



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan natuurgebied Veluwe, gemeente Ede

Voorlopig Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

7 februari 2013 / rapportnummer 2723-47



1. Oordeel over het MER

De gemeente Ede stelt een nieuw bestemmingsplan op voor het Natuurgebied Veluwe. Het plan actualiseert de kaders voor onder andere functies als natuur, landschap, en een aantal agrarische bedrijven. Omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten en vanwege de nabijheid van Natura 2000-gebieden, wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen. De gemeenteraad van Ede is het bevoegde gezag in deze procedure.

De Commissie voor de m.e.r.¹ (verder: de Commissie) signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen die zij essentieel acht voor de besluitvorming over het bestemmingsplan.² De Commissie constateert de volgende tekortkomingen:

- Het voornemen zoals verwoord in het bestemmingsplan verschilt van dat in het MER; het MER geeft geen goed beeld van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.
- De referentiesituatie voor het MER en de vergelijkingsbasis voor de Passende beoordeling voor veehouderij bevatten geen juiste weergave van de huidige feitelijke situatie.
- Het MER geeft onvoldoende inzicht in de effecten op Natura 2000 door stikstofdepositie en verstoring en maakt niet duidelijk hoe aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied te voorkomen is.
- Het MER bevat onvoldoende gebiedsspecifieke informatie over beschermde soorten in het kader van de Flora- en faunawet en de mogelijke effecten daarop van het voornemen.

In een mondelinge mededeling geeft de gemeente voorts aan dat het bestemmingsplan en het MER niet aansluiten bij de ontwikkelingen die de gemeente feitelijk in het gebied voor ogen heeft.³ De Commissie gaat bij het toetsen van het MER uit van het ontwerp bestemmingsplan zoals dit door de gemeente ter inzage is gelegd. Zij heeft kennisgenomen van een door de gemeente opgestelde aanvullende memo over mogelijke toekomstige recreatieve ontwikkelingen en wijzigingen aan het bestemmingsplan, maar het MER hieraan niet getoetst.⁴

De Commissie acht het essentieel voor de besluitvorming dat deze tekortkomingen worden gerepareerd omdat niet duidelijk is waaruit het voornemen precies bestaat, of dit tot knelpunten leidt in het kader van de Natuurbeschermingswet en hoe die te voorkomen zijn. De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 gaat de Commissie in op recreatieterreinen.

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via commissierner.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

² Het betreft het ontwerpbestemmingsplan (zonder colofon).

³ Dit bleek tijdens het locatiebezoek dat de Commissie bracht aan het plangebied, 6 december 2012.

⁴ D.d. 12 december 2012.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen 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.

2.1 Voornemen en maximale milieueffecten

Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan is relevant te weten welke milieueffecten van het voornemen maximaal verwacht kunnen worden, welke knelpunten kunnen ontstaan en welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn om deze op te lossen. Duidelijk moet zijn hoe het voornemen aan vigerende wet- en regelgeving kan voldoen. Het MER dient hier inzicht in te geven. De maximale milieueffecten van het voornemen worden bepaald door enerzijds de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt⁵, en anderzijds de mate waarin die mogelijkheden nu al zijn ingevuld (de referentie).

De Commissie merkt op dat het voornemen zoals beschreven in het bestemmingsplan, het MER en mondeling door de gemeente meegedeeld van elkaar verschillen. Het MER beschrijft niet de juiste en niet de maximale milieueffecten in relatie tot het bestemmingsplan.

2.1.1 Voornemen

Bestemmingsplan

Het voornemen volgens het bestemmingsplan omvat onder andere:

- het herbestemmen van een onbekend aantal agrarische bestemmingen (waaronder intensieve en grondgebonden veehouderij). Agrarische bedrijven worden herbestemd met bouwvlakken op maat⁶;
- de mogelijkheid tot het vergroten van deze agrarische bouwvlakken met 10% via een wijzigingsbevoegdheid met een maximum van 350 m²;
- het omschakelen naar grondgebonden veehouderij;⁷
- het herbestemmen van militaire terreinen;
- het herbestemmen van woningen tot maximaal bestemmingsvlak van 1500 m². Een eventueel surplus van een perceel behoudt de onderliggende bestemming (bijvoorbeeld bos of natuur).

⁵ De maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan bestaat uit alle bestemde ontwikkelingsruimte, inclusief afwijkingmogelijkheden en wijzigingsmogelijkheden.

⁶ Zie de Toelichting bij het ontwerp bestemmingsplan, pag. 30. Van de 54 bedrijven die in de huidige situatie (nog) een agrarische bestemming hebben worden er 21 positief bestemd. Uit het beschikbare materiaal wordt niet duidelijk wat de nieuwe bestemming van de overige bedrijven wordt.

⁷ Dit punt is niet expliciet genoemd, maar wordt ook niet uitgesloten. Nieuwvestiging van agrarische bedrijven en omschakeling naar intensieve veehouderij zijn wel uitgesloten.

Afhankelijk van het huidige gebruik maken deze planologische mogelijkheden een groei mogelijk van (intensieve) veehouderij en het militair gebruik van de militaire terreinen.

MER

Het voornemen zoals beschreven in het MER omvat onder andere:

- het herbestemmen van 23⁸ agrarische bedrijven, met de mogelijkheid van het vergroten van het bouwvlak met 10% met een maximum van 350 m²;
- het herbestemmen van 55 grote en kleinere recreatieterreinen, volgens vigerende bestemmingsplanregels;⁹
- het herbestemmen van woningen tot een maximum bestemmingsvlak van 1500m². Een eventueel surplus van een perceel wordt bestemd als bostuin.

De Commissie concludeert dat het MER en de Passende beoordeling mogelijk niet de juiste of de maximale milieueffecten in beeld brengen van het bestemmingsplan. Het is niet duidelijk:

- of in de effectbeoordeling van het MER uitgegaan is van alle agrarische bestemmingen die het bestemmingsplan vastlegt;
- wat het op maat bestemmen van de agrarische bouwvlakken betekent en hoe dit is ingevuld voor de effectbeoordeling;
- of en hoe de mogelijkheid van het vergroten van agrarische bouwvlakken is meegenomen in de effectbeoordeling;
- of de mogelijkheid van omschakeling van akkerbouw naar grondgebonden veehouderij is meegenomen voor alle agrarische bestemmingen;
- welke emissiefactoren en overige uitgangspunten (o.a. invoer parameters) zijn gehanteerd voor de depositieberekeningen.

Daarnaast is het gebruik van de militaire terreinen niet in de effectbeoordeling meegenomen.

Het MER en de Passende beoordeling beschrijven globaal de milieueffecten van de autonome ontwikkelingen van verblijfsrecreatieterreinen en het omzetten van de bestemming bos of natuur naar bostuin ter plaatse van grote woonpercelen (>1500m²). Deze beide ontwikkelingen maken geen onderdeel uit van het bestemmingsplan.

Anders dan het MER en het bestemmingsplan vermelden, overweegt de gemeente om geen groeimogelijkheid te bieden aan de veehouderij.

De Commissie adviseert om het MER en bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met elkaar en de intenties van de gemeente. Specificeer het voornemen zodat navolgbaar is welke effecten het veroorzaakt en bepaal de maximale milieueffecten.

⁸ Op basis van de beschrijvingen in tabel 5 en tabel 6 (pag. 42 van het MER) kan niet eenduidig het aantal te bestemmen agrarische bouwblokken worden herleid.

⁹ De Commissie heeft geen kennis kunnen nemen van welke autonome recreatieve ontwikkelingen op basis van deze regels verwacht mogen worden.

2.1.2 Referentiesituatie

In het MER is voor het bepalen van de huidige feitelijke situatie uitgegaan van het gemiddelde percentage onderbezetting voor alle diercategorieën in de hele gemeente Ede. Daardoor worden mogelijk relevante verschillen tussen bedrijfstypen en -locaties in het plangebied niet meegenomen. Bovendien is tijdens het locatiebezoek door de gemeente medegedeeld dat er in dit plangebied sprake is van een kleinere onderbezetting dan waar in het MER vanuit wordt gegaan. Dit betekent dat de effecten van het voornemen mogelijk zijn overschat.

De Commissie merkt op dat niet duidelijk is hoe voor het bepalen van de vergelijkingsbasis van de Passende beoordeling, in de uitgangspunten voor de stikstofdepositieberekeningen rekening is gehouden met de AMvB Huisvesting. Niet duidelijk is welke bedrijven al wel en nog niet voldoen aan deze regelgeving.

De Commissie adviseert om de referentie voor het MER en de vergelijkingsbasis voor de Passende beoordeling te bepalen op basis van de huidige feitelijke situatie voor veehouderij (uitgaande van de gebiedsspecifieke situatie en de juiste uitgangspunten voor de stikstofdepositieberekeningen).¹⁰

2.2 Natuur

2.2.1 Natura 2000

Stikstofdepositie

Het bestemmingsplan maakt een groei van de veehouderij mogelijk. Uit het MER en de Passende beoordeling blijkt dat deze groei van veehouderij kan leiden tot een toename van stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitattypen in de Veluwe (Natura 2000-gebied). Omdat in de huidige situatie al sprake is van een overschrijding van de kritische depositiewaarde voor stikstofdepositie wordt terecht geconcludeerd in de Passende beoordeling dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden niet is uit te sluiten.

Om aantasting van natuurlijke kenmerken te voorkomen wordt in het MER en de Passende beoordeling voorgesteld bestaande en nieuwe stallen uit te voeren met verdergaande emissiereducerende technieken (RAV, versie 2012). Het MER specificeert echter onvoldoende welke technieken toegepast worden en wat hiervan het effect is. Het MER toont daarom niet aan hoe met zekerheid de aantasting van de natuurlijke kenmerken uitgesloten wordt, door of gelijktijdig met het vaststellen van het bestemmingsplan.¹¹

¹⁰ Vanaf januari 2013 behoort de AMvB Huisvesting tot vigerende regelgeving. Voor het bepalen van de vergelijkingsbasis voor de Passende beoordeling moet dan ook worden uitgegaan van het voldoen aan deze regelgeving. Hier mag van worden afgeweken als in werkelijkheid (op grote schaal) niet voldaan wordt aan deze regelgeving.

¹¹ Een bestemmingsplan mag volgens de Natuurbeschermingswet slechts vastgesteld worden als aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied uitgesloten is of als de ADC-toets met succes doorlopen is.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER aannemelijk te maken dat de genoemde mitigerende maatregelen bij maximalisatie van het ontwerpbestemmingsplan voldoende effectief zijn om aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied de Veluwe als gevolg van dit plan uit te sluiten.

Verstoring

In de omgeving van het plangebied zijn drie relevante ontwikkelingen die tot verstoring van Natura 2000-gebied de Veluwe kunnen leiden:

- de militaire terreinen. De effecten worden in het MER en de Passende beoordeling niet beschreven met als argument dat deze terreinen planologische niet wijzigen en omdat het gebruik van de terreinen niet wijzigt. De Commissie acht het onvoldoende aannemelijk gemaakt dat het gebruik niet wijzigt. Het MER dient inzicht te geven in de huidige mate van verstoring van Natura 2000-gebied de Veluwe en de (maximaal) mogelijke veranderingen hierin, zolang niet uitgesloten is dat het gebruik van de militaire terreinen wijzigt;
- de verblijfsrecreatieterreinen. Hoewel deze geen onderdeel uitmaken van het plangebied, zijn de effecten zijn op basis van de autonome groei en krimp van deze terreinen globaal in de Passende beoordeling en het MER beoordeeld. Hieruit blijkt dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Veluwe niet is uit te sluiten;
- de woningbouw op de kazerneterreinen in Ede Oost. Dit project maakt geen onderdeel uit van het plangebied, maar de woningbouw kan wel leiden tot een grotere recreatieve druk in het plangebied van natuurgebied de Veluwe. Deze effecten zijn niet in het MER beschreven.

De Commissie merkt op dat de effecten (verstoring van de natuur) van deze ontwikkelingen elkaar in cumulatie kunnen versterken. Het MER en de Passende beoordeling dienen de (gecumuleerde) effecten van al deze activiteiten te beschouwen.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER en de Passende beoordeling aannemelijk te maken dat het gebruik en de herbestemming van de militaire terreinen geen effecten heeft of deze alsnog, in cumulatie met de recreatieve activiteiten, te beoordelen. Maak zo nodig aannemelijk dat mitigerende maatregelen bij maximalisatie van het ontwerpbestemmingsplan voldoende effectief zijn om aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied de Veluwe als gevolg van dit plan uit te sluiten.

2.2.2 Flora- en faunawetsoorten

Het MER gaat niet specifiek in op de in het gebied voorkomende soorten die beschermd worden door de Flora- en faunawet. Het MER geeft geen inzicht in welke (streng) beschermde soorten zich in het gebied kunnen bevinden, welke effecten hierop verwacht kunnen worden en hoe deze effecten eventueel gemitigeerd kunnen worden. In relatie met eventueel te slopen bebouwing, te rooien groen en verstoring is dit relevant.

De Commissie adviseert voor de besluitvorming het MER aan te vullen met een beschouwing van de mogelijke effecten op mogelijk aanwezige (streng) beschermde soorten in het gebied.

3. Aanbevelingen voor het vervolgproces

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

3.1 Recreatieterreinen

De gemeente geeft in het MER en het ontwerp bestemmingsplan aan de gewenste ontwikkelingen voor de verblijfsrecreatieterreinen in een later stadium in een separaat bestemmingsplan vast te leggen. In het MER en de Passende beoordeling bij het bestemmingsplan Natuurgebied Veluwe is een eerste verkenning gemaakt van de mogelijke effecten van deze terreinen op de natuur. Omdat de toekomstige planologische regelingen en plannen voor de recreatieterreinen nog niet bekend zijn is de effectbeoordeling op zeer globaal niveau.

De Commissie is van mening dat de effectbeoordeling van de recreatieterreinen in een separaat MER en Passende beoordeling nader uitgewerkt dienen te worden.

- De Commissie adviseert bij het opstellen van het bestemmingsplan voor de verblijfsrecreatieterreinen een nieuwe m.e.r.-procedure te doorlopen en daarbij een Passende beoordeling op te stellen. Zij adviseert ruim aandacht te besteden aan de scoping en het vaststellen van het juiste detailniveau voor dit MER. Ga in het MER en de Passende beoordeling in ieder geval in op:
 - Gedogen/ legaliseren van permanente bewoning van recreatiewoningen versus handhaving;
 - Krimp en groei van recreatieterreinen in relatie tot kwetsbare en minder kwetsbare natuurgebieden;
 - Landschappelijke inpassing.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: het college van burgemeester en wethouders van gemeente Ede

Bevoegd gezag: de gemeenteraad van Ede

Besluit: vaststellen van een bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.:

- plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14, D14;
- plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling.

Activiteit: het opstellen van een nieuw bestemmingsplan voor m.e.r.–(beoordelings)plichtige activiteiten, waaronder (intensieve en grondgebonden) veehouderijen.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in Staatscourant van: 21 november 2012

ter inzage legging MER: 22 november 2012 t/m 2 januari 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 26 november 2012

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 7 februari 2013

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:

Drs. S.R.J. Jansen

Ir. W.H.A.M. Keijsers

Ing. R.H. Schokker

Dr. D.K.J. Tommel (voorzitter)

Drs. H. Woesthuis (werkgroepsecretaris)

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.

Omdat de Commissie niet is geraadpleegd bij de voorbereiding op het MER heeft ze een locatiebezoek afgelegd om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie.

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:

- MER bestemmingsplan natuurgebied Veluwe, Arcadis, 30 oktober 2012;
- Ontwerp bestemmingsplan Natuurgebied Veluwe Ede 2012, gemeente Ede, 2012;
- Nota Inspraak, vooroverleg en NRD: Bestemmingsplan Natuurgebied Veluwe gemeente Ede, gemeente Ede, november 2012;
- Memo 'Voortgang adviesprocedure bestemmingsplan Natuurgebied Veluwe', gemeente Ede, december 2012.

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.

VOORLOPIG

Voorlopig Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan natuurgebied Veluwe, gemeente Ede



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

