

Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport
De Stadswerven te Dordrecht

16 juli 2003

1358-50

ISBN 90-421-1189-5
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
2. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES.....	1
3. PROBLEEMSTELLING, DOELEN, BELEID, PLANPROCES EN BESLUITVORMING.....	2
3.1 Probleemstelling, doelen.....	2
3.2 Beleid.....	2
3.3 Planproces en besluitvorming.....	3
4. VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN ALTERNATIEVEN.....	4
4.1 Voorgenomen activiteit	4
4.2 Alternatieven.....	4
4.3 Nulalternatief.....	5
4.4 Meest milieuvriendelijk alternatief.....	5
5. REFERENTIE EN MILIEUGEVOLGEN	5
5.1 Referentie: bestaande toestand.....	5
5.2 Milieugevolgen.....	5
5.2.1 Verkeer en vervoer.....	6
5.2.2 Bodem en water.....	7
5.2.3 Ecologie	7
5.2.4 Woon- en leefmilieu.....	7
6. VERGELIJKING VAN ALTERNATIEVEN.....	8
7. LEEMTEN IN INFORMATIE	8
8. EVALUATIEPROGRAMMA.....	8
9. VORM EN PRESENTATIE	9
10. SAMENVATTING VAN HET MER.....	9

1. INLEIDING

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Dordrecht heeft het voornemen om een hoogwaardig binnenstedelijk milieu De Stadswerven te creëren. Het betreft 1600 woningen en culturele, commerciële, toeristische en recreatieve voorzieningen op de bestaande bedrijfsterreinen Kop van de Staart en het Eneco-terrein, alsmede in de huidige woonwijk Lijnbaan.

Bij brief van 10 juni 2003 is de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over de richtlijnen voor het milieueffectrapport (MER)¹. Het betreft een vrijwillige m.e.r.-procedure. De m.e.r.-procedure ging van start met de kennisgeving van de startnotitie op 10 juni 2003 in de Stem van Dordt².

Dit advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.³. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd. Het doel van het advies is om aan te geven welke informatie het MER moet bevatten om het mogelijk te maken het milieubelang volwaardig in de besluitvorming mee te wegen.

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen⁴, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. In dit advies verwijst de Commissie naar een reactie wanneer deze naar haar oordeel:

- informatie bevat die in het MER opgenomen moet worden of die nader onderzocht moet worden, zoals informatie over specifieke lokale milieuomstandigheden;
- belangrijke vragen en discussiepunten naar voren brengt, bijvoorbeeld over te onderzoeken alternatieven.

Daarnaast heeft de Commissie voor het advies gebruik gemaakt van het *Structuurplan De Stadswerven* (november 2002), *Een nieuwe bijdrage aan de oude stad: Uitgangspunten planvorming De Stadswerven* (april 2003) en is er een locatiebezoek afgelegd.

2. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het milieueffectrapport. Dat wil zeggen dat het MER onvoldoende basis biedt voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming, als de volgende informatie ontbreekt.

Randvoorwaarden en alternatievenontwikkeling

Presenteer de beleidsrandvoorwaarden die het voornemen inkaderen. Speciale aandacht verdienen geluids- en risicocontouren, luchtkwaliteitseisen en de

¹ Zie bijlage 1.

² Zie bijlage 2.

³ De samenstelling hiervan is gegeven in bijlage 3.

⁴ Bijlage 4 geeft hiervan een lijst.

beperkingen vanuit het beleid inzake buitendijks bouwen. Maak in het MER inzichtelijk hoe in wisselwerking tussen stedenbouwkundige visievorming en de m.e.r.-systematiek alternatieven gestalte hebben gekregen. Verhelder op welke gronden het meest milieuvriendelijk alternatief is ontwikkeld of gekozen.

Verkeer en vervoer

Beschrijf het verkeers- en vervoersbeleid, met name welke verdeling van vervoerwijzen wordt nagestreefd (modal split). Presenteer volgens welke beleidsmaatregelen dat wordt ingevuld, alsmede welke structuren van gemotoriseerd verkeer (waaronder ontsluiting voor hulpdiensten en bevoorrading), fietsverkeer en openbaar vervoer daarbij horen. Presenteer voor de verschillende alternatieven en varianten de verkeersintensiteiten voor auto, fiets en openbaar vervoer, de parkeersituaties en de effecten op de verkeersveiligheid, veranderingen in luchtkwaliteit en de geluidhindereffecten.

Samenvatting

Het MER dient een samenvatting te bevatten die duidelijk is voor burgers en geschikt is voor de bestuurlijke besluitvorming. Hierin moeten de belangrijkste milieugevolgen per alternatief worden weergegeven, alsmede de maatregelen om die milieugevolgen te minimaliseren en de effectiviteit van de maatregelen.

3. PROBLEEMSTELLING, DOELEN, BELEID, PLANPROCES EN BESLUITVORMING

3.1 Probleemstelling, doelen

De aanleiding en de ontwikkelingen die tot het initiatief hebben geleid, alsmede de doelen die ermee worden beoogd, staan helder en compact weergegeven in hoofdstuk 2 van de startnotitie. Dit kan worden overgenomen in het MER.

3.2 Beleid

In de startnotitie staat een kort overzicht van relevante beleidskaders op provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau. De Commissie raadt aan dat overzicht in het MER aan te vullen met relevante beleidskaders op Rijks- en Europees niveau. Besteed in ieder geval aandacht aan de volgende kaders:

- Het plangebied grenst aan industriële gebieden en aan een druk bevaren vaarroute. Geef aan welke beperkingen bijvoorbeeld geluids- en risicocontouren opleggen aan het voornemen.
- Met name de route Merwedestraat-Oranjelaan zal zwaarder belast worden met gemotoriseerd verkeer. Ga derhalve in op de nieuwe normen voor luchtkwaliteit die naar verwachting binnenkort in werking zullen treden

op grond van de Europese kaderrichtlijn luchtkwaliteit⁵, en op de consequenties die deze zullen of kunnen hebben voor het voornemen.

- Geef aan of in het plangebied beschermde soorten voorkomen op grond van de Flora- en Faunawet en, indien dat het geval is, welke consequenties dat heeft voor de voorgenomen activiteit.
- De startnotitie geeft aan dat het Wantijsysteem deel uitmaakt van de stedelijke ecologische hoofdstructuur. Geef aan welke invloed deze functie heeft op het voornemen. Geef tevens aan of in of nabij het plangebied natuurgebiedsbescherming aan de orde is (provinciaal of op Rijksniveau).
- Geef aan of het voornemen valt onder het beleidskader stedelijke vernieuwing van het ministerie van VROM. Geef aan welke kaders dit stelt aan het voornemen. Besteed daarbij met name aandacht aan de globale thema's als omgevingskwaliteit en duurzaamheid en meer specifiek aan de bodemsanering.
- Het voornemen zal buitendijks moeten worden gerealiseerd. Geef in het MER aan welke randvoorwaarden of normen gelden vanuit het Rijksbeleid Ruimte voor de Rivier⁶ en het waterkwantiteitsbeheer⁷.
- Presenteer in het MER, in samenwerking met de waterbeheerder, de informatie die nodig is voor het uitvoeren van de Watertoets⁸.

3.3 Planproces en besluitvorming

De Commissie adviseert om de veiligheidseffectrapportage en het MER te combineren⁹. De Commissie raadt aan onderscheid te maken in fysieke veiligheid en sociale veiligheid. Fysieke veiligheid wordt onderverdeeld in:

- externe veiligheid (de contouren voor plaatsgebonden risico en groepsrisico);
- verkeersveiligheid;
- de mogelijkheden voor inzet van hulpdiensten bij calamiteiten, bijvoorbeeld op basis van maatrampscenario's.

Het MER dient aan te geven dat het is opgesteld voor een nieuw bestemmingsplan. De startnotitie bevat een tijdsplanning die nog onvoldoende beeld geeft van het planproces en de procedure daarnaar toe. Er is een interactief en iteratief proces in gang gezet van parallelle trajecten¹⁰. Streef hierbij naar samenhang en integraliteit. Er bestaat echter een risico dat de uiteindelijke uitkomst hiervan niet meer navolgbaar is, waardoor de logica erachter niet meer inzichtelijk is voor derden.

Derhalve beveelt de Commissie aan om één stroomschema te presenteren in het MER, waarin duidelijk wordt hoe het planproces eruit ziet, wanneer over

⁵ De eerste dochterraichtlijn is de Richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht.

⁶ Dit beleid is overigens nog in ontwikkeling. Er ligt een kabinetsstandpunt met bestuursakkoord Ruimte voor de Rivier op basis van verkennende rivierstudies. Het bestuursakkoord moet leiden tot een planologische kernbeslissing met een grootschalig inrichtingsplan voor de Rijntakken.

⁷ Zie inspraakreactie nr. 3 (bijlage 4) van Het Waterschap De Grootte Waard, waarin wordt gewezen op de consequenties voor inrichting en bebouwing op grond van de keur, de legger en het Beheersplan Waterkeringen.

⁸ Zie de inspraakreactie nr. 3 (bijlage 4) van het Waterschap De Grootte Waard, waarin wordt gepleit voor vroegtijdig overleg over invulling van de watertoets.

⁹ De gemeente heeft overigens te kennen gegeven hiertoe inmiddels besloten te hebben.

¹⁰ Onder andere m.e.r., veiligheidseffectrapportage en stedenbouwkundig plan inclusief scenario's (zie ook paragraaf 4.2 van dit advies).

welke aspecten besluiten worden genomen en op welke momenten inspraak mogelijk is. Maak inzichtelijk hoe in wisselwerking tussen stedenbouwkundige visievorming en de systematiek van m.e.r./veiligheidseffectrapportage alternatieven gestalte hebben gekregen en uiteindelijk voedend zijn geweest voor het voorkeursalternatief cq ((voor)ontwerp)bestemmingsplan. Verhelder op welke gronden het meest milieuvriendelijk alternatief is ontwikkeld of gekozen. Geef tevens aan welke adviesorganen en instanties formeel en informeel zijn betrokken.

4. VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN ALTERNATIEVEN

De voorgenomen activiteit en de alternatieven moeten worden beschreven voor zover deze gevolgen hebben voor het milieu.

4.1 Voorgenomen activiteit

In de startnotitie staat uitgebreid beschreven waaruit de voorgenomen activiteit bestaat. Vul dit in het MER aan met achtergronden en motivering van en verwachtingen over de verbinding tussen Wantij en Vlij.

Het verdient aanbeveling om onderscheid te maken tussen activiteiten die plaatsvinden in de realisatiefase (inrichting/aanleg) en de gebruiksfase (gebruik en beheer). Het gebied zal over een periode van 15 jaar en gefaseerd in ontwikkeling worden gebracht. Dit kan betekenen dat over een lange periode overlast kan optreden naar gebruikers in en rond het plangebied. Geef in het MER aan welke keuzen reeds op voorhand gemaakt worden om deze overlast te beperken, bijvoorbeeld door een bepaalde volgorde van ontwikkeling te hanteren.

4.2 Alternatieven

Ongeveer gelijktijdig met de startnotitie m.e.r. is een opdracht verstrekt aan het stedenbouwkundig bureau om op grond van enkele scenario's verschillende aanzetten tot een stedenbouwkundig plan te maken. De Commissie adviseert om vanuit deze scenario's toe te werken naar alternatieven, die in het MER beschreven en beoordeeld kunnen worden.

In het MER zijn vooral de milieuargumenten voor de keuze van alternatieven van belang. Voor onderlinge vergelijking moeten de milieueffecten van de alternatieven volgens dezelfde methode en met hetzelfde detailniveau worden beschreven. Beschrijving van het meest milieuvriendelijke alternatief is verplicht.

4.3 Nulalternatief

De gemeente heeft na het faillissement van scheepswerf De Biesbosch gronden verworven, met als doelstelling om een stedelijke ontwikkeling in gang te zetten. De Commissie acht het, gezien de vele processtappen die al gezet zijn, niet reëel om een nulalternatief te beschouwen. Het nulalternatief kan bestaan uit de huidige situatie en kan dienen als referentie¹¹.

4.4 Meest milieuvriendelijk alternatief

Het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) moet uitgaan van de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming en/of verbetering van het milieu en moet binnen de competentie van de initiatiefnemer liggen.

Beschouw of uit de alternatieven, die mogelijk kunnen worden geformuleerd op grond van de scenario's, een MMA herleid kan worden.

5. REFERENTIE EN MILIEUGEVOLGEN

5.1 Referentie: bestaande toestand

De bestaande toestand van het milieu in het studiegebied moet worden beschreven als referentie voor de te verwachten milieueffecten.

Het studiegebied moet op kaart worden aangegeven en omvat de locatie en de omgeving daarvan, voor zover daar effecten van de voorgenomen activiteit kunnen gaan optreden. Per milieuaspect (lucht, bodem, water, enz.) kan de omvang van het studiegebied verschillen. Tevens moet op kaart een overzicht worden gegeven van de in het studiegebied gelegen gevoelige gebieden en objecten.

5.2 Milieugevolgen

Bij de beschrijving van de milieugevolgen dienen de volgende algemene richtlijnen in acht te worden genomen:

- bij de beschrijving van de gevolgen voor het milieu moet, waar nodig, de ernst worden bepaald in termen van aard, omvang, reikwijdte, mitigeerbaarheid en compenseerbaarheid;
- onzekerheden en onnauwkeurigheden in de voorspellingsmethoden en in gebruikte gegevens moeten worden vermeld;
- de manier waarop milieugevolgen zijn bepaald dient inzichtelijk en controleerbaar te zijn door het opnemen van basisgegevens in bijlagen of expliciete verwijzing naar geraadpleegd achtergrondmateriaal;

¹¹ Zie verder paragraaf 5.1 van dit advies.

- vooral aandacht moet besteed worden aan die effecten die per alternatief verschillen of die welke de gestelde normen (bijna) overschrijden;
- bij de beschrijving dienen de gevolgen van de aanlegfase en de gebruiksfase te worden betrokken.

Volstaan kan worden met een kwalitatieve weergave van effecten, met uitzondering van verkeerseffecten, de effecten op de leefomgeving en de risicocontouren.

De startnotitie presenteert reeds een uitgebreid overzicht van te onderzoeken milieuaspecten. De Commissie adviseert dit over te nemen in het MER. In de volgende paragrafen staan aanvullingen die, naast het onderzoekskader uit de startnotitie, in het MER aandacht verdienen.

5.2.1 Verkeer en vervoer

In de startnotitie is globaal aangegeven welke verkeers- en vervoeraspecten zullen worden onderzocht. Er wordt geen onderscheid gemaakt in te onderzoeken aspecten en mogelijk te treffen (beleids)maatregelen. Mechanisch parkeren, autoluwe inrichting en een transferium zijn maatregelen die in één of meer alternatieven aan de orde kunnen zijn. Om die reden verdient het aanbeveling om eerst te beschrijven welk verkeers- en vervoerbeleid wordt nagestreefd en te onderzoeken welke beleidsmaatregelen daarbij worden ingezet. Beschrijf vervolgens voor de verschillende alternatieven en varianten de volgende onderdelen:

- de structuur voor autoverkeer (inclusief hulpdiensten en bevoorrading), fietsverkeer en openbaar vervoer;
- de te verwachten verdeling van de vervoerwijzekeuzen (modal split);
- de verkeersintensiteiten voor auto, fiets en openbaar vervoer;
- de kwaliteit van de verkeersafwikkeling, bijvoorbeeld door de verhouding intensiteit/capaciteit op de wegenstructuur in het studiegebied;
- de vraag naar parkeerplaatsen en het aanbod van parkeervoorzieningen;
- de inrichting van de wegenstructuur in het plangebied volgens de principes van duurzaam veilig en daarmee samenhangend de te verwachten effecten voor de verkeersveiligheid in termen van aantallen conflict(punt)en en ongevallen;
- de geluidhinder van het verkeer in het plangebied door het equivalente (L_{aeq}) geluidsniveau. Geef, voorzover thans mogelijk, een indicatie van het aantal gehinderden.

Geef de huidige en toekomstige concentraties voor NO₂ en fijn stof (PM₁₀) weer en de verandering van deze stoffenconcentraties als gevolg van wijziging van verkeersintensiteiten van de bestaande wegen. Geef op kaart aan:

- waar de jaargemiddelde grenswaarden van 40 µg/m³ (voor NO₂ en fijn stof) worden overschreden;
- waar de jaargemiddelde concentratie van 30 µg/m³ voor PM₁₀ wordt overschreden¹²;
- waar de hoogste waarden voor NO₂ en fijn stof voorkomen en hoe hoog die zijn;

¹² De waarde van 30 µg/m³ als jaargemiddelde geldt als indicator voor het optreden van een concentratie van 50 die maximaal 35 maal per jaar mag worden overschreden.

- hoeveel woningen en welke gevoelige bestemmingen (voor fijn stof), dan wel hoeveel bebouwd gebied (voor NO₂) zich in het gebied bevinden waar van overschrijding sprake is.

5.2.2 Bodem en water

Geef aan op welke wijze de bodemsanering vorm krijgt en welke milieueffecten dit met zich brengt.

Geef aan welk hydraulisch effect optreedt en toets dit aan het Rijksbeleid Ruimte voor de Rivier en waterkwantiteitsbeleid.

5.2.3 Ecologie

De verbinding van Vlij en Wantij is vooral ingegeven vanwege de ecologische meerwaarde: de waterkwaliteit in de Vlij zou verbeteren en de doorgang is een ecologische migratieroute. Het eerst aspect hoort bij het thema Bodem en water, zoals ook is voorgesteld in de startnotitie. De Commissie raadt echter aan de gevolgen van de aansluiting tevens te rangschikken onder het thema Ecologie. Geef daarbij in het MER per alternatief aan hoe de verbinding in ecologisch opzicht zal kunnen functioneren. Met andere woorden, voor welke soorten de ecologische verbinding effectief zal kunnen zijn.

In de startnotitie is aangegeven dat er een inventarisatie plaatsvindt. Beschrijf in het MER welke soorten zijn aangetroffen, welke van deze soorten beschermd zijn op grond van de Flora- en Faunawet en wat de effecten zijn op deze soorten¹³.

5.2.4 Woon- en leefmilieu

Er zal buitendijks gebouwd worden. Geef in het MER aan welke consequenties dit heeft op de leefomgeving. Geef een indicatie van de risico's van overstroming en wat de effecten daarvan kunnen zijn.

Voorzieningen bestaan voor een deel uit te verplaatsen bestaande voorzieningen. In het plangebied kunnen deze wellicht beter worden ingepast dan op de huidige locatie. Geef in het MER een indicatie van de effecten van voorzieningen, waarbij ook positieve ontwikkelingen aandacht verdienen (bijvoorbeeld verplaatsing vanuit te krappe locaties of uit overlastsituaties).

Indien risicocontouren tengevolge van vervoer van gevaarlijke stoffen over de rivier binnen het plangebied vallen, dan is inzicht nodig in scenario's die relevant zijn voor hulpdiensten en evacuatie.

¹³ Bij handelingen die strijdig zijn met verbodsbepalingen van deze wet moet eerst aangegeven worden of het plan zodanig kan worden aangepast dat dergelijke verboden handelingen niet worden gepleegd. Als dat niet kan, dan moet blijken of een ontheffing op grond van artikel 75 van de Flora- en Faunawet vereist is. Deze kan verleend worden als er geen andere bevredigende oplossing is, er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en er geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort.

6. VERGELIJING VAN ALTERNATIEVEN

De milieueffecten van de voorgenomen activiteit en de alternatieven moeten onderling én met de referentie worden vergeleken. Doel van de vergelijking is inzicht te geven in de mate waarin, dan wel de essentiële punten waarop, de positieve en negatieve effecten van de voorgenomen activiteit en de alternatieven verschillen. Vergelijking moet bij voorkeur op grond van kwantitatieve informatie plaatsvinden.

Bij de vergelijking moeten de doelstellingen en de grens- en streefwaarden van het milieubeleid worden betrokken.

7. LEEMTEN IN INFORMATIE

Het MER moet aangeven over welke milieuaspecten geen informatie kan worden opgenomen vanwege gebrek aan gegevens. Deze inventarisatie moet worden toegespitst op die milieuaspecten, die (vermoedelijk) in verdere besluitvorming een belangrijke rol spelen. Op die manier kan worden beoordeeld, wat de consequenties moeten zijn van het gebrek aan milieuinformatie. Beschreven moet worden:

- welke onzekerheden zijn blijven bestaan en wat hiervan de reden is;
- in hoeverre op korte termijn zou kunnen worden voorzien in de leemten in informatie;
- de consequenties die leemten en onzekerheden hebben voor het besluit.

8. EVALUATIEPROGRAMMA

De gemeente Dordrecht moet bij het besluit over het bestemmingsplan aangeven op welke wijze en op welke termijn een evaluatieonderzoek verricht zal worden om de voorspelde effecten met de daadwerkelijk optredende effecten te kunnen vergelijken en zo nodig aanvullende mitigerende maatregelen te treffen. Het verdient aanbeveling, dat de gemeente in het MER reeds een aanzet tot een programma voor dit onderzoek geeft, omdat er een sterke koppeling bestaat tussen onzekerheden in de gebruikte voorspellingsmethoden, de geconstateerde leemten in kennis en het te verrichten evaluatieonderzoek.

9. VORM EN PRESENTATIE

Bijzondere aandacht verdient de presentatie van de vergelijkende beoordeling van de alternatieven. De onderlinge vergelijking dient bij voorkeur te worden gepresenteerd met behulp van tabellen, figuren en kaarten. Voor de presentatie beveelt de Commissie verder aan om:

- het MER zo beknopt mogelijk te houden, onder andere door achtergrondgegevens (die conclusies, voorspellingen en keuzen onderbouwen) niet in de hoofdtekst zelf te vermelden, maar in een bijlage op te nemen;
- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst bij het MER op te nemen;
- recent kaartmateriaal te gebruiken, een kaart op te nemen met alle gebruikte toponiemen en wijk- en straatnamen, de topografische namen goed leesbaar weer te geven, de schaal weer te geven en een duidelijke legenda erbij te voegen;
- verbeeldingen en visualisaties op te nemen, zowel het aanzicht van het plangebied als het te realiseren beeld binnen het plangebied.

10. SAMENVATTING VAN HET MER

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en het verdient daarom bijzondere aandacht. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, zoals:

- de voorgenomen activiteit en de alternatieven;
- de belangrijkste effecten voor het milieu bij het uitvoeren van de voorgenomen activiteit en de alternatieven;
- de vergelijking van de alternatieven en de argumenten voor de selectie van het MMA en eventueel het voorkeursalternatief;
- belangrijke leemten in kennis.