



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Toverland, gemeente Horst aan de Maas

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

28 maart 2024 / projectnummer: 3797



1 Advies over het MER in het kort

Gemeente Horst aan de Maas wil attractiepark Toverland de mogelijkheid bieden in de komende jaren stapsgewijs uit te breiden en te blijven ontwikkelen. De gemeente wil daarvoor een bestemmingsplan vaststellen met flexibele ontwikkelmogelijkheden¹. Het plan biedt de mogelijkheid tot uitbreiding van het attractiepark in noordelijke en/of westelijke richting en het realiseren van hotelkamers en andere recreatieve verblijfseenheden. Voor het besluit hierover is een milieueffectrapport (hierna: MER) opgesteld. De gemeente Horst aan de Maas heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie) gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat staat in het MER?

In het MER zijn de milieueffecten van tien (inrichtings)modellen onderzocht. De modellen gaan uit van hetzelfde totaalprogramma met dezelfde planologische mogelijkheden:

- uitbreiding van het attractiepark (aantal bezoeken (maximaal 3,74 miljoen per jaar) en aantal attracties);
- maximaal 800 hotelkamers (maximaal 8 verdiepingen);
- maximaal 280 recreatieve verblijfseenheden op een vakantiepark plus een camping met camperplaatsen.

De modellen verschillen op de volgende punten:

- de richting waarin het attractiepark zich ontwikkelt: noordelijke of westelijke richting;
- de mate van compactheid: er is een compacter en een extensiever model;
- de positionering van de verschillende voorzieningen voor verblijfsrecreatie, zoals de camping, het hotel en de recreatiewoningen;
- model 5 (a en b) bevat aanvullend op de andere modellen een Camp Resort.

In alle gevallen leidt het plan tot een toename van verkeersintensiteiten. Volgens het MER levert dit naar verwachting geen structurele knelpunten op. Wel kan de doorstroming nog worden geoptimaliseerd door de Helenaveenseweg opnieuw in te richten. Daarnaast kan het plan volgens het MER negatieve effecten hebben op de grondwaterstand. Als er bijvoorbeeld nieuwe waterattracties of fonteinen worden gerealiseerd, is namelijk extra grondwater nodig. Het plan zorgt verder voor een toename van licht- en geluidemissie door uitbreiding van de attracties en de geplande vuurwerkshows.

Wat is het advies van de Commissie?

Het ontwerpbestemmingsplan Toverland gaat uit van flexibele ontwikkelmogelijkheden. Het MER sluit daarop aan door verschillende ontwikkelmodellen te onderzoeken. Verder is het MER zeer uitgebreid en gaat het in op alle relevante milieuthema's. Daarnaast is aanvullende informatie opgenomen in bijlagen.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER echter 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:

¹ De gemeente stelt een zogenoemd bestemmingsplan verbrede reikwijdte vast op grond van de Crisis- en herstelwet.

- **Maximale mogelijkheden bestemmingsplan.** Het MER brengt niet in beeld wat de effecten zijn van de maximale uitbreiding van het attractiepark (de attracties) die het bestemmingsplan mogelijk maakt. Ook de maximale hoogte van het hotel in het MER wijkt af van het bestemmingsplan. Daarnaast zijn de maximale milieueffecten van het Camp Resort niet beschreven. Daardoor zijn de maximale effecten op bijvoorbeeld landschap, stikstofemissie en grondwatergebruik niet in beeld. Ook is niet duidelijk welke maatregelen mogelijk zijn om die effecten te mitigeren.
- **Onjuiste referentiesituatie.** In het MER wordt de gebiedsontwikkeling Grandorse ten onrechte beschouwd als autonome ontwikkeling, en dus als onderdeel van de referentiesituatie. Daardoor komen de effecten van het voornemen zelf niet goed in beeld.
- **Uitgangspunten verkeersberekeningen.** De uitgangspunten en aannames, die zijn gebruikt voor de referentiesituatie en de plansituatie van verkeer, zijn niet beschreven. In het MER ontbreekt verder informatie (spits)uurintensiteiten op de N277 en (de doorrekening van) de verkeersafwikkeling van het traject tussen de A67 en Toverland, waardoor de conclusies in het MER niet zijn onderbouwd. Daarnaast is geen goed inzicht geboden in de omvang van de toekomstige parkeervraag en het parkeeraanbod.
- **Geluidniveau.** De maximale (muziek)geluidniveaus in de woningen bij evenementen en de slaapverstoring die dit mogelijk met zich meebrengt zijn niet beschreven in het MER. Onderbouw ook waarom al dan niet een 10 dB-toeslag voor muziekgeluid wordt gehanteerd. Daarnaast is het onderscheid tussen ‘vuurwerkshows’ en ‘grote vuurwerkshows’ niet duidelijk en wat de effecten van de beide soorten shows zijn. Ook de effecten van het afsteken van vuurwerk op vogels zijn niet in beeld gebracht.
- **Externe Veiligheid.** In het MER ontbreekt een (indicatieve) berekening van het groepsrisico voor het transport van gevaarlijke stoffen door de reserveringsstrook voor buisleidingen. Daarnaast moet een verantwoording van dat groepsrisico worden opgenomen in het MER. Dat laatste ontbreekt ook voor de A67.
- **Lichtuitstraling hoge attracties.** De effecten van het plaatsen van verlichting op attracties met de maximale hoogte die het bestemmingsplan mogelijk maakt zijn niet onderzocht in het MER.
- **Natura 2000-gebied: effecten stikstofemissie en grondwateronttrekkingen.** Een nieuwe AERIUS-berekening op basis van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt is nodig. Vul het MER verder aan met inzichten uit de natuurdoelanalyse voor het Natura 2000-gebied Deurnsche Peel en Mariapeel en het advies van de Ecologische Autoriteit² daarover. De effecten van mogelijke grondwateronttrekkingen van Toverland op de natuur zijn namelijk niet in beeld.

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

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

Aanleiding MER

Gemeente Horst aan de Maas stelt een bestemmingsplan verbrede reikwijdte op voor attractiepark Toverland. Dit bestemmingsplan moet Toverland de mogelijkheid bieden om stapsgewijs uit te breiden. Het plan stelt kaders vast waarbinnen het park mag uitbreiden.

² Zie voor het advies van de Ecologische Autoriteit en de natuurdoelanalyse zelf: [Adviezen – Ecologische Autoriteit](#).

Het bestemmingsplan maakt de uitbreiding van een themapark mogelijk als bedoeld in categorie D10 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. In het MER staat dat het bestemmingsplan wordt beschouwd als een kaderstellend plan voor een mogelijke toekomstige realisering van een mer-beoordelingsplichtige activiteit (de uitwerking van een concreet deelplan). Een deel van het project wordt echter met het bestemmingsplan direct mogelijk gemaakt. Om die reden is sprake van een project-mer-(beoordelings)plicht (zie ook paragraaf 2.1 van dit advies). Wanneer sprake is van mogelijke significant negatieve effecten op het Natura 2000-gebied Deurnsche Peel & Mariapeel en daarom een Passende beoordeling moet worden opgesteld, is tegelijkertijd sprake van een plan-mer-plicht.

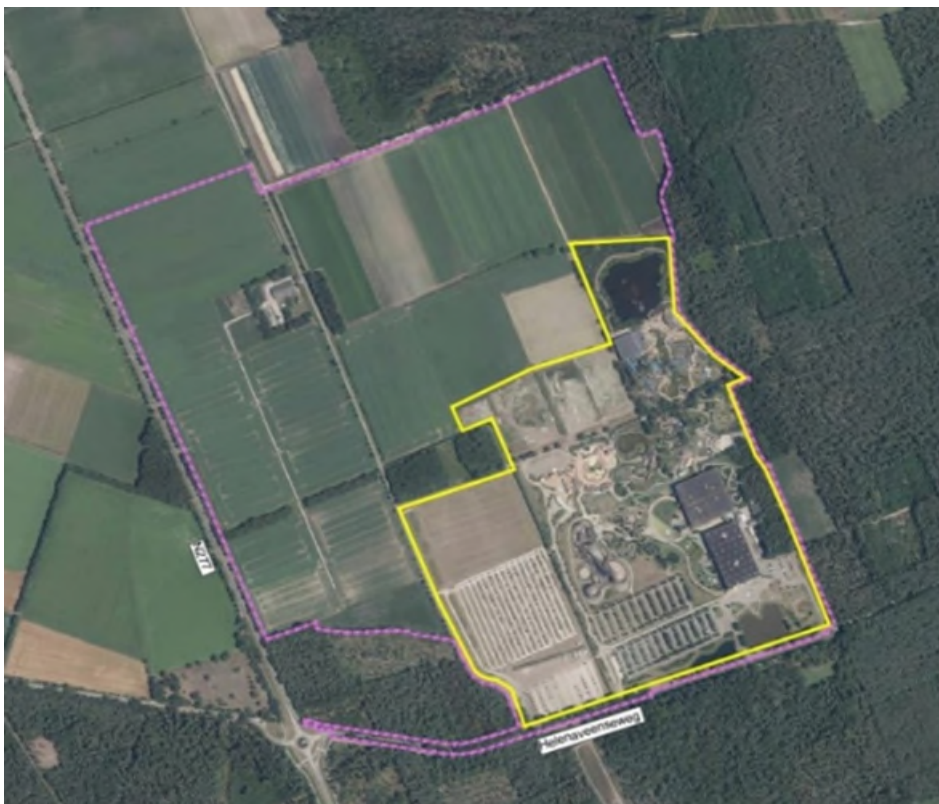
Wetgeving van toepassing op dit plan

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

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 Horst aan de Maas – besluit over het bestemmingsplan Toverland.

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 3797 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.



Figuur 1: Plangebied (paarse lijn) en huidige attractiepark (gele lijn) (bron: MER).

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt zij adviezen en aanbevelingen. Als deze in een tekstkader staan dan is het uitvoeren ervan volgens de Commissie essentieel voor het volwaardig meewegen van het belang van de leefomgeving bij de besluitvorming door de gemeente Horst aan de Maas.

Aanbevelingen die niet in een kader staan zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren.

2.1 Flexibel bestemmingsplan, mer-plicht en vervolgbesluiten

Mer-plicht en vervolgbesluiten

In het MER staat dat het bestemmingsplan als een kaderstellend plan wordt beschouwd en dat sprake is van een plan-mer-plicht. Dat zou juist zijn, als er in het bestemmingsplan niet ook activiteiten direct mogelijk werden gemaakt. De mer-plicht vloeit in dit geval voort uit categorie D10 van de bijlage behorende bij het Besluit m.e.r.: de aanleg, wijziging of uitbreiding van onder andere vakantiedorpen en hotelcomplexen buiten stedelijke zones en van themaparken. Bij categorie D10 staat het bestemmingsplan zowel in kolom 3 vermeld als in kolom 4. Aangezien (bijvoorbeeld) het realiseren van minder dan 250 verblijfseenheden in het bestemmingsplan wordt mogelijk gemaakt³ zonder dat daarvoor een ander besluit uit kolom 4 nodig is, is sprake van een project-mer-beoordelingsplicht. Het voorliggende MER moet daarom worden beschouwd als een project-MER en de Commissie is daar bij haar toetsing vanuit gegaan. Dat betekent ook dat de mer-plicht voor het gehele project hierna is verwerkt en er dus geen mer(-beoordeling)en meer hoeven te worden opgesteld voor vervolgbesluiten.⁴

De Commissie wijst de gemeente Horst aan de Maas er daarom op dat als het bestemmingsplan conform het ontwerp wordt vastgesteld, voor omgevingsvergunningaanvragen voor een bestemmingsplanactiviteit geen project-MER meer kan worden gevraagd.

Het ontwerpbestemmingsplan voor Toverland is zeer flexibel van opzet. Voor vrijwel het hele plangebied geldt dezelfde bestemming, namelijk 'Cultuur en ontspanning'. Dit betekent dat de gronden zijn bestemd voor onder andere een attractiepark, verblijfsrecreatie, horecavoorzieningen, detailhandel en evenementen, en daarnaast voor agrarisch grondgebruik. Het bestemmingsplan stelt kaders waarbinnen de uitbreiding van Toverland (stap voor stap) kan plaatsvinden.

In het MER worden tien alternatieve inrichtingsvoorstellen uitgewerkt. Deze alternatieven ('ontwikkelmodellen') gaan volgens het MER uit van hetzelfde basisprogramma: de maximaal planologisch toegestane ruimte in het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan maakt dus alle ontwikkelmodellen mogelijk en de gemeente kiest niet voor een (voorkeurs)alternatief.

³ Op basis van artikel 3.7.1. a lijken (ook) alle 800 hotelkamers te zijn uitgezonderd van de verplichting een omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit te vragen. Bij de beoordelingsregels in artikel 3.7.3. onder b worden hotelkamers ook genoemd, maar hotelkamers vallen helemaal niet onder de doeleinden in artikel 3.1 onder a (attractiepark) waarvoor in artikel 3.7.3 onder a een vergunningplicht in het leven wordt geroepen.

⁴ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over de Woningbouwlocatie Bangert en Oostpolder Hoorn van 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD 2641. Deze lijn geldt ook ingeval van mer-beoordeling, zie Bestemmingsplan Tiny Houses Delft, ABRVS 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:639.

Dat betekent dat bij het opstellen van het plan geen keuzes zijn gemaakt op basis van de verschillen in milieueffecten van de tien modellen, bijvoorbeeld voor een inrichting met minder negatieve effecten voor de omgeving (zie ook paragraaf 2.4 van dit advies).

2.2 Maximale mogelijkheden bestemmingsplan

De ontwikkelmodellen zouden volgens het MER qua milieueffecten 'de uitersten van het speelveld in beeld brengen'. De Commissie constateert echter dat het plan meer mogelijk maakt dan wat in het MER is onderzocht.

In alle modellen is bijvoorbeeld een hotel opgenomen met een hoogte van maximaal acht verdiepingen, terwijl in het bestemmingsplan voor de gebouwen voor een hotelresort een maximale bouwhoogte van 45 meter is toegestaan. Dat is ongeveer tweemaal zo hoog en daarvan zijn de milieueffecten niet in beeld gebracht.

In model 5 is een Camp Resort opgenomen. Uit het stikstofonderzoek bij het MER⁵ blijkt dat het Camp Resort zorgt voor een substantiële toename van de stikstofemissie uit aardgas ten opzichte van de huidige bedrijfsvoering. Het bestemmingsplan stelt echter geen maximum aan het aantal recreatieve verblijfseenheden waaruit het Camp Resort bestaat. Dat betekent dat de maximale effecten – in dit geval van stikstofemissie – van het plan niet in beeld zijn.

Verder wordt in de modellen gevarieerd in de oppervlakte van de uitbreiding van het attractiepark. Het bestemmingsplan regelt niets over het maximale aantal attracties en het soort attracties dat kan worden gerealiseerd. Onduidelijk is of de effecten – op bijvoorbeeld landschap en grondwatergebruik – van de mogelijke attracties in beeld zijn gebracht. In alle modellen is bijvoorbeeld uitgegaan van ongeveer dezelfde oppervlakte voor verblijfsrecreatie. Wat de effecten zijn van (veel) minder ruimte voor verblijfsrecreatie en meer voor de uitbreiding van het attractiepark zelf, is niet onderzocht.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan te beschrijven en de effecten daarvan in beeld te brengen.

2.3 Referentiesituatie, autonome ontwikkeling

In het MER staat dat een groot aantal ontwikkelingen in de omgeving (zullen) plaatsvinden. Een aantal daarvan worden als autonome ontwikkelingen⁶ meegenomen in de referentiesituatie. Dit kan alleen als het gaat om plannen en projecten die nog niet zijn gerealiseerd, maar waarover wel al een besluit is genomen.

De gebiedsontwikkeling Grandorse wordt in het MER ten onrechte als autonome ontwikkeling beschouwd, omdat daarover nog geen besluit is genomen. In het MER staat dat daarvoor is gekozen vanwege de worstcase-benadering. Als de milieutoestand in de referentiesituatie

⁵ Bijlage 21 Stikstofdepositieonderzoek – MER.

⁶ Autonome ontwikkelingen zijn plannen en projecten waarover een besluit is genomen, maar die nog niet zijn gerealiseerd.

slechter is dan in werkelijkheid, worden de milieugevolgen van een plan ten opzichte van die toestand echter onderschat. Door de gebiedsontwikkeling Grandorse mee te nemen in de referentiesituatie zijn juist niet de worst-case milieueffecten van de uitbreiding van Toverland in beeld gebracht in het MER. Overigens moeten naast de autonome ontwikkeling ook de cumulatieve effecten van het plan voor Toverland en de gebiedsontwikkeling Grandorse in beeld worden gebracht in het MER.

In het MER staat verder dat Toverland beschikt over een omgevingsvergunning uit 2017 en dat een aanvraag is ingediend voor revisie van het milieudeel van die vergunning. In de referentiesituatie wordt ervan uitgegaan dat die vergunning verleend zal worden. Wanneer nog geen besluit is genomen op de vergunningaanvraag, is in principe geen sprake van een autonome ontwikkeling en behoort dit dus niet tot de referentiesituatie. Dit kan anders zijn als wordt onderbouwd dat wat wordt aangevraagd voldoende concreet is. Dat laatste blijkt niet uit het MER.

Tenslotte is onduidelijk of het Camp Resort wel of niet tot de autonome ontwikkeling behoort. In het MER staat in paragraaf 4.2 dat dat zo is, maar het Camp Resort is ook opgenomen in ontwikkelmodellen 5a en 5b.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming de juiste referentiesituatie vast te stellen en de effecten van het plan ten opzichte van die referentiesituatie in beeld te brengen.

2.4 Effectbeoordeling van de inrichtingsmodellen

In de tabellen met samenvattende effectbeoordelingen per thema (zie hoofdstuk 6 tot en met 13 en samenvattend hoofdstuk 14 van het MER) (b)lijken de ontwikkelmodellen weinig onderscheidend. Voor de meeste criteria geldt dat de beoordeling in het MER te weinig nuances laat zien. Die nuances blijken namelijk wel uit de achtergrondrapporten bij het MER. Als bijvoorbeeld wordt gekeken naar het criterium ‘kans op lichthinder’ dan blijkt bij de modellen 1, 4 en 5 dat de B-variant telkens iets minder lichthinder veroorzaakt dan de A-variant. Bij model 2 en 3 is dat net andersom. Die nuance is in tabel 12.45 helemaal weg en komt ook niet naar voren in de tekst van hoofdstuk 12 van het MER. Ook blijkt niet dat model 3 veel minder hinder veroorzaakt dan de overige modellen. Een dergelijk gebrek aan nuance geldt ook voor andere criteria, bijvoorbeeld voor geluid en voor water.

De Commissie beveelt aan om uit de vergelijkingen van de modellen in de achtergronddocumenten (ontwerp)principes af te leiden, die kunnen worden gebruikt bij het bepalen van de indeling van het uiteindelijke (totale) attractiepark en voor de deelplannen.

2.5 Verkeer, mobiliteit en infrastructuur

Het verkeerskundig onderzoek is in een bijlage van het MER opgenomen is en goed samengevat in hoofdstuk 6 van het MER. Het bevat de relevante verkeerskundige aspecten, waarbij de nadruk ligt op de te verwachten verkeerstoenames en de effecten daarvan op de verkeersafwikkeling en het parkeren.

2.5.1 Bereikbaarheid en afwikkeling

Het MER geeft aan dat de bereikbaarheid in de plansituatie behoorlijk verslechtert, vooral vanwege de beperkte toegang tot het terrein van Toverland (Helenaveenseweg). In 2040 komt de N277 op basis van de autonome ontwikkeling en het planvoornemen aan de grens van zijn capaciteit. Ook de afwikkeling op de aansluiting met de A67 kan op bepaalde tijden in het gedrang komen.

Hierbij is gerekend met het bestaande regionale verkeersmodel. In het MER wordt echter niet beschreven welke uitgangspunten en aannames voor de referentiesituatie en voor de plansituatie zijn gebruikt. Het aankomst- en vertrekpatroon voor een maatgevende drukke dag en voor een piekdag is weliswaar inzichtelijk gemaakt, maar in het MER ontbreken de volgende zaken:

- De (spits)uurintensiteiten op de N277 voor een gemiddelde dag en een maatgevende drukke dag.
- Doorrekeningen voor het gehele traject tussen de A67 en Toverland om de toekomstige niveaus van verkeersafwikkeling (I/C-verhoudingen)⁷ op kruispunten en wegvakken te bepalen. Dat kan uitsluitend op basis van uurintensiteiten. Geef hierbij aan of sprake is van restcapaciteiten en welke omvang die hebben.

De Commissie heeft tijdens het locatiebezoek begrepen dat op korte termijn overleg tussen Toverland en betrokken wegbeheerders zal plaatsvinden met het doel om het regionale verkeersmodel te actualiseren en de prognoses beter te laten aansluiten op de huidige inzichten.⁸

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming de verkeersberekeningen te herzien en uit te breiden op basis van het te actualiseren verkeersmodel. Geef voor de herziening aan op welke ruimtelijke, socio-economische⁹ en verkeerskundige uitgangspunten het nieuwe model is gebaseerd. Breid de berekeningen uit door de verkeersafwikkeling in de drukste uren en op de maatgevende drukke dag voor de verschillende situaties (huidig, referentie, plan) in beeld te brengen.

De maatregelen die volgens het MER nodig zijn om de bereikbaarheid van Toverland in de toekomst te waarborgen, zullen deels op eigen terrein plaatsvinden. Voor een belangrijk deel zullen ze echter ook op het wegennet van andere wegbeheerders nodig zijn. De Commissie beveelt aan om gezien de duurzaamheidsambities en de betrokkenheid van diverse partijen vroegtijdig te starten met het uitwerken van de in het MER beschreven mitigerende maatregelen.

⁷ De verhouding tussen de intensiteit (I) en de capaciteit (C) is de indicator voor de kwaliteit van de verkeersafwikkeling van een weggedeelte.

⁸ Dit blijkt ook uit ingediende zienswijzen. Daarin wordt het belang het gebruik van de juiste uitgangspunten en verkeersgegevens benadrukt en ook gewezen op de cumulatie van effecten van de gebiedsontwikkeling Grandorse.

⁹ De ontwikkeling van aantal inwoners in de omgeving en (type) arbeidsplaatsen.

2.5.2 Parkeren

De groei van het aantal bezoekers leidt ertoe dat op termijn aanzienlijk meer parkeerplaatsen nodig zullen zijn. De toekomstige parkeervraag is op basis van de huidige gemeentelijke parkeernormen niet te bepalen. Het MER laat echter geen berekening met onderbouwing zien van de toekomstige vraag en aanbod met ruimtebeslag daarvan in de vorm van een parkeerbalans¹⁰.

De benodigde aantallen leiden tot de vervolgvraag hoe de parkeerplaatsen voor verschillende typen bezoekers, werknemers en leveranciers ruimtelijk zullen worden geprojecteerd. Ook is niet duidelijk welke maatregelen worden getroffen om het ruimtebeslag en effecten op de omgeving te beperken. Denk daarbij aan de landschappelijke inpassing, looproutes en veiligheid.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER en voorafgaand aan de besluitvorming een parkeerbalans voor de plansituatie op te stellen. Beschrijf voor het toekomstig aantal parkeerplaatsen ontwerpuitgangspunten voor de ruimtelijke inpassing ervan.

2.6 Geluid

2.6.1 Incidentele bedrijfssituatie

Uit het MER blijkt dat in de incidentele bedrijfssituaties bij publieksevenementen langtijdgemiddelde beoordelingsniveaus ($L_{A,T}$) kunnen optreden ter hoogte van woningen die kunnen oplopen tot 69 dB(A) met immissieniveaus (L_i) van 74 dB(A). Deze geluidniveaus kunnen zowel in de dag-, avond- als nachtperiode optreden. Dergelijke geluidniveaus zijn in de dag- en avondperiode incidenteel wellicht toelaatbaar. In de nachtperiode zijn deze naar het oordeel van de Commissie echter moeilijk of niet verdedigbaar.

Immissieniveaus van 74 dB(A) op de gevels zullen leiden tot geluidniveaus van circa 54 dB(A) binnen in de woningen. Dit kan ernstige slaapverstoring tot gevolg hebben. In het akoestisch onderzoek staat dat de gevelgeluidwering tenminste 28 dB zal bedragen. Dit lijkt niet realistisch voor woningen in deze omgeving. Doordat het omgevingsgeluidniveau relatief laag is, zal bij de bouw ervan niet veel aandacht zijn besteed aan de geluidwering van deze woningen.

De conclusie in het MER dat met deze geluidbelasting van de incidentele bedrijfssituatie de geluidnormering conform de nota 'Evenementen met een luidruchtig karakter' wordt gerespecteerd, is onjuist. Deze nota gaat namelijk uit van een maximaal binnengeluidniveau van 25 dB(A) in de nachtperiode. Het bestemmingsplan staat toe dat de norm met ten minste 25 dB wordt overschreden.

In het akoestisch onderzoek behorende bij het MER is aangegeven dat er bij de bepaling van het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau¹¹ geen toeslag vanwege muziekgeluid is

¹⁰ Kwantitatief inzicht in vraag en aanbod van parkeerplaatsen voor de diverse doelgroepen.

¹¹ Een over een bepaalde periode gemiddeld gemeten geluidsniveau op een bepaalde locatie.

toegepast. Als reden geeft het MER dat de muziekgeluidniveaus ter hoogte van de woningen circa 20 à 22 dB(A) bedragen. Daarmee zou dit geluid niet herkenbaar zijn als muziekgeluid. Echter bij de incidentele bedrijfssituaties met publieksevenementen kan er sprake zijn van aanzienlijk hogere muziekgeluidniveaus bij de woningen. Bij deze hogere muziekgeluidniveaus kan/zal er wel degelijk sprake zijn van herkenbaar muziekgeluid en dient er een 10 dB-toeslag vanwege muziekgeluid te worden gehanteerd bij de bepaling van het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER en voorafgaand aan de besluitvorming over het plan voor de incidentele bedrijfssituatie te onderbouwen:

- Wat in de nachtperiode de maximale geluidsniveaus zijn in de woningen, welke slaapverstoring dit met zich meebrengt en waarom dit al dan niet toelaatbaar zou zijn. Betrek daarbij de nota 'Evenementen met een luidruchtig karakter'.
- Wat de maximale muziekgeluidniveaus zijn bij de woningen en of en waarom al dan niet 10 dB-toeslag wordt gehanteerd bij het bepalen van het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau.

2.6.2 Vuurwerkshows

In het akoestisch onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen 'vuurwerkshows', die maximaal 30 keer per jaar plaatsvinden en behoren tot de representatieve bedrijfssituatie, en 'grote vuurwerkshows' die maximaal 12 keer per jaar plaatsvinden en behoren tot de incidentele bedrijfssituatie. Uit het MER en het akoestisch onderzoek blijkt niet wat wordt verstaan onder de beide begrippen en wat de verschillen zijn. Daardoor is ook niet na te gaan wat de effecten zijn van de beide soorten vuurwerkshows.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER en voorafgaand aan de besluitvorming te beschrijven wat wordt verstaan onder een 'vuurwerkshow' en onder een 'grote vuurwerkshow', zodat duidelijk is welke shows tot de representatieve bedrijfssituatie en voor welke shows een evenementenvergunning moet worden aangevraagd.

Vuurwerk heeft een verstorend effect beschermde soorten, met name op vogels. In het bestemmingsplan worden vuurwerkshows tijdens het broedseizoen uitgesloten. In de Effectanalyse Vuurwerk¹² wordt verwezen naar een Kennisdocument Vuurwerk en Wet natuurbescherming van Tauw uit 2018¹³. Daaruit wordt afgeleid dat er slechts sprake kan zijn van een significant verstorend effect in de periode maart tot en met juli, in verband met het broedseizoen van vogels en aanwezige kwetsbare nesten. De Commissie constateert dat de gevolgen van de vuurwerkshows op vogels daarmee mogelijk zijn onderschat.

Eind 2023 is een onderzoek van de Universiteit van Amsterdam (hierna 'UvA')¹⁴ gepubliceerd over de gevolgen van het afsteken van vuurwerk op vogels, waarbij is gekeken naar de effecten op oudjaarsavond. Dat rapport is van na het opstellen van de Effectanalyse Vuurwerk, maar dusdanig relevant dat het volgens de Commissie bij het MER moet worden betrokken. Uit het onderzoek van de UvA blijkt dat het afsteken van vuurwerk ook buiten het

¹² Bijlage 18 bij de toelichting op het bestemmingsplan Toverland.

¹³ Kennisdocument Vuurwerk en Wet natuurbescherming, 1 november 2018, Tauw, Utrecht.

¹⁴ Fireworks disturbance across bird communities, B. Hoekstra et al., Frontiers in ecology and the environment, 7 december 2023.

broedseizoen een groot verstorend effect heeft op vogels en dat hun schrikreactie veel energie kost. Met name in de winterperiode kan het een aantal dagen duren voordat ze voldoende hebben gegeten om de verloren energie aan te vullen. Aangezien de vuurwerkshows (gemiddeld) wekelijks kunnen voorkomen hebben de vogels geen of weinig tijd voor herstel en kunnen mogelijk blijvende effecten optreden. Daarbij is ook de effectafstand groter dan voorheen gedacht (5 tot 10 kilometer), waardoor ook uitstraling naar het nabijgelegen Natura 2000-gebied van de Deurnsche Peel en Mariapeel niet uitgesloten kan worden. Dat geldt vooral voor winter- en trekvogels.

Daarnaast merkt de Commissie op dat het broedseizoen door klimaatverandering voor veel vogelsoorten in de praktijk is opgeschoven, waardoor in februari ook al sprake is van broedende vogels, dit in tegenstelling tot waar het Kennisdocument van uitgaat. De Commissie adviseert te onderzoeken of dit ook geldt voor de vogelsoorten die volgens de Rapportage beschermde soorten¹⁵ voorkomen in (de omgeving van) het plangebied.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER en voorafgaand aan de besluitvorming nader onderzoek te doen naar de effecten van de vuurwerkshows op vogels. Beschrijf indien noodzakelijk mitigerende maatregelen om de effecten te beperken, zoals:

- het aanpassen van de frequentie waarin de vuurwerkshows mogen plaatsvinden, bijvoorbeeld minder (of geen) shows in de wintermaanden; en/ of
- het aanpassen (verlengen) van de periode die wordt vastgesteld als broedseizoen.

2.6.3 Stemgeluid

Geluid afkomstig van gegil in attracties en van spelende kinderen is – waar relevant – meegenomen in de berekeningen en de beoordelingen in het akoestisch onderzoek. Het MER zegt hier echter niets over, terwijl uit de zienswijzen blijkt dat met name het gegil in attracties de meeste hinder veroorzaakt in de omgeving. De Commissie beveelt daarom aan de bevindingen uit het akoestisch onderzoek over dit onderwerp op te nemen in de aanvulling op het MER.

2.7 Externe Veiligheid

Binnen het plangebied is een reserveringsstrook opgenomen voor toekomstige buisleidingen. Uit het MER en het Onderzoek externe veiligheid¹⁶ blijkt dat wel rekening is gehouden met het plaatsgebonden risico daarvan, maar dat het groepsrisico niet in beeld is gebracht. Als reden wordt gegeven dat nog niet bekend is welke stoffen zullen worden getransporteerd binnen de leidingstrook. Het MER moet echter alle effecten van het plan in beeld brengen.

Uit het oorspronkelijk initiatief Delta Rhine Corridor is af te leiden dat de stoffen die mogelijk door het leidingentracé zouden worden getransporteerd waterstof, koolstofdioxide (CO₂), propeen, lpg, ammoniak en aardgas betroffen. Op 18 september 2023 is echter besloten dit af te schalen naar drie leidingen, voor waterstof, CO₂ en ammoniak.¹⁷ Het groepsrisico moet

¹⁵ Bijlage 7 bij de toelichting op het bestemmingsplan Toverland.

¹⁶ Bijlage 10 bij de toelichting op het bestemmingsplan Toverland.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld [Reactienota-Voornemen-en-voorstel-voor-participatie-Delta-Rhine-Corridor.pdf \(rvo.nl\)](#), pagina 110.

voor zover mogelijk met een (indicatieve) berekening worden bepaald en waar dat niet kan met een kwalitatieve beschouwing. Daarbij moet ook een (beperkte) verantwoording van het groepsrisico opgesteld worden.¹⁸

Verder is het groepsrisico voor de A67 volgens het Onderzoek externe veiligheid niet relevant, omdat het plangebied buiten het invloedgebied van die weg ligt. De A67 wordt echter ook gebruikt door GT4 tankcontainers¹⁹, die een invloedgebied hebben van 4000 meter.²⁰ Het plangebied ligt dus ruimschoots binnen dat invloedgebied. Het MER moet daarom de informatie bevatten waarmee de wijzigingen in het groepsrisico worden verantwoord.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER en voorafgaand aan de besluitvorming een (indicatieve) berekening te maken van het groepsrisico voor het transport van gevaarlijke stoffen door de leidingenstrook. Geef vervolgens een verantwoording van het groepsrisico. Doe dit ook voor de A67. Breng daarnaast maatregelen in beeld om de risico's te beperken.

2.8 Licht

Op pagina 173 van het MER staat dat als zeer hoge attracties²¹ worden gerealiseerd, voorzien van verlichting, een grotere lichtuitstraling kan plaatsvinden dan waarvan in het MER is uitgegaan. Hoe groot die lichtuitstraling is en op welke wijze deze kan worden gemitigeerd beschrijft het MER echter niet. Het MER moet de effecten van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan in beeld brengen (zeker nu de mer-plicht na dit MER is verwerkt). Dat lijkt niet te zijn gebeurd.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER en voorafgaand aan de besluitvorming de effecten voor de omgeving van verlichting op zeer hoge attracties in beeld te brengen

2.9 Wet natuurbescherming en Natura 2000-gebieden

2.9.1 Stikstof

Het stikstofonderzoek²² noemt 11 Natura 2000-gebieden die op korte afstand liggen tot het plangebied. De dichtstbij gelegen gebieden zijn de Deurnsche Peel en Mariapeel, de Groote Peel, Rijntakken, Sarsven en de Banen en de Maasduinen. Binnen al deze Natura 2000-gebieden is sprake van habitattypen die zijn overbelast door een te grote stikstofdepositie. In

¹⁸ Zie ook de zienswijze van de Provincie Limburg.

¹⁹ GT staat voor giftige stoffen, het cijfer 4 voor de mate van gevaar voor de omgeving (waarbij 5 voor giftige stoffen het grootste gevaar vormt).

²⁰ Zie de Eindrapportage Basisnet Weg, bijlage, oktober 2009.

²¹ Wat hier precies onder wordt verstaan vermeldt het MER niet, maar in ieder geval wordt een hoogte bedoeld die op grond van het voorliggende bestemmingsplan is toegestaan.

²² Zie bijlage 9 bij de toelichting op het bestemmingsplan Toverland.

die situatie wordt iedere toename van stikstofdepositie – hoe gering ook – in principe gezien als een aanzienlijk milieueffect.

In het MER staat dat de uitbreiding van Toverland onder andere door het uit gebruik nemen van (bemeste) landbouwgronden en de aankoop van de vergunning onder de Wet natuurbescherming ('Wnb-vergunning') voor het agrarische bedrijf aan de Schorfvenweg, niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ter plaatse van omliggende Natura 2000-gebieden. De bijlage Stikstofdepositieonderzoek onderbouwt dat intern salderen kan worden toegepast, omdat het gaat om de vermindering van emissies op dezelfde locatie als het project Toverland. Beschreven zijn de beschikbare rechten op basis van de Wnb-vergunning²³ en de feitelijke, toegestane, bemesting voorafgaand aan het uit gebruik nemen van de landbouwgronden.

De Commissie merkt op dat uit jurisprudentie²⁴ blijkt dat het bij een nieuw plan niet aanvaardbaar is om voor intern salderen in de referentiesituatie activiteiten mee te nemen die al zijn beëindigd vóór de peildatum. In dit geval is dat de datum van de vaststelling van het bestemmingsplan. Dat kan anders zijn als – onder andere op basis van een koopovereenkomst – onomstotelijk vaststaat dat de activiteit uitsluitend is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het betreffende plan mogelijk maakt. In dit geval is er sprake een koopovereenkomst. De beoordeling of daarmee wordt voldaan aan de vereisten voor intern salderen is een aandachtspunt voor de besluitvorming.

Binnen die bestemming 'Cultuur en ontspanning' heeft het overgrote deel van de gronden de aanduiding 'agrarisch'. Dat geldt dus voor bijna in het hele (nieuwe deel van het) plangebied. Deze 'agrarische' gronden zijn ook bestemd voor agrarisch bedrijfsmatig en hobbymatig grondgebruik. Dat betekent dus dat uitbreiding van het attractiepark in de ene hoek van het plangebied mogelijk is, terwijl een ander gedeelte nog agrarisch wordt gebruikt. Met deze mogelijkheid lijkt geen rekening te zijn gehouden in het MER, zodat maximale effecten van het bestemmingsplan mogelijk niet in beeld zijn. Onduidelijk is daarom ook of sprake kan zijn van significante effecten op stikstofgevoelige habitattypen in Natura 2000-gebieden.

Bij de ontvangen achtergronddocumenten bevinden zich twee stikstofrapporten: één bij het MER (bijlage 21) en één bij het bestemmingsplan (bijlage 9). In het stikstofrapport bij het MER is in tabel 1 in beeld gebracht welke bronnen aanwezig zijn in de huidige situatie, in de referentiesituatie en in de ontwikkelmodellen. Het Camp Resort is opgenomen in de referentiesituatie en in ontwikkelmodel 5 (A en B). Uit tabel 2 blijkt dat de stikstofemissie afkomstig van het Camp Resort de helft is van de reguliere bedrijfsvoering (respectievelijk 124,2 en 248,4 kg NOx per jaar). Dit is het enige onderdeel waarop de 10 ontwikkelmodellen wat stikstofbronnen betreft van elkaar verschillen. Opvallend is het dan ook dat in tabel 12.34 van het MER staat dat model 5A/B een lagere stikstofdepositie veroorzaakt op Natura 2000-gebieden dan de andere modellen.

In de AERIUS-berekening (in zowel bijlage 21 als bijlage 9) lijkt de stikstofemissie vanwege het Camp Resort niet mee te zijn genomen in de beoogde situatie (en ook niet bij ontwikkelmodel 5). In de berekening is de NOx-emissie vanwege gasgestookte bedrijfsvoering in de referentiesituatie namelijk gelijk aan de beoogde situatie (beide 248,4 kg per jaar).

²³ Waarbij – hoewel er geen sprake is van extern salderen – 30% wordt afgeroomd.

²⁴ Zie onder andere ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming een nieuwe AERIUS-berekening te maken met inachtneming van de hiervoor besproken opmerkingen en uitkomst van die berekening op te nemen in het MER. Mocht uit de berekening blijken dat significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden niet zijn uitgesloten, stel dan een Passende beoordeling op.

2.9.2 Verdroging van Natura 2000-gebied

In het MER staat dat uit de Gebiedsanalyse voor het Natura 2000-gebied Deurnsche Peel en Mariapeel blijkt dat de habitattypen Actieve hoogvenen en Herstellende hoogvenen een positieve of een stabiele trend laten zien voor kwaliteit en oppervlakte. Uit de meer recent opgestelde natuurdoelanalyse²⁵ voor het gebied en het advies van de Ecologische Autoriteit daarop blijkt echter dat de instandhoudingsdoelen niet worden gehaald vanwege onder andere verdroging. Toenemende droogte in de zomer en onttrekking van grondwater in de omgeving vormen belangrijke knelpunten voor het herstel van hoogveen.

De effecten van het bestemmingplan Toverland op onder andere het grondwater zijn in beeld gebracht in het MER en de watertoets. In het MER staat echter: *‘Verdroging of vernatting ter plaatse van het Natura 2000-gebied kan enkel plaatsvinden als het grondwater vanuit Toverland in de richting van het Natura 2000-gebied zou stromen, maar de stromingsrichting is ter plaatse (noord)oostelijk, en dus in tegenovergestelde richting. (...) Negatieve effecten door verdroging en/of kunnen derhalve op voorhand worden uitgesloten.’* Het klopt weliswaar dat de grondwaterstroom oostelijk gericht is, maar het Natura 2000-gebied Deurnsche Peel en Mariapeel ligt boven op een waterscheiding, op het hoogste punt in de omgeving. Wanneer grondwater wordt onttrokken door Toverland wordt dat aangevuld met grondwater onder het Natura 2000-gebied, waardoor daar mogelijk extra verdroging optreedt of dat het op peil houden ervan problematischer wordt.

Het is daarom belangrijk de effecten van de onttrekking van grondwater door Toverland op de Deurnsche Peel en Mariapeel goed in beeld te brengen. Dit is in het MER niet gebeurd. Significante effecten op het Natura 2000-gebied zijn daarom niet uitgesloten, zodat in principe een Passende beoordeling moet worden opgesteld. Ook moet er inzicht zijn in de (grond)waterbehoefte van de nieuwe ontwikkelingen in Park de Peelbergen en de cumulatieve effecten daarvan.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming de inzichten uit de natuurdoelanalyse voor het Natura 2000-gebied Deurnsche Peel en Mariapeel te gebruiken om de effecten van het plan in beeld te brengen. Gebruik daarvoor ook het advies van de Ecologische Autoriteit over deze analyse. Stel vervolgens, indien nodig, een Passende beoordeling op.

²⁵ ‘Natuurdoelanalyse 139 Deurnsche Peel & Mariapeel Provincie Noord-Brabant’, 28 februari 2023, opgesteld door Arcadis, onder andere te vinden op de website van de Ecologische Autoriteit: [Adviezen – Ecologische Autoriteit](#).

2.10 Landschap

Begrijpelijkerwijs ligt de nadruk in het plan voor Toverland op het Groene Casco binnen dit plangebied. De Commissie beveelt echter aan om bij de besluitvorming dit groen/blauwe raamwerk in bredere landschappelijke context te beschouwen. Focus daarom naast het plangebied ook op het schaalniveau van de Gedeelde Peel en op het niveau van Peel-Maasvallei. Zo kunnen de verschillende ontwikkelingen binnen Park de Peelbergen zodanig worden vormgegeven dat ze een maximaal bijdragen aan een robuust landschappelijk (en ecologisch) systeem tussen de Peelgebieden en de Maasvallei.

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:

ing. Eugène de Beer
mr. Lotte Geense (secretaris)
dr. Peter van der Molen
ing. Ben Peters
Rob Vrolijk
ir. Paul van Vugt
ir. Harry Webers (voorzitter)

Besluitwaarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Bestemmingsplan.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Dit project valt onder de regelgeving van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024). Voor deze procedure volgt daarom nog uit [onderdelen C en D van de bijlage bij het voormalige Besluit milieueffectrapportage](#) dat een MER vereist is. In dit geval categorie D10, de uitbreiding van een themapark, waarvoor een project-MER is opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad Horst aan de Maas.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas.

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 26 februari 2024 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 [3797](#) 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

