



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan haven- en industriegebied Eemshaven, gemeente Het Hogeland

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling
daarop

24 april 2024 / projectnummer: 2781



1 Advies over het MER en de aanvulling in het kort

Gemeente Het Hogeland wil het bestemmingsplan voor de Eemshaven actualiseren. Naast de voortzetting van de bestaande activiteiten wil de gemeente op de nog vrije kavels activiteiten toestaan zoals zware industrie, energieproductie en daaraan gerelateerde activiteiten en recycling. Om het besluit hierover te ondersteunen is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeenteraad van Het Hogeland heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') in 2019 gevraagd te adviseren over het MER. De Commissie heeft destijds geadviseerd het MER aan te vullen op een aantal onderwerpen, te weten:

- **Uitwerking van een realistisch alternatief.** De Commissie adviseerde één of meerdere realistische alternatieven uit te werken waarbij invulling zou worden gegeven aan de ambities en randvoorwaarden vanuit de Omgevingsvisie Groningen en de Structuurvisie Eemsmond–Delfzijl (SED) op het gebied van duurzaamheid, natuur en leefomgeving.
- **Effectonderzoeken en uitwerking van de mogelijke maatregelen.** De Commissie adviseerde de milieueffecten onderling beter vergelijkbaar te maken. Dit maakt de effecten op de leefomgeving, natuur en milieu beter inzichtelijk te maken en maakt duidelijk welke maatregelen nodig zijn om negatieve effecten te voorkomen of beperken.
- **Aantasting Waddenzee.** De Commissie concludeerde dat het plan kan leiden tot onaantastbare aantasting van natuurwaarden van het Waddengebied. Voorafgaand aan het besluit moet zekerheid bestaan dat aantasting van deze waarden is uitgesloten, anders is het plan niet vergunbaar binnen de kaders van de Wet natuurbescherming.

De gemeente heeft eind 2023 de Commissie gevraagd te adviseren over de aanvulling op het MER, met inbegrip van de deels geactualiseerde bijlagen bij het MER.

Wat staat in de aanvulling?

De aanvulling gaat systematisch in op de drie bovengenoemde punten:

- **Uitwerking van een realistisch alternatief.** De aanvulling stelt dat een extra alternatief geen meerwaarde zou hebben omdat alternatieven al in de Structuurvisie Eemsmond–Delfzijl (hierna: SED) zijn onderzocht en in het MER is uitgegaan van maximale invulling van de kaders die de SED stelt.
- **Effectonderzoeken en uitwerking van de mogelijke maatregelen.** De aanvulling licht toe hoe, uitgaande van een maximale invulling van het terrein, de effecten en mogelijke mitigerende maatregelen in beeld zijn gebracht. De effecten op landschap worden in de aanvulling met visualisaties toegelicht.
- **Aantasting Waddenzee.** De aanvulling geeft aan dat aantasting van de natuurwaarden door lozingen van warmte of stoffen niet mogelijk is, omdat in de vergunningverlening wordt gewaarborgd dat er geen ontoelaatbare (cumulatieve) effecten ontstaan. Verder geeft de aanvulling aan dat het nieuw aangelegde broedeiland 'Stern' de functie van de Eemshaven als broedgebied voor visdief en noordse stern heeft overgenomen. Tenslotte zijn er twee nieuwe Passende beoordelingen (effecten stikstofdepositie, overige effecten) opgesteld.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER en de aanvulling dat er veel informatie over de milieugevolgen beschikbaar is gekomen. Desondanks ontbreekt er nog belangrijke informatie. Actuele en volledige informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over het bestemmingsplan Eemshaven.

Het MER is inmiddels vijf jaar oud. In deze vijf jaar is er veel gebeurd op het vlak van de fysieke leefomgeving en het beleid daarvoor. Daarmee zijn het MER, het advies van de Commissie en de aanvulling niet meer goed afgestemd op recente omgevingsontwikkelingen, nieuwe inzichten, verschoven beleidsaccenten en veranderde wet- en regelgeving van de afgelopen vijf jaar. Deze ontwikkelingen, inzichten, beleidsaccenten en wet- en regelgeving zijn relevant voor het type industrie waar de Eemshaven op gericht is en de beoordeling van de milieueffecten van dit type industrie. De Commissie vindt het daarom belangrijk dat een realistisch alternatief wordt uitgewerkt waarbij, anticiperend op recente nieuwe ontwikkelingen, wordt gekeken naar de mogelijkheden om effecten op de leefomgeving te beperken of voorkomen.

Een actualisatie is ook nodig voor de referentiesituatie (zoals de vergevorderde plannen voor industrie in de Oostpolder) en de effectbepaling (het gebruikte zichtjaar 2030 past niet goed bij de termijn waarop de keuzes betrekking hebben).

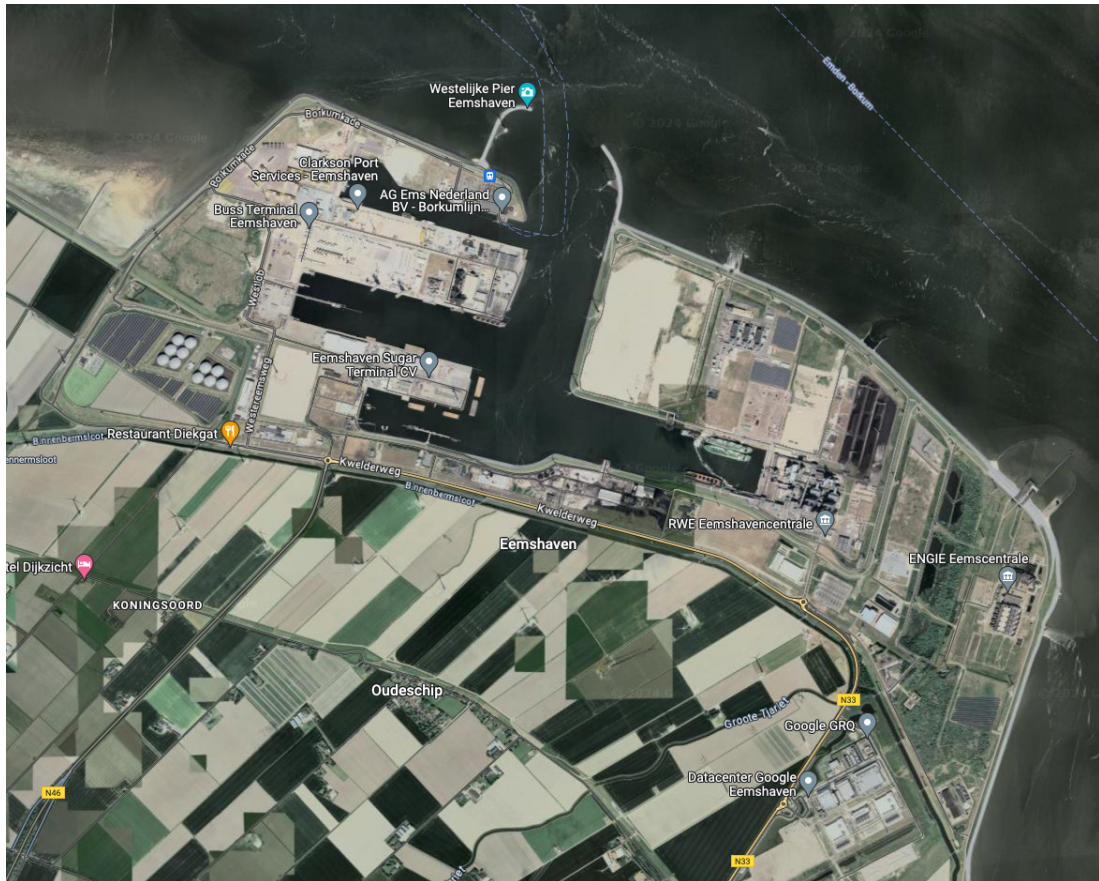
De 'houdbaarheid' van de informatie in een MER is altijd maatwerk. In dit geval acht de Commissie het MER en de aanvulling echter te verouderd om inzicht te geven in de mogelijke milieueffecten van het bestemmingsplan. Hierbij maakt zij de kanttekening dat in een ideale situatie de SED vervangen zou worden door een actueel en integraal gebiedsprogramma, zodat de milieueffecten van verschillende ontwikkelingen in samenhang kunnen worden afgewogen. De Commissie onderkent dat het initiatief hiervoor niet (uitsluitend) bij de gemeente Het Hogeland ligt. Zij geeft in overweging om samen met gemeente Eemsdelta, Provincie Groningen en Groningen Seaports na te gaan hoe de (geactualiseerde) ambities uit de SED kunnen worden onderzocht in een gebiedsgericht en op milieugevolgen onderzocht programma voor de Eemsdelta.

Naast de vaststelling dat de MER verouderd is en er een actualisatie nodig is, passend bij de ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaren, mist de aanvulling op het MER als zodanig essentiële informatie:

- De referentiesituatie is veranderd nu de ontwikkeling van de Oostpolder in een vergevorderd stadium van besluitvorming verkeert;
- De effectbepaling is gebaseerd op het – inmiddels niet meer zo ver in de toekomst gelegen – zichtjaar 2030;
- Er is niet onderzocht of, gezien de huidige stand der techniek, het volledig 'opvullen' van de geluidszone uit 1993 nodig of wenselijk is en of een alternatief met minder geluidbelasting mogelijk is;
- Effecten op externe veiligheid ontbreken doordat risico's van bulk op- en overslag van ammoniak (mede als gevolg van de energietransitie) niet in beeld zijn gebracht;
- Op basis van de informatie in het MER en de aanvulling is aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet uit te sluiten. Het MER beschrijft daarmee geen alternatief dat uitvoerbaar is in het kader van de natuurwetgeving;
- Op basis van informatie in het MER en de aanvulling is niet zeker dat aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water kan worden voldaan.

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

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1: de Eemshaven op satellietbeeld (bron: Google Maps).

Achtergrond bestemmingsplan Eemshaven

Bij het vaststellen van het bestemmingsplan moet de procedure van milieueffectrapportage (mer) worden doorlopen. Het bestemmingsplan maakt een aantal mer-(beoordelings)plichtige activiteiten direct mogelijk, zoals de categorieën C4 (aanleg, wijziging, uitbreiding zeehandelshaven) en D 11.3 (aanleg, wijziging of uitbreiding industrieterrein) uit het Besluit mer. Ook is het kaderstellend voor andere mer-(beoordelings)plichtige activiteiten. Dat betekent dat voor het besluit over het bestemmingsplan zowel een plan-MER als een project-MER nodig zijn. Daarnaast moet voor het bestemmingsplan een 'Passende beoordeling' worden opgesteld omdat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden op voorhand niet zijn uit te sluiten. Om deze reden is een gecombineerd plan- en project-MER opgesteld. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Het Hogeland zijn initiatiefnemer in de bestemmingsplanprocedure. Het college bereidt 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 havenbedrijf 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. 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 destijds in de Structuurvisie in beeld zijn gebracht.

Voor de Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl is ook een MER opgesteld waarover de Commissie heeft geadviseerd. De adviezen en aanbevelingen die de Commissie in haar advies van 16 februari 2017¹ heeft gegeven hadden ook betrekking op de uitwerking van de milieueffectrapporten voor de plannen en projecten die voortkomen uit de structuurvisie, waaronder het bestemmingsplan Eemshaven.

De Commissie heeft op 25 juli 2019 geadviseerd over het MER bij het bestemmingsplan. De aanvulling op het MER dateert van 16 maart 2022 (Passende beoordelingen in november/december 2023) en is op 20 december 2023 aan de Commissie voorgelegd ter toetsing.

Tegelijkertijd zijn de MER-en voor het Provinciaal Inpassingsplan voor ontwikkeling van de Oostpolder (ten zuiden van de Eemshaven) en voor het bestemmingsplan voor industrieterrein Oosterhorn te Delfzijl in procedure gebracht. Omdat de cumulatie van milieueffecten (zoals beoordeeld in de SED) een grote rol speelt bij de beoordeling van de milieueffecten heeft de Commissie bij de beoordeling van deze drie projecten speciaal aandacht besteed aan de samenhang ertussen.

Wetgeving van toepassing op dit plan

Voor dit plan, het besluit en het MER is de wetgeving zoals die gold vóór 1 januari 2024 van toepassing (zoals de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming), en niet de huidige wetgeving (de Omgevingswet). Dit omdat het plan ter inzage is gelegd voordat de Omgevingswet op 1 januari 2024 van kracht werd.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, 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. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van gemeente Het Hogeland – besluit over het bestemmingsplan.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 2781 op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen 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 gemeente Het Hogeland.

In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

¹ Zie [Adviezen – Commissiener.nl](http://www.commissiener.nl).

2.1 MER is niet afgestemd op huidige situatie

Nieuwe ontwikkelingen en inzichten vragen om actualisatie

Het oorspronkelijke MER dateert van maart 2019. De Commissie heeft in juli 2019 geadviseerd het MER aan te vullen. In het MER en de aanvulling wordt veelvuldig verwezen naar de SED, die is opgesteld in 2016. Sinds 2019, en zeker sinds 2016, hebben er zich tal van ontwikkelingen voorgedaan, zijn er nieuwe inzichten ontstaan, nieuwe beleidsaccenten en veranderingen in wet- en regelgeving. Deze kunnen relevant zijn voor de planvorming voor de Eemshaven. Enkele voorbeelden zijn:

- De vraagraming² die aan de basis ligt van de SED en het MER bij het bestemmingsplan bestaat uit een kwalitatief deel (welke sectoren) en een kwantitatief deel (hoeveel hectare). De beschreven marktontwikkelingen zijn inzichten uit 2014 die deels nog actueel zijn (zoals de toename van duurzame energie, elektrificatie en opkomst van datacenters) maar deels ook achterhaald (onder meer de toekomst die gezien werd voor twee grote kolencentrales, de opkomst van schaliegas en zorgen dat dit Nederlands gas uit de markt zou drukken).
- De klimaat- en CO₂-reductiedoelstellingen spelen in de vraagraming en de SED nog geen prominente rol, evenmin als de aardbevingsproblematiek. Deze beleidsaspecten krijgen nu veel meer aandacht,³ wat tot andere afwegingen kan leiden.⁴
- De energietransitie leidt tot het ontstaan of versterking van nieuwe bedrijfstakken, zoals waterstofproductie en -transport, inclusief grootschalige ammoniakopslag en -verlading. De ontwikkeling en aanlanding van windparken op zee maakt de Eemshaven interessant voor nieuwe bedrijfstakken.
- De Eemshaven is in het Rijksprogramma Energie Hoofdstructuur (PEH)⁵ aangewezen als energiehub. De Eemshaven is specifiek in het PEH benoemd met een mogelijke ruimteclaim tussen 25 en 310 ha. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat dit ten koste van andere typen industrie kan gaan.
- De ontwikkeling van de Oostpolder (die in de SED nog niet voorzien werd) en de gevolgen hiervan voor onder meer de Waddenzee en op de nautische veiligheid kunnen de totale milieugebruiksruimte beïnvloeden;
- In de Oostpolder is in 2020 het windpark Oostpolder gerealiseerd. De effectberekeningen in de aanvulling op het MER zijn gebaseerd op de situatie zonder dit windpark;
- Gezondheid is nadrukkelijker deel van het milieubeleid gaan uitmaken; de advieswaarden voor luchtkwaliteit en geluid van de WHO zijn strenger geworden en er zijn steeds meer zorgen over ZZS, waaronder PFAS. Dit kan leiden tot andere afwegingen.
- Er zijn nieuwe inzichten ten aanzien van de (ontwikkeling van de) natuurkwaliteiten van het Waddengebied, drukfactoren en verbetermaatregelen, en daarmee de mogelijke draagkracht van het gebied.⁶

² Vraagraming Zeehaventerreinen Eemdelta, Bureau Buiten, juni 2015.

³ Onder meer naar aanleiding van het klimaatakkoord van Parijs (2015).

⁴ Zo is bij datacenters elders in het land gebleken dat de grote koelwaterbehoefte ertoe kan leiden dat in droogteperiodes wordt uitgeweken naar gebruik van drinkwater als koelwater. Dit legt een druk op openbare voorzieningen en het grondwater. Onder meer de NMFG wijst hierop in haar zienswijze op het MER.

⁵ Het PEH is op 4 maart 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden.

⁶ In december 2023 is voorts een overzicht verschenen van de richtlijnen en verdragen die voor de bescherming en het beheer van de Waddenzee relevant zijn. Zie hiervoor <https://www.waddenacademie.nl/themas/natuur-en-recht/de-europees-en-internationaalrechtelijke-status-van-de-waddenzee/>.

Dit alles maakt dat het profiel en de effecten van de Eemshaven anders zijn en zich naar verwachting anders zullen ontwikkelen dan in 2016. Daarmee zijn de effecten in algemene zin onvoldoende inzichtelijk (in de paragrafen hieronder wordt nog ingegaan op specifieke aspecten).

Tegelijkertijd zijn deze – mogelijk gewijzigde – effecten niet afgezet tegen de huidige beleidskaders. Ook in het advies uit 2019 gaf de Commissie aan dat het voornemen zoals uitgewerkt in het MER niet anticipeert op (op dat moment) recente ontwikkelingen zoals klimaatadaptatie en energietransitie.

Nieuwe ontwikkelingen en inzichten werken niet door in de alternatieven

In het advies uit 2019 heeft de Commissie geadviseerd "één of meerdere alternatieven uit te werken die realistisch zijn en die aansluiten bij de ambities en randvoorwaarden uit de Omgevingsvisie Groningen en de SED." Als voorbeeld gaf de Commissie onderzoek naar de vraag of een kleinere geluidsruimte (dan de in 1993 vastgestelde geluidsruimte) mogelijk is.

De aanvulling op het MER geeft aan dat in het MER voor de SED al onderzoek is gedaan naar alternatieven. Daarnaast stelt de aanvulling dat het vergunningentraject geschikter is om duurzaamheidsambities te realiseren.

De SED is inmiddels bijna 8 jaar oud en deels gebaseerd op inzichten van 10 jaar oud, terwijl zich in deze jaren veel voor de Eemshaven relevante veranderingen hebben voorgedaan. Ook is de ontwikkeling van de aangrenzende Oostpolder niet in de SED meegenomen en is er dus sprake van een andere referentiesituatie. Het realiseren van duurzaamheidsambities in het vergunningentraject heeft als nadeel dat er geen inzicht ontstaat in de cumulatieve effecten van individuele initiatieven (temeer omdat hierbij niet in alle gevallen een MER wordt opgesteld). Juist daarvoor is het MER bedoeld.

Het "*bestemmingsplan richt zich op het bieden van maximale ruimte en flexibiliteit aan zware bedrijvigheid tot en met milieucategorie 5.3, binnen de randvoorwaarden van de SED*". Het MER onderzoekt of met "*deze maximale invulling de beoogde leefomgevingskwaliteit*" geborgd is. Deze "beoogde leefomgevingskwaliteit" kent echter een aanmerkelijk hogere milieubelasting dan de huidige situatie. Zo wordt in het MER uitgegaan van een geluidscontour voor de Eemshaven die is vastgesteld in 1993. De destijds vastgestelde milieugebruiksruimte is tot nu toe niet volledig gebruikt (zie ook paragraaf 2.2 van dit advies). De SED, het bestemmingsplan, het MER en de aanvulling op het MER gaan ervan uit dat dit wel mogelijk, dan wel wenselijk is. De inzichten rond een gezond woon- en leefklimaat zijn sindsdien echter veranderd. De visie op de verwachte economische ontwikkeling is veranderd in de loop der tijd (en zal dynamisch blijven). Dit werpt de vraag op of de huidige maximale milieuocontouren noodzakelijk zijn voor de beoogde economische ontwikkeling.

Veranderde referentiesituatie en voor de hand liggend zichtjaar

De Commissie heeft in 2019 geadviseerd het MER aan te vullen. Op dat moment was er nog geen besluit om de Oostpolder te ontwikkelen. Inmiddels ligt, gelijktijdig met het bestemmingsplan Eemshaven, het concept-provinciaal inpassingsplan Oostpolder ter inzage. Dit voorziet in ontwikkeling van de Oostpolder tot industrieterrein gericht op zware industrie.

Het spreekt vanzelf dat deze ontwikkeling relevant is voor de bepaling van de milieueffecten van het bestemmingsplan Eemshaven. Deze moeten immers bepaald worden ten opzichte van de referentiesituatie. In het MER noch de aanvulling is rekening gehouden met de inmiddels vergevorderde voorgenomen ontwikkeling van de Oostpolder. Hiermee is er geen goed inzicht in de cumulatieve effecten, temeer omdat ook in de SED de ontwikkeling van de Oostpolder nog niet voorzien werd.

Daarnaast zijn de effecten bepaald met als zichtjaar 2030. Dat was niet onlogisch in 2016 (SED) of 2019 (MER). Intussen is het 2024 en is het zichtjaar 2030 nog maar zes jaar verwijderd van het heden. Een effectbepaling gericht op zichtjaar 2035 of 2040 geeft meer houvast voor de keuzes die gemaakt moeten worden ten aanzien van (de toekomst van) de Eemshaven.

Advies om het MER te actualiseren

In het MER en de aanvulling staat dat de Eemshaven binnen de (deels niet meer actuele) kaders van de SED blijft. Niet duidelijk wordt

- of de Eemshaven ook binnen geactualiseerde of toekomstige kaders blijft;
- wat de gevolgen zijn voor de uitvoerbaarheid indien de Eemshaven niet binnen deze kaders blijft;
- welke aspecten bij uitgifte en vergunningverlening meer aandacht vragen;
- of eenzelfde economische ontwikkeling te realiseren is met minder milieubelasting.

Nu dit niet duidelijk is kan de gemeenteraad de gevolgen voor de leefomgeving onvoldoende meewegen bij het besluit over het bestemmingsplan.

De Commissie adviseert een actualisatie van het MER op te stellen waarin de robuustheid van de aannames en conclusies uit het MER worden getoetst aan recente ontwikkelingen en beleid op het gebied van economie, energie, klimaat, natuur en leefomgeving. Uit deze actualisatie zal moeten blijken welke aspecten ten aanzien van vergunningen en contracten op lokaal niveau extra aandacht verdienen en welke vervolgbesluiten op regionaal niveau nodig zijn.

Ten aanzien van dit laatste beveelt de Commissie aan parallel hieraan de SED te actualiseren in de vorm van een actueel en integraal gebiedsprogramma wat gezamenlijk met gemeente Eemsdelta, Provincie Groningen en havenbedrijf Groningen Seaports wordt opgepakt.

2.2 Effectonderzoeken

2.2.1 Geluid

De formele geluidzone voor de Eemshaven dateert uit 1993. In de SED uit 2016 zijn randvoorwaarden over de cumulatieve geluidbelasting vastgelegd, die ook op deze geluidzone uit 1993 zijn gebaseerd. Deze geluidzone en voorwaarden waren gebaseerd op de toenmalige prognoses voor ontwikkeling van de Eemshaven.

Tot nu toe blijft de geluidbelasting ruim onder het toen vastgestelde niveau. Dit komt deels doordat niet alle bedrijven maximaal geluid produceren, deels doordat Eemshaven nog niet

volledig is ingevuld en waarschijnlijk ook deels doordat voor zich nieuw vestigende bedrijven lagere kentallen zouden kunnen gelden.

In het MER en de aanvulling wordt uitgegaan (nog zonder de ontwikkeling van de Oostpolder) van het volledig 'opvullen' van deze geluidruimte. In cumulatie met de Oostpolder betekent dit dat bestaande woningen vanaf nu echt een hogere geluidbelasting gaan krijgen. Ook op tuin- en straatniveau zullen de geluidniveaus aanzienlijk stijgen. Dit wordt aanvaardbaar geacht omdat de geluidbelasting binnen de maximale grenswaarden van de Wet geluidhinder en de in 1993 vastgelegde zone blijft.

Hiermee wordt voorbijgegaan aan de huidige inzichten omtrent een gezond woon- en leefklimaat en aan de gewijzigde invulling van de Eemshaven. Er is onvoldoende onderzocht of, gezien de stand der techniek in moderne bedrijven, de geluidzone kleiner had kunnen worden. Dit wordt nog versterkt door de voorgenomen ontwikkeling van de Oostpolder.

Daarnaast ontbreekt een beoordeling van het gecumuleerde geluid van de Eemshaven en het windpark Oostpolder in de referentiesituatie.

De Commissie adviseert een alternatief uit te werken met minder geluidbelasting op bestaande woningen.

2.2.2 Externe veiligheid

De aanvulling gaat niet in op het aspect externe veiligheid. Mede als gevolg van de energietransitie kan grootschalige op- en overslag van ammoniak toenemen.⁷ Dit brengt nieuwe risico's met zich mee voor grote invloedsgebieden.

De Commissie adviseert de risico's van bulkopslag van ammoniak in beeld te brengen vóór een besluit over het bestemmingsplan wordt genomen.

2.2.3 Natuur en waterkwaliteit

De aanvulling met bijlagen⁸ gaat uitgebreid en gedetailleerd in op de gevolgen voor de natuur in het studiegebied. Op de volgende punten heeft de Commissie nog opmerkingen:

Additionele stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden

Het bestemmingsplan leidt tot een toename van stikstofdepositie (hierna: planbijdrage) op Nederlandse en Duitse Natura 2000-gebieden. In vier van deze (Nederlandse) gebieden is sprake van door stikstof (bijna) overbelaste habitattypen en leefgebieden. De planbijdrage in Nederlandse Natura 2000-gebieden in de gebruiksfase is maximaal 0,06 mol N/ha/jaar in het Drentsche Aa-gebied. Dit wordt met name veroorzaakt door een veranderd verkeersbeeld van en naar de Eemshaven. In de nabijgelegen Duitse Natura 2000-gebieden is de

⁷ Ook de zienswijze van de Veiligheidsregio Groningen gaat op dit punt in.

⁸ De Passende beoordeling, de Passende beoordeling Stikstofdepositie en het Stikstofdepositie-onderzoek en het faunaonderzoek bestemmingsplan Eemshaven.

planbijdrage ten gevolge van een veranderend verkeersbeeld en industrie veel hoger dan in Nederlandse gebieden, namelijk maximaal 31,47 mol N/ha/jaar op Hund und Paapsand en 23,58 mol N/ha/jaar op Westermarsch.⁹

In de Passende beoordeling wordt de planbijdrage (terecht) gecumuleerd met die van de bestemmingsplannen voor de Oostpolder en Oosterhorn. De cumulatieve planbijdrage in het Drentsche Aa-gebied en het Norgerholt is duidelijk hoger dan die van de Eemshaven afzonderlijk. Het grootste verschil wordt in de Drentsche Aa voorzien, waar de depositie op habitatype H7140A (trilvenen) ten gevolge van bestemmingsplan Eemshaven maximaal 0,06 mol N/ha/jaar bedraagt, maar in cumulatie 2,87 mol N/ha/jaar. Grotere cumulatieve bijdragen van 1 mol N/ha/jaar of meer doen zich in de gebruiksfase voor in H9190 (Oude eikenbossen), H4030 (Droge heiden) en H4010A (Vochtige heiden).

In de Passende beoordeling wordt voor elk (naderend) overbelast habitatype en voor leefgebieden geconcludeerd dat de planbijdrage afzonderlijk en in cumulatie met de twee andere bestemmingsplannen het halen van de instandhoudingsdoelstellingen niet in de weg staat. Ter onderbouwing wordt gesteld dat de planbijdrage gering is en afzonderlijk niet tot een meetbaar, herkenbaar en/of zichtbaar (hierna meetbaar) effect leidt op de omvang en kwaliteit van het habitatype, en evenmin tot een verzwaring van de beheeropgave kan leiden.

De Commissie stelt vast dat, zoals ook in de Passende beoordeling staat, de planbijdrage ten dele plaats vindt in matig tot sterk overbelaste habitatypes en leefgebieden in Nederland waarvan de kwaliteitsdoelstellingen (mede) door een te hoge stikstofdepositie niet worden behaald. Ten dele zijn nog additionele beheermaatregelen nodig om een verdere achteruitgang als gevolg van hoge stikstofdepositie te voorkomen en/of de in de instandhoudingsdoelstellingen vastgelegde kwaliteitsverbetering te realiseren.

De Commissie treft in de effectenbeoordeling per habitatype en leefgebied geen navolgbare onderbouwing aan van de conclusie dat de planbijdrage van Eemshaven afzonderlijk en in cumulatie het halen van de instandhoudingsdoelstellingen niet in de weg kan staan.

- De verwijzingen naar een als gering beoordeelde additionele depositie draagt niet bij aan de benodigde onderbouwing. In de huidige overbelaste situatie kunnen ook geringe bijdragen de instandhoudingsdoelstellingen immers verder buiten bereik brengen of het behalen daarvan in de weg staan.
- De motivatie dat de planbijdrage *afzonderlijk* niet meetbaar is draagt evenmin bij aan onderbouwing. De stikstofproblematiek is immers het gevolg van vele grotere en kleinere toenames van stikstofdepositie die afzonderlijk chemisch en ecologisch veelal niet meetbaar (kunnen) zijn, maar als geheel leiden tot een overbelasting en kwaliteitsafname van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.
- Ten aanzien van het beheer wijst de Commissie op de beschrijvingen in de Passende beoordeling dat het vigerende beheer ten dele al ontoereikend is om verslechtering als gevolg van stikstofdepositie te voorkomen dan wel de benodigde kwaliteitsverbetering te realiseren. Daarvoor zijn aanvullende (deels nog te bepalen en te initiëren) beheermaatregelen nodig. De kansrijkheid van die beheermaatregelen kan nu niet worden beoordeeld. De betooglijkt dat de planbijdrage niet kan leiden tot een verzwaring van de beheeropgave mist daarbij onderbouwing nu de stikstofdepositie in die beheertypen toeneemt.

⁹ In het stikstofdepositie-onderzoek wordt op pagina 31 evenwel een hoogste depositietoename van 71,10 mol N/ha/jaar op Unterems und Außenems genoemd.

- Ten aanzien van de Duitse Natura 2000-gebieden stelt de Commissie vast dat de planbijdrage niet cumulatief is beschreven. De cumulatieve stikstofdepositie op Duitse Natura 2000-gebieden dient in het MER beschreven en geduid te worden in het licht van de gevoeligheid van habitattypen en leefgebieden en de normen die in Duitsland voor Natura 2000-gebieden gelden.¹⁰ De cumulatieve stikstofdepositie is mogelijk van dien aard dat het om een belangrijk milieuaspect kan gaan.
- Stikstofdepositie is niet in cumulatie met het industriegebied van Emden beschouwd. Mogelijk is dat juist maar de Commissie mist de onderbouwing in het MER voor het achterwege laten van industriegebied in het Duitse deel van het Eemsestuarium in de cumulatietoets.

De (cumulatieve) milieugevolgen van stikstofdepositie zijn daarmee in het MER onvoldoende in beeld gebracht. In de Passende beoordeling is niet aangetoond dat de planbijdrage van de Eemshaven afzonderlijk en in cumulatie met de andere bestemmingsplannen, de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden met zekerheid niet aantast. Het MER bevat daardoor naar het oordeel van de Commissie nog geen alternatief dat uitvoerbaar is binnen de kaders van de natuurwetgeving.

De Commissie adviseert het MER op dit punt aan te vullen alvorens een besluit ten nemen over het bestemmingsplan.

Thermische emissies via koelwaterlozingen

De meeste bedrijfstypen waarvoor de Eemshaven bedoeld is, hebben een (grote) behoefte aan water voor koeling en/of bedrijfsprocessen. Dit betekent dat koelwater kan worden ingenomen en lozingen van stoffen en warmte op de Eems-Dollard kan plaatsvinden. Lozingen van proces- en koelwater kunnen leiden tot een hogere watertemperatuur en daardoor sterfte van onderwaterleven en vermindering door vis. Naast directe effecten kunnen er ook indirecte effecten zijn op de voedselbeschikbaarheid voor vis- en/of schelpdieretende wadvogels. Een hogere watertemperatuur kan ook leiden tot een toename van vertroebeling en zuurstofconcentraties in zeewater. Ook de inname van proces- en koelwater kan leiden tot sterfte van vis en vislarven.

Omdat nog onbekend is wat voor bedrijven zich zullen vestigen geeft de aanvulling geen kwantitatieve informatie over de koelwaterinname, de aard en omvang van lozingen en de warmtelozingen ten gevolge van het bestemmingsplan. Gesteld wordt dat de gevolgen van deze activiteiten onderzocht zullen worden in de toekomstige vergunningprocedure voor bedrijven. De aanvulling concludeert dat er geen schade is aan het ecosysteem indien de temperatuurverhoging beperkt blijft tot maximaal 2 °C, of tot de plafondwaarde op het lozingspunt.

Wanneer deze gevolgen alleen per bedrijf getoetst worden dan kan volgens de Commissie niet worden uitgesloten dat het bestemmingsplan kan leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van één of meer Natura 2000-gebieden. Dat is een vereiste voor kaderstellende wettelijke besluiten zoals bestemmingsplannen en moet in een Natura 2000-plantoets worden aangetoond.

¹⁰ Zie ook de zienswijze van Stadt Borkum en Saubere Luft Ostfriesland waarin o.a. wordt aangegeven dat Critical Loads van habitattypen overschreden zijn. Ook wordt gewezen op de gevolgen voor zeegrasvelden in Hund und Paapsand.

Uit de aanvulling wordt niet duidelijk waarom een stijging van de watertemperatuur met maximaal 2 graden toelaatbaar zou zijn en op grond waarvan schade aan het ecosysteem wordt uitgesloten. Dit temeer omdat niet duidelijk is in hoeverre rekening is gehouden met de temperatuurstijging als gevolg van klimaatveranderingen.

Hiermee ontbreekt informatie over de cumulatieve gevolgen voor waterkwaliteit en voor de instandhoudingsdoelstellingen voor de Nederlandse en Duitse Waddenzee. Met cumulatie doelt de Commissie niet alleen op activiteiten binnen de Eemshaven maar ook op een samenhangend beeld met de industrieterreinen Oostpolder en Oosterhorn. Dat maakt de juridische houdbaarheid van het plan onder de Kaderrichtlijn Water en de Wet natuurbescherming onzeker. De milieugevolgen van wateronttrekking en lozing zijn daarmee in de aanvulling onvoldoende in beeld gebracht.

Emissies van stoffen waaronder zware metalen

De Passende beoordeling beschrijft dat er meer zware metalen en andere stoffen in de Waddenzee terecht kunnen komen door emissies vanuit de Eemshaven naar lucht en water. Bij kwik zou het gaan om een toename van maximaal 1,5%. Aangegeven wordt dat het Eems-Dollard-estuarium voor alle metalen een potentieel gebied van zorg is. Tegelijkertijd wordt gesteld dat de emissies van zware metalen en andere stoffen niet zullen leiden tot een sterke verschuiving in de belasting van organismen. Tevens wordt aangegeven dat er geen wettelijke grens- en streefwaarden worden overschreden.

De emissies van stoffen waaronder zware metalen zijn niet beschreven en beoordeeld in cumulatie met de Oostpolder en Oosterhorn. Een kwantitatief samenhangend beeld is nodig om de gevolgen van de toename van zware metalen en andere stoffen voor het ecosysteem van de Nederlandse en Duitse Waddenzee te beschrijven en te beoordelen. Ook voor de Eemshaven afzonderlijk is niet onderbouwd dat de toename (via bio-accumulatie) niet leidt tot een lagere reproductie en/of overleving van de daarvoor gevoelige soorten, waaronder visetende (vogel)soorten en soorten die leven van ongewervelde bodemorganismen.¹¹ Op langere termijn kunnen daardoor de instandhoudingsdoelstellingen in de Nederlandse en Duitse Waddenzee (verder) buiten bereik komen.¹²

Ook is onduidelijk of aan de voorwaarden van de KRW wordt voldaan waaronder het voorkomen van een achteruitgang van de huidige (ecologische) waterkwaliteit.¹³ Tenslotte constateert de Commissie dat de emissies van stoffen naar lucht en water niet in cumulatie met emissies vanuit het industriegebied van Emden zijn beschouwd. Ook is niet gemotiveerd waarom dit gebied buiten de cumulatietoets kan blijven.¹⁴

De Commissie adviseert het MER aan te vullen met informatie waaruit blijkt dat waterinname en lozingen vanaf de Eemshaven, afzonderlijk en in cumulatie met Oostpolder en Oosterhorn,

¹¹ Ook in de zienswijze van Natuur- en Milieufederatie Groningen en Stadt Borkum & Saubere Luft Ostfriesland wordt hierop gewezen, waaronder (in de laatste zienswijze) ook op de schadelijke stoffen die in eieren van scholekster en visdief in de Eemsdelta zijn vastgesteld (zie ook voetnoot hierna).

¹² In dat verband wijst de Commissie er bij wijze van voorbeeld op dat vogeleieren van soorten als visdief en scholekster in de Eemsdelta een niet op voorhand verwaarloosbaar aandeel zware metalen en andere stoffen bevatten. Zie publicaties over Pollutants in seabird eggs in het kader van het Trilateral Monitoring and assessment programma (TMAP). Onderzoek naar overwinterende visdieven wijst uit dat ze soms een aanzienlijke hoeveelheid kwik opnemen. Bijvoorbeeld Bertram et al. 2022. Der Zusammenhang zwischen Überwinterungsgebiet und Kontaminationslevel bei einem Langstreckenziehenden Seevogel. Jbericht. Institut Vogelforschung.

¹³ Op grond van de Kaderrichtlijn Water (KRW) is geen enkele achteruitgang van de waterkwaliteit toegestaan, ook niet tijdelijk.

¹⁴ Zie ook opmerkingen in de zienswijze van de Natuur- en Milieufederatie Groningen hierover.

geen ontoelaatbare gevolgen hebben voor de waterkwaliteit en de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet aantasten.

2.3 Werelderfgoedstatus Waddenzee

In het MER wordt nauwelijks aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen van de ontwikkeling van de Eemhaven voor het werelderfgoed Waddenzee. Dit kan bijvoorbeeld door

- toename van scheepvaart, die verstoring is voor dieren;
- verslechtering van de waterkwaliteit en de gevolgen daarvan voor de ecologische waarde
- of door toegenomen hemelhelderheid waardoor trekvogels niet goed meer kunnen navigeren.

De Commissie adviseert om het MER, voorafgaand aan de besluitvorming over het bestemmingsplan, aan te vullen met onderzoek naar de effecten op de OUV's of kernwaarden van Werelderfgoed Waddenzee. Ga daarbij in op de (mogelijke) effecten op natuur, morfologie en landschap.

2.4 Monitoring en cumulatieve effecten

De cumulatie van effecten van de industriële ontwikkelingen in het Eems-Dollard-gebied is een aandachtspunt en zal dat ook blijven. Er lopen verschillende monitoringsprogramma's, waarvan de resultaten onder meer beschikbaar komen via de Staat van Groningen¹⁵ en de vierjaarlijkse Status Reports op basis van internationale monitoring (TMAP¹⁶).

De Commissie beveelt aan duidelijk te maken hoe de resultaten van deze monitoring en periodieke evaluatie worden betrokken bij de voorbereiding van vergunningen en andere besluiten, zodat waar nodig (bij)gestuurd kan worden, en welke 'maatregelen achter de hand' hiervoor beschikbaar zijn.

¹⁵ <https://destaatvangroningen.nl/>.

¹⁶ Het Trilateral Monitoring and Assessment Programma (TMAP) is het gezamenlijke monitoringsprogramma van de Waddenzeelanden.

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. Als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. 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. Tanja Bremer

ing. Rob Vogel

drs. Gerrit de Zoeten

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

drs. Geertje Korf (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Vaststellen van het bestemmingsplan 'Eemshaven'.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Dit project valt onder de regelgeving van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024). Voor deze procedure volgt daarom nog uit [onderdelen C en D van de bijlage bij het voormalige Besluit milieueffectrapportage](#) dat een MER vereist is. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de categorieën C4 (aanleg, wijziging, uitbreiding zeehandelshaven) en D 11.3 (aanleg, wijziging of uitbreiding industrieterrein). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een gecombineerd plan-/project-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van gemeente het Hogeland

Initiatiefnemer besluit

College van B&W van gemeente het Hogeland

Bevoegd gezag mer-procedure

Gemeenteraad van gemeente Het Hogeland

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 23 februari 2024 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissierner.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

