



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Proeftuin Elsendorp, gemeente Gemert-Bakel

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

4 maart 2022 / projectnummer: 3623



# 1 Advies over het MER in het kort

Inwoners van Elsendorp, (agrarische) ondernemers, de gemeente Gemert-Bakel, de provincie Noord-Brabant en het waterschap Aa en Maas willen de leefbaarheid van het platteland verbeteren en nieuwe bedrijvigheid, wonen en recreatie realiseren. Daarom hebben ze de visie Proeftuin Elsendorp opgesteld. Om de plannen te realiseren is een nieuw bestemmingsplan (omgevingsplan) nodig en moeten de milieueffecten worden beschreven in een milieueffectrapport (MER). De gemeente Gemert-Bakel heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie) gevraagd te adviseren over de inhoud van het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

## Wat blijkt uit het MER?

Het MER beschrijft dat initiatiefnemers worden uitgedaagd om de komende jaren invulling te geven aan de doelen uit de 'visie Proeftuin Elsendorp'.<sup>1</sup> Het omgevingsplan legt niet vast of, wanneer en hoe initiatieven gaan plaatsvinden. Nieuwe initiatieven worden getoetst aan het omgevingsplan, en ook aan een 'Meerwaardeplan'. Deze plannen samen bevatten de ambities voor de milieukwaliteit in Elsendorp. Het MER brengt de milieugevolgen op hoofdlijnen in beeld en hanteert twee scenario's: een scenario waarbij agrarische bedrijven maximaal activiteiten kunnen ontwikkelen en een scenario waarbij de niet-agrarische activiteiten<sup>2</sup> maximaal kunnen ontwikkelen.

**Maximaal ontwikkelingsscenario agrarisch.** Dit scenario heeft volgens het MER negatieve gevolgen voor beschermde natuurgebieden en diersoorten, biodiversiteit, landschap, cultuurhistorie, aardkundige waarden, archeologische waarden, luchtkwaliteit, geluid, gezondheid (met uitzondering van geur), water en verkeersveiligheid. Dat komt vooral door de ontwikkelingsmogelijkheden in dit scenario voor de veehouderijsector, kassen en teeltondersteunende voorzieningen.

**Maximaal ontwikkelingsscenario niet-agrarisch.** Dit scenario heeft volgens het MER negatieve gevolgen voor beschermde soorten, cultuurhistorie, aardkundige waarden, archeologische waarden en het aantal mensen dat geurhinder ervaart.

Verder laat het MER zien dat de voorwaarden, die het omgevingsplan stelt aan nieuwe initiatieven, mogelijk leiden tot gunstiger effecten voor gezondheid, landschap, natuur, bodem en water dan die van bovengenoemde scenario's.

## Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie constateert dat de effecten globaal in beeld zijn. Die keuze sluit op hoofdlijnen aan bij het karakter van het omgevingsplan. Dit beschrijft vooral de ambities per deelgebied (zie ook figuur 1) en een aantal randvoorwaarden voor toekomstige initiatieven. De concrete invulling van die initiatieven is nu nog niet bekend, waardoor ook de toekomstige ontwikkeling van de milieukwaliteit van het gebied niet in detail onderzocht kan worden. Het MER beschrijft dit goed en besteedt daarbij aandacht aan het belang van monitoring.

Deze balans tussen 'nu op hoofdlijnen de effecten onderzoeken' en 'daarna de ontwikkeling van de leefomgeving monitoren' is een logisch uitgangspunt. Toch zorgt dat er voor dat het MER de milieugevolgen onderschat. **De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER**

<sup>1</sup> Voor deze visie is geen milieueffectrapport gemaakt.

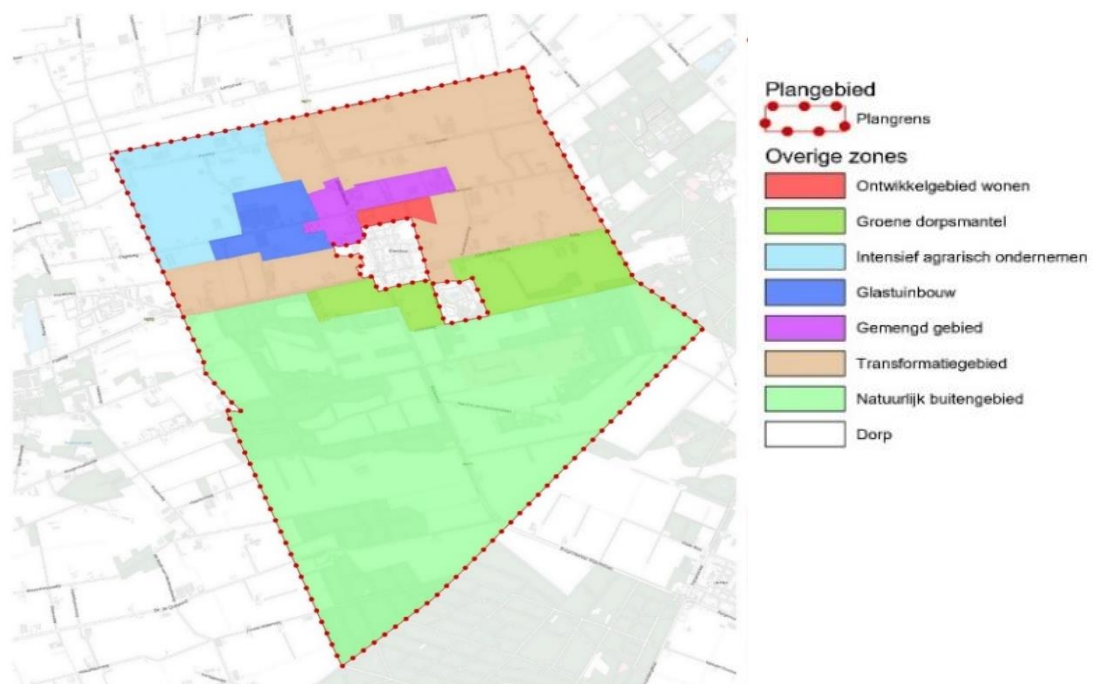
<sup>2</sup> Zoals bedrijvigheid, zonnevelden, recreatieve voorzieningen en woningbouw.

daarom 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 omgevingsplan voor de Proeftuin Elsendorp. Het gaat om de volgende punten:

- **Milieueffecten per deelgebied.** Het MER schetst een te algemeen en rooskleurig beeld van de milieueffecten. Er is onder andere meer specifiek inzicht nodig in de verschillende milieueffecten, ambities, opgaven, kansen en risico's binnen deelgebieden van de Proeftuin.
- **Geurbelasting en gezondheidseffecten voor verblijfsfuncties.** Het MER maakt niet duidelijk wat de geurbelasting en gezondheidseffecten zijn bij nieuwe verblijfsfuncties (wonen, recreatie) nabij veehouderijen. Het is daarmee onzeker welke knelpunten er zijn voor het realiseren van deze functies. Inzicht daarin is nodig en eventueel in maatregelen of een alternatieve indeling van deelgebieden om de effecten te beperken.
- **Onzekerheden vanwege het Meerwaardeplan in de samenvatting.** De samenvatting van het MER schetst een te positief beeld van de effecten op de openheid van het Peelontginningenlandschap, het watersysteem, de klimaatadaptieve inrichting, waardevolle patronen en elementen, en gezondheid. Die effecten zijn afhankelijk van het functioneren van het Meerwaardeplan.
- **Concreter monitoringsplan.** Vanwege onzekerheden over de milieugevolgen en het proeftuinkarakter is monitoring extra van belang. Het MER onderkent dit, maar werkt geen concreet monitoringsplan uit. Daardoor is er geen inzicht in mogelijkheden voor bijsturing als de ontwikkelingen anders uitpakken dan voorzien.
- **Haalbaarheid van agrarische bedrijfsontwikkeling vanwege stikstof.** Het omgevingsplan biedt ontwikkelruimte aan agrarische bedrijven, maar bepaalt ook dat geen extra stikstofuitstoot mag plaatsvinden. Het MER beschouwt vervolgens niet in hoeverre de bedrijven wel gebruik kunnen maken van die ontwikkelruimte.

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

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



Figuur 1: Plangebied van de Proeftuin, verdeeld in deelgebieden (bron: MER, p. 17)

### **Aanleiding MER**

*Het plangebied voor de Proeftuin Elsendorp ligt in het oosten van Noord-Brabant in de gemeente Gemert-Bakel. De Proeftuin Elsendorp is een samenwerkingsverband tussen bewoners, ondernemers en lokale overheden. Samen hebben zij een visie opgesteld over de gewenste ontwikkeling van Elsendorp, in combinatie met een 'Meerwaardeplan'. De gedachte is dat toekomstige initiatieven een meerwaarde leveren aan de kwaliteit en leefbaarheid van Elsendorp.*

*Om deze ontwikkelingen mogelijk te maken is een 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte' onder de Crisis- en herstelwet opgesteld. Het plan loopt vooruit op de mogelijkheden van omgevingsplannen onder de Omgevingswet, door bijvoorbeeld regels te stellen over de fysieke leefomgeving en door voor nieuwe initiatieven vergunningplichten op te nemen. Toekomstige vergunningaanvragen worden onder andere getoetst aan het Meerwaardeplan.*

*Het omgevingsplan is kaderstellend voor besluiten over 'de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van dieren', categorie D14 uit de bijlage bij het Besluit m.e.r. Ook is volgens het MER een Passende beoordeling vereist, omdat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet op voorhand worden uitgesloten. Daarom is een plan-MER nodig.*

### **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 Gemert-Bakel – besluit over het omgevingsplan.*

*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 [3623](#) op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.*

## **2 Toelichting op het advies**

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling 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 Gemert-Bakel. 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 Realistischer en specifiek beeld van de milieueffecten**

Het plangebied voor de Proeftuin omvat een deel van het buitengebied van Gemert-Bakel. Het huidige bestemmingsplan voor het hele buitengebied bevat mogelijkheden voor (be-)drijfsontwikkeling die meteen of later via een omgevingsvergunning zijn toegestaan. Het nieuwe omgevingsplan voor de Proeftuin handhaaft die bestaande mogelijkheden in een 'eerste laag' (hoofdstuk 2 van het omgevingsplan). De wijzigingsbevoegdheden uit het huidige bestemmingsplan zijn niet overgenomen. Daarvoor in de plaats komen in een 'tweede laag' (hoofdstuk 3 van het omgevingsplan) nieuwe wijzigingsbevoegdheden. In die laag gaat het om ambities voor de omgevingskwaliteit en randvoorwaarden om de ambities te realiseren.

De voorwaarden en ambities verschillen per deelgebied, zoals 'ontwikkelgebied wonen', 'groene dorpsmantel' en 'intensief agrarisch ondernemen'.

Het MER beschrijft voor twee scenario's de milieueffecten:

1. Het agrarische scenario beschrijft de effecten van de maximaal toegestane agrarische ontwikkelingen uit de eerste laag van het omgevingsplan;
2. Het niet-agrarische scenario omvat de effecten van maximaal toegestane niet-agrarische ontwikkelingen uit de eerste én tweede laag.

De Commissie constateert dat de eerste én tweede laag uit het omgevingsplan voorwaarden verbinden aan ontwikkelingen uit beide scenario's.<sup>3</sup>

Alleen het onderscheid in scenario's levert een onvoldoende realistisch en specifiek beeld op:

- **Milieueffecten te generiek (niet per deelgebied).** Het MER bekijkt de milieueffecten over het hele plangebied, terwijl het plan zelf binnen de tweede laag onderscheid maakt in deelgebieden. De ambities, de beoogde transformaties en de voorwaarden verschillen per deelgebied. Hierdoor ontstaat in ieder deelgebied een andere mix tussen agrarische en niet-agrarische activiteiten en een andere milieukwaliteit. Als het MER wel een differentiatie in deelgebieden had aangebracht, was per gebied duidelijk geworden hoe de transformaties tot kansen en knelpunten voor de milieukwaliteit leiden. Dat inzicht mist nu. Daardoor komen de milieueffecten als gevolg van de tweede laag maar zeer globaal in beeld. Hetzelfde geldt voor de (haalbaarheid van) specifieke gebiedsopgaven (zoals voor water, klimaatadaptatie en hernieuwbare energie).<sup>4</sup>
- **Milieueffecten mogelijk te rooskleurig.** Inclusief de kaders van het omgevingsplan zouden de milieueffecten volgens de effectbeoordelingstabellen in het MER grotendeels positief zijn. De Commissie vermoedt dat dit beeld kon ontstaan omdat in het MER de effecten van de tweede laag niet binnen de context van ambities en opgaven per deelgebied zijn beschouwd.<sup>5</sup> Ook kan dit zijn ontstaan doordat de randvoorwaarden voor nieuwe ontwikkelingen in de tweede laag veelal globaal zijn (open normen).<sup>6</sup> Het MER schrijft hierover dat met deze voorwaarden de leefomgeving voldoende beschermd wordt. Deze aanname doet geen recht aan het open karakter van de normen. Het gevolg is dat inzicht in de kansen en risico's voor de kwaliteit van de leefomgeving ontbreekt. Ook ontbreekt hierdoor inzicht in welke voorwaarden in de tweede laag nodig zijn voor een betere kwaliteit van de leefomgeving.<sup>7</sup>

De Commissie adviseert daarom om in aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, een realistischer en specifiek beeld van de milieueffecten te geven. Ga per deelgebied in op de milieueffecten, ambities en opgaven, en op kansen en risico's, onder andere vanwege de open normen.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld de artikelen 16, 19 en 20, die verwijzen naar artikel 21.1.3 ('Voorwaarden voor de uitbreiding van een veehouderij'). De Commissie heeft de effectbeoordeling inclusief de kaders van het omgevingsplan dan ook zo begrepen dat deze in beide scenario's de voorwaarden meeneemt van beide lagen, in combinatie met het 'meerwaardeplan'.

<sup>4</sup> Dit komt ook aan bod in enkele zienswijzen.

<sup>5</sup> Zie het vorige punt.

<sup>6</sup> Zie de voorwaarden in artikel 21.1, zoals 21.1.1 onder e (geen onevenredige overlast voor omliggende functies veroorzaakt op het gebied van geur) en onder f (geen onevenredige aantasting van de belangen van omwonenden en omliggende (agrarische) bedrijven) en artikel 21.1.3 onder j (geen onaanvaardbare negatieve gezondheidseffecten).

<sup>7</sup> Deze opmerking sluit ook aan bij de zienswijzen waarin zorgen worden geuit over de toegestane ontwikkelingen binnen een aantal deelgebieden en de open normen in het omgevingsplan.

## 2.2 Geurbelasting, gezondheidseffecten en alternatievenonderzoek

De Proeftuin Elsendorp heeft een aantal ambities en opgaven, die in de tweede laag van het omgevingsplan zijn vastgelegd per deelgebied. De Commissie constateerde in paragraaf 2.1 van dit advies al dat de concrete knelpunten voor de milieukwaliteit en de mate van doelbereik niet per deelgebied in het MER zijn onderzocht. In enkele deelgebieden – met name het 'ontwikkelgebied wonen' – worden nieuwe verblijfsfuncties (woningen, maar ook verblijfsrecreatie) via een wijzigingsbevoegdheid mogelijk gemaakt.<sup>8</sup>

Uit het MER blijkt dat op veel locaties de bestaande cumulatieve geurbelasting vanwege bestaande veehouderijen nu al hoog is. Van het aantal gevoelige functies en de precieze locaties ervan binnen de deelgebieden hangt af welke geurbelasting en gezondheidseffecten in de toekomst plaatsvinden. Inzicht in deze effecten is essentieel. Door het ontbreken van dit inzicht is ook niet duidelijk in hoeverre er knelpunten zijn voor het toestaan van nieuwe verblijfsfuncties, bijvoorbeeld vanwege wet- en regelgeving en het lokale geurbeleid.<sup>9</sup> Er gelden wel voorwaarden voor het realiseren van die functies, maar die zijn globaal (open normen).

Het inzicht in de effecten en de knelpunten kan vervolgens aanleiding zijn om alternatieven te onderzoeken, zoals een andere spreiding van deelgebieden over het plangebied of andere voorwaarden.<sup>10</sup> Ook is onderzoek naar een alternatieve indeling van de deelgebieden denkbaar, zoals meer of minder woningen binnen het 'transformatiegebied wonen' of een andere beoogde ligging van die woningen ten opzichte van veehouderijen.<sup>11</sup>

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, de geureffecten voor nieuwe verblijfsfuncties en de knelpunten nader te onderzoeken, door:

- de geurbelasting en gezondheidseffecten te beschrijven voor nieuwe gevoelige functies;
- de beperkingen te beschrijven die volgen uit wet- en regelgeving en het lokale geurbeleid voor het toestaan van nieuwe verblijfsfuncties nabij veehouderijen;
- die beperkingen te vertalen naar de locaties waar nieuwe verblijfsfuncties worden toegestaan, eventueel ondersteund met kaartmateriaal;
- eventuele voorwaarden, mitigerende maatregelen of alternatieven te beschrijven die bovenop de wet- en regelgeving en het lokale geurbeleid mogelijk zijn om de verblijfsfuncties te kunnen toestaan.

## 2.3 Onzekerheden in de samenvatting overnemen

De ambities van de Proeftuin Elsendorp worden volgens het MER ook bereikt door een 'Meerwaardeplan Proeftuin Elsendorp' toe te passen. Dit Meerwaardeplan wordt vastgesteld als beleidsregel, waaraan nieuwe initiatieven getoetst worden.<sup>12</sup> Onderdeel van het Meerwaardeplan

<sup>8</sup> Dit is in ieder geval mogelijk vanwege de situering van het gemengd gebied, het transformatiegebied en het ontwikkelgebied wonen binnen het plangebied. Zie ook figuur 1 in hoofdstuk 1 van dit advies.

<sup>9</sup> Dit sluit ook aan bij enkele zienswijzen.

<sup>10</sup> Het MER biedt wel inzichten over blootstelling vanwege veranderingen bij bedrijven in het gebied, maar niet over nieuw te bouwen woningen. Door nieuwe woningen dichtbij veehouderijbedrijven te bouwen kunnen ook meer mensen geurhinder ondervinden of luchtverontreiniging afkomstig van veehouderij inademen.

<sup>11</sup> Het MER noemt de Handreiking Veehouderij en Volksgezondheid en het Endotoxinen toetsingskader 1.0 als instrumenten die worden gebruikt om individuele vergunningsaanvragen te beoordelen. Deze instrumenten kunnen ook worden gebruikt om varianten te onderzoeken voor de situering van nieuwe woningen op een zo gezond mogelijke locatie.

<sup>12</sup> Het omgevingsplan verwijst zowel in de eerste als in de tweede laag in meerdere artikelen naar het meerwaardeplan.

is een rekentool om de meerwaarde van een initiatief te berekenen. Uit de berekening volgt of een initiatief zelf voldoende meerwaarde aan de gebiedsdoelen levert of dat de initiatiefnemer een afdracht moet doen aan een gebiedsfonds.

Het MER gaat in de effectbeoordeling soms uit van dit Meerwaardeplan.<sup>13</sup> Zo is in de samenvattende effectbeoordelingstabel (tabellen 1 en 9.1) bij een aantal milieuaspecten aangegeven dat het milieueffect afhangt van de 'inzet mogelijkheden en financiële middelen Meerwaardeplan'.<sup>14</sup> De positieve scores zijn in de tabel groen gemarkeerd. De tabel gaat dus steeds uit van een neutraal of positief effect, met de kanttekening onder de tabel dat het Meerwaardeplan invloed heeft op het daadwerkelijke effect.

De samenvattende effectbeoordelingstabellen geven zo een te positieve weergave van de milieueffecten. In de verschillende hoofdstukken, die de effecten per milieuaspect beschrijven, bevatten de beoordelingstabellen namelijk een andere beoordeling met meer onzekerheid. De milieueffecten die door het Meerwaardeplan worden beïnvloed hebben daar steeds de score 0 tot + zonder groene markering, omdat het daadwerkelijke effect afhankelijk is van het Meerwaardeplan. Dit is een meer realistische weergave van het milieueffect dan in de samenvatting. Voor de effecten op cultuurhistorie (waardevolle patronen en elementen en gezondheid beschrijven de hoofdstukken bovendien wel hoe deze afhankelijk zijn van de uitwerking van het Meerwaardeplan, maar de samenvatting weerspiegelt dat niet. Omdat besluitvormers en insprekers vooral de samenvatting lezen, moet deze een goede afspiegeling zijn van het MER.

De Commissie adviseert daarom om in aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, de samenvatting aan te vullen met een realistische weergave van de samenhang met het Meerwaardeplan (met bijpassende kleurmarkering).

## 2.4 Een concreter monitoringsplan

Monitoring van de ontwikkeling van de leefomgeving is voor deze Proeftuin extra van belang. Het omgevingsplan wordt immers voor een langere periode vastgesteld, waarbij de effecten deels onzeker zijn. Bovendien heeft de Proeftuin een experimenteel karakter. Het MER onderkent het belang van monitoring in paragraaf 3.2.5, maar koppelt die niet aan specifieke milieueffecten, knelpunten en ambities van de Proeftuin.

Om daadwerkelijk grip te houden op de ontwikkeling van de leefomgeving is een concreter monitoringsplan nodig. In het monitoringsplan moet worden beschreven wie verantwoordelijk is voor de monitoring en moeten alvast mogelijkheden voor bijsturing (waaronder nadere voorwaarden in de planregels) verkend worden. Maak zo duidelijk wie, wanneer, op welke manier ingrijpt als de beoogde effecten niet optreden.

De Commissie adviseert om bij het monitoringsplan ook de onzekerheden vanwege het Meerwaardeplan te betrekken. In paragraaf 2.3 van dit advies constateerde de Commissie al

<sup>13</sup> Dit is inderdaad van belang omdat het meerwaardeplan gekoppeld is aan de beoordelingsregels in het omgevingsplan voor het verlenen van vergunningen. De effecten daarvan moeten in het kader van de maximale mogelijkheden van het plan meegenomen worden in het MER.

<sup>14</sup> Het gaat om beschermde soorten (0(+)), biodiversiteit (0(+)), openheid peelontginningenslandschap (+), watersysteem (+) en bijdrage klimaatadaptieve inrichting (+).

dat het MER voor sommige milieuthema's beschrijft dat het functioneren van het Meerwaardeplan de milieukwaliteit kan beïnvloeden, maar dat de werkelijke positieve effecten van dat plan onzeker zijn. Omdat het MER de afhankelijkheden vanwege het Meerwaardeplan niet verder uitwerkt, is niet duidelijk welke scenario's zich kunnen voordoen bij toepassing van dat plan. Zo is het daadwerkelijke positieve effect van het Meerwaardeplan afhankelijk van de termijn waarbinnen nieuwe initiatieven zich aandienen, van de mate waarin initiatieven meerwaarde bieden, specifiek ook van de mate waarin initiatieven de leefbaarheid en milieukwaliteit verhogen of juist verlagen en van de hoogte van bijdragen in het gebiedsfonds.

De Commissie adviseert daarom om in aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, een op de milieueffecten, knelpunten en ambities toegespitst monitoringsplan op te stellen met mogelijkheden voor bijsturing. Voer ook een gevoeligheidsanalyse uit over de wijze waarop het Meerwaardeplan de milieukwaliteit kan beïnvloeden en van welke factoren dat afhankelijk is, en betrek de resultaten daarvan bij het opstellen van het monitoringsplan.

## 2.5 Haalbaarheid uitbreidingen veehouderijen vanwege stikstof

Zoals al geconstateerd in paragraaf 2.1 van dit advies, is het plangebied voor de Proeftuin onderdeel van het buitengebied van Gemert-Bakel, waarvoor nu al een bestemmingsplan geldt. Net als destijds bij dat bestemmingsplan laat het MER voor Proeftuin Elsendorp zien dat de uitbreidingsruimte voor veehouderijbedrijven tot een toename van stikstofdepositie op kwetsbare natuur kan leiden. In het MER wordt daarom aangekondigd dat het omgevingsplan een zogenaamde 'stikstofregeling' bevat<sup>15</sup>. Uitgangspunt van deze regeling is dat de stikstofemissie niet mag toenemen. Door bestaande stallen emissiearm uit te voeren is nog bedrijfsontwikkeling mogelijk zonder toename van de ammoniakemissie.

De stikstofregeling sluit aan bij het bestaande bestemmingsplan buitengebied.<sup>16</sup> Het MER bij de Proeftuin biedt nog geen inzicht in de haalbaarheid van de geboden uitbreidingsmogelijkheden binnen de stikstofregeling in het plan. Daardoor is niet duidelijk of veehouderijen in de praktijk daadwerkelijk ruimte hebben om uit te breiden.<sup>17</sup>

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, de haalbaarheid van agrarische bedrijfsontwikkeling verder uit te werken met de volgende informatie:

- de huidige feitelijke situatie met betrekking tot dieraantallen (de huidige bezetting), bestaande stalsystemen en beschikbare emissiebeperkende technieken per diercategorie;
- hoe aanwezige veehouderijen de gebruiks- en ontwikkelruimte die het plan biedt, daadwerkelijk kunnen invullen zonder toename van stikstofdepositie;
- welke overige activiteiten, die het plan mogelijk maakt, zoals uitbreiding of aanpassing van bestaande bedrijven en recreatieve voorzieningen, bijdragen aan de stikstofdepositie en welke mitigerende maatregelen hiervoor nodig zijn.

Over het beweiden van dieren en bemesten merkt de Commissie het volgende op. Het omgevingsplan sluit uitbreidingen van veehouderijen niet uit. Het MER onderzoekt de

<sup>15</sup> Het omgevingsplan bevat deze stikstofregelingen inderdaad in de artikelen 4.4.1 en 5.4.1.

<sup>16</sup> De Commissie adviseerde eerder over het MER bij dat bestemmingsplan en oordeelde dat essentiële informatie ontbrak. Zie [het advies](#) op de website van de Commissie.

<sup>17</sup> Deze onduidelijkheid wordt ook in een aantal zienswijzen gesignaleerd.



stikstofgevolgen van het beweiden en bemesten vanwege het toenemen van dieraantallen niet. De Commissie verwacht niet dat deze activiteiten voor de Proeftuin significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden zullen hebben.

In algemene zin leidt het beweiden van dieren tot minder emissie dan het houden van de dieren op stal. Bovendien is in artikel 21.1.3 van het omgevingsplan een 'plafond' vastgelegd in de gebruiksintensiteit van grond (veebezetting van 2 GVE per hectare grond of minder). De effecten door bemesten hoeven niet onderzocht te worden als het plan geen nieuwe ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt op gronden met de bestemming Agrarisch (of andere gronden waar mest kan worden opgebracht).

## 2.6 Stikstofregeling in het plan

Het omgevingsplan definieert een toename van stikstofemissie als een toename ten opzichte van 'het ten tijde van de vaststelling van het plan feitelijk aanwezige en planologisch legale gebruik'.<sup>18</sup> Tegelijkertijd definieert het omgevingsplan 'bestaande stikstofdepositie' als de depositie is die is vastgelegd in een Natuurbeschermingswetvergunning van een bedrijf of de feitelijke situatie in de periode 2012–2014.<sup>19</sup> Volgens deze definitie in het omgevingsplan zouden 'oude' stikstofemissies (van 'oude' Natuurbeschermingswetvergunningen en feitelijke emissies uit 2012–2014) weer mogen 'herleven'.<sup>20</sup> Dit is waarschijnlijk niet de bedoeling. Als dit wel de bedoeling zou zijn, is met deze definitie onduidelijk of voor de 'oude' vergunningen destijds een Passende beoordeling is uitgevoerd. Dit is onder de huidige wet- en regelgeving een vereiste voor het inpassen van bestaande natuurvergunningen.

De Commissie merkt op dat de Passende beoordeling en het MER op dit punt alleen aan het omgevingsplan ten grondslag kunnen liggen als de definitie voor 'bestaande stikstofdepositie' uit het omgevingsplan wordt geschrapt.

## 2.7 Normen luchtkwaliteit in plan en MER

Het MER noemt een aantal maal dat wettelijke grenswaarden niet altijd beschermen tegen hinder of gezondheidseffecten. Het klopt dat de WHO-advieswaarden voor luchtverontreiniging, die het MER noemt, meer bescherming bieden dan wettelijke grenswaarden. Het MER gaat uit van WHO-advieswaarden van 20 µg/m<sup>3</sup> voor PM<sub>10</sub> (wettelijke grenswaarde is 40 µg/m<sup>3</sup>) en 10 µg/m<sup>3</sup> voor PM<sub>2.5</sub> (wettelijke grenswaarde is 25 µg/m<sup>3</sup>). De WHO-advieswaarden zijn recent echter strenger geworden. De Commissie beveelt aan om de strengere normen in het MER te verwerken en de effectbeoordeling daarop aan te passen.

Het MER gaat overigens uit van een maximale concentratie fijnstof (PM<sub>10</sub>) van 31,2 µg/m<sup>3</sup> als jaargemiddelde. Deze concentratie staat nog als norm in de planregels, maar juridisch is dat niet meer toegestaan.<sup>21</sup> Voor de beoordeling van de mogelijke milieueffecten maakt dit echter geen verschil omdat deze norm niet méér beperkend is voor bedrijfsontwikkeling dan de landelijke norm uit de Wet milieubeheer.

---

<sup>18</sup> Zie artikel 1.167 van het omgevingsplan.

<sup>19</sup> Zie artikel 1.41, onder c, van het omgevingsplan, mede in relatie met artikel 27.2.

<sup>20</sup> Enkele zienswijzen wijzen hier ook op.

<sup>21</sup> Enkele zienswijzen wijzen hier ook op.

## **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 Commissie het voornemen op 22 december 2021 besproken met het bevoegd gezag. 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. Jan Bakker

mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)

dr. ir. Rob van Strien

Marja van der Tas (voorzitter)

drs. Rob van Woerden

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld**

Een bestemmingsplan verbrede reikwijdte of omgevingsplan.

### **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 D14, “de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van dieren”. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluit**

Gemeenteraad van Gemert-Bakel.

### **Initiatiefnemer besluit**

Samenwerkingsverband Proeftuin Elsendorp.

### **Bevoegd gezag m.e.r.-procedure**

College van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel.

### **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 2 maart 2022 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](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3623](#) in te vullen in het zoekvak.

**Commissie voor de milieueffectrapportage**  
A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

t 030-2347666  
e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

