



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Regionaal Programma Water en Bodem provincie Noord-Brabant

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

16 september 2021 / projectnummer: 3480



1 Advies over het MER en de aanvulling in het kort

De provincie Noord-Brabant wil een nieuw Regionaal Water en Bodem Programma (RWP)¹ vaststellen voor de periode 2022 tot 2027. Dit programma laat zien hoe de provincie de komende jaren verder gaat werken aan voldoende, schoon en veilig water, een vitale bodem en klimaatadaptatie. De ambitie is om in 2050 een klimaatbestendig en veerkrachtig water- en bodemsysteem te hebben dat bestand is tegen extremen.

Voordat de provincie besluit over het RWP zijn de milieugevolgen onderzocht in een milieueffectrapport (MER).² Eerder signaleerde de Commissie voor de milieueffectrapportage dat niet alle benodigde informatie in het MER stond. De provincie heeft de Commissie nu gevraagd over de juistheid en volledigheid van het aangevulde MER (verder: aanvulling) te adviseren.³ In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER en de aanvulling tezamen.

Wat blijkt uit de aanvulling?

Het nieuwe onderzoek leidt tot dezelfde eindconclusies als het MER. Alle vier de alternatieven zorgen voor positieve effecten op CO₂-vastlegging, gezondheid en landbouw op de lange termijn. Vooral alternatief 4, met daarin een gebiedsgerichte aanpak voor 100.000 hectare rondom natuur, heeft veel positieve of sterk positieve effecten, met uitzondering van de landbouw, lokale wateroverlast, cultuurhistorie en circulariteit.

Het rapport laat zien dat een combinatie van verschillende alternatieven, inclusief alternatief 4, de grootste bijdrage levert aan de doelen van het RWP. Met deze combinatie worden de verschillende instrumenten van de provincie ingezet, wat tot een succesvolle aanpak leidt. Als voorkeursalternatief (VKA) is echter voor een andere combinatie van alternatieven gekozen omdat dit een, voor de provincie, realistischer inzet van middelen en capaciteit vraagt binnen de beperkte doorlooptijd van het programma.

Voor vier van de vijf opgaven draagt het VKA voldoende bij aan de gestelde doelen. Dat geldt niet voor het doel 'schoon water' omdat de doelen voor de Kaderrichtlijn Water, zonder aanvullende regelgeving en de inzet van andere partijen, niet in 2027 bereikt kunnen worden.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie is van oordeel dat het aangevulde MER nu alle essentiële informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit over het RWP.

De provincie Noord-Brabant heeft nauwgezet gewerkt aan het de totstandkoming van het aangevulde MER, dat ook goed leesbaar is. Daarnaast is een uitgebreide reactienota opgesteld met een toelichting op de aanpassingen.⁴ Verspreid door het gehele MER zijn teksten aangevuld en aangepast. Dit biedt niet alleen meer informatie, het heeft ook geleid tot een betere leesbaarheid, onder andere doordat niet relevante tekstdelen geschrapt zijn.

¹ Ontwerp regionaal water- en bodemprogramma Provincie Noord-Brabant 2022-2027.

² *Regionaal programma water en bodem Plan-MER Provincie Noord-Brabant*. Witteveen+Bos, 15 februari 2021.

³ *Regionaal water- en bodemprogramma Plan-MER 2.0 Provincie Noord-Brabant*. Witteveen+Bos, 22 juli 2021.

⁴ Reactienota voorlopig toetsingsadvies Commissie m.e.r. planMER Regionaal water - en bodemprogramma. Provincie Noord-Brabant.

Het aangevulde MER is digitaal beschikbaar. De Commissie waardeert de manier waarop hierin informatie snel en op verschillende manieren is te vinden.

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

Natuur – korte termijn	Cultuurhistorie	Gezondheid	Gebruiksfuncties
Positief effect. Ook op korte termijn al door vernatting natuur.	Nauwelijks effect. Vernatting kan herstel van erfgoedwaarden vergroten, maar teveel vernatting kan schadelijk zijn. Balans moet worden gevonden.	Positief effect. Verbetering waterkwaliteit, -kwaliteit en natuur, vermindering hittestress.	Wonen Positief effect door toename landschappelijke kwaliteit en wateroverlast (lokaal). Negatief effect door toename wateroverlast (lokaal).
Natuur – lange termijn	CO ₂	Landbouw – korte termijn	
Sterk positief effect. Door vernatting natuur (Natura 2000 en Natte Natuurparels).	Positief effect. Meer vastlegging CO ₂ in water- en bodemsysteem.	Negatief effect. Tijdelijk verminderde opbrengst landbouwgrond.	Recreatie Positief effect. Door toename kwaliteit natuurgebieden.
Landschap	Circulariteit	Landbouw – lange termijn	
Positief effect. Het wordt lokaal natter en groener, wat beter aansluit bij ruimtelijk-visuele waarden.	Positief effect. Eisen aan subsidies en stimulering vergroten circulariteit	Positief effect. Wateroverlast en droogte kunnen beter worden opgevangen, in prioritaire gebieden.	
Legenda			
 Sterk positieve effecten  Positieve effecten  Neutrale effecten  Negatieve effecten  Sterk negatieve effecten			

Figuur 1 Milieueffecten van het voorkeursalternatief (bron: aanvulling)

Aanleiding MER

Het Regionaal Programma Water en Bodem (RWP) volgt het huidige Provinciaal Milieu- en Water Plan 2016 – 2021 (PMWP) op voor de onderdelen van het waterbeleid en een deel van het bodembeleid. De Omgevingsvisie 'De kwaliteit van Brabant – visie op de Brabantse leefomgeving' bevat de ambitie van de provincie en is het overkoepelend en leidend kader voor het RWP. Het RWP geeft voor het thema water en bodem nadere uitwerking en invulling aan de omgevingsvisie.

Samen met de Visie Klimaatadaptatie vormt het RWP het kader voor de uitvoering van de wettelijke taken en de doelen uit de Brabantse Omgevingsvisie. Het RWP biedt waterschappen en gemeenten een kader voor hun eigen beleid.

Beoordeelde versie van het MER

Voorliggend advies heeft betrekking op versie 2.0 van het Plan-MER, van 22 juli 2021. Relevant daarbij is dat de provincie tijdens het adviestraject heeft aangegeven nog een redactionele verbetering op het MER uit te voeren. Uiterlijk bij het vaststellen van het RWP publiceert de provincie het definitieve MER.

Waarom een advies?

De provincie Noord-Brabant gebruikt de m.e.r.-procedure om weloverwogen keuzes te maken voor het RWP, zo staat in het plan-MER. De provincie Noord-Brabant heeft de Commissie gevraagd te adviseren over de inhoud van het MER.

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 Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant – besluit over het RWP.

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 [3480](#) op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op het MER van 22 juli 2021.⁵

2.1 Samenhang tussen sectorale programma's

De aanvulling bevat een uitgebreide toelichting op de samenhang tussen de verschillende programma's. Zo werkt de provincie aan een nieuw beleidskader Natuur⁶, de koppeling met dit beleidskader is in het RWP nadrukkelijker in beeld gebracht. Ook werkt de provincie aan beleidskaders / programma's voor Gezondheid, Landbouw en Voedsel en Levendig Brabant. De Commissie adviseert om de koppeling tussen deze kaders, en specifiek die van Natuur en Landbouw en Voedsel, bij de uitwerking verder te versterken. Natuur en landbouw zijn immers sterk afhankelijk van het water- en bodemsysteem en andersom worden de mogelijkheden om te komen tot een veerkrachtig bodem- en watersysteem mede bepaald door de maatregelen die worden getroffen voor een meer duurzame landbouw en natuurontwikkeling.

Ook is duidelijk hoe nadere afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld de grondwatervoorraad, namelijk via een bestuursconvenant grondwater. Dit laat zien hoe de provincie het onttrekkingsplafond van het grondwater kan handhaven waarmee het MER inzicht geeft in de mate waarin het RWP bijdraagt aan de doelen.

Op 1 juli 2021 is de Wet stikstofreductie en natuurherstel in werking getreden. Hierin heeft het Rijk doelen voor natuurherstel opgenomen. Om deze te bereiken worden, in samenwerking met provincies, programma's opgestart. Ook hiervoor beveelt de Commissie aan: zorg bij de uitwerking voor een goede afstemming tussen de maatregelen uit het RWP en de programma's die voortkomen uit de nieuwe wet.

2.2 Concrete en duidelijke doelen

De reactienota maakt duidelijk dat voor enkele onderwerpen, waaronder vitale bodem, de doelen nog niet helder te formuleren zijn. Dit is in deze nota ook toegelicht. De aanvulling bevat vervolgens een uitwerking van de leemten in kennis op dit vlak. Verder is aangegeven dat dit doel gedurende het traject richting 2027 aangescherpt gaat worden. Op dit punt doorloopt het RWP een iteratief proces. Dit geldt ook voor de doelen voor klimaatadaptatie: deze worden gedurende de looptijd aangescherpt, na het uitvoeren van klimaatstresstesten en risicodialogen per deelgebied. Vervolgens worden bij het periodiek bijstellen de nieuwste inzichten vanuit KNMI en het Deltaprogramma Ruimtelijke adaptatie over klimaat gevolgd. De aanvulling geeft daarmee volgens de Commissie een realistisch beeld van de doelen en de mate waarin deze nu al concreet te maken zijn. Wanneer dat nog niet mogelijk is, geeft de aanvulling inzicht in hoe daar op een adaptieve manier mee om wordt gegaan.

⁵ In een toelichtend gesprek op 2 augustus 2021 heeft de provincie aangegeven dat, waar relevant, de tekst van het MER wordt aangepast. Dit is gedaan in een aangepaste versie van het MER van 13 augustus 2021; dit aangepaste MER is niet meegenomen in voorliggend advies.

⁶ Op 19 juli 2021 is de Notitie Reikwijdte en Detailniveau Milieueffectrapportage Beleidskader Natuur 2030 gepubliceerd.

Op twee onderwerpen beveelt de Commissie nog aan om de tekst te verduidelijken:

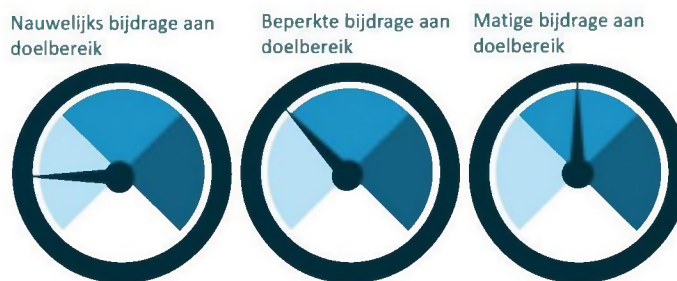
- De provinciale verordening bevat alleen **omgevingswaarden** voor de hoofdpogave waterveiligheid (namelijk regionale keringen en wateroverlast), zo blijkt uit de aanvulling. De verbinding tussen het RWP en de omgevingsverordening vraagt op dit punt nog toelichting; wat zijn deze omgevingswaarden en hoe is daarin het MER (en RWP) rekening mee gehouden?
- Alleen voor klimaatadaptatie is het **doel voor 2050** beoordeeld. Omdat de horizon voor het klimaatbestendig en veerkrachtig water- en bodemsysteem op 2050 is gesteld, is niet direct duidelijk waarom de andere thema's niet op dit jaar zijn beoordeeld. Een toelichting, bijvoorbeeld dat de KRW zich richt op concrete doelen voor 2027, helpt om dit onderscheid tussen de thema's te duiden.

2.3 Doelbereik van maatregelen

Gebruik van de term 'doelbereik'

Om het onderscheid tussen effecten en doelbereik beter aan te geven hanteert de aanvulling een ander kleurgebruik dan het MER. De beoordeling van het effect van de 4 alternatieven is nu weergegeven met blauwe metertjes. Dit oordeel is te definiëren als de (relatieve) mate van bijdrage aan het doelbereik. Dit is een verbetering, maar de term doelbereik wordt nog steeds dubbel gebruikt: zowel voor de bijdrage aan het doelbereik van de alternatieven (procesparameter) als voor het doelbereik op de vijf thema's, zoals watervoorraad (doelparameter), dit is verwarrend.

Afbeelding 7.1 Beoordelingsschaal doelbereik



Figuur 2 Gebruik van het woord 'doelbereik' in afbeelding 7.1 van de aanvulling waar het gaat om de mate waarin wordt bijgedragen aan het bereiken van het doel.

Huidige situatie in relatie tot de gestelde doelen verschilt per beleidsopgave

Hoofdstuk 9 gaat per alternatief in op de bijdrage van de verschillende alternatieven aan het bereiken van de gestelde doelen. Het hoofdstuk laat niet zien in hoeverre de huidige situatie zich verhoudt tot de doelen, dit maakt het lastig om de bijdrage van het RWP te duiden. De benodigde inspanning om vanuit de huidige situatie het gewenste doel te bereiken verschilt namelijk nogal per beleidsopgave. Als voorbeeld: de toestand voor het thema waterveiligheid staat er in de huidige situatie⁷ beter voor (de wijzer staat onderaan het groene vak) dan de thema's voldoende water en waterkwaliteit (de wijzer staat in het rode vak, slechte staat). Dat op het thema waterveiligheid minder inspanning nodig is om de doelen te behalen is maar beperkt in dit hoofdstuk terug te lezen.

⁷ Zoals weergegeven in figuur 4.1 op bladzijde 31 van de aanvulling.



Figuur 3 Beoordeling van de huidige toestand van waterveiligheid (links) en waterkwaliteit (rechts) (bron: aanvulling)

De Commissie beveelt aan om in de titels van figuren en de tekst scherper onderscheid te maken tussen de relatieve mate waarin een alternatief bijdraagt aan het behalen van de doelen tegenover de absolute doelstellingen voor de 5 thema's. Voorkom daarmee het dubbel gebruik van de term doelbereik.

2.4 Uitleg samenstelling VKA

De aanvulling geeft meer informatie over de beoordeling van de milieueffecten en over de wijze waarop deze heeft plaatsgevonden. Dit maakt de effectbeoordeling per alternatief voldoende navolgbaar en herhaalbaar. De conclusies die aanbevelen om de alternatieven te combineren (hoofdstuk 12) en de beoordeling van het voorkeursalternatief (hoofdstuk 13) vragen nog wel enige toelichting.

De Commissie beveelt daarom aan om helder te formuleren waarom, nadat in hoofdstuk 12 de combinatie van de alternatieven 1, 2 en 4 als meest effectief is beoordeeld, het VKA toch uitgaat van de combinatie van de alternatieven 1, 2 en 3. Laat in de onderbouwing terugkomen dat:

- De beschikbare middelen, capaciteit en het gebrek aan draagvlak bij andere partijen voor alternatief 4 onvoldoende zijn om binnen de planperiode volledig invulling te geven aan de combinatie van de alternatieven 1, 2 en 4.
- Er onzekerheid is in de mate waarin deze combinatie leidt tot het eerder behalen van de doelstellingen.
- Hoe een iteratieve aanpak wat betreft maatregelen inspeelt op bijsturing op basis van monitoring.

Geef in dat kader ook een duidelijk overzicht van alle maatregelen die onderdeel uitmaken van het voorkeursalternatief (bijvoorbeeld in tabelvorm) en welke stappen onderdeel uitmaken van een iteratieve aanpak.

3 Implementatie en uitwerking van het RWP

Het RWP zal in het najaar van 2021 worden vastgesteld door Gedeputeerde Staten en worden aangeboden aan Provinciale Staten van Brabant. Voor de implementatie en uitwerking van het RWP, en eventuele besluiten die daarmee samenhangen, heeft de Commissie de volgende aanbevelingen:

Gebiedsgerichte aanpak

Het MER, en de aanvulling, benadrukken een gebiedsgerichte aanpak. In dat kader is relevant dat het provinciebestuur recent heeft aangegeven dat zo'n aanpak cruciaal is voor het behalen van de natuur-, water- en landbouwdoelen.⁸ Het in juli 2021 geïnstalleerde college van Gedeputeerde Staten wil meer inzet plegen op de verschillende thema's via een gebiedsgerichte aanpak en hiervoor gebiedsgedeputeerden aanwijzen. De Commissie onderschrijft deze aanpak omdat dit mogelijkheden biedt om de sectorale programma's binnen een integrale context verder vorm te geven en zo meer effect te realiseren.

De samenhang tussen de verschillende programma's kan op deze manier beter worden geborgd en leidt tot meer resultaat, zie ook paragraaf 2.1 van dit advies⁹. Als aandachtspunt noemt de Commissie dat binnen een breder georiënteerd gebiedsproces de doelen voor water en bodem wel voldoende focus vragen. Zo blijft het realiseren van de gestelde doelen ten aanzien van de 5 beleidsthema's uit het RWP voldoende voorop staan.

Het voorkeursalternatief gaat al uit van een gebiedsaanpak in 27.000 hectare rondom Natura 2000 en Natte Natuurparels. De Commissie vat dit op als een daadwerkelijke inzet van (fysieke) maatregelen die in en rondom deze gebieden gestalte moet krijgen. Door in de aanpak ook (tijdig) te zorgen voor ruimtelijke maatregelen, in het bijzonder de juiste functie op de juiste plaats, en dan pas fysieke maatregelen te treffen, kan het gebiedsproces een veel groter doelbereik dan de beoogde 27.000 hectare krijgen. De aanbeveling is daarom om in het gebiedsproces ruimer te kijken dan alleen de 27.000 hectare rondom de meest kwetsbare natuurgebieden. Dit sluit aan op het voornemen van Gedeputeerde Staten om een grondbank met herallocatiefonds in te stellen.

Digitaal ontsluiten van informatie

De provincie Noord-Brabant is voorloper in de ontwikkeling van een digitaal MER. Het digitale planMER voor het RWP is handig te raadplegen, mede omdat informatie op verschillende manieren te vinden is: via de inhoudsopgave, via tabbladen met verschillende onderdelen van het MER, de zoekfunctie en met doorklik-links op de verschillende pagina's. De werking van het water- en bodemsysteem, waarin meerdere kaarten zijn opgenomen, is zo handig raadpleegbaar. De Commissie beveelt aan om naast het MER ook het (vastgestelde) RWP en andere relevante documenten via dezelfde pagina (digitaal) bereikbaar te maken.

⁸ De reactienota verwijst naar het Addendum op Bestuursakkoord 2020–2023 uit juli 2021 van het in die maand geïnstalleerde college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant.

⁹ Een open deur daarbij is dat voor het herstel of behoud van natuur een goed functionerend water- en bodemsysteem essentieel is. Het biedt ook mogelijkheden om koppelkansen tussen maatregelen uit de verschillende thematische programma's te verzilveren, en de samenwerking tussen provincie, gemeenten en waterschappen verder te versterken.

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:

ir. Lidwien Besselink

dr. Hasse Goosen

drs. Allard van Leerdam

Marja van der Tas (voorzitter)

drs. Rob van Woerden

drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Provinciaal plan water en bodem 2022 – 2027, op grond van de Wet Milieubeheer, of
Provinciaal programma water en bodem 2022 – 2027, op grond van de Omgevingswet.

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. Het MER geeft aan dat voor dit programma vrijwillig een m.e.r-procedure doorlopen wordt; daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Provinciale 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 van het bevoegd gezag in deze fase geen zienswijzen toegestuurd gekregen.

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 [3480](#) 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