



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Gebiedsontwikkeling Poelkampen in de gemeente Borger-Odoorn

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

25 april 2013 / rapportnummer 2549-94





# 1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER) en de aanvulling daarop

Vos Zand en Grind b.v. heeft het voornemen om nabij Ellertshaar (gemeente Borger-Odoorn) in het gebied Poelkampen een ontgronding voor zandwinning te realiseren. Om deze ontgronding te kunnen realiseren moet het bestemmingsplan worden gewijzigd van 'agrarisch' naar 'zandwinning' en moet een vergunning in het kader van de Ontgrondingenwet worden afgegeven. Voor de besluitvorming over de bestemmingsplanwijziging en de vergunningverlening wordt de m.e.r.-procedure doorlopen.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')<sup>1</sup> zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER en de aanvulling daarop.

Tijdens de toetsing heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de Commissie, het bevoegd gezag de provincie Drenthe en gemeente Borger-Odoorn en de initiatiefnemer Vos Zand en Grind b.v.<sup>2</sup> Daar heeft de Commissie (mede naar aanleiding van de zienswijzen) toegelicht dat het MER naar haar oordeel op het onderdeel uitwerking alternatieven nog onvolledig is. Het bevoegde gezag heeft de Commissie verzocht de advisering op te schorten en de initiatiefnemer in de gelegenheid te stellen om het MER aan te vullen.<sup>3</sup> De Commissie heeft de aanvulling op 9 april 2013 ontvangen en betrokken bij de toetsing van het MER.

**De Commissie is van mening dat in het MER en de aanvulling tezamen de essentiële informatie aanwezig is om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming over de ontgrondingsvergunning en het bestemmingsplan.**

De aanvulling heeft niet ter visie gelegen. Daarom heeft de Commissie geen zienswijzen over de aanvulling in haar advies mee kunnen nemen. De Commissie adviseert de aanvulling zo spoedig mogelijk openbaar te maken.

## **Informatie in het MER**

Gebiedsontwikkeling van natuur en recreatie is, naast de winning van zand, de doelstelling van het voornemen.<sup>4</sup> De gebiedsontwikkeling wordt in het MER weliswaar voor de eindsituatie uitgewerkt, na afronding van fase 2. Maar de Commissie merkt op dat de besluitvorming (ontgrondingsvergunning<sup>5</sup> en bestemmingsplan) alleen gaat over fase 1. De eerste fase is in het MER uitgewerkt, maar daarin wordt geen invulling gegeven aan de doelstelling van gebiedsontwikkeling. De Commissie heeft dit aangemerkt als een essentiële tekortkoming.

---

<sup>1</sup> 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](http://www.commissiemer.nl).

<sup>2</sup> Dit gesprek heeft plaatsgevonden op 13 maart 2013.

<sup>3</sup> Zie voor data en termijnen bijlage 1.

<sup>4</sup> Zie onder andere p. 5 van het MER 'Ontgronding in het kader van Gebiedsontwikkeling Poelkampen, Milieueffectrapportage uitbreiding zandwinning nabij Ellertshaar' Grontmij Nederland B.V. Zwolle, 20 september 2012.

<sup>5</sup> De beoordeling van de ontgrondingsvergunning is ook gericht op fase 2.

De Commissie merkt op dat de eindsituatie, zoals beschreven in het MER en de achtergronddocumenten, wel informatie bevat over natuurontwikkeling en recreatie in het deel van de ontgroning van fase 1.

De Commissie adviseerde in een aanvulling een alternatief voor fase 1 uit te werken waarin de doelstelling gebiedsontwikkeling, natuurontwikkeling en recreatie, een volwaardige plek krijgt en daarmee ook volwaardig kan worden meegenomen in de besluitvorming over het bestemmingsplan en de ontgrondingsvergunning.

### **Aanvulling op het MER**

De aanvulling gaat in op de gebiedsontwikkelingsdoelen voor natuur en recreatie en beschrijft hoe deze concreet worden gemaakt tijdens fase 1 van de zandwinning en na afronding van fase 1 in het geval fase 2 niet doorgaat.

Hoewel de aanvulling ingaat op de door de Commissie geconstateerde tekortkoming, constateert de Commissie dat met deze uitwerking niet optimaal invulling wordt gegeven aan de gebiedsontwikkeling. Bij het doorgaan van fase 2 zal pas na 20 tot 30 jaar sprake zijn van integrale gebiedsontwikkeling. (Voorbeeld daarvan is het recreatiestrandje dat bij uitvoering van fase 2 pas na afronding van deze fase wordt aangelegd).

De Commissie concludeert dat de aanvulling de informatie over de gebiedsontwikkelingsmaatregelen bevat zodat deze maatregelen volwaardig kunnen worden betrokken bij de besluitvorming over fase 1.

### **Overige informatie in het MER**

Voor de overige zaken is de Commissie van mening dat het MER een goede beschrijving geeft van de belangrijkste effecten van de ontgroning op hydrologie en natuur. Het hydrologisch model is goed toegepast en afgestemd op de specifieke kenmerken van het gebied. Dit levert zinvolle informatie voor de besluitvorming. De berekeningen tonen aan dat er geen hydrologische effecten optreden in het Natura 2000-gebied de Elperstroom en dat daarmee effecten van het voornemen op de instandhoudingsdoelen van dit Natura 2000-gebied zijn uit te sluiten.

Het MER bevat een onderzoek naar locatie-alternatieven. Het alternatief Boswachterij is daarbij volwaardig meegenomen in de berekeningen. De stelling dat dit alternatief niet de voorkeur krijgt, mede vanwege de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet wordt goed onderbouwd. In de eerste analyse van locatiekeuzes is ook gekeken naar een alternatief ten noorden van de huidige plas. Dit alternatief valt echter af omdat de locatie Noord planologisch niet wenselijk is en omdat uit beschikbare informatie blijkt dat de zandkwaliteit in die richting sterk afneemt. De informatie over de zandkwaliteit is echter niet opgenomen in het MER, deze conclusie kan de Commissie daarom niet toetsen. Op basis van het onderzoek in het MER naar hydrologie en natuur en de ligging van het Noord alternatief verwacht de Commissie niet dat dit alternatief voor hydrologie en natuur gunstiger zal zijn.

De Commissie signaleert dat de informatie over de ontgroning, zoals omvang, werkwijze, diepte van de winning en tijdstippen van werkzaamheden en ook het aspect geluid, niet volledig in het MER is opgenomen. Deze informatie is wel terug te vinden in de bijlage rapporten, maar het MER is hierdoor niet goed zelfstandig leesbaar. Zo is bijvoorbeeld de effectbe-

schrijving geluid goed uitgewerkt in een akoestisch bijlagenrapport, maar de weerslag hiervan in het MER en de relevante uitkomsten zijn slechts zeer summier terug te vinden in het MER.

### **Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en gaat in op het ontbreken van een alternatief waarin de gebiedsontwikkeling in fase 1 wordt uitgewerkt. In hoofdstuk 3 geeft de Commissie een aantal aandachtspunten voor het vervolgetraject. Daarbij gaat zij onder andere in op de onderbouwing van het laten afvallen van alternatief 'Noord' en de wijze waarop de natuurinformatie is opgenomen in het MER en de Natuurtoets.

## **2. Toelichting op het oordeel**

### **2.1 Gebiedsontwikkeling: recreatie en natuur**

#### **MER**

Het MER beschrijft de ontwikkeling van het voornemen in twee fasen. De eerste fase is de ontwikkeling en afwerking van een plas. Voor deze activiteit wordt een bestemmingsplan en ontgrondingsvergunning vastgesteld. Na 10 jaar kan deze vergunning worden verlengd en kan ook fase 2 planologisch worden uitgewerkt. Volgens het MER wordt aan het einde van fase 2 de gebiedsontwikkeling in de vorm van natuurontwikkeling en recreatie uitgevoerd. Deze eindsituatie is in het MER beschreven, maar is niet in de voorliggende (ontwerp-)besluiten uitgewerkt. De Commissie constateert dat het MER voor fase 1 – en dus voor het gebied waarop fase 1 betrekking heeft – geen alternatief bevat waarmee invulling wordt gegeven aan de doelstelling gebiedsontwikkeling, recreatie en natuur. Het MER en inrichtingsplan<sup>6</sup> bevatten wel de informatie om een dergelijk alternatief uit te werken. Het MER gaat ook in op de verschillende beleidskaders voor Poelkampen en deze zijn op hoofdlijnen vertaald in een gebiedsprogramma voor zowel de oude als de nieuwe plas.

Daarnaast merkt de Commissie op dat de eindinrichting van de plas voor een groot deel afhankelijk zal zijn van de marktontwikkelingen en de daarmee samenhangende vraag naar zand en grind. Het MER gaat niet in op de ontwikkeling van deze vraag en de tijdsperiode waarin de ontgronding volledig zal zijn uitgevoerd. Gezien de huidige onzekerheden in de markt merkt de Commissie op dat een prognose ook geen zekerheid zal geven over de ontwikkeling van de ontgronding. Dat maakt dat de gebiedsontwikkeling, die in de eindsituatie moet worden gerealiseerd, zowel in tijd als vorm onzeker is. Dit pleit ook voor een gefaseerde aanpak waarbij na fase 1 een afwerking van de plas mogelijk is die voldoet aan het beleidsuitgangspunt van de Provincie Drenthe, namelijk dat zandwinningen multifunctioneel moeten zijn en ruimtelijke kwaliteit moeten hebben.<sup>78</sup>

---

<sup>6</sup> Inrichtingsplan Gebiedsontwikkeling Poelkampen. Vos Zand en Grind en Grontmij, 28-8-2012.

<sup>7</sup> Zie ontwerp-ontgrondingsvergunning Inzake ontgronding Borger-Odoorn 2012-1, provincie Drenthe pagina 2.

<sup>8</sup> Zie ook zienswijze waarin wordt aangegeven: ".....de vergunning in strijd met de omgevingsvisie geacht moet worden, nu de multifunctionaliteit van het gebied op geen enkele wijze gewaarborgd is voor deze fase 1".

De Commissie adviseerde in een aanvulling een alternatief uit te werken voor fase 1 waarin ook de mogelijkheden voor natuurontwikkeling en recreatie worden uitgewerkt.

### **Aanvulling**

In de aanvulling wordt de gebiedsontwikkeling nader ingevuld. De aanvulling maakt daarbij onderscheid in maatregelen tijdens de zandwinning en maatregelen na afloop van de zandwinning. De aanvulling gaat in op:

- de inrichting van de oevers, de aanleg van wandel- en ruiterspaden, het ecologisch aantrekkelijk maken van het gebied en compensatie van houtwallen tijdens fase 1 en;
- recreatieve inrichting, van oevers, een strandje, wandelpaden en houtwallen na afloop van fase 1, indien fase 2 niet doorgaat.

De aanvulling geeft aan dat de gebiedsontwikkeling volledig is geborgd in de situatie dat fase 2 niet zal worden uitgevoerd.

De Commissie constateert dat:

- De maatregelen na afloop van de zandwinning fase 1 alleen worden genomen in het geval fase 2 niet doorgaat.
- In het geval dat fase 2 wordt uitgevoerd een deel van de gebiedsontwikkelingen dus pas op lange termijn (circa 20–30 jaar) zal worden uitgevoerd, de ontwikkeling daarvan is afhankelijk van de ontwikkeling van de vraag naar zand (zie toelichting hiervoor).

De Commissie concludeert dat de gebiedsontwikkeling in het geval van doorgaan van fase 2 alleen betrekking heeft op recreatie en niet op natuur. De natuurontwikkeling in deze fase was al opgenomen in de beoogde afwerking van fase 1 en is volgens de Commissie niet als gebiedsontwikkeling aan te merken.

De Commissie merkt op dat zij, met het verzoek om een aanvulling van het alternatief voor fase 1, niet alleen beoogde de gebiedsontwikkeling voor fase 1 te borgen in het geval fase 2 geen doorgang zou vinden, maar ook om de gebiedsontwikkeling al in fase 1 te borgen op het moment dat verder wordt gewerkt aan fase 2.

De Commissie concludeert dat doelstelling gebiedsontwikkeling voor fase 1 kan worden ingevuld met alle mogelijke maatregelen<sup>9</sup> uit de aanvulling, ongeacht of fase 2 wel of niet doorgaat. De Commissie adviseert daarom bij de besluitvorming over het bestemmingsplan en de ontgrondingvergunning deze maatregelen te betrekken, ongeacht of de uitvoering van fase 2 zal doorgaan.

---

<sup>9</sup> De Commissie ziet eventueel wel mogelijkheden voor de aanleg van een recreatiestrand in combinatie met de verdere zandwinning in fase 2, de plas is daar groot genoeg voor en dit kan betekenen dat afhankelijk van het seizoen in bepaalde delen van de plas niet kan worden gewerkt.

### 3. Aandachtspunten voor de besluitvorming en het vervolgtraject

De Commissie hoopt met de aanbevelingen in dit hoofdstuk een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen.<sup>10</sup>

#### 3.1 Alternatief Noord

In het MER is het onderzoek naar alternatieve locaties uitgebreid met alternatieven aan de west-, noord- en zuidzijde van de bestaande plas Ellertshaar. Daarbij is in eerste instantie gekeken naar de beschikbaarheid van zand en de belangrijkste effecten van de ingreep, de hydrologische effecten en effecten op natuur. In deze trechtering valt uitbreiding aan de noordzijde af omdat deze locatie planologisch niet wenselijk is en omdat uit beschikbare informatie blijkt dat de zandkwaliteit in die richting sterk afneemt. Het MER en de achtergrondrapporten gaan niet nader in op de beschikbare informatie en bevatten geen nadere onderbouwing van deze conclusie. De Commissie verwacht overigens niet dat de effecten op hydrologie en natuur van een alternatief aan de noordkant gunstiger zullen zijn dan die van de nu in het MER uitgewerkte alternatieven. Maar de onderbouwing van het afvallen van het alternatief aan de noordzijde kan de Commissie op basis van de informatie uit het MER niet toetsen.

De Commissie adviseert om bij de besluitvorming de beschikbare informatie waaruit blijkt dat de zandkwaliteit in noordelijke richting snel afneemt openbaar te maken. Onderbouw daarmee waarom het alternatief noord niet verder in het MER is onderzocht.

##### **Aanvulling**

In de aanvulling heeft de initiatiefnemer, Vos Zand en Grind, aangegeven de informatie over de zandkwaliteit niet openbaar te willen maken omdat het bedrijfsgevoelige informatie betreft. Deze informatie zal wel vertrouwelijk aan het bevoegd gezag (gemeenteraad voor het bestemmingsplan en College van gedeputeerde staten voor de ontgrondingsvergunning) kenbaar worden gemaakt. De Commissie kan hierdoor niet toetsen of het betreffende alternatief terecht is afgeschreven, maar adviseert de bevoegde gezagen (Gedeputeerde Staten en de gemeenteraad van Borger-Odoorn) de informatie te betrekken bij de besluitvorming over de ontgrondingsvergunning respectievelijk het bestemmingsplan,

#### 3.2 Natuur

De gevolgen van de voorgenomen activiteit voor natuur zijn op een juiste en volledige wijze in beeld gebracht. Zowel voor effecten via het grondwatersysteem als voor effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden is onderbouwd dat deze zich zeker niet zullen voordoen. De Commissie constateert dat de status van de analyse niet helder is. Op voorhand

---

<sup>10</sup> In de aanvulling die de initiatiefnemer heeft opgesteld gaan zij ook al in op de onderwerpen Alternatief Noord en luchtkwaliteit, de Commissie heeft deze informatie daarom ook meegenomen in haar definitieve toetsingsadvies.

waren 'significante effecten' van het voornemen niet uit te sluiten<sup>11</sup>, en op basis daarvan had het MER een Passende beoordeling<sup>12</sup> moeten bevatten.

De Commissie merkt echter op dat de gepresenteerde effectbeschrijving bij het thema natuur in het MER en de natuurtoets als Passende beoordeling bij het bestemmingsplan kan worden opgevat. De Commissie adviseert deze informatie daarom ook op die wijze te betrekken bij de besluitvorming over het bestemmingsplan.

### 3.3 Luchtkwaliteit

Door het ontgraven ontstaat overlast door verstuiwing van braakliggend terrein. In het onderzoek luchtkwaliteit is hier aandacht aan besteed (p.12 par. 3.4.6). In dit onderzoek wordt alleen ingegaan op de gevolgen van winderosie bij de oevers en het zanddepot. De verstuiwing van het terrein als gevolg van het verwijderen van het bouwvoor wordt niet behandeld.<sup>13</sup> In het MER wordt niet ingegaan op de maximale grootte van de ontgravingsvlakken en de periode dat een dergelijk vlak aan de oppervlakte ligt.

De Commissie adviseert maatregelen uit te werken om de effecten van verstuiwing van de ontgravingsvlakken te beperken en deze te betrekken bij de besluitvorming over de ontgrondingsvergunning.

#### **Aanvulling**

In de aanvulling is aangegeven dat de firma Vos Zand en Grond gebruik maakt van een aangepaste werkwijze waardoor het risico op zandverstuiwing zoveel mogelijk wordt beperkt. Dit houdt onder andere in dat de oeverzones direct bij de start van de winning worden aangelegd en snel zullen begroeien. Na het afroven van de bovengrond zal zo snel mogelijk water op het ontgravingsvlak komen te staan. Bij extreem droog weer kan mogelijk toch overlast door stofvorming optreden bij de ontgraving en op de rijroutes. Dit zal zoveel mogelijk worden voorkomen door het terrein en de rijroutes te bevochtigen. Ter borging zullen deze maatregelen in de voorschriften van de ontgrondingsvergunning worden opgenomen.

---

<sup>11</sup> Zie Voortoets Natuurbeschermingswet Ontgronding Locatie Poelkampen, 2011.

<sup>12</sup> Zoals bedoeld in artikel 19j lid 2 van de Natuurbeschermingswet 1998.

<sup>13</sup> In zienswijzen wordt hierop gewezen.



## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** Voor de ontgrondingsvergunning Firma Vos Zand en Grind B.V. en voor het bestemmingsplan de gemeente Borger-Odoorn (college van burgemeester en wethouders)

**Bevoegd gezag:** Voor de ontgrondingsvergunning, Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe (coördinerend) en voor het bestemmingsplan de gemeenteraad Borger-Odoorn

**Besluit:** vaststellen of wijzigen van het bestemmingsplan en vaststellen van een ontgrondingsvergunning

**Categorie Besluit m.e.r.:** C 16.1 voor ontgrondingsvergunning plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie 16.1

**Activiteit:** ontgroning in het kader van de gebiedsontwikkeling Poelkampen

### **Procedurele gegevens:**

aankondiging start procedure in dagblad Het Noorden van: 15 juni 2011

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 16 juni tot 29 juli 2011

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 9 juni 2011

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 15 september 2011

kennisgeving MER in de Zuidoosthoek en Week in / Week uit van: 15 januari 2013

ter inzage legging MER: 17 januari tot en met 28 februari 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 16 januari 2013

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 14 maart 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 25 april 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:

ir. J.J. Bakker

H. Boukes

drs. R. Meeuwsen (werkgroepsecretaris)

ing. B.W.G. van Pagée

drs. L. van Rijn-Vellekoop (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.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Milieueffectrapportage Ontgroning in het kader van gebiedsontwikkeling Poelkampen, uitbreiding zandwinning nabij Ellertshaar, 20 september 2012
- concept Bestemmingsplan Poelkamen, 12 oktober 2012
- Aanvraag ontgrondingsvergunning
- Aanvraag omgevingsvergunning
- Aanvulling MER, 4 april 2013

De Commissie heeft kennis genomen van 8 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 6 maart 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.



Toetsingsadvies over het milieueffectrapport  
Gebiedsontwikkeling Poelkampen in de gemeente  
Borger-Odoorn en de aanvulling daarop

ISBN: 978-90-421-3692-2



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

W [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

