



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Veluwetransferium Apeldoorn

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

10 juli 2015 / rapportnummer 2339-72



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

Staatsbosbeheer, het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn hebben het voornemen om een Natuur Transferium op de Veluwe te realiseren. Het Veluwe Transferium Apeldoorn wordt aangelegd om het gemotoriseerd verkeer op de Veluwe terug te dringen. Om het Transferium te kunnen realiseren dient het bestemmingsplan Stuwwalrand Parkzone Zuid van de gemeente Apeldoorn te worden gewijzigd. Voor de besluitvorming over het voornemen is een milieueffectrapportage (m.e.r.) opgesteld. De gemeenteraad van Apeldoorn is bevoegd gezag.

De Commissie signaleerde bij de toetsing van het MER enkele tekortkomingen. Op verzoek van het college van burgemeester en wethouders is de advisering opgeschort teneinde aanvullende informatie te kunnen aanleveren. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'¹) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER en de aanvulling tezamen.

Het college van burgemeesters en wethouders heeft aanvullende informatie aangeleverd over:

- omschrijving, doelbereik en locatiekeuze van het Veluwe Transferium: dus beantwoording van de vragen waarom juist de locatie Leesten is gekozen en in hoeverre de doelstellingen van het Transferium worden gehaald;
- het te verwachten aantal bezoekers en de hoeveelheid verkeer;
- in hoeverre andere ontwikkelingen eventuele negatieve effecten van het voornemen versterken (cumulatie).
- de effecten op Natura 2000-gebied Veluwe en de maatregelen om deze effecten te voorkomen of te verzachten.

In de aanvulling zijn de doelstelling en de locatiekeuze van het transferium nader onderbouwd. Uit de aanvullende informatie blijkt dat het te verwachten aantal bezoekers, en dus ook de verkeersstromen, lager liggen dan in eerste instantie in het MER was aangegeven. Daardoor zijn de hiervan afgeleide effecten, met name op de luchtkwaliteit en geluid, minder groot. Ook de cumulatie met Radio Kootwijk is voldoende in beeld gebracht. Uit de aanvullende informatie verder ook dat de aantasting van leefgebied van enkele kwetsbare Natura 2000-vogelsoorten effectief gemitigeerd kan worden door elders in het plangebied wandelpaden op te heffen. Inmiddels is het PAS² in werking getreden, de Commissie constateert dat de toename van stikstofdepositie als gevolg van het voornemen, op zichzelf niet zorgt voor een overschrijding van de grenswaarde van 1,0 mol/hectare/jaar uit het PAS. **Daarmee is naar oordeel van de Commissie in het MER en de aanvulling tezamen de essentiële informatie aanwezig zodat de gemeenteraad van Apeldoorn een besluit kan nemen waarbij het milieubelang voldoende kan worden meegewogen.**

Uit het MER zelf volgt dat de voorkeursvariant, van alle in het MER onderzochte varianten, het meeste ruimtebeslag heeft en het diepst het natuurgebied indringt.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies of op www.commissiemer.nl.

² Het Programma Aanpak Stikstof

In hoofdstuk 2 vind u een toelichting op dit oordeel, per onderwerp. In hoofdstuk 3 volgens nog enkele aanbevelingen voor het vervolg.

2. Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en gaat ze in op het MER en de aanvulling. Paragraaf 2.1 betreft een tekortkoming die met de aanvulling naar oordeel van de Commissie niet is opgeheven. In de overige paragrafen wordt toegelicht hoe de informatie uit de aanvulling de gesignaleerde tekortkoming in het MER heeft opgeheven.

2.1 Omschrijving en doel Veluwetransferium

MER: omschrijving voornemen

Uit het MER en het bestemmingsplan is moeilijk op te maken wat het voornemen precies is. Het ontwerp bestemmingsplan omvat een gebied van 2 hectare waarop een bezoekerscentrum en parkeerplaatsen worden gerealiseerd. De activiteiten waarvan het MER de effecten beschrijft lijken een bredere scope te hebben dan alleen het bestemmingsplan. Daardoor is ook niet duidelijk welke mitigerende maatregelen nu wel en welke niet binnen het voornemen vallen. De Commissie adviseerde aan te geven welke activiteiten onderdeel van het voornemen zijn en welke niet.

In de aanvulling op het MER is navolgbaar en duidelijk uitgelegd welke onderdelen bij het voornemen horen en dat dit voornemen inderdaad meer behelst dan het bestemmingsplan alleen. Het voornemen is in het MER en de aanvulling als samenhangende geheel beschreven. Hierdoor is ook duidelijk geworden welke mitigerende maatregelen bij het voornemen horen. Voor slechts een deel van het voornemen is een bestemmingsplanwijziging nodig, dit is in de aanvulling nu voldoende duidelijk aangegeven.

MER: Doel en doelbereik

In het MER is aangegeven dat het doel van het voornemen is om door de realisatie van het natuur Transferium op deze plek het autoverkeer op de Veluwe te concentreren en er zo voor te zorgen dat het elders afneemt. Dit is ter ondersteuning van het beleid om zowel de recreatieve toegankelijkheid als de beleving van de Veluwe te verbeteren evenals de kwaliteit van natuur en landschap.

Het MER geeft geen antwoord op de vraag of dit doel (terugdringen van het autoverkeer) behaald zal worden.³

³ De Werkgroep Milieuzorg Apeldoorn, de Dorpsraad/Belangvereniging Radio Kootwijk en verschillende andere insprekers verwachten dat er netto eerder een toename van het autoverkeer en het aantal bezoekers zal zijn.

De Commissie adviseerde het doelbereik van het voornemen te beschrijven en aan te geven of het autoverkeer in een groter deel van de Veluwe wordt teruggedrongen in vergelijking met de autonome ontwikkeling.

Aanvulling

Nu in de aanvulling de verkeerscijfers zijn aangepast (zie ook paragraaf 2.3) is duidelijk geworden dat er al enige tijd een autonome afname is van het aantal bezoekers aan de Veluwe, ook per auto. Ook is onderbouwd dat de opening van het Veluwe Transferium inderdaad andere delen van de Veluwe ontlast. Hiervoor zijn onder andere cijfers over het gebruik van de andere twee transferia op de Veluwe (Nunspeet en Posbank) gebruikt. Hiermee is het doelbereik voldoende beschreven.

2.2 Locatiekeuze

MER

In het MER ontbreekt een afdoende onderbouwing voor de locatiekeuze. Hiervoor wordt in het MER uitsluitend verwezen naar een oud onderzoek uit 2002. De Commissie adviseerde de keuze voor de locatie te onderbouwen.

Aanvulling

De locatiekeuze voor Leesten is met meer recente cijfers en met name met de recente ervaringen met andere transferia bij de Posbank en Nunspeet nader onderbouwd. Hieruit blijkt dat de ligging direct aan de rand van de Veluwe erg belangrijk is voor het daadwerkelijk gebruik van het Transferium en het stimuleren van het gebruik van andere vervoermogelijkheden vanaf het moment van parkeren.

2.3 Bezoekers en verkeer

MER: Analyse

In het MER is geen goed onderbouwde studie gedaan naar het te verwachten aantal bezoekers en de hoeveelheden verkeer die door het Transferium gegenereerd worden. De Commissie had hierbij de volgende opmerkingen:

- het studiegebied is te beperkt gekozen;
- de autonome groei van het verkeer naar de Veluwe is aanzienlijk (op sommige locaties zelfs een verdubbeling). De gevolgen van deze autonome groei worden in het MER niet één op één doorvertaald naar de toekomstige parkeerdruk en parkeerduur;
- het is onduidelijk hoeveel parkeerplaatsen exact worden gerealiseerd, verwijderd en/of verplaatst.

In het MER zitten discrepanties in het aantal bezoekers en het aantal voertuigen. Daarom ontstaat twijfel over de juistheid van de verkeerscijfers.

De Commissie adviseerde een consistent onderzoek op te stellen over het aantal bezoekers, de herkomst van deze bezoekers en de daaraan gekoppelde verkeersbewegingen en aan te geven wat dit betekent voor de afgeleide milieueffecten.

Aanvulling

In de aanvulling MER is een geheel nieuwe analyse van het aantal bezoekers en het aantal verkeersbewegingen opgenomen. Deze analyse is naar oordeel van de Commissie navolgbaar en plausibel. Uit deze analyse blijkt dat, in tegenstelling tot de cijfers uit het MER, de veranderingen ten opzichte van de autonome situatie zeer gering zijn. Ook wordt aangegeven wat dit betekent voor de milieueffecten; deze zijn geringer dan uit het MER bleek.

2.4 Beschrijving van cumulatie met andere ontwikkelingen

MER

In het MER wordt aangegeven dat er verschillende ontwikkelingen op de Veluwe plaatsvinden die van invloed kunnen zijn op de effecten van het voornemen. Een voorbeeld hiervan is het naburige project Radio Kootwijk. In het MER staat dat er afstemming met project Radio Kootwijk heeft plaatsgevonden. Toch ontbreekt in het MER een beschrijving van de cumulatieve effecten. De Stichting Werkgroep Milieuzorg Apeldoorn, de Dorpsraad/Belangenvereniging Radio Kootwijk en verschillende andere insprekers vrezden bijvoorbeeld dat de realisatie van het Veluwe Transferium in combinatie met project Radio Kootwijk zal leiden tot een toename van bezoekers en parkeerdruk in een deel van de Veluwe dat nu nog relatief rustig is.

Zonder een duidelijk beeld over de cumulatieve effecten blijft het onzeker of er extra maatregelen nodig zijn om het autoverkeer, verstoring of stikstofdepositie op kwetsbare natuur nog verder terug te dringen om de hoofddoelstelling van het Veluwe Transferium te halen.

De Commissie adviseerde de effecten van het Transferium in cumulatie met andere ontwikkelingen in de Veluwe te beschrijven en op basis daarvan te beoordelen of de maatregelen die in het MER beschreven zijn nog steeds afdoende zijn om negatieve milieugevolgen te voorkomen.

Aanvulling

In de aanvulling op het MER staat de cumulatie met Radio Kootwijk kort beschreven. Op cumulatie met andere projecten wordt niet nader ingegaan, dus de Commissie gaat er van uit dat die er niet zijn. De Commissie constateert echter dat de te verwachten bezoekersaantallen naar beneden zijn bijgesteld. Ook constateert zij dat diverse maatregelen worden genomen om de recreatiedruk op kwetsbare en waardevolle gebieden als gevolg van de aanleg van het Transferium te voorkomen of te verminderen. Alles in ogenschouw nemend is niet te verwachten dat de cumulatie met andere projecten tot knelpunten zal leiden voor dit voornemen.

2.5 Beschrijving en beoordeling effecten Natura 2000-gebied Veluwe

Realisatie van een Transferium zal leiden tot een lokale toename van autoverkeer, recreanten en dus ook milieueffecten. In het MER wordt geconcludeerd dat dit voornemen in combinatie met mitigerende maatregelen niet tot aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied Veluwe leidt.

De Commissie achtte deze conclusie nog onvoldoende onderbouwd. Uit het MER blijkt namelijk dat de lokale toename van recreanten en verkeer bij het Transferium leidt tot:

- een verlies of afname van de kwaliteit van leefgebied voor diverse soorten;
- oppervlakte verlies van habitatype Droge heiden;
- een toename van depositie van verzurende en vermestende stoffen op habitatype Droge heiden.

2.5.1 Verstoring

MER:

De toegenomen verstoring als gevolg van het voornemen wordt gemitigeerd door het opheffen van wandelpaden en parkeerplaatsen elders op de Veluwe.⁴ De Commissie is van mening dat de conclusie in het MER dat er per saldo geen toename van verstoring van doelsoorten in de Veluwe zal plaatsvinden (pagina 103 van het MER), nog onvoldoende is onderbouwd. Hiervoor ontbreekt in het MER:

- inzicht in de effectiviteit van het verwijderen van paden en parkeerplaatsen;
- een gedetailleerde vergelijking van de ecologische kwaliteit van het plangebied en het gebied waar wandelpaden en parkeerplaatsen verwijderd worden.

De Commissie adviseerde in een aanvulling op het MER aan te geven met welke mitigerende maatregelen de effecten van het Veluwe Transferium voorkomen zullen worden en de effectiviteit ervan te onderbouwen.

Aanvulling

In de aanvulling wordt op basis van habitatgeschiktheid een analyse gegeven op basis voorspeld (gemodelleerd) leefgebied in 3 klassen (kerngebied, primair en secundair leefgebied), ook voor het gebied waar maatregelen worden genomen. Vervolgens wordt een aanzet gegeven voor een analyse aan de hand van feitelijk leefgebied, dat wil zeggen locaties waar territoria van de relevante soorten zijn vastgesteld. Deze analyse is naar oordeel van de Commissie nog summier. Echter, naar oordeel van de Commissie is wel uit de informatie uit de aanvulling af te leiden dat met het wegnemen van de wandelpaden voldoende verbetering van het potentieel leefgebied wordt bewerkstelligd.⁵ Daarmee is ook aannemelijk dat aantasting van natuurlijk kenmerken als gevolg van het voornemen is uitgesloten. Hiermee is voldoende informatie aanwezig voor de besluitvorming.

⁴ De Stichting Werkgroep Milieuzorg Apeldoorn geeft aan dat de huidige kwaliteit van Leesten en de gebieden waar wandelpaden verwijderd worden niet vergelijkbaar zijn omdat de mate van verstoring nu lager is in het Leesten en hoger in het gebied waar paden en parkeerplaatsen worden weggehaald.

⁵ Dit omdat, als het actueel leefgebied worst-case wordt ingevuld voor de relevante soorten, per saldo nog steeds een (lichte) verbetering op de hoeveelheid leefgebied wordt bewerkstelligd met (alleen) het wegnemen van wandelpaden. Voor deze conclusie hoeven het wegnemen van parkeerplaatsen en het realiseren van nieuw oppervlakte droge heiden, die ook een positief effect zullen hebben, niet te worden meegenomen.

2.5.2 Toename van stikstofdepositie op habitatype Droge heiden

MER:

Uit het MER en de Passende beoordeling blijkt dat het voornemen zal leiden tot een geringe toename van stikstofdepositie op habitatype Droge heide. Bij dit habitatype is in de huidige situatie al sprake van een overbelaste situatie. In dat geval kan bij elke toename, hoe klein ook, niet zondermeer geconcludeerd worden dat aantasting van natuurlijke kenmerken en waarden van de Veluwe uitgesloten kan worden. In het MER ontbreekt een beschrijving van maatregelen waarmee deze geringe toename voorkomen of gemitigeerd kan worden.

Bij de analyse van de stikstofdepositie is het onduidelijk welke bezoekersaantallen als uitgangspunt zijn genomen en of deze uitgangspunten voldoende onderbouwd zijn (zie paragraaf 2.3 van dit advies).

De Commissie adviseerde eerst de aantallen (bezoekers en voertuigen) te onderbouwen en vervolgens te beoordelen of de juiste aantallen als uitgangspunt voor de beschrijving van de stikstofdepositie zijn gebruikt, en vervolgens de stikstofdepositie opnieuw te bepalen. De Commissie adviseerde vervolgens in een aanvulling op het MER te beschrijven of de aanleg van de heide corridor voldoende zal zijn om deze stikstofeffecten te mitigeren.

Aanvulling

Uit de aanvulling blijkt dat de toename van het verkeer en dus de toename van stikstofdepositie als gevolg van het voornemen minder is dan in het MER werd beschreven. Daardoor zal de zeer kleine toename van stikstof nog geringer zijn. Dit is echter niet verwerkt in de beschreven stikstofeffecten in de aanvulling. Die zijn nog hetzelfde als in de Passende beoordeling.

Het PAS⁶ was ten tijde van de initiële toetsing van het MER nog niet in werking. De Commissie heeft de aanvulling op het MER op 13 mei 2015 ontvangen. Op 1 juli is het PAS in werking getreden. Tegen de achtergrond van dit nieuwe wettelijke toetsingskader heeft de Commissie de aanvulling beoordeeld met behulp van de Handreiking zoals opgesteld door het ministerie van EZ.⁷ De Handreiking gaat in op het betrekken van de PAS bij een plantoets (pagina 13 en 14 handreiking). Daarbij wordt aangegeven dat: "Voor projecten met een stikstofdepositie die lager is dan of gelijk is aan de grenswaarde die is vastgesteld in het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof. Voor deze ontwikkelingen lijkt het mogelijk om te refereren aan de onderbouwing van de PAS, omdat voor de projecten die het plan mogelijk maakt onder voorwaarden ruimte is gereserveerd."⁸ De aanvulling onderbouwt dat de verschillende activiteiten⁹ die het plan mogelijk maakt op zichzelf niet zorgen voor een overschrijding van de grenswaarde van 1,0 mol/hectare/jaar uit het PAS.

⁶ Het Programma Aanpak Stikstof.

⁷ Handreiking Passende beoordeling stikstofaspecten bestemmingsplannen. Ministerie van EZ, Programmadirectie Juridisch Instrumentarium Natuur en Gebiedsinrichting.

⁸ De handreiking maakt hierbij wel de kanttekening dat dit een denkbare aanpak betreft, maar dat deze is nog niet door de rechter getoetst.

⁹ Scouting, Zwemplas, Motel, multifunctionele zorg, leisure, De Kremmer, Vlindertuin, Wildpark en Outdoorcentrum.

3. Aandachtspunten voor het vervolgtraject

De Commissie wil met onderstaande aanbeveling een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen.

3.1 Monitoring en voorkomen berm parkeren

In en om natuurgebieden wordt vaak (illegaal) geparkeerd in de berm. Onderdeel van het voornemen is het opheffen van bestaande legale parkeerplaatsen. Veel mensen komen vaker op dezelfde plek om te recreëren, deze mensen zullen mogelijk in de buurt van een opgeheven parkeerlocatie proberen terug te komen en dan in de berm parkeren. De Commissie adviseert daarom in de verdere uitwerking van het voornemen aandacht te besteden aan het voorkomen van dit berm parkeren. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het plaatsen van berm paaltjes op de meest gevoelige en voor de hand liggende plaatsen, gecombineerd met regelmatige monitoring van het parkeergedrag, zodat snel bijsturen mogelijk is.

3.2 Versterking aantrekkingskracht Transferium

De ervaring met het Transferium Posbank is dat, door samen te werken met het toeristisch bedrijfsleven door het aanbieden van arrangementen en activiteiten, de aantrekkelijkheid van een Natuurtransferium wordt verhoogd. Daardoor kunnen andere locaties verder ontlast worden en wordt het beoogde effect van het Transferium versterkt.

- De Commissie geeft ter overweging om in de nadere uitwerking van het voornemen de samenwerking met het toeristische bedrijfsleven verder te versterken.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemers: Staatsbosbeheer, college van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland, college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Apeldoorn

Besluit: wijzigen van het bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: D 10.1
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: realisatie Veluwetransferium Apeldoorn met als doelstelling zowel de kwaliteit van natuur en landschap als de recreatieve toegankelijkheid en bereikbaarheid verbeteren

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in de Weekkrant van 14 oktober 2009

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 16 oktober 2009

advies uitgebracht: 23 december 2009

kennisgeving MER in de Staatscourant van 3 december 2014

ter inzage legging MER: 4 december 2014 t/m 14 januari 2015

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 9 december 2014

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 2 april 2015

aanvulling op het MER ontvangen: 13 mei 2015

2^e aanvulling op het MER ontvangen: 18 juni 2015

3^e aanvulling op het MER ontvangen: 6 juli 2015

toetsingsadvies uitgebracht: 10 juli 2015

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. J.J. Bakker

ing. J.A. Janse

H.C. Kromhout

drs. W. Smal (secretaris)

mr. T.Ch. Smit (voorzitter)

ing. R.L. Vogel

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die

gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Milieueffectrapport Veluwetransferium Apeldoorn (5 maart 2013)
inclusief bijlagen:
 - Wettelijke inhoudseisen
 - Wettelijke- en beleidskaders
 - Instandhoudingsdoelstellingen en habitattypen Natura 2000-gebieden Veluwe
 - Concept-habitatypekaart Natura 2000-gebied Veluwe
 - Kaart op te heffen parkeerplaatsen en wandelpaden plangebied
 - Verkeersintensiteiten van de twee verkeersvarianten
 - Verkeersmaatregelen
 - Onderzoeksrapportage Goudappel Coffeng Veluwetransferium Apeldoorn: geluid en luchtkwaliteit 31 augustus 2011
 - Rekenmethode stikstofdepositie
 - Literatuurlijst
 - Passende beoordeling
- Ontwerp Bestemmingsplan Het Leesten Natuurtransferium Veluwe (december 2014)
- Aanvulling op het MER Natuurtransferium Apeldoorn (6 juli 2015)

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 20 januari 2015 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Veluwetransferium Apeldoorn en de aanvulling daarop

ISBN: 978-90-421-4072-1



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

W www.commissiemer.nl

