



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Sloegebied

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

8 juni 2017 / projectnummer: 2598



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeenten Borsele en Vlissingen willen de bestemmingsplannen herzien voor het Sloe-gebied. De bestemmingsplannen zullen voor een groot deel het bestaande type bedrijvigheid vastleggen maar ook het kader scheppen voor nieuwe activiteiten. Omdat de bestemmingsplannen mogelijk effecten hebben op het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saefthinge en kaderstellend zijn voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen. De gemeenteraden van Borsele en Vlissingen hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage (verder 'de Commissie')¹ gevraagd een toetsingsadvies uit te brengen over het MER en de Passende beoordeling voor de besluitvorming over de bestemmingsplannen.

De Commissie is van mening dat het MER goed leesbaar en helder van opzet is. Het advies van de Commissie over de inhoud van het milieueffectrapport van ruim vijf jaar geleden is over het algemeen goed gevolgd. Vanwege meerdere (beleids)ontwikkelingen in de tussentijd is het advies van destijds van de Commissie en het voorliggende MER niet op alle punten meer actueel.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over beide bestemmingsplannen. De tekortkomingen betreffen:

- de referentiesituatie en het voornemen zijn niet correct beschreven in het MER omdat de effecten van het nieuw op te stellen vermogen aan windenergie niet in beeld zijn gebracht en de effecten van het gewijzigde beleid voor kolencentrales niet zijn verwerkt in zowel de referentiesituatie als in het voornemen;
- de beoordeling van de alternatieven is onvoldoende navolgbaar en deels niet consequent;
- de geluidseffecten van het voornemen ten opzichte van de referentiesituatie zijn niet in beeld gebracht. Dit geldt zowel voor de effecten ter hoogte van de zonegrens als ter hoogte van de woningen binnen de geluidzone;
- het is onduidelijk op welke wijze wordt geborgd dat de ontwikkelingen in deelgebied 01a inpasbaar zijn binnen de wettelijke grenswaarden voor geluid;
- de effecten op de Natura-2000 gebieden zijn onvoldoende helder in beeld gebracht in de Passende beoordeling. De feitelijke, huidige situatie is ten onrechte niet gehanteerd als vergelijkingsbasis. De geluidseffecten op niet-broedvogels in Natura 2000-gebieden zijn niet duidelijk genoeg;
- mogelijke mitigerende maatregelen om de effecten op flora en fauna te voorkomen zijn niet beschreven.

¹ 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 in te vullen in het zoekvak.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe. De adviezen voor een aanvulling zijn opgenomen in een tekstkader. Ook doet zij nog een aanbeveling voor duurzaamheid. Zij hoopt met deze aanbeveling een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De aanbeveling heeft geen betrekking op een essentiële tekortkoming.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Referentiesituatie en voornemen

De m.e.r.-procedure is gestart in 2011. Als 'huidige situatie' is daarom uitgegaan van de situatie in 2011. De verwachting was ook dat beide bestemmingsplannen in 2013 vastgesteld zouden worden. Voor de effectvoorspellingen van de bestemmingsplannen in het MER is daarom uitgegaan van 2023. De onderzoeken voor het MER zijn uitgevoerd in 2011 en 2012 met uitzondering van de Passende Beoordeling, die is van 2016.

Inmiddels is het 2017 en de bestemmingplannen zijn nog niet vastgesteld. In het MER is daarom een robuustheidstoets opgenomen waarbij is nagegaan in hoeverre de onderzoeken nog bruikbaar zijn voor de besluitvorming over de bestemmingsplannen. De conclusie is dat het uitgevoerde onderzoek nog steeds als basis voor de besluitvorming kan dienen.

De Commissie kan zich niet in alle opzichten vinden in deze conclusie. Zij heeft hierbij de volgende overwegingen.

2.1.1 Windenergie

Het MER besteedt geen aandacht aan de mogelijkheden voor windenergie in het plangebied. Beide bestemmingsplannen maken middels een afwijkingsbevoegdheid respectievelijk een wijzigingsbevoegdheid een verhoging van bestaande windturbines en nieuwe windturbines mogelijk waarbij het te plaatsen vermogen wordt gemaximaliseerd op 100 megawatt. De plannen zijn wel kaderstellend maar het MER geeft geen inzicht in de effecten van deze mogelijkheden ten opzichte van de referentiesituatie. Windturbines kunnen effecten hebben op de natuur en de leefomgeving (onder andere geluid en externe veiligheid)

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over de bestemmingsplannen dat in een aanvulling op het MER wordt onderzocht wat de milieueffecten zijn van het (maximaal) nieuw op te stellen vermogen aan windenergie ten opzichte van de referentiesituatie.

2.1.2 Kolencentrales

De afgelopen jaren is het beleid voor kolencentrales drastisch gewijzigd. Zo is de kolencentrale in het Sloegebied (kolencentrale Borssele) eind 2015 gesloten. Een beschouwing over het gewijzigde beleid ontbreekt. In het MER is het gewijzigde beleid niet verwerkt in de referentiesituatie en in de beschrijving van het alternatief 'Industrie en Energie'².

In het MER en de Passende beoordeling wordt de inmiddels gesloten kolencentrale Borssele tot de referentiesituatie gerekend omdat de vergunning nog vigerend is. De Commissie is van oordeel dat dit niet correct is. De milieueffecten (emissies naar lucht en geluid) worden hierdoor overschat in de referentiesituatie. De feitelijke situatie is dat de kolencentrale al gesloten is, ook in de nabije toekomst (autonome ontwikkeling) zal dat naar alle waarschijnlijkheid zo zijn. Niet benutte vergunningruimte die niet binnen afzienbare tijd wordt benut, behoort niet tot de referentiesituatie.

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 waarschijnlijk geen reële afspiegeling vormt van de maximale mogelijkheden die de bestemmingsplannen bieden. De Commissie kan 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 stikstof zal dit wel zo zijn maar voor bijvoorbeeld geluid is dat niet zondermeer duidelijk.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over de bestemmingsplannen dat in een aanvulling op het MER inzicht wordt gegeven in de milieueffecten ten opzichte van de referentiesituatie waarbij de kolencentrale Borssele niet in bedrijf is. Tevens moet een beschouwing worden gegeven in hoeverre het alternatief 'Industrie en Energie' een worst-case beschrijving geeft van de milieueffecten van een andere representatieve maximale invulling van het plangebied op het vlak van basismetaal, energie (passend bij vigerend energiebeleid) en chemie.

2.2 Beoordeling alternatieven

In het MER worden de alternatieven beoordeeld door middel van een 5-puntschaal met kleuren. De Commissie is van mening dat de score van de milieuaspecten van de alternatieven niet navolgbaar en consequent is toegepast. Ook is het onduidelijk wat de score is als niet of alleen met mitigerende maatregelen aan beleid- en regelgeving kan worden voldaan.

Luchtkwaliteit scoort bijvoorbeeld zeer negatief en geluid neutraal. Bij beide aspecten is sprake van een verslechtering maar er wordt nagenoeg³ wel voldaan aan de van toepassing zijnde grenswaarden. Ook scoort volgens het MER het aspect 'groepsrisico inrichtingen' zeer

² In het MER zijn twee alternatieven onderzocht. Het alternatief 'Industrie en Energie' gaat uit van de invulling van de nog uitgeefbare terreinen met industriële productiebedrijven en bedrijven die zich richten op de energievoorziening. Het alternatief 'Logistiek' gaat uit van de invulling van de nog uitgeefbare terreinen aan bedrijven die zich richten op de open overslag van goederen.

³ Voor industriegeluid zijn nog mitigerende maatregelen noodzakelijk om hetgeen in deelgebied 01a mogelijk wordt gemaakt te laten voldoen aan wettelijke grenswaarden, zie ook paragraaf 2.3 van dit advies).

negatief terwijl de oriëntatiewaarde van het groepsrisico niet zal worden overschreden en bij bestaande inrichtingen zal het groepsrisico maar beperkt toenemen.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over de bestemmingsplannen dat in een aanvulling op het MER een tabel wordt opgenomen met een eenduidig en helder samenvattend overzicht van de score per milieuaspect voor de alternatieven.

2.3 Industriegeluid

In het MER is voor industriegeluid geconcludeerd dat de realisatie van de twee alternatieven mogelijk is binnen de gereserveerde geluidruimte van het industrieterrein. In het MER moet echter ook inzichtelijk worden gemaakt wat de geluidseffecten van het voornemen in de omgeving zijn ten opzichte van de referentiesituatie. Ook moet in het MER worden ingegaan op de (verandering van de) geluidbelasting ter hoogte van geluidgevoelige bestemmingen binnen de geluidzone, zodat voor omwonenden duidelijk is wat de geluidseffecten zijn van de ontwikkelingen die de bestemmingsplannen mogelijk maken. Beide effecten zijn niet inzichtelijk op basis van de beschikbare informatie in het MER.

De effecten kunnen helder in beeld worden gebracht met de behulp van contouren op topografische kaarten inclusief ligging van de geluidgevoelig bestemmingen binnen de geluidzone. De volgende contouren moeten dan worden aangegeven:

- de (te handhaven) wettelijke zonegrens;
- huidige geluidcontour;
- de geluidcontour van de referentiesituatie;
- de geluidcontouren van beide alternatieven.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over de bestemmingsplannen dat in een aanvulling op het MER inzicht wordt gegeven 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.

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. Het verschil is volgens het MER echter zodanig klein dat verwacht wordt dat dit door aanvullende geluidreducerende maatregelen kan worden gecompenseerd. Uit het MER blijkt echter niet op welke wijze wordt geborgd dat bij volledige invulling van het plangebied wordt voldaan aan de wettelijke grenswaarden.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over het bestemmingsplan 'Borsele zeehaven- en industrieterrein Sloe 2017' dat in een aanvulling op het MER wordt aangegeven op welke wijze wordt geborgd dat bij volledige invulling van het plangebied wordt voldaan aan de wettelijke grenswaarden.

2.4 Natuur

2.4.1 Passende beoordeling

Nabij het Sloegebied liggen Natura 2000-gebieden. Het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe grenst direct aan het Sloegebied. De ontsluiting van het Sloegebied verloopt ook via het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe. De mogelijkheden die de nieuwe bestemmingsplannen bieden, kunnen leiden tot significant negatieve effecten op de natuurwaarden van de omliggende Natura 2000-gebieden door bijvoorbeeld een toename van stikstofdepositie of geluid. Voor de bestemmingsplannen is daarom een Passende beoordeling opgesteld. In de Passende beoordeling is geconcludeerd dat beide alternatieven niet tot significant negatieve effecten leiden op de Natura 2000-gebieden, ook niet in combinatie met andere projecten. De Commissie heeft daarover de volgende opmerkingen:

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 volgende ontwikkelingen waarvoor (ontwerp-)besluiten zijn verleend, worden daarom tot de referentiesituatie gerekend voor de Passende beoordeling:

- uitbreiding van het bedrijf Kloosterboer in de Westhofhaven;
- ingebruikname van de Scaldia Container terminal;
- transformatie van het bestaande bedrijf van Verbrugge tot een containeroverslagbedrijf (VCT);
- uitbreiding van de bestaande kolen- en ertsopslag van Ovet met 5 ha, incl. de vernieuwing van de kade om grotere schepen te kunnen ontvangen.

De Commissie constateert dat dit niet correct is. De vergelijkingsbasis voor de Passende beoordeling is niet hetzelfde als de referentiesituatie in het MER. De alternatieven moeten worden vergeleken worden met de feitelijke, huidige situatie. De ontwikkeling waarvoor (ontwerp-) besluiten zijn verleend maar nog niet zijn gerealiseerd moeten in de Passende beoordeling daarom tot het voornemen worden gerekend en niet tot de referentiesituatie.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over de bestemmingsplannen dat in een aanvulling op de Passende beoordeling de alternatieven worden vergeleken met de huidige feitelijke situatie. De ontwikkelingen waarvoor (ontwerp-) besluiten zijn verleend maar nog niet zijn gerealiseerd moeten tot het voornemen worden gerekend.

Niet-broedvogels

De geluidbelasting in het studiegebied zal toenemen ten opzichte van de feitelijke huidige situatie door het voornemen. In de Passende beoordeling wordt geconcludeerd dat significante negatieve effecten op broedvogels en niet-broedvogels uitgesloten kunnen worden. De Commissie kan instemmen met de conclusies ten aanzien van de broedvogels, maar krijgt geen inzicht in de verstoring op niet-broedvogels. Verstoringgevoelige niet-broedvogels die in de instandhoudingsdoelen zijn opgenomen kunnen namelijk in de omgeving voorkomen. De Commissie beveelt aan voor niet-broedvogels de 51 dB(A)-contour als kritische grens te hanteren. Deze maat is het eerst gehanteerd in de m.e.r.-studies van de Maasvlakte (Goderie et al. 2007) en wordt sindsdien daar consequent toegepast.

De Commissie beveelt daarom aan om ook hier de 51 dB(A)-contour te hanteren en te in beeld te brengen of in de worst cases van de alternatieven de contouren opschuiven. Geef daarna aan hoeveel niet-broedvogels uit de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied Westerschelde regelmatig binnen deze nieuwe 51 dB(A) contouren kunnen worden aangetroffen ten opzichte van de huidige 51 dB(A)-contour. Ga vervolgens na of er soorten toe behoren waarvoor in de instandhoudingsdoelen aangegeven is dat ze onder streefaantallen zitten of waarvoor verbeterdoelen zijn geformuleerd. Ga voor soorten uit de laatste twee categorieën na in hoeverre er sprake kan zijn van een significant effect en welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over de bestemmingsplannen dat in een aanvulling op het MER een nadere onderbouwing wordt gegeven van de conclusie dat significante negatieve effecten op niet-broedvogels uitgesloten kunnen worden.

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 Sloecentrale. De Commissie onderschrijft deze conclusie.

2.4.2 Flora en fauna

Het MER geeft inzicht in het voorkomen van beschermde soorten in het studiegebied en in de mogelijke effecten van het voornemen op beschermde flora en fauna. Geconstateerd wordt, 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 beveelt aan om de tabel met beschermde soorten, zoals opgenomen in het achtergrondrapport natuur uit te breiden met een kolom waarbij wordt aangegeven welke effecten als gevolg van het voornemen globaal voor deze soorten kunnen optreden en een kolom hoe deze effecten kunnen worden gemitigeerd. Op deze wijze kan al in vroeg stadium rekening gehouden worden met deze effecten en tijdig eventuele mitigatieprogramma's worden opgezet, waardoor onaangename verrassingen kunnen worden voorkomen.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over de bestemmingsplannen dat in een aanvulling op het MER op hoofdlijnen mitigerende maatregelen worden beschreven die negatieve effecten op beschermde soorten moeten voorkomen.

2.5 Duurzaamheid

Duurzaamheid is in het MER buiten het beoordelingskader gehouden. Wel zijn de ambities en mogelijkheden in algemene termen beschreven. In beide bestemmingsplannen wordt hier concreter op ingegaan. Alle bij de ontwikkeling van het gebied betrokken partijen (Zeeland Seaports, Provincie Zeeland, Portiz (werkgeversorganisatie) en ZMF) hebben hun duurzaamheidsambitie vastgelegd in het document "Ambitie 2030 Duurzaamheid werkt!". Hierin is een tiental concrete ambities vastgelegd waarvan er meerdere direct betrekking hebben op het milieu in brede zin (inclusief: natuur, energie, klimaat e.d.). Over deze ambities is in het MER niets terug te vinden. Dat is een gemis omdat zo onduidelijk blijft of de nieuwe bestemmingsplannen de realisatie van deze ambities mogelijk maakt of juist belemmert.

Als ambitie is bijvoorbeeld aangegeven dat PM₁₀ en PM_{2,5} concentraties uiterlijk in 2030 moeten voldoen aan de normen van de World Health Organization (ambitie KPI 2B). Uit het MER blijkt dat deze luchtkwaliteitsambities niet worden gehaald (2020). Onduidelijk blijft hoe dat in 2030 wel het geval kan zijn.

Ook is bijvoorbeeld als ambitie aangegeven dat er sprake moet zijn van 40% CO₂ emissie reductie in 2030 in vergelijking tot 2005 (ambitie KPI 6). In hoofdstuk 8.2 van het MER wordt een helder inzicht gegeven in de broeikasgasemissie over de periode 2007 - 2013. De CO₂ emissie in 2013 is circa 25% hoger dan in 2007. De sluiting van de kolencentrale in 2015 zal leiden tot een stevige reductie. De uitgifte van nieuwe kavels tot een stijging. Onduidelijk blijft echter of de ambitie van 40% reductie in 2030 ten opzicht van 2005 binnen bereik is.

De Commissie adviseert om voor de besluitvorming over de bestemmingsplannen aan te geven hoe de ambities uit document "Ambitie 2030 Duurzaamheid werkt!" worden behaald.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Vlissingen en Borsele

Bevoegd gezag: Gemeenteraden van de gemeenten Vlissingen en Borsele

Besluit: vaststellen van bestemmingsplannen

Categorie Besluit m.e.r.: diverse categorieën waaronder D11.3

Activiteit: De gemeenten Borsele en Vlissingen willen de bestemmingsplannen herzien voor het haven- en industriegebied (het Sloegebied). De bestemmingsplannen leggen voor een groot deel het bestaande type bedrijvigheid vast. De bestemmingsplannen vormen ook het kader voor nieuwe bedrijven, bijvoorbeeld bedrijven in de logistieke, energie en chemiesector.

Procedurele gegevens:

Aankondiging start procedure in Staatscourant van: 28 september 2011

Ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 29 september t/m 9 november 2011

Adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 23 november 2011

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 6 februari 2012

Voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 8 juni 2017

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dhr. drs. S.R.J. Jansen

mw. drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

mw. drs. J.P. Siedsma (secretaris)

dhr. ir. P.P.A. van Vugt

dhr. drs. G. de Zoeten

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden

in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Betrokken documenten:

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

