



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Buffer Noord – Zwartemeer

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

7 juni 2016 / projectnummer: 3023



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

Gedeputeerde Staten van de Provincie Drenthe hebben het voornemen aan de noordzijde van het Bargerveen bij Zwartemeer een bufferzone ('Buffer Noord') in te richten en tegelijkertijd de kade aan de noordoostzijde van het Bargerveen te versterken. Om de buffer in te kunnen richten wordt een inrichtingsplan voor het 65ha grote gebied opgesteld. Het inrichtingsplan wordt uitgewerkt in een bestemmingsplan (gemeente Emmen) en een ontgrondingsvergunning (provincie Drenthe). Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan en ontgrondingsvergunning wordt een gecombineerde plan-/project-m.e.r.-procedure doorlopen en is een milieueffectrapport (MER) opgesteld.

In haar advies, d.d. 21 april 2016 heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'¹) geadviseerd in een aanvulling op het MER:

- voor alle onderzochte alternatieven aan de hand van concrete criteria aan te geven in welke mate de hydrologische omstandigheden in het Bargerveen verbeteren;
- een alternatief uit te werken waarbij de hydrologische omstandigheden in het Bargerveen maximaal/optimaal worden verbeterd ten behoeve van het herstel van het hoogveen;
- aan te geven waar en onder welke voorwaarden Heischrale graslanden bewaard kunnen blijven als de hydrologische omstandigheden voor veengroei verbeterd worden;
- inzicht te geven in de huidige feitelijke situatie en de mate van (tijdelijke) toename qua stikstofdepositie en de beschikbaarheid van ontwikkelruimte in het PAS.

Naar aanleiding van het advies heeft de initiatiefnemer een aanvulling op het MER opgesteld. Het bevoegd gezag heeft de Commissie gevraagd deze aanvulling op juistheid en volledigheid te beoordelen.

De Commissie is van oordeel dat met de aanvulling op het MER nog niet alle benodigde informatie beschikbaar is gekomen. De resterende tekortkomingen hebben betrekking op:

- de wijze waarop het alternatief met maximaal hydrologisch herstel van het Bargerveen is uitgewerkt en beoordeeld;
- het ontbreken van inzicht in de negatieve effecten van de verhoogde stikstofdepositie bij de aanleg van de bufferzone.

Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig mee kunnen wegen van het milieubelang bij de besluitvorming.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectstukken, voor zover digitaal beschikbaar, vindt u door op www.commissiemer.nl projectnummer 3023 in te vullen in het zoekvak.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Verbetering hydrologische omstandigheden Bargerveen

MER

Eén van de hoofddoelen van het voornemen is het verbeteren van de hydrologische omstandigheden in het Bargerveen ter ondersteuning van het behalen van de natuurdoelen (groter areaal herstellend hoogveen en levend hoogveen). De Commissie signaleert dat het verbeteren van de hydrologische omstandigheden in het Bargerveen niet is uitgewerkt in concrete criteria waardoor zicht op de (verschillen in de) effectiviteit van de verschillende onderzochte alternatieven ontbreekt. Wel is duidelijk dat in het voorkeursalternatief (VKA) de toename van het areaal waar de stijghoogte in de veenbasis komt 0,4 hectare in de winter en 0,1 hectare in de zomer bedraagt. Om dit beperkte positieve effect van de buffer aan de grondwaterstandverhoging te compenseren is er in het voorkeursalternatief-plus (VKA+) voor gekozen in de zomer oppervlaktewater in de buffer in te laten om uitzakking zo veel mogelijk te voorkomen. Hierdoor bedraagt de toename van het areaal waar de stijghoogte in de veenbasis komt in de zomer circa 8 ha.

Uit het MER wordt niet duidelijk of met het VKA+ maximaal/optimaal tegemoet gekomen wordt aan het doel om de hydrologische omstandigheden in het Bargerveen te verbeteren.² Onduidelijk is bijvoorbeeld in welke mate, al dan niet getrapt, nog een hoger (vast) grondwaterpeil in de buffer gerealiseerd kan worden en welke effecten dit met zich meebrengt.³ De nu geformuleerde randvoorwaarde dat de buffer geen negatieve effecten voor de landbouw en gebouwde omgeving in het omringende gebied mag hebben volgt niet rechtstreeks uit de natuurherstelopgave die voor het Bargerveen geldt. Als gevolg van deze randvoorwaarde lijkt in het MER echter niet de volledige bandbreedte aan mogelijke alternatieven/maatregelen in beeld te komen.⁴

De Commissie heeft geadviseerd in een aanvulling op het MER voor alle onderzochte alternatieven aan de hand van concrete criteria aan te geven in welke mate zij de hydrologische omstandigheden voor herstellend en actief hoogveen in het Bargerveen verbeteren. Ook adviseerde zij een alternatief uit te werken waarbij de hydrologische omstandigheden in het Bargerveen maximaal/optimaal worden verbeterd ten behoeve van het herstel van het hoogveen.⁵ Beschrijf, onderbouwd met berekeningen, de bijbehorende gevolgen voor de landbouw en gebouwde omgeving en in welke mate deze gevolgen kunnen worden gemitigeerd. Zet de gevolgen af tegen de huidige situatie.

Aanvulling op het MER

² De in het MER onderzochte alternatieven zijn gericht op de landschappelijke inpassing en de wensen van de omgeving (landbouwers en bewoners) en de recreatieve potentie van het gebied (recreatiewater, wandelpaden, fietspaden).

³ De doelstelling om 250.000–400.000 m³ waterberging te realiseren wordt ruimschoots gehaald.

⁴ De Commissie constateert dat de Buffer Noord in overeenstemming is met de herstelstrategie voor het Bargerveen zoals dat is geformuleerd in het kader van het Programma aanpak Stikstof (PAS). Buffer-Noord komt ook expliciet naar voren in de PAS-gebiedsanalyse voor het Bargerveen.

⁵ Dat wil zeggen een hogere grondwaterstand en stijghoogte dan 16m +NAP, bijvoorbeeld 16,1 en 16,2m +NAP. Beschrijf het effect op de areaalgrootte 'hogere stijghoogte dieper grondwater' en de areaalvergroting 'invloed dieper grondwater op veenbasis'.

In de aanvulling op het MER zijn de verschillende alternatieven kwalitatief beoordeeld aan de hand van de criteria 'oppervlakte toename van de stijghoogte' en 'oppervlakte toename van de stijghoogte tot in de veenbasis'. De orde grootte van bijdrage aan het hydrologisch herstel wordt voor de alternatieven 'open water', 'reliëfvormend' en 'overgangslandschap' vergelijkbaar verondersteld met die van het gedefinieerde voorkeursalternatief. De variant 'veenkoloniaal' draagt naar verwachting duidelijker minder bij aan het hydrologisch herstel van het Bargerveen. De Commissie acht met de aanvulling nu voldoende informatie aanwezig over de bijdrage van de onderzochte alternatieven aan het hydrologisch herstel van het Bargerveen.

In de aanvulling op het MER is een alternatief beschouwd waarmee optimaal herstel van het hoogveen gerealiseerd wordt. Daarbij is het maximaal in te stellen waterpeil in de buffer gesteld op 16,5m+NAP, gelijk aan het waterpeil in het laagwaterbekken. De verwachting is dat, ten opzichte van het VKA+, de oppervlakte verhoging van de stijghoogte (tot in de veenbasis) in het Bargerveen toeneemt, evenals de wateroverlast ter plaatse van bebouwing en nat-schade voor de aanliggende landbouwpercelen. Om de buffer in de zomer op peil te houden dient ten opzichte van het VKA+ meer water aangevoerd te worden wat negatieve gevolgen heeft voor de waterkwaliteit. Aangegeven is dat doordat het maaiveld nagenoeg geheel onder water komt te staan er landschappelijk en recreatief weinig meer mogelijk is.⁶

- *De Commissie signaleert dat geen berekeningen zijn uitgevoerd waardoor onduidelijk is in welke mate het oppervlak met verhoging van de stijghoogte (tot in de veenbasis) in het Bargerveen toeneemt, en in welke mate wateroverlast en natschade optreedt en de waterkwaliteit verslechtert. In hoeverre deze effecten (on-)acceptabel zijn en/of gemitigeerd kunnen worden – bijvoorbeeld via een getrapte benadering – kan daardoor niet gecontroleerd en beoordeeld worden. De Commissie adviseert daarom, voordat besluitvorming plaatsvindt, de positieve en negatieve effecten aan de hand van berekeningen nader te bepalen en te duiden.*

2.2 Gevolgen vernatting Heischrale graslanden

MER

De Commissie acht in het MER onvoldoende onderbouwd dat voor het natuurdoeltype Heischrale graslanden significant negatieve gevolgen van vernatting zijn uit te sluiten. In het rapport 'Toetsing aan de Natuurbeschermingswet 1998' is aangegeven dat ter plaatse van de Heischrale graslanden in het Land van Koopman sprake zal zijn van een (beperkte) verhoging van de grondwaterstand. Geen informatie is gepresenteerd over karakteristieke grondwaterstanden voor dit natuurdoeltype en hoe deze veranderen door het voornemen. In de PAS-gebiedsanalyse voor het Bargerveen (2013) is aangegeven dat het verlies aan Heischraal grasland door vernatting zal (moeten) worden gecompenseerd.⁷ Overigens onderschrijft de Commissie de constatering in de Externe audit Bargerveen (2014) dat Heischrale graslanden op de lange termijn moeilijk handhaafbaar lijken bij gelijktijdige verbetering van de hydrologische omstandigheden voor het hoogveen.

⁶ In de aanvulling is ook is een 'tussenalternatief' met een peil van 16,25m+NAP in het bestaande gebied van de zuidelijke plas beschouwd. De verwachte positieve en negatieve effecten liggen in tussen die van bovengenoemd alternatief (peil van 16,5m+NAP) en die van het voorkeursalternatief-plus (peil van 16,0m+NAP).

⁷ Aan de zuidzijde van het Bargerveen lijken betere mogelijkheden voor Heischraal grasland aanwezig omdat het daar (beter) past bij de hydrologische verbetering voorzien voor het voormalige agrarische gebied van Schoonebekerveld.

De Commissie heeft geadviseerd in een aanvulling op het MER te onderbouwen dat significante gevolgen voor Heischrale graslanden zijn uit te sluiten, dan wel, indien uitsluiting niet mogelijk is, aan te geven hoe binnen de kaders van de natuurbeschermingsregelgeving tot een adequate oplossing gekomen kan worden.

Aanvulling op het MER

In de aanvulling is aangegeven dat de Heischrale graslanden bij het Land van Uneken zeer lastig handhaafbaar zijn omdat deze percelen lager liggen dan de gewenste waterpeilen voor levend hoogveen. De graslanden bij de grenskade lijken handhaafbaar en breiden op korte termijn mogelijk zelfs uit. Ontwikkeling /uitbreiding van Heischrale graslanden zal kunnen en moeten plaatsvinden in het Schoonebeekerveld. Omdat de graslanden daar niet zijn gelegen in of nabij typen met herstellend of levend hoogveen, zijn de waterstanden geheel afgestemd op het instandhoudingsdoel Heischraalgrasland. Aangegeven is dat de instandhoudingsdoelstelling van de Heischrale graslanden ook op lange termijn haalbaar is.

- *De Commissie acht dit plausibel mits de in het beheerplan voorgestelde maatregelen, ten einde de standplaatscondities (grondwaterregime, trofiegraad, pH/basenverzadiging) te verbeteren, ook daadwerkelijk uitgevoerd worden.*

2.3 Gevolgen stikstofdepositie

MER

In het rapport 'Toetsing aan de Natuurbeschermingswet 1998' is aangegeven dat verkennende berekeningen qua stikstofdepositie zijn uitgevoerd met AERIUS Calculator. Voor de natuurdoeltypen Actieve hoogvenen, Herstellende hoogvenen en Heischrale graslanden veroorzaakt de aanleg van de buffer een tijdelijke depositietoename waar in de huidige situatie al sprake is van een overschrijding van de kritische depositiewaarde. Het effect ervan is als licht negatief beoordeeld. De resultaten van de AERIUS berekeningen zijn niet opgenomen in het MER.

De Commissie heeft geadviseerd in een aanvulling op het MER middels een uitdraai van AERIUS-berekeningen inzicht te geven in de huidige feitelijke situatie en de mate van (tijdelijke) toename qua stikstofdepositie. Breng, indien het project de effectiviteit van de hoogveenherstelmaatregelen van het PAS in gevaar kan brengen, alternatieve maatregelen in beeld.

Aanvulling op het MER

In de aanvulling op het MER is verwezen naar het beheerplan Natuur 2000 Bargerveen dat binnenkort de inspraak in gaat. Aangegeven is dat daarin op hoofdlijnen is onderbouwd dat de maatregelen ter verbetering van de hydrologische situatie opwegen tegen de tijdelijke negatieve effecten door verhoogde stikstofdepositie. Gewezen is ook op artikel 19a en 19d van de Natuurbeschermingswet waaruit geconcludeerd wordt dat er geen noodzaak is voor het afgeven van een vergunning ten behoeve van de uitvoering van handelingen, beheermaatregelen en overige maatregelen, die in de vorm van inrichting en beheer uitvoering geven aan het onderliggende beheerplan. Uitgangspunt is dat de instandhoudingsdoelen ter plaatse per saldo blijvend profiteren van uitvoering van de beheer- en inrichtingsmaatregelen. In de aanvulling wordt geconcludeerd dat het berekenen van de stikstofdepositie met AERIUS geen toegevoegde waarde heeft en niet relevant is omdat het geen claim legt op de ontwikkelruimte.

De Commissie heeft in het concept-beheerplan uit 2014 geen (ecologische) onderbouwing gevonden dat de maatregelen ter verbetering van de hydrologische situatie opwegen tegen de tijdelijke negatieve effecten door verhoogde stikstofdepositie. Wel wordt in het beheerplan aanbevolen altijd kritisch te bezien of er als gevolg van de maatregelen niet onbedoeld negatieve effecten op een deel van de aangewezen habitattypen (inclusief bijbehorende typische soorten) of aangewezen vogeldoelstellingen optreden.⁸

- *De Commissie adviseert onbedoeld negatieve effecten van de aanleg van de buffer voor de stikstofdepositie aan de hand van AERIUS-berekeningen in beeld te brengen en te duiden. Betrek daarbij de positieve effecten voor de stikstofdepositie van de in het beheerplan voorziene beheer- en inrichtingsmaatregelen en de mogelijkheden om de tijdelijk verhoogde stikstofdeposities te beperken, bijvoorbeeld door gebruik te maken van aangepast materieel bij de aanleg van de buffer.*

⁸ Daarbij wordt gewezen op de zorgplicht (artikel 19I van de Nb-wet 1998), zie p 212 van het concept-beheerplan.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Provincie Drenthe

Bevoegd gezag: Provincie Drenthe en gemeente Emmen

Besluit: over de ontgrondingsvergunning en het bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: C16.1, D16.1

Activiteit: De provincie Drenthe wil aan de noordzijde van het natuurgebied Bargerveen bij Zwartemeer een bufferzone aanleggen voor grondwaterbeheer. Hiermee wordt het mogelijk de grondwaterstand in het Bargerveen te verhogen om natuurherstel te bevorderen. Ook ontstaan mogelijkheden voor wateropvang bij calamiteiten, bijvoorbeeld bij extreme neerslag. Om de buffer in te richten wordt een inrichtingsplan voor het 65 hectare grote gebied opgesteld en in een bestemmingsplan (gemeenteraad Emmen) vastgelegd. Ook is een ontgrondingsvergunning nodig (provincie Drenthe). De gemeenteraad van Emmen en Provinciale Staten van Drenthe besluiten hier binnenkort over. Voorafgaand hieraan zijn de milieugevolgen onderzocht in een milieueffectrapport (MER). De provincie en de gemeente hebben de Commissie gevraagd het MER te toetsen op juistheid en volledigheid.

Procedurele gegevens:

Adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 16 februari 2015

Aankondiging start procedure: 24 februari 2015

Ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 26 februari 2015 t/m 8 april 2015

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 22 april 2015

Kennisgeving MER in de "Noordoosthoek" en "Emmen-nu".

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 15 januari 2016

Ter inzage legging MER: 19 februari 2016 t/m 7 april 2016

Voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 21 april 2016

Toetsingsadvies uitgebracht: 7 juni 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:

dhr. dr. G.P.J. Draaijers (secretaris)

dhr. dr. F.H. Everts

dhr. ir. W.H.A.M. Keijsers

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

dhr. ir. Th. G.J. Witjes

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: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- MER Buffer Noord – Zwartemeer, Royal HaskoningDHV, Projectnummer: BD5038, 03/Finale versie, 11 januari 2016;
- Inrichtingsplan Buffer Noord Bargerveen, Royal HaskoningDHV, Projectnummer: BD5038, 20/Finale versie, 11 januari 2016;
- Bestemmingsplan Buitengebied Emmen, Buffer Noord – Zwartemeer Toelichting, Royal HaskoningDHV, Projectnummer: BD5038, 13 januari 2016;
- Bestemmingsplan Buitengebied Emmen, Buffer Noord – Zwartemeer Planregels, Royal HaskoningDHV, Projectnummer: BD5038, 13 januari 2016;
- Buffer Noord: toetsing aan de Natuurbeschermingswet, Royal HaskoningDHV, Projectnummer: BD5038– 101–106, 03/Finale versie, 13 januari 2016;
- Natuurtoets Buffer Noord, Royal HaskoningDHV, Projectnummer: BD5038–101–106, 04/Finale versie, 10 december 2015;
- Deelgebieden Weiteveen–ZO, Weiteveen–ZW en Zwartemeer nabij het Bargerveen, gemeente Emmen; archeologisch vooronderzoek: een karterend veldonderzoek, RAAP Archeologisch Adviesbureau, projectnummer EMWZ2, 16 juli 2015;
- Vooronderzoek Bargerveen – Gemeente Emmen, AVG Explosieven Opsporing Nederland, Rapport 1562075–VO–02, 5 oktober 2015;
- Historisch en verkennend bodemonderzoek toekomstige waterbuffer Noord Zwartemeer, Royal HaskoningDHV, projectnummer BD5038, 01/Finale versie, 12 oktober 2015;
- Aanvulling MER Buffer Noord – Zwartemeer, Royal HaskoningDHV, 25 april 2015;
- Concept Ontwerp Beheerplan Natura 2000, juli 2014.

De Commissie heeft kennis genomen van 4 zienswijzen die zij 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

