



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Buizenzone Eemsdelta

Toetsingsadvies over het aangevulde milieueffectrapport

2 april 2013 / rapportnummer 2447-139



1. Oordeel over het aangevulde milieueffectrapport

De provincie Groningen wil een buizenzone realiseren tussen de bedrijventerreinen Eemshaven en Oosterhorn Delfzijl. Deze zone zou idealiter niet alleen ruimte moeten bieden voor nieuwe leidingen waarmee stoffen tussen beide industriecomplexen kunnen worden uitgewisseld, maar ook voor leidingen uit het landelijke hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen. Om de buizenzone ruimtelijk mogelijk te maken wordt een provinciaal inpasingsplan (PIP) opgesteld. Ter onderbouwing van een besluit over het tracé zijn een milieueffectrapport (MER), een landbouweffectrapport (LER) en een maatschappelijke-kosten-baten-analyse (MKBA) opgesteld. Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen treden op als bevoegd gezag in deze m.e.r.-procedure.

De provincie heeft de onderzoeksfase losgekoppeld van de besluitvorming over het PIP. Daarom is er nog geen ontwerpplan en is niet te beoordelen of het MER ten grondslag kan liggen aan het besluit over het PIP.¹ De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')² heeft bijgevolg getoetst of het MER en het LER voldoende informatie bevatten om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in de tracékeuze.³

In januari 2012 heeft de Commissie een advies uitgebracht waarin zij constateerde dat het MER op een aantal punten onvolledig of onjuist was. Deze punten zijn opgesomd in hoofdstuk 2 van dit advies. Verder suggereerden een aantal zienswijzen de optie om een tracé langs de N33 te onderzoeken. Uitgaande van het advies van de Commissie en van ontvangen zienswijzen heeft de initiatiefnemer het MER en het LER aangevuld en de MKBA geactualiseerd. In dit nieuwe advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het aangevulde MER en LER. Tijdens de toetsing heeft zij geconstateerd dat de aanvulling op het MER op een beperkt aantal onderdelen onvolledig was. Daarop heeft het bevoegde gezag medio maart een extra toelichting aangeleverd⁴ over:

- het al of niet samengaan van de nationale en de regionale buizenzone;
- de achtergronden bij beoordeling van de gevolgen van de onderscheiden alternatieven voor de externe veiligheid;
- de binnendijkse voorkeursgebieden voor vogels⁵ en hun betekenis voor de beoordeling van de alternatieven.

De Commissie is van oordeel dat het **aangevulde LER en het aangevulde MER tezamen met de in maart ontvangen toelichting voldoende informatie bevatten** om het landbouw- en het

¹ Voorafgaand aan het besluit zal het bevoegd gezag zelf moeten bepalen of het MER de milieueffecten beschrijft van het voornemen uit het PIP. Een actualisatie van het MER kan nodig zijn als bijvoorbeeld het veiligheidsbeleid voor het transport van giftige gassen wordt vastgesteld vóór er over het PIP wordt besloten.

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. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via www.commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

³ Er is niet gevraagd om de MKBA te toetsen en de Commissie doet daarover dus geen uitspraken.

⁴ De Commissie heeft deze informatie bij haar advies betrokken en beveelt het bevoegde gezag aan om die openbaar te maken.

⁵ Hoogwatervluchtplaatsen, slaap- en broedplaatsen en foerageergebieden.

milieubelang mee te wegen in de tracékeuze. In het volgende hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Hoofdpunten uit het advies van januari 2012

In haar advies van januari 2012 constateerde de Commissie dat het LER voldoende informatie bevatte om het landbouwbelang mee te wegen in de tracékeuze en dat in het MER de eerste, grove trechtering van alternatieven voor de leidingenzone navolgbaar was. Verder stelde ze vast dat het MER niet inging op:

- de mogelijke combinatie van de buizenzone aangewezen in de nationale Structuurvisie Buisleidingen met de regionale zone Eemsdelta en op wat dit betekent voor de effecten;
- het groepsrisico verbonden aan het vervoer van andere gevaarlijke stoffen dan aardgas;
- de bodemopbouw en bekende bodemverstoringen bij het beschouwen van de gevolgen voor archeologische waarden;
- de beïnvloeding van eventuele binnendijks gelegen voorkeursgebieden voor vogels bij het aanleggen van leidingen.

Hierna worden deze vier hoofdpunten, de uitwerking van deze punten in de aanvulling op het MER en het oordeel van de Commissie over deze aanvulling behandeld. Verbindt de Commissie aanbevelingen aan haar oordeel, dan hoopt ze daarmee bij te dragen aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. Aan de analyse van het bijkomende alternatief, het N33-tracé, is in dit advies geen afzonderlijke paragraaf gewijd omdat geen van de opmerkingen van de Commissie enkel en alleen betrekking heeft op dat alternatief.

2.2 Structuurvisie Buisleidingen

MER

In haar toetsingadvies heeft de Commissie opgemerkt dat zowel de nationale Structuurvisie Buisleidingen⁶ als het voornemen van de Provincie Groningen voorzien in een verbinding tussen Eemshaven en Delfzijl. Het gaat respectievelijk om reserveringen voor buisleidingen van nationaal belang en om reserveringen voor regionale buisleidingen. Eén van de regioalternatieven (Leermenstracé) overlapt met het nationale tracé. Het MER ging echter niet in op (voorwaarden voor) het combineren van de leidingstrook aangewezen in de structuurvisie met de regionale zone Eemsdelta en op wat dit betekent voor de milieueffecten. De Commissie deed de aanbeveling om dit uit te werken.

⁶ Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035 van oktober 2012. Deze is de leidraad voor het aanleggen en het uitbreiden van buisleidingentracés voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en reserveert hiervoor ruimte in de vorm van concrete tracés.

Aanvulling op het MER

De aanvulling geeft aan dat de Provincie en het Rijk separaat aanleggen van de regionale zone en de strook voor buizen van het landelijke hoofdnetwerk ongewenst vinden. Ze verwijst naar de ondertussen definitieve structuurvisie waarin is bepaald dat de tracékeuze voor de nationale leidingstrook afhankelijk is gemaakt van de beslissing door Provinciale Staten over de regionale buizenzone.⁷ Verder beschrijft de aanvulling de mogelijkheden voor afstemming tussen beide initiatieven.⁸ De milieuvoordelen van bundelen van beide stroken zijn in algemene zin opgesomd in de aanvulling.⁹

Uit de aanvulling op het MER¹⁰ en de samenvatting van deze aanvulling¹¹ heeft Commissie afgeleid dat bij de analyse van de milieugevolgen de volgende uitgangspunten zijn gehanteerd:

- beide initiatieven vormen samen het voornemen;
- het gecombineerde voornemen dient gerealiseerd te worden in een leidingstrook met een breedte van (maximaal) 50 m;¹²
- de leidingstrook is bestemd voor maximaal 25 leidingen, waaronder enkele grote leidingen van de Gasunie.

De Commissie stelt vast dat niet alleen de organisatorische randvoorwaarden voor dit gecombineerde voornemen nog moeten worden uitgewerkt, maar ook de technische randvoorwaarden. Uit de informatie die in maart is ontvangen, blijkt dat gesprekken met het Rijk hierover naar verwachting eind 2013 worden afgerond.¹³ Het betekent wel dat er nu nog geen zekerheid is over het al dan niet samengaan van beide initiatieven. Dit heeft tot gevolg dat bij alsnog kiezen voor separaat aanleggen van beide leidingzones de verzamelde informatie opnieuw beoordeeld, gewogen en eventueel zelfs aangevuld zal moeten worden.

De Commissie is van oordeel dat de aanvullende informatie afdoende aangeeft op welke wijze met de relatie tussen het voornemen van het Rijk en het voornemen van de provincie is omgegaan in het MER. Ook is afdoende aangegeven welke milieuvoordelen aan het combineren van beide stroken verbonden zijn.

⁷ Zie blz. 64 van de structuurvisie: "Indien niet wordt gekozen voor het Leermenstracé, ... zal worden nagegaan of het efficiënt is het tracé van de nationale leidingstrook te koppelen aan het dan gekozen tracé".

⁸ De afstemmingsvragen zijn geïnventariseerd en uitgewerkt in bijlage 1 van de aanvulling op het MER: "Onderzoek synergiemogelijkheden Buizenzone en nationale buisleidingenstrook in de provincie Groningen", Grontmij, 16 mei 2012.

⁹ Aanvulling, blz. 9.

¹⁰ Aanvulling, blz. 9, 22.

¹¹ Samenvatting van het MER bij de aanvulling, blz. 3.

¹² De aanvulling is niet eenduidig over de breedte van de zone. Soms wordt ook uitgegaan van een zone van 70 m (zoals in bijlage 1 bij de aanvulling) of van minder dan 50 m (aanvulling, blz. 22).

¹³ Dat duidelijkheid hieromtrent gewenst is, blijkt uit een aantal zienswijzen (waaronder die van LTO-Noord) die stellen dat alsnog voor bundeling gekozen moet worden of die wijzen op inconsistenties in de informatie over de benodigde ruimte.

2.3 Veiligheid – Groepsrisico

MER

In haar toetsingsadvies heeft de Commissie geconstateerd dat het MER niet inging op het groepsrisico en de domino-effecten voor giftige gassen en voor andere brandbare gassen dan aardgas. Volgens de Commissie zou dit onder meer kunnen door kwalitatief vergelijken met risico's van aardgasleidingen. Deze vergelijking kan worden onderbouwd met berekeningen met beschikbare rekenmodellen en door aan te geven welke beperkingen aan te transporteren stoffen worden gesteld. Het MER had vervolgens moeten aangeven wat het bovenstaande betekent voor de vergelijking van de tracés.

Aanvulling op het MER

De Aanvulling heeft de aanbevelingen uit het toetsingadvies van de Commissie in aanmerking genomen. De aanvullende informatie geeft meer inzicht in de onzekerheden in de risicoschattingen en maakt een betere beoordeling mogelijk van de veiligheidsrisico's die de buizenzone voor haar omgeving met zich meebrengt.

Bij het vergelijken van de risicoschattingen uit het MER met de risicoschattingen voor het N33-tracé uit de aanvulling constateerde de Commissie dat:

- in het oorspronkelijke MER het groepsrisico voor het tracé Holwierde Aangepast ter hoogte van Appingedam / Delfzijl-Zuid ruim onder de oriënterende waarde bleef. De resultaten voor hetzelfde segment van het N33-tracé lieten daarentegen een overschrijding van de oriënterende waarde voor het groepsrisico zien;
- het tracé Holwierde Aangepast scoorde in het MER '---' omdat het bewoonde gebied van Appingedam / Delfzijl-Zuid wordt doorsneden, waarmee een risico voor grote groepen mensen wordt geïntroduceerd. Datzelfde tracé en het N33-tracé scoren '0/-' in de aanvulling;
- het verlagen van de score werd beargumenteerd op grond van het feit dat de leidingen bij het kruisen van het Damsterdiep en het Eemskanaal in mantelbuizen zullen worden aangelegd¹⁴ en niet in een tunnelbak, zoals is aangenomen in het MER. Dat zou ertoe leiden dat het groepsrisico veel lager zal zijn dan dat voor vrij liggende leidingen. Mantelbuizen worden echter toegepast voor kleine leidingen en niet voor de grote aardgasleidingen uit de buizenzone. De rekenresultaten vormen dus een indicatie voor het groepsrisico veroorzaakt door de vrij liggende aardgasleidingen.

In de tabel die de effecten van de verschillende alternatieven samenvat,¹⁵ scoren de drie tracés echter gelijk voor het groepsrisico. De in maart ontvangen informatie nuanceert dit beeld. Ze laat onder andere zien dat de onzekerheden in de resultaten groot zijn en sterk afhangen van de gronddekking. De grotere afstand tot bevolkingskernen is uiteindelijk aanleiding om het Leermens-tracé gunstiger te scoren dan beide andere tracés. De Commissie vindt het gemaakte onderscheid tussen het Leermens-tracé en beide andere relevante aanvullende informatie voor het aspect veiligheid.

¹⁴ Aanvulling, bijlage 5.

¹⁵ Aanvulling, blz. 70.

Een groot aantal insprekers vraagt aandacht voor de veiligheidsrisico's verbonden aan de aardgaswinning, en meer concreet voor de kansen op schade aan leidingen door sterkere aardbevingen dan tot dusver als realistisch aangenomen. De Commissie constateert dat de kans op het falen van leidingen door aardbevingen slechts zijdelings is behandeld in het MER en in de aanvulling. Ze is zich bewust van de leemte in kennis over de mogelijke gevolgen van sterkere aardbevingen op bijvoorbeeld infrastructuur en stelt vast dat er inmiddels onderzoek is opgestart door onder andere Deltares, TNO en KNMI naar de effecten van sterkere bevingen op faalkansen van leidingen en de fysieke betrouwbaarheid van dijken.

- De Commissie beveelt aan om gebruik te maken van de nieuwe inzichten in de effecten van aardbevingen door aardgaswinning bij de tracékeuze en bij de inrichting van de buizenzone.

2.4 Cultuurhistorie

MER

De Commissie heeft geconstateerd dat in het MER de criteria en parameters die zijn gehanteerd voor de archeologische waardering van de objecten, niet duidelijk waren beschreven. Daarnaast heeft ze vastgesteld dat voor het beoordelen van de effecten op *verwachte* archeologische waarden alleen de lengte van de doorsnijding van gebieden is gebruikt en niet de aanwezigheid van natuurlijke en antropogene verstoringen¹⁶ van het bodemarchief. Ten slotte achtte ze het weinig zinvol om *bekende* waarden die de leidingenzone van 50 m raakt of doorsnijdt anders te scoren dan de waarden gelegen in de rest van het zoekgebied van 100 m. De Commissie heeft aanbevolen het MER op die punten aan te passen.

Aanvulling op het MER

De aanvulling beschrijft de mogelijkheden en beperkingen voor het beoordelen en wegen van de effecten op archeologische waarden. Verder bevat ze bijgestelde scores voor de tracés die in het MER zijn onderzocht en een vergelijking met de scores voor het aanvullende N33-tracé. De Commissie vindt de presentatie en de beoordeling van de cultuurhistorische aspecten navolgbaar en doelmatig.

2.5 Natuur

MER

Het MER maakte niet duidelijk of vlak langs de dijk, en vooral ook binnendijks, voorkeursgebieden voor vogels aanwezig zijn die bij het aanleggen van het tracé Holwierde Aangepast kunnen worden verstoord. Ook maakte het niet duidelijk of mitigatie van dergelijke effecten mogelijk zou zijn. Dit is belangrijk om een uitspraak te kunnen doen over de eventuele externe werking van de aanleg van het tracé Holwierde Aangepast op het Natura 2000-gebied Waddenzee. De Commissie adviseerde om voor de tracékeuze die voorkeursgebieden te inventariseren en om er, als ze aanwezig zijn, in de Passende beoordeling op in te gaan.

¹⁶ Als voorbeeld verwees de Commissie naar de verstoring door de bestaande aardgasleiding bij het Leermenstracé.

Aanvulling op het MER

De aanvulling beschrijft de voorkeursgebieden en brengt ze in kaart. Ze concludeert in eerste instantie dat geen effecten te verwachten zijn omdat die gebieden buitendijks liggen. Vogels vanuit de Waddenzee zouden alleen incidenteel gebruikmaken van binnendijks gelegen akkers tussen Eemshaven en Delfzijl.¹⁷ Omdat de Commissie constateerde dat de binnendijkse zone in de omgeving van Holwierde is aangemerkt als voorkeursgebied in een onderzoek naar de effecten van het industriegebied Oosterhorn^{18, 19}, is de functie van het binnendijkse gebied nogmaals onderzocht en beoordeeld. De in maart ontvangen informatie laat zien dat kustvogels (ook Natura 2000-soorten) het direct binnendijks gelegen gebied als hoogwatervluchtplaats gebruiken, waardoor het tracé Holwierde Aangepast minder gunstig scoort voor natuur dan de andere tracés. De Commissie onderschrijft deze conclusie.

¹⁷ Blz. 19–21 en figuur 2.2 van de aanvulling.

¹⁸ “Passende Beoordeling van de effecten van industrie- en verkeersgeluid op Natura 2000-gebied Waddenzee” (fig. 7 op blz. 18 en blz. 21–26) opgesteld door Buro Bakker in opdracht van de gemeente Delfzijl (2012). De bevindingen zijn in lijn met een rapport uit 2006: “Windpark Delfzijl-Noord. Effectenstudie in het kader van de Natuurbeschermingswet” (BJH Koolstra, Alterra, rapport 515E, blz. 41), waarin een groot deel van binnendijkse zone als rustgebied wordt aangemerkt.

¹⁹ Ook de Natuur- en Milieufederatie Groningen wijst in haar zienswijze op het belang van dit gebied.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Projectbureau Buizenzone Eemsdelta

Bevoegd gezag: Provinciale Staten provincie Groningen

Besluit: provinciaal inpassingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: D8.1 t/m 3
Plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: realiseren van een buizenzone tussen de bedrijventerreinen Eemshaven en Oosterhorn Delfzijl

Procedurele gegevens:

Aankondiging start procedure: 15, 16 en 19 juni 2010
Ter inzage legging startnotitie: 21 juni 2010 tot en met 2 augustus 2010
Adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 11 juni 2010
Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 7 september 2010
Inhoudseisen vastgesteld: 15 december 2010
kennisgeving MER: 3 en 5 oktober 2011
ter inzage legging MER: 6 oktober 2011 tot en met 16 november 2011
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 29 september 2011
voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 19 december 2011
toetsingsadvies uitgebracht: 27 januari 2012
kennisgeving aangevuld MER: 3 en 5 januari 2013
ter inzage legging aangevuld MER: 8 januari 2013 tot en met 18 februari 2013
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 21 december 2012
toetsingsadvies aangevuld MER uitgebracht: 2 april 2013

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

dr.ir. H.F.M. Aarts
ir. R. Geerts
dr. R.M. van Heeringen
dr. J. Lembrechts (werkgroepsecretaris)
ir. H.T. Sman
dr. D.K.J. Tommel (voorzitter)
dr. N.P.J. de Vries
drs. G. de Zoeten

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 de besluitvorming. 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 de 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, alvorens 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 advisering:

- Milieu Effect Rapport Aanvulling MER Buizenzone Eemsdelta, Grontmij Nederland B.V., 10 december 2012;
- Samenvatting MER Buizenzone Eemsdelta, 7 december 2012;
- Actualisatie MKBA Buizenzone Eemsdelta op basis van kengetallen, Buck Consultants International, 4 december 2012;
- Landbouw Effect Rapportage, Grontmij Nederland B.V., 3 december 2012;
- Notitie Addendum Aanvulling MER Buizenzone Eemsdelta, Grontmij Nederland B.V., 19 maart 2013;
- Rapport Kwantitatieve Risicoanalyse N33 variant met buisleiding 20m diepte, Grontmij Nederland B.V., maart 2013;
- Notitie Kwantitatieve Risicoanalyse van de N33 variant met buisleiding op 20 meter diepte, Grontmij Nederland B.V., 15 maart 2013.

De Commissie heeft kennis genomen van 25 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 20 februari 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor de m.e.r., in haar advies verwerkt.

Toetsingsadvies over het aangevulde milieueffectrapport Buizenzone Eemsdelta

ISBN: 978-90-421-3678-6



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

