

Gemeente Rotterdam
Afdeling Stadsontwikkeling
De directie
t.a.v. mevrouw drs. M. van Buul
Postbus 6575
3002 AN Rotterdam
ml.vanbuul@rotterdam.nl

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

Ons kenmerk
1647150_3943761

Uw kenmerk

Datum

Contact
info@dcmr.nl

Afdeling
Reguleren Advies en Omgeving

Bijlagen
-

Onderwerp
Advies Commissie-m.e.r. gebiedsontwikkeling A tot Z



Geachte mevrouw Van Buul,

Het college van B&W Rotterdam heeft op 25 augustus 2022 de Notitie Reikwijdte & Detailniveau (NRD) Omgevingseffectrapportage voor de eerste herziening Omgevingsvisie Rotterdam – Gebied Alexander-Zuidplein (A tot Z) vastgesteld. De Milieudienst Rijnmond (DCMR) heeft namens de gemeenteraad van Rotterdam op 9 september 2022 de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') naar aanleiding van de NRD gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen MER/OER (aanvulling ROER). De Commissie heeft haar eindconceptadvies op 31 oktober 2022 voorgelegd aan de gemeente Rotterdam en aan DCMR, ter bespreking op 7 november 2022. Op 18 november 2022 heeft de Commissie haar definitieve advies opgeleverd en gepubliceerd.

Deze brief behelst de adviezen van DCMR ten aanzien van het advies van de Commissie en ten aanzien van het opstellen van het OER (Aanvulling ROER) en gaat tevens in op de afstemming met de MIRT-Verkenning Oeververbinding & OV Rotterdam.

Samenvatting advies

- DCMR onderschrijft de vier kernpunten van het advies van de Commissie, zoals verwoord op bladzijde 1 van het advies en adviseert de gemeente om invulling te geven aan het advies van de Commissie.
- DCMR is van mening dat toepassing van de door de Commissie geadviseerde 'omgekeerde benadering' middels de drie lagen in die volgorde, zal leiden tot alternatieven die op de lange termijn robuust en duurzaam zullen zijn, in het licht van de gevolgen van klimaatverandering en -adaptatie. DCMR adviseert dan ook om een derde alternatief te ontwikkelen op basis van die aanpak, parallel aan de uitwerking van de twee verstedelijkingsmodellen die in de NRD zijn beschreven. Vertraging in de planning hoeft dan daarbij niet te ontstaan.

- Indien het advies van de Commissie met de omgekeerde benadering en drie lagen voor één of meerdere additionele alternatieven -naast de twee alternatieven uit NRD- niet wordt overgenomen, dan verwacht de DCMR een verhoogd risico op een toetsingsadvies van de Commissie met essentiële tekortkomingen voor de besluitvorming en op beroepsprocedures bij toekomstige vervolgbesluiten.
- DCMR adviseert om in het OER de voorkeursbeslissing van de MIRT-Verkenning niet als een vaststaand gegeven c.q. harde randvoorwaarde te beschouwen waarvan niet mag worden afgeweken, maar dat ook alternatieve oplossingen voor infrastructuur en modaliteiten in de deelgebieden mogelijk zijn. De Voorkeursbeslissing van de MIRT-Verkenning maakt naar mening van DCMR integraal onderdeel uit van de alternatieven en van de effectbepaling in het OER.

Advies Commissie-m.e.r. OER

De kern van het advies van de Commissie is als volgt:

“De Commissie adviseert onderstaande punten in ieder geval in het OER op te nemen. Deze informatie is essentieel om het omgevingsbelang in het besluit over de herziening van de omgevingsvisie mee te kunnen wegen.

- *Een vertaling van de drie centrale ambities voor het gebied A tot Z en de vijf perspectieven van de Omgevingsvisie Rotterdam naar toetsbare doelstellingen voor de gebiedsontwikkeling, waar nodig en mogelijk gedifferentieerd per deelgebied.*
- *Inzicht in de randvoorwaarden voor de gebiedsontwikkeling, vooral vanuit het perspectief van klimaatverandering (water en bodem sturend), infrastructuur voor mobiliteit, energie, drink- en afvalwater en een gezonde leefomgeving.*
- *Alternatieven waarmee binnen deze randvoorwaarden de mogelijkheden en onmogelijkheden voor het realiseren voor het programma van woningen en voorzieningen worden verkend en waarmee een ‘toolbox’ van ontwerpprincipes en maatregelen voor de deelgebieden wordt ontwikkeld.*
- *Inzicht in het doelbereik en de effecten van de alternatieven op de omgeving, met een doorkijk naar de effecten op de lange termijn, vooral onder invloed van klimaatverandering en bodemdaling.”*

DCMR onderschrijft deze vier punten die de kern van het advies van de Commissie vormen. Ten aanzien van het derde kernpunt, de alternatievenontwikkeling en de randvoorwaarden voor het programma en de woningbouwambities, nog het volgende.

De Commissie stelt vast dat de NRD uitgaat van het realiseren van een forse verstedelijkingsopgave in een kwetsbaar en intensief gebruikt gebied. Klimaatverandering en bodemdaling kunnen vooral op langere termijn voor toenemende fysieke uitdagingen en beperkingen en kosten zorgen, naast al bestaande knelpunten voor de kwaliteit van de leefomgeving, aldus de Commissie. Met het oog hierop stelt de Commissie de vraag in hoeverre het beoogde (woningbouw) programma volledig realiseerbaar is en onder welke condities. Om deze reden stelt de Commissie ten opzichte van de NRD een ‘omgekeerde benadering’ voor, waarbij eerst fysieke randvoorwaarden voor de realisatie van het programma worden geïdentificeerd, voordat hiervoor alternatieven worden ontwikkeld.

Deze aanpak sluit aan bij het nationale beleid ten aanzien van klimaatadaptatie¹, waarin bepaald is dat de aspecten water en bodem sturend dienen te zijn bij (woningbouw)ontwikkelingen. Ook kan deze aanpak volgens de Commissie een goede basis bieden voor een stedenbouwkundige invulling die recht doet aan ambities voor sociale samenhang en een duurzame en gezonde leefomgeving. De 'lagen-benadering' dient hierbij als inspiratie en als methode om de mogelijke invullingen voor het programma (de alternatieven) te 'zeven', aldus de Commissie. De zogenaamde lagenbenadering kent de volgende lagen met randvoorwaarden en uitgangspunten:

- vanuit de ondergrond (bodem, grond- en oppervlaktewater)
- vanuit het netwerk (infrastructurele voorzieningen voor mobiliteit, energie-, afvalwater- en drinkwatervoorziening)
- vanuit de occupatielaag (het gebruik, onderverdeeld in diverse functies zoals wonen, sport & recreatie, volkstuinen, e.d.).

De Commissie adviseert om per deelgebied de randvoorwaarden en bandbreedte (vanuit deze drie lagen) voor mogelijke keuzes in beeld te brengen. Dit kan volgens de Commissie ertoe leiden dat alternatieven of varianten voor de invulling van het gewenste programma per deelgebied verschillen. Naast de in de NRD genoemde alternatieven voor een middelhoog of hoog woningbouwprogramma en de keuze voor de HOV-verbinding, kan hierbij gedacht worden aan één of meerdere alternatieven die maximaal inzetten op klimaatadaptatie, gezonde leefomgeving, duurzame mobiliteit of sociale samenhang, aldus de Commissie.

Het ontwikkelen van een dergelijk alternatief aan de hand van de door de Commissie geadviseerde lagenbenadering, naast de twee verstedelijkingsalternatieven die in de NRD zijn benoemd, sluit geheel aan bij hetgeen DCMR op 7 november jl. tijdens het overleg met de Commissie-m.e.r. over het eindconcept-advies heeft ingebracht.

DCMR is van mening dat toepassing van de door de Commissie geadviseerde 'omgekeerde benadering', zal leiden tot alternatieven die op de lange termijn robuust en duurzaam zullen zijn, in het licht van de gevolgen van klimaatverandering en -adaptatie. Daarbij kan goed worden aangesloten bij de keuzes in de Omgevingsvisie ten aanzien van zogenaamde goede groei: groei die bijdraagt aan het welzijn van de inwoners, aan een duurzame samenleving en aan economische vooruitgang. Deze groei wordt onder meer geconcretiseerd in de vorm van keuzes zoals "Prettig leven in de Delta" en het gemeentelijk beleid op het gebied van klimaatadaptatie zoals vastgelegd in het programma Weerwoord.

DCMR adviseert dan ook om een derde alternatief te ontwikkelen op basis van de door de Commissie voorgestelde lagenbenadering, parallel aan de uitwerking van de twee verstedelijkingsmodellen die in de NRD zijn beschreven. Vertraging in de planning hoeft dan ook daarbij niet te ontstaan.

DCMR is ervan overtuigd dat ook middels deze aanpak het MER/OER aan de drie belangrijke functies zal voldoen:

¹ Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, "Water en Bodem sturend", d.d. 25 november 2022, kenmerk: IENW/BSK-2022/283041.

1. Input leveren voor een afweging tussen verschillende ontwikkelmodellen, richting een voorkeursalternatief (zoals keuzes rondom programma, raamwerk en/of fasering)
2. Identificeren van kansrijke oplossingsrichtingen of noodzakelijke maatregelen, of van potentiële showstoppers: wat kan er nog meer en wat kan echt niet?
3. Identificeren van randvoorwaarden en nader uit te werken opgaven in de volgende fase van planvorming.

Toetsingadvies Commissie-m.e.r. ROER

Voorts wijst DCMR nog op het toetsingsadvies van de Commissie over het ROER (30 september 2021 / projectnummer: 3482) waarin de Commissie signaleert dat in het ROER nog informatie ontbreekt die belangrijk is voor het meewegen van het milieubelang (inclusief sociale aspecten) in de besluitvorming over de omgevingsvisie. Het gaat om onder meer de volgende punten:

- *Gevolgen autonome ontwikkelingen onvoldoende geanalyseerd. De gemeente Rotterdam is erg gevoelig voor grote ontwikkelingen en transities, zoals klimaatverandering, biodiversiteit, energie- en mobiliteitstransitie en (internationale) economische ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen zijn in het ROER onvoldoende benoemd en in hun mogelijke (samenhangende) toekomstige effecten geanalyseerd, waardoor de onzekerheidsmarges rond diverse beoordelingen groter zijn dan uit het ROER blijkt.*
- *Alternatieven voor grote vraagstukken ontbreken. Mede hierdoor komt een aantal dilemma's onvoldoende aan bod en zijn hiervoor geen alternatieven in beeld. Uit het ROER blijkt dat verschillende belangrijke doelen – bijvoorbeeld voor goede omgevingskwaliteit en veilige en gezonde fysieke leefomgeving - niet worden gehaald. Dit vraagt om een beschouwing van alternatieve oplossingen, zodat duidelijk wordt wat er nodig is om doelen die nu niet gerealiseerd worden wél te halen.*

Deze punten uit het toetsingadvies over het ROER zijn door de gemeente enerzijds verwerkt in het addendum op het ROER en anderzijds doorgeschoven naar de toekomstige uitwerkingen van de Omgevingsvisie. DCMR ziet de gebiedsontwikkeling van A tot Z en de daaraan gekoppelde herziening van de Omgevingsvisie als het eerste moment dat er sprake is van de door de gemeente bedoelde uitwerking. Met andere woorden, het ROER over de gebiedsontwikkeling van A tot Z is het juiste instrument en moment om invulling te geven aan de door de Commissie geconstateerde tekortkoming in het ROER.

De agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam op dinsdag 26 oktober 2021 is hiervan ook uitgegaan, blijkens volgende passage: "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."

Indien het advies van de Commissie met de omgekeerde benadering en drie lagen voor één of meerdere additionele alternatieven -naast de twee alternatieven uit NRD- niet wordt overgenomen, dan verwacht DCMR een verhoogd risico op een toetsingsadvies van de Commissie met essentiële tekortkomingen voor de besluitvorming en op beroepsprocedures bij toekomstige ruimtelijke vervolgbesluiten (bestemmingsplannen/omgevingsplannen). Immers, in enkele binnengekomen zienswijzen t.a.v. de NRD komt deze omgekeerde benadering terug en wordt ook aangegeven dat de twee ontwikkelingsmodellen die in de NRD worden genoemd de bandbreedte aan mogelijke keuzes teveel beperken.

DCMR adviseert dan ook invulling te geven aan het advies van de Commissie.

Afstemming MIRT-Verkenning Oeververbinding & OV Rotterdam

In de NRD is aangegeven dat de resultaten van de MIRT-verkenning worden betrokken bij de keuzes voor het gebied A-Z. De voorkeursbeslissing voor de nieuwe oeververbinding wordt – samen met eventuele andere maatregelen – opgenomen in de herziening van de Omgevingsvisie Rotterdam. Dit betekent dat zowel de Aanvulling ROER (OER) als het MER voor de MIRT Verkenning Oeververbindingen en OV Rotterdam ten grondslag zullen liggen aan de besluitvorming over de partiële herziening van de Omgevingsvisie. Op 10 november 2022 is de voorkeursbeslissing genomen, inhoudende een nieuwe brug over de Nieuwe Maas welke geschikt zal zijn voor hoogwaardige snel openbaar vervoer, fietsers, voetgangers en (beperkt) auto's en Kralingse Zoom en Zuidplein met elkaar zal verbinden.

Deze voorkeursbeslissing vormt de basis voor nieuwe infrastructuur en modaliteiten in Rotterdam en dus ook voor het gebied van A tot Z. De Commissie-m.e.r. adviseert om in het OER aan te geven hoe de MIRT-verkenning en de ontwikkeling van A tot Z inhoudelijk en procedureel op elkaar worden afgestemd en hoe wordt omgegaan met de samenhang en wederzijdse afhankelijkheden daartussen. Van belang is hier om te melden dat het MER voor de MIRT-Verkenning geen bepaling van de effecten van de infrastructuur op de mogelijke woningbouwlocaties in het gebied van A tot Z omvat.

Hierin zit nu ook de zorg van DCMR: is er en kan er nog sprake zijn van een gedegen integrale afweging? Immers, de aard van de infrastructuur en modaliteiten zijn in de voorkeursbeslissing van de MIRT-Verkenning reeds bepaald en zijn randvoorwaardelijk voor de gebiedsontwikkeling van A tot Z. Tijdens het opstellen van het OER kan echter blijken dat voor één of meerdere deelgebieden binnen het totale gebied van A tot Z een andere infrastructuur en/of modaliteit(en) het meest geschikt/passend is dan waarvan de voorkeursbeslissing van de MIRT-Verkenning uitgaat. De vraag is dan of de alternatieve infrastructuur en/of modaliteit(en) in het MER voor de MIRT-Verkenning Oeververbinding & OV Rotterdam adequaat zijn onderzocht. Zo niet, dan zou er daartoe een aanvullende effectbepaling moeten plaatsvinden, waarschijnlijk in het OER omdat de voorkeursbeslissing MIRT-Verkenning op basis van het daartoe gemaakt MER reeds is genomen. De uitkomst van het OER, in de zin van het voorkeursalternatief voor het gebied van A tot Z (met maatwerk voor de deelgebieden) zou naar mening van DCMR bepalend moeten zijn voor hetgeen in de Herziening Omgevingsvisie Rotterdam wordt vastgelegd.

DCMR adviseert om in het OER de voorkeursbeslissing van de MIRT-Verkenning niet als een vaststaand gegeven c.q. harde randvoorwaarde te beschouwen waarvan niet mag worden afgeweken, maar dat ook het onderzoeken van alternatieve oplossingen voor infrastructuur en modaliteiten in de deelgebieden mogelijk is. De Voorkeursbeslissing van de MIRT-Verkenning maakt bovendien naar mening van DCMR integraal onderdeel uit van de te onderzoeken alternatieven en van de effectbepaling van die alternatieven in het OER.

Afsluiting

Als laatste adviseert DCMR -zoals te doen gebruikelijk in Rotterdamse m.e.r.-procedures- om het advies reikwijdte en detailniveau van de Commissie-m.e.r., het onderhavige advies van DCMR en de beantwoording van zienswijzen formeel te laten vaststellen door het college van B&W, zodat ook alle belanghebbenden aan de voorkant weten waaraan het OER straks wordt getoetst.

Wij stellen voor om met u de inhoud van deze brief op korte termijn te bespreken, alsmede de te volgen processtappen richting het gemeentelijke bestuur (wethouderstaf).

Met vriendelijke groet,

mr. D. Molenaar
Directielid
Afdeling Reguleren, Advies en Omgeving

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