

Bedrijventerrein Oosterhorn te Delfzijl

Voorlopig Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

18 augustus 2011 / rapportnummer 1685-116
(zonder bijlagen)

1. Oordeel over het MER

In de gemeente Delfzijl ligt het bedrijventerrein Oosterhorn. Dit is een terrein voor zware industrie en havengebonden activiteiten. Een deel van het terrein is reeds ingevuld met bedrijven en infrastructuur. Voor het gehele terrein zijn verschillende (sterk) verouderde planologische regelingen uit hoofdzakelijk de jaren vijftig en zestig van toepassing. Deze dienen te worden geactualiseerd. Voor het vaststellen van het nieuwe bestemmingsplan heeft de gemeente een milieueffectrapport (MER) opgesteld.

De Commissie is van oordeel dat de essentiële informatie voor besluitvorming in het MER **niet** aanwezig is.

De Commissie signaleert bij toetsing aan de vastgestelde richtlijnen en de wettelijke inhoudseisen een aantal tekortkomingen. Deze tekortkomingen hebben betrekking op informatie, die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan.

In het MER zijn de mogelijkheden om te sturen op duurzaamheid en ruimtelijke inrichting niet verwerkt. Ook worden geen kaders geschetst voor de toekomstige vestiging en vergunningverlening aan bedrijven. De Commissie verwacht dat de milieuruimte op termijn de beperkende factor zal worden voor groei van Oosterhorn. Dit geldt onder andere voor de gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Op de korte termijn spelen al de cumulatieve effecten van de aanleg van windturbines op de Schermdijk. Het MER geeft niet de zekerheid dat in samenhang geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden zal optreden. Sturing van de inrichting moet een bijdrage leveren aan het realiseren van een optimum.

De afweging van de gevolgen voor het milieu en de natuur door de industriële ontwikkeling op Oosterhorn (gehele industrieterrein invullen met industrie) die het bestemmingsplan maximaal mogelijk maakt is nu niet te maken, omdat de relevante milieugegevens ontbreken.

De Commissie adviseert, voordat een besluit wordt genomen over het nieuwe bestemmingsplan, een **aanvulling op het MER** op te stellen en daarin het volgende uit te werken¹:

- een volledige beschrijving van de activiteiten die het bestemmingsplan maximaal mogelijk maakt voor de komende 10 jaar en de milieueffecten daarvan. Onduidelijk is bijvoorbeeld of de windturbines op de schermdijk onderdeel zijn van het voornemen;
- de milieueffecten van geluid, emissies van verontreinigende stoffen naar lucht en water, externe veiligheid en de gevolgen van de activiteiten op Natura 2000-gebieden, inclusief de cumulatieve effecten;
- de alternatieven, varianten (die onder andere in de vastgestelde richtlijnen zijn genoemd), mogelijke mitigerende maatregelen en de verschillende ontwikkelingsscenario's die mogelijk zijn op Oosterhorn, waarmee de negatieve effecten op natuur en milieu kunnen worden beperkt;

¹ Op 20 juli 2011 heeft er een gesprek tussen de Commissie voor de m.e.r. en de gemeente Delfzijl plaatsgevonden waarin de Commissie een toelichting heeft gegeven op haar oordeel en de nader uit te werken punten in een aanvulling.

- de referentiesituatie waarbij de maximale ontwikkelruimte in het vigerende bestemmingsplan niet als autonome ontwikkeling wordt beschouwd. Alles waarover het bevoegd gezag met het voorliggende bestemmingsplan (opnieuw) een besluit kan nemen is onderdeel van het voornemen en niet van de autonome ontwikkeling;
- een samenvatting die overeenstemt met de inhoud van het hoofdrapport MER. De samenvatting moet zelfstandig leesbaar zijn en een goede afspiegeling vormen van de inhoud van het MER.² Met daarin duidelijk kaartmateriaal dat ondersteunend is bij de effectbeoordeling en de teksten.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Milieueffecten

Geluid

De totale geluidbelasting in de bedrijfsalternatieven neemt toe met 35%, waarbij ook de grenswaarden worden overschreden. Een contourenkaart van de geluidzoning ontbreekt in het MER waardoor er geen inzicht is in de effecten op de toename van het aantal geluidgehinderden.

In het MER worden mitigerende maatregelen voorgesteld, maar een toelichting op deze maatregelen ontbreekt en het MER verwijst naar eerder uitgevoerd onderzoek.³ De Commissie is van oordeel dat het MER moet aangeven welke maatregelen er mogelijk zijn om de effecten te beperken. Door te werken met milieuzonering en te 'schuiven' met bedrijfsvestiging én het nemen van mitigerende maatregelen kan de geluidsbelasting worden beperkt. Het MER moet duidelijk maken hoe de geluidsbelasting in de toekomst kan worden beperkt en geborgd via gronduitgifte en maatregelen in de (omgevings)vergunning.

Het MER verwijst naar eerder uitgevoerd onderzoek. De Commissie adviseert dit onderzoek te betrekken bij de effectbeschrijving en maatregelen in het MER. Geef aan welke maatregelen moeten worden genomen om te voldoen aan de grenswaarden en welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn om de geluidsbelasting verder terug te dringen.

Lucht

De effecten op lucht worden getoetst aan de grenswaarden, waarbij terecht wordt geconstateerd dat de grenswaarden niet worden overschreden. Wel treedt er een verslechtering van de luchtkwaliteit op. De toename van deze verslechtering wordt in het MER weergegeven in de concentratieverschilkaarten. Wat dit betekent voor de feitelijke concentraties (autonome ontwikkeling plus toename) wordt in het MER niet berekend.

² De richtlijnen vragen om een zelfstandig leesbare samenvatting, die een goede afspiegeling vormt van de inhoud van het MER.

³ De Commissie heeft dit onderzoek op 19-7-2011 ontvangen en adviseert de inzichten uit dit rapport over te nemen in de aanvulling op het MER.

Variante 2 scoort in het MER positief voor NO₂. De Commissie merkt op dat deze positieve score relatief is ten opzichte van Variante 1. Voor variante 2 treedt echter een verslechtering op ten opzichte van de autonome ontwikkeling. De effectscore voor Variante 2 moet hier dus negatief zijn.

De toename van luchtverontreiniging heeft effecten op de gezondheid en de natuur⁴. Het MER beschrijft geen mitigerende maatregelen om de verslechtering van luchtkwaliteit te beperken.

De Commissie adviseert voor luchtkwaliteit ook aan te geven wat de feitelijke situatie is na realisatie van het voornemen. Beschrijf de effecten ten opzichte van de autonome ontwikkeling. Beschrijf de effecten op luchtkwaliteit ook onder de grenswaarden, omdat dit effect heeft op natuur en gezondheid. Geef aan welke maatregelen mogelijk zijn om de emissies te beperken en daarmee de effecten op gezondheid en natuur te verminderen.

Het MER gaat in op de effecten van PM₁₀, NO₂ en SO₂. Voor de overige stoffen uit de 'Wet Luchtkwaliteit' (Hoofdstuk 5.2 uit de Wet milieubeheer) wordt geen informatie gegeven. De Commissie wijst erop dat bij vergunningverlening aan individuele bedrijven deze stoffen wel moeten worden onderzocht.

Externe veiligheid

Uit het MER blijkt dat er een duidelijke overschrijding is van de oriënterende waarden voor het groepsrisico. Dit is ook al het geval bij de huidige ontwikkeling van het bedrijventerrein, maar zal door de voorgenomen activiteiten verder toenemen. Het MER geeft geen inzicht in de mogelijke mitigerende maatregelen voor de bestaande en nieuwe bedrijfsactiviteiten. Daarbij valt te denken aan de locatie van het spoortracé en de plaatsing van risicovolle bedrijven ten opzichte van elkaar. Door zonering en ruimtelijke inrichting kan de contour worden beperkt.

De Commissie adviseert om maatregelen te beschrijven waarmee de overschrijding van de oriënterende waarden voor het groepsrisico kunnen worden voorkomen of beperkt. Ga na hoe kan worden geanticipeerd op de risico's van ongevallen en rampen.

In de richtlijnen is gevraagd om de cumulatieve effecten voor veiligheid in beeld te brengen en aan te geven hoe deze kunnen worden verkleind. De Commissie constateert dat hier in het MER geen invulling aan is gegeven.

Het MER geeft aan dat onderzoek ten behoeve van rampenplannen worden doorgeschoven naar de vergunningverlening. De Commissie merkt op dat dit procedureel mogelijk is. Echter het vaststellen van het bestemmingsplan is het moment om keuzes te maken over de inrichting, waarmee de externe veiligheidsaspecten in belangrijke mate kunnen worden beperkt. Het gaat daarbij om locatie en ligging van risicovolle bedrijven en activiteiten. Om dit te kunnen bepalen is inzicht nodig in het totale risico, de contouren en een visie hoe hiermee om te gaan en inzicht in mogelijke cumulatieve effecten/domino-effecten van risicobronnen. Deze informatie ontbreekt in het MER.

⁴ Depositie van NO_x is bijvoorbeeld een belangrijke parameter voor de natuurkwaliteit. De depositie is hoog en om tot verlaging te komen zullen emissie mitigerende maatregelen noodzakelijk zijn, zie onderdeel natuur van dit advies.

De Commissie adviseert om na te gaan hoe via zonering en keuzes in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op de risico's van ongevallen en rampen.

Natuur

Aan de gevolgen voor de natuur is veel aandacht besteed. De informatie in de vier natuurbijlagen is over het algemeen van goede kwaliteit (transparant, actueel en juist detailniveau). Aannemelijk is gemaakt dat het voornemen in combinatie met de voorgestelde mitigerende maatregelen geen gevolgen heeft voor de wezenlijke kenmerken en waarden van de Ecologische hoofdstructuur (EHS) en voor de staat van instandhouding van beschermde soorten. De Commissie acht echter nog niet aangetoond dat de activiteiten die het bestemmingsplan maximaal mogelijk maakt geen gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden.

Atmosferische depositie

De Commissie constateert dat de gevolgen van atmosferische depositie voor Natura 2000-gebieden in het MER en de Passende beoordeling overzichtelijk en gedetailleerd zijn uitgewerkt. In een gebied tot enkele tientallen kilometers rondom het plangebied is sprake van een duidelijke toename van stikstofdepositie ten gevolge van de activiteiten die het bestemmingsplan mogelijk maakt (indicatief 2-10 mol N/ha/jaar).

Stikstof op Natura 2000-gebieden Nederland

In de voor vermessing en verzuring gevoelige gebieden Duinen Schiermonnikoog en Fochteloërveen neemt de depositie toe met respectievelijk 2,1 en 2,9 mol N/ha/jaar. In deze gebieden is de achtergronddepositie nu al veel hoger dan de kritische depositiewaarde van de meest gevoelige habitattypen. Een toename - ook een kleine - van Stikstofdepositie boven de kritische depositiewaarde leidt tot significant negatieve gevolgen op de instandhoudingsdoelstellingen. Dit is een probleem, omdat voor sommige kwetsbare habitattypen een uitbreiding in oppervlakte en/of verbetering in kwaliteit wordt beoogd. Bovendien is niet gekeken naar de gevolgen van depositie voor de 'typische soorten' die indicatief zijn voor de kwaliteit van habitattypen⁵.

Verder merkt de Commissie op dat maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) op dit moment nog niet als ontwikkelingsruimte kunnen worden ingeboekt omdat het PAS nog niet is vastgesteld en in werking is.

Stikstof op Natura 2000-gebieden Duitsland

In de passende beoordeling wordt een helder overzicht gegeven van de nieuwe depositie van stikstof in Duitse Natura 2000-gebieden. Deze bedraagt maximaal 9,7 mol N/ha/jaar in FFH-gebied Fehntjer Tief und Umgebung. De kritische depositiewaarde (KDW) bedraagt 400 mol/ha/jaar bij een achtergronddepositie van 2357 mol. Ook in de Duitse Natura 2000-gebieden "Unterems und Ausserems", "Ems", "Ewiges Meer, Großes Moor bei Aurich" en "Großes Meer, Loppersumer Meer" is dus sprake van overschrijding van de kritische depositiewaarden. In de Passende beoordeling wordt gesteld dat de nieuwe depositie minder is dan de Duitse drempelwaarde van 3% van de KDW en daarmee niet tot een significant effect leidt.

⁵ Zie hiervoor ook de Leidraad bepaling significantie van het regiebureau Natura 2000

De Commissie stelt vast dat de ecologische effecten van de nieuwe depositie op de instandhoudingsdoelstellingen voor habitats en soorten in de individuele Duitse Natura 2000-gebieden in het MER en de Passende beoordeling niet zijn beschreven. Gebruik van de beschikbare Duitse en Nederlandse ecologische kennis ter zake zou wellicht tot een ander effectoordeel kunnen leiden. Ten aanzien van de genoemde '3%-grenswaarde' betwijfelt de Commissie of die kan worden gezien als een generieke Duitse wettelijke beleidslijn.⁶

Effecten op Noordse Stern en Visdief

Het voornemen leidt tot het verdwijnen van de resterende broedplaatsen van Noordse Stern en Visdief in het plangebied. Deze soorten maken deel uit van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebied Waddenzee. Dit klemt te meer omdat in cumulatie (Scherm-dijk) er een aanzienlijke kans bestaat op significante gevolgen voor in ieder geval de instandhoudingsdoelstellingen voor Noordse Stern (zie hierna).

Cumulatie van effecten

Het MER kijkt slechts gedeeltelijk naar cumulatie met de Scherm-dijk. Hier bestaat het voornemen om windturbines te bouwen en deze activiteit leidt op zichzelf al tot significante effecten voor de Visdief en Noordse Stern. Voor de Visdief kan dit mogelijk worden gemitigeerd door één of meer drijvende pontons te plaatsen. De laatste soort maakt daar echter geen gebruik van. De Noordse Stern broedt nog wel in kleine aantallen op het terrein Wagendorp, op de grens van het plangebied. Door bebouwing en bedrijvigheid zullen ook de resterende paren verdwijnen. De negatieve effecten voor de draagkracht van het gebied ten gevolge van het bebouwen van de Scherm-dijk worden in combinatie met Oosterhorn versterkt. De Passende beoordeling gaat hier niet op in en geeft niet aan welke mitigerende maatregelen (bijvoorbeeld nabij de Pier van Oterdum⁷) er kunnen worden uitgewerkt. Het MER geeft geen informatie over de kans dat effectieve mitigatie vooraf onmogelijk wordt gemaakt door de activiteiten die deel uitmaken van het bestemmingsplan.

De Commissie adviseert in het MER aan te geven of de activiteiten die het bestemmingsplan maximaal mogelijk maakt gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden en daarbij de in dit advies genoemde opmerkingen te betrekken. Geef aan of en zo ja welke mitigerende maatregelen moeten worden getroffen.

⁶ De Staatssecretaris van EL&I reageert in een zijn brief over de Wav aan de Tweede Kamer in november 2010 als volgt. De Staatssecretaris reageert op vraag nr 13 "Is het waar dat er in Duitsland vanuit wordt gegaan dat negatieve effecten bij veranderingen in depositie die kleiner zijn dan 3% van de kritische depositiewaarde verwaarloosbaar zijn? Zo ja, op welke wijze heeft Duitsland voor een juridische houdbare verankering van deze beleidslijn gezorgd?" De Staatssecretaris reageert hierop als volgt "Voor zover ik heb kunnen achterhalen is er niet een wettelijke beleidslijn in Duitsland. Wel is er een uitspraak van de Duitse Raad van State van 14 april 2010 waarin de Raad in dat individuele geval oordeelt dat de toename van een stikstofdepositie die kleiner is dan 3% van de kritische depositiewaarde niet significant is. In het kader van de PAS wordt gezien of en op welke wijze er een grenswaarde kan worden geformuleerd waaronder stikstofdepositie niet significant is. Vanzelfsprekend wordt de Duitse rechterlijke uitspraak hierbij betrokken"

⁷ De effecten die te zijner tijd mogelijk worden gemaakt door de in het MER genoemde Wijzigingsbevoegdheid dienen ook in het MER te worden beschreven.

Water

De eventuele gevolgen voor de chemische waterkwaliteit zijn in het MER niet in beeld gebracht. De waterkwaliteit kan via de voedselketen gevolgen hebben voor de natuur van het Natura 2000-gebied Waddenzee.

De Commissie adviseert aan te geven of er effecten op de chemische waterkwaliteit zijn en zo ja deze uit te werken in het MER en aan te geven wat de gevolgen hiervan zijn voor de natuurwaarden.

2.2 Voorgenomen activiteit en autonome ontwikkeling

De Commissie merkt op dat in het MER de maximale ontwikkelruimte in het vigerende bestemmingsplan wordt beschouwd als autonome ontwikkeling. Dit is niet correct.⁸

De Commissie hanteert als basisregel dat alles waarover het bevoegd gezag met het voorliggende bestemmingsplan (opnieuw) een besluit kan nemen, onderdeel is van het voornemen. Dit leidt tot de volgende onderverdeling van de huidige situatie, autonome ontwikkeling en voornemen.

Huidige situatie

De feitelijke bestaande situatie: alle vergunde activiteiten die al zijn gerealiseerd. NB. dit is dus niet de huidige juridische situatie.

Autonome ontwikkeling

- Toekomstige zekere ontwikkelingen binnen en buiten het plangebied:
 - Dat deel van de reeds bestemde en vergunde ruimte dat met grote zekerheid op korte termijn ingevuld wordt.
 - Activiteiten waarover nog geen (ontwerp) besluit is genomen horen in principe **niet** tot de autonome ontwikkeling. Uitzondering hierop zijn activiteiten waarvan de kans groot is dat deze in de nabije toekomst gerealiseerd worden.
- Generieke beleidsontwikkelingen zoals het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).⁹

Voornemen

- Alle nieuwe activiteiten en (her)bestemmingen die nog niet zijn vergund.
- (Her)bestemmingen die wel zijn vergund, maar (nog) niet gerealiseerd, voor zover ze niet onder de autonome ontwikkeling vallen. Hieronder vallen dus niet benutte vergunningruimte, maar ook de gestopte bedrijven, waarvan de vergunning nog geldig is.
- Illegale situaties die worden gelegaliseerd.
- Planperiode van 10 jaar conform het bestemmingsplan.

⁸ Zie ook bijlage 2 zienswijze 1 van Natuur en Milieufederatie Groningen. Hierin geeft inspreker aan dat het MER er aan voorbij gaat dat de huidige bestemmingsplannen zeer gedateerd zijn en geen basis meer horen te vormen voor toekomstige plannen.

⁹ Dit programma is opgesteld met als doel overal op tijd aan de grenswaarden voor NO₂ en fijn stof te voldoen. Als uit NSL-voortgangsrapportages van het RIVM gereede twijfel naar voren komt of de grenswaarden daadwerkelijk op tijd gerealiseerd worden adviseert de Commissie om daarmee rekening te houden.

De ontwikkelruimte die via afwijkings- en/ of wijzigingsbevoegdheden in het bestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt moet ook worden meegenomen bij de beschrijving van de voorgenomen activiteit.

Beargumenteer waarom ontwikkelingen wel of niet zijn meegenomen en waarom ze gezien worden als huidige situatie, autonome ontwikkeling of onderdeel van het voornemen.

De (milieueffecten van) de huidige situatie plus de autonome ontwikkeling vormen gezamenlijk de referentiesituatie voor het MER. De milieueffecten van het voornemen en de alternatieven moeten vergeleken worden met de milieueffecten van de referentiesituatie.

De Commissie adviseert bovenstaande in te hanteren bij de beschrijving van de referentiesituatie en het voornemen.

2.3 Alternatieven, varianten en maatregelen.

De richtlijnen vragen om twee onderscheidende alternatieven uit te werken. Eén waarbij de huidige bestemming wordt gehandhaafd en één waarbij de bestemming van de percelen met hoge natuurwaarden wordt gewijzigd (in een bestemming natuur) en waarbij overige natuurwaarden op het terrein zo veel mogelijk worden ingepast. Gevraagd is een vergelijking van de milieueffecten van de referentiesituatie, de alternatieven en het meest milieuvriendelijke alternatief uit te werken.

In het MER is het natuuralternatief niet uitgewerkt en dit is niet inhoudelijk gemotiveerd. Het MMA gaat niet in op mitigatie van de negatieve milieueffecten.

Daarnaast wordt in de richtlijnen aangegeven om varianten/scenario's uit te werken voor:

- de chemie en de daaraan gerelateerde industrie;
- de baggerdepots, geef aan welke depots zullen worden ontmanteld / heringericht en geef aan welke milieufactoren hierbij een rol spelen;
- de locatie en aantallen windturbines;
- de spoortracé's.

In dit plan-MER gaat het niet om een gedetailleerde beschrijving van de toekomst, maar om een verkenning van ontwikkelscenario's en een gevoeligheidsanalyse op basis waarvan de bandbreedte aan milieueffecten kunnen worden bepaald en mitigerende maatregelen kunnen worden bepaald en afgestemd. Dit om de sturing op de planvorming te optimaliseren.

Gezien de kritiek op de effectbeschrijvingen voor geluid, lucht, externe veiligheid en natuur acht de Commissie het nadrukkelijk van belang onderzoek te doen naar alternatieven, varianten en maatregelen waarmee negatieve effecten kunnen worden voorkomen of beperkt.

3. Aanbevelingen voor het vervolgproces

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

3.1 Inrichting en zonering

De Commissie ziet mogelijkheden voor de vergunningverlener om binnen de maximale mogelijkheden de effecten zoveel mogelijk te beperken door te sturen op zonering en plaatsing. Dat geldt zowel voor geluid als de externe veiligheid. Met zonering wordt duidelijk waar er nog ruimte is, en welke maatregelen noodzakelijk zijn om binnen de milieuzones te blijven. In combinatie met mitigerende maatregel en mogelijk andere (vervoer)tracés kunnen mogelijk zelfs verbeteringen worden gerealiseerd welke geen tot zeer beperkte invloed hebben op het uiteindelijke voornemen.

3.2 Duurzaamheid

Als bijlage bij het MER is een duurzaamheidsaddendum¹⁰ opgenomen. De Commissie constateert dat het gedachtegoed uit deze notitie niet ruimtelijk-fysiek wordt uitgewerkt in het MER.¹¹

De Commissie adviseert de duurzaamheidsambities ruimtelijk-fysiek uit te werken in de alternatieven en aan te geven hoe dit kan worden geborgd in het bestemmingsplan.

3.3 Monitoring

2007 is als basisjaar gehanteerd in het MER. De Commissie merkt op dat de chemische industrie sterk in ontwikkeling is en daardoor snel veranderd. Dit betekent dat het basisjaar niet actueel is en ook het MER voor de komende 10 jaar niet actueel zal zijn. Het monitoringsprogramma kan het instrument zijn om in te spelen op actuele ontwikkelingen. Het monitoringsprogramma in het MER is echter vrijblijvend opgesteld en reageert op de ontwikkelingen. Een goed monitoringsprogramma is mede van belang omdat het MER aangeeft dat ongewenste ontwikkelingen gemitigeerd worden. Een monitoringsprogramma kan bijdragen aan het voorkomen van (onomkeerbare) schade voor Natura 2000-gebied Waddenzee.

Gezien de huidige stand van zaken adviseert de Commissie de actuele ontwikkelingen uit 2011 bij de besluitvorming te betrekken en een monitoringsprogramma op te stellen waarmee kan worden geanticipeerd op ontwikkelingen en waarmee de ontwikkeling van Oosterhorn kan worden gestuurd.

¹⁰ Naar een duurzaam Oosterhorn, duurzaamheidsaddendum bij het MER, 28 februari 2011.

¹¹ Zie ook bijlage 2 zienswijze 1 waarin Natuur en Milieufederatie Groningen aangeeft: 'Ondanks de indrukwekkende lijst van argumenten zijn wij in het MER geen van deze 15 duurzaamheidsprincipes op concrete wijze tegengekomen'.

