



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Inrichtingsplan Oude Willem, Nationaal Park Drents–Friese Wold

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

29 oktober 2014 / rapportnummer 2423–80



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De stuurgroep Oude Willem¹ heeft het voornemen om een bijdrage te leveren aan het herstel van het hydrologisch systeem van het Natura 2000-gebied Drents-Friese Wold. De kern van dit voornemen bestaat uit de omvorming van de landbouwencave 'Oude Willem' tot natuurlijk brongebied van de beek 'Vledder Aa'. Ter ondersteuning van een besluit over het inrichtingsplan is een milieueffectrapport opgesteld. Bevoegd gezag voor deze procedure zijn Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'²) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER twee, met elkaar samenhangende tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het besluit over het inrichtingsplan. Wat ontbreekt, is:

- voldoende inzicht in het hydrologische effect van (de varianten voor) de omvorming van de Oude Willem los van het hydrologische effect van de andere herstelmaatregelen, zoals het (gedeeltelijke) stopzetten van de waterwinning in Terwisscha;
- een gelijkwaardige presentatie van de effecten van het voorkeursalternatief (hierna het 'VKA') en die van de twee uiterste opties voor de herinrichting van het gebied (varianten 1A en 2B). Daarbij ontbreekt vooral de vergelijking tussen het VKA en de variant waarmee de doelen maximaal worden gerealiseerd (1A).

Het eerste punt is essentieel voor het besluit omdat het MER een besluit over het inrichtingsplan van de Oude Willem moet ondersteunen. Het betekent dat het MER duidelijk moet maken in hoeverre de varianten voor de inrichting van het plangebied een (kosten-)effectieve bijdrage leveren aan het gestelde doel. Dat is nu niet goed in beeld gebracht omdat het MER vooral de hydrologische effecten beschrijft van omvorming van de enclave *in combinatie met* stopzetten van de waterwinning. Beide ingrepen dienen wel hetzelfde doel, namelijk terugdringen van de verdroging van het Drents-Friese Wold, maar zijn initiatieven waarover afzonderlijk wordt besloten.

Naar het oordeel van de Commissie is het tweede punt essentieel omdat het VKA geen onderdeel uitmaakt van het variantenonderzoek. Hierdoor is onduidelijk hoe de effecten van het VKA zich verhouden tot die van de onderzochte varianten. Daarmee is de keuze van het VKA niet goed onderbouwd. En net zoals voor de varianten, is voor het VKA niet in beeld gebracht hoeveel het op zichzelf bijdraagt aan het beoogde doel.

In hoofdstuk 2 van dit advies vindt u een toelichting op het oordeel van de Commissie. Bij het formuleren van haar oordeel heeft de Commissie zich niet alleen gebaseerd op het MER en de

¹ In de stuurgroep zijn vertegenwoordigd: de provincies Fryslân (voorzitter) en Drenthe, de gemeenten Westerveld en Ooststellingwerf, het Waterschap Reest & Wieden, het Wetterskip Fryslân, Staatsbosbeheer, het Recreatieschap Drenthe en het Overlegorgaan Drents-Friese Wold.

² De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies en op www.commissiemer.nl. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn er te vinden door in het zoekvak van de website nummer 2423 in te vullen.

daarbij aangeleverde achtergrondrapporten en ontwerpplannen en -besluiten. Ze heeft ook het rapport 'Watersysteemanalyse Drents Friese Wold & Leggelderveld'³ opgevraagd om een beter beeld te krijgen van de kennis over de hydrologie van het gebied en dit rapport bij haar beoordeling betrokken.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen.

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, wil het bevoegd gezag het milieubelang volwaardig kunnen meewegen bij een besluit over het inrichtingsplan.

2.1 Hydrologische effecten: scheiden van voornemen en referentie

Informatie in het MER (en de achtergrondrapportages)

De achtergrondrapportages bij het MER geven een gedetailleerd ruimtelijk beeld van de actuele hydrologische situatie in het Drents-Friese Wold en van de betekenis van de herstelmaatregelen voor het verbeteren van die situatie. Het MER waardeert op basis van expert judgement de wijzigingen in de hydrologie bij de omvorming van de landbouwenclave Oude Willem tot natuur als tegelijkertijd de waterwinning in Terwisscha (gedeeltelijk)⁴ wordt stopgezet. Die waardering is onder meer gebaseerd op eerder uitgevoerd modelonderzoek. Dat onderzoek geeft schattingen van (wijzigingen in) de grondwaterdynamiek en in kwel en infiltratie in de vorm van kaartbeelden.⁵

Het materiaal maakt slechts summier duidelijk hoeveel iedere variant voor de omvorming van de Oude Willem op zichzelf kan bijdragen aan de wijzigingen in grondwaterdynamiek, zonder stopzetten van de waterwinning. Voor zover effecten van varianten voor het herinrichten van de landbouwenclave in beeld worden gebracht, gebeurt dat niet in de vorm van figuren die de netto bijdrage⁶ weergeven. De watersysteemanalyse³ brengt alleen voor variant 1A de bijdragen van de afzonderlijke maatregelen in beeld. De analyse stelt dat het (gewogen) effect op de hydrologie van de vennen voor 53% het gevolg is van de omvorming van het naaldbos tot loofbos, voor 25% komt door beëindiging van de waterwinning en voor 22% door de omvorming van het landbouwgebied Oude Willem én het beekdal van de Vledder Aa.⁷

³ J. Geraedts, Dienst Landelijk Gebied, 2012.

⁴ In het MER is gewerkt met de scenario's geheel en gedeeltelijk (50%) stopzetten omdat hierover nog geen zekerheid is.

⁵ Bijlagen 3 en 4 van het rapport 'Hydrologisch modelinstrument t.b.v. herinrichting Oude Willem. Modelbeschrijving en uitwerking varianten'.

⁶ Het verschil tussen de huidige situatie en de inrichtingsvariant.

⁷ Blz. 426 van het rapport.

Gekozen versus vereiste aanpak

De Commissie constateert dat in het MER de waterwinning wordt gezien als onderdeel van het voornemen.⁸ Ze is zich bewust van het feit dat het (concept) Natura 2000-beheerplan uitgaat van één samenhangend maatregelenpakket waarvan de omvorming van de Oude Willem, de reductie van de waterwinning en de omvorming van naaldbos tot loofbos deel uitmaken.⁹ Daar staat tegenover dat een bestuurlijk besluit over het verminderen van de waterwinning buiten het kader van het inrichtingsplan valt¹⁰ en nog de nodige voorbereiding vraagt¹¹. Naar het oordeel van de Commissie kan de waterwinning daarmee niet gezien worden als onderdeel van het voornemen. De (reductie van de) waterwinning kan wel onderdeel zijn van de referentiesituatie als het gaat om een zekere ontwikkeling. Ten tijde van het formuleren van de uitgangspunten voor het MER is aangenomen dat de winning zou worden stopgezet.¹² Dat uitgangspunt is toen door de Commissie in haar advies over de reikwijdte en het detailniveau van het MER overgenomen.¹³

Consequenties van de gekozen aanpak voor het beoordelen van het voornemen

Het MER moet een besluit over het inrichtingsplan van de Oude Willem ondersteunen en daarmee duidelijk maken hoe omvangrijk de bijdrage van dit voornemen is aan het gestelde doel. Vanwege de cumulatie met het effect van (gedeeltelijk) stopzetten van de waterwinning biedt het MER dat inzicht onvoldoende.

De Commissie beveelt aan om in een aanvulling op het MER de hydrologische effecten van de varianten (en het VKA (zie §2.2 van dit advies)) voor de herinrichting van de landbouwenclave en van het stopzetten van de waterwinning afzonderlijk te presenteren. Ze adviseert om dit te doen in de vorm van kaarten die het verschil aangeven ten opzichte van de huidige situatie. Dat kan bijvoorbeeld aan de hand van de gegevens uit bijlagen 3 en 4 van het achtergrondrapport over het hydrologische model.

2.2 Analyse en presentatie van het voorkeursalternatief (VKA)

Zoals eerder in dit advies is aangegeven, moet het MER inzicht bieden in het doelbereik van de inrichtingsvarianten en het daaruit afgeleide VKA. Daarvoor moeten alle varianten gelijkwaardig worden uitgewerkt. De Commissie constateert dat in hoofdstuk 3 van het MER de varianten kwalitatief zijn vergeleken en dat de achtergronddocumenten kwantitatieve informatie bevatten over de hydrologische effecten van de 2 uitersten in het variantenonderzoek. Deze uitersten worden gevormd door herinrichting met de nadruk op het natuurlijke karakter van het gebied (1A) en herinrichting met nadruk op behoud van bebouwing en infrastructuur (2B). Met variant 1A wordt het hydrologische herstel, de basis voor andere belangrijke doelen,

⁸ MER blz. 66.

⁹ In het Natura 2000-beheerplan wordt herinrichting van de Oude Willem zelfs een voorwaarde genoemd voor de reductie van de waterwinning (MER blz. 23).

¹⁰ MER blz. 14 en ontwerp-inrichtingsplan blz. 15 en 16 (tabel).

¹¹ MER blz. 23.

¹² MER blz. 22.

¹³ Advies met nummer 2423-44, waarin wordt gesteld: "Verplaatsen van de grondwaterwinning bij Terwisscha maakt deel uit van de autonome ontwikkeling".

maximaal gerealiseerd. Variant 2B scoort negatief op 3 belangrijke criteria: waterberging, natuurlijke hydrologie en natuurontwikkeling.

Vervolgens is uit beide uitersten het VKA afgeleid, dat kan worden beschouwd als een tussenvorm, die (deels) afbreuk doet aan het nagestreefde hydrologische herstel.¹⁴ Van het VKA zijn geen absolute hydrologische effecten beschreven. Daarmee is onduidelijk wat het VKA bijdraagt aan verbetering van de hydrologische situatie, zowel ten opzichte van wat oorspronkelijk werd beoogd in de natuurlijke variant 1A, als ten opzichte van de antropogene variant 2B.

Het is voor de Commissie dus onduidelijk wat de relatieve positie is van het VKA ten opzichte van die varianten. Verder is het niet helder of het VKA een tussenstap vormt in de realisatie op langere termijn van variant 1A.¹⁵ Is dat het geval, dan zou dat tot uiting moeten komen in de manier waarop het VKA wordt beoordeeld. Tenslotte is onduidelijk hoe de beoordelings-systematiek voor het VKA zich verhoudt tot de globale beoordeling van de varianten.

De Commissie beveelt aan om in een aanvulling op het MER

- de hydrologische effecten van het VKA kwantitatief in beeld te brengen en te vergelijken met die van de varianten 1A en 2B;
- de effecten van het VKA te vergelijken met die van de varianten 1A en 2B uitgaande van een helder beoordelingskader. Leg daarbij de nadruk op beoordelingscriteria die relevant zijn voor de te realiseren doelen (zoals het effect op de natuurontwikkelings- en behoudsdoelen van het Natura 2000-gebied).

3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

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

3.1 Uitwerking van doelen en relatie met monitoring en evaluatie

De effecten van het voornemen op de ontwikkelings- en behoudsdoelen van het Drents Friese Wold worden kwalitatief gescoord. De Commissie constateert dat het MER de effecten van het voornemen niet vertaalt naar een bijdrage aan de natuurwaarden en -doelen op de flanken van de enclave en het Drents Friese Wold als geheel. Ondanks het feit dat de aard en omvang van de te verwachten natuurontwikkeling onzeker is, verdient het aanbeveling om dit indicatief in beeld te brengen ('streefbeeld'). Zo kan bijvoorbeeld worden aangegeven waar aan de randen van de enclave vochtige heide en heischraal grasland tot ontwikkeling kunnen

¹⁴ Het VKA bestaat uit variant 1A met als belangrijkste toevoeging het behoud van de Oude Willemsweg en van het drainagesysteem langs de weg.

¹⁵ Dit zou kunnen worden afgeleid uit de visie op het gebied verwoord op blz. 15-16 in het ontwerp-inrichtingsplan.

komen. Ook kan worden aangegeven waar en in welke mate het voornemen bijdraagt aan het ecologische herstel van de vennen.¹⁶

Het ontwerp-inrichtingsplan vermeldt alleen de ontwikkeling van een monitoringprogramma om de relatie tussen veranderingen in de fosfaatbelasting en veranderingen in de flora te volgen.¹⁷ De onzekerheid over hoe het gebied zich gaat ontwikkelen, dwingt ook tot het volgen van andere aspecten. Daarbij is het zinvol om zowel de primaire effecten (ontwikkelen de condities zich zoals voorzien?) te monitoren als het doelbereik (zijn de ecologische ontwikkelingen zoals voorzien?). Het belangrijkste primaire effect is het effect op het grondwater.¹⁸ Ga voor de monitoring van de ecologische ontwikkeling uit van het eerder genoemde streefbeeld. Monitoren van het doelbereik is belangrijk om te bepalen of bijsturing nodig is en bijvoorbeeld ook om plaatsen te identificeren waar plaggen meerwaarde heeft¹⁹ en waar dus archeologisch onderzoek aan de orde kan zijn. Monitor tenslotte onzekere negatieve invloeden, zoals de mogelijke invloed van de verhoging van het grondwater op de woningen en agrarische functies in en rondom het plangebied.²⁰

- De Commissie beveelt aan om
 - op kaart aan te geven waar (op de flanken van de landbouwenclave) habitattypen die in het Drents Friese Wold ontwikkeld of versterkt moeten worden, door de herinrichting van de enclave tot stand kunnen komen ('potentiekaart');
 - in de toelichting bij het besluit aan te geven hoe die ontwikkeling gemonitord en bijgestuurd zal worden, wie daarvoor verantwoordelijk is en wat mogelijke additionele maatregelen zijn.

3.2 Archeologie

De effecten van het voornemen op de archeologische waarden in het gebied zijn goed onderzocht en beschreven in een achtergrondrapport bij het MER uit 2014²¹ en worden niet expliciet aan de orde gesteld in het MER. De Commissie constateert dat recente cultuurhistorische waarden, zoals de aanwezige gebouwen en de lijnelementen van de Oude Willemsweg en de Tilgrup, de beschrijving van de varianten en het VKA domineren en niet de waarden die dateren van voor de ontginningstijd.²² De plaats van de laatstgenoemde waarden in het inrichtingsplan is onduidelijk.

- De Commissie beveelt aan om bij het besluit over het voornemen de plaats van (het behoud van) de archeologische waarden in het inrichtingsplan toe te lichten.

¹⁶ Zie ontwerp-beheerplan Natura 2000, kaart DFW_Eco_eff_herstelmaatr.

¹⁷ Zie ontwerp-inrichtingsplan blz. 20.

¹⁸ Het bestaande hydrologisch meetnet is beschreven in "Watergebiedsplan Oude Willem" (versie 5) van het Waterschap Reest & Wieden (blz. 30).

¹⁹ Zie de plankaart in bijlage 1 van het ontwerp-inrichtingsplan.

²⁰ Dit is ook belangrijk gezien de zorg over mogelijke landbouwschade die LTO en agrariërs uit de omgeving van het plangebied in hun zienswijze uitspreken.

²¹ Th. ten Ancher. Plangebied Oude Willem (natuurontwikkeling). Gemeenten Westerveld en Ooststellingwerf. Archeologisch vooronderzoek: een bureauonderzoek met advies, Weesp (RAAP-adviesdocument 678), 2014.

²² Op basis van A. Hartman. Eindrapport Cultuurhistorisch Onderzoek Plangebied De Oude Willem. DLG, 20 juni 2012.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Stuurgroep Oude Willem

Bevoegd gezag: Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe

Besluit: Vaststellen van een ruimtelijk ontwerp

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D9.

Activiteit: Omvormen van landbouwgebied tot natuurgebied

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in de Leeuwarder Courant van: 10 april 2010

ter inzage legging notitie reikwijdte en detailniveau: 12 april 2010 tot en met 24 mei 2010

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 8 april 2010

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 1 juni 2010

kennisgeving MER in de Staatscourant van 20 augustus 2014

ter inzage legging MER: 21 augustus t/m 1 oktober 2014

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 24 juli 2014

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 29 oktober 2014

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. W. Beekman

dr. R.M. van Heeringen

dr. J. Lembrechts (secretaris)

drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

dr. N.P.J. de Vries

dhr. ir. R.F. de Vries

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. Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Milieueffectrapport Inrichtingsplan Oude Willem, inclusief samenvatting. RoyalHaskoningDHV, eindconcept, 10 februari 2014
- Inrichtingsplan Oude Willem. Witteveen&Bos, Deventer, 28 mei 2014
- Hydrologisch modelinstrument t.b.v. herinrichting Woude Willem. Modelbeschrijving en uitwerking varianten. RoyalHaskoningDHV, Groningen, 5 juni 2012
- Ontwerp-inrichtingsplan. Dienst Landelijk Gebied, juli 2014
- Flora- en faunatoets Oude Willem. Tonckens Ecologie, Haren, 11 november 2013)
- Plangebied de Oude Willem (natuurontwikkeling), gemeenten Westerveld en Ooststellingwerf, Archeologisch vooronderzoek: een bureauonderzoek met advies. RAAP Archeologisch Adviesbureau B.V., Weesp, 7 februari 2014
- Watergebiedsplan Oude Willem met bijlagen. Waterschap Reest&Wieden, versie 5.0 Definitief (niet gedateerd)
- Peilbesluit Oude Willem met kaartbijlage. Wetterskip Fryslân, DB-versie van 1 juli 2014
- Plangebied De Oude Willem, een cultuurhistorisch onderzoek. Dienst Landelijk Gebied, 20 juni 2012
- Watersysteemanalyse Drents Friese Wold & Leggelderveld. Dienst Landelijk Gebied, februari 2012

De Commissie heeft kennis genomen van 13 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 2 oktober 2014 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Inrichtingsplan Oude Willem, Nationaal Park Drents-Friese Wold



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

