



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bedrijventerrein Oosterhorn (Delfzijl) 2023

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

24 april 2024 / projectnummer: 3756



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Eemsdelta werkt aan een nieuw bestemmingsplan voor bedrijventerrein Oosterhorn. Dit terrein heeft een bruto oppervlakte van circa 1.290 hectare en moet ruimte bieden aan zware industrie, waaronder chemische, en energie- en havengebonden activiteiten. In 2017 is er een bestemmingsplan vastgesteld, dit is in 2019 echter vernietigd door de Raad van State. De gemeente wil een nieuw bestemmingsplan vaststellen. Voor het besluit hierover is het milieueffectrapport (MER) uit 2017 geactualiseerd. Gemeente Eemsdelta 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 het MER.

Wat staat in het MER?

In het MER zijn twee scenario's onderzocht: grijze groei en groene groei. Met grijze groei wordt bedoeld dat er met name bedrijven uit de afvalverbrandings- en -verwerkende industrie en de chemie vestigen. Met groene groei wordt bedoeld dat de nadruk ligt op recyclingindustrie en biobased chemie. In beide gevallen is uitgegaan van bedrijfstypen uit maximaal milieucategorie 5.3.

Het MER concludeert dat er risico's zijn voor verslechtering van de kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater, de bodemkwaliteit, natuur en landschap. Volgens het MER kunnen maatregelen om deze effecten te voorkomen worden afgedwongen in het vergunningstelsel en kunnen de risico's daarmee worden voorkomen.

Ook zal de geluidhinder toenemen. Voor geluidhinder voorziet het bestemmingsplan in een geluidzone en geluidverkavelingsplan. Daarnaast zal de verkeerstoename zorgen voor een toename van geluidhinder. Het MER beschrijft de effecten van de toename van geluid op de gezondheid. Daarnaast wordt de kans op toename van onder meer geurhinder, zichtbaarheid (lichtemissie) en het groepsrisico beschreven. Hierbij worden geen normen overschreden.

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. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over bestemmingsplan Oosterhorn. Het gaat om de volgende punten:

- Natuur en waterkwaliteit: op basis van de informatie in het MER is aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet uit te sluiten en is niet zeker dat aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water kan worden voldaan. Het MER beschrijft daarmee geen alternatief dat uitvoerbaar is in het kader van de natuurwetgeving.
- Luchtkwaliteit: in het MER wordt geen aandacht besteed aan emissie van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en vluchtige organische stoffen (VOS).

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

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



Figuur 1: begrenzing plangebied Oosterhorn (bron: gemeente Eemshaven).

Aanleiding MER

Het zeehaven- en industriegebied in de gemeente Eemshaven is aangewezen voor zware industrie en havengebonden activiteiten. Het industrieterrein Oosterhorn maakt hier onderdeel van uit. Oosterhorn is één van de grote chemieclusters in Nederland en is, op grond van Rijksbeleid, één van de concentratiegebieden in Nederland voor de topsector chemie. De aanwezigheid en samenstelling van de industriële bedrijvigheid biedt daarnaast kansen voor de recyclingindustrie.

Voor het industrieterrein Oosterhorn zijn verschillende verouderde planologische regelingen uit onder meer de jaren vijftig en zestig van toepassing. Deze regelingen zijn in 2013 van rechtswege vervallen. Het bestemmingsplan Oosterhorn is op 30 november 2017 vastgesteld door de (voormalige) gemeente Delfzijl.¹ Bij dit bestemmingsplan was een MER met twee aanvullingen opgesteld. De Commissie had in 2017 geconcludeerd dat het MER en de aanvullingen de relevante informatie bevatten voor besluitvorming over het bestemmingsplan.² Op 17 juli 2019 is door de Raad van State echter het bestemmingsplan 'Oosterhorn' door de Gemeente Delfzijl vernietigd op grond van de uitspraak over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Om de ontwikkeling van Oosterhorn goed planologisch in te kaderen stelt de gemeente Eemshaven daarom een nieuw en geactualiseerd bestemmingsplan op voor het industrieterrein, met een plantermijn tot 2040.

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 categorie 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

¹ Gemeente Delfzijl is op 1 januari 2021 opgegaan in gemeente Eemshaven.

² De adviezen van de Commissie en bijbehorende projectstukken zijn te vinden door 3941 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

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 Eemsdelta zijn initiatiefnemer in de bestemmingsplanprocedure. Het college bereidt de besluitvorming voor. De gemeenteraad treedt op als bevoegd gezag en stelt het bestemmingsplan vast.

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 Eemsdelta – 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 3756 op www.commissiemer.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 gemeente Eemsdelta. 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.

2.1 Mate van actualisatie en beleidscontext

Het MER uit 2017 is geactualiseerd, waarbij de destijds gehanteerde uitgangspunten waar mogelijk zijn gehandhaafd. Hierbij heeft de Commissie de volgende opmerkingen.

Er hebben zich sinds 2017 aanzienlijke beleidsontwikkelingen voorgedaan. Voorbeelden zijn de Regionale Energiestrategie, de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), het Nationaal Water Programma. Deze worden in het MER wel genoemd, maar niet betrokken bij de beoordeling van de milieueffecten. Het wordt niet duidelijk wat nieuwe beleidsuitgangspunten (bijvoorbeeld 'water en bodem sturend') gaan betekenen voor de invulling van industrieterrein Oosterhorn. Ook lijkt de actualisatie op onderdelen niet volledig. Dit geldt

zowel voor de huidige invulling van het bedrijventerrein als voor beleid en regelgeving.³ Zo wijst Waterschap Hunze en Aa's er in haar zienswijze op dat is uitgegaan van het waterhuishoudkundig plan uit 2012, terwijl er een nieuw plan uit 2021 (aangevuld in 2023) voorhanden is.

Ook is niet duidelijk in hoeverre er sprake is van latente vergunde ruimte bij de bestaande bedrijvigheid. Hiervan is slechts een 'best guess' beschikbaar. Daardoor is niet volledig duidelijk of in het MER de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan in beeld zijn gebracht.⁴ De Commissie verwacht echter dat de mogelijke effecten van latente vergunde ruimte verwaarloosbaar zullen zijn ten opzichte van de effecten van de nog in te vullen kavels.

Het geactualiseerde MER gaat, evenals het originele MER, uit van de visie en randvoorwaarden die zijn neergelegd in de Structuurvisie Eemsmond Delfzijl (SED) uit 2017. De vraagruimte voor industrie die aan de basis ligt van de SED (en dus het MER) dateert uit 2015 en is gebaseerd op inzichten uit 2014. Deze zijn deels nog actueel maar deels ook achterhaald. Nieuwe ontwikkelingen in de biobased chemie, waterstofchemie, kunststofrecycling en energiesector vragen om actualisatie van prognoses. Ook beleidsaccenten zijn verschoven, zoals de klimaat- en CO₂-reductiedoelstellingen en de aandacht voor ZZS⁵.

De Eemshaven is in het Programma Energie Hoofdstructuur (PEH)⁶ aangewezen als energiehub. Ook Oosterhorn is specifiek in het PEH benoemd met een ruimteclaim tussen 15 en 100 ha. De verdeling van bedrijfstakken over de Eemshaven en bedrijventerrein Oosterhorn, zoals werd voorzien in de SED, zal waarschijnlijk verschuiven als gevolg van de ruimte die in de Eemshaven en Oosterhorn nodig is voor energieopwekking, -infrastructuur en -opslag.⁷ Daarnaast zijn op Oosterhorn inmiddels andere bedrijfstakken gevestigd dan de chemische en recyclingindustrie waar in 2015 vanuit werd gegaan, waaronder energieopslag in batterijen en zonneparken.

In het bestemmingsplan is ervoor gekozen om een groot deel van de realisatie van de duurzaamheidsambities uit de SED plaats te laten vinden in het kader van de vergunningsprocedure voor individuele initiatieven. Het MER, inclusief de bijlage Duurzaamheid, levert nauwelijks informatie over de realisatie van deze duurzaamheidsambities. In deze bijlage wordt aangegeven dat concrete informatie over het gebruik van energie en emissie van CO₂ en andere stoffen in de bestaande situatie ontbreekt. In de beoordeling van de scenario's 'grijze groei' en 'groene groei' wordt slechts zeer oppervlakkig (op basis van algemene trends en uitgangspunten) iets gezegd over kansen voor duurzaamheid. Inzicht in de huidige en toekomstige situatie ontbreekt.

De Commissie wijst erop dat het uitsluitend sturen op duurzaamheids- en milieudoelstellingen in het kader van individuele vergunningverlening een versnipperde

³ Zo staat Klesch Aluminium Delfzijl genoemd dat in 2017 failliet is verklaard en werd opgevolgd door Damco Aluminium, dat in 2022 failliet ging. Momenteel worden de lange hallen van voorheen Aldel, gesloopt om plaats te maken voor Giga Storage (batterijen).

⁴ De NMFG wijst hier in haar zienswijze ook op.

⁵ ZZS, Zeer Zorgwekkende Stoffen, zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu omdat ze bijvoorbeeld de voortplanting belemmeren, kankerverwekkend zijn of zich in de voedselketen ophopen.

⁶ Het PEH is op 4 maart 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer.

⁷ Het PEH voorziet dat in de Eemshaven en Oosterhorn samen minimaal 40 ha (robuust scenario) en maximaal 410 ha nodig voor aanlanding, opwekking tot potentiële locatie voor grootschalige batterijen en elektrolyzers.

aanpak oplevert en geen inzicht geeft in de cumulatieve belasting van de leefomgeving.⁸ Dit maakt het onmogelijk de grootste probleempunten en kansen te identificeren of om hierop te sturen. De kans dat duurzaamheids- en milieuambities ondersneeuwen of kansen onbenut blijven is daarmee reëel. Dit blijkt des te meer uit diverse recente toetsingen van MER-en voor individuele projecten in Delfzijl.⁹

De Commissie merkt op dat in een ideale situatie de SED een update zou krijgen, zodat de milieueffecten van de ontwikkelingen van Oosterhorn, de Eemshaven en industrieterrein Oostpolder in samenhang kunnen worden afgewogen. In deze update zou ook de cumulatieve druk van gebruik op de Waddenzee kunnen worden beoordeeld.¹⁰ Zij onderkent dat het initiatief hiervoor niet (uitsluitend) bij de gemeente Eemsdelta ligt.

De Commissie beveelt aan om bij de aanvulling op het MER (zie volgende paragrafen) uit te gaan van de actuele situatie, zowel wat betreft beleid en regelgeving als met betrekking tot de huidige invulling van het industrieterrein. Zij beveelt aan hierbij ook te onderbouwen dat de 'best guess' van huidige emissies voldoende is om de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan in beeld te brengen.

Daarnaast geeft de Commissie in overweging om parallel hieraan samen met gemeente het Hogeland, Provincie Groningen en Groningen Seaports na te gaan hoe de (geactualiseerde) ambities uit de SED kunnen worden onderzocht in een actueel, gebiedsgericht en op milieugevolgen onderzocht programma voor de Eemsdelta.

2.2 Effecten op natuur en waterkwaliteit

Het MER met bijlagen gaat uitgebreid en gedetailleerd in op de gevolgen voor de natuur in het studiegebied, waaronder het Uitgangspuntenrapport stikstofdepositie (bijlage 7 van het MER). 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, waaronder op vijf Nederlandse gebieden die door stikstof (bijna) overbelaste habitattypen en leefgebieden kennen.¹¹ De planbijdrage in Nederlandse Natura 2000-gebieden als gevolg van het scenario groene groei bedraagt in de gebruiksfase maximaal 0,61 mol N/ha/jaar (Drentsche Aa). In de nabijgelegen Duitse Natura 2000-gebieden is de planbijdrage veel hoger dan in Nederlandse gebieden, namelijk maximaal 65,80 mol N/ha/jaar (Unterems und Außenems). Voor het scenario grijze groei

⁸ Ook de NMFG gaat in haar zienswijze in op het gebrek aan inzicht in cumulatie van milieugevolgen.

⁹ Zie bijvoorbeeld de adviezen [3619](#), [3465](#) en [3430](#).

¹⁰ Unesco heeft in 2023 verzocht in een plan-mer de cumulatieve druk van al het medegebruik op de Waddenzee te beoordelen.

¹¹ Uit het Uitgangspuntenrapport en de Passende Beoordeling kan de Commissie niet goed herleiden hoe is omgegaan met de afstandsgrens van 25 km vanaf de stikstofbron. De ABRvS heeft op 5 april 2023 geoordeeld dat deze afstandsgrens toelaatbaar is. Naar de Commissie begrijpt zijn de berekende deposities op verder weggelegen Natura 2000-gebieden mede gebaseerd op de toename van verkeersbewegingen (weg, scheepvaart, rail) door verdere ontwikkeling van Oosterhorn.

gaat het om maximaal 0,22 mol N/ha/jaar op Drentsche Aa en maximaal 64,84 mol N/ha/jaar op Unterems und Außenems.

In de Passende beoordeling wordt de planbijdrage (terecht) gecumuleerd met die van het bestemmingsplannen voor de Eemshaven en het provinciaal inpassingsplan voor de Oostpolder. Het grootste verschil wordt in de Drentsche Aa voorzien, waar de depositie op habitatype H9190 (Oude eikenbossen) ten gevolge van bestemmingsplan Oosterhorn maximaal 0,61 mol N/ha/jaar bedraagt, maar in cumulatie 1,16 mol N/ha/jaar. De cumulatieve bijdrage op Duitse gebieden is niet beschreven.

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 leidt.

De Passende beoordeling stelt vast dat de planbijdrage ten dele plaatsvindt in matig tot sterk overbelaste Natura2000-gebieden in Nederland. De kwaliteitsdoelstellingen van deze gebieden worden (mede) door een te hoge stikstofdepositie niet behaald. Daarom 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 onderschrijft deze conclusie.

De conclusie in het MER dat de planbijdrage van Oosterhorn afzonderlijk en in cumulatie het halen van de instandhoudingsdoelstellingen niet in de weg staat is niet navolgbaar. Dit is in de effectenbeoordeling per habitatype en leefgebied onvoldoende onderbouwd.

- De verwijzingen naar een als gering beoordeelde additionele depositie dragen 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.
- Wat betreft 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 stikstofdepositie in die beheertypen toeneemt.
- 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 echter wel beschreven en geduid te worden in het licht van de eventuele gevoeligheid van habitatypen en leefgebieden en de normen

die in Duitsland voor Natura 2000-gebieden gelden.¹² 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 Commissie constateert dat de (cumulatieve) milieugevolgen van stikstofdepositie in het MER onvoldoende in beeld zijn gebracht. In de Passende beoordeling is niet aangetoond dat de planbijdrage van industrieterrein Oosterhorn afzonderlijk en in cumulatie met de andere bestemmingsplannen de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden met zekerheid niet aantast. ¹³

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

Thermische emissies via koelwaterlozingen

De meeste bedrijfstypen waarvoor industrieterrein Oosterhorn 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 nog zullen vestigen geeft het MER geen kwantitatieve informatie over de koelwaterinname en de aard en omvang van de warmtelozingen. Gesteld wordt dat de gevolgen van deze activiteiten onderzocht zullen worden in de toekomstige vergunningprocedure voor bedrijven. Het MER concludeert dat er geen schade aan het ecosysteem plaatsvindt als de temperatuurverhoging beperkt blijft tot maximaal 2 °C.

Het geactualiseerde hoofdrapport vermeldt dat er geen gegevens zijn over de effecten van thermische lozingen op de omliggende Natura 2000-gebieden waaronder de Waddenzee. De berekende waardes op basis van een worst case-scenario zijn te hoog in het Eemskanaal en het Zeehavenkanaal. Wat de daadwerkelijke waardes zijn en of dit tot effecten leidt in de Natura 2000-gebieden is volgens het MER nog niet te bepalen.

Als voor de effectbeoordeling van koelwaterinnames en lozingen verwezen wordt naar vergunningprocedures betekent dit volgens de Commissie dat het MER niet aantoont dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden wordt uitgesloten. Voor bestemmingsplannen moet in een Natura 2000-plantoets worden aangetoond dat het plan geen nadelige gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen.

¹² Hierop wordt ook gewezen in de zienswijzen op het MER door Stadt Emden, Stadt Borkum en Bürgerinitiativ Saubere Luft.

¹³ Ook de NMFG gaat in haar zienswijzen in op de onvolkomenheden in de Passende Beoordeling wat betreft stikstofaspecten.

De Commissie vindt het onduidelijk wat de (cumulatieve) verhoging van de watertemperatuur door het bestemmingsplan maximaal kan zijn, 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 Waddenzee.¹⁴ Met cumulatie doelt de Commissie niet alleen op activiteiten binnen Oosterhorn maar ook op een samenhangend beeld met de Eemshaven en industrieterrein Oostpolder. Dat maakt de juridische houdbaarheid van het plan onder de Kaderrichtlijn Water (Krw) en de Wet natuurbescherming onzeker. De milieugevolgen van wateronttrekking en lozing zijn daarmee in het MER onvoldoende in beeld gebracht.

Emissies van stoffen waaronder zware metalen

Het MER beschrijft dat er meer zware metalen en andere stoffen in Natura 2000-gebieden terecht kunnen komen als gevolg van emissies naar lucht en water vanuit industrieterrein Oosterhorn. In Bijlage XI van het MER staat dat door emissies van zware metalen (en dioxines, zwaveldioxine) geen wettelijke grens- en streefwaarden worden overschreden. Bij kwik zou het gaan om een toename van maximaal 1,5%, bij andere zware metalen waaronder Cadmium is de toename minder dan 0,5%. In de bijlage wordt geconcludeerd dat deze toenames niet leiden tot een sterke verschuiving in de belasting van organismen.

De Commissie wijst op het risico dat emissies van zware metalen en andere stoffen niet alleen gevolgen hebben voor strikt watergebonden organismen maar ook op soorten op land, via bodembelasting op onder andere kwelders en zomerpolders.¹⁵

Zware metalen kunnen bij wadvogels een effect hebben op overleving en (vooral) het reproductief vermogen. Vooral embryo's en kuikens kunnen kwetsbaar zijn voor toxische stoffen. Hoewel onduidelijk is in hoeverre zware metalen een belangrijke rol spelen in de populatieafnames van vogels, kunnen ze in ieder geval een additief effect hebben op populaties die al om andere redenen afnemen. Eieren van broedvogels in het waddengebied (waaronder bij Delfzijl) bevatten nu al verhoogde gehalten van stoffen waaronder zware metalen, waarbij het aandeel kwik in het Waddengebied mogelijk toeneemt.¹⁶

Voor zowel Oosterhorn afzonderlijk als in cumulatie met Eemshaven en Oostpolder is de Commissie van mening dat het MER niet aannemelijk maakt dat emissies van zware metalen en andere stoffen de populaties van de daarvoor gevoelige vogelsoorten niet negatief kunnen beïnvloeden. Een negatieve invloed kan op langere termijn het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Nederlandse en Duitse Natura 2000-gebieden waaronder de Waddenzee belemmeren. Ook is onduidelijk of aan de voorwaarden van de KRW wordt voldaan waaronder het voorkomen van een achteruitgang van de huidige (ecologische) waterkwaliteit.

¹⁴ Ook de NMFG wijst in haar zienswijze op het ontbreken van gegevens over de cumulatieve effecten van koelwaterlozingen.

¹⁵ Ook de zienswijzen van de NLWKN en van Stadt Borkum / Bürgerinitiativ Saubere Luft wijzen op mogelijke gevolgen door emissies via lucht en water.

¹⁶ Klopper S. *et al.* 2017. Wadden Sea Quality Status Report. Common Wadden Sea Secretariat, Wilhelmshaven. Bertram *et al.* 2022. Der Zusammenhang zwischen Überwinterungsgebiet und Kontaminationslevel bei einem Langstreckenziehenden Seevogel. Jbericht. Institut Vogelforschung. Ook de zienswijzen van de NMFG, NLWKN en van Stadt Borkum / Bürgerinitiativ Saubere Luft wijzen op de achtergrondbelasting door kwik van het Eems-Dollardgebied.

De Commissie adviseert om het MER, voorafgaand aan de besluitvorming over het bestemmingsplan, aan te vullen met informatie waaruit blijkt dat waterinname en lozingen vanaf industrieterrein Oosterhorn, afzonderlijk en in cumulatie met de Eemshaven en Oostpolder, 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 verdere ontwikkeling van Oosterhorn voor Werelderfgoed Waddenzee.¹⁷ Daarmee is niet aangetoond of de Outstanding Universal Values (OUV's of kernwaarden) van de Waddenzee oor het bestemmingsplan worden aangetast. Dit kan bijvoorbeeld door

- toename van scheepvaart, die verstorend is voor dieren;
- verslechtering van de waterkwaliteit en de gevolgen daarvan voor de ecologische waarde;
- 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 Effecten op de mens

Luchtkwaliteit

De effecten op de luchtkwaliteit zijn onvolledig in beeld gebracht. In het MER ontbreekt aandacht voor de mogelijke emissie van (potentieel) Zeer Zorgwekkende Stoffen ((p)ZZSen Vluchtige Organische Stoffen (VOS¹⁸)). Uit het recent door de Commissie beoordeelde MER voor het bedrijf PCP op Oosterhorn blijkt dat dit een aandachtspunt kan zijn voor de op Oosterhorn gevestigde bedrijvigheid. Emissie van ZZS (waaronder PFAS) is tegenwoordig een groter aandachtspunt dan in 2017.¹⁹

De Commissie adviseert het MER, voorafgaand aan het besluit over het bestemmingsplan, aan te vullen met een beeld van de worst-case procesemissies naar lucht en water, inclusief (p)ZZS, op basis van een realistische (verwachte) invulling van het industrieterrein.

Geur

In het MER wordt de contour van het bedrijf ESD als maatgevende geurbron gebruikt. Omdat ESD een reductieplan heeft opgesteld om de geuremissie terug te dringen wordt zowel in de referentiesituatie als in de beoordeelde scenario's uitgegaan van een emissiereductie van

¹⁷ De NMFG gaat in haar zienswijze uitgebreid in op de risico's voor de werelderfgoedstatus van de Waddenzee.

¹⁸ VOS reageren onder invloed van zonlicht tot Ozon (O₃), dat op leefniveau zeer schadelijk is voor de gezondheid van mens, plant en dier. Ozon leidt daarnaast bij zonnig en windstil weer tot smogvorming. VOS komen vrij bij verdamping van organische stoffen en bij onvolledige verbranding.

¹⁹ Ook de zienswijze van Stadt Borkum/Bürgerinitiativ Saubere Luft gaat in op mogelijke emissies van (p)ZZS en immissie in Duitsland.

70%. Uit het MER en de bijlagen blijkt echter niet op welk moment deze emissiereductie zal plaatsvinden en hoe zeker het is dat dit reductiepercentage wordt bereikt.²⁰

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER inzichtelijk te maken hoe en wanneer deze reductie gerealiseerd zal zijn.

Gezondheid

In het MER wordt ingegaan op de invloed van geluid en luchtkwaliteit op de gezondheid door middel van de GES-methode. Deze methode wordt sinds 2022 niet meer gebruikt en is vervangen door enerzijds een breder begrip 'gezondheid' en anderzijds toetsing aan de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).²¹ Geur(hinder) en externe veiligheid spelen bij dit bredere begrip een rol, maar daarnaast ook minder kwantitatieve aspecten als lichthinder, uitzicht, beleving, sociale aspecten en het stimuleren van beweging in de leefomgeving. Ook de effecten van het drukker worden van verkeer en de toename van (sluip)verkeer op routes voor langzaam verkeer kan hierbij betrokken worden.²²

De Commissie beveelt aan om bij verdere uitwerking integraal te kijken naar gezondheid en hierbij ook de aanbevelingen uit de zienswijze van de GGD²³ te betrekken.

Externe veiligheid

In het MER zelf komt het aspect externe veiligheid slechts zeer beknopt aan de orde. In het bijlagerapport "Deelrapport thema Externe veiligheid" en het rapport "Externe veiligheid Oosterhorn – onderzoeken tbv van bestemmingsplan" staan onder meer de invloed van windturbines en risicovolle installaties op het plaatsgebonden risico en groepsrisico duidelijk beschreven, evenals de randvoorwaarden die hieraan (moeten) worden gesteld. Hiermee is de essentiële informatie voor besluitvorming wel beschikbaar, maar (nog) niet weergegeven in het MER.

De Commissie beveelt aan de conclusies van dit rapport te betrekken bij verdere uitwerking van het besluit.

²⁰ Ook stad Emden wijst in haar zienswijze op het MER op geurbelasting.

²¹ <https://ggdghor.nl/actueel-bericht/ggd-trekt-instrument-gezondheid-effect-screening-terug/>.

Zowel in de zienswijze van de GGD als in die van Zuidelijke Dorpen wordt voor dit aspect aandacht gevraagd.

²³ De GGD wijst onder meer op veilige verkeersroutes voor langzaam verkeer en de mogelijkheid om ommetjes in de omgeving te creëren. Dit kan bijvoorbeeld door een groene inpassing ook voor recreatief gebruik in te richten.

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 'Oosterhorn'.

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 categorie 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 Eemsdelta

Initiatiefnemer besluit

College van B&W van gemeente Eemsdelta

Bevoegd gezag mer-procedure

Gemeenteraad van gemeente Eemsdelta

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 5 maart 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 [3756](#) 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

