



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Rotterdam The Hague Airport

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

23 april 2014 / rapportnummer 2885-13



1. Hoofdpunten van het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Rotterdam heeft het voornemen om voor Rotterdam The Hague Airport (hierna RTHA) een nieuw bestemmingsplan op te stellen. Het plan zal de bestaande bedrijvigheid vastleggen en nieuwe landzijdige ontwikkelingen mogelijk maken, zoals extra kantoor- en bedrijfsruimte. Omdat het bestemmingsplan het kader stelt voor m.e.r.-beoordelingsplichtige wijzigingen en/of uitbreidingen op het luchthaventerrein, wordt een MER opgesteld.

De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in een besluit over het bestemmingsplan het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- een onderbouwde indeling van de bestaande, reeds vergunde en in uitvoering zijnde activiteiten (de referentie) en van de gewenste nieuwe ontwikkelingen (het voornemen) in het plangebied. Baseer de effectbeschrijving hierop en betrek daarbij ook gesloopte en nog te slopen bebouwing. Ga ook in op relevante autonome ontwikkelingen buiten het plangebied;
- een beschrijving van de wijze waarop eventuele wijzigingen in de autonome ontwikkeling of in het voornemen, die zich gedurende de planvoorbereiding voordoen, in de analyses zijn verwerkt.

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 haar advies voort op de Notitie reikwijdte en detailniveau voor het planMER van april 2013 (hierna NRD). Dat wil zeggen dat ze in dit advies niet ingaat op punten die daarin voldoende aan de orde komen.

2. Aanleiding, achtergrond en besluitvorming

2.1 Aanleiding en achtergrond

De aanleiding voor het voornemen is tweeledig. Enerzijds wil de gemeente invulling geven aan de verplichting op grond van de Wet ruimtelijke ordening om te beschikken over een actueel bestemmingsplan. Het laatste dateert namelijk uit 1961. Anderzijds wil de gemeente een aantal nieuwe 'landzijdige' ontwikkelingen mogelijk maken, dat wil zeggen: ontwikkelin-

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via www.commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak nummer 2885 in te vullen.

gen die los staan van de besluitvorming over een mogelijke groei van het aantal vliegbewegingen op de luchthaven en los van de daarmee samenhangende 'luchtzijdige' voorzieningen.² Bij de bepaling (van de omvang van) de nieuwe landzijdige ontwikkelingen wordt dus uitgegaan van de gebruiksruijme die het vigerende aanwijzingsbesluit biedt.³

Het bestemmingsplan wil de bestaande functies vastleggen en daarnaast de volgende ontwikkelingen mogelijk maken: extra kantoor- en bedrijfsruimte, hotelfaciliteiten, hangars, een mobiliteitsservicecentrum, parkeerplaatsen en ruimte voor de detailhandel en voor aanpassing en uitbreiding van de terminal. Verder zullen een aantal bestaande gebouwen worden gesloopt.

Motiveer in het MER de behoefte aan geplande voorzieningen die het bestemmingsplan mogelijk moet maken, en maak daarbij gebruik van de ladder van duurzame verstedelijking.⁴ Geef nauwkeurig aan waarom voor de huidige activiteiten nieuwe, landzijdige voorzieningen nodig zijn. Denk hierbij ook aan een specificatie van de typen bedrijven die bij voorkeur worden beoogd en van (combinaties van) typen bedrijven die op voorhand worden uitgesloten. Betrek hierbij de beoogde verruimde mogelijkheden van het nieuwe bestemmingsplan (categorieën bedrijvigheid).

2.2 Besluitvorming

Geef inzicht in de ontwikkeling die het voornemen heeft doorgemaakt door eerdere plannen te beschrijven waarin het voornemen is geagendeerd en aan te geven wat de status en inhoud van het voornemen daarin was.

De m.e.r.-procedure wordt doorlopen voor een besluit over nieuwe landzijdige ontwikkelingen op het luchthaventerrein. In een later stadium zal de Minister van infrastructuur en Milieu een besluit nemen over een eventuele groei van het aantal vliegbewegingen. Geef aan welke verdere voorzieningen eventueel nodig zijn om die groei te faciliteren en hoe de plannen en besluitvormingsmomenten van beide procedures zich tot elkaar verhouden.

² Hoewel het Masterplan RTHA van april 2013 suggereert dat er een duidelijke samenhang is tussen de landzijdige en de luchtzijdige activiteiten, is tijdens het locatiebezoek van de Commissie op 7 april 2014 door de initiatiefnemer en de gemeente benadrukt dat het gaat om gescheiden ontwikkelingen.

³ Er is op dit moment nog geen sprake van een nieuw (ontwerp)luchthavenbesluit.

⁴ Zie hiervoor de handreiking van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu: ladderverstedelijking.minienm.nl/#ladder

3. Voorgenomen activiteit en alternatieven

3.1 Algemeen

In het MER moet worden aangegeven hoeveel ontwikkelruimte het bestemmingsplan maximaal gaat bieden. Voor dat maximum moeten de effecten in beeld worden gebracht. De Commissie hanteert als basisregel dat alles waarover het bevoegde gezag met het voorliggende bestemmingsplan (opnieuw) een besluit kan nemen, onderdeel is van het voornemen. Het betekent dat de volgende elementen in het bestemmingsplan behoren tot de voorgenomen activiteit:

- functies en nieuwe activiteiten die nog niet zijn vergund;
- activiteiten die wel zijn vergund maar niet gerealiseerd, voor zover over realisatie op korte termijn onzekerheid bestaat. Hieronder vallen dus onbenutte vergunningruimtes, maar ook activiteiten die zijn gestaakt, waarvan de vergunning nog geldig is.
- ruimtelijke reserveringen die nu worden gemaakt maar die niet in de komende planperiode zullen worden gerealiseerd.

De referentie — en met name hetgeen tot de autonome ontwikkeling moet worden gerekend — kan gaande de procedure nog wijzigen. Daarom dient ook hetgeen tot het voornemen moet worden gerekend, nauwlettend in de gaten worden gehouden.⁵ Dit punt wordt toegevoegd in paragraaf 3.3 van dit advies.

Verder moet duidelijk zijn voor welke onderdelen eindbestemmingen worden vastgelegd en welke planonderdelen flexibel worden ingevuld.⁶ Dat bepaalt enerzijds het detailniveau van de effectenbeschrijving en anderzijds de maximale planologische mogelijkheden.

Worden (deels) eindbestemmingen vastgelegd, dan zal het detailniveau van de effectenbeschrijving zich daarop moeten richten. Bij flexibel bestemmen hanteert de Commissie als uitgangspunt dat bij het onderzoek naar de milieueffecten van een bestemmingsplan kan worden uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden (inclusief flexibiliteitsbepalingen) die het bestemmingsplan biedt. Dat houdt in dat ervan moet worden uitgegaan dat alle bestemmingen volledig worden benut. Bij de invulling van deze bestemmingen mag vervolgens worden uitgegaan van goed onderbouwde aannames voor de bebouwings- en gebruiksmogelijkheden. Welke aannames van toepassing zijn op een plan, is per bestemmingsplan anders. Motiveer waarom dit de maximale invulling van het plan is⁷ en waarom deze invulling tot de maximale milieueffecten leidt. Hoe groter de onzekerheden hoe steviger de onderbouwing moet zijn. Een stevige onderbouwing is ook van belang indien er in de referentiesituatie (bijna) sprake is van milieuknelpunten.

⁵ Het kan bijvoorbeeld zijn dat het nieuwe luchthavenbesluit (in ontwerp) gereed is voor het bestemmingsplan wordt vastgesteld.

⁶ De NRD (blz.14) geeft aan dat flexibel bestemmen het uitgangspunt is: de invulling wordt overgelaten aan RTHA en de markt en het eindbeeld zal daarmee afhangen van de marktontwikkelingen.

⁷ Zoals al in paragraaf 2.1 van dit advies is aangegeven, moet worden onderbouwd waarom activiteiten nodig zijn voor het huidige luchtzijdige gebruik.

3.2 Alternatieven

Het basialternatief waarvan de milieueffecten zullen worden onderzocht, zal worden geoptimaliseerd op basis van de uitkomsten van dat onderzoek. De Commissie onderschrijft deze aanpak.

3.3 Referentie

De milieueffecten van de huidige situatie plus de autonome ontwikkeling vormen gezamenlijk de referentiesituatie voor het MER.

Huidige situatie

De feitelijke, huidige situatie bestaat uit alle vergunde activiteiten die al zijn gerealiseerd. Het MER moet hiervan een overzicht geven. Niet gerealiseerde activiteiten of reserveringen die eerder planologisch wel mogelijk waren, vallen dus niet onder de huidige situatie.

Autonome ontwikkeling

De autonome ontwikkeling betreft de toekomstige, zekere ontwikkeling, zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de alternatieven wordt gerealiseerd. Het gaat dus om de toekomstige, zekere ontwikkelingen binnen en buiten het plangebied waaronder het deel van de reeds bestemde en vergunde ruimte dat met grote zekerheid op korte termijn ingevuld wordt. Activiteiten waarover nog geen (ontwerp)besluit is genomen horen in principe niet tot de autonome ontwikkeling.

Ontwikkelingen die een belangrijke invloed hebben op het voornemen en op de (cumulatieve) effecten ervan, zijn de eventuele aanleg van de nieuwe rijksweg A13/A16 en het luchthavenbesluit voor RHTA. Als in de periode tot vaststelling van het bestemmingsplan over (een van) beide definitief wordt besloten, dan zal dat leiden tot een andere invulling van de autonome ontwikkeling en mogelijk ook van het voornemen. Het is dus belangrijk om die ontwikkelingen op te volgen gedurende de planvoorbereiding en zo nodig te verwerken. Dit maakt ook uit voor de omvang en de effecten van het voornemen (paragraaf 3.1).

4. Bestaande milieusituatie en milieugevolgen

4.1 Algemeen

In de NRD is goed op hoofdlijnen aangegeven welke milieueffecten van belang zijn. Hieronder worden voor een aantal aspecten nadere richtlijnen gegeven.

In algemene zin merkt de Commissie op dat voor milieuaspecten waarvan de gevolgen naar verwachting ver onder de grenswaarden blijven, een globale en kwalitatieve effectbeschrijving voldoende is. Bij (mogelijke) knelpunten moeten de effecten kwantitatief worden beschreven.

Geef in het MER op kaart aan wat als plangebied en wat voor ieder van de milieugevolgen als studiegebied moet worden beschouwd. Uitgangspunt voor het studiegebied is dat dit zodanig moet worden gekozen dat veranderingen in beeld worden gebracht die relevant zijn voor bijvoorbeeld toetsing aan wettelijke randvoorwaarden of voor communicatie met de omgeving.

Doorkijk naar luchtzijdige ontwikkelingen

In de NRD wordt voorgesteld om een doorkijk te bieden op verkeersgerelateerde effecten van een groei van RTHA naar 2,4 miljoen passagiers per jaar. In beginsel kan het MER zich beperken tot het documenteren van de milieugevolgen van de ontwikkelingen die met het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt. Het kan zinvol zijn om daarnaast onzekere, toekomstige ontwikkelingen te betrekken bij het aspect verkeer en daarover belanghebbenden op transparante wijze te informeren. Naar het oordeel van de Commissie zou een dergelijke doorkijk een globale analyse moeten bevatten van alle milieuthema's die relevant zijn voor een groei van RTHA naar 2,4 miljoen passagiers per jaar. Het voordeel van een dergelijke aanpak is dat daarmee aandachtspunten worden gesignaleerd voor het MER dat zal worden opgesteld in voorbereiding op een besluit over de luchtzijdige groei van RTHA. Dit kan bijvoorbeeld door die thema's kwalitatief te scoren op criteria zoals omvang, kans, beheersbaarheid en reversibiliteit.

4.2 Verkeer

Een goede bereikbaarheid met de auto en het openbaar vervoer wordt essentieel geacht voor de ontwikkeling van RTHA. Geef in het MER een duidelijke analyse van het bestaande verkeers- en vervoerspatroon (met name modal-split en routekeuze) en de effecten die in de NRD zijn genoemd. Ook het openbaar vervoer dient aandacht te krijgen. Geef in het MER aan wat de rol van het openbaar vervoer is in de bereikbaarheid van RTHA en wat wordt beoogd met de versterking langs de as van de Randstadrail (station Meijersplein) van Rotterdam Centraal naar Den Haag Centraal en wat hiervan te verwachten effecten zijn.

De NRD geeft aan dat de effecten op de verkeersintensiteiten en daarmee samenhangend de verkeersafwikkeling en bereikbaarheid voor autoverkeer van RTHA kwantitatief in beeld worden gebracht. Dat zal gebeuren met behulp van het gemeentelijke verkeersmodel van Rotterdam. Geef in het MER op een begrijpelijke en duidelijke wijze aan welke uitgangspunten en (groei)scenario's in dit model zijn toegepast, op welke wijze de toedeling van het verkeer plaatsvindt en wat de beperkingen en onzekerheden in dat model zijn.

4.3 Lucht

Op grond van de bijlagen bij het NSL uit 2009 constateert de Commissie dat het huidige voornemen groter is dan het project dat in het NSL is opgenomen. De Commissie adviseert aan te geven of en hoe de wijziging in het NSL opgenomen. Is voor deze wijziging in het NSL geen regeling getroffen, dan dient door berekening te worden aangetoond dat het voornemen voldoet aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Maak daarbij gebruik van rekenmethoden die voldoen aan de criteria uit de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.

4.4 Geluid

Relevant voor dit voornemen zijn de ontwikkelingen in de geluidemissie ten gevolge van het wegverkeer. Beschrijf de geluidbelasting op woningen en andere geluidgevoelige gebouwen en de effecten van maatregelen die kunnen worden genomen om de hinder van alle grondgebonden geluidbronnen terug te dringen. Denk daarbij niet alleen het afschermen van verkeersroutes, maar ook aan het gelijktijdig afschermen van geluidproducerende activiteiten zoals technische installaties, aggregaten of proefdraaiende motoren van de vliegtuigen.

4.5 Externe veiligheid

De Commissie adviseert om bij de beschouwing over veiligheid in te gaan op:

- de aard, de omvang en de plaats van de aanwezige risicobronnen. Geef bijvoorbeeld aan hoe de vliegtuigbrandstof wordt aangevoerd en opgeslagen;
- ongevalscenario's die relevant zijn voor het rampenbestrijdingsplan;
- maatregelen die zijn genomen om de kans op deze ongevallen te verkleinen en de gevolgen ervan te beperken.

Bepaal niet alleen het plaatsgebonden risico van de risicobronnen die op en rond het plangebied aanwezig zijn, maar ook de omvang van hun invloedsgebied⁸. Geef aan of daarin (geprojecteerde) kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten aanwezig zijn of zijn voorzien, ter onderbouwing van het al of niet uitvoeren van een groepsrisicoberekening. Voeg een kaart toe die inzicht biedt in de geplande en aanwezige bebouwing en de aantallen aanwezige personen in de omgeving.

4.6 Natuur

Op grond van de informatie in de NRD is het niet te verwachten dat het voornemen de te behouden of te ontwikkelen natuurwaarden in Natura 2000-gebieden, Beschermdenaturomonumenten en EHS-gebieden zal beïnvloeden. Ga zekerheidshalve na of gevolgen door externe werking zijn uitgesloten, en onderbouw deze conclusie, rekening houdend met de gangbare effectafstanden.

Beschrijf welke door de Flora- en faunawet beschermde soorten te verwachten zijn in het studiegebied en welk beschermingsregime voor de betreffende soort geldt. Ga voor zover relevant in op de mogelijke gevolgen van het voornemen voor deze soorten en bepaal of verbodsbepalingen overtreden kunnen worden.⁹ Geef in dat geval aan welke invloed dit heeft op de staat van instandhouding, en welke maatregelen mogelijk zijn om de kans op en de

⁸ Gebied waarin personen worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico. Het betreft het gebied waarbinnen de kans op overlijden als gevolg van een ongeval 1% is of meer.

⁹ De Commissie denkt daarbij aan de gevolgen voor mogelijke vaste verblijfplaatsen van vleermuizen door de sloop van gebouwen.

omvang van negatieve effecten te beperken. Besteed ook aandacht aan de gevolgen van de aanleg van waterpartijen, inclusief de vogelaantrekkende werking. Betrek hierbij ook eventuele (soorten)beheermaatregelen.

4.7 Bodem en water

Bij de realisatie van nieuwe bestemmingen komt grond vrij. Geef in het MER aan of hier sprake is van verontreinigde grond en hoe deze wordt verwerkt. Beschrijf in welke mate het plan voorziet in waterberging.

5. Vorm en presentatie

Zorg ervoor dat:

- het MER zo beknopt mogelijk is, onder andere door achtergrondgegevens 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 zijn opgenomen;
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal is gebruikt, met duidelijke legenda;
- Het MER kan onderdeel uitmaken van het bestemmingsplan mits het als zodanig herkenbaar is.

BIJLAGE 1: Projectgegevens reikwijdte en detailniveau MER

Initiatiefnemer: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Rotterdam

Besluit: Vaststellen van een bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: Plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor o.a. categorie D11.2

Activiteit: De gemeente Rotterdam stelt een nieuw bestemmingsplan op voor het luchthaven-terrein

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in De Heraut, Het Nieuwe Stadsblad en in Rotterdam-Bericht ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 27 maart tot en met 30 april 2014
adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 20 maart 2014
advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 23 april 2014

Samenstelling van de werkgroep:

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

ing. P.A. Kroeze
dr. J. Lembrechts (werkgroepsecretaris)
dr. C.A. Linse (voorzitter)
mr. S.M. van Velsen
ing. R.L. Vogel

Werkwijze Commissie bij advies reikwijdte en detailniveau:

In dit advies geeft de Commissie aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het MER en met welke diepgang. De Commissie heeft de hierna genoemde informatie van het bevoegde gezag ontvangen. Deze informatie vormt het uitgangspunt van haar advies. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de Commissie een bezoek gebracht aan de luchthaven en het luchthaventerrein. Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Rotterdam The Hague Airport. Notitie reikwijdte en detailniveau voor planMER. RBOI, projectnummer 190313.16568.00. Rotterdam, april 2013

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via het bevoegde gezag ontvangen.

**Advies over reikwijdte en detailniveau van het
milieueffectrapport Bestemmingsplan Rotterdam
The Hague Airport**

ISBN: 978-90-421-3947-3



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

W www.commissiemer.nl

