



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Deelproject Zeven Blokken

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

23 maart 2016 / projectnummer 3033



1. Oordeel over het MER

De Provincies Groningen, Drenthe en Fryslân en het Ministerie van Economische Zaken hebben aan RWE Eemshaven Holding vergunning verleend¹ voor het oprichten van een elektriciteitscentrale aan de Eemshaven. Onderdeel van deze vergunning is het realiseren van vijf natuurprojecten. Hiertoe behoort ook het project Smildegerveen, ten behoeve van het Natura 2000-gebied Fochteloërveen, waarvoor Natuurmonumenten en Arcadis² de initiatiefnemers zijn. Dit project valt uiteen in de volgende twee deelprojecten: Van Wijk tot Dijk en Zeven Blokken. Het eerste deelproject is sinds 2015 in uitvoering. Het MER³ betreft dan ook uitsluitend het tweede deelproject Zeven Blokken.

Voor dit project moet het bestemmingsplan van de gemeente Midden-Drenthe worden gewijzigd. Er is vrijwillig voor gekozen om de m.e.r.-beoordeling over te slaan en direct een gecombineerd plan-/project-MER op te stellen. De gemeenteraad van de gemeente Midden-Drenthe is het bevoegd gezag voor de m.e.r.-procedure.

Het MER bevat veel detailinformatie over de effecten van het project op de natuur, maar de uitwerking van de projectdoelstelling naar mogelijke alternatieven die dat doel kunnen bereiken, ontbreekt. De Commissie⁴ signaleert bij toetsing van het MER dan ook tekortkomingen in de informatie, die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. De geconstateerde tekortkomingen betreffen de volgende:

- een eenduidige beschrijving van de doelstellingen van het project Zeven Blokken, waaronder een concretisering van (het aandeel in) de natuuropgave van RWE Eemshaven Holding voor het Smildegerveen en de aard en omvang van de wateropgave;
- de uitwerking van de doelen voor het project Zeven Blokken in mogelijke inrichtingsalternatieven om die doelen te bereiken, waaronder de uitwerking van een alternatief dat uitgaat van een waterpeil in de Zeven Blokken dat zoveel mogelijk (hydrologisch) herstel van het hoogveen in het Natura 2000-gebied oplevert.

Deze tekortkomingen belemmeren de mogelijkheden voor de gemeenteraad om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen bij haar besluit. De Commissie adviseert om een aanvulling op het MER op te stellen, waarin de ontbrekende informatie is opgenomen, voordat het besluit over het bestemmingsplan wordt genomen.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 worden aanbevelingen gedaan voor het vervolgtraject.

¹ Op grond van de artikelen 16 en 19d van de Natuurbeschermingswet 1998.

² RWE Eemshaven Holding heeft met Arcadis contractafspraken gemaakt over het uitvoeren van maatregelen voor hoogveenherstel in Natura 2000-gebied Fochteloërveen.

³ 'Milieueffectrapport Deelproject Zeven Blokken', Arcadis, 8 december 2015. Aanvankelijk kreeg de Commissie het Milieueffectrapport Smildegerveen Voorontwerp, Arcadis, 19 oktober 2015, ter advisering voorgelegd. Bij een bezoek aan de locatie op 3 november 2015 bleek echter dat het MER niet meer actueel was. Het bevoegd gezag heeft daarom besloten een geactualiseerd MER ter advisering aan de Commissie m.e.r. voor te leggen.

⁴ 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 commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer 3033 in te geven.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Doelstellingen

Het MER is niet eenduidig in de beschrijving van de doelstelling voor het project Zeven Blokken. Waar het project Smildegerveen volledig is gericht op het realiseren van een robuuster veengebied⁵, blijkt het deelproject Zeven blokken dat nu voorligt voornamelijk gericht te zijn op het minimaliseren van de veenoxidatie en het invullen van de wateropgave.

Volgens het MER is het project Smildegerveen, waarvan 'Zeven Blokken' onderdeel uitmaakt, één van de vijf natuurprojecten die bij de besluitvorming over de elektriciteitscentrale in de Eemshaven zijn meegenomen. Het MER geeft aan dat het project Smildegerveen ten behoeve van het Natura 2000-gebied Fochteloërveen wordt gerealiseerd, maar het maakt niet concreet om welke natuurherstelopgave het gaat. Blijkbaar zijn tussen RWE Eemshaven Holding en Arcadis contractafspraken gemaakt over het uitvoeren van maatregelen voor hoogveenherstel in het Natura 2000-gebied Fochteloërveen. Het MER stelt verder: "Het project draagt structureel bij aan de gunstige staat van instandhouding en de verbeterdoelen die voor de hoogveenhabitattypen van het Fochteloërveen gelden."⁶ Dat een beschrijving van de natuuropgave ontbreekt, klemt temeer daar de Zeven Blokken zich niet in het Natura 2000-gebied Fochteloërveen zelf bevinden. Het vergt dan een gedegen onderbouwing hoe het project kan bijdragen aan de natuuropgave in het Fochteloërveen en in welke mate deze doelstelling kan worden bereikt bij verschillende inrichtingsalternatieven.

Volgens het MER ligt er voor de Zeven Blokken ook een wateropgave op basis van het Nationaal Bestuursakkoord Water.⁷ Uit het MER blijkt echter niet hoe de wateropgave is berekend en waarom de wateropgave in de Zeven Blokken plaatsvindt (zie ook paragraaf 2.2 van dit advies). Het MER en de bijlagen geven niet eenduidig aan of het gaat om waterberging of waterretentie.⁸ Ook de omvang van de opgave is niet geheel duidelijk. Zo vraagt de Commissie zich af of de opgave van 60.000 m³ is gebaseerd op de situatie voor of na omzetting van landbouw- naar natuurgebied.⁹ Het is niet duidelijk hoe de waterdoelstelling zich verhoudt tot de hoofddoelstelling van het project Smildegerveen.

Tot slot is het MER niet eenduidig over de doelstelling in het kader van de Ecologische hoofdstructuur (EHS, ook wel Natuur Netwerk Nederland) die in de Zeven Blokken moet worden bereikt. Uit een gesprek met het bevoegd gezag leidt de Commissie af dat veel vrijheid bestaat in de inrichting van de Zeven Blokken en dat deze volgend is op de doelstelling van de natuurherstelopgave.¹⁰

⁵ MER, blz. 8.

⁶ MER, blz. 18.

⁷ MER, blz. 18.

⁸ In het MER wordt over waterberging gesproken (bijv. MER, blz. 8, 18, 26, en Bijlage 6, blz. 1-2), maar ook over het vasthouden van water/waterretentie (bijv. Passende beoordeling, blz. 17-18).

⁹ Zie opmerking in par. 4.2.4 van het MER.

¹⁰ Zie ook figuur 22 (N00.01) in het MER, blz. 59.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER concreet aan te geven wat de doelstelling van het project Zeven Blokken is. Maak duidelijk welke natuurherstelopgave in het Smildegerveen moet worden gerealiseerd, en wat de aard en omvang van de wateropgave is en hoe deze is berekend.

2.2 Alternatieven

Het MER beoogt het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming te laten spelen. Daartoe moet het MER het speelveld beschrijven aan redelijke oplossingsmogelijkheden (alternatieven) om de doelstelling van het project te bereiken. Omdat de precieze doelstelling van het project Zeven Blokken niet eenduidig is beschreven (zie paragraaf 2.1), is niet navolgbaar of het speelveld volledig in beeld is gebracht en in hoeverre deze oplossingsmogelijkheden de projectdoelstelling(en) kunnen bereiken.

In figuur 3 van het MER worden de verschillende bekeken alternatieven in beeld gebracht.¹¹ Uit de toelichting op deze figuur in hoofdstuk 4 blijkt dat uitsluitend is gekeken naar alternatieven voor de wateropgave. Voor iedere deeldoelstelling moet echter inzichtelijk zijn wat de meest optimale inrichting is, zodat het bevoegd gezag voldoende informatie heeft om het milieu een volwaardige plaats te kunnen laten spelen in de afweging met andere belangen. In de zogenoemde spelregels van het project lijkt die afweging al voorafgaand aan het MER te hebben plaatsgevonden. De randvoorwaarde dat het project geen negatieve effecten voor de landbouwfunctie en bebouwing in het gebied¹² mag hebben, volgt niet rechtstreeks uit de natuurherstelopgave. Als gevolg van deze randvoorwaarde komt in het MER niet de volledige bandbreedte aan oplossingen in beeld.

Veel afwegingen die in het gebied gemaakt (moeten) worden, betreffen specifieke locaties of deelgebieden. De tekstuele aanduidingen hiervan in het MER zijn vaak niet helder of concreet en maken de gemaakte afwegingen daarmee niet navolgbaar.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER de doelstelling voor het project Zeven Blokken uit te werken in redelijke alternatieven voor het plangebied. Geef, omdat sprake is van deeldoelstellingen, per doelstelling aan wat het optimale alternatief is om dat doel te bereiken en wat dit betekent voor de andere doelstellingen.

Maximale/optimale vernetting

Het deelproject Zeven Blokken maakt onderdeel uit van het project Smildegerveen, dat op zijn beurt is gericht op hoogveenherstel in het Natura 2000-gebied Fochteloërveen. Het gaat daarbij vooral over de verbetering van de hydrologische randvoorwaarden. De Commissie constateert dat de gekozen oplossing voor hoogveenherstel in overeenstemming is met de herstelstrategie voor de twee belangrijkste habitattypen (H7110 en H7120) zoals dat is ge-

¹¹ MER, blz. 11 en dezelfde figuur op blz. 36.

¹² MER, blz. 37.

formuleerd in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Het project komt ook expliciet naar voren in de PAS-gebiedsanalyse voor het Fochteloërveen.¹³ In het MER wordt echter geen gebruik gemaakt van de informatie uit deze gebiedsanalyse.¹⁴

Het MER is niet eenduidig over de hydrologische relatie tussen het Natura 2000-gebied en de Zeven blokken¹⁵, terwijl deze relatie essentieel is voor de vraag of de inrichting van de Zeven Blokken kan bijdragen aan het hoogveenherstel in het Natura 2000-gebied.¹⁶ Het is daarbij minder relevant wat de invloed van het Natura 2000-gebied op de Zeven Blokken is, maar juist in hoeverre de Zeven Blokken kan bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstelling voor het Natura 2000-gebied. Het MER gaat echter vooral in op de effecten van het project om de veenoxidatie in de Zeven Blokken tegen te gaan en daarmee op de verkleining van de verwachte toename van de wegzijging.¹⁷ Het maakt niet duidelijk in welke mate het opzetten van het waterpeil in de Zeven blokken kan bijdragen aan de verhoging van de waterstand onder het veen in het Natura 2000-gebied waardoor de huidige wegzijging uit het hoogveen wordt verkleind.

In bijlage 6 bij het MER¹⁸ blijkt dat een alternatief is bekeken dat uitgaat van maximale/optimale vernatting. Gelet op de informatie uit de hiervoor genoemde gebiedsanalyse brengt maximale/optimale vernatting zoveel mogelijk (systeem)herstel van het hoogveen in het Natura 2000-gebied met zich. De negatieve effecten op nabijgelegen particuliere landbouwpercelen zijn als 'maatgevend' gekozen om dit alternatief niet verder uit te werken. Door deze keuze is niet in beeld gebracht welke positieve effecten dit alternatief zou kunnen hebben, en in hoeverre de negatieve effecten zouden kunnen worden gemitigeerd. De Commissie adviseert om alsnog de effecten van dit alternatief te beschrijven, waarbij wordt aangegeven welke onzekerheden in de effectbepaling bestaan. Om de alternatievenvergelijking te vergemakkelijken, adviseert de Commissie om voor elk alternatief de maatregelen op kaart aan te geven. Geef in de effectbeschrijving ook aan hoe beide alternatieven scoren op de natuurwaarden die met het oog op de EHS in de Zeven Blokken zelf kunnen worden gerealiseerd.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER een maximaal/optimaal vernattingsalternatief te beschrijven met een waterpeil in de Zeven Blokken dat zoveel mogelijk herstel van het hoogveen in het Natura 2000-gebied oplevert. Onderzoek daarbij in hoeverre negatieve effecten van dit alternatief kunnen worden gemitigeerd.

Water

De alternatieven voor oplossing van de wateropgave zijn tekstueel aangeduid in paragraaf 4.2.2 van het MER. De aard, omvang en locatie van de alternatieven is met deze beperkte aanduiding niet duidelijk, en evenmin de genoemde redenen waarom de alternatieven zijn afgefallen. Het is ook niet duidelijk of alle alternatieven de gehele opgaven kunnen oplossen of slechts een deel (bijvoorbeeld bij een kade rond de Vloevelden). De afweging van deze alternatieven is daarmee niet goed navolgbaar.

¹³ PAS Gebiedsanalyse Fochteloërveen, Provincie Drenthe, blz. 46-7.

¹⁴ Op blz. 33 van de gebiedsanalyse wordt er bijvoorbeeld op gewezen dat vooral aan de randen van het hoogveen de compartimenten een te grote daling in de grondwaterstanden laten zien.

¹⁵ Het MER is als gevolg daarvan niet in lijn met de inhoud van de gebiedsanalyse.

¹⁶ Uit de zienswijzen van LTO Noord en een nabij het Natura 2000-gebied gelegen landbouwbedrijf blijkt dat zij uit het MER afleiden dat geen sprake is van een hydrologische relatie tussen de gebieden.

¹⁷ MER, blz. 55.

¹⁸ Memo: Hydrologische onderbouwing effecten MER inrichting Zeven Blokken, Arcadis, 25 november 2015.

Later is gebleken dat de wateropgave minder groot was en dat de alternatieve oplossingen niet in verhouding staan tot de opgave, nu het gaat om 'flinke ingrepen, forse investeringen en afwentelingen op ander gebied.'¹⁹ De Commissie mist een onderbouwing van deze stelling. Bovendien is niet duidelijk of de vijf alternatieven terecht zijn afgefallen vanwege hun consequenties en of de minder grote wateropgave ruimte biedt voor andere oplossingsrichtingen.

De nieuwe inrichting van de waterhuishouding is in bijlage 3 op kaart aangegeven. Een dergelijke kaart van de huidige situatie ontbreekt in het MER, waardoor de wijzigingen van de stuw- en streefpeilen als gevolg van het project niet duidelijk zijn. Ook een beschrijving van de wijze van berekenen van de effecten op de waterretentie en het grondwater ontbreekt in het MER (methodiek, aannames en uitgangspunten). Het is daarmee niet inzichtelijk welke maatregelen nu precies worden genomen en hoe de waterretentie mogelijk wordt gemaakt. Bijlage 6 bij het MER²⁰ bevat diverse onduidelijke en niet goed navolgbare beschrijvingen.²¹ Een integrale herziening van de beschrijving in deze bijlage acht de Commissie op zijn plaats.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER aan te geven hoe de wateropgave is berekend en welke reële mogelijkheden bestaan om de wateropgave elders of op andere wijze te realiseren. Geef de wijzigingen in de waterhuishouding duidelijk op kaart aan, door vergelijkbare kaarten voor de huidige en toekomstige situatie, en/of door een kaart met alleen de wijzigingen.

3. Aanbevelingen voor het vervolgproces

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

3.1 Waterkwaliteit

Het MER bevat zeer beperkte informatie over waterkwaliteit.²² Het is van belang dat de ingrepen in de waterhuishouding niet leiden tot eutrofiëring van het Fochteloërveen, bijvoorbeeld door een verandering van de richting van de grondwaterstroming. Uit informatie over de waterpeilen in het MER²³ kan worden afgeleid dat het oppervlaktewaterpeil in het Fochteloërveen vrijwel altijd hoger zal zijn dan het peil in de Zeven Blokken. Een verandering van de grondwaterstroming is daardoor niet aan de orde. De positieve score op het aspect waterkwaliteit lijkt alleen gebaseerd te zijn op sanering van asbestverontreiniging maar de onderbouwing voor deze score is voor de Commissie momenteel niet navolgbaar.

¹⁹ MER, blz. 35.

²⁰ Memo: Hydrologische onderbouwing effecten MER inrichting Zeven Blokken.

²¹ Zie bijvoorbeeld de "opmerking van Arcadis" over de hydrologische effecten onderaan blz. 7 en bovenaan blz. 8. Zie ook de eerste alinea's van paragrafen 5.1, 5.2 en 6.1.

²² Bijvoorbeeld: de waterkwaliteit van de vloeivelden wordt op blz. 35 kort aangeduid, maar nadere informatie of afwegingen zijn niet opgenomen in paragrafen 5.5.2 en 5.5.3.

²³ Zie hiervoor de paragrafen 3.3, 4.3.2 en 5.5.3.

- De Commissie beveelt aan om voorafgaand aan de besluitvorming de positieve score op het aspect waterkwaliteit beter navolgbaar te motiveren.

3.2 Kaartmateriaal

Diverse kaarten in het MER zijn door de gekozen resolutie of het formaat slecht te lezen.²⁴

- De Commissie beveelt aan om voorafgaand aan de besluitvorming de resolutie en het formaat van de kaarten zodanig aan te passen dat zij duidelijk leesbaar zijn.

²⁴ Zie bijvoorbeeld figuur 17.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemers: Natuurmonumenten en Arcadis

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Midden-Drenthe

Besluit: vaststellen van bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.:

gecombineerd plan-/project-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D9 en D3.2 en Passende beoordeling

Activiteit:

Vaststellen bestemmingsplan zowel natuurherstelopgave in het naastgelegen Natura 2000-gebied Fochteloërveen en de wateropgave mogelijk te maken.

Bijzonderheden:

Bij een bezoek aan de locatie bleek het eerder gestuurde MER Smildegerveen van 19 oktober 2015 niet meer actueel. Het bevoegd gezag heeft vervolgens het MER Deelproject Zeven Blokken, 8 december 2015, toegestuurd dat door de Commissie is beoordeeld.

Procedurele gegevens:

bekendmaking op www.provincie.drenthe.nl d.d. 13 januari 2016

MER ter inzage van 14 januari t/m 25 februari 2016

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 8 juli 2015

toetsingsadvies uitgebracht: 23 maart 2016

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:

dr. F.H. Everts

ir. D.L.J. Heikens

mr.drs. G.A.J.M. Hoevenaars (secretaris)

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

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 Smildegerveen voorontwerp, Arcadis, 19 oktober 2015
- Analyse effect ingrepen in Fochteloërveen, KWR, februari 2011
- Milieueffectrapport deelproject Zeven Blokken, RWE Eemshaven Holding, Arcadis, 8 december 2015

De Commissie heeft kennis genomen van twee zienswijzen, die zij tot en met 29 februari 2016 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 800
3511 ML Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

