



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied 2023 gemeente Reusel – De Mierden

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

2 november 2023 / projectnummer: 3761



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Reusel–De Mierden stelt een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied op. Voordat de gemeenteraad besluit over het bestemmingsplan, zijn de milieugevolgen onderzocht in een milieueffectrapport (MER).¹ De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie) gevraagd het rapport te beoordelen. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat staat in het MER?

Volgens het MER is het bestemmingsplan gericht op het beheer van bestaande kwaliteiten en functies. Tegelijkertijd biedt het plan randvoorwaarden voor nieuwe ontwikkelingen, waarbij het voornamelijk gaat om uitbreidingsruimte voor agrarische bedrijven. In het buitengebied bevinden zich immers vooral agrarische bedrijven (zie figuur 1 voor een kaart van de gemeente). Hier focust het MER zich ook op.

Omdat niet bekend is welke bedrijven gaan stoppen of juist groeien werkt het MER met een ‘worst–case–scenario’ en een ‘trendmatig scenario’. Het worst–case–scenario geeft de milieugevolgen als de planologische mogelijkheden van het bestemmingsplan maximaal benut worden. Het trendmatig scenario gaat ervan uit dat kleine agrarische bedrijven stoppen en dat grotere bedrijven 10 tot 20 procent groeien.

In het worst–case–scenario zijn er veel negatieve milieugevolgen. De stikstofuitstoot en –neerslag op beschermde en stikstofgevoelige natuurgebieden nemen toe; als reactie daarop verbiedt het bestemmingsplan een toename van stikstofuitstoot. Fijnstof– en endotoxineblootstelling, geluidhinder, gevolgen voor beschermde dieren en aantasting van bodemstructuur en van geomorfologische waarden nemen toe. Geurhinder neemt beperkt toe omdat eerder vastgestelde geurnormen de groeimogelijkheden van bedrijven beperken. De bodem– en waterkwaliteit neemt af, net als de doorstroming van verkeer en de verkeersveiligheid. Het trendmatig scenario veroorzaakt alleen negatieve effecten op het landschap en beschermde diersoorten. De stikstofneerslag neemt in dit scenario af.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER is goed leesbaar en biedt veel nuttige milieu–informatie. **Desondanks signaleert de Commissie bij de toetsing dat belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over het bestemmingsplan. Het gaat om de volgende punten:**

- **Gezondheidsgevolgen (fijnstof en endotoxinen) niet volledig beoordeeld.** Voor fijnstof geeft het MER de toekomstige bijdrage door veehouderijen op kaart weer. Vooral in het worst–case–scenario kan deze bijdrage zeer groot zijn, zodanig dat de wettelijke grenswaarden en de WHO–advieswaarden nog verder overschreden kunnen worden. Een kaart die de totale fijnstofconcentratie weergeeft (de huidige concentratie plus de toekomstige bijdrage) ontbreekt echter. Ook wordt niet beschreven hoe groot de totale overschrijding is, op welke locatie(s) en bij welke woningen. Voor endotoxinen ontbreken ook kaarten en een beschrijving van de contouren bij beide scenario’s. Een beoordeling is hierdoor niet mogelijk.

¹ MER bestemmingsplan Buitengebied 2023 Gemeente Reusel–De Mierden, Pouderoyen Tonnaer, juni 2023.

- **Effecten op watersysteem en beschermde natuur onderschat.** Het bestemmingsplan staat toe dat boomteelt met bijna 5000 hectare toeneemt. Het MER stelt dat dit geen gevolgen heeft voor het watersysteem en dat geen verdroging optreedt van beschermde natuurgebieden. In deze conclusie is echter geen rekening gehouden met de specifieke kenmerken van het watersysteem in het gebied. Aannemelijk is dat een dermate grote uitbreiding van het aantal hectares aanzienlijke verdrogingseffecten veroorzaakt. Dit effect is niet in beeld, waardoor het bestemmingsplan nu ook niet uitvoerbaar is binnen de natuurwetgeving. Door uitbreiding van agrarische bedrijven of andere vormen van landbouw kan daarnaast de waterkwaliteit afnemen en kunnen knelpunten ontstaan in het kader van de Kaderrichtlijn Water. Het MER geeft hier geen informatie over.
- **Milieugevolgen windturbines en zonnevelden niet in beeld.** Het bestemmingsplan staat windturbines van 15 meter hoog en zonnevelden toe, maar het MER brengt de negatieve milieugevolgen hiervan niet in beeld. Op voorhand zijn negatieve gevolgen voor beschermde soorten, het landschap en de leefkwaliteit voor omwonenden echter niet uit te sluiten.
- **Beoordeling beschermde diersoorten te algemeen.** Het MER geeft geen specifieke informatie over beschermde soorten of hun leefgebieden in het gebied. Daardoor zijn de aard en omvang van mogelijke effecten niet goed in beeld, ontbreekt inzicht in maatregelen om negatieve effecten te voorkomen en is het plan nog niet uitvoerbaar binnen de natuurwetgeving.
- **Haalbaarheid uitbreidingen veehouderijen nog niet aannemelijk.** De haalbaarheid van mogelijke bedrijfsuitbreidingen is afhankelijk van diverse factoren, zoals strikte wet- en regelgeving over met name stikstofdepositie en geurhinder, de toekomstige milieukwaliteit in het gebied (die nadert voor geur nu al de grenswaarden) en de beschikbaarheid van effectieve, emissiearme staltechnieken (waar nu veel onzekerheid over is). Het MER maakt in het licht van dergelijke factoren niet aannemelijk of de in het plan geboden mogelijkheden voor bedrijfsuitbreiding wel realistisch zijn.
- **Geen totaaloverzicht milieugevolgen.** Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Een totaaloverzicht van milieugevolgen is een belangrijk onderdeel daarvan, maar die ontbreekt nu in het MER. Ook ontbreken de tabellen met scores voor gezondheid en klimaatadaptatie. Bij landschap en cultuurhistorie klopt de samenvatting niet met de hoofdtekst.

De Commissie adviseert deze informatie in een 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. Ook gaat ze specifiek in op de onzekerheden rond de stikstofeffecten van het plan.



Figuur 1: Kaart gemeente Reusel-De Mierden (bron: MER, p. 26).

Aanleiding MER

Gemeente Reusel-De Mierden wil een nieuw bestemmingsplan voor het volledige buitengebied vaststellen. Het plan borduurt voort op het ontwerpbestemmingsplan 'Buitengebied 2017' en neemt de nieuwe gemeentelijke en provinciale omgevingsvisies en de (Interim) omgevingsverordening Noord-Brabant in het plan mee. Doel is om de regelgeving (met name voor agrarische ondernemers) in het hele plangebied te harmoniseren.

Het nieuwe plan kent uitbreidingsmogelijkheden van bouwvlakken toe, afhankelijk van locatie en type bedrijvigheid. Omschakeling naar ander type agrarische bedrijven en functieverandering naar wonen, zorg of kleinschalige bedrijvigheid worden onder voorwaarden binnen het plan mogelijk gemaakt, maar daarvoor geldt wel een vergunningplicht. Het bestemmingsplan is kaderstellend voor activiteiten waar (mogelijk) een MER voor opgesteld moet worden, zoals veehouderijen. Om die reden is voor besluitvorming over het bestemmingsplan een plan-MER opgesteld.

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 Reusel-De Mierden – 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 3761 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 Reusel-De Mierden.

In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Gezondheidsgevolgen (fijnstof en endotoxinen) niet volledig beoordeeld

Het MER brengt de milieugevolgen voor fijnstof en endotoxinen van het bestemmingsplan in beeld, zowel in de referentiesituatie als in de scenario's.

Referentiesituatie goed weergegeven

De huidige achtergrondconcentratie voor fijnstof (PM₁₀), waarin de emissie van de huidige (pluimvee)bedrijven is opgenomen, is weergegeven op een kaart (figuur 45 in het MER).² De bijdrage van veehouderijen aan de PM₁₀-concentratie is op een andere kaart weergegeven en beschreven (figuur 46 in het MER). Er is in de huidige situatie geen overschrijding van de wettelijke grenswaarden. Wel wordt de WHO-advieswaarde, die veel lager ligt dan de grenswaarden, overschreden.³ Voor endotoxinen, een bestanddeel van het fijnstof, zijn met

² Het valt de Commissie op dat voor de achtergrondconcentratie fijnstof een kaart uit 2019 is gebruikt, terwijl inmiddels een kaart uit 2022 beschikbaar is. Ze constateert echter ook dat toepassing van de recente kaart geen andere beoordeling zou opleveren, omdat de concentraties beperkt zijn veranderd.

³ De wettelijke grenswaarden voor PM₁₀ bedragen 40 µg/m³ (jaargemiddelde concentratie) en 50 µg/m³ (24-uurgemiddelde, dat overeenkomt met 31,2 µg/m³ jaargemiddeld) en de WHO-advieswaarde is 15 µg/m³.

het Toetsingskader endotoxinen⁴ de afstanden van de gezondheidkundige advieswaarde bepaald en als contouren op kaart weergegeven. In de contouren rond een aantal veehouderijen liggen woningen. Met het adres is aangegeven welke veehouderijen dit zijn.

Totale PM₁₀-concentratie niet in beeld

Voor de scenario's wordt voor PM₁₀ alleen de bijdrage van de veehouderijen op kaart weergegeven. Vooral in het worst-case-scenario kan deze bijdrage zeer groot zijn. Uit de kaart (figuur 49 in het MER) is af te leiden dat de bijdrage meer dan 20 µg/m³ kan bedragen. Dit kan leiden tot overschrijding van grenswaarden en zeer grote overschrijdingen van de WHO-advieswaarden. Een kaart met de totale concentratie (achtergrond plus bijdrage) ontbreekt echter. Ook wordt niet beschreven hoe groot die overschrijding is, op welke locatie(s) en ter plaatse van welke woningen. Die informatie is wel nodig om te bepalen:

- hoe de gezondheidkundige situatie wordt in de verschillende scenario's en wat hiervoor de verschillen zijn binnen de gemeente;
- in hoeverre de WHO-advieswaarde en de wettelijke grenswaarden worden overschreden;
- of de uitbreidingsmogelijkheden in het bestemmingsplan voor veehouderijen realistisch zijn (zie ook paragraaf 2.5 van dit advies).

Effecten endotoxinen niet op kaart weergegeven

Voor endotoxinen ontbreken kaarten en een beschrijving van de contouren bij de scenario's. Onduidelijk is bij welke bedrijven woningen binnen de contour van de gezondheidkundige advieswaarden komen te liggen door de groeimogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. De gezondheidsgevolgen van het bestemmingsplan zijn daardoor niet compleet in beeld.

Conclusie

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, voor beide scenario's de totale PM₁₀-concentratie op een kaart weer te geven en contouren voor endotoxinen op kaarten te laten zien. Beschrijf en beoordeel vervolgens hoe groot de bijdrage aan de PM₁₀-concentratie ter plaatse van woningen is en in hoeverre de gezondheidkundige advieswaarden en/of wettelijke grenswaarden voor fijnstof en endotoxinen worden overschreden.

2.2 Effecten op watersysteem en beschermde natuur onderschat

2.2.1 Verdroging van beschermde natuurgebieden en het hydrologisch systeem

Het MER beschouwt of het voornemen een toename van verdroging van beschermde natuurgebieden veroorzaakt (Natura 2000 en Natuurnetwerk Brabant, waaronder de 'natte natuurplek's⁵). Het MER bevat een rekenvoorbeeld van waterbehoefte voor boomteelt.⁶ Aan de hand van waarden voor glasteelt wordt berekend dat kleine onttrekkingen voldoende zijn om in de waterbehoefte voor de boomteelt te voorzien. De verwachting is dat deze kleine

⁴ Notitie Handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid: Endotoxine toetsingskader 1.0 (Toetsingskader endotoxinen).

⁵ Dit zijn hydrologisch gevoelige gebieden met hoge natuurwaarden binnen Natura 2000-gebieden en/of binnen gebieden die behoren tot het Natuurnetwerk Brabant.

⁶ Zie pagina 123 van het MER.

onttrekkingen nauwelijks effect hebben op de algehele grondwatertoestand, zo staat in MER. Het MER bevat vervolgens de conclusie dat er daarom geen toename van verdroging plaatsvindt in beschermde natuurgebieden en dat de effecten op het grond- en oppervlaktewatersysteem neutraal zijn.

De Commissie constateert dat het rekenvoorbeeld meer een schets is dan een effectbeoordeling en dat de berekening niet gespecificeerd is voor de twee ontwikkelscenario's. Het MER onderzoekt ook niet de effecten op de grondwatertoestand vanwege de bestemmingen 'Agrarisch' en 'Agrarisch met waarden - Landschap' die buiten de 'attentiezone waterhuishouding'⁷ liggen. De beoordeling is daarnaast niet toegespitst op het bestaande hydrologische systeem. Het MER gaat bovendien niet uit van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan. In het maximale scenario kan het aantal hectares boomteelt uitbreiden van ongeveer 183 ha nu naar meer dan 5000 hectare. Dit onderkent het MER wel⁸, maar de toename van verdroging en hydrologische effecten zijn niet beoordeeld.

De Commissie acht aannemelijk dat, ondanks het feit dat een deel van de agrarische bestemmingen buiten de attentiezone waterhuishouding ligt, aanzienlijke milieugevolgen voor het hydrologische systeem en de natuurgebieden kunnen plaatsvinden. Het gebied bevindt zich hydrologisch op de top van het regionaal systeem en op een waterscheiding. Bovendien bestaat het systeem uit een dun watervoerend pakket met goed doorlatende sedimenten, afgewisseld met dunnere kleilagen.⁹ Onttrekkingen in de agrarische zones kunnen invloed hebben op de algehele watervoorraad.¹⁰ Doordat deze gevolgen niet in beeld zijn, is het bestemmingsplan op dit punt nu ook niet uitvoerbaar binnen de kaders van de Wet natuurbescherming. Als significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet zijn uit te sluiten, is een Passende beoordeling nodig voor het plan.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, te onderzoeken wat de consequenties zijn van een maximale uitbreiding van boomteelt voor verdroging in natuurgebieden en voor het hydrologische systeem, en te beoordelen of het bestemmingsplan op dit punt uitvoerbaar is binnen de kaders van de Wet natuurbescherming. Als aanzienlijke/significante gevolgen niet zijn uit te sluiten, moet het MER mitigerende maatregelen in beeld brengen, ook voor de activiteiten buiten de attentiezones waterhuishouding. Betrek deze maatregelen dan in een Passende beoordeling.

⁷ Dit is een beschermingszone voor de waterhuishouding van beschermde natuurgebieden en is opgenomen in de provinciale omgevingsverordening. De zone is vertaald in het bestemmingsplan.

⁸ Zie pagina's 82, 123 en 191 van het MER. Er zijn momenteel 23 bedrijven met boomkwekerijgewassen en 1 fruitteeltbedrijf met een totaal oppervlak van ca. 183 ha. In totaal zijn er 336 plantaardige teeltbedrijven met totaaloppervlak van 5052 ha. Het MER stelt zelf echter ook (p. 82): 'omschakeling naar een overig vollegrondsteeltbedrijf is voor alle bestaande agrarische bedrijven rechtstreeks toegestaan.' En later (p. 128): 'boomteelt en teelt van vaste planten kan bij recht en zonder beperkingen worden toegestaan op percelen binnen de bestemming "Agrarisch".'

⁹ Er is in dit gebied naar verwachting dus al relatief weinig water beschikbaar. Het aanwezige water beweegt zich doorgaans goed door de ondergrond.

¹⁰ De Commissie wijst op de conclusies uit het rapport 'Zonder water, geen later' van de Adviescommissie Droogte (te raadplegen via [Eindrapport adviescommissie Droogte: Zonder water, geen later](#)). Die commissie concludeert dat niemand zich kan "onttrekken" aan droogte en waterschaarste'. De conclusies zijn in lijn met de ambities in het Grondwaterconvenant 2021-2027 en het Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027 van de provincie, dat het MER ook noemt. De noodzaak voor het treffen van maatregelen om verdroging tegen te gaan wordt ook duidelijk uit de Natuurdoelanalyse voor het naastgelegen Natura 2000-gebied Kempenland-West (te raadplegen via [de website van de provincie](#)). Daarin wordt vastgesteld dat nagenoeg alle Habitatrichtlijndoelen niet gehaald worden en dat aanvullende maatregelen vooral op het vlak van hydrologie noodzakelijk zijn. Het advies van de Ecologische Autoriteit benadrukt dit ook (te raadplegen via [de website van de Ecologische Autoriteit](#)).

2.2.2 Gevolgen waterkwaliteit door uitbreiding agrarische bedrijven

Het MER beschrijft alleen dat een toename van tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen negatieve effecten op de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit kan hebben, en beoordeelt het effect als licht negatief in het trendmatig scenario en als negatief in het worst-case-scenario. Het niet halen van de doelen voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) is een probleem dat in het land in belangrijke mate samenhangt met intensieve vormen van landbouw. Het MER beschrijft de huidige kwaliteit van het oppervlaktewater niet en beschouwt ook niet of er knelpunten zijn in het kader van de KRW.

Het nieuwe plan maakt uitbreiding van bedrijven en andere vormen van landbouw mogelijk, zoals de teelt van andere gewassen. De effecten daarvan op de aquatische natuurwaarden in het studiegebied staan echter niet in het MER. Volgens het MER past een dergelijke beoordeling niet bij het abstractieniveau van het onderzoek, maar bij individuele vergunningprocedures. De Commissie ziet niet in waarom dit zo zou zijn. Bij het bepalen van de effecten van het plan moet het MER uitgaan van de maximale mogelijkheden van het plan. Dat betekent dat activiteiten die het plan via een omgevingsvergunning mogelijk maakt en tot belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen leiden, ook moeten worden meegenomen bij de beoordeling. Bovendien geldt voor diverse activiteiten, zowel binnen als buiten de bouwvlakken, geen vergunningplicht.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, de huidige kwaliteit van het oppervlaktewater en knelpunten in het kader van de KRW in beeld te brengen. Beoordeel vervolgens de effecten van de uitbreiding van agrarische bedrijven en andere vormen van landbouw op de kwaliteit van het oppervlaktewater. Breng maatregelen in beeld om eventuele negatieve effecten te voorkomen.

2.3 Milieugevolgen windturbines en zonnevelden niet in beeld

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, moet een MER uitgaan van de maximale mogelijkheden van het plan. Relevant voor het MER is dat het plan veel ontwikkelingsruimte biedt, waarvan de milieueffecten niet altijd zijn beoordeeld. Voorbeelden van mogelijkheden die niet in het MER zijn beoordeeld, of waarvan dit onduidelijk is, zijn windturbines en zonnevelden.

Zo laat het plan windturbines van maximaal 15 meter hoog binnen de bouwvlakken toe. De gevolgen van deze windturbines zijn – net als van de zonnevelden – volgens het MER positief voor klimaatadaptatie en duurzame energie. De Commissie acht echter aannemelijk dat windturbines ook aanzienlijke negatieve milieueffecten kunnen hebben, met name op het gebied van landschap, natuur (beschermde soorten) en leefkwaliteit (met name geluidhinder). Dit is niet toegelicht en de milieugevolgen zijn niet in beeld. Ook de gevolgen van zonnevelden zijn niet beschreven.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, de milieueffecten van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan te onderzoeken (waaronder windturbines en zonnevelden) en maatregelen in beeld te brengen om eventuele negatieve milieueffecten te beperken.

2.4 Beoordeling beschermde soorten te algemeen

In het MER is het effect van de scenario's op beschermde soorten in algemene zin beoordeeld. Ondanks dat het MER geen gebiedsspecifieke informatie over de aanwezigheid van beschermde soorten in het plangebied bevat, is het effect van het plan als 'zeer negatief' (worst-case) en 'negatief' (trendmatig scenario) beoordeeld. Dit omdat in algemene zin wordt verwacht dat de scenario's effecten zullen hebben op beschermde soorten.

Zonder gebiedsspecifieke kennis is het feitelijk onmogelijk om na te gaan welke soorten(groepen) door het plan risico's lopen op aantasting van de staat van instandhouding. Het is nu ook niet mogelijk om na te gaan in welke mate het in het MER als (zeer) negatief beoordeelde effect door inzet van mitigerende maatregelen kan worden beperkt, zodat deze risico's worden beheerst. Het MER maakt dan ook niet aannemelijk dat het bestemmingsplan op dit punt uitvoerbaar is binnen de Wet natuurbescherming.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, de risico's van de verschillende ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt op beschermde soorten concreter in beeld te brengen. Verken op basis daarvan in hoeverre er effectieve maatregelen zijn om deze risico's te verkleinen, zodanig dat aannemelijk is dat het plan uitvoerbaar is.

2.5 Haalbaarheid uitbreidingen veehouderijen nog niet aannemelijk

Zoals hiervoor is aangegeven, biedt het bestemmingsplan ontwikkelruimte voor agrarische bedrijven. Omdat nog niet precies bekend is welke bedrijven daadwerkelijk gaan stoppen of juist groeien werkt het MER met een trendmatig scenario en een worst-case-scenario. Het worst-case-scenario geeft de milieugevolgen als de planologische mogelijkheden van het bestemmingsplan maximaal benut worden. Het trendmatig scenario gaat ervan uit dat kleine agrarische bedrijven stoppen en dat grotere bedrijven 10 tot 20 procent groeien.

Het MER moet aantonen dat het bestemmingsplan niet alleen *juridisch uitvoerbaar* is, maar ook *haalbaar in de praktijk*. De Commissie constateert dat het bestemmingsplan nu in theorie wel mogelijkheden biedt voor veehouderijen om uit te breiden, maar dat de voorwaarden strikt zijn. Zo bevat het bestemmingsplan de voorwaarde dat bij iedere individuele bedrijfsuitbreiding de stikstofemissie/-depositie niet mag toenemen. Het MER moet dan laten zien of de uitbreidingsmogelijkheden binnen die voorwaarden wel te realiseren zijn, bijvoorbeeld doordat er maatregelen voorhanden zijn die dit gestalte kunnen geven.

Het MER beschrijft terecht dat die mogelijkheden er theoretisch zijn, bijvoorbeeld door het type te houden dieren te veranderen, en dat er in de toekomst effectieve stalsystemen beschikbaar kunnen komen. Ook beschrijft het MER terecht dat extern salderen op dit moment minder haalbaar lijkt. Met deze algemene beschrijving biedt het MER echter onvoldoende handvatten om te beoordelen of het plan in de praktijk daadwerkelijk uitvoerbaar is. Bovendien ziet de Commissie dat er uit andere juridische kaders ook beperkingen voor de haalbaarheid volgen, zoals de strenge geurnormen voor woonkernen in de geurverordening van deze gemeente (0,1 odour units) en mogelijk de wettelijke grenswaarden voor fijnstof (zie ook paragraaf 2.1 van dit advies). Het MER geeft geen totaalbeeld van dergelijke beperkingen en hoe deze verschillen in het plangebied.

Daar komt bij dat het MER een aantal onzekerheden buiten beschouwing laat, die gevolgen kunnen hebben voor de haalbaarheid:

- De wettelijke '50%-regeling' voor bedrijfsuitbreiding in geuroverbelaste situaties mag op dit moment niet toegepast worden¹¹.
- De gebiedsprocessen rond natuur, water en klimaat kunnen in de toekomst tot verbeteringen van de milieukwaliteit leiden, waardoor kansen voor bedrijfsuitbreiding kunnen ontstaan. Onzeker is echter waar en wanneer dit tot kansen leidt.

Alle genoemde voorwaarden en onzekerheden samen kunnen aanzienlijke beperkingen leggen op de praktische haalbaarheid van bedrijfsuitbreidingen. Het MER beschouwt niet welke beperkingen en kansen er in totaliteit zijn. Met andere woorden: het MER onderbouwt nu niet, ook niet globaal, in hoeverre de bedrijfsuitbreidingen in de praktijk realistisch zijn.

Een berekening op bedrijfsniveau is voor de besluitvorming over het bestemmingsplan op dit moment niet zinvol, precies vanwege die onzekerheden. Wel van belang is een totaalbeeld van milieuknelpunten en -kansen, zodat duidelijk wordt of de bestemmingen die worden gegeven, in de praktijk voor de meeste bedrijven realistisch zijn, of juist voor de meeste bedrijven geen praktische invulling kunnen krijgen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, de haalbaarheidsanalyse uit het MER beter te onderbouwen door deze uit te breiden met actuele inzichten. Neem per type veehouderij een totaalbeeld op van de praktische haalbaarheid van bedrijfsuitbreidingen waar het bestemmingsplan in voorziet en maak zo aannemelijk dat de ontwikkelscenario's realistisch zijn. Neem hierbij de huidige milieukwaliteit mee, actuele onzekerheden in wet- en regelgeving en de factoren waardoor de haalbaarheid van bedrijfsuitbreidingen in de toekomst kan verbeteren.

2.6 Geen totaaloverzicht milieugevolgen

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

De samenvatting van dit MER voldoet niet aan dit vereiste. De samenvatting bevat geen totaaloverzicht van de milieugevolgen in beide scenario's, exclusief mitigerende maatregelen, waardoor nu niet in één oogopslag zichtbaar is wat de gevolgen van het bestemmingsplan zijn. Dit totaaloverzicht staat niet op een andere plek in het MER (in een concluderend hoofdstuk bijvoorbeeld). Er zijn ook geen specifieke tabellen met scores voor gezondheid en klimaatadaptatie opgenomen. Bij landschap klopt de samenvatting niet met de hoofdttekst (negatieve gevolgen tot zeer negatieve gevolgen volgens de tabel in de samenvatting, maar licht negatief tot negatieve gevolgen volgens de tabel in paragraaf 7.12.3). Een vergelijkbare inconsistentie speelt op het thema cultuurhistorie.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, een juiste, samenvattende scoretabel van alle milieugevolgen op te nemen exclusief mitigerende maatregelen.

¹¹ Dit vanwege het ontbreken van een plan-MER daarvoor, zie Rb. Oost-Brabant 16 juni 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:2931. Bij vergunningen kan in deze provincie wel gebruikgemaakt worden van artikel 7af Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

2.7 Onzekerheden rond de stikstofeffecten van het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan maakt het voor veehouderijen mogelijk om het aantal dieren uit te breiden of te wijzigen door nog niet gerealiseerde bouwmogelijkheden te benutten. In het worst-case-scenario neemt de stikstofdepositie op beschermde natuurgebieden toe. Om een toename van stikstofdepositie te voorkomen bevat het bestemmingsplan een 'stikstofregeling': de voorwaarde dat de uitstoot van stikstof (in de vorm van ammoniak en stikstofoxiden) en depositie niet mag toenemen ten opzichte van de feitelijk bestaande uitstoot voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan.

Het valt de Commissie op dat het bestemmingsplan wel een stikstofregeling bevat, maar niet de al verleende en onherroepelijke natuurvergunningen in het plan inpast, die nog niet (volledig) gerealiseerd zijn. Dit is anders dan in veel andere bestemmingsplannen buitengebied, waarin toename van stikstofuitstoot wordt toegestaan als die toename al (passend) beoordeeld en vergund is in het natuurspoor. Dit bestemmingsplan biedt nu alleen ruimte voor agrariërs om het aantal dieren uit te breiden als dat past binnen de feitelijke bestaande stikstofuitstoot die voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan bestaat.

De Commissie constateert dat deze stikstofregeling maakt dat het bestemmingsplan uitvoerbaar is binnen de stikstofkaders van de Wet natuurbescherming, maar tegelijkertijd een onzekerheid oplevert die niet in het MER beschreven en beoordeeld is. Uit de zienswijzen blijkt dat verschillende agrariërs een veebezetting hanteren die gedurende het jaar fluctueert. Daarmee fluctueren de milieueffecten ook, waardoor onzeker is wat precies de omvang van de stikstofdepositie is voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan. Het MER beschrijft niet hoe met deze onzekerheid omgegaan kan worden en wat de gevolgen voor de milieueffecten zijn.

Vanuit juridisch perspectief¹² begrijpt de Commissie de keuze om geen natuurvergunningen in te passen als er nieuwe gegevens en inzichten kunnen zijn over de significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden van de betreffende activiteit. De Commissie beveelt daarom aan om de genoemde onzekerheden voor de milieueffecten te benoemen en te duiden, in het bestemmingsplan een adequate juridische oplossing voor deze onzekerheid te bieden en vervolgens te beoordelen of voor het plan toch een Passende beoordeling nodig is voor het onderwerp stikstof (zie paragraaf 2.2.1 van dit advies voor het onderwerp water).

¹² Het MER noemt als redenen hiervoor de bestaande onzekerheid rondom de houdbaarheid van extern salderen en de onzekerheden rond (soms in bestaande natuurvergunningen toegepaste) emissiefactoren uit de Regeling ammoniak en veehouderij.

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 op 1 september 2023 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:

ir. Tilly Fast

dr. Peter van der Molen

mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)

Marja van der Tas (voorzitter)

drs. Rob van Woerden

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 Reusel-De Mierden.

Bevoegd gezag m.e.r.-procedure

College van burgemeester en wethouders van Reusel-De Mierden.

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 12 september 2023 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 [3761](#) 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

