Commissie voor de
milieueffectrapportage

De Horsten Egchel, gemeente Peel en Maas

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

29 augustus 2024 / projectnummer: 3751









1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Peel en Maas stelt een bestemmingsplan op voor de uitbreiding van een intensieve veehouderij aan De Horsten, Egchel. Voordat de gemeenteraad besluit over het bestemmingsplan, zijn de milieugevolgen onderzocht in een milieueffectrapport (MER).[1] In een voorlopig advies signaleerde de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie) dat nog belangrijke informatie in dit MER ontbrak. Het MER is vervolgens aangevuld.[2] De gemeente Peel en Maas vraagt de Commissie nu om te adviseren over de juistheid en de volledigheid van het MER en de aanvulling tezamen.

Wat staat in het MER en in de aanvulling?

In het MER (2023) zijn twee inrichtingsalternatieven onderzocht. Het eerste alternatief is het ontwikkelplan van de grondeigenaar (hierna ondernemer). Dit ontwikkelplan is niet uitvoerbaar, omdat de geurbelasting op omliggende woningen daarmee te veel toeneemt (geurnormen worden overschreden). Daarom is in het MER op hooflijnen ook een uitvoerbaar alternatief verkend. In dit alternatief is een indicatie van de geuremissie opgenomen, waarmee voldaan wordt aan de geurnormen. Uit het oorspronkelijke MER (2023) blijkt dat beide alternatieven negatieve gevolgen hebben voor natuur (door stikstofdepositie) en de leefomgeving (geur, geluid en fijnstof).

De aanvulling op het MER richt zich specifiek op de onderwerpen waarover de Commissie in haar voorlopige advies om meer informatie vroeg. Het gaat onder andere om een verduidelijking van de doelstelling en onderbouwing van de locatiekeuze, de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan en de gevolgen voor Natura 2000-gebieden.

Een belangrijk nieuw inzicht in de aanvulling is dat de al gerealiseerde zeugenstal aan De Horsten 17 niet aansluit bij de voorschriften van de verleende vergunning: de afmetingen en het gebruik wijken af. De zeugenstal is daarmee niet legaal. In april 2024 heeft de gemeente een ontwerpbesluit genomen over de vergunningaanvraag voor legalisatie.

Als onderdeel van de aanvulling zijn stikstofberekeningen uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de stikstofdepositie op beschermde natuurgebieden toeneemt ten opzichte van de huidige situatie[3], terwijl de stikstofdepositie in die gebieden nu al te hoog is. Ten opzichte van de in 2020 verleende natuurvergunning voor De Horsten 20 neemt de stikstofdepositie ook toe, maar in mindere mate.[4] De aanvulling stelt dat het plan wel uitvoerbaar is, mits er maatregelen worden getroffen om de uitstoot binnen de in 2020 vergunde ruimte te houden.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER en de aanvulling dat belangrijke informatie over de milieugevolgen beschikbaar is gekomen. Zo is nu voldoende informatie over de gevolgen voor beschermde dier- en plantensoorten en de waterhuishouding. De Commissie waardeert de opzet van de aanvulling, waarin de punten uit het voorlopig

---

1 Plan-*MER Bestemmingsplan De Horsten Egchel, Gemeente Peel en Maas*, Pouderoyen Tonnaer, 27 juni 2023.

2 *Aanvulling Plan-MER De Horsten Egchel*, Bestemmingsplan 'De Horsten', Gemeente Peel en Maas, Pouderoyen Tonnaer, 3 juni 2024.

3 Het gaat om een maximale toename van 0,62 mol/ha/jaar, met tien Natura 2000-gebieden in het invloedgebied.

4 Het gaat om een maximale toename van 0,03 mol/ha/jr en acht Natura 2000-gebieden in het invloedgebied.

toetsingsadvies achtereenvolgens worden beantwoord. De Commissie is ook positief over de inhoud en opbouw van de separate samenvatting.

Desondanks ontbreekt nog belangrijke informatie. De Commissie mist nog actuele en volledige informatie op de volgende punten:

- **Doelstelling en locatiekeuze**: de aanvulling geeft weinig nieuwe informatie over de doelstelling van het plan en de locatiekeuze. Onduidelijk is waarom deze met de huidige inzichten nog steeds actueel zijn. Inzicht hierin is met name van belang om de keuze voor een maximaal bouwvlak van 8,5 hectare te onderbouwen. Uit het MER blijkt dat er meer geur- en stikstofuitstoot plaatsvindt dan toegestaan, als de bouwvlakken maximaal worden benut.
- **Maximale emissies mestbewerking en mestverwerking**: in de aanvulling op het MER is voor de beoordeling van emissies uitgegaan van mestscheiding. Deze vorm van mestbewerking kent volgens het MER relatief weinig emissies. De emissies zijn echter onderschat, waardoor de maximale emissies niet goed in beeld zijn gebracht en er geen sprake is van een verwaarloosbare bijdrage.
- **Impact op Natura 2000-gebieden**: net als in het MER van 2023 ontbreekt in de aanvulling een sluitende onderbouwing dat de eerder vergunde toename van stikstof in dit plan mag worden overgenomen. Dit is wel belangrijke informatie vanwege de huidige, slechte staat van Natura 2000-gebieden en actuele jurisprudentie. Het plan staat bovendien meer activiteiten en mogelijk ook meer emissies toe dan eerder zijn onderzocht en vergund. Negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden zijn daardoor niet uitgesloten, waardoor de juridische houdbaarheid van het plan ook niet zeker is.
- **Gevolgen voor Goudgroene natuurzone**: de gevolgen voor het nabijgelegen natuurreservaat Ophovense Zandberg, onderdeel van Natuurnetwerk Nederland, zijn nog niet duidelijk aangegeven.

De Commissie adviseert deze informatie in een nieuwe aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het bestemmingsplan. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1: Kaart plangebied met het perceel aan De Horsten (bron: MER 2023, p. 6).

Aanleiding MER
Gemeente Peel en Maas wil een bestemmingsplan vaststellen voor de doorontwikkeling van een intensieve veehouderij met mestbewerking naar een oppervlak van maximaal circa 8,5 hectare (ha) aan De Horsten 17 en 20 en aan de Melkweg.

Het bestemmingsplan stelt kaders voor mer-(beoordelings)plichtige activiteiten, namelijk: de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van pluimvee of varkens.[5] Om die reden is voor de besluitvorming over het bestemmingsplan een plan-MER opgesteld. Een plan-MER is ook nodig omdat significante effecten op Natura 2000-gebieden niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, waardoor een Passende beoordeling moet worden opgesteld.

Wetgeving van toepassing op dit plan
Op dit plan en het MER is de wetgeving van toepassing zoals die gold vóór 1 januari 2024 (zoals de Wet milieubeheer), en niet de huidige wetgeving (de Omgevingswet), omdat het plan ter inzage is gelegd voordat de Omgevingswet op 1 januari 2024 van kracht werd.

Vast te stellen bestemmingsplan nog niet beschikbaar
Op het moment dat de aanvulling op het MER aan de Commissie is voorgelegd, was het aangepaste ontwerpbesluit (het vast te stellen bestemmingsplan) nog niet beschikbaar. Dit betekent dat de Commissie niet kon controleren of het MER en het bestemmingsplan op elkaar passen. De gemeente dient deze controle zelf uit te voeren voorafgaand aan de vaststelling van het plan.

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 Peel en Maas - besluit over het bestemmingsplan.

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 staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3751 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 Peel en Maas.

In onderstaand advies gaat de Commissie enkel nog in op de onderwerpen uit het voorlopig toetsingsadvies die in de aanvulling nog onvoldoende zijn verduidelijkt of beantwoord. In aanvulling op de onderwerpen uit het voorlopig toetsingsadvies, gaat de Commissie in paragraaf 2.1 in op de consequenties van de gewijzigde referentiesituatie.

2.1 Wijziging referentiesituatie

In de inleiding van de aanvulling staat dat de bestaande zeugenstal aan De Horsten 17 conform de natuurvergunning is gerealiseerd, maar dat de bouw afwijkt van de geldende omgevingsvergunning (bouwen en milieu). Deze stal moet daarom gelegaliseerd worden.

[5] Categorieën C 14 en D 14 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage.

Voor de milieubelastende- en bouwactiviteiten is al een nieuwe vergunningaanvraag ingediend. In april 2024 heeft de gemeente hierover een ontwerpbesluit genomen.

Referentiesituatie

In het plan-MER werd de gerealiseerde zeugenstal tot de referentiesituatie gerekend. Dat is in de aanvulling terecht aangepast. De bestaande stal is geen deel van de referentiesituatie, maar van het planvoornemen. Deze wijziging heeft beperkt invloed op de beoordeling van milieueffecten. Dit is in de aanvulling goed onderbouwd.

Mogelijk project-MER nodig bij ontwerpbesluit

De Commissie merkt op dat het totaal aantal dieren in de te legaliseren zeugenstal boven de mer-drempelwaarde uit bijlage V van het Omgevingsbesluit uitkomt.[6] Omdat de volledige zeugenstal volgens de aanvulling tot het voornemen behoort, is mogelijk een project-MER nodig bij de omgevingsvergunning. De gemeente heeft mondeling aangegeven dat geen project-MER is opgesteld voor die vergunning.

Onduidelijk is of de gemeente het huidige MER tevens beschouwt als een project-MER, maar voor de beoordeling van de milieueffecten van het voorliggende bestemmingsplan is dat ook niet relevant. Het rapport is in ieder geval niet als project-MER beoordeeld door de Commissie. Ten behoeve van de juridische houdbaarheid van het ontwikkelplan beveelt de Commissie wel aan om na te gaan in hoeverre voor de omgevingsvergunning ook een project-MER nodig is omdat het ontwikkelplan de mer-drempelwaarde overschrijdt.

2.2 Actualiteit doelstelling en locatiekeuze

In haar advies over het MER (2023) gaf de Commissie aan dat de doelstelling van het bestemmingsplan en de gekozen locatie onvoldoende onderbouwd zijn. De Commissie constateert dat in de aanvulling veel informatie uit het MER (2023) wordt herhaald. Hierdoor blijft onduidelijk:

- of en hoe de binnen het bestemmingsplan geboden ontwikkelruimte (circa 8,5 ha) past binnen het huidige beleid van de gemeente. Het bestemmingsplan bevat drie gekoppelde bouwvlakken. Uit het MER blijkt dat de maximale invulling van deze bouwvlakken leidt tot een overschrijding van de emissieplafonds (voor geur en stikstof). Op 29 september 2015 heeft de gemeenteraad in een raadbesluit echter een maximaal bouwvlak van 4 ha meegegeven als kader voor een nieuw op te stellen bestemmingsplan. Onduidelijk is waarom het nodig en wenselijk is om nu circa 8,5 ha ontwikkelruimte te bieden;
- of en waarom de locatieafweging die voor het landbouwontwikkelgebied[7] is gemaakt nog steeds relevant en actueel is.

---

6 In de stal worden meer dan 900 zeugen gehouden, zie categorie A1 van bijlage V bij het Omgevingsbesluit.

7 Het landbouwontwikkelgebied Egchelse Heide (LOG) is een gebied van ruim 20 hectare tussen Karissendijk/De Horsten, Melkweg en Rongvenweg. Het gebied is destijds gekozen omdat het al een agrarisch karakter heeft en omdat er 'geen belemmerende factoren' zijn in de directe omgeving. In het LOG wilde de gemeente ontwikkelruimte bieden aan intensieve veehouderijen. Doel was daarbij dat bedrijven uit de buurt van woonkernen zouden worden verplaatst naar deze locatie, waar ze minder hinder veroorzaken en kunnen ontwikkelen. Het bestemmingsplan voor het LOG is echter nooit onherroepelijk geworden en uitgevoerd.

Met andere woorden: zou met de kennis en inzichten van nu[8] dezelfde afweging worden gemaakt qua doelstelling en locatiekeuze? Inzicht in de locatieafweging is bovendien belangrijk omdat de zeugenstal niet legaal is (zie paragraaf 2.1). De nu gekozen locatie is hierom niet vanzelfsprekend. Op de locatie is juridisch gezien geen sprake van een bestaande stal, waardoor de toestemmingen voor deze stal ook nog op een andere locatie gegeven zouden kunnen worden. De Commissie merkt hierbij op dat er in het MER steeds over één locatie wordt gesproken, terwijl in het plangebied in eerste instantie 2 of 3 afzonderlijke bedrijfslocaties van circa 4 ha voorzien waren.

Hoewel het in juridisch opzicht dus niet vanzelfsprekend is om op de huidige locatie uit te breiden, kan het om andere redenen wél de enige realistische locatie zijn. Een beschrijving van die redenen is van belang, zodat dit mee kan wegen bij het besluit over het bestemmingsplan.

De Commissie adviseert, voorafgaand aan de besluitvorming, te onderbouwen in hoeverre de eerdere uitgangspunten over de geboden ontwikkelruimte en locatiekeuze in de huidige context en met de meest recente informatie nog actueel zijn.

2.3 Maximale mogelijkheden van het plan

Ammoniakemissies van mestbewerking en mestverwerking

De huidige vergunning staat incidentele scheiding van eigen varkensmest toe, door middel van een mobiele mestscheider. Aan deze vorm van mestbewerking wordt een geringe emissie toegerekend. Dat is correct wanneer alleen sprake is van eenvoudige mestscheiding, en waarbij de scheidingsproducten direct worden afgevoerd. Bij mestscheiding komen een dikke en een dunne fractie vrij. De waterige dunne fractie wordt emissiearm opgeslagen in een afgedekte mestopslag. De dikke fractie is vezelrijk en stapelbaar.

Van een beperkte ammoniakemissie bij (eenvoudige) mestscheiding is alleen sprake als de verkregen dikke fractie niet opgeslagen wordt op het bedrijf. Als de dikke fractie niet direct wordt afgevoerd, zoals het geval is in voorliggend plan, zijn aanzienlijke stikstof- en ammoniakemissies te verwachten.[9] De Commissie constateert dat de ammoniakemissies van mestbe- en verwerking in het plan-MER mogelijk worden onderschat door een (om)rekenfout.[10] Hierdoor wordt onterecht geconcludeerd dat de emissies van mestbe- en verwerking verwaarloosbaar zijn ten opzichte van de stalemissies.

In de aanvulling is uitgegaan van een inpandige opstelling van de mestscheider. Dat is gunstig voor de emissies. Aandachtspunt is dat er geen sprake kan zijn van een dichte loods, omdat er voldoende ventilatie nodig is om veilig te kunnen werken. Bovendien is bekend dat de dikke mestfractie ammonium-stikstof bevat dat gemakkelijk kan vervluchtigen. De emissies die vrijkomen kunnen in beginsel door een luchtzuiveringstechniek worden

8 Het gaat bijvoorbeeld om beleidsinzichten, kennisontwikkelingen, mogelijke fysieke ontwikkelingen die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden en inzichten in de staat van de leefomgeving en natuurgebieden.

9 Waarbij een deel van de emissies mogelijk wordt omgezet in lachgas.

10 Zie pagina's 100 en 101 van het plan-MER Bestemmingsplan De Horsten, Egchel (2023). Het gaat om een rekenfout in de jaarlijkse hoeveelheid te verwerken mest en de omrekening daarvan naar ammoniakemissies per jaar (NH3/jaar).

gereduceerd. Het MER en de aanvulling gaan hier niet nader op in, waardoor het inzicht in de potentiële emissies als gevolg van mestbewerking en eventuele -opslag onvolledig is.

Vormen van mestbewerking en mestverwerking

De Commissie merkt op dat het ontwerp bestemmingsplan alle vormen van mestbewerking en mestverwerking toestaat, onder de voorwaarde dat alleen ter plaatse geproduceerde mest wordt verwerkt, en tot een maximum van 35.000 m^3 per jaar. Dat is veel meer dan alleen mestbewerking in de vorm van eenvoudige mestscheiding. Het valt de Commissie verder op dat de termen mestbewerking en mestverwerking ogenschijnlijk willekeurig en als uitwisselbaar worden gehanteerd, hoewel het hier om wezenlijk onderscheidende processen gaat, met verschillende afzetmogelijkheden en milieuaspecten. Daarmee zijn de maximale effecten van de mestbe- en verwerking groter dan in het MER en de aanvulling staat.

Specifiek over mestbewerking is in de aanvulling aangegeven dat (co-)vergisting van mest niet zal worden toegestaan in het bestemmingsplan. Er zijn echter nog tal van andere mestbehandelingstechnieken die hiermee niet uitgesloten worden en die wel aanzienlijke emissie van onder andere ammoniak en/of geur met zich mee kunnen brengen. Denk aan compostering en mestdroging. De gemeente heeft hierover in het adviesgesprek aangegeven de ruimte voor mestverwerking in het bestemmingsplan verder te zullen beperken tot eenvoudige mestscheiding.

De Commissie adviseert, voorafgaand aan de besluitvorming, de emissies uit mestbewerking te herberekenen en duidelijkheid te geven over de mogelijkheden in het plan voor mestbewerking en mestverwerking. Geef ook inzicht in mitigerende maatregelen.

Zeugen, biggen en vleesvarkens en maximale mogelijkheden

De in de aanvulling voorgestelde afbakening in het bestemmingsplan naar “Intensieve Veehouderij (IV)-varkens” geeft een belangrijke inkadering van de maximale mogelijkheden. In de aanvulling op het MER zijn voor een zeugen- en een vleesvarkensalternatief de meest relevante milieuthema’s beschreven. Daarbij is de maximale invulling op basis van ammoniak bij gebruik van combiwassers als uitgangspunt gehanteerd. Deze situatie is echter voor beide alternatieven niet uitvoerbaar omdat de geurhindernormen dan alsnog worden overschreden, zo blijkt uit de aanvulling.

Er is geen exacte uitwerking gemaakt van de bedrijfsomvang en -inrichting van een vermeerderingsbedrijf dat wél uitvoerbaar is, omdat het volgens de aanvulling om een kaderstellend plan gaat. Daarmee is de uitvoerbaarheid van het ontwikkelplan nog niet aangetoond binnen de maximale mogelijkheden vanuit milieu. Wel maakt de aanvulling aannemelijk dat er optimalisaties mogelijk zijn waardoor de uitvoerbaarheid van het ontwikkelplan van de ondernemer benaderd kan worden. De Commissie beveelt desondanks aan om in het bestemmingsplan een aanvullende afbakening te hanteren, bijvoorbeeld een maximum aantal vierkante meters bebouwd (stal)oppervlak, zodat het plan aansluit bij de maximale mogelijkheden vanuit milieu. Een alternatief is om de dierplaatsen af te bakenen.

Emissieplafonds

In haar voorlopige advies constateerde de Commissie dat de emissiepunten voor geur, stikstof en geluid in de onderzochte alternatieven relatief gunstig zijn gepositioneerd.

Daarmee zijn de maximale belastingen voor de omgeving van het bestemmingsplan voor de omgeving onvoldoende. De gemeente heeft mondeling[11] aangegeven dat het de bedoeling is om emissieplafonds toe te voegen, waardoor hogere belastingen dan die in het MER zijn onderzocht, niet zijn toegestaan. De Commissie beveelt aan dat in de gebruiksfase de uitstoot wordt gemonitord om te borgen dat de emissieplafonds niet worden overschreden.

2.4 Natura 2000

Het ontwikkelplan van de ondernemer leidt ten opzichte van de feitelijke, planologisch legale situatie tot een toename van stikstofdepositie op tien omliggende Natura 2000-gebieden van maximaal 0,62 mol/ha/jr in de gebruiksfase, blijkt uit de aanvulling. Dit betekent dat significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden niet uitgesloten zijn, waardoor volgens de natuurwetgeving in principe een Passende beoordeling nodig is. In het MER was de stelling echter dat géén nieuwe Passende beoordeling nodig was omdat de bestaande Wnb-vergunning (de vergunning op grond van de voormalige Wet natuurbescherming, Wnb) uit 2020 één-op-één werd ingepast.

In haar advies over het MER gaf de Commissie aan dat nog onvoldoende onderbouwd was of en waarom sprake was van één-op-één inpassing van de in 2020 verleende Wnb-vergunning en of een nieuwe Passende beoordeling niet tot nieuwe inzichten zou kunnen leiden. De Commissie adviseerde om te onderbouwen dat onderzoeksinformatie uit 2015 en eerder, die aan die natuurvergunning ten grondslag lag, redelijkerwijs nog gebruikt kan worden om significante gevolgen van het plan voor Natura 2000-gebieden op dit moment uit te sluiten. Zie het grijze blok hierna voor meer uitleg over de achtergrond van dat advies.

Waarom bij één-op-één inpassing alsnog een Passende beoordeling nodig kán zijn
Het uitgangspunt in de natuurwetgeving is dat bij mogelijk significante gevolgen in de vorm van een toename van stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden een Passende beoordeling nodig is. In die beoordeling moet worden uitgesloten dat de gebieden aangetast worden. Voor situaties zoals hier, waarin de uitbreidingsmogelijkheden in het plan voortvloeien uit een eerder verleende natuurvergunning, bevat de natuurwetgeving een uitzondering met daaraan verbonden een aantal voorwaarden. Een Passende beoordeling kan volgens die uitzondering alleen achterwege blijven als, onder andere, voor de eerder verleende natuurvergunning al een Passende beoordeling is gemaakt en er 'redelijkerwijs' geen nieuwe gegevens en inzichten te geven zijn over de significante gevolgen van het plan. Een beoordeling of sprake is van nieuwe gegevens en inzichten, is dus ook vereist als (zoals hier) reeds sprake is van een onherroepelijke natuurvergunning die in een bestemmingsplan één-op-één wordt ingepast.

In haar voorlopige toetsingsadvies gaf de Commissie aan dat de Wnb-vergunning verleend is in 2020 en gebaseerd was op onderzoeksinformatie uit 2015 (en ouder). Inzichten en jurisprudentie op gebied van natuur en stikstof zijn wezenlijk veranderd in de afgelopen jaren. Het oorspronkelijke MER bevatte geen sluitende onderbouwing dat desondanks geen nieuwe Passende beoordeling nodig was. De Commissie adviseerde om te onderbouwen dat de onderzoeksinformatie uit 2015 en eerder redelijkerwijs nu nog gebruikt kan worden om significante gevolgen van het plan voor Natura 2000-gebieden uit te sluiten. Als die informatie niet meer gebruikt kan worden, is alsnog een actuele, volwaardige Passende beoordeling nodig.

[11] Voor dit advies heeft een startgesprek plaatsgevonden op 3 juli 2024 tussen gemeente Peel en Maas en de Commissie mer.

Passende beoordeling in de aanvulling

In de aanvulling is alsnog een Passende beoordeling opgenomen. De Commissie constateert echter dat dit document niet voldoet aan de vereisten van een Passende beoordeling. Passende beoordelingen gaan in op de gevolgen van plannen voor de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden en toetsen aan de instandhoudingsdoelstellingen en de staat van instandhouding van die gebieden. Een dergelijke analyse bevat dit onderzoek niet. Daarom beveelt de Commissie aan om deze term niet te gebruiken voor bijlage 3 bij de aanvulling. Gebruik van de term Passende beoordeling is bovendien verwarrend, omdat in de aanvulling nu juist getracht is om te onderbouwen dat géén Passende beoordeling nodig is voor het plan. De Commissie hanteert in haar advies verder 'aanvullende analyse Natura 2000' als ze verwijst naar dit onderzoek.

Eén-op-één inpassing van de onherroepelijke Wnb-vergunning 2020 - algemeen

In de aanvullende analyse Natura 2000 wordt onder andere op pagina 39 aangegeven onder welke voorwaarden de eerder verleende natuurvergunning één-op-één mag worden ingepast in het plan. Daarin worden twee belangrijke voorwaarden genoemd:

- Significant negatieve gevolgen kunnen worden uitgesloten: er zijn geen nieuwe gegevens en inzichten waardoor toch een nieuwe Passende beoordeling nodig zou zijn.
- Het plan is een herhaling of voortzetting van een ander project.

Hieronder wordt nader ingegaan op deze twee punten. Afgesloten wordt met één advies over beide punten.

Onvoldoende onderbouwing dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden, ook op basis van nieuwe gegevens en inzichten, zijn uitgesloten

In de aanvulling ligt de nadruk op de vraag in hoeverre het ontwikkelplan, dat in het bestemmingsplan wordt toegestaan, past binnen de kaders van de in 2020 verleende Wnb-vergunning. Om het plan uitvoerbaar te maken stelt de aanvulling voor om de toegestane ammoniakemissie van de Wnb-vergunning van 2020 in de planregels op te nemen als de maximaal toegestane uitstoot (een stikstofplafond). De redenering is, kort gezegd, dat het bestemmingsplan en de vergunning dan op elkaar aansluiten en er dan geen nieuwe gegevens en inzichten zijn waarvoor een nieuwe Passende beoordeling nodig is.

Hiermee komt de aanvulling niet tegemoet aan het eerdere advies van de Commissie. De Commissie adviseerde te onderbouwen dat de uitbreidingsmogelijkheden uit het bestemmingsplan ten opzichte van de feitelijke, planologisch legale situatie (de referentiesituatie) geen significante gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden. Deze gevolgen zouden al in de onderzoeken van 2015 en eerder zijn onderzocht en uitgesloten. De aanvullende analyse Natura 2000 geeft deze onderbouwing niet. De aanvulling onderbouwt niet dat er 'redelijkerwijs' geen nieuwe inzichten en gegevens (sinds 2015) zijn waaruit blijkt dat de conclusie dat er geen significante gevolgen zijn nog steeds actueel is.

De Commissie merkt bijvoorbeeld op dat voor het ontwikkelplan al externe saldering heeft plaatsgevonden in de onderliggende natuurvergunning van 2015, die is vervangen door de onherroepelijke natuurvergunning van 2020. De aanvullende analyse Natura 2000 gaat niet in op de vereisten voor extern salderen, recente jurisprudentie daarover en op de vraag of extern salderen, vanwege de huidige staat van Natura 2000-gebieden[12], nog steeds

[12] Zie hierover ook de adviezen van de Ecologische Autoriteit voor relevante gebieden, waaronder Deurnsche Peel & Mariapeel, Groote Peel, en het Leudal.

toelaatbaar is. De Commissie acht deze beoordeling essentieel om aan te tonen dat het plan niet de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden in de weg staat. Zonder deze beoordeling is de juridische uitvoerbaarheid van het plan onzeker.

Geen sprake van herhaling of voortzetting van een project

In de aanvulling staat dat sprake is van een herhaling of voortzetting van een project, en dus van één-op-één inpassing van de Wnb-vergunde situatie uit 2020. De Commissie constateert hierover echter het volgende:

- In de Wnb-vergunning uit 2020 ontbreekt de **mestverwerking en -bewerking**. In de aanvullende analyse Natura 2000 is ook aangegeven dat de mestverwerking niet binnen het Wnb-vergunde stikstofplafond valt. Zie verder de aandachtspunten omtrent de maximale mogelijkheden, beschreven in paragraaf 2.3.
- Het bestemmingsplan maakt een **vleesvarkenshouderij** binnen deelgebied 1 en 3 mogelijk, wat leidt tot meer emissie dan het houden van biggen en zeugen.
- In de aanvullende analyse Natura 2000 staat dat de **toename van 0,03 mol N/ha/jr** in de AERIUS-verschilberekening tussen de Wnb-vergunning 2020 en het ontwikkelplan het gevolg is van de vergunningaanvraag voor de illegale zeugenstal die is ingediend in april 2024. Hierdoor zijn emissiepuntparameters in de bestaande stallen anders dan in de vergunde situatie. De aanvullende analyse Natura 2000 stelt daarom 'dat de ondernemer zijn totale ontwikkelplan nog verder moet optimaliseren om ervoor te zorgen dat binnen de natuurvergunning van 2020 (en het stikstofplafond van het bestemmingsplan) intern gesaldeerd kan worden.'[13] In de aanvulling zijn echter geen bedrijfsmaatregelen doorgerekend waarmee deze depositietoename kan worden voorkomen. Bij de controleberekeningen[14] ontbreken de gehanteerde uitgangspunten. Hierdoor is niet duidelijk of deze voor de ondernemer uitvoerbaar zijn. Ook de mogelijke (om)rekenfout die is geconstateerd (zie onder 2.3) is hierbij relevant. Daardoor is niet uitgesloten dat de stikstofdepositie toch toeneemt ten opzichte van de vergunning. Ook zijn de ecologische consequenties van deze depositietoename niet beschreven.
- De Wnb-vergunning geldt voor De Horsten 20, maar wordt in het bestemmingsplan ingepast voor een **project dat mede op De Horsten 17 en de Melkweg ligt**. In de aanvulling is niet inzichtelijk gemaakt of het feit dat de stikstof*emissie* dan deels vanaf andere locaties plaatsvindt kan leiden tot een andere stikstof*depositie*. De aanvulling motiveert bovendien niet in hoeverre het juridisch toegestaan is om de natuurvergunning voor het ene adres ook te gebruiken voor de één-op-één inpassing op andere adressen.
- Er zijn nieuwe inzichten in de **effectiviteit van luchtwassers**. Zoals in de aanvullende analyse Natura 2000 al is geconstateerd, is onzeker of de benodigde 85% ammoniakreductie in de praktijk realistisch is. Dit kan in de praktijk leiden tot hogere stikstofemissie en stikstofdepositie in omliggende Natura 2000-gebieden.

Uit het voorgaande blijkt dat het bestemmingsplan feitelijk meer activiteiten toestaat en mogelijk ook meer emissies dan wat in 2015 en eerder onderzocht is en in 2020 vergund is. Er is dan geen sprake meer van de een herhaling of voortzetting van een project, en dus ook niet van één-op-één inpassing van de Wnb-vergunde situatie uit 2020.[15] Daardoor is niet

---

[13] Zie pagina 42 van de aanvullende analyse Natura 2000.

[14] Deze zijn later gedeeld met de Commissie.

[15] De initiatiefnemer zal immers het ontwikkelplan moeten aanpassen/optimaliseren binnen de in het plan ingepaste, vergunde uitbreidingsmogelijkheden. Dan is sprake van 'intern salderen' en niet van een herhaling of voortzetting van een project waarvoor op basis van een Passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van

voldoende onderbouwd dat is uitgesloten dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden optreden.

Juridische en ecologische risico's - conclusie en advies

De Commissie acht het juridisch en ecologisch risicovol dat de aanvulling op het MER nog steeds uitgaat van één-op-één inpassing van de natuurvergunning uit 2020, en dat het geen nieuwe, volwaardige Passende beoordeling bevat. De aanvulling bevat geen ecologische beoordeling van de berekende toename van stikstofdepositie ten opzichte van de huidige planologisch legale situatie. De aanvulling beschrijft ook geen haalbare en uitgewerkte mitigerende maatregelen waarmee de toename van stikstofdepositie volledig tenietgedaan wordt. De Commissie adviseert om alsnog een volwaardige Passende beoordeling op te stellen en daarin de (ecologische) uitvoerbaarheid van het plan aan te tonen, voordat een besluit wordt genomen over het plan.

Als de gemeente desondanks voor één-op-één inpassing kiest, adviseert de Commissie om te onderbouwen dat daadwerkelijk sprake is van één-op-één inpassing en om nader in te gaan op de vraag of er redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten zijn over de gevolgen van de in het plan geboden uitbreidingsmogelijkheden.

2.5 Stikstofeffecten Natuurnetwerk Nederland

In de aanvulling zijn de gevolgen van stikstofdepositie op het Natuurnetwerk Nederland (voorheen de Goudgroene natuurzone) berekend en beschouwd. De conclusie in de aanvulling is dat sprake is van een toename van stikstofdepositie, met nadelige gevolgen voor het Natuurnetwerk Nederland, in ieder geval voor Hoog- en laagveenbos en Vochtige heide.

De Commissie acht de stikstofberekening moeilijk te doorgronden. De depositietoename per locatie is onduidelijk. Niet aangegeven is bovendien of sprake is van aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied: de effecten zijn wel berekend, maar de ecologische gevolgen voor het gebied zijn niet verder geduid. Ook ontbreken mitigerende maatregelen, die in het kader van het MER wel vereist zijn als aanzienlijke negatieve milieueffecten optreden. De effectbeoordeling en conclusies zijn daarnaast niet aangepast op de resultaten van de uitgevoerde analyse. Dit is wel nodig als nadelige gevolgen niet zijn uit te sluiten.

De Commissie adviseert, voorafgaand aan de besluitvorming, aan te geven in hoeverre de toename van stikstofdepositie nadelige gevolgen kan hebben voor de wezenlijke kenmerken en waarden van Natuurnetwerk Nederland. Geef ook aan wat gedaan wordt om dit zoveel mogelijk te voorkomen.

Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Zie ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:684, r.o. 23.17. Uit die uitspraak blijkt verder dat emissieplafonds in deze situatie geen soelaas bieden, omdat intern salderen (zonder nieuwe Passende beoordeling) alleen is toegestaan binnen de stikstofruimte van het planologisch toegestane gebruik.

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. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. 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:



Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld
Bestemmingsplan.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?
Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. Onderdelen C en D van de bijlage 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" (categorieën C 14 en D 14). Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit
Gemeenteraad van Peel en Maas.

Bevoegd gezag mer-procedure
College van burgemeester en wethouders van Peel en Maas.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?
De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag 16 oktober 2023 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in het voorlopig toetsingsadvies 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 3751 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