



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Sloegebied

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

11 oktober 2017 / projectnummer: 2598





# 1. Oordeel over het MER en de aanvulling

## Het project

De gemeenten Borsele en Vlissingen willen de bestemmingsplannen herzien voor het Sloe-gebied. De bestemmingsplannen zullen voor een groot deel het bestaande type bedrijvigheid opnieuw vastleggen maar ook het kader scheppen voor nieuwe activiteiten. De plannen maken ook (vervanging van) windturbines mogelijk. Voorafgaand aan het besluit over de bestemmingsplannen zijn de milieueffecten onderzocht in een milieueffectrapport (MER).

## Toetsing van MER en aanvulling<sup>1</sup>

De gemeenteraden van Borsele en Vlissingen hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage (verder 'de Commissie')<sup>2</sup> gevraagd het MER te toetsen. Op 8 juni 2017 heeft de Commissie een voorlopig toetsingsadvies uitgebracht<sup>3</sup>. Daarin concludeerde zij dat het toen voorliggende MER niet geschikt was voor een besluit over de bestemmingplannen omdat informatie ontbrak over windturbines, kolencentrales, de milieubeoordeling van de alternatieven, geluid en natuur.

De gemeenten hebben daarop twee rapporten aangeleverd om bovenstaande tekortkomingen aan te vullen. Eén rapport heeft alleen betrekking op het punt over windenergie (verder 'aanvulling windenergie') en het andere rapport (verder 'aanvulling') gaat in op de overige bovenstaande punten.

De Commissie constateert dat nu meer en betere informatie beschikbaar is voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de bestemmingsplannen. Voor de besluitvorming over windturbines is echter nog steeds onvoldoende milieuinformatie voorhanden.

Verder heeft de Commissie nieuwe AERIUS-berekeningen ontvangen om te bepalen of de gereserveerde ontwikkelruimte voldoende is voor beide alternatieven. De Commissie constateert dat uit deze nieuwe berekeningen blijkt dat de gereserveerde ontwikkelruimte voor stikstofdepositie niet toereikend is voor beide alternatieven. Hierdoor is geen uitvoerbaar alternatief beschreven.

De Commissie adviseert om te wachten met het nemen van een besluit over de bestemmingsplannen zodat de milieuinformatie voor windturbines beschikbaar kan komen en een uitvoerbaar alternatief kan worden onderzocht. In het volgende hoofdstuk geeft de Commissie per onderwerp een toelichting op haar oordeel.

---

<sup>1</sup> De Commissie is gevraagd om een MER en een aanvulling daarop bij concept-ontwerp bestemmingsplannen te beoordelen. De gemeenten Borsele en Vlissingen moeten daarom zelf nagaan of het MER nog de juiste informatie bevat voor de vast te stellen bestemmingsplannen.

<sup>2</sup> De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [2598](#) of door dit nummer op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.

<sup>3</sup> Zie Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport Zeehaven- en industrieterrein Sloe 2017 (bijlage 1 bij beide bestemmingplannen) , 21 maart 2017 / projectnummer [2598](#) .

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

### **2.1 Windenergie**

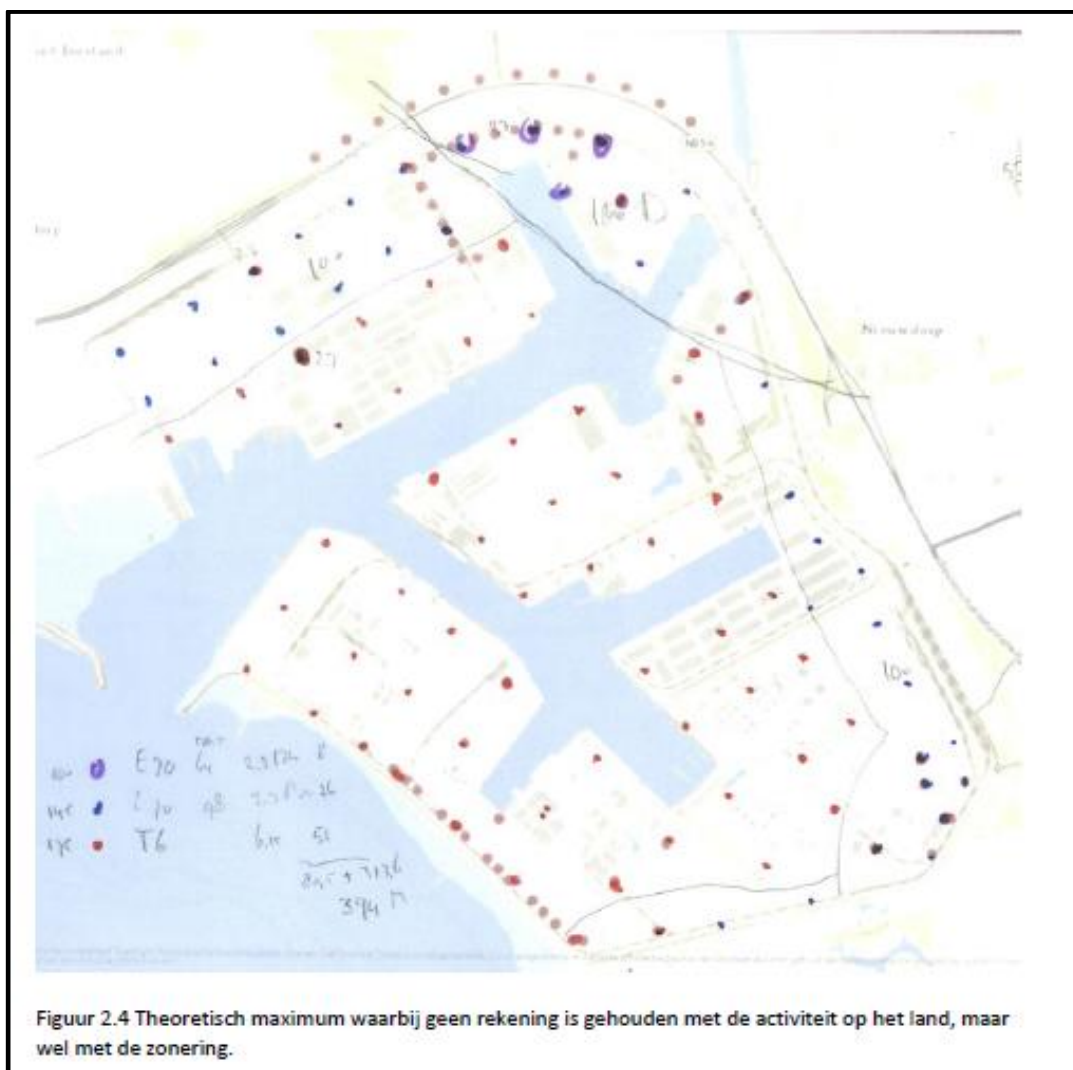
#### **2.1.1 Wat zegt het MER?**

Het MER besteedt geen aandacht aan de mogelijkheden en milieueffecten van windturbines in het plangebied. Beide bestemmingsplannen maken middels een afwijkingsbevoegdheid respectievelijk een wijzigingsbevoegdheid een verhoging van bestaande windturbines en nieuwe windturbines mogelijk waarbij het totale aanwezige vermogen in het plangebied wordt gemaximaliseerd op 100 megawatt. De plannen zijn daarmee kaderstellend voor toekomstige omgevingsvergunningen voor windturbines. De Commissie adviseerde in de aanvulling op het MER de benodigde milieuinformatie over windenergie op te nemen.

#### **2.1.2 Wat laat de aanvulling over windturbines zien?**

Voor het onderdeel windenergie is in het kader van de aanvulling een apart rapport gemaakt. Hierin is voor een theoretische model en een reëel model met stippen op kaarten aangegeven waar windturbines geplaatst kunnen worden. Het theoretische model heeft een vermogen van 392 megawatt (MW) en het reële model een vermogen van 122 MW. Aan de hand van het theoretische model van 392 MW is gekeken naar milieueffecten. In de onderstaande uitsnede uit de aanvulling windenergie (figuur 2.4) is de kaart met het theoretische model weergegeven.

De Commissie constateert dat de getallen van 122 MW en 392 MW niet overeenkomen met hetgeen de bestemmingsplannen in de planregels maximaal mogelijk maken aan opgesteld vermogen aan windenergie. In de wijzigingsbevoegdheden staat dat maximaal 100 MW is toegestaan op het zeehaven- en industrieterrein Sloe. De Commissie adviseert daarom het doel voor windenergie voor dit gebied helder te onderbouwen, na te gaan of dit inpasbaar is en daarna pas aan te geven of en zo ja waarom gekozen wordt voor begrenzing van het vermogen.



De Commissie is van oordeel dat het rapport over windturbines nog steeds onvoldoende milieu-informatie geeft voor de besluitvorming over de bestemmingplannen. Zo is voor wind-energie nog steeds niet of onvolledig beschreven:

- wat de huidige situatie in het plangebied is<sup>4</sup>;
- wat het voornemen precies behelst, bijvoorbeeld: waar worden nieuwe turbines wel en niet toegestaan en onder welke voorwaarden, is een maximum aantal turbines voorzien of niet? Zijn er spelregels voor de herstructurering?<sup>5</sup>;
- wat de (maximale) milieueffecten van het voornemen zijn op leefomgeving (geluid en slagschaduw), veiligheid, landschap en natuur en in hoeverre deze samengaan met de andere bestemmingen op en rond het Sloegebied<sup>6</sup>. Indien het type windturbine nog niet bekend is kan voor een bandbreedte worden gekozen om de milieueffecten te bepalen;

<sup>4</sup> Tabel 2.1 in aanvulling is onvolledig of onjuist omdat sommaties van zowel aantal turbines als het vermogen niet kloppen.

<sup>5</sup> Denk aan eerst oude turbines saneren voordat elders nieuwe geplaatst mogen worden.

<sup>6</sup> In de aanvulling windenergie is geconcludeerd dat de ontwikkeling van windturbines in het Sloegebied niet leidt tot negatieve effecten op beschermde soorten of natuurgebieden en aspecten van de leefomgeving. Bij afzonderlijke projecten dienen volgens de aanvulling windenergie beoordelingen opgesteld te worden en daaruit zal moeten blijken of het beoogde windturbinepark inderdaad geen hinder veroorzaakt. De Commissie mist een onderbouwing van deze stel-

- of er milieuwinst te behalen is (voordelen voor landschap, natuur en/of energieopbrengst), bijvoorbeeld door opstellingsvarianten, inclusief repowering- of herstructureeringsmogelijkheden, te onderzoeken<sup>7</sup>;
- wat de milieueffecten van het voornemen zijn ten opzichte van de referentiesituatie (huidige situatie en autonome ontwikkeling<sup>8</sup>).

De Commissie vindt het essentieel dat voorafgaand aan de besluitvorming over de bestemmingsplannen bovenstaande informatie ten aanzien van windenergie in het plangebied beschikbaar komt.

## 2.2 Kolencentrales

### 2.2.1 Wat zegt het MER?

In het MER is geen rekening gehouden met het drastisch gewijzigde beleid voor kolencentrales. De Commissie adviseerde om in een aanvulling op het MER inzicht te geven in de milieueffecten ten opzichte van de referentiesituatie waarbij de kolencentrale Borssele niet in bedrijf is. De kolencentrale is eind 2015 al gesloten.

Het alternatief 'Industrie en Energie' gaat er vanuit dat nieuwe kolencentrales (57 ha) en kolenoverslag (20 ha) gerealiseerd worden. De Commissie is van mening dat gezien het huidige energiebeleid de bouw van nieuwe kolencentrales geen reële afspiegeling vormt van de maximale mogelijkheden die de bestemmingsplannen bieden. De Commissie kon op basis van de beschikbare informatie onvoldoende inschatten of met de kolencentrales en de kolenoverslag wel de worst-case milieueffecten in beeld zijn gebracht voor het alternatief 'Industrie en Energie'. Voor stikstofdepositie is dit aannemelijk maar voor bijvoorbeeld geluid is dat niet zondermeer duidelijk. De Commissie adviseerde om hier een beschouwing over te geven.

### 2.2.2 Wat laat de aanvulling zien?

De Commissie constateert dat het gewijzigde beleid voor kolencentrales goed is verwerkt in de aanvulling. De kolencentrales zijn niet meer meegenomen in de referentiesituatie en het alternatief 'Industrie en Energie'. Uit de aangepaste berekeningen blijkt dat de emissies naar lucht (stikstofoxiden en fijn stof) aanzienlijk lager zijn dan is aangegeven in het MER.

---

ling. De milieueffecten zijn immers niet onderzocht. Tegelijkertijd wordt voor de onderbouwing van de conclusie gesteld dat voldaan zal moeten worden aan wet- en regelgeving, terwijl het juist de bedoeling is dat in een MER voor een kaderstellend plan dit aangetoond wordt.

<sup>7</sup> Te denken valt aan het vrijwaren van delen van het gebied van turbines of het juist op bepaalde locaties concentreren van turbines.

<sup>8</sup> Dit zijn bestemde en vergunde activiteiten die zeker binnenkort worden benut. Indien Natura 2000-instandhoudingsdoelen in het geding zijn, moeten daarvan de effecten ten opzichte van de huidige situatie worden onderzocht.

## 2.3 Beoordeling alternatieven

### 2.3.1 Wat zegt het MER?

De Commissie is van mening dat de score van de milieuaspecten van de alternatieven niet navolgbaar en consequent is. Ook is het onduidelijk wat de score is als niet of alleen met mitigerende maatregelen aan beleid- en regelgeving kan worden voldaan. De Commissie adviseerde om in een aanvulling op het MER een tabel op te nemen met een eenduidig en helder samenvattend overzicht van de score per milieuaspect voor de alternatieven.

### 2.3.2 Wat laat de aanvulling zien?

De Commissie is van oordeel dat in de aanvulling een duidelijk onderscheid is gemaakt in beoordeling van de milieueffecten ten opzichte van de referentiesituatie en ten opzichte van de vigerende normen. Hierdoor wordt helder wat de score is per milieuaspect. In de aanvulling is nu tevens een onderscheid gemaakt tussen de milieueffecten met en zonder mitigerende maatregelen. De aanvulling bevat daarmee de correcte informatie.

Het valt op dat per saldo de score van de milieuaspecten negatiever is in de aanvulling dan in het MER. Het aspect gezondheid scoort ook met mitigerende maatregelen nog negatief bij beide alternatieven. In het MER scoorde gezondheid met mitigerende maatregelen neutraal.

- De Commissie adviseert om voor de besluitvorming over de bestemmingsplannen in overleg met de GGD de gezondheidssituatie nader te duiden en na te gaan of extra mitigerende maatregelen beschikbaar zijn die de gezondheidseffecten verder beperken.

## 2.4 Industriegeluid

### 2.4.1 Wat zegt het MER?

In het MER is geen inzicht gegeven in de geluidseffecten van het voornemen ten opzichte van de referentiesituatie zowel voor wat betreft de geluidcontouren als het geluid ter hoogte van geluidgevoelige bestemmingen binnen de geluidzone. De Commissie adviseerde dit alsnog inzichtelijk te maken in het MER.

In het MER wordt aangegeven dat voor deelgebied 01a wat minder geluidruimte beschikbaar is dan op grond van de invulling van de alternatieven nodig is. De Commissie adviseerde daarom tevens in een aanvulling op het MER aan te geven op welke wijze bij volledige invulling van het plangebied wordt voldaan aan de wettelijke grenswaarden.

## 2.4.2 Wat laat de aanvulling zien?

In de aanvulling zijn de resultaten van de berekeningen opgenomen om inzicht te geven in de effecten van het voornemen ten opzichte van de referentiesituatie zowel voor wat betreft de geluidcontouren als het geluid ter hoogte van geluidgevoelige bestemmingen binnen de geluidzone.

Ook blijkt uit de aanvulling dat bij volledige invulling van het plangebied wordt voldaan aan de wettelijke grenswaarden indien gebruik wordt gemaakt van de zogenaamde redelijke sommatie<sup>9</sup>. Dit geldt ook voor deelgebied 01a. De reductie van 1 dB(A), door gebruik te maken van redelijke sommatie, wordt niet onderbouwd maar is wel aannemelijk gezien het aantal bedrijven op het industrieterrein en de ligging van de gevoelige bestemmingen. Hiermee is voldoende informatie beschikbaar voor wat betreft het aspect industrielawaai.

- De Commissie wijst op het belang van het hanteren van het geluidverdeelplan bij uitgifte van de kavels zodat de beschikbare geluidruimte zo doelmatig mogelijk wordt verdeeld over de deelgebieden.

## 2.5 Passende beoordeling

### 2.5.1 Wat zegt het MER?

#### **Feitelijke, huidige situatie**

In de Passende beoordeling wordt aangegeven dat in lijn met het MER de referentiesituatie bestaat uit het huidige gebruik van het gebied, aangevuld met de ontwikkelingen waarvoor inmiddels vergunning is verleend. De Commissie constateerde dat dit niet correct is. De vergelijkingsbasis voor de Passende beoordeling is niet hetzelfde als de referentiesituatie in het MER. De Commissie adviseerde om in een aanvulling op de Passende beoordeling de alternatieven te vergelijken met de huidige feitelijke situatie.

#### **Niet-broedvogels**

In het MER is onvoldoende onderbouwd waarom significante negatieve effecten op niet-broedvogels uitgesloten kunnen worden door een toename van de geluidbelasting in het studiegebied. De Commissie adviseerde om in aanvulling op het MER een nadere onderbouwing hiervoor te geven en daarbij de 51 dB(A)-contour als kritische grens te hanteren. Deze maat is voor het eerst gehanteerd in de m.e.r.-studies van de Maasvlakte (Goderie et al. 2007) en wordt sindsdien consequent toegepast.

---

<sup>9</sup> Een redelijke sommatie is de mogelijkheid om op grond van het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 Bijlage II eenmalig een aftrek op de geluidbelasting van een gezonde industrieterrein toe te passen.



### **Stikstof**

Het Sloegebied is aangemerkt als een prioritair gebied waardoor er ontwikkelingsruimte vanwege stikstof is gereserveerd voor de plangebieden. Aangetoond moet worden dat deze ontwikkelingsruimte toereikend is voor beide bestemmingsplannen. Voor de toename van de stikstofdepositie door het voornemen op Natura 2000-gebieden zijn voor beide alternatieven daarom berekeningen uitgevoerd met AERIUS, het rekenprogramma voor het PAS. Geconcludeerd is dat het alternatief 'Logistiek' past binnen de gereserveerde ontwikkelingsruimte en het aangepaste alternatief 'Industrie en Energie' ook waarbij in de bestemmingsplannen voor het Sloegebied ruimte wordt geboden voor één kolencentrale en de uitbreiding van de bestaande Sloe-centrale. De Commissie onderschreef deze conclusie.

## **2.5.2 Wat laat de aanvulling zien?**

### **Feitelijke, huidige situatie**

In de Passende beoordeling zijn de alternatieven met de huidige situatie (juli 2017) vergeleken. De aanvulling bevat daarmee de correcte informatie.

### **Niet-broedvogels**

Uit de aanvulling blijkt dat voor niet-broedvogels het areaal water ten zuiden van het Sloegebied binnen de 51 dB(A) geluidscontour toeneemt ten opzichte van de huidige situatie. Volgens de Passende beoordeling is de betekenis van het extra verstoorde gebied voor niet-broedvogels beperkt, omdat het ter hoogte van de vaargeul ligt, die druk bevaren wordt, en waar visuele hinder maatgevend is voor eventuele effecten op watervogels. Geconcludeerd is dat er geen significant negatieve gevolgen zijn voor de niet-broedvogels. De Commissie is van mening dat hiermee in de aanvulling voldoende is onderbouwd dat significante negatieve effecten op niet-broedvogels uitgesloten kunnen worden.

### **Stikstof**

De Commissie heeft nieuwe AERIUS-berekeningen ontvangen om te bepalen of de gereserveerde ontwikkelruimte voldoende is voor beide alternatieven. Er zijn volgens de aanvulling nieuwe berekeningen uitgevoerd omdat er sinds 1 september 2017 een nieuwe AERIUS-versie (2016.1) beschikbaar is en het direct uitgeefbare terrein op het bedrijventerrein is afgenomen in de huidige situatie. Als uitgangssituatie is de huidige situatie gehanteerd.

De Commissie constateert dat uit deze berekeningen blijkt dat de gereserveerde ontwikkelruimte in beide alternatieven bij alle gebieden, met uitzondering van Westerschelde & Saef-tinghe, niet toereikend is voor de getoonde habitattypen. Dit in tegenstelling tot de resultaten uit de Passende beoordeling bij het MER waarbij met aanpassingen in de bestemmingsplannen wel voldoende ontwikkelruimte beschikbaar was voor beide alternatieven.

In de aanvulling wordt aangegeven dat met de Beleidsregel toedeling ontwikkelingsruimte Ontwikkelingsgebieden Zeeland (vastgesteld op 14 februari 2017) significant negatieve effecten als gevolg van het overschrijden van de ontwikkelruimte wordt uitgesloten. De beleidsregel moet er voor zorgen dat de gereserveerde ontwikkelruimte op een evenwichtige wijze wordt verdeeld binnen het Sloegebied (en de Kanaalzone). Deze beleidsregel zorgt er niet voor dat er meer ontwikkelruimte beschikbaar komt dan nu is gereserveerd. Beide alternatieven en de bestemmingsplannen die daaruit zijn samengesteld zijn daarmee niet uitvoerbaar. Er wordt meer ontwikkelruimte voor de bedrijven geboden dan mogelijk is op basis van de gereserveerde ontwikkelruimte.

De Commissie vindt het essentieel dat voorafgaand aan de besluitvorming over de bestemmingsplannen een uitvoerbaar alternatief wordt onderzocht.

Verder merkt de Commissie op dat als reden voor de nieuwe berekeningen is aangegeven dat het direct uitgeefbare terrein in de huidige situatie is afgenomen. In de aanvulling wordt daar niet nader op in gegaan. Het is daardoor onduidelijk wat de consequenties zijn van deze afname voor de overige milieuaspecten in de referentiesituatie en de alternatieven.

## 2.6 Flora en fauna

### 2.6.1 Wat zegt het MER?

In het MER is geconstateerd dat het voornemen mogelijk negatieve effecten kan hebben op beschermde soorten. Het MER beschrijft echter geen mogelijke mitigerende maatregelen om deze effecten te voorkomen of te beperken waardoor er voor dit aspect geen uitvoerbaar alternatief is beschreven in het MER. De Commissie adviseerde om in een aanvulling op het MER de mogelijke effecten op hoofdlijnen te beschrijven en de mitigerende in beeld te brengen.

### 2.6.2 Wat laat de aanvulling zien?

In de aanvulling is een tabel opgenomen met een overzicht van de beschermde soorten, de beschermingsgraad, het habitat, de mogelijke effecten en in hoeverre mitigatie nodig en mogelijk is. De Commissie is van mening dat hiermee voldoende informatie aanwezig is over gevolgen voor de flora en fauna.

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

### **Hoe toetst de Commissie?**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het milieueffectrapport de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval 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 de besluiten worden genomen. De werkgroep bezoekt hierbij ook het gebied waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

### **Wie zit er in de werkgroep?**

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Sjef Jansen

Marieke van Rhijn (voorzitter)

Jeltje Siedsma (secretaris)

Paul van Vugt

Gerrit de Zoeten

### **Wat zijn de besluiten waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld?**

Besluiten over de bestemmingsplannen voor het Sloegebied.

### **Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?**

Voor alle activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, moet in Nederland een milieueffectrapport worden opgesteld. De bijlagen C en D bij het Besluit m.e.r. <http://www.commissiemer.nl/regelgeving/besluitmer> geven aan wanneer dit het geval is. Voor deze procedure gaat het onder andere om de activiteiten D11.3 en vanwege de Passende beoordeling die nodig is vanwege mogelijke effecten op Natura 2000 -gebieden.

### **Wie besluit over Sloegebied?**

Gemeenteraden van de gemeenten Vlissingen en Borsele, zij zijn bevoegd gezag.

### **Wie neemt het initiatief?**

Colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Vlissingen en Borsele.

### **Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?**

De Commissie is niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

### **Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [2598](#) in te vullen in het zoekvak.

**Bezoekadres**

A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

**Postadres**

Postbus 2345  
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

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

w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

