



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Kustontwikkeling Eemshaven, provincie Groningen

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

13 september 2022 / projectnummer: 3636



# 1 Advies voor de inhoud van het MER

De provincie Groningen, de gemeente Eemsdelta, Rijkswaterstaat en Stichting Het Groninger Landschap bereiden zich met het project Kustontwikkeling Eemszijlen voor op de gevolgen van klimaatverandering.<sup>1</sup> Het voorlopige plangebied bevindt zich in een deel van de kustzone van de gemeente Eemsdelta, waaronder De Grootte Polder. De partijen onderzoeken hier samen de mogelijkheden om natuur, leefbaarheid, het maritieme karakter van de regio, recreatie en zoetwaterbeschikbaarheid te verbeteren en versterken. Onder andere kijken ze naar het binnenlaten van slibrijk zout water in de Grootte Polder en het laten bezinken van slib. Ook onderzoeken ze de ombouw van de bestaande spuisluis in Delfzijl tot een recreatiesluis.

De verkenningsfase eindigt met een voorkeursbeslissing<sup>2</sup>. Om het besluit hierover te ondersteunen wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De provincie Groningen heeft de Commissie om advies gevraagd over de inhoud van het op te stellen MER.

## Essentiële informatie voor het MER

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat het MER voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over de voorkeursbeslissing in ieder geval het volgende moet bevatten:

- **Duiding van het project en een heldere probleemanalyse.** Ga hierbij in op de aanleiding van het project en beschrijf de huidige en te verwachten knelpunten in de kustzone. Voorbeelden van die knelpunten zijn de slibproblematiek in het Eems-Dollardgebied en de toekomstige zeespiegelstijging.
- **Doelstellingen en/of opgaven van het project.** Beschrijf deze op basis van de probleemanalyse en de diverse beleidskaders die relevant zijn voor het project, zoals het Programmaplan 2021–2026 van het Programma Eems–Dollard 2050.
- **De bestaande situatie in het gebied en de ontwikkeling daarvan in de toekomst voor zover die al vaststaat.** De milieueffecten van de alternatieven moeten met deze ‘referentiesituatie’ worden vergeleken. Ook wordt zo bepaald in hoeverre de doelen worden bereikt.
- **Verschillende combinaties van maatregelen (alternatieven).** Deze alternatieven moeten realistisch zijn en onderling kunnen worden vergeleken. Werk ook een alternatief uit dat zich richt op het maximaal verbeteren van de ecologische waterkwaliteit en het versterken van de natuur. Op basis van de alternatieven kan een voorkeursalternatief worden vormgegeven. Gebeurt dat laatste in het MER, dan moet ook goed onderbouwd worden hoe dat voorkeursalternatief tot stand is gekomen en wat daarvan de milieueffecten zijn.
- **De milieueffecten van de alternatieven op een abstractieniveau dat past bij de verkenningsfase.** Dit is in deze fase met name van belang voor de thema’s bodem en water (waaronder de slibhuishouding en vismigratie), natuur (waaronder beschermde natuurgebieden en beschermde soorten), archeologie, landschap, beleving door omwonenden en cultuurhistorie.
- **De mate waarin de alternatieven bijdragen aan de doelen,** ook op een abstractieniveau dat past bij de verkenningsfase.

---

<sup>1</sup> In samenwerking met waterschap Hunze en Aa’s en Groningen Seaports.

<sup>2</sup> De Voorkeursbeslissing sluit de verkenningsfase af volgens de MIRT-systematiek. MIRT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. [www.leerplatformmirt.nl](http://www.leerplatformmirt.nl). Onder de Omgevingswet, die naar verwachting op 1 januari 2023 in werking treedt, is de voorkeursbeslissing een wettelijk instrument.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. De Commissie bouwt in de rest van dit advies voort op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). Dat wil zeggen dat ze in dit advies niet ingaat op de punten die naar haar mening in de NRD voldoende aan de orde komen.



Figuur 1: Plangebied Verkenning Kustontwikkeling Eemshaven, Delfzijl (bron: NRD, p. 4)

#### **Waarom een m.e.r.?**

*Het project Kustontwikkeling Eemshaven doorloopt de verschillende fases van de MIRT-systematiek en bevindt zich nu in de verkenningsfase. In deze fase worden de mogelijke oplossingen voor het project onderzocht. Na het nemen van de voorkeursbeslissing wordt het voorkeursalternatief verder uitgewerkt in de planuitwerkingsfase en vastgelegd in een projectbesluit onder de Omgevingswet. Het projectonderdeel 'Nieuwe spuivoorziening en Recreatiesluis Delfzijl' zal naar verwachting pas later worden uitgewerkt.*

*Vanwege mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden en omdat de voorkeursbeslissing kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings-)plichtige activiteiten, wordt een plan-MER opgesteld. Het aanleggen van een nieuwe spuivoorziening valt onder categorie K4 van bijlage V bij het Omgevingsbesluit onder de Omgevingswet (werken voor kanalisering en werken ter beperking van overstromingen). Voor de projectbesluiten wordt waarschijnlijk een project-MER opgesteld.*

*De NRD vermeldt dat nog wordt bepaald of de voorkeursbeslissing door Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen wordt genomen of door het dagelijks bestuur van het waterschap Hunze en Aa's. Dit bestuursorgaan zal ook een of meer projectbesluiten vaststellen. De provincie is coördinerend bevoegd gezag.*

#### **Waarom een advies?**

*De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag - in dit geval Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen of het dagelijks bestuur van het waterschap Hunze en Aa's - besluit over de voorkeursbeslissing.*

*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, zijn te vinden door nummer 3636 op [www.commissiener.nl](http://www.commissiener.nl) in te vullen in het zoekvak.*

## 2 Duiding, probleemanalyse en doelstellingen

### 2.1 Duiding van het project

Uit de NRD blijkt dat er verschillende opgaven in het project Kustontwikkeling Eemshaven zijn samenkomen. Het project heeft vier opgaven: (1) verbeteren (ecologische) waterkwaliteit en natuurontwikkeling, (2) versterken van het maritieme karakter, de leefbaarheid en de recreatiefunctie, (3) klimaataanpassing van de kustzone en (4) zoetwaterbeschikbaarheid. De Commissie constateert tegelijkertijd dat het project Eemshaven mede onderdeel is van het programma Eems-Dollard 2050. Mede dit programma is bepalend voor de genoemde opgaven. Mondeling<sup>3</sup> is toegelicht dat de verschillende partijen samenwerken in een 'adaptief' proces, waardoor op dit moment nog niet concreet te maken is welke opgave wanneer moet worden opgepakt en welke rol welke partij daarin heeft.<sup>4</sup>

Vanwege deze adaptieve aanpak is logischerwijs nog niet duidelijk wat de voorkeursbeslissing precies zal omvatten. De reikwijdte van het project is echter bepalend voor de reikwijdte van het MER. Geef daarom een goede duiding van het project en de kaders waarbinnen de adaptieve aanpak plaatsvindt (bandbreedte van mogelijke ontwikkelingen), zodanig dat duidelijk is welke informatie het MER zou moeten opleveren.

### 2.2 Probleemanalyse

Op basis van een probleemanalyse kan worden bepaald en onderbouwd welke opgaven er zijn, en dus welke maatregelen nodig of wenselijk zijn om de natuur- en waterkwaliteit en leefbaarheid te verbeteren.<sup>5</sup> Neem de factoren 'tijd' en 'ruimte' mee in deze probleemanalyse. Geef aan wanneer welke problemen zijn ontstaan, op welke locatie en hoe deze zich in de toekomst zullen ontwikkelen.<sup>6</sup> Dan wordt niet alleen duidelijk welke opgaven er zijn, maar ook wanneer en waar ze urgent worden.

Ga in de probleemanalyse met name in op de aspecten die in deze verkenningsfase al duidelijk moeten zijn. De Commissie denkt in ieder geval aan de ontwikkeling van de kustveiligheid, het risico van wateroverlast in laaggelegen gebieden en de mogelijkheden voor het bevorderen van vismigratie.

Daarnaast denkt de Commissie aan een watersysteemanalyse die ingaat op de huidige en beoogde ecologische functies, de rol van slib(last) in het watersysteem, verzilting en zoetwaterbeschikbaarheid in de kustzone.

<sup>3</sup> Door de initiatiefnemers en bevoegde gezagen bij een bezoek aan de locatie door de Commissie.

<sup>4</sup> Zie ook pagina 14 van de NRD.

<sup>5</sup> Een goede probleemanalyse zal ook tegemoet kunnen komen aan de vragen in diverse zienswijzen over (de omvang van) de problemen die het project beoogt op te lossen.

<sup>6</sup> Deels zal dezelfde informatie nodig zijn voor de probleemanalyse en de referentiesituatie (zie hoofdstuk 3 van dit advies), met als verschil dat de referentiesituatie over alle milieuthema's in het beoordelingskader (zie hoofdstuk 5) gaat.

In deze probleemanalyse moet worden ingegaan op veranderingen in het watersysteem door onder andere zeespiegelstijging vanwege toekomstige klimaatverandering. Daarbij zal ook sprake zijn van een toename van extremen en bodemdaling. Naast het moeten spuien van wateroverschotten zullen er ook perioden zijn met watertekorten door langdurige perioden van droogte. Zoetwater moet grotendeels van elders (IJsselmeer) worden aangevoerd om bijvoorbeeld de verzilting in sloten en kanalen te bestrijden en maakt daarbij onderdeel uit van een nationaal verdelingssysteem. De verkenning moet dan ook een goed inzicht bieden in de waterbeschikbaarheid – lokaal maar ook regionaal – nu en in de toekomst, omdat door zeespiegelstijging de verzilting alleen maar groter zal worden. Betrek hierbij ook de mogelijke veranderingen in het Eems Dollard–estuarium zelf, die voortvloeien uit ontwikkelingen in het afvoerregime van de Eems vanuit Duitsland of uit vaargeulverdieping waardoor de zoet–zout–gradiënt in het estuarium kan veranderen.<sup>7</sup>

## 2.3 Doelstellingen

De NRD spreekt van een viertal (ongelijksoortige) opgaven. Voor een MER is essentiële informatie wat de ‘doelstellingen’ van het plan of programma zijn. Geef in het MER daarom helder de doelstellingen aan, wat de samenhang daartussen is en hoe deze zich verhouden tot de opgaven.<sup>8</sup> Als tijdens de verkenningsfase blijkt dat een onderscheid nodig is tussen hoofd– en nevendoelestellingen, dan moet dat onderscheid ook in het MER terugkomen.

Geef in het MER aan welke ruimte er in de doelstellingen is om te faseren en welke rol de verschillende partijen binnen het samenwerkingsverband hebben bij het realiseren van iedere doelstelling. Werk uit hoe de probleemanalyse (zie paragraaf 2.2), het ecologisch streefbeeld uit het Programmaplan 2021–2026 van het Programma Eems–Dollard 2050<sup>9</sup> en de Programmatische Aanpak Grote Wateren worden vertaald naar doelstellingen voor dit project. Ga, indien relevant, ook in op de in paragraaf 3.2 van de NRD beschreven meekoppelkansen.

Geef specifiek aan:

- Welke doelstellingen gelden voor de ontwikkeling van leefgebieden van soorten<sup>10</sup> ten behoeve van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000–gebied Waddenzee. Geef het streefbeeld aan, met name hoe de nieuwe natuur eruit zou moeten zien om de natuurwaarden van de Eems–Dollard als onderdeel van de Waddenzee te versterken.
- Wat in dit verband onder een robuuste zoet–zout–overgang wordt verstaan.<sup>11</sup> Neem deze uitleg mee in het streefbeeld (zie vorige punt).
- Welke kwaliteitsverbetering in het licht van de Kaderrichtlijn Water wordt nagestreefd.

Maak duidelijk onderscheid in doelstellingen van het project en randvoorwaarden. Geef bijvoorbeeld voor de Natura 2000–doelen, de doelen op grond van de Kaderrichtlijn Water

---

<sup>7</sup> Tijdens een eerder bezoek aan het plangebied werd duidelijk dat in de Duitse deelstaat Nedersaksen nieuwe plannen zijn die (indien ten uitvoer gebracht) de getijde–indringing en de hoeveelheid slib verder kunnen vergroten (Vertiefung Außenems). De deelstaat Nedersaksen wil de Eems tussen Eemshaven en Emden verder verdiepen, zodat autoschepen getijdeonafhankelijk van en naar het havengebied van Emden kunnen varen. Dit zal meer slibinvoer veroorzaken.

<sup>8</sup> De NRD gaat uit van de term ‘opgaven’. Mondeling is toegelicht dat dit overeenkomt met de m.e.r.–term ‘doelstellingen’. In dit advies wordt verder gesproken over doelstellingen vanwege de herkenbaarheid van deze term in milieueffectrapportage.

<sup>9</sup> Te raadplegen via [Programmaplan–2021–2026–Eems–Dollard–2050.pdf \(eemsdollard2050.nl\)](#).

<sup>10</sup> De NRD spreekt op pagina 13 over het inrichten van de Groote Polder ten behoeve van nieuwe leefgebieden (dus geen habitattypen) om daarmee een bijdrage te leveren aan instandhoudingsdoelstellingen van de Waddenzee en aanleg van een robuuste zoet–zout overgangsgebied in de Groote Polder.

<sup>11</sup> Zie pagina 4 van de NRD.

(KRW), behoud van de landschapskarakteristiek en behoud van waardevolle cultuurhistorische en archeologische elementen aan of hier doelstellingen en/of randvoorwaarden uit volgen.

## 2.4 Randvoorwaarden uit wet- en regelgeving en beleid

Geef aan welke wet- en regelgeving en beleid relevant zijn voor het project en of het voorneemen kan voldoen aan de randvoorwaarden die hieruit voortkomen. De NRD bevat al een uitgebreid overzicht. Ga aanvullend in op:

- Het Beheerplan Dollard 2016–2034 van Stichting het Groninger Landschap.<sup>12</sup>
- Het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie 2018.<sup>13</sup>
- De Agenda voor het Waddengebied 2050 – Koersen naar een veilig, vitaal en veerkrachtig Waddengebied in 2050.<sup>14</sup>
- Het Programmaplan 2021–2026 van het Programma ED 2050.
- MIRT tweede tranche Programmatische Aanpak Grote Wateren.<sup>15</sup>
- Beschermingsregimes voor gebieden (Natura 2000, Natuurnetwerk Nederland) en soorten, beheerplannen Natura 2000 en daarmee verbonden knelpuntenanalyses.
- Het nieuwe nationale beleid voor het landelijk gebied, dat het kabinet recent heeft aangekondigd ('onontkoombare transitie naar een vitaal landelijk gebied').<sup>16</sup>
- Rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid voor landschap, cultuurhistorie en archeologie en regelgeving.<sup>17</sup>
- De EU Biodiversiteitsstrategie 2030.<sup>18</sup>

## 2.5 Besluiten

In dit project is gekozen voor een 'adaptieve aanpak'. Vanwege deze aanpak is er nu nog geen inzicht in de opzet van de vervolgbesluitvorming. Zo is er nu nog geen concreet beeld voor welke maatregelen projectbesluiten worden genomen, door welke overheidsinstantie en wanneer. Wel volgt al uit de NRD dat het projectonderdeel 'Nieuwe spuivoorziening en Recreatiesluis Delfzijl' waarschijnlijk pas later wordt uitgewerkt.

Met name uit de voorkeursbeslissing zal volgen welke andere projectbesluiten nog meer worden genomen, maar mogelijk is dit voor sommige besluiten nu al bekend. Geef daarom in het MER een samenhangend beeld van de vervolgbesluiten voor de planuitwerkingsfase(n) en de

---

<sup>12</sup> Te raadplegen via [Beheerplan-Dollard-2016 \(groningerlandschap.nl\)](https://www.groningerlandschap.nl).

<sup>13</sup> Zie [Deltaplan Ruimtelijke adaptatie 2018 – Klimaatadaptatie \(klimaatadaptatienederland.nl\)](https://www.klimaatadaptatienederland.nl).

<sup>14</sup> Te raadplegen via [Agenda-voor-het-Waddengebied-2050.pdf \(waddenzee.nl\)](https://www.waddenzee.nl). Zie hierover ook de zienswijze van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

<sup>15</sup> Volgens het MIRT-overzicht 2022 is het project onderdeel van de tweede tranche PAGW (voorheen: PAGW-project Binnendijkse sliedsedimentatie/Groote Polder fase 1&2).

<sup>16</sup> Het kabinet legt nieuwe stikstofreductiedoelstellingen vast en stelt nieuwe financiële middelen beschikbaar. Aan de provincies wordt gevraagd om tot en met juli 2023 een gebiedsgerichte uitwerking van het kabinetsbeleid te maken, waarbij onder andere invulling wordt gegeven aan de nationale doelstellingen voor stikstofreductie en de Kaderrichtlijn Water. Zie de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk gebied, te raadplegen via [Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl).

<sup>17</sup> Denk bij regelgeving aan nu het Besluit algemene regels ruimtelijk ordening (Barro) en onder de Omgevingswet het Besluit kwaliteit leefomgeving.

<sup>18</sup> Ten aanzien van het herstel van soorten en habitattypen beschermd onder de Vogel- en Habitatrichtlijn, stelt de Europese biodiversiteitsstrategie de volgende doelen voor 2030: 1) de instandhoudingstrends en -toestand van alle beschermde habitattypen en soorten zijn tegen 2030 niet verslechterd, en 2) ten minste 30 procent van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, doet dat in 2030 wel of vertoont ten minste een sterke positieve trend.

realisatiefase(n), voor zover die al bekend zijn. Geef aan voor welke deelprojecten projectbesluiten worden genomen, wie daarvoor bevoegd gezag is en op welke wijze (via een MER of anderszins) de benodigde milieu-informatie wordt verzameld. Laat in het MER ook zien welke maatregelen onderdeel zijn van de besluitvorming in de volgende fase en welke niet.

Maak op basis van dat overzicht duidelijk welke vergunningen en ontheffingen nodig zijn voor de verschillende deelprojecten en geef aan wie daarvoor het bevoegde gezag is. Geef verder inzicht in de globale tijdsplanning en de wijze waarop andere overheden en belanghebbenden betrokken worden.

### 3 Referentiesituatie en de rol van scenario's

De NRD en achterliggende rapporten geven al een eerste beeld van de huidige situatie in het plangebied en van autonome ontwikkelingen. Aanvullend daarop geeft de Commissie hieronder een aantal adviezen om dit te concretiseren.

#### **Referentiesituatie**

Beschrijf de bestaande toestand van het milieu in het studiegebied en de te verwachten milieutoestand als gevolg van de autonome ontwikkeling, als referentie voor de te verwachten milieueffecten. Daarbij wordt onder de 'autonome ontwikkeling' verstaan: de toekomstige ontwikkeling van het milieu, zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de alternatieven wordt gerealiseerd. Ga bij deze beschrijving uit van ontwikkelingen van de huidige activiteiten in het studiegebied en van nieuwe activiteiten waarover al is besloten en/of die in uitvoering zijn. Beschrijf bijvoorbeeld de status van Marconi en de Pilot Kleirijperij, en motiveer of de effecten daarvan tot de referentiesituatie kunnen behoren.

#### **Omgaan met onzekerheden in de referentiesituatie (scenario's)**

Onzekerheden in het studiegebied kunnen in een of meer scenario's worden beschreven. Denk aan ontwikkelingen die er wel aan lijken te komen, maar waarover nog niet is besloten. Deze behoren niet tot de autonome ontwikkeling. Eventuele scenario's kunnen bijvoorbeeld worden gebaseerd op de informatie uit de probleemanalyse (zie paragraaf 2.2) over de ontwikkeling van het watersysteem en de plannen van de Duitse deelstaat Nedersaksen voor getijde-indringing en vergroting van de hoeveelheid slib.

#### **Afbakening plan- en studiegebied**

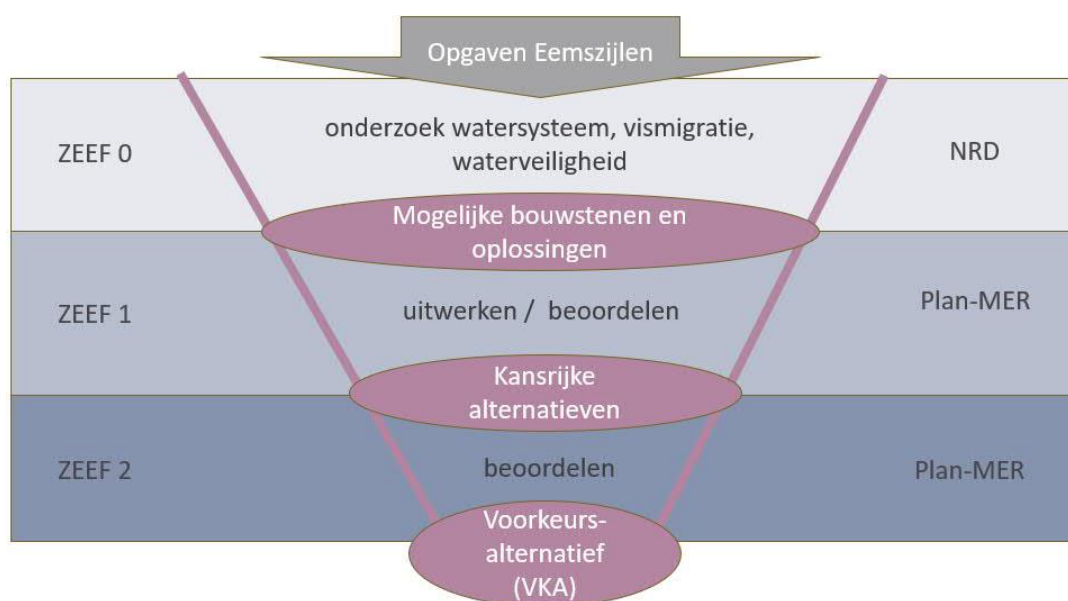
De NRD vermeldt dat de omvang van het plangebied (het gebied waarin de projecten plaatsvinden) en het studiegebied (het gebied waarin de effecten optreden) nog niet duidelijk is.<sup>19</sup> Onderbouw beide aan de hand van de probleemanalyse, opgaven, doelstellingen en potentiële milieueffecten.

### 4 Alternatieven

De NRD beschrijft de werkwijze om tot alternatieven voor het planontwerp te komen (zie figuur 2).

---

<sup>19</sup> Zie paragraaf 5.2 van de NRD.



*Figuur 2: Werkwijze om tot alternatieven te komen (bron: NRD, p. 14)*

De NRD beschrijft dat ‘zeef 0’ inmiddels is doorlopen, waarin is gekeken naar de positieve en negatieve effecten (waterafvoer en peilbeheer, waterveiligheid en vismigratie) en de haalbaarheid van het omleggen van de spuisluis in Delfzijl.

## 4.1 Samenstellen van alternatieven

### Navolgbaarheid van trechteringsproces

De Commissie vindt het belangrijk dat in het MER wordt gemotiveerd waarom de gekozen maatregelen in de alternatieven zijn opgenomen en welke randvoorwaarden daarbij zijn gehanteerd. Laat per ‘zeef’ (0 tot en met 2) zien welke bouwstenen en/of maatregelen in het ontwerpproces zijn afgefallen en waarom deze geen plek in de uiteindelijke alternatieven hebben gekregen. Motiveer dit steeds per opgave van het project.<sup>20</sup> Hiermee wordt het trechteringsproces transparant en navolgbaar.

### Onderscheidende en vergelijkbare alternatieven

De Commissie benadrukt het belang van onderscheidende alternatieven die met elkaar vergeleken kunnen worden. Ze constateert dat het de bedoeling is, zoals geschetst in de NRD, om de realistische maatregelen eerst te selecteren via de zeven 0 en 1. De alternatieven onderzoeken vervolgens welke combinaties van maatregelen tot welk doelbereik en welke milieueffecten leiden. Dit mondt uit in de optimale combinatie.

Voor een goede vergelijking is het nodig dat ieder alternatief realistisch is. Ook dit aspect moet onderdeel zijn van de onderbouwing van iedere stap in het trechteringsproces.

### Concrete alternatieven die aansluiten bij het voornemen

Het alternatievenonderzoek kan in dit MER op verschillende manieren worden benut om te komen tot een voorkeursbeslissing. Tijdens de voorbespreking met de initiatiefnemers en bevoegde gezagen kwam naar voren dat de voorkeursbeslissing zal aangeven welke maatre-

<sup>20</sup> Gebruik hierbij ook de zienswijzen, bijvoorbeeld over de inrichting van de Groote Polder en de spuisluis.



gelen worden uitgewerkt in projectbesluiten én wanneer die maatregelen verder worden uitgewerkt. Het MER moet de milieu-informatie bevatten om hier een goed onderbouwd besluit over te kunnen nemen.

Voor een navolgbare samenstelling van de alternatieven is het nodig om aan te geven hoe de verschillende opgaven doorwerken in de samenstelling van de alternatieven. Koppel daarom de beoogde maatregelen per opgave aan een concreet knelpunt dat volgt uit de probleem-analyse en/of de referentiesituatie.

Geef de maatregelen aan op kaart, met duidelijke legenda. Geef dus duidelijk aan welke concrete ingrepen gedaan kunnen worden in de omgeving. Hiermee worden de potentiële milieueffecten toetsbaar. Omdat de voorkeursbeslissing vastlegt wanneer maatregelen worden getroffen, moet ook het MER van iedere maatregel in de alternatieven aangeven wanneer deze getroffen zal worden.

Als er op voorhand meerdere maatregelen per opgave in beeld zijn om de doelstellingen te bereiken, dan kan in het alternatievenonderzoek worden onderzocht welke (combinaties van) maatregelen het meest effectief zijn, en welke milieueffecten dan op welk moment optreden. Onderdeel van dit onderzoek is ook de synergie tussen maatregelen. Zijn de maatregelen los te treffen of beïnvloeden ze elkaar?

### **Inhoud van alternatieven, zoals maximaal inzetten op versterking leefgebieden**

Werk alternatieven uit die zich maximaal richten op de opgaven van het project. Meer specifiek geeft de Commissie in overweging om een alternatief uit te werken dat zich richt op de te versterken leefgebieden van soorten die gebonden zijn aan het Eems-Dollard Estuarium en daarmee Natura 2000-gebied Waddenzee, en waarbij andere belangen nog niet zijn meegenomen. Ga daarbij ook in op de beoogde aard en omvang van de robuuste zoet-zout-overgang en de wijze waarop de biodiversiteit kan worden versterkt, rekening houdend met de EU-biodiversiteitsstrategie 2030 (zie paragraaf 2.4).

### **Bewonersalternatief**

Uit de mondelinge toelichting van de deelnemende partijen bleek dat mogelijk een 'bewonersalternatief' wordt uitgewerkt, waarin bewoners de maatregelen kiezen die in het plangebied worden getroffen. Als hier inderdaad voor wordt gekozen, geef dan weer hoe en binnen welke randvoorwaarden dit alternatief tot stand is gekomen en welke keuzes bewoners hierin hebben gemaakt, en waarom. Geef ook aan wat de wisselwerking was met de adaptieve aanpak (zie paragraaf 2.1).

### **Uitbreidingsmogelijkheden en meekoppelkansen**

De NRD geeft aan dat het project nog drie uitbreidingsmogelijkheden<sup>21</sup> en twee meekoppelkansen<sup>22</sup> omvat. Als de voorkeursbeslissing ook vastlegt welk van deze uitbreidingsmogelijkheden en meekoppelkansen in de planuitwerkingfase worden meegenomen, dan moeten de milieueffecten hiervan worden beschreven in het MER.

---

<sup>21</sup> (1) Toekomstige dijkversterking eerder uitvoeren, (2) vergroten spuicapaciteit bij de Groote Polder en (3) verbeteren van de vismigratie.

<sup>22</sup> (1) Verbeteren slibblast haven Termunterzijl en (2) uitbreiding strand Termunterzijl.

### **De verhouding tot andere maatregelen in de Eems–Dollard**

In de Eems–Dollard wordt ook een aantal andere maatregelen genomen of gepland om het slibprobleem aan te pakken in het kader van het programma ED 2050. Geef aan hoe deze maatregelen zich tot elkaar verhouden, en in hoeverre deze maatregelen samen bijdragen aan de gewenste vermindering van de hoeveelheid slib en de verbetering van de ecologische toestand. Geef ook aan in welke mate het geheel aan maatregelen een uitstralende werking heeft op de slibbalans van de (internationale) Waddenzee.

## **4.2 Samenstellen van voorkeursalternatief en voorkeursbeslissing**

De NRD geeft aan dat het voorkeursalternatief wordt samengesteld op basis van de uitkomsten uit 'zeef 2' (zie figuur 2). Het voorkeursalternatief bestaat uit een combinatie van maatregelen om de doelen te realiseren. Hiervoor vindt een integrale afweging plaats op onder andere milieueffecten, kosten, techniek, draagvlak en toekomstbestendigheid. De Commissie vindt het belangrijk dat het voorkeursalternatief navolgbaar tot stand komt.

Onderbouw onder andere met de informatie over milieueffecten en doelbereik (zie hoofdstuk 5) hoe het voorkeursalternatief tot stand komt. Beschrijf vervolgens welke optimalisaties en/of varianten onderzocht gaan worden in de planuitwerkingsfase en benoem of er maatregelen onderzocht moeten worden om tot een of meer vergunbare projecten te komen.

## **5 Milieueffecten en doelbereik**

De NRD geeft op hoofdlijnen aan hoe de milieueffecten en het doelbereik worden bepaald. Per milieuthema geeft de NRD aan of de effecten kwalitatief en/of kwantitatief in beeld worden gebracht. De Commissie heeft in aanvulling op de NRD een aantal adviezen.

### **5.1 Effectbepaling**

#### **Milieueffecten van alternatieven**

De milieueffecten van de kansrijke alternatieven moeten onderling én met de referentiesituatie worden vergeleken. Doel van de vergelijking is inzicht te geven in de aard en mate waarin de effecten van alternatieven verschillen. Laat in de effectbeschrijving zowel de positieve als de negatieve effecten zien van zowel de aanleg- als de realisatiefase (inclusief sloop), daar waar relevant voor de keuze tussen de alternatieven. Onderzoek en beschrijf mogelijke maatregelen om negatieve effecten te verzachten. Het abstractieniveau van de beoordeling moet aansluiten bij het detailniveau van de eerste fase van dit project.

Beschouw op hoofdlijnen of er binnen het project ook negatieve effecten kunnen optreden vanwege combinaties van maatregelen. Geef een indicatie of deze onderlinge effecten te voorkomen zijn met maatregelen, en wat daar de milieueffecten van zijn.

Geef ook een eerste beeld van de vergunbaarheid van ieder alternatief. En geef aan wat de negatieve gevolgen in eindfase en de aanlegfase zijn als het om effecten gaat die mogelijk onomkeerbaar zijn.

### **Bijdrage aan de doelen van alternatieven**

Naast milieueffecten speelt de mate waarin de alternatieven de doelen bereiken een belangrijke rol in de afweging, zoals de NRD ook stelt. Geef daarom, op een abstractieniveau passend bij de verkenningsfase, voor elk van de kansrijke alternatieven aan in welke mate de gestelde doelen kunnen worden gerealiseerd. Maak inzichtelijk:

- wat elke kansrijke oplossingsrichting bijdraagt aan het bereiken van de gewenste kwaliteiten in het plangebied en in het bredere studiegebied. Laat zien wat de bijdrage is aan de projectdoelen (zie paragraaf 2.3);
- welke maatregelen belangrijk zijn voor het behalen van eventuele andere doelen (meekoppelkansen).

Omdat het project meerdere doelen nastreeft kunnen de maatregelen leiden tot strijdigheden wanneer een positieve bijdrage aan één van de doelen juist een negatief effect heeft op een ander doel. Denk bijvoorbeeld aan het bezinken van slib op hoogwatervluchtplaatsen en/of foerageergebieden van wadvogels. Beschrijf welke (nieuwe) knelpunten ontstaan en welke maatregelen in dat geval nodig en ook mogelijk zijn.

### **Goede voorbereiding op planuitwerkingsfase**

De effectbepaling kent een bepaalde mate van abstractie passend bij een verkenningsfase. Gebruik de effectbepaling ook om helder te krijgen welke (gedetailleerde) informatie nodig is om in de planuitwerkingsfase het voorkeursalternatief goed te kunnen uitwerken.

## **5.2 Bodem en water**

### **Bodem**

Beschrijf de effecten op morfologie van geulen en platen van de alternatieven op verschillende tijdshorizonten (bijvoorbeeld direct na aanleg, na 5–10 jaar en na 25–30 jaar).

### **Effecten op de slibhuishouding**

De maatregelen moeten leiden tot een verlaging van de sliblast (concentratie) in het estuarium, maar kunnen daarnaast van invloed zijn op de verdeling van slib en slibdepositie in het systeem. De slibdepositie kan weer van invloed zijn op de doelmatigheid van gekozen oplossingen, bijvoorbeeld het dichtslibben van een doorlaat die juist bedoeld is voor het genereren van een zoet-zout-overgang. Besteed in het MER daarom aandacht aan de volgende effecten:

- De slibdepositie in de Groote Polder en het effect van dit proces op de slibconcentraties in het estuarium.
- Mate waarin het gebied van de Groote Polder zich zal kunnen ontwikkelen tot intergetijdengebied met bijpassende natuurwaarden, er rekening mee houdend dat een groot deel van de polder zeer laag ligt en daardoor vol kan lopen met water.
- Invloed van veranderende locaties van zoetwaterlozingspunten op de ruimtelijke en temporele verdeling in slibconcentratie en -depositie en het mogelijke extra baggerbezwaar.
- De invloed van zeewaartse slibdepositie op het vermogen tot spuien en de (noodzakelijke) frequentie van spuien, mede in het licht van zeespiegelstijging.

### **Waterkwaliteit**

Beschrijf de effecten op de ecologische en chemische waterkwaliteit in kwalitatieve zin. Ga bij de effectbeoordeling ook in op de bijdrage aan de KRW-doelstellingen. Laat daarnaast in het

bijzonder zien wat de invloed van de alternatieven is op kritische fysisch-chemische indicatoren en relevante biologische kwaliteitselementen van het waterlichaam.

### **Vismigratie**

De NRD benoemt vismigratie wel in de uitkomsten van zeef 0, maar vermeldt geen specifieke criteria hiervoor in het beoordelingskader. Breng in beeld wat de gevolgen zijn voor vismigratie op de grens van zout en zoet (op stroomgebied-niveau en in samenhang met het aangrenzende beheergebied van Waterschap Noorderzijlvest). Vanuit het Zeehavenkanaal is er nu toegang tot de stroomgebieden van Eemskanaal, Duurswold en Damsterdiep. Een verplaatsing van de spuilocatie (zoals naar Oterdum) kan de lokstromen voor deze stroomgebieden beïnvloeden en kan ook invloed hebben op de vismigratie naar het naburige Termunterzijl waar een bestaande vispassage is.

### **Zoetwaterbeschikbaarheid**

Het ombouwen van een spuisluis in Delfzijl tot een recreatiesluis, de aanwezigheid van een grote zeevaartsluis, het bouwen van een alternatieve spuisluis en het ontwikkelen van een nieuwe zoet-zout-overgang in de Grote Polder hebben mogelijk gevolgen voor de zoetwaterbeschikbaarheid. Afhankelijk van de precieze omvang van de ingrepen, kan de zoetwaterbeschikbaarheid toenemen of juist afnemen. Werk in het MER deze gevolgen uit en ga hierbij in op de vraag of toekomstige ontwikkelingen een eventuele extra behoefte aan zoetwater in afdoende mate kunnen accommoderen.

## **5.3 Natuur**

De effectbepaling van het onderdeel natuur moet duidelijk onderscheid maken tussen de beoogde verbetering van het systeem en de daarmee verbonden (doel)soorten (doelbereik) en de effecten als gevolg van de alternatieven (leidt het project tot effecten op natuurwaarden en zijn deze acceptabel?).

### **5.3.1 Doelbereik**

Het project beoogt de ecologische kwaliteit van het Eems-Dollard-estuarium te verbeteren. Maak duidelijk hoe de belangrijke ecologische functies van het gebied vervuld kunnen worden en wat de bijdrage kan zijn aan de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden Waddenzee en/of de relevante Duitse Natura 2000-gebieden.

### **5.3.2 Effecten op natuurwaarden**

#### **Gevolgen voor Natura 2000-gebieden**

Beschrijf de verschillende effecten (tijdelijk en/of permanent) op habitattypen en/of leefgebieden van soorten en ga in op de duur van de effecten. Denk hierbij aan:

- Ruimtebeslag (bijvoorbeeld van materieel in/of nabij hoogwatervluchtplaatsen).
- Verandering in vegetatie en slib langs kwelderranden en vertroebeling.
- Verstoring van vogels en zeehonden in de aanlegfase door licht, (piek)geluiden en aanwezigheid van materieel en mensen.
- Tijdelijke stikstofdepositie door inzet van materieel (kwalitatief).

Beoordeel de effecten van de alternatieven op de instandhoudingsdoelstellingen voor de relevante Natura 2000-gebieden in Nederland en Duitsland. Voor stikstofdepositie (waarvoor in de verkenningsfase een kwalitatieve beoordeling kan volstaan) geldt een groter studiegebied dan voor de andere drukfactoren. Soorten met overeenkomstige eisen aan hun rust- en/of foerageergebieden (bijvoorbeeld steltlopers) kunnen gezamenlijk beschreven worden.

Geef een indicatie van de aard van de maatregelen waarmee aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden voorkomen kan worden. Werk het VKA in de planuitwerkingsfase verder uit. Vanuit de verwachting dat daarvoor een Passende beoordeling nodig is, adviseert de Commissie die in het MER op te nemen.

### **Gevolgen voor overige beschermde gebieden**

Beschrijf de kernkwaliteiten van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) die door de alternatieven beïnvloed worden en beoordeel deze aan het beschermingsregime voor deze gebieden in de provinciale Omgevingsverordening. Hoewel de verordening niet voorschrijft dat ook de effecten op het NNN van initiatieven buiten het NNN beschreven moeten worden (externe werking), moeten eventuele gevolgen (verstoring, stikstofdepositie op daarvoor gevoelige gebieden) in een MER wel kwalitatief beschreven worden. In een MER worden immers alle aanzienlijke milieueffecten beschreven, ook van initiatieven buiten het NNN. Ga indien relevant in op mitigerende maatregelen.

### **Gevolgen voor beschermde soorten**

Geef aan in hoeverre de alternatieven negatieve gevolgen hebben voor de (beoogde) gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten. Voor de eerste fase van het MER kan dit op het niveau van leefgebieden, waarbij groepen van soorten met ongeveer overeenkomstige habitateisen samengenomen kunnen worden. Benoem sets van maatregelen waarmee belangrijke nadelige gevolgen voorkomen kunnen worden.

## **5.4 Archeologie, landschap en cultuurhistorie**

### **Archeologie**

Voor de herinrichting van de Grootte Polder in Borgsweer is een archeologisch bureauonderzoek uitgevoerd.<sup>23</sup> Hieruit blijkt dat circa 20 hectare in het zuidelijke plangebied een zone met een hoge archeologische verwachting heeft. De verwachting betreft resten van bewoning en landgebruik uit de steentijd op zeven meter diepte en vanaf de IJzertijd hoger gelegen in de bodem. Bijlage III van het bureauonderzoek geeft een indicatief kaartbeeld van de aan te leggen spuisluis. Uit de beschrijving blijkt dat diverse graafwerkzaamheden zullen plaatsvinden die onder meer bestaan uit het graven van slenken, het aanleggen van dijken, het doorsteken van dijken en het graven van een spuikanaal. De ontgravingsdiepte van de te graven slenken kan ongeveer tussen de twee en drie meter onder Normaal Amsterdams Peil (NAP) komen te liggen. De in dit onderzoek opgenomen ingrepen zullen dan mogelijk negatieve effecten hebben voor de archeologische resten uit de jongere perioden (vanaf de IJzertijd). Omdat de voorgenomen ontwikkelingen ten opzichte van het moment van schrijven van het archeologisch bureauonderzoek zijn gewijzigd, adviseert de Commissie het te actualiseren.

---

<sup>23</sup> Zie De Steekproef, 2020, *Borgsweer, Grootte Polder, een Archeologisch Bureauonderzoek*, provincie Groningen.

Het gemeentelijke bestemmingsplan bepaalt dat archeologisch onderzoek nodig is bij ingrepen groter dan 200 m<sup>2</sup> en dieper dan 45 centimeter onder het maaiveld. De gemeente Eemsdelta schrijft in de rol van bevoegd gezag voor archeologie in het bestemmingsplan een aanvullende archeologische veldverkenning voor. De Commissie beveelt aan na te gaan of behalve de gemeente ook de provincie optreedt in de rol van bevoegd gezag en dit onderling af te stemmen.

Gebruik in het MER de uitkomsten van de actualisatie en het vervolgonderzoek voor de alternatievenafweging en later in de planuitwerkingsfase voor de optimalisatie van de locatiekeuze van de diverse graafwerkzaamheden, zodat eventueel aanwezige waardevolle archeologische vindplaatsen ontweken kunnen worden. Daarvoor is tijdig aanvullend onderzoek nodig. Als mitigatie niet haalbaar is, kan de gemeente vervolgstappen nemen in het kader van de cyclus Archeologische Monumentenzorg die van invloed kunnen zijn op de keuze van het voorkeursalternatief.<sup>24</sup>

### **Landschap en cultuurhistorie**

In algemene zin is het beleid bij planontwikkeling gericht op het behoud van waardevolle cultuurhistorische (landschaps)elementen. In dit voornemen geldt dit met name voor de omgeving van de sluis van Delfzijl en de Groote Polder waar zich respectievelijk historische bebouwing en daarnaast een wierde en een historische polder bevinden. Ruimtelijke integratie heeft niet alleen behoud ten doel, maar ook het versterken van de gebiedskwaliteit. Hiervoor is het noodzakelijk om vroegtijdig de waarden in beeld te brengen en een succesvolle ontwerpintegratie mee te nemen.

Breng ook de effecten in beeld van alternatieven op landschap en cultuurhistorie waar behoud niet mogelijk is, bijvoorbeeld daar waar de historische polder onder water komt te staan. Ga in op eventuele effecten van recreatie op de stilte en duisternis als beschermd gebiedskenmerk.

Het verwijderen van bomen kan gevolgen hebben voor de wijze waarop de omwonenden het landschap beleven, zowel direct (ontspanning via recreatief gebruik) als indirect (de industriële omgeving en de windparken kunnen beter zichtbaar worden). In diverse zienswijzen wordt hier uitgebreid op ingegaan. Neem dit aspect mee bij de beschrijving van de gevolgen voor de leefomgeving.

## **6 Overige aandachtspunten**

### **6.1 Monitoring**

Na het realiseren van de maatregelen gaat het gebied zich verder ontwikkelen. De Commissie adviseert om in het MER voor de verkenningsfase te beschrijven of en zo ja, hoe monitoringgegevens gebruikt gaan worden om het beheer bij te kunnen sturen. Geef aan in hoeverre

---

<sup>24</sup> De AMZ-cyclus (cyclus Archeologische Monumentenzorg) gaat uit van een trechtering: eerst een bureauonderzoek, vervolgens verkennende en/of karterende boringen, dan proefsleuven en tot slot opgraven. Hoe concreter het besluit waar het MER voor is opgesteld, hoe meer het van belang is om verder in de cyclus te zijn, zodat het aspect archeologie volwaardig kan meewegen bij het besluit.

gebruik wordt gemaakt van meetprogramma's, en ga in op de eisen waaraan deze meetprogramma's moeten voldoen (nauwkeurig, tijdigheid). Betrek daarbij ook het benodigde beheer en onderhoud (onderdeel van het beoordelingskader haalbaarheid).

## 6.2 Vorm en presentatie

De vergelijking van de alternatieven verdient bijzondere aandacht. Presenteer de vergelijking bij voorkeur met behulp van tabellen, figuren en kaarten. Zorg voor:

- een zo beknopt mogelijk MER, onder andere door achtergrondgegevens niet in de hoofdttekst zelf te vermelden, maar in een bijlage op te nemen;
- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst;
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal, met duidelijke legenda.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens**

### **Advies van de Commissie over het op te stellen MER**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep op 21 juli 2022 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:

prof. dr. Piet Hoekstra

dr. ir. Zwanette Jager

dr. Heleen van Londen

mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)

ing. Rob Vogel

ir. Harry Webers (voorzitter)

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld**

Voorkeursbeslissing.

### **Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?**

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit K4, "Werken voor kanalisering en werken ter beperking van overstromingen". Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die waarschijnlijk in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluit**

Dit wordt nog nader bepaald: Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen of het dagelijks bestuur van het waterschap Hunze en Aa's.

### **Initiatiefnemer besluit**

Provincie Groningen, de gemeente Eemsdelta, Rijkswaterstaat en Stichting Het Groninger Landschap.

### **Bevoegd gezag m.e.r.-procedure**

Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen (coördinerend) en het dagelijks bestuur van het waterschap Hunze en Aa's.

### **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 29 augustus heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

### **Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3636](#) in te vullen in het zoekvak.



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

t 030-2347666  
e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

