

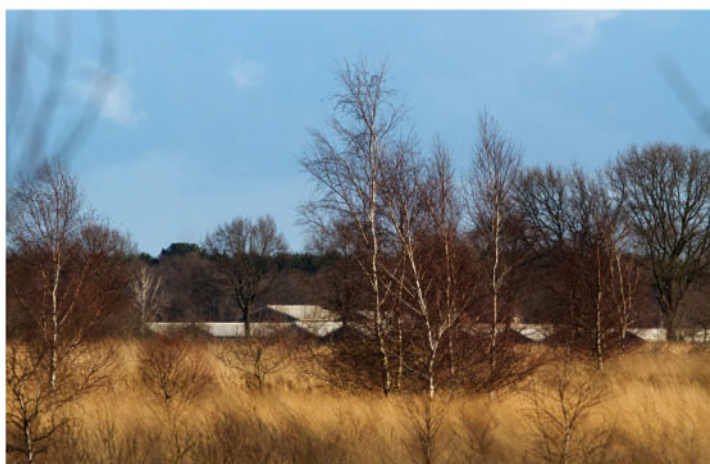


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan haven- en industriegebied Eemshaven, gemeente Het Hogeland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvullingen daarop

11 juni 2025 / projectnummer: 2781



1 Advies over het MER en de aanvullingen 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 blijven toestaan zoals zware industrie, energieproductie en daaraan gerelateerde activiteiten en recycling. Om het besluit hierover te ondersteunen is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Dit MER is twee keer aangevuld. De gemeenteraad van Het Hogeland heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd te adviseren over het MER en beide aanvullingen.

Eerdere adviezen van de Commissie over dit project

De Commissie adviseerde tweemaal eerder over dit plan. In 2019 werd het ontwerpbestemmingsplan met het MER aan de Commissie voorgelegd. De Commissie adviseerde toen het MER op een aantal punten aan te vullen.¹ Eind 2023 verzocht de gemeente de Commissie om te adviseren over de (eerste) aanvulling op het MER. De Commissie concludeerde in april 2024 dat er veel informatie over de milieugevolgen beschikbaar was gekomen, maar dat het aangevulde MER op een aantal punten nog steeds niet voldeed.² Daarbij was van belang dat het plan dateerde uit 2019 en dat de omstandigheden in de vijf tussenliggende jaren op onderdelen waren veranderd:

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

De Commissie heeft geadviseerd deze informatie alsnog in een aanvulling op te nemen alvorens een besluit te nemen over bestemmingsplan Eemshaven.

Wat staat in de tweede aanvulling?

Met de tweede aanvulling is opnieuw veel informatie beschikbaar gekomen. Het gaat met name over de effecten op de waterkwaliteit als gevolg van thermische en chemische emissies door lozingen en als gevolg van onttrekkingen van grond- en oppervlaktewater, en over de omvang van de stikstofdepositie. Er is een gevoeligheidsanalyse per milieuthema uitgevoerd om na te gaan in hoeverre effecten anders uitvallen wanneer wordt uitgegaan van een andere referentiesituatie en een ander zichtjaar. Ook is een nieuwe geluidsanalyse uitgevoerd en zijn de risico's ten aanzien van op- en overslag van ammoniak kwalitatief in beeld gebracht.

¹ Zie hiervoor <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p27/p2781/a2781ts.pdf>.

² Zie hiervoor <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p27/p2781/a2781vtsea.pdf>.

De tweede aanvulling concludeert dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden is uitgesloten. Uit de aanvulling blijkt daarnaast dat de afweging rond onttrekking van grondwater en emissies naar water in het vergunningenproces zal plaatsvinden.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie waardeert dat er veel nieuwe informatie beschikbaar is gekomen en dat bestaande informatie is gestroomlijnd en beter toegankelijk is gemaakt. De gevoeligheidsanalyse per milieuthema geeft inzicht in de impact van wijzigingen in beleid en wet- en regelgeving (tot 31 december 2023), de referentiesituatie en het hanteren van een ander zichtjaar.

De Commissie signaleert echter dat er nog steeds informatie ontbreekt over:

- De mogelijke gevolgen van waterinname en lozingen vanaf de Eemshaven voor de waterkwaliteit en de instandhoudingsdoelstellingen van de Waddenzee.
- De mogelijke aantasting van leefgebied van zeezoogdieren en vogels, en daarmee de gevolgen voor de werelderfgoedstatus van de Waddenzee.

De Commissie adviseert deze informatie alsnog in beeld te brengen, alvorens een besluit te nemen over het bestemmingsplan.

Daarnaast trekt de Commissie andere conclusies uit de informatie in de aanvulling waar het gaat om effecten op kwetsbare, beschermde natuurgebieden als gevolg van stikstofdepositie. Volgens de tweede aanvulling neemt de stikstofdepositie op daarvoor kwetsbare natuurgebieden beperkt toe, maar leidt die niet tot extra schade aan natuurgebieden. De tweede aanvulling concludeert daarom dat een aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden met zekerheid is uitgesloten. De Commissie onderschrijft deze conclusie niet omdat zij er niet van overtuigd is dat aantasting van beschermde natuurgebieden is uitgesloten.

Het is aan de gemeenteraad van gemeente Het Hogeland om deze punten te betrekken bij de besluitvorming over het 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 2017³ 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.

³ <https://www.commissiemer.nl/adviezen/2922>.

De Commissie heeft op 25 juli 2019 geadviseerd over het MER bij het bestemmingsplan Eemshaven. De eerste aanvulling op het MER dateert van 16 maart 2022 (Passende beoordeling 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. De Commissie heeft op 24 april 2024 een advies gegeven over het MER en de eerste aanvulling. Naar aanleiding van dit advies is een tweede aanvulling op het MER opgesteld.

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.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe. De 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.

2.1 Actuele situatie en anticipatie op toekomstige ontwikkelingen

In het advies over de eerste aanvulling op het MER heeft de Commissie benadrukt dat het bestemmingsplan en het MER zijn toegesneden op de situatie ten tijde van de vaststelling van de Structuurvisie Eemsmond Delfzijl (SED) in 2017. Sindsdien hebben zich verschillende veranderingen voorgedaan. Daarom adviseerde de Commissie de robuustheid van de aannames en conclusies uit het MER te toetsen aan recente ontwikkelingen op het vlak van economie, energie, klimaat, natuur en leefomgeving. Uit deze actualisatie zou moeten blijken welke aspecten van vergunningen op lokaal niveau extra aandacht verdienen en welke vervolgbesluiten op regionaal niveau nodig zijn. Tevens deed de Commissie een aanbeveling om parallel hieraan gezamenlijk met gemeente Eemsdelta, Provincie Groningen en havenbedrijf Groningen Seaports de SED te actualiseren in de vorm van een actueel en integraal gebiedsprogramma.

Sinds het uitbrengen van dit advies hebben zich nog meer ontwikkelingen voorgedaan die relevant kunnen zijn voor de Eemshaven. Zo wordt de Eemshaven genoemd in verband met ruimteclaims uit het Programma 'Ruimte voor Defensie', in het onderzoek naar de mogelijke locatie voor twee nieuwe kerncentrales en in de verdere uitwerking van de energiehoofdstructuur (PEH 2024 en in ontwerp 2028). Daarmee blijft de vraag naar de actualiteit van het bestemmingsplan staan. Tegelijkertijd is het eerste concept van de nieuwe Omgevingsvisie van provincie Groningen beschikbaar gekomen. Hierin schetst de provincie haar ideeën, wensen en randvoorwaarden ten aanzien van verdere ontwikkeling van de regio.

De Commissie begrijpt dat er dermate veel onzekerheid is in ontwikkelingen die de Eemshaven (kunnen) raken, dat het verstandig is nu een actueel juridisch-planologisch kader vast te leggen. Dan ontstaat er een duidelijker toetsingskader voor nieuwe ontwikkelingen.

De Commissie acht het wel belangrijk om de milieugevolgen van de plannen Eemshaven, Oostpolder en Oosterhorn in samenhang te blijven beschouwen. Zij beveelt aan de visie, die al in het eerste concept van de Omgevingsvisie Groningen zichtbaar wordt, door te vertalen in een actueel en integraal gebiedsgericht programma voor de regio. In dit programma kan dan de wenselijkheid van nieuwe ontwikkelingen worden afgewogen vanuit Gronings perspectief. Door het programma te voorzien van een integrale milieutoets en af te stemmen met het in ontwikkeling zijnde beleidskader voor de Waddenzee kan de SED⁴ uit 2017 worden geactualiseerd en verbreed.

2.2 Informatie geluid en externe veiligheid in beeld

In de tweede aanvulling op het MER is een uitgebreide beschouwing opgenomen over de te hanteren kavelkentallen⁵ in dB(A)/m² als functie van het type industrie. Verwezen wordt naar een benchmark uitgevoerd door LBP Sight in 2025 en naar een nader onderzoek door NAA.

⁴ Structuurvisie Eemsmond Delfzijl.

⁵ Kavelkentallen geven de geluidproductie per m² weer. Ze vormen daarmee een maat tussen het type industrie en geluidproductie en daarmee ook een maat voor de stand der techniek.

Op basis van deze onderzoeken wordt geconcludeerd dat de kavelkentallen in de dag- en avondperiode verlaagd kunnen worden. Hierdoor neemt de geluidbelasting in de dag- en avondperiode, bij gelijkblijvende invulling van het industrieterrein, ter hoogte van de woningen enigszins af.

Er is geen onderzoek gedaan naar de effecten van het verkleinen of omzetten van de deelgebieden met zwaardere bronvermogens naar lichtere bronvermogens. De reden daarvoor is dat de gemeente de flexibiliteit om bedrijven te huisvesten niet op voorhand wil inperken. De gedachte is om eerst het bestemmingsplan vast te stellen en dan met bestaande en nieuwe bedrijven na te gaan op welke manier de geluidbelasting verder kan worden beperkt.

De Commissie constateert dat voor geluid de 'worst case' in beeld is, en dat voldoende is onderbouwd dat een verdergaand alternatief met nog minder geluidbelasting niet realistisch is uitgaande van de beoogde typen industrie, op basis van de actuele kavelkentallen en invulling.

De Commissie constateert dat de risico's van op- en overslag van ammoniak kwalitatief in beeld zijn gebracht. Dat is voor dit moment voldoende, omdat de externe veiligheidscontour sterk afhankelijk is van het soort industrie dat zich vestigt en de uiteindelijke invulling van het industrieterrein. Voor individuele projecten moet de afweging over risico's als gevolg van ammoniak op- en overslag gemaakt worden in de vergunningenprocedure (inclusief integrale milieutoets). In deze procedure moet dan de cumulatie met andere activiteiten op de Eemshaven en de Oostpolder worden meegewogen.

De Commissie merkt hierbij op dat het met het verschuiven van de afwegingen naar de vergunningprocedure onzeker is of de beoogde bedrijvigheid daadwerkelijk gerealiseerd kan worden.

2.3 Additionele stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden

In de aanvulling is veel energie gestoken in het nauwkeurig en navolgbaar beschrijven van de additionele stikstofdepositie ten gevolge van het plan. De voorziene toename komt lager uit dan eerder voorzien. Op basis hiervan is de Passende beoordeling geactualiseerd.

De Commissie vindt het waardevol dat de te verwachten tijdelijke en permanente toename van stikstofdepositie nu nauwkeurig beschouwd is, waaronder ook de toename op (naderend) overbelaste habitattypen. In de Passende beoordeling is voor zes Nederlandse Natura 2000-gebieden⁶ een helder beeld gegeven van de ontwikkeling in omvang en kwaliteit van de voor stikstofdepositie gevoelige habitattypen. Daarnaast is ingegaan op de stikstofdepositie op 14 Duitse Natura 2000-gebieden waaronder Unterems und Außenems.

Tegelijkertijd constateert de Commissie dat de argumentatie om aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden uit te sluiten niet gewijzigd is.

⁶ Drentsche Aa-gebied, Drouwenerzand, Fochteloërveen, Lieftingsbroek, Norgerholt, Waddenzee.

In de aanvulling staat dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van habitattypen (en leefgebieden) wordt uitgesloten omdat de depositiebijdrage niet afzonderlijk meetbaar of herkenbaar is. De bijdrage kan daardoor volgens de aanvulling niet leiden tot enig zichtbaar effect op de omvang of de kwaliteit van het habitatype. Daarnaast wordt uitgesloten dat er meer beheer nodig is in de natuurgebieden, ook in de gevallen waarin de natuurdoelanalyse stelt dat additionele beheermaatregelen nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. In de aanvulling staat dat deze conclusie geldt voor de additionele stikstofdepositie door Eemshaven afzonderlijk alsook in samenhang met de extra stikstofdepositie door de plannen voor de Oostpolder en Oosterhorn.

De Commissie heeft in haar advies van 24 april 2024 al aangegeven dat ze in deze betooglijn de onderbouwing mist waarom aantasting van de natuurlijke kenmerken van voor stikstofdepositie gevoelige Natura 2000-gebieden is uitgesloten. Dit geldt met name voor Natura 2000-gebied Drentsche Aa. Daar is stikstofdepositie er (mede) de oorzaak van dat enkele habitattypen niet in de vereiste omvang en/of kwaliteit aanwezig zijn. In het bijzonder geldt dit voor de habitattypen waarover in de natuurdoelanalyse wordt vermeld dat de tot op heden getroffen (beheer)maatregelen onvoldoende zijn om de gevolgen van stikstofdepositie teniet te doen én additionele maatregelen nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen.

De aanvulling verwijst terecht naar deze conclusie in de natuurdoelanalyse. De Commissie volgt echter niet het betoog in de aanvulling dat de hoeveelheid stikstof die met de verschillende beheervormen wordt afgevoerd al 'zeer veel groter zou zijn dan de extra depositiebijdrage van het plan', waardoor er geen aanpassing van het beheer nodig zou zijn om de extra depositiebijdrage op te vangen. Het vereiste beheer om de gevolgen van stikstofdepositie (en verdroging) teniet te doen is volgens de Commissie veel complexer dan het afvoeren van organisch materiaal. Deze beheermaatregelen zijn bovendien al nodig om de instandhoudingsdoelstellingen te halen en niet bedoeld om additionele stikstofdepositie teniet te doen.

Op basis van de informatie uit de aanvulling acht de Commissie het niet uitgesloten dat het bestemmingsplan kan leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van voor stikstofdepositie gevoelige en al overbelaste Natura 2000-gebieden. Het MER bevat daardoor naar het oordeel van de Commissie nog geen alternatief dat voldoet aan de kaders van de natuurwetgeving. Het is aan de gemeenteraad van de gemeente het Hogeland om dit punt te betrekken bij de besluitvorming over het bestemmingsplan.

2.4 Effecten op waterkwantiteit en –kwaliteit

De meeste bedrijfstypen waarvoor de Eemshaven bedoeld is en die daar al aanwezig zijn hebben een (grote) behoefte aan water voor koeling en/of bedrijfsprocessen. Daardoor kan invulling van de Eemshaven op verschillende manieren effecten op de waterhuishouding hebben:

- Effecten op de waterkwantiteit door inname van koelwater (onttrekking).
- Effecten op waterkwaliteit door lozing van warmte via het koel- of proceswater (thermische emissie).
- Effecten op waterkwaliteit door lozing van stoffen via het koel- of proceswater (chemische emissie).

De aanvulling stelt over deze effecten het volgende:

- 0,1 tot 0,2 % van de concentraties van zware metalen in de Eems–Dollard is afkomstig van bedrijven in Groningen. Nabij de Oostpolder is sprake van een overschrijding van de normen voor kwik en arseen waardoor er ‘in principe’ geen ruimte is voor extra lozingen;
- Bij lozing van warmte op de Waddenzee is de lozingsruimte beperkt. In de ondiepe delen van de Waddenzee ligt de temperatuur dicht tegen de limiet van 25°C aan, in de diepere delen nog niet. Nieuwe warmtelozingen zullen getoetst worden door bevoegd gezag. Mogelijk kunnen die in de toekomst niet meer geheel worden toegestaan;
- Voor cumulatie van stoffen waaronder zware metalen is het belangrijk dat de plannen voor bedrijven op de drie grote bedrijventerreinen langs de Eems plus bedrijvigheid bij Emden (D) tezamen niet leiden tot overschrijding van de normen die gelden binnen het wettelijk kader van de waterkwaliteit. De concentraties van stoffen waarvan de normen al worden overschreden, moeten volgens de aanvulling worden verlaagd. Voor die stoffen is geen ruimte voor lozing. Voor normen die niet worden overschreden geldt dat er in principe ruimte is voor lozing, die eerst getoetst dient te worden met de immissietoets.

De Commissie waardeert de heldere beschrijving van de risico's voor de waterkwaliteit en het toetsingskader. Ze voegt hier de volgende overwegingen aan toe:

- De tweede aanvulling stelt terecht dat de watertemperatuur van de Waddenzee door klimaatverandering autonoom hoger wordt maar geeft niet expliciet aan wat dit betekent. Gevoeligheid voor toxische stoffen en watertemperatuur kan leiden tot gecombineerde stress voor het ecosysteem en de organismen die daar deel van uitmaken.⁷ De gevolgen voor de Waddenzee kunnen daarmee groter zijn dan van warmtelozingen en lozingen van stoffen als die ingreep-effectrelaties afzonderlijk worden beoordeeld.
- De getijslag⁸ in het oosten van de Nederlandse Waddenzee wordt groter en daarmee verandert ook de dynamiek⁹. De gevolgen van lozingen van stoffen of warmte kunnen hierdoor mogelijk worden versterkt.
- De aanvulling stelt dat opwarming kan leiden tot een verandering in soortensamenstelling maar dat dit niet noodzakelijkerwijs tot een verstoring van de ecosysteemprocessen hoeft te leiden omdat nieuwe soorten de functies van nu aanwezige soorten kunnen overnemen. De Commissie wijst op het risico dat de vestigingscondities voor invasieve exoten hierdoor verbeterd kunnen worden. Verdringing van inheemse soorten (direct of via de voedselketen) kan de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengen.
- De (cumulatieve) emissies van stoffen (waaronder zware metalen) en warmtelozingen brengen op termijn specifieke risico's met zich mee voor Natura2000-waarden in de Nederlandse en Duitse Waddenzee. De tweede aanvulling stelt terecht dat de huidige concentraties voor arseen, kwik en DIN boven de norm liggen. Deze stoffen vormen mogelijk een gevaar voor het ecologisch functioneren van afzonderlijke soorten.

De tweede aanvulling stelt zowel over de inname als over de lozing van warmte of stoffen dat per aanvraag moet worden afgewogen of deze vergunbaar is.

⁷ Zie onder andere <https://studenttheses.uu.nl/handle/20.500.12932/5321> en https://www.researchgate.net/publication/40791384_Nieuwe_methode_voor_de_beoordeling_van_het_milieurisico_van_koe_lwaterlozingen.

⁸ Getijslag is het hoogteverschil tussen hoog- en laagwaterstand.

⁹ <https://doi.org/10.1029/2020JC016456>.

Wat betreft koelwater moet per nieuw initiatief gekeken worden wat de watervraag is en welke bron (ontzilting van zout water of aanvoer van zoet water) hiervoor gebruikt kan worden. Daarmee is volgens de aanvulling voldoende geborgd dat er geen ontoelaatbare effecten optreden.

Ten aanzien van lozingen stelt de tweede aanvulling dat de KRW-doelen daarin leidend zijn, en dat de KRW-doelen strenger gesteld moeten worden als dat vanuit het oogpunt van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstelling(en) noodzakelijk is. Daarmee is volgens de aanvulling zowel voor de KRW-doelen als voor Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen geborgd dat er geen negatieve effecten kunnen plaatsvinden.

Dit laatste onderschrijft de Commissie niet. Het is nog altijd mogelijk dat het gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de Waddenzee nodig is om aanvullend op de KRW-normen strengere eisen te stellen aan de waterkwaliteit, aangezien de KRW zich niet specifiek richt op instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden.

De Commissie concludeert dat zowel ten aanzien van waterkwantiteit als -kwaliteit de afweging wordt uitgesteld naar de vergunningprocedure voor individuele projecten. Hierover heeft de Commissie de volgende opmerkingen:

- Ook op basis van het aangevulde MER is er geen beeld van de (maximale) effecten van invulling van het bedrijventerrein op de waterhuishouding (door inname van koelwater en/of emissies van warmte en/of stoffen).
- Het uitstellen van de afwegingen tot de vergunningprocedure schept onzekerheid ten aanzien van de vraag of de beoogde bedrijvigheid daadwerkelijk gerealiseerd kan worden binnen de randvoorwaarden die door de KRW en natuurwetgeving worden gesteld. Het is niet duidelijk of het bestemmingsplan uitvoerbaar is.
- In en rondom de Waddenzee vinden veel activiteiten plaats, waarvan de ontwikkeling van de Eemshaven er slechts één is. De afgelopen jaren is niet gebleken dat beoordeling en borging van randvoorwaarden bij individuele projecten voorkomt dat de Waddenzee door alle activiteiten gezamenlijk (verder) overbelast raakt.¹⁰

Borging in het vergunningenproces is daarmee geen vervanging voor de rol van het MER bij besluitvorming over het plan. Ook mag het bestemmingsplan alleen worden vastgesteld als er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel is dat aantasting van natuurlijke kenmerken van de Waddenzee is uitgesloten. In de aanvulling is onvoldoende navolgbaar onderbouwd dat een dergelijke aantasting is uitgesloten.

De Commissie herhaalt haar eerdere advies om voorafgaand aan vaststelling van het bestemmingsplan het MER aan te vullen met informatie waaruit blijkt dat waterinname en lozingen vanaf (een representatieve invulling van) de Eemshaven, afzonderlijk en in cumulatie met Oostpolder en Oosterhorn, geen ontoelaatbare gevolgen hebben voor de waterkwaliteit en de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet aantasten.

¹⁰ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de Wadden Seas Quality Status Reports (<https://qsr.waddensea-worldheritage.org/>).

2.5 Gevolgen voor status Waddenzee als UNESCO–Werelderfgoed

De natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied de Waddenzee zijn, zoals in de aanvulling terecht benoemd, onderdeel van de kernkwaliteiten van de Waddenzee als UNESCO Werelderfgoed. Wanneer de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee (verder) worden aangetast, kan dit ook gevolgen hebben voor de status van de Waddenzee als Unesco Werelderfgoed. In 2023 heeft het adviesorgaan van Unesco, natuurbeschermingskoepel IUCN, hiervoor gewaarschuwd.¹¹

De Commissie heeft opmerkingen over de beschrijving van de gevolgen voor Werelderfgoed Waddenzee op de volgende punten:

- Effecten door verandering waterkwaliteit en daarmee op de primaire productie (de productie van organische stoffen onderin de voedselketen door o.a. lichtenergie) en productie door dieren (bijvoorbeeld broedsucces van sterns) als gevolg van lozingen (thermisch en chemisch).
- Verlies van leefgebied van vogels, vissen en zeezoogdieren door verstoring door geluid en licht.

Ten aanzien van het eerste punt verwijst de Commissie naar de opmerkingen in paragraaf 2.4 van dit advies.

Ten aanzien van verlies van leefgebied wijst de Commissie op de gevolgen voor niet-broedvogels (wad- en watervogels) en ligplaatsen van zeehonden, zoals beschreven op pagina 79 van de aanvulling. Voor de niet-broedvogels zijn de foerageergebieden en hoogwatervluchtplaatsen van belang. Op de hoogwatervluchtplaatsen verblijven de vogels tijdens hoogwater. Voor overtijen op hoogwatervluchtplaatsen is meer rust nodig dan voor foerageren. Uit de berekeningen blijkt dat de hoogwatervluchtplaatsen voor een groter deel binnen de contour komen te liggen dan in de huidige situatie het geval is. De toelichting lijkt vooral te gaan over de gevolgen voor foeragerende vogels. Daarmee is onduidelijk wat het effect van de verandering in geluidsbelasting is op rustende vogels en wat dit betekent voor de kernkwaliteiten van Werelderfgoed Waddenzee.

De gevolgen voor de ligplaatsen van zeehonden zijn onvoldoende beschreven. De Commissie wijst erop dat achteruitgang van de kernkwaliteiten de werelderfgoedstatus in gevaar kan brengen. In het MER en de aanvullingen zijn geen alternatieven of maatregelen onderzocht die kunnen verhinderen dat de bovenbeschreven verstoringen optreden.

De Commissie adviseert voorafgaand aan vaststelling van het bestemmingsplan de gevolgen voor hoogwatervluchtplaatsen voor wad- en watervogels en voor ligplaatsen van zeehonden volledig in beeld te brengen. Ook adviseert de Commissie mogelijkheden te verkennen of maatregelen te treffen die geen risico's voor behoud van de UNESCO-status met zich meebrengen.

Bij de verdere uitwerking van de plannen beveelt de Commissie aan om na te gaan hoe geborgd kan worden dat er geen ontoelaatbare gevolgen voor het Werelderfgoed plaatsvinden met het oog op lozingen van stoffen of warmte.

¹¹ <https://whc.unesco.org/archive/2023/whc23-45com-7B.Add2-en.pdf>.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

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

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

mr. dr. Annelies Freriks

drs. Roeland van Kerkhoff

ing. Rob Vogel

ir. Paul van Vugt

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.commissiener.nl projectnummer [2781](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiener.nl
w commissiener.nl

