

Gemeente Rotterdam
Aan college van burgemeester en wethouders

Parallelweg 1
Postbus 843
3100 AV Schiedam
T 010 – 246 80 00
E info@dcmr.nl
W www.dcmr.nl

Ons kenmerk
1611977_4708628

Uw kenmerk

Datum
23 mei 2023

Contact
info@dcmr.nl

Afdeling
Reguleren Advies en Omgeving

Bijlagen
1

Onderwerp
Beoordeling Aanvulling ROER - gebiedsontwikkeling A tot Z / MER MIRT Verkenning Oeververbinding



Geacht college,

Op 4 mei 2023 heeft DCMR een zestal documenten van u ontvangen ter beoordeling en toetsing. Het betreffen documenten in het kader van de Aanvulling Omgevingseffectrapportage (Aanvulling ROER) voor de eerste herziening Omgevingsvisie Rotterdam – Gebied Alexander-Zuidplein (A tot Z).

In het voorliggende advies wordt verwezen naar de kernpunten van het DCMR-advies van januari 2023. Het betrof een tussentijds (ambtelijk) advies over het MER en de Omgevingseffectrapportage (Aanvulling ROER). Voor de navolgbaarheid en transparantie is dit advies is in bijlage 1 bij deze brief opgenomen.

Conclusie beoordeling en advies

DCMR constateert in de beoordeelde documenten nog onduidelijkheden en tekortkomingen. Indien de gemeente besluit om de vervolgstappen in de m.e.r.- en besluitvormingsprocedure te zetten en door te gaan met ter inzage legging van de stukken, dan verwacht DCMR de volgende risico's:

- een groot aantal inspraakreacties van burgers en belangenpartijen;
- een 'kritisch' toetsingsadvies van de Commissie-m.e.r., waarin mogelijk zal worden geadviseerd de informatie uit de Aanvulling ROER aan te vullen ten behoeve van de besluitvorming;
- mogelijke aanpassing van de partiële herziening van de Omgevingsvisie, omdat uit de nu voorliggende documenten nog onvoldoende blijkt of de voorgestelde plannen uitvoerbaar zijn;
- beroepsprocedures bij de Raad van State bij toekomstige ruimtelijke besluiten, met als mogelijk gevolg de noodzaak om dan de Omgevingsvisie te moeten herzien.

Om tot een goede en zorgvuldige besluitvorming te komen adviseert DCMR dan ook om eerst de geconstateerde onduidelijkheden en tekortkomingen in de rapporten weg te werken, alvorens de vervolgstappen (i.c. ter inzage legging, adviesvraag bij de Commissie m.e.r., bespreking met de gemeenteraad en vaststelling herziening Omgevingsvisie door College van B&W) van de m.e.r.- en besluitvormingsprocedure in gang te zetten.

Bij een collegebesluit tot directe voortzetting van de m.e.r.-procedure adviseert DCMR de gevraagde verduidelijkingen en aanvullingen in ieder geval aan te leveren in de periode tot aan de vaststelling van de definitieve partiële herziening van de Omgevingsvisie door het college B&W begin september 2023.

Toelichting op advies

Bodem en water sturend

DCMR adviseerde tijdens het opstellen van het MER om een derde alternatief -naast de twee in de NRD beschreven verstedelijkingsalternatieven- te ontwikkelen op basis van het principe “bodem en water sturend” (zie bijlage 1). Met deze aanpak is het idee een alternatief te ontwikkelen dat op de lange termijn robuust en duurzaam zal zijn, in het licht van de nu al in het gebied optredende wateroverlast, bodemdaling en de gevolgen van klimaatverandering.

In de beoordeelde rapporten blijkt dat de twee onderzochte verstedelijkingsalternatieven “concentreren” en “spreiden” primair vanuit de sturende principes van infrastructuur, openbaar vervoer, stedenbouw en woningbouw zijn ontwikkeld. “Bodem en water sturend” is slechts vormgegeven middels twee subvarianten. En pas na de constatering dat de twee verstedelijkingsalternatieven “concentreren” en “spreiden” negatief scoren op de aspecten bodem en water.

De twee sub-varianten zijn ontwikkeld op basis van, zogenaamde mitigerende, klimaatadaptieve, maatregelen met als uitgangspunt de verstedelijkingsalternatieven. De mitigerende maatregelen zijn toegevoegd om de negatieve effecten op wateroverlast en bodemdaling te beperken. Er is geen gelijkwaardig zelfstandig alternatief “verstedelijking op basis van bodem en water sturend” ontwikkeld. Oftewel een alternatief waarbij de bodemgesteldheid en het watersysteem leidend zijn voor de ruimtelijke keuzes.

In de subvarianten worden naar mening van DCMR bodem en water niet als sturende principes gehanteerd, maar ze worden op een gelijkwaardig wijze beoordeeld zoals de thema's economie, welzijn, woningbouw etc.. De verstedelijkingsalternatieven spreiden en concentreren zijn wel gebaseerd op sturende principes. Daar is namelijk gekozen voor bundeling van woningbouw langs infrastructuur en nabij OV-haltes en knooppunten.

In de Aanvulling ROER staat niet duidelijk uitgelegd hoe de adviezen over bodem en water sturend van de Commissie-m.e.r. en DCMR zijn verwerkt. In de betreffende passages wordt niet duidelijk op basis van welke inhoudelijke gronden er geen derde alternatief is ontwikkeld en onderzocht.

Afstemming en integratie voorkeursbeslissing MIRT Verkenning Oeververbinding en OV

De Commissie-m.e.r. adviseerde om in de Aanvulling ROER aan te geven hoe de MIRT-verkenning en de ontwikkeling van gebiedsontwikkeling A tot Z (Oostflank) inhoudelijk en procedureel op elkaar worden afgestemd en hoe wordt omgegaan met de samenhang en wederzijdse afhankelijkheden tussen beide. DCMR adviseerde aanvullend om in de Aanvulling ROER de voorkeursbeslissing van de MIRT-Verkenning niet als een vast uitgangspunt te beschouwen. Het advies was ook onderzoek te doen naar alternatieve oplossingen voor infrastructuur (metro of tunnel) en modaliteiten (OV, tram en metro) in de verschillende deelgebieden van de Oostflank.

In de Aanvulling ROER is echter de bestuurlijke voorkeursbeslissing van het Bestuurlijk Overleg (BO) MIRT als uitgangspunt gehanteerd. Terwijl dat nog geen planologisch-juridisch besluit is, dat met een afgeronde m.e.r.-procedure is onderbouwd. De effecten van de zes alternatieven voor de oeververbinding die in het MER MIRT Verkenning zijn onderzocht komen daardoor niet terug in de twee verstedelijkingsalternatieven A tot Z (concentreren en spreiden). En andersom zijn de keuzes uit de verstedelijking niet onderzocht aan de hand van verschillende alternatieven voor de oeververbinding. DCMR is daarom van mening dat er geen sprake is van een integraal (m.e.r.)onderzoek.

Deze aanpak komt ook niet overeen met hetgeen de gemeente zelf in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) heeft opgenomen. Citaat uit de door het college van B&W vastgestelde NRD (paragraaf 3.3.1): *“De alternatieven worden samengesteld aan de hand van de volgende variabelen: de varianten voor de oeververbinding en voor een hoogwaardige OV-verbinding, die worden onderzocht in de MIRT-verkenning”*.

De aanpak uit de aanvulling ROER geeft naar mening van DCMR geen invulling aan hetgeen in de NRD is opgenomen. Gesteld wordt dat het alleen meenemen van de bestuurlijke voorkeursbeslissing (en niet meenemen van de zes alternatieven uit de MIRT Verkenning) een voordeel is, omdat de effectbepaling beperkt kan blijven. De Aanvulling ROER maakt niet duidelijk op basis van welke inhoudelijke gronden er geen integraal effectonderzoek is uitgevoerd.

Samenhang met de Omgevingsvisie Rotterdam (vastgesteld door de raad in 2021)

De gebiedsontwikkeling A tot Z landt in de eerste herziening van de Omgevingsvisie. Dit wordt gezien als de door de gemeente bedoelde (gebieds-)uitwerking. Dat betekent dat in de Aanvulling ROER bij de gebiedsontwikkeling A tot Z invulling moet worden gegeven aan de adviezen en aandachtspunten uit het ROER (2021). Dit betrof zowel de adviezen van de Commissie m.e.r. als de aandachtspunten die de raad heeft meegegeven.

De agendapost voor de vergadering van het college van B&W van Rotterdam op dinsdag 26 oktober 2021 is hiervan ook uitgegaan, blijkens volgende passage over monitoring en evaluatie:

“Om de voortgang op de ambities van de omgevingsvisie, is een evaluatie en monitoringskader gewenst. Ook de Commissie m.e.r. benadrukt het belang hiervan op de doorwerking van de omgevingsvisie. Door periodiek te evalueren, monitoren en vooruitblikken wordt essentiële sturingsinformatie ingewonnen die gebruikt kan worden bij vervolgbesluiten. Het toepassen van het monitoring en evaluatiekader is dan denkbaar in cycli van eenmaal per twee jaar voorafgaand aan een (her)besluit over de omgevingsvisie.

Een eerste moment dat wij voorzien is het actualiseren van de omgevingsvisie op basis van de resultaten van de MIRT-verkenning Oeververbindingen regio Rotterdam.”

DCMR constateert dat de voorgenomen monitoring en evaluatie vanuit het ROER en de Omgevingsvisie niet is opgestart en dat er geen resultaten beschikbaar zijn die gebruikt kunnen worden bij de Aanvulling ROER, de Ontwikkelvisie A tot Z en de partiële herziening van de Omgevingsvisie.

Totstandkoming voorkeursmodel/-alternatief verstedelijking en doortrekking tram

De Aanvulling ROER bevat onder het kopje “*Hoe zijn uitkomsten van de Aanvulling ROER meegenomen?*” een (te) summiere onderbouwing van de totstandkoming van het voorkeursmodel verstedelijking. De Aanvulling ROER bevat een beschrijving van het voorkeursmodel en van de effecten, maar de keuze voor het voorkeursmodel is nog onvoldoende duidelijk gemotiveerd. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe de resultaten van de effectonderzoeken en de beoordelingen van de alternatieven en subvarianten hebben geleid tot de keuze voor het voorkeursmodel.

De doortrekking van de tram van Kralingse Zoom naar Alexander (onderdeel van het alternatief “spreiden”) is globaal onderzocht op effecten. Er is echter maar één tracévariant beschreven en onderzocht. Daarmee ontbreekt belangrijke (milieu-)informatie in de Aanvulling ROER. Opvallend is verder dat de doortrekking van de tram niet in de tekst van de partiële herziening Omgevingsvisie is opgenomen, maar wel op de aangepaste Omgevingsvisie-kaart staat. Onduidelijk is waarom deze belangrijke informatie voor de besluitvorming ontbreekt.

Onduidelijkheid over inpasbaarheid van de een brug

Bij de keuze voor een brug zijn de belangrijkste knelpunten de nautische veiligheid (scheepvaartveiligheid) en de natuur (Natuur Netwerk Nederland, NNN-gebied) blijkt uit het onderzoek naar de oeververbinding. Het is echter niet duidelijk welke (inpassings-)maatregelen noodzakelijk zijn om deze knelpunten weg te nemen.

- Over de nautische inpasbaarheid van een brug is in het MER MIRT Verkenning Oeververbinding opgenomen: *“Een nieuwe brug over de Nieuwe Maas heeft gevolgen voor de scheepvaart. Het onderzoek laat zien dat er maatregelen nodig zijn om te zorgen dat schepen deze nieuwe brug veilig kunnen passeren. Deze maatregelen zijn rivierverruiming, waarbij de oever van De Esch ten hoogste 175 m moet worden verlegd, maar mogelijk minder als maatregelen op de vaarweg kunnen worden getroffen. Vanwege deze forse ingreep in De Esch wordt in de volgende fase verder uitgezocht welke maatregelen op de vaarweg haalbaar en toelaatbaar zijn en wat de effecten daarvan zijn op de scheepvaart op de Nieuwe Maas en op de benodigde afgraving van De Esch. Uit het onderzoek blijkt dat op locatie ‘Bocht A’ verschillende maatregelen mogelijk zijn.*

Als gevolg van verruiming van de rivier tast een brug over de Nieuwe Maas de bebouwing (woningen en (rijks)monumenten) in Polder De Esch aan. Hoeveel de rivier moet worden verruimd is afhankelijk van de mogelijkheid om maatregelen op de vaarweg te treffen, zoals tijpoort beperkingen, sleepbootassistentie, omvaren via de Oude Maas of een olopverbod”.

Op basis van de beschikbare informatie is het op dit moment niet duidelijk met welke aanvullende maatregelen de nautische veiligheid van de brug kan worden gegarandeerd, welke effecten de benodigde maatregelen hebben op de omgeving (landschap, cultuurhistorische waarden en natuur) en welke kosten daarmee gepaard gaan. Het is daarom op dit moment onvoldoende duidelijk of een brug op de voorgenomen locatie inpasbaar en uitvoerbaar is.

Het doorschuiven van onderzoek naar de inpasbaarheid van een brug naar de planuitwerkingsfase en naar ruimtelijke vervolgbesluitvorming, ziet DCMR als een inhoudelijk en bestuurlijk-procesmatig risico en in planologische procedures in het vervolg mogelijk ook als een juridisch risico.

- Over het NNN-gebied is in de Aanvulling ROER het volgende opgenomen: *“Polder De Esch en het Eiland van Brienoord behoren tot het NNN. Het inpassen van een stadsbrug vraagt waarschijnlijk om een aanpassing van de oever ter hoogte van Polder de Esch, waardoor een deel van het natuurgebied verloren gaat. Voor de stadsbrug betreft het ruimtebeslag op het NNN het directe ruimtebeslag en het indirecte ruimtebeslag (het areaal dat door de ingreep niet meer als NNN kan functioneren). De wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN worden daardoor aangetast, wat in beginsel niet is toegestaan. In de uitwerking van de stadsbrug in de volgende studiefase moet worden onderzocht in hoeverre de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied worden aangetast (zoals afname van stilte of donkerte, aantasting beheertypes, etc.). Hiervoor zijn een quickscan ecologie, eventuele vervolgonderzoeken en een ‘Nee, tenzij-toetsing’ benodigd. Afhankelijk van welke waarden worden aangetast, is gelijkwaardige compensatie benodigd, waarbij de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN in stand worden gehouden”.*

De implicaties van de aantasting van het gebied in De Esch dat onder het NNN-beleid valt, zijn in deze fase van de Aanvulling ROER nog onvoldoende onderzocht. Hierbij is bovendien de provincie Zuid-Holland het bevoegd gezag; m.a.w. er is medewerking nodig van de provincie om de provinciale verordening aan te passen. Voor aantasting van het NNN-gebied dient namelijk bij de vervolgbesluitvorming een ontheffing op grond van artikel 6.29 van de Omgevingsverordening Zuid Holland, te worden aangevraagd bij Gedeputeerde Staten, waarbij moet worden voldaan aan de aanvullende voorwaarden uit artikel 6.31 (beoordelingsregels ontheffing natuur). Dit betekent dat het realiseren van een brug met negatieve effecten op het NNN-gebied alleen mogelijk is, als het dwingende redenen van groot openbaar belang zijn aangetoond, er geen reëel alternatief mogelijk is en er vervolgens compensatie-maatregelen kunnen worden getroffen. De aanvraag moet dan worden ingediend door de gemeente en moet worden voorzien van een onderbouwing en compensatieplan.

Het is DCMR echter niet bekend of die medewerking vanuit de provincie Zuid-Holland - als zijnde bevoegd gezag voor de benodigde ontheffing van de provinciale verordening - zal worden verleend. Daarnaast is het nog onvoldoende duidelijk welke mitigerende en/of compenserende maatregel nodig en mogelijk zullen zijn.

Het doorschuiven van onderzoek naar de inpasbaarheid naar de planuitwerkingsfase en naar ruimtelijke vervolgbesluitvorming, ziet DCMR als een inhoudelijk, bestuurlijk en procesmatig risico en bij vervolgbesluitvorming mogelijk ook een juridisch risico.

Lucht, geluid en leefomgeving

De uitgevoerde onderzoeken naar luchtkwaliteit en geluid zijn te kwalitatief voor dit besluitvormingsniveau en ze zijn ontoereikend, omdat ze geen inzicht geven in de te nemen maatregelen waarmee de Rotterdamse ambities op het gebied van leefomgeving uit de Omgevingsvisie kunnen worden gehaald.

Er mag worden aangenomen dat de nieuwe EU-regelgeving grotere impact kan hebben dan nu is aangegeven. Voorkomen moet worden dat nieuwe luchtkwaliteitsknelpunten ontstaan bij invoering van deze nieuwe regelgeving. Daarom is een doorrekening met de nieuwe EU-normen nodig. De effectbeoordeling laat bovendien een neutraal beeld tot een achteruitgang zien van de leefomgevingskwaliteit op de aspecten geluid, lucht en externe veiligheid. Ook hier geldt dat het doorschuiven van onderzoek naar de effecten op de leefomgeving (m.n. lucht) naar monitoring en de planuitwerkingsfase en ruimtelijke vervolgbesluitvorming, door DCMR als een inhoudelijk, procesmatig en juridisch risico wordt gezien.

In de Aanvulling ROER ontbreekt het centraal stellen van de milieugehinderden, terwijl dat wel het doel is van een milieueffectrapport. Daarnaast is het één van de uitgangspunten van de Omgevingsvisie om het aantal milieugehinderden niet te laten toenemen. Nu wordt echter naar de referentiesituatie gekeken en geconstateerd dat alleen daar al sprake is van een toename. Zo wordt dit gegeven min of meer geaccepteerd. Dan treedt er zelfs daartegen afgezet nog een verslechtering op. Dat is niet acceptabel gezien de ambities van de Omgevingsvisie. Temeer omdat het hier over toename van gezondheids-risico's gaat. De Aanvulling ROER zou tenminste kwantitatief inzicht moeten bieden in deze verslechtering.

Daarnaast wordt niet of onvoldoende duidelijk gemaakt welke maatregelen moeten worden genomen om dit probleem te kunnen oplossen. Hierin dienen scherpere keuzes te worden onderzocht. Er staat bijvoorbeeld dat afscherming van geluid langs de A16 is geprojecteerd. Terwijl al bekend is dat bij de transformatie van het bedrijvenpark Brainpark een scherm van 25 meter hoogte nodig is. Het is de vraag waar deze keuzes landen in de herziening van de Omgevingsvisie?

Partiële herziening Omgevingsvisie

Het is naar mening van DCMR nodig om explicieter de keuzes en consequenties die volgen uit de Aanvulling ROER op te nemen in de herziening Omgevingsvisie, zodat dit besluit bij latere besluitvorming kan worden ingezet als kaderstellend besluit. Dat betreft de consequenties voor:

- de bodem & water subvarianten en de keuzes die daaruit zullen voortvloeien;
- de verslechtering van de leefomgeving op een aantal milieuthema's zoals geluid, lucht en externe veiligheid. En de (kwalitatieve) maatregelen die uiteindelijk genomen zullen moeten worden in de gebiedsontwikkelingen en gebiedsbestemmingsplannen;
- verdere vergroening als kwalitatieve maatregel. Het maatregelenpakket zal moeten worden uitgebreid zodat aan alle uitdagingen het hoofd wordt geboden. Dit mag geen afwenteling worden naar de ruimtelijke vervolgpunten toe. Potentiële oplossingen moeten nu al duidelijk worden gemaakt.

Geconstateerd wordt dat er momenteel een discrepantie bestaat tussen de ambitie om de leefomgeving niet te laten verslechteren en de ontwikkelmogelijkheden zoals de herziening nu mogelijk gaat maken. In deze herziening ontbreekt echter een eenduidig toetsingskader om de nog komende ruimtelijke plannen af te wegen en een goede en gezonde leefomgeving te garanderen.

Ons kenmerk
1611977_4708628



Afsluitend meld ik dat DCMR bereid is om een nadere mondelinge toelichting te geven op het nu voorliggend advies.

Hoogachtend,

D.R. Molenaar
directielid DCMR Milieudienst Rijnmond

DCMR maakt gebruik van digitaal vaststellen, daarom ontbreekt een zichtbare handtekening

Bijlage 1 Advies over MER/Omgevingseffectrapport gebiedsontwikkeling A tot Z, DCMR, 25 januari 2023 (Kenmerk 1647150_3943761)