

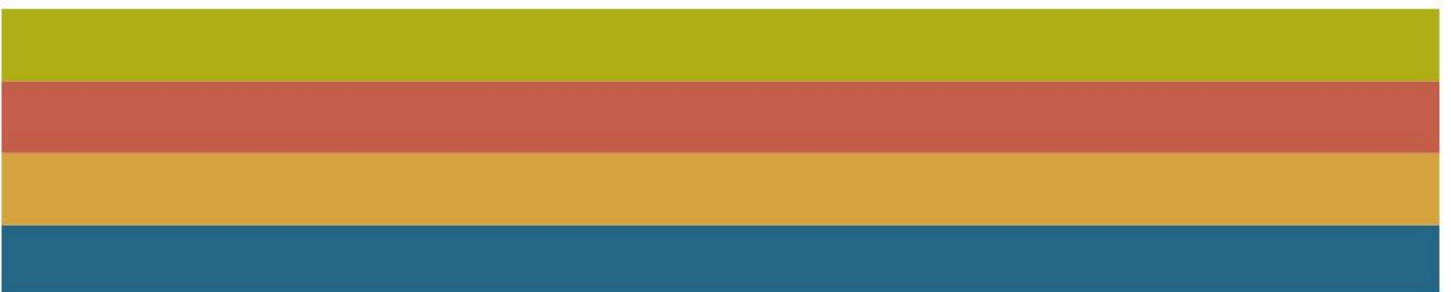


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan haven en industriehaven Eemshaven, gemeente Het Hogeland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

25 juli 2019 / projectnummer: 2781



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Het Hogeland¹ actualiseert het bestemmingsplan voor het haven- en industrieterrein Eemshaven. Naast de voortzetting van de bestaande activiteiten staat de gemeente op de nog vrije kavels activiteiten toe zoals zware industrie, energieproductie en daaraan gerelateerde activiteiten, recycling en logistiek.² Voor het besluit hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeenteraad van Het Hogeland heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van de informatie in het rapport.³

Wat blijkt uit het MER?

De gemeente Het Hogeland heeft onderzocht hoe de Eemshaven verder kan worden ontwikkeld. Daarvoor is in het MER de beschikbare ruimte maximaal ingevuld met zware industrie. Het plan biedt ruimte aan milieucategorie 5.3 (de op één na zwaarste milieucategorie van bedrijven). Het MER laat zien dat dit resulteert in negatieve effecten op geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid, bereikbaarheid, verkeersveiligheid, natuur en landschap.⁴ Ondanks deze negatieve effecten wordt in het rapport geconcludeerd dat het plan uitvoerbaar is binnen wet- en regelgeving.

Wat is advies van de Commissie?

Het MER en de diverse achtergrondrapporten bevatten veel en uitgebreide informatie over het voornemen. Informatie over de duurzaamheidsambities van het havenschap *Groningen Seaports* is alleen te raadplegen in de achtergrondstukken.

De Commissie deelt de conclusie niet dat het voornemen uitvoerbaar is binnen wet- en regelgeving. **Ze signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen. Het gaat om informatie die essentieel is voor het volwaardig meewegen van de gevolgen voor leefomgeving en natuur bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. Daarbij gaat het om:**

- **Uitwerking van een realistisch alternatief.** Het uitwerken van één of meerdere realistische alternatieven waarbij invulling wordt gegeven aan de ambities⁵ en randvoorwaarden⁶ vanuit de Omgevingsvisie Groningen en de Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl (SED). In de SED zijn ambities geformuleerd op het gebied van duurzaamheid, natuur en

¹ De gemeente Het Hogeland is op 1 januari 2019 ontstaan door een fusie van de gemeenten Bedum, Eemsmond, De Marne en Winsum.

² Expliciet uitgesloten worden vuurwerk- en kruidfabrieken, luchtvaartindustrie en kolen- en kerncentrales.

³ Eerder heeft de Commissie een advies gegeven over de Notitie Reikwijdte en detailniveau. Daarnaast heeft de Commissie geadviseerd over de Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl. Zie daarvoor de adviezen onder projectnummer 2781 bestemmingsplan Eemshaven en 2922 Structuurvisie Eemsmond - Delfzijl.

⁴ De maximale invulling is vergeleken met het huidige gebruik van de Eemshaven, dit leidt tot negatieve effecten.

⁵ In de SED zijn zeven belangen benoemd die centraal staan (SED p.4), waarbij de prioriteit ligt bij de uitwerking van opgave *Energieport* uit de Omgevingsvisie in samenhang met de opgave *Waddengebied*.

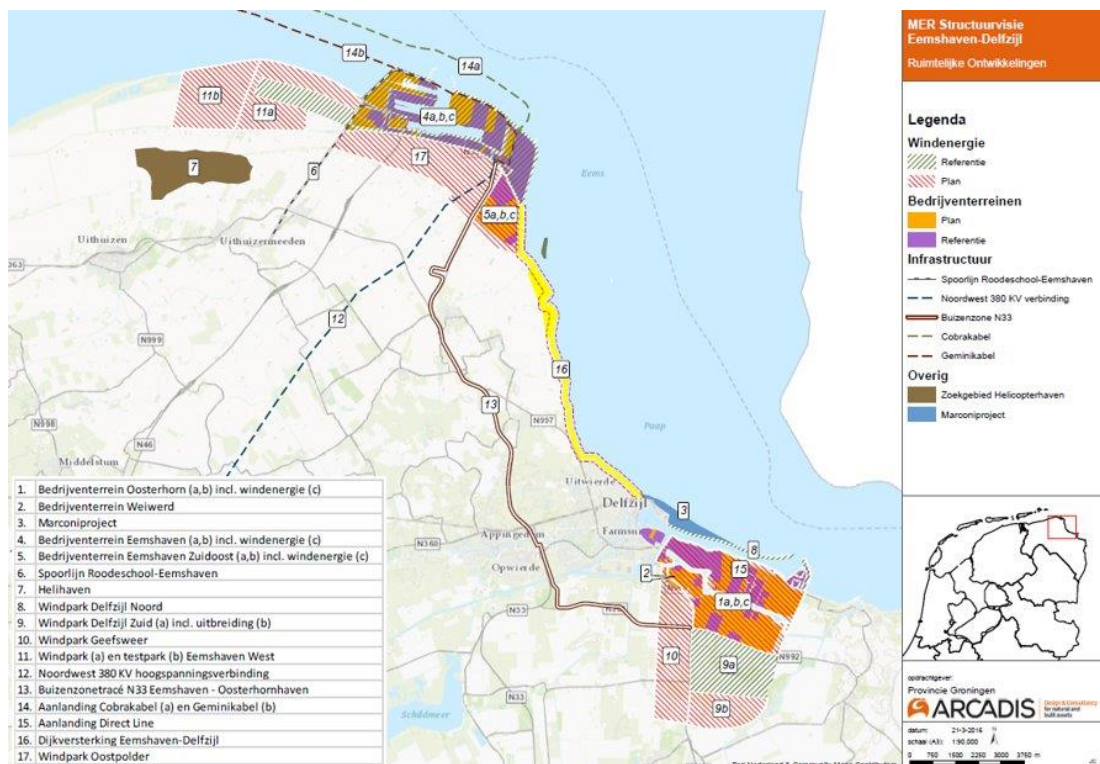
⁶ In de SED is aangegeven dat de milieugebruiksruimte voor de 15 plannen en projecten aanwezig is maar dat gebiedsgericht milieubeleid wenselijk is en dat maatregelen op projectniveau noodzakelijk kunnen zijn. Tevens zijn afspraken gemaakt voor zowel sectorale (geluid, geur, lucht, externe veiligheid) als cumulatieve milieubelasting (GES waarden). Daarnaast is vastgelegd dat economische activiteiten in balans moeten zijn met de ecologische kwaliteit (Ecologie Plus).

leefomgeving. De in het MER beschreven invulling van de Eemshaven, waarbij het plangebied maximaal wordt ingevuld, met bijbehorende negatieve effecten op natuur en leefomgeving sluit daar volgens de Commissie niet bij aan.

- **De effectonderzoeken en uitwerking van de mogelijke maatregelen zijn onvoldoende.** De onderzoeken naar de milieueffecten zijn onderling niet vergelijkbaar. Hierdoor zijn de effecten op de leefomgeving, natuur en milieu niet of onvoldoende inzichtelijk. Door deze aanpak is ook onvoldoende duidelijk welke maatregelen nodig zijn om negatieve effecten te voorkomen of beperken.
- **Aantasting Waddenzee.** Op basis van de informatie uit het natuuronderzoek concludeert de Commissie dat het plan mogelijk leidt tot onaanvaardbare aantasting van natuurwaarden van het Waddengebied. Voorafgaand aan het besluit moet echter de zekerheid bestaan dat aantasting van deze waarden is uitgesloten, anders kan het bestemmingsplan niet worden vastgesteld. Het plan is dan namelijk niet vergunbaar binnen de kaders van de Wet natuurbescherming.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het bestemmingsplan.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze adviezen voor het opstellen van de aanvulling. Ze geeft ook een aantal aandachtspunten mee voor de (vervolg-)besluitvorming.



Figuur 1: overzicht van de projecten en plannen uit de Structuurvisie Eemshaven-Delfzijl.
Bron: MER SED, Arcadis 2017.

Achtergrond bestemmingsplan Eemshaven

Bij het vaststellen van het bestemmingsplan moet de procedure van de plan-milieueffectrapportage (plan-m.e.r.) worden doorlopen. Het opstellen van een plan-MER is verplicht omdat het

bestemmingsplan kaderstellend is voor toekomstige m.e.r.(-beoordelings)plichtige activiteiten. En daarnaast moet voor het bestemmingsplan een 'Passende beoordeling' op grond van de Wet natuurbescherming worden opgesteld. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Het Hogeland zijn initiatiefnemer in de bestemmingsplanprocedure. Het college bereid de besluitvorming voor. De gemeenteraad treedt op als bevoegd gezag en stelt het bestemmingsplan vast.

In 2017 heeft de provincie Groningen in samenwerking met het havenschap Groningen Seaports en de gemeenten Delfzijl en Het Hogeland (voorheen de gemeente Eemsmond) de Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl vastgesteld. Hiermee kan sturing worden gegeven aan de ontwikkelingen en de daarvoor te maken keuzes binnen de regio. Deze structuurvisie beschrijft de kaders waarbinnen een aantal plannen en projecten moet passen (zie figuur 1). Dat betekent dat de plannen en projecten op elkaar zijn afgestemd en de beschikbare milieugebruiksruimte zo goed en optimaal is verdeeld. Het bestemmingsplan Eemshaven is één van de plannen die in de Structuurvisie in beeld is gebracht.

Voor de Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl is ook een MER opgesteld en de Commissie heeft hier ook over geadviseerd. De adviezen en aanbevelingen die de Commissie in haar advies van 16 februari 2017⁷ heeft gegeven hadden ook betrekking op de uitwerking van de milieueffectrapporten die voor de plannen en projecten uit de structuurvisie worden opgesteld, waaronder het bestemmingsplan Eemshaven.

Waarom een advies?

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Het Hogeland – besluit over het bestemmingsplan Eemshaven.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer [2781](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

⁷ Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl. 16 februari 2017 / projectnummer: [2922](#)

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door de gemeenteraad van Het Hogeland.

In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen (niet omkaderd) gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren.

2.1 Uitwerking realistisch alternatief, dat aansluit bij ambities

De Commissie constateert dat het MER de ontwikkelingen op de Eemshaven niet in een bredere context beschrijft. De ambities van de provincie Groningen en de regio Eemmond-Delfzijl op het gebied van energietransitie, duurzaamheid en 'ecologie en economie in balans' komen niet duidelijk terug in het MER.⁸ Deze informatie is niet verder uitgewerkt door bijvoorbeeld alternatieven uit te werken die de ambities uit de omgevingsvisie en structuurvisie verder invullen.

Voorbeeld geluidzone

Als voorbeeld geeft de Commissie hier de wijze waarop met de geluidzone van het bedrijventerrein is omgegaan. Uitgangspunt van de SED is om de geluidzone te behouden, hiermee blijft de geluidruimte voor activiteiten op het gezonde terrein in stand. Het voorkeursalternatief leidt tot een negatieve effectscore op het aspect geluid. Omdat handhaven van de bestaande geluidzone het uitgangspunt is, zijn geen verdergaande maatregelen onderzocht waarmee de geluidsemisatie kan worden beperkt.

De Commissie constateert dat met deze aanpak (van een maximale invulling van de geluidzone) geen realistisch beeld voor de geluidseffecten is uitgewerkt. Een aanpak gebaseerd op de potentiële vraag naar kavels, rekening houdend met type bedrijvigheid (milieucategorie) en noodzakelijk oppervlakte geeft een realistischer beeld van de omvang van de geluidzone en de (on)mogelijkheden deze te verkleinen. Deze aanpak kan de basis vormen voor de uitwerking van een realistisch alternatief.

Voorbeeld Waddenzee

Een ander voorbeeld is het Natura 2000 gebied Waddenzee, dit gebied wordt algemeen beschouwd als een van de meest waardevolle natuurgebieden van Europa. Het MER maakt niet inzichtelijk of ook andere alternatieven mogelijk zijn waarbij negatieve effecten op de natuur niet optreden en waarbij economie en ecologie in de Waddenzee in balans blijven.⁹ Zie voor een verdere toelichting op het aspect natuur ook paragraaf 2.2.3.

⁸ De ambities/belangen waar het in de SED om gaat zijn, ruimte voor duurzame energie, aantrekkelijk vestigingsklimaat, tegen gaan van milieuhinder, waterveiligheid, het vergroten van de biodiversiteit, het beschermen van het landschap en cultureel erfgoed, aantrekkelijk vestigingsklimaat (recreatie en toerisme).

⁹ Het MER en de Passende beoordeling beschrijven verschillende negatieve versturende effecten zonder dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden worden aangetast (significante effecten). Per saldo zijn er negatieve effecten en kan de balans tussen economie en ecologie wijzigen. Een alternatievenvergelijking kan in beeld brengen of er realistische ontwikkelingen in de Eemshaven denkbaar zijn waarmee deze balans wel wordt gewaarborgd

Daarnaast concludeert de Commissie dat het voornemen zoals uitgewerkt in het MER:

- niet realistisch is, omdat geen inzicht wordt gegeven in de vraag naar bedrijventerreinen (670 hectare) met een milieucategorie 5.3. Een volledige vulling van het terrein met dergelijke bedrijven is volgens de Commissie zeer onwaarschijnlijk. De transformatie van de bestaande bedrijven naar bedrijven met een milieucategorie 5.3 is volgens de Commissie ook niet te verwachten;
- niet anticipeert op belangrijke recente ontwikkelingen op het vlak van klimaatadaptatie, energietransitie en de stikstofproblematiek (zie hiervoor par. 2.3).

De Commissie merkt op dat in een van de bijlagerapporten bij het MER weliswaar aandacht wordt besteed aan de ambities uit het vestigingsbeleid van GSP.¹⁰ Maar deze informatie wordt niet gebruikt bij de uitwerking van alternatieven of maatregelen in het MER.¹¹

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER één of meerdere alternatieven uit te werken die zijn gebaseerd op een realistische vraag naar ruimte en die invulling geven aan de ambities uit de Omgevingsvisie Groningen en de Structuurvisie Eemshond – Delfzijl. Dit alternatief moet passen binnen de afwegingen en daarmee samenhangende besluiten die in het kader van de SED reeds hebben plaatsgevonden.

Zij adviseert bij deze uitwerking gebruik te maken van de informatie uit de bijlagenrapporten van het MER en de uitgevoerde verkenningen naar maatregelen (onder andere zonerings) die in het kader van het MER zijn uitgevoerd. De Commissie adviseert voorts te onderbouwen hoe de alternatieven (inclusief het voorkeursalternatief uit het MER) aansluiten bij de randvoorwaarden die vanuit de SED zijn meegegeven.¹²

2.2 Aanpak effectenonderzoek en maatregelen

De Commissie concludeert dat de effectbeschrijving in het MER (nog) onvolledig is. Daarbij maakt zij onderscheid tussen de volgende onderdelen:

- **De beschrijving van de effecten in de referentiesituatie op basis van de feitelijke huidige situatie.** In het MER wordt opgemerkt dat de Omgevingsdienst geen informatie heeft over de huidige situatie en dat is uitgegaan van de maximale ruimte die de vergunningen bieden. De Commissie merkt op dat dit kan leiden tot een onderschatting van de milieueffecten van het plan, omdat op dit moment de maximale invulling nog niet gerealiseerd is voor de diverse bedrijven. Ook binnen de huidige vergunningen kan de milieubelasting namelijk nog toenemen en deze toename is niet beschouwd in de effectbeschrijving;
- **De uitwerking van de effectbeoordeling voor leefomgeving en milieu en de mogelijke maatregelen om negatieve effecten te voorkomen.** Deze zijn naar mening van de Commissie niet systematisch uitgevoerd. De effecten zijn daarom niet goed in beeld gebracht, ze zijn onderling niet goed te vergelijken en het is niet duidelijk of er nu effectieve en voldoende maatregelen zijn onderzocht;

¹⁰ II.2 Bijlage: beleidsanalyse vestigingsbeleid Groningen Seaports. Witteveen + Bos Raadgevende ingenieurs b.v. 22 maart 2019. Definitief.

¹¹ Daarnaast ontbreekt ook inzicht in hoe dit vestigingsbeleid kan doorwerken in het bestemmingsplan.

¹² Tijdens een gesprek met de Commissie m.e.r. op 21-6-2019 hebben bevoegd gezag en initiatiefnemers aangegeven dat een zij bij de uitwerking van het bestemmingsplan Eemshaven gehouden zijn aan de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt in het kader van de SED. Op basis daarvan wordt de maximale milieuruimte toegedeeld aan het bestemmingsplan Eemshaven.

- **Beoordeling van de gevolgen voor de natuur in het Waddengebied:** in het MER wordt geconcludeerd dat de gevolgen voor de natuur negatief zijn, maar dat normen niet worden overschreden. Onduidelijk blijft hoe deze negatieve effecten zich verhouden tot de ambities uit de SED.

2.2.1 Beschrijving van de huidige situatie (als onderdeel van de referentie)

Het MER merkt op dat de huidige (milieu)situatie in het studiegebied niet bekend is. Het is niet duidelijk wat op basis van monitoring en/of meet- en rekengegevens de huidige feitelijke situatie is. De omgevingsdienst is daarom bij de beschrijving van de huidige situatie uitgegaan van verdere opvulling van de vergunde ruimte (de Commissie merkt op dat de werkelijkheid hier dus blijkbaar onder zal liggen). Tevens wordt uitgegaan van de voorgestelde maatregelen voor geluid om de geluidemissie van de bestaande kavels terug te dringen tot het vergunde niveau¹³

De Commissie constateert dat inzicht in de feitelijke huidige situatie als onderdeel van de referentiesituatie ontbreekt, omdat actuele gegevens van de milieusituatie in het plangebied niet bekend zijn. De Commissie merkt op dat de referentiesituatie de basis moet vormen voor de beschrijving en vergelijking van de milieueffecten. Indien deze niet is gebaseerd op de kennis van de huidige situatie is er een risico van onderschatting van de milieueffecten van het voornemen aanwezig. Bij de beoordeling van effecten kan het verschil tussen de huidige situatie en hetgeen het plan mogelijk maakt namelijk groter zijn. Het MER gaat niet in op deze risico's.

Tijdens een gesprek met de initiatiefnemers en het bevoegd gezag op 21 juni 2019 heeft de Commissie begrepen dat er inmiddels meer gegevens bekend zijn over de huidige situatie en het gebruik van de vigerende vergunningen in het plangebied.¹⁴

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER inzicht te geven in de huidige milieusituatie door in te gaan op het gebruik van de vigerende vergunningen.¹⁵ Geef aan wat dit betekent voor de beschrijving van de referentiesituatie en geef aan wat dit betekent voor de mogelijke onderschatting van de milieueffecten.

Monitoring

Om de ontwikkeling van de Eemshaven te volgen en te toetsen of aan de ambities en randvoorwaarden van de SED wordt voldaan is het noodzakelijk goed te monitoren. Een goed systeem van monitoring maakt het mogelijk ongewenste negatieve effecten te voorkomen of te beperken door bij te sturen of nadere maatregelen te treffen (bijvoorbeeld voor geluid). De Commissie concludeert dat de paragraaf "Aanzet tot evaluatie" in het MER daarbij tekortschiet omdat hier geen invulling wordt gegeven aan het opzetten van een evaluatie- en monitoringsprogramma.

¹³ Zie samenvatting van het MER pagina 11

¹⁴ Een deel van de informatie uit het MER dateert uit 2018 en inmiddels is op basis van actuele gegevens een beter inzicht in de huidige situatie ontstaan.

¹⁵ Voor de emissie van stikstof zal expliciet moeten worden ingegaan op de huidige feitelijke emissies. Dit is van belang voor de berekening van de stikstofdepositie en de effecten op stikstofgevoelige natuur. Op deze effecten zal in paragraaf 2.2.3. van dit advies gedetailleerder worden ingegaan.

De Commissie beveelt aan ten behoeve van het volgen van de ambities en toetsen aan de randvoorwaarden bij de verder ontwikkeling en invulling van het havengebied een monitoringsysteem op te zetten. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van bestaande monitoringsaanpak zoals 'De Staat van Groningen'.

2.2.2 Beschrijving effecten op leefomgeving en milieu

In het MER wordt op basis van de effectonderzoeken geconcludeerd dat het plan negatieve effecten heeft voor leefomgeving, natuur en milieu. Het plan zou wel uitvoerbaar zijn binnen wet- en regelgeving en binnen de randvoorwaarden van de SED. De Commissie merkt op dat deze conclusie onvoldoende is, omdat het MER inzicht moet geven in de mogelijkheden om negatieve effecten via alternatieven en/of maatregelen te voorkomen of te beperken.

Daarnaast constateert de Commissie dat op een aantal punten de effectonderzoeken niet correct of transparant zijn uitgevoerd. Zij constateert daarbij de volgende gebreken:

- Onderzoek naar effecten ontbreekt voor een aantal aspecten, dit is bijvoorbeeld het geval bij het aspect water en geur;
- maatregelen om negatieve effecten te voorkomen zijn weliswaar onderzocht, maar deze blijken geen of nauwelijks impact te hebben waardoor de effectscores onveranderd negatief blijven, dit is het geval bij geluid, verkeer en externe veiligheid.
- maatregelen zijn direct meegenomen in de effectbeschrijving, hierdoor is niet duidelijk wat de effecten zonder maatregelen zijn en wat de effecten van de maatregelen op zichzelf zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het aspect bodem.
- De uitgangspunten van de effectbeoordelingen zijn niet consistent gehanteerd. Dat is bijvoorbeeld het geval bij luchtkwaliteit en de emissies van stikstof (en in het verlengde daarvan de bepaling van stikstofdepositie).

Hierna licht de Commissie de tekortkomingen die zij signaleert bij de effectbeoordeling nader toe en geeft aan waar de onduidelijkheden in de beoordeling van de effecten optreden.

Inzicht in effecten ontbreekt (water, geur en landschap)

De effecten van het voornemen op het thema water¹⁶ worden in het MER getoetst aan het wettelijk kader.¹⁷ Op basis daarvan is de conclusie dat negatieve effecten niet kunnen optreden, omdat initiatieven anders niet vergunbaar zijn. De Commissie is van mening dat het in het MER moet gaan om een effectvoorspelling. Op basis van deze voorspelling kunnen conclusies getrokken worden (zoals acceptabel of maatregelen mogelijk/nodig, enzovoorts). Pas daarna kan worden aangegeven hoe de situatie wordt geborgd (in bestemmingsplan of bij de vergunningverlening). In het MER wordt dit echter andersom ingevuld. Hierbij wordt eerst naar de vergunbaarheid gekeken, waardoor onderzoek naar effecten ontbreekt. Dezelfde opmerking geldt voor het thema geur.

De Commissie constateert dat bij de beoordeling van de effecten op landschap visualisaties ontbreken. Duidelijke foto's van de huidige situatie zijn niet terug te vinden in het MER. Een duidelijke feitelijke beschrijving van de landschappelijke situatie ontbreekt. De conclusie is

¹⁶ Het gaat daarbij om de volgende aspecten: oppervlakte waterkwantiteit, oppervlakte waterkwaliteit, grondwater kwantiteit, grondwater kwaliteit en waterveiligheid.

¹⁷ Citaat pagina 14 van het MER: "Er zijn diverse maatregelen nodig om te voorkomen dat negatieve effecten optreden. Die maatregelen worden afgedwongen via vigerende wet- en regelgeving. Hierdoor zijn er vanuit het MER geen aanvullende maatregelen nodig om effecten in te beperken."

dat het toekomstig landschappelijk beeld hetzelfde blijft, alleen compacter en sterker verdicht. Resultaat is een groot geïsoleerd industriegebied in een zeer open landschap. De effectscore daarbij is negatief en aan deze score valt ook weinig te compenseren. De conclusie dat er in de omgeving (visuele invloedssfeer) van de Eemshaven geen woningen staan is niet correct. Behalve vanaf het land is de Eemshaven vanaf het Duitse Waddeneiland Borkum goed zichtbaar.

Maatregelen onvoldoende effectief (geluid en externe veiligheid)

Het voornemen scoort negatief op het thema geluid (industrielawaai, wegverkeerslawaai en cumulatie van geluid). Maatregelen die worden uitgewerkt voor het aspect geluid blijken nauwelijks effect te sorteren en de effectscores blijven zeer negatief met als gevolg aanzienlijk hinder voor de omgeving. Omdat er geen ambitie is om de zonegrens te wijzigen zijn geen verdergaande maatregelen waarmee deze effecten kunnen worden beperkt of voorkomen onderzocht. De Commissie denkt daarbij bijvoorbeeld aan interne zonering van het bedrijventerrein. Een dergelijke maatregel kan worden uitgewerkt om de geluidsbelasting terug te dringen.

Maatregelen al opgenomen in effectbeoordeling (bodem)

In het MER zijn bij het thema bodem de maatregelen van bodemsanering al in de effectbeoordeling van het criterium bodemverontreiniging meegenomen. In het MER staat dat de effectscore van het voornemen 'zonder maatregelen' positief (+) is. Echter uit de beschrijving in het MER blijkt dat dit positieve effect optreedt na sanering van de verontreinigde locatie. Deze sanering moet echter worden gezien als maatregel.

Uitgangspunten niet consistent gehanteerd

Voor het aspect luchtkwaliteit worden de maximale mogelijkheden van het plan onderzocht, terwijl voor geluid deze maximale mogelijkheden worden beperkt (middels een geluidsverdeelplan). Voor lucht worden de beschikbare maximale kentallen gehanteerd en onderzocht of dit past binnen de wettelijke grenswaarden. Vanwege de relatief lage achtergrondconcentratie ten opzichte van de grenswaarde is een dergelijk alternatief altijd inpasbaar. Ook voor het aspect luchtkwaliteit (vergelijkbaar met andere aspecten) dient uitgegaan te worden van een realistisch alternatief. Een dergelijk alternatief zou volgens de Commissie leiden tot lagere emissies, lagere concentraties in de lucht en minder depositie. Het zou consistent zijn om ook voor lucht met deze aangepaste mogelijkheden te werken en deze te onderzoeken.

De Commissie vindt het van belang dat de effectbeoordeling, correct en consistent wordt uitgewerkt en dat deze inzicht geeft in de effecten van het voornemen, alternatieven en maatregelen.

De Commissie adviseert op basis van de aangepaste effectbeoordeling aan te geven hoe de scores voor geluid, externe veiligheid, luchtkwaliteit, gezondheid (inclusief cumulatieve effecten), verkeer etc. zich verhouden tot de randvoorwaarden / toetsingskaders uit de SED. De effectbeoordeling kan dan ook goed en volledig worden gebruikt bij het onderzoeken en uitwerken van realistische alternatieven en/of maatregelen waarmee de negatieve effecten van het plan kunnen worden voorkomen. Dit advies sluit aan bij het eerder gegeven advies in paragraaf 2.1 waarin wordt gevraagd een realistisch alternatief uit te werken. Dit alternatief en de bijbehorende maatregelen moeten ook worden getoetst op basis van deze gewijzigde effectbeoordeling.

2.2.3 Beoordeling van de gevolgen voor de natuur in het Waddengebied

In het MER wordt geconcludeerd dat de gevolgen voor de natuur per saldo negatief zijn maar dat de normen niet worden overschreden. In paragraaf 2.3 gaat de Commissie in op de navolgbaarheid van de conclusies in de Passende beoordeling. Daarnaast acht ze het van belang dat de negatieve gevolgen van het plan worden afgezet tegen de ambitie in de SED om de biodiversiteit te *vergroten*. Gedurende de aanleg treedt verstoring op door o.a. licht en geluid (heien), terwijl de verstoring in de eindfase (wat) groter zal zijn dan daarvoor¹⁸. Het gaat daarbij om o.a. geluids- en lichtverstoring, waarbij wordt geconcludeerd dat zeehonden en wadvogels uitwijkmogelijkheden hebben. Emissies naar water en lucht kunnen leiden tot een kwaliteitsvermindering. Stikstofdepositie kan de kwaliteit van Nederlandse en Duitse natuurgebieden negatief beïnvloeden. Deze negatieve effecten kunnen – ook al zijn deze relatief beperkt – gevolgen hebben voor de beoogde balans tussen economie en ecologie.

De Commissie adviseert een nadere beoordeling van de in het MER geconcludeerde negatieve effecten op natuur uit te werken. Ga daarbij in op de hiervoor gesignaleerde punten en gebruik deze als input voor het in beeld te brengen van een alternatief waarbij geen/minder negatieve effecten optreden.

2.3 Aantasting Waddenzee (Natura 2000-gebied)

De Eemshaven is gelegen aan de rand van het Waddengebied, waaronder de Natura 2000-gebieden Waddenzee, Hund- und Paapsand (D) en Eems-Dollard. De instandhoudingsdoelstellingen worden in deze gebieden ten dele niet gehaald, ten teken dat de veerkracht niet op orde is. Dat betekent in beginsel dat elk effect, hoe klein ook, kan leiden tot aantasting van natuurlijke kenmerken van de Waddenzee.

De Commissie merkt op dat bij vaststelling van het bestemmingsplan de zekerheid moet worden gegeven dat aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden, waaronder De Waddenzee, zijn uitgesloten. Het MER dient dus één of meer alternatieven te bevatten die de aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden beperken of voorkomen. Als de aantasting van natuurlijk kenmerken niet kan worden uitgesloten, geldt dat het voornemen alleen doorgang kan vinden als de ADC-toets¹⁹ met succes wordt doorlopen.

De negatieve effecten die van invloed zijn op de Wadden betreffen emissies naar water (inclusief thermische lozingen) en lucht (stikstofdepositie), verstoring van beschermde soorten door licht en geluid. De Commissie licht dit hierna uitgebreider toe voor de onderwerpen, verstoring van beschermde soorten en emissies naar het water en effecten van stikstofdepositie. Zij geeft daarbij aan waar de op te stellen aanvulling op het punt van effecten op Natura 2000-gebieden aan moet voldoen.

¹⁸ Deze effecten kunnen mogelijk groter zijn, omdat de referentiesituatie op basis van het huidige gebruik (met name emissies) niet goed kan worden bepaald (zie 2.2.1).

¹⁹ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling? Inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

Thermische en chemische emissies via het water

In het MER wordt aangegeven dat chemische en thermische emissies niet leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee omdat het gaat om te verwaarlozen toenames. Bovendien worden door het bevoegd gezag bij de vergunningverlening voorwaarden gesteld, waardoor negatieve effecten zijn uit te sluiten. Tegelijkertijd valt te lezen dat onduidelijk is wat die precieze toename zal zijn, omdat deze afhankelijk is van de invulling van het industrieterrein. De Commissie is van mening dat significant negatieve effecten op grond van deze (onvolledige) informatie niet kunnen worden uitgesloten. Verder heeft de Commissie naar aanleiding van het MER bij de SED geadviseerd om voor de vervolgbesluitvorming over plannen en projecten de emissies van zware metalen te monitoren en na te gaan hoe kennisleemtes over de effecten op de natuur in de Waddenzee kan worden voorzien. In het MER voor de Eemshaven wordt hier niet nader op ingegaan.

Beschermde soorten (sterns)

Op de braakliggende terreinen van de Eemshaven broeden visdieven en Noordse Sterns. Bij verdere ontwikkelingen van haven en industrie zullen deze potentiële broedlocaties verdwijnen. Dit zou leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied Waddenzee, omdat deze soorten zich onder de instandhoudingsdoelstelling bevinden. Als maatregel in het kader van de SED worden daarom voor deze soorten twee broedeilanden in de Eems-Dollard aangelegd, waarvan het eiland 'Stern' juist ten zuidoosten van Eemshaven inmiddels door de sterns 'in gebruik is genomen'. Uit de Passende beoordeling kan de Commissie niet goed opmaken of de feitelijke populatieontwikkeling ten gevolge deze maatregel zodanig gunstig is dat een verslechtering door de ontwikkelingen op de Eemshaven per saldo toelaatbaar is. In mei 2019 is hierover (nog lopend) onderzoek gepubliceerd²⁰ dat nadere kwantitatieve informatie bevat.²¹ De Commissie acht het van belang dat voor de Noordse Stern wordt gemotiveerd dat de ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt niet leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken.²²

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER te gaan op de vraag hoe het risico op negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden als gevolg van emissies naar water en lucht kan worden beperkt. Motiveer daarnaast dat de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee niet worden aangetast door verdwijnen van broedlocaties van de Noordse Stern op de Eemshaven.

Stikstofdepositie en gevolgen PAS-uitspraak

Aanpak en conclusies MER bestemmingsplan Eemshaven

De stikstofdepositie die het bestemmingsplan mogelijk maakt via bedrijven die daar uitbreiden of zich vestigen is berekend met Aerius op basis van het emissieplafond dat als reservering voor segment 1 van het PAS voor Industriegebied Eemshaven is opgenomen. Voor het gehele gebied is 980 ton N/jaar gereserveerd, waarbij de bijdrage van Eemshaven-

²⁰ Brenninkmeijer A. & van Assen J. 2019. Succesvolle verhuizing van sterns naar nieuw broedeiland. De Levende Natuur 120 (3): 117.

²¹ De Visdieven hebben zich grotendeels al verplaatst van de Eemshaven naar het broedeiland, waarbij het aantal broedparen op het eiland al hoger is, evenals het broedsucces. Van de Noordse Stern is het aantal broedparen van 100 broedparen op het eiland nog lager dan op de Eemshaven (gemiddelde 2014-17) maar het broedsucces is wel hoger.

²² Populatie-dynamische gegevens (broedsucces) en het tweede broedeiland kunnen hierbij worden betrokken.

Zuidoost bijna 21% bedraagt. De rest zou dus beschikbaar zijn voor het bestemmingsplan Eemshaven. Dit deel is in Aerius ingevoerd als de totale emissie (777 ton N/jaar).

De stikstofdepositie is in Aerius berekend voor 113 Natura 2000-gebieden. Deze bedraagt maximaal 1,74 mol N/jaar op de Waddenzee en 1,01 mol ha/jaar op Duinen Schiermonnikoog. Aantasting van de natuurlijke kenmerken van de voor stikstofdepositie gevoelige en overbelaste Nederlandse Natura 2000-gebieden wordt uitgesloten onder verwijzing naar het programma aanpak stikstofdepositie (PAS). Ontoelaatbare effecten op Duitse Natura 2000-gebieden worden uitgesloten omdat de Duitse norm van 7,14 mol N/ha/jaar niet wordt overschreden.

Gevolgen PAS-uitspraak voor bestemmingsplan Eemshaven

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over het PAS. Daaruit blijkt dat de Passende beoordeling bij het PAS niet als basis kan dienen voor het instemmen met plannen en projecten die leiden tot een toename van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden met instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige soorten en habitattypen. Dit betekent dat specifiek voor het bestemmingsplan Eemshaven alsnog een Passende beoordeling moet worden opgesteld omdat significante gevolgen als gevolg van stikstofdepositie kunnen optreden.

In de Passende beoordeling moet worden beoordeeld of aantasting van natuurlijke kenmerken kan worden uitsloten. Bij deze beoordeling kunnen mitigerende maatregelen worden meegenomen. Het is, in het licht van bovengenoemde uitspraak, op dit moment niet duidelijk welk type mitigerende maatregelen kunnen worden meegenomen:

- **Brongerichte maatregelen** zijn waarschijnlijk onder omstandigheden nog toegestaan. Autonome ontwikkelingen, zoals het voldoen aan geldende wet- en regelgeving, mogen hierbij niet worden meegenomen.
- **Intern salderen met brongerichte maatregelen.** Salderen binnen het voornemen is waarschijnlijk nog toegestaan. Denk hierbij aan het nemen van extra bronmaatregelen binnen een bedrijf of het uit productie nemen van landbouwgrond ten behoeve van het plan.
- **Extern salderen met brongerichte maatregelen.** Salderen met een bron elders is waarschijnlijk nu weer toegestaan buiten het PAS om. Daarbij kan worden gedacht aan het opkopen van een bestaand bedrijf of het verplaatsen van een bedrijfslocatie.
- **Gebiedsgerichte maatregelen.** Het nemen van gebiedsgerichte maatregelen in Natura 2000-gebieden (bijvoorbeeld plaggen) kan waarschijnlijk niet als mitigerende maatregel worden gezien. Het is namelijk in de praktijk niet mogelijk de wetenschappelijke zekerheid te krijgen dat deze maatregelen (tijdig) effectief zijn.

De uitspraak maakt duidelijk dat maatregelen die nodig zijn voor de gunstige staat van instandhouding niet mogen worden ingezet als mitigerende maatregel. Anders gezegd: als de gunstige staat van instandhouding alleen met die bewuste maatregel kan worden bereikt, dan mag deze niet als mitigerende maatregel worden gebruikt.

Tot slot, het gebruik van Aerius voor het berekenen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden is niet meer verplicht maar nog wel mogelijk. Let wel: voor korte afstanden tot de

bron acht de Raad van State de toepassing van Aerius minder geschikt. De Commissie adviseert daarom gebruik te maken van de nieuwste versie van Aerius.²³

De Commissie acht het van belang om een realistisch alternatief uit te werken dat niet leidt tot een toename van stikstofdepositie in daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden. De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een Passende beoordeling voor het bestemmingsplan op te nemen, rekening houdend met bovenstaande punten.

2.4 Overige aanbevelingen voor de besluitvorming

Repowering / vervangen windturbines

Het MER gaat ervan uit dat er geen repowering²⁴ van windturbines plaats zal vinden. De Commissie vraagt zich af of dit in lijn is met de ambities van de provincie en regio op het gebied van energietransitie. Repowering kan namelijk een bijdrage leveren aan deze transitie. De Commissie merkt op dat door het nu gehanteerde uitgangspunt er geen rekening is gehouden met de milieuruimte die eventueel nodig is wanneer de windturbines worden vervangen.

De Commissie beveelt aan te beschrijven hoe wordt omgegaan met repowering. Indien het bestemmingsplan de vervanging van windturbines mogelijk maakt, bijvoorbeeld via een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan, dan adviseert de Commissie om de cumulatieve effecten daarvan in beeld te brengen.

Waterstoets-procedure

Op basis van de informatie uit het MER is onduidelijk of de watertoets-procedure nu is doorlopen of niet (pagina 14 van het MER). De informatie die uit de watertoets naar voren komt moet ten grondslag liggen aan het besluit over het bestemmingsplan en moet zijn afgestemd met waterbeheerders. De Commissie beveelt aan de watertoetsprocedure voorafgaand aan de besluitvorming over het bestemmingsplan af te ronden. Indien dit voor het MER relevante informatie oplevert, bijvoorbeeld ten behoeve van de effectbeschrijving water (zie paragraaf 2.2.2.) beveelt de Commissie aan deze te betrekken bij de besluitvorming over het bestemmingsplan.

Het ontbreken van de watertoets-procedure op zichzelf is geen tekortkoming in het MER, omdat het hier een te doorlopen procedure betreft waarin afstemming en overleg plaatsvindt met waterbeheerders.

²³ Binnenkort komt een versie van Aerius uit waarin de afronding op 0,05 (grenswaarde meldingsplicht) uit het PAS is verwijderd, waardoor ook kleinere deposities kunnen worden bepaald.

²⁴ Vervangen van windturbines door – meestal – grotere exemplaren.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Peter van der Boom

ir. Jan Jaap de Graeff (voorzitter)

drs. Roel Meeuwssen (secretaris)

ing. Rob Vogel

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Bestemmingsplan

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het om een kaderstellend plan voor (toekomstige) activiteiten die m.e.r.(beoordelings-)plichtig kunnen zijn zoals zware industrie, energieproductie en havengebonden activiteiten. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven.

Bevoegd gezag besluit en m.e.r.-procedure

Gemeenteraad van Het Hogeland

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van Het Hogeland

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vindt u de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [2781](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

