mogelijke maatregelen om de eigen ambities te verwezenlijken. Het MER is vervolgens aangevuld⁴, waarbij het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant de Commissie vroeg hierover te adviseren. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en volledigheid van het MER en de aangepaste aanvulling (verder: aanvulling) tezamen. Ook geeft de Commissie aandachtspunten voor het vervolg.

Wat blijkt uit het ontwerp-beleidskader?

Het ontwerp-beleidskader presenteert een ambitieus toekomstbeeld voor het landbouw- en voedselsysteem (zie ook figuur 1), waarbij het belang van de leefomgeving een centrale rol inneemt. De vier hoofddoelstellingen moeten leiden tot een systeemsprong in het landbouw- en voedselsysteem van Brabant. Zo moet de Brabantse landbouw- en voedselproductie de meest duurzame van Europa worden en moet de landbouw natuur- en landschapsinclusief worden. Dit is deels uitgedrukt in algemene termen als 'op weg naar een emissieloze landbouw' of 'een gezonde leefomgeving' en deels vertaald naar concrete ambities zoals '500 natuurinclusieve boeren' en '15% van het landbouwareaal is biologisch'.

¹ Het MER en de aanvulling gebruiken de term concept-beleidskader. Voorliggend advies sluit aan bij de titel van het beleidsdocument.

² *Brabant voorop in Vernieuwend Boeren. Slim, waardevol, circulair en verbonden ondernemen in agrifood. Ontwerp Beleidskader Landbouw en Voedsel 2030*. Provincie Noord-Brabant, 2021.

³ De Commissie heeft op 17 december 2021 een voorlopig toetsingsadvies uitgebracht. Het advies over het MER en de eerste aanvulling vindt gelijktijdig met voorliggend advies plaats.

⁴ *Plan-MER bij het Beleidskader Landbouw en Voedsel Noord-Brabant, Aanvulling*. Provincie Noord-Brabant, februari 2022.



Figuur 1 De hoofddoelstellingen voor de landbouw- en voedselsector voor 2030 (bron: ontwerp-beleidskader)

Wat blijkt uit het MER en de aanvulling tezamen?

De aanvulling op het MER bevat een uitgebreide samenvatting waarin alle onderdelen van het MER aan bod komen. De informatie maakt duidelijk hoe groot de knelpunten zijn en waar die zich in de huidige situatie voordoen, zoals op het gebied van bodem, water en gezondheid. Bij deze knelpunten speelt de landbouw een aanzienlijke rol. Voorbeelden daarbij zijn de emissies van de veehouderij en de invloed van beregening op de grondwaterstand. Bestaande regelgeving, vigerend provinciaal beleid en andere afspraken zorgen op termijn voor verbetering op een aantal onderwerpen. Zo dragen Europese fosfaatplafonds bij aan een afname van het fosfaatgebruik en is al een verschuiving ingezet naar het gebruik van duurzame energie in de agrarische sector.

Een aanzienlijk deel van de knelpunten in de leefomgeving zal echter blijven bestaan. De twee alternatieven die in de eerste versie van het MER zijn onderzocht, leveren een beperkte positieve bijdrage aan het oplossen ervan. De Commissie adviseerde daarom om met een extra alternatief te onderzoeken of de knelpunten opgelost en de doelen dichterbij gebracht kunnen worden. De aanvulling beschrijft nu drie alternatieven:

- **Alternatief A** richt zich op het halen van doelen door het stellen van strikte eisen aan bijvoorbeeld emissies.
- **Alternatief B** biedt ruimte voor de landbouwsector en gaat uit van het stimuleren van de gewenste ontwikkeling. Denk daarbij aan een pilotprogramma mest of vrijwillige prestatieafspraken over het sluiten van kringlopen.
- **Alternatief C** (nieuw) richt zich op een integrale aanpak waarbij zowel de omgeving als de gehele landbouw- en voedselketen centraal staan. De provincie zet in dit alternatief in op stimulerende maatregelen om bijvoorbeeld het grondgebruik te extensiveren en technische innovaties in de agrarische sector toe te gaan passen.

De effectbeoordeling laat zien dat alternatief C een grotere bijdrage kan leveren aan de hoofddoelstellingen van de provincie dan alternatief A of B. Volgens de aanvulling gaat dit wel gepaard met meer onzekerheden, omdat de provincie zelf minder kan voorschrijven en afhankelijk is van andere partijen. Daardoor kan het resultaat slechter, maar ook beter uitvallen.

Volgens de samenvatting bevat het ontwerp-beleidskader maatregelen uit de drie alternatieven. Hiermee leidt het op vrijwel alle aspecten tot enige verbetering. Op een aantal onderwerpen, zoals bodem, water en natuur, blijft de bijdrage van het ontwerp-beleidskader enigszins achter in vergelijking met de drie alternatieven, zo staat er.

Wat is het advies van de Commissie?

De forse opgaven zijn goed in beeld gebracht

Het MER en de aanvulling bevatten voldoende informatie over de huidige situatie en de verwachte ontwikkeling op basis van huidig beleid en regelgeving: dit brengt de (grote) milieuknelpunten, en daarmee de opgaven, goed in beeld.

Ambities zijn nog buiten bereik

De beoordelingen in het MER en de aanvulling laten zien dat, zowel met de alternatieven als met het ontwerp-beleidskader, milieuknelpunten blijven bestaan en ambities en wettelijke normen of verplichtingen (zoals vanuit de Kaderrichtlijn Water) nog niet bereikt worden. De Commissie merkt daarbij op dat de hoofddoelstellingen in de uitwerking zijn afgezwakt. Zo staat de doelstelling om te voldoen aan (Europese) wettelijke verplichtingen, zoals de emissies voor gewasbeschermingsmiddelen of de Kaderrichtlijn Water, nog ver van het bereiken van de bovenliggende hoofddoelstelling 'meest duurzaam en circulair van Europa'.

De referentiesituatie is niet eenduidig

Het MER en de aanvulling brengen in beeld wat de alternatieven en het ontwerp-beleidskader op kunnen leveren en hoe ze van elkaar verschillen. De referentiesituatie is daarbij niet eenduidig:

- Het ontwerp-beleidskader is vergeleken met een andere referentiesituatie dan de alternatieven A, B en C. Dit is in een figuur visueel weergegeven.⁵ Daarin is de referentiesituatie voor een 'gezonde en veilige leefomgeving' bij het ontwerp-beleidskader als slechter beoordeeld dan bij de drie alternatieven. Relevant is dat de bijdrage van de alternatieven en het ontwerp-beleidskader is vergeleken met de bijbehorende referentiesituatie. De aanvulling laat zien dat de bijdrage voor een 'gezonde en veilige leefomgeving' in alle gevallen beperkt positief is.
- De referentiesituatie voor 'gezonde en veilige leefomgeving' visualiseert in de figuren een positiever beeld (bij de alternatieven A, B en C) dan in het MER zelf.⁶ Dit correspondeert niet met de tekst in de aanvulling die de huidige situatie beschrijft: deze noemt de situatie op veel punten 'ondermaats', waarbij de verwachte verbetering in de toekomst gepaard gaat met onzekerheden.⁷
- Een deel van de maatregelen in de alternatieven bestaat uit het voortzetten van bestaand beleid, zoals voor emissie-eisen en salderen⁸. Bestaand beleid hoort echter ook bij de referentiesituatie. Voor de uiteindelijke bijdrage aan de doelen maakt dit vermoedelijk weinig verschil.

Kansen blijven onbenut

Alternatief C laat zien dat er meer bereikt kan worden, maar dat de uiteindelijke doorwerking van het beleid meer onzekerheden kent. Deze onzekerheden hebben vooral te maken met de inzet en bijdrage van andere partijen. In de aanvulling zijn deze onzekerheden beschouwd als risico's. Alternatief C maakt inzichtelijk dat er kansen zijn om de milieudoelen dichterbij te brengen. Deze kansen hebben, in tegenstelling tot wat de samenvatting stelt, geen plek

⁵ Zie de figuur op bladzijde 25 van de aanvulling. Overigens laat de figuur bij Alternatief A alleen de referentiesituatie en de huidige situatie zien, en ontbreekt de uitwerking van het alternatief.

⁶ De Commissie heeft hierover in het advies over het MER en de eerste versie van de aanvulling al een opmerking gemaakt.

⁷ Zie §3.4 en specifiek tabel 3-12 in de aanvulling.

⁸ Een veehouder mag binnen een door de provincie aangewezen salderingsgebied uitsluitend nieuwe hokdielhouders bouwen, uitbreiden of omschakelen als binnen datzelfde gebied hokdiervblijven worden gesaneerd.

gekregen in het ontwerp-beleidskader. Het beleidskader is immers niet meer bijgesteld nadat alternatief C is ontwikkeld en beoordeeld.

Met inachtneming van bovenstaande punten, is de essentiële informatie aanwezig om een besluit te kunnen nemen over het ontwerp-beleidskader landbouw en voedsel, waarbij het milieubelang volwaardig is meegewogen.

De bevindingen van de Commissie geven aanleiding tot enkele aanbevelingen voor het vervolg, waarmee integraliteit en een systeemgerichte aanpak geborgd kunnen worden (zie hoofdstuk 2).

Het verder concreet maken van de hoge ambities moet zijn beslag gaan vinden in het uitvoeringsprogramma voor landbouw en voedsel. Het meewegen van het milieubelang bij het programma is essentieel, omdat op dat moment de opgave vertaald wordt naar concrete maatregelen en afspraken en daarmee de invloed op het milieu pas goed te bepalen is. Dan wordt ook duidelijk waarop monitoring en evaluatie zich moeten richten.⁹

Aanleiding MER

Het Ontwerp-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 en aan het nog op te stellen uitvoeringsprogramma landbouw en voedsel. De provincie kiest er vrijwillig voor 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 in te vullen in het zoekvak.

2 Aandachtspunten voor het vervolg

Het beleidskader zal worden uitgewerkt in een Uitvoeringsprogramma 2022/2023, met daarin acties en maatregelen. Het ontwerp-beleidskader bevat hiervoor de basis en de aanvulling geeft enkele aanbevelingen. De Commissie constateert dat de aanbevelingen nog geen houvast bieden over hoe de ambities en doelen wel te bereiken zijn. Dit hoofdstuk bevat daarom een aantal aandachtspunten voor het vervolg waarbij het benutten van kansen centraal staat.

Benut kansen door systeemgericht en integraal te kijken

Niet alle kansen die in het MER en de aanvulling zijn onderzocht, hebben een plek in het ontwerp-beleidskader gekregen. De Commissie beveelt aan om deze kansen alsnog te

⁹ Sluit aan op monitoring die is ingezet voor de Brabantse Omgevingsvisie, zie ook het advies van de Commissie over het MER bij de Brabantse Omgevingsvisie (<https://commissiemer.nl/adviezen/3198>).

onderzoeken in het vervolg. Beschouw daarbij de onzekerheden, die met deze kansen gepaard gaan, niet als risico, zoals nu is gedaan, maar onderzoek hoe deze te verkleinen zijn en of ze als kansen alsnog te benutten zijn.

Specifiek gaat het om:

De samenhang met andere beleidskaders en programma's: de aanvulling en de bijlage 'kansen en risico's van het voorgenomen beleid' bij het MER laten goed zien dat veel maatregelen voor dit beleidskader een relatie hebben met andere beleidskaders en programma's, zoals voor bodem, waterkwaliteit en biodiversiteit. Dit vraagt een systeemgerichte benadering die bijdraagt aan het borgen van de integraliteit van de Omgevingsvisie bij de sectorale kaders en (uitvoerings)programma's. Het zorgt ook voor een optimale samenhang binnen het provinciale beleid.

De samenwerking met andere partijen: de provincie is niet de enige partij die aan de lat staat voor de beoogde transitie(s). Ook landelijke maatregelen zullen steeds meer inzet van de overheid als geheel en de provincie in het bijzonder vragen.¹⁰ Uit de beoordeling van alternatief C blijkt dat stimuleringsmaatregelen¹¹ in het landbouw- en voedselstelsel veel kunnen opleveren, maar dat dit alleen lukt wanneer alle partijen (overheden, bewoners, bedrijfsleven en boeren) hun bijdrage leveren.

De Commissie beveelt daarom aan om de onzekerheid, die de inzet van derden met zich meebrengt, niet op voorhand als risico, maar als mogelijke kans te beschouwen. Onderzoek in dat kader samen met de andere partijen, ook buiten de landbouw- en voedselstelsel¹², hoe de kans op succes te vergroten is en daarmee de doelen verder binnen bereik komen. Aanknopingspunten zijn bijvoorbeeld:

- het (voorgenomen) rijksbeleid, zoals voorgesteld in het coalitieakkoord: dit is in het ontwerp-beleidskader bewust nog buiten beschouwing gelaten.¹³
- het in het MER voorgestelde landbouwtransitieakkoord: niet zozeer op landelijk niveau maar vooral op gebiedsniveau binnen Brabant. Dit draagt bij aan het gebiedsgerichte maatwerk dat het ontwerp-beleidskader nastreeft¹⁴.
- dynamiek binnen en buiten de sector: de Commissie wees hier in haar advies over de eerste versie van de aanvulling al op: welke mogelijkheden zijn er voor de provincie om stakeholders in beweging te krijgen en hoe beïnvloedt dit de landbouw- en voedselstelsel in positieve zin?

Wees concreet

De Commissie beveelt aan om bij het vervolg ook een concretiseringslag uit te voeren. Concrete doelen bieden duidelijkheid over wat de provincie wil en kan bereiken, zowel op de korte (2023) als de lange termijn (2030). Dit helpt bij het beantwoorden van de vragen hoe de doelen bereikt kunnen worden, of dat realistisch is, en welke keuzes dit vraagt, ook in het licht van de milieugevolgen.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het addendum op het 7de actieprogramma Nitraatrichtlijn en het landelijke Coalitieakkoord.

¹¹ Zoals financiële en communicatieve instrumenten (zie bladzijde 101 en verder van de aanvulling).

¹² Het voorlopige toetsingsadvies over het MER en de aanvulling bevat hiervoor een aantal suggesties.

¹³ Zo staat in §2.2.2 van de aanvulling.

¹⁴ Zie §1.1 van het ontwerp-beleidskader.

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 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

