

**Advies over de voorlopige concept-richtlijnen
voor het milieueffectrapport
Mainportontwikkeling Rotterdam**

25 november 1998



commissie voor de milieueffectrapportage

Aan de minister van Verkeer en Waterstaat
mevrouw T. Netelenbos
Projectminister Project Mainportontwikkeling
Rotterdam (PMR)
t.a.v. de voorzitter van de Stuurgroep PMR
drs. F.J.P. Heuer
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

uw kenmerk
DGG/PMR/9800 9307

uw brief
22 oktober 1998

ons kenmerk
U688-98/Sc/nm/952-117

onderwerp
Advies over de voorlopige concept-richt-
lijnen voor het MER Mainportontwikke-
ling Rotterdam

doorkiesnummer
(030) 234 76 00

Utrecht,
25 november 1998

Met bovengenoemde brief stelde u de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid advies uit te brengen over de (voorlopige) concept-richtlijnen voor het milieueffectrapport (MER) ten behoeve van de besluitvorming over de PKB+ Mainportontwikkeling Rotterdam.

Hierbij bied ik u het advies van de Commissie aan. Dit advies is het tweede advies voor richtlijnen voor het MER.

Het eerste advies bracht de Commissie uit op 15 juli 1998. Tijdens een gesprek dat plaatsvond op 23 november jl. tussen de Commissie en vertegenwoordigers van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer over een concept van het voorliggende advies, werd de Commissie geïnformeerd over de intentie die het bevoegd gezag heeft om de Commissie na dit tweede advies te vragen nog eenmaal te adviseren voor de richtlijnen. Daartoe is het bevoegd gezag van plan de "definitieve concept-richtlijnen" aan de Commissie voor te leggen alvorens die te sturen naar de RPC. De Commissie is bereid die intentie van het bevoegd gezag haar medewerking te geven.

De Commissie zal graag vernemen hoe u gebruik maakt van het voorliggende advies in de opstelling van de "definitieve concept-richtlijnen".

drs. L. van Rijn-Vellekoop
voorzitter van de werkgroep m.e.r.
Mainportontwikkeling Rotterdam

cc drs. H.H.R. van Zwam
projectdirecteur PMR

**Advies over de voorlopige concept-richtlijnen voor het milieueffectrapport
Mainportontwikkeling Rotterdam**

Advies in vervolg op het advies d.d. 15 juli 1998 op grond van artikel 7.14 van de Wet
milieubeheer voor het milieueffectrapport Mainportontwikkeling Rotterdam,

uitgebracht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat als projectminister voor de
Ministerraad, door de Commissie voor de milieueffectrapportage ; namens deze,

de werkgroep m.e.r. Mainportontwikkeling Rotterdam,

de secretaris



drs. J.J. Scholten

de voorzitter



drs. L. van Rijn-Vellekoop

Utrecht, 25 november 1998

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
1. Inleiding	1
2. Opmerkingen over de (voorlopige) concept-richtlijnen	2
2.1 Algemeen	2
2.2 Strategische m.e.r. voor de PKB+ en uitvoeringsm.e.r.'s	3
2.3 Grensoverschrijdende gevolgen	4
2.4 Nut en noodzaak	4
2.5 Natuurbeschermingswet	4
2.6 Toepassing van de leefomgevingsdoelstelling op alle alternatieven	5
2.7 Toetsingskader voor de leefomgevingsdoelstelling: perspectieven en indicatoren	5
2.8 Beoordeling van de kwaliteit van de leefomgeving en de relatie tot het afwegingskader	7
2.9 Uitsluitingscriteria voor de selectie van maatregelen	7
2.10 Alternatieven (maatregelenpakketten)	8
2.11 Alternatieven en natuurontwikkeling	9
2.12 Beschrijving van de milieugevolgen	9
2.13 Emissies van broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen	10
2.14 Samenvatting van het MER	10

Bijlagen

1. Brief van het bevoegd gezag d.d. 15 oktober 1998 met aankondiging dat de Commissie voor de m.e.r. in de gelegenheid zal worden gesteld om te adviseren in de vorm van een reactie op de (voorlopige) concept-richtlijnen
2. Brief van het bevoegd gezag d.d. 22 oktober 1998 met verzoek om advies over (voorlopige) concept-richtlijnen
3. Projectgegevens

1.

INLEIDING

De Ministerraad heeft het voornemen een Planologische Kernbeslissing plus (PKB+) vast te stellen inzake de ruimtebehoefte van de mainport Rotterdam. Ter voorbereiding van de start van deze PKB+ werd van april 1996 tot juli 1997 bij wijze van experiment een nationale discussie gevoerd over de omvang en de invulling van de ruimtebehoefte: de Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM). Daarin werd vastgesteld dat op korte termijn een ruimtetekort zal ontstaan in de mainport Rotterdam voor de sector chemie en op de langere termijn voor de sectoren containers en distributie. Omdat een van de mogelijke bouwstenen (oplossingsrichtingen) voor het gesignaleerde ruimtetekort is de aanleg van een Maasvlakte 2 door middel van landaanwinning is voor de PKB+ tevens de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) van toepassing. Voor VERM en ook voor de PKB+ geldt als uitgangspunt de zogenoemde dubbele doelstelling die stelt dat

- de positie van de mainport Rotterdam wordt versterkt en
- de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond wordt verbeterd door de mogelijkheden te benutten die het oplossen van het ruimtetekort biedt.

De procedure voor PKB+/m.e.r. ging van start met de kennisgeving van de startnotitie in de Staatscourant d.d. 13 mei 1998. De Commissie voor de m.e.r. bracht op 15 juli 1998 advies uit voor de richtlijnen voor het milieueffectrapport (MER). Daarin constateerde de Commissie voor de m.e.r. dat in de startnotitie nog ontbrak de uitwerking van het doel om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. De leefomgevingscriteria te samen vormen het kader voor het toetsen van de alternatieven aan het leefomgevingsdoel. Het ontbreken van een toetsingskader met criteria houdt het risico in dat tijdens de opstelling en de daaropvolgende toetsing van de PKB+/MER willekeurig zal worden omgegaan met het doel van verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

Met het oog daarop maakte de Commissie voor de m.e.r. in haar advies d.d. 15 juli 1998 de aanbeveling om via de opstelling van concept-richtlijnen voor het MER met een concept-toetsingskader alsnog te komen tot de vaststelling van een toetsingskader in de definitieve richtlijnen voor het MER. Per brief van 15 oktober 1998¹⁾ berichtte de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) aan de Commissie voor de m.e.r. deze aanbeveling opgevolgd te hebben en voornemens te zijn (voorlopige) concept-richtlijnen aan de Commissie voor te leggen tijdens de consultatieronde over de Interim-rapportage Project Mainport ontwikkeling Rotterdam: 'PMR op koers'.

Per brief van 22 oktober 1998²⁾ zond de Minister van V&W aan de Commissie voor de m.e.r. de (voorlopige) concept-richtlijnen voor het MER met het verzoek om een reactie op dat concept. In dit advies staat de gevraagde reactie.

In de brief van 15 oktober 1998 gaf de Minister van V&W aan het niet nodig te achten om in het kader van de richtlijnenfase een tweede formele inspraakronde te houden over de (voorlopige) concept-richtlijnen. Dit verklaart waarom de

1 Zie bijlage 1

2 Zie bijlage 2

Commissie voor de m.e.r. in dit tweede advies voor de richtlijnen geen inspraakresultaten heeft kunnen meebeschouwen.

Dit advies is opgesteld door vrijwel dezelfde werkgroep van de Commissie voor de m.e.r. die het advies d.d. 15 juli 1998 uitbracht³). De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd.

De opstelling van het advies heeft als uitgangspunt dat slechts die onderdelen van de (voorlopige) concept-richtlijnen worden behandeld die naar de mening van de Commissie aanvulling behoeven of op een andere wijze uitgewerkt zouden moeten worden. In de opstelling van dit advies heeft de Commissie tevens het concept d.d. 22 oktober 1998 van de Interim-rapportage 'PMR op Koers' betrokken. Dat concept bleek onmisbaar te zijn voor dit advies.

2. OPMERKINGEN OVER DE (VOORLOPIGE) CONCEPT-RICHTLIJNEN

In dit hoofdstuk geeft de Commissie eerst een algemene reactie op de (voorlopige) concept-richtlijnen en vervolgens worden verschillende deel-aspecten behandeld.

2.1 Algemeen

De Commissie constateert dat haar aanbeveling in haar advies d.d. 15 juli 1998 om via concept-richtlijnen te komen tot de vaststelling van een toetsingskader voor de doelstelling 'verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving' is overgenomen. De aanpak via perspectieven en daarbij behorende indicatoren (criteria) voor de omgevingskwaliteit is goed van opzet. De Commissie vindt in deze aanpak ook terug de aanbeveling (in het advies d.d. 15 juli 1998) over de opname van criteria voor de beleving van de kwaliteit van de leefomgeving en de onderhandelingsruimte die dergelijke hinderbelevingscriteria bieden binnen de wettelijke milieunormen en grenswaarden voor blootstellingen aan geluid, veiligheidsrisico's, stank en luchtverontreiniging. In het vervolg van dit advies (zie de paragrafen 2.7 en 2.8) wordt nog nader ingegaan op het toetsingskader en de daarvoor geselecteerde indicatoren (criteria) zoals die in het MER behandeld zullen worden en de relatie tot het politieke afwegingskader (en de daarvoor te hanteren afwegingscriteria) in de besluitvorming over de PKB+.

Wat betreft de opbouw en de leesbaarheid van de (voorlopige) concept-richtlijnen is de Commissie minder positief. Zij mist daarin een consequente toepassing van de logische opbouw in onderwerpen die een MER behoort te bevatten overeenkomstig de Wet milieubeheer, art. 7.10. Met name ontbreekt aandacht voor de probleemstelling en het doel (waaronder het nut en de noodzaak), de toepassing van de leefomgevingsdoelstelling op alle alternatieven (maatregelenpakketten), dat wil zeggen inclusief die in Zuidwest-Nederland en de relatie

3 De samenstelling hiervan is gegeven in bijlage 3. Deskundige dr. P. Hoekstra kon niet deelnemen aan de opstelling van dit advies vanwege verblijf in het buitenland.

tussen de mogelijkheden voor natuurontwikkeling en de verschillende alternatieven. Weliswaar komen die onderwerpen aan de orde in het concept van de interim-rapportage 'PMR op Koers' maar dat neemt niet weg dat zij onderdeel van de richtlijnen voor het MER behoren te zijn. De Commissie wijst in dit verband op het gehele hoofdstuk 2 van haar advies d.d. 15 juli 1998 en verder op de paragrafen 2.4 en 2.11 van het voorliggende advies. Het voorgaande houdt ook in dat de (voorlopige) concept-richtlijnen in hun huidige vorm geen zelfstandig leesbaar document vormen omdat veel complementaire informatie staat in de concept-interim-rapportage "PMR op Koers". De Commissie beveelt aan die informatie op te nemen in de richtlijnen.

Het gebruik van de term 'maatregelenpakketten' in de (voorlopige) concept-richtlijnen als substituut voor de wettelijke term 'alternatieven' is weliswaar consistent met de startnotitie maar biedt geen voordeel als aanduiding voor wat wordt bedoeld met de verschillende oplossingsmogelijkheden. 'Alternatieven' houden namelijk meer in dan combinaties van maatregelen. 'Alternatieven' vertonen een interne cohesie van de samenstellende onderdelen terwijl maatregelenpakketten willekeurig van samenstelling kunnen zijn die daarom de samenhang tussen de onderdelen kunnen missen. De Commissie beveelt daarom aan om in de richtlijnen en dus ook in het MER, de term 'alternatieven' te hanteren in plaats van de gelegenheidsterm 'maatregelenpakketten' (zie ook paragraaf 4 van het advies d.d. 15 juli 1998 op dit punt).

2.2

Strategische m.e.r. voor de PKB+ en uitvoeringsm.e.r.'s

Ten behoeve van de PKB+ dient een strategische m.e.r. uitgevoerd te worden. De richtlijnen moeten aangeven welke milieu-informatie nodig is voor het strategische MER dat te zamen met deel 1 van de PKB+ wordt bekend gemaakt en beoordeeld. Uit de beoordeling van deel 1 van de PKB+ en het strategische MER komen de kabinetsbeslissing (deel 3 van de PKB+) en de vaststelling door het Parlement (deel 4 van de PKB) voort. In deel 4 zal staan op welke wijze en waar het geconstateerde ruimtetekort in de mainport Rotterdam zal worden opgeheven. Voor de uitvoering daarvan (de hoe-vraag) zijn vervolgbesluiten nodig. Als daarvoor uitvoeringsm.e.r.'(s) nodig is (zijn) dan zal dat eveneens duidelijk worden uit deel 4 van de PKB+. In de (voorlopige) concept-richtlijnen is de relatie tussen de strategische m.e.r. voor de PKB+ en eventuele uitvoeringsm.e.r.'s voor vervolgbesluiten niet goed uitgelegd. Ook is nog onduidelijk wanneer eventuele uitvoeringsm.e.r.'s zullen starten. De Commissie beveelt aan de relatie tussen de strategische en eventuele uitvoeringsm.e.r.'s duidelijk op te nemen in de richtlijnen met aanduiding wanneer eventuele uitvoeringsm.e.r.'s van start kunnen gaan. Hiervoor kan de procedure als voorbeeld dienen die gevolgd werd voor de strategische en uitvoeringsm.e.r.'s voor respectievelijk de PKB Schiphol en Omgeving en de aanwijzingsbesluiten voor het vierbanen- en het vijfbanenstelsel van de Luchthaven Schiphol.

In dit licht bezien beschouwt de Commissie de bijlage bij de (voorlopige) concept-richtlijnen met *richtlijnen voor de milieu-informatie ter onderbouwing van eventuele afzonderlijke m.e.r.-plichtige uitvoeringsbesluiten* als indicatief voor een eventueel vervolgtraject. Immers alle in de bijlage bij de (voorlopige) concept-richtlijnen genoemde uitvoeringsm.e.r.'s behoren bij vervolgbesluiten die pas in

beeld komen indien in de PKB+ besloten wordt tot uitvoering van een alternatief waarin de oplossingsrichting landaanwinning voorkomt. Dit advies kan daarom niet ingaan op de bijlage in de (voorlopige) concept-richtlijnen. De Commissie beveelt aan het indicatieve karakter van de bijlage voor deze strategische m.e.r. te vermelden.

2.3 Grensoverschrijdende gevolgen

In de aanbiedingsbrief bij haar advies d.d. 15 juli 1998 vestigde de Commissie de aandacht op de mogelijke milieugevolgen van het voornemen voor het aan Zuidwest-Nederland grenzende deel van België. De (voorlopige) concept-richtlijnen gaan niet in op deze mogelijke grensoverschrijdende gevolgen noch op de informatie over deze m.e.r. die verstrekt behoort te worden aan autoriteiten en burgers in België overeenkomstig de Europese Richtlijn inzake milieueffectbeoordeling (85/337/EEG) en de geratificeerde UNECE Conventie inzake m.e.r. in grensoverschrijdend verband (het zogeheten Espoo-verdrag). De Commissie beveelt aan dit alsnog op te nemen in de richtlijnen.

2.4 Nut en noodzaak

In de (voorlopige) concept-richtlijnen wordt niet ingegaan (behalve op indirecte wijze in par. 2.6) op het nut en de noodzaak met het oog op het vereiste in de beschermingsformules voor de ecologische hoofdstructuur in het Structuurschema Groene Ruimte en de speciale beschermingszones in de Habitat- en de Vogelrichtlijn van de Europese Unie voor die alternatieven waarin de oplossingrichting landaanwinning is opgenomen. De Commissie verwijst hierbij naar de paragraaf 2.2. van haar advies d.d. 15 juli 1998.

Onder de indicatoren bij perspectief 5 op blz. 17 van de (voorlopige) concept-richtlijnen die bedoeld zijn voor de omgevingskwaliteit vanuit bovenregionaal (nationaal tot mondiaal) perspectief ontbreekt de Habitatrichtlijn. Deze richtlijn is belangrijk vanwege haar rechtstreekse werking voor de daarin aangewezen speciale beschermingszones alsook vanwege de in de Habitatrichtlijn opgenomen beschermingsformule die ook geldt voor de speciale beschermingszones voor de Vogelrichtlijn.

2.5 Natuurbeschermingswet

De Commissie is geïnformeerd door de Directie Zuidwest van het Ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer dat medio volgend jaar de nieuwe Natuurbeschermingswet in werking zal treden. Daarin zullen delen van de Voordelta en de duinen van Voorne en Goeree als natuurmonument worden aangewezen onder het regime van deze wet.

Conform artikel 16 van deze wet zullen in een limitatieve lijst alle handelingen en ingrepen buiten de natuurmonumenten worden opgenomen die mogelijk een schadelijke invloed hebben op de wezenlijke waarden van de aangewezen natuurmonumenten. Burgers en overheden die dergelijke ingrepen willen verrichten moeten bij de provincie vergunning aanvragen. In de lijst van ingrepen

zullen zeker landaanwinning en de winning van ondiepe delfstoffen worden opgenomen.

In de richtlijnen zal moeten worden aangegeven welke betekenis aan deze ontwikkeling moet worden gehecht voor de nut en noodzaak vraag in relatie tot de ecologische hoofdstructuur en de speciale beschermingszone van de Habitat- en Vogelrichtlijn in de regio (zie hiervoor onder paragraaf 2.4 van het voorliggende advies). Verder moet ook worden nagegaan wat de nieuwe Natuurbeschermingswet inhoudt voor eventuele uitvoeringsm.e.r.'s voor landaanwinning en zandwinning (zie hiervoor onder paragraaf 2.2. van het voorliggende advies).

2.6 Toepassing van de leefomgevingsdoelstelling op alle alternatieven

In de startnotitie (blz. 4) staat in de beschrijving van de dubbele doelstelling ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving dat die dient te verbeteren in Rijnmond. Het moet duidelijk worden in de richtlijnen dat de leefomgevingsdoelstelling niet beperkt kan worden tot alternatieven in het Rijnmondgebied maar ook van toepassing moet zijn op alternatieven met oplossingsrichtingen in Zuidwest-Nederland. In feite is deze uitbreiding tot alternatieven met oplossingsrichtingen in Zuidwest-Nederland al opgenomen in de concept-interim-rapportage 'PMR op Koers' op blz. 18. Dat neemt niet weg dat dit ook in de richtlijnen voor het MER moet worden vastgesteld.

2.7 Toetsingskader voor de leefomgevingsdoelstelling: perspectieven en indicatoren

Het toetsingskader voor de leefomgevingsdoelstelling in de (voorlopige) concept-richtlijnen is opgebouwd uit indicatoren gezien uit verschillende perspectieven. De perspectieven houden de belangen in van de inwoners, de werkenden, de bedrijven, de regio's en als laatste: Nederland en mondiale aspecten. Zoals reeds hiervoor is opgemerkt in paragraaf 2.1 van dit advies is dit op zich een logische aanpak. Als echter alle indicatoren behorende bij de perspectieven ondergebracht moeten worden in een matrix met de voorgestelde alternatieven (zie paragraaf 2.10 van het voorliggende advies) dan leidt dat tot een uitgebreid toetsingskader waarin een groot aantal velden ingevuld moet worden. Dit is een moeilijk te hanteren situatie die vraagt om trechtering en inperking, die reeds in de richtlijnen moet plaatsvinden om er toe te komen die milieu-informatie in het MER bijeen te brengen die voor het strategische niveau van de PKB + nodig is. Voor een betere hanteerbaarheid stelt de Commissie het volgende voor.

Onder de voorgestelde indicatoren in de (voorlopige) concept-richtlijnen bevinden zich indicatoren die eerder tot het economische deel van de dubbele doelstelling behoren dan tot de leefomgevingsdoelstelling. Om te voorkomen dat die indicatoren twee maal mee zouden tellen in de dubbele doelstelling, stelt de Commissie voor die indicatoren géén rol te laten spelen in de leefomgevingsdoelstelling. Het gaat om de indicatoren die zijn vermeld op blz. 14 tot en met 18 van de (voorlopige) concept-richtlijnen:

- kansen en bedreigingen voor de uitstraling van de ruimtelijke omgeving;

- beschikbaarheid van wervende woon- en recreatie milieus voor ondernemers en personeel in diverse categorieën (kansen, bedreigingen);
- gebruikswaarde van de ruimtelijke omgeving (kansen, bedreigingen);
- (mede) door PMR-maatregelen te beïnvloeden kansen en bedreigingen voor ontwikkeling/herstructurering van gebieden buiten het plangebied;
- andere factoren, relevant voor de waardering van de omgevingskwaliteit;
- kansen en bedreigingen voor omgevingskwaliteit als economische asset van (boven-)nationale betekenis;
- kansen en bedreigingen met betrekking tot verbruik grondstoffen uit eindige voorraden;
- andere factoren, relevant voor de waardering van de omgevingskwaliteit.

Verder stelt de Commissie voor om het aantal perspectieven dat behoort tot de leefomgevingsdoelstelling te beperken tot drie met de volgende indicatoren:

Perspectieven 1 en 2

Indicatoren ter onderbouwing van een integraal beeld van de omgevingskwaliteit gezien vanuit het *perspectief van de leefomgeving van de direct omwonenden (perspectief 1)* en vanuit het *perspectief van de personen die werkzaam zijn in de haven- en industriegebieden van Rijnmond en Zuidwest-Nederland (perspectief 2)*. De indicatoren die hierin kunnen worden opgenomen corresponderen met de criteria die de Commissie in haar advies d.d. 15 juli 1998 aangaf onder het *thema kwaliteit van het woon-, recreatie- en leefmilieu*. Het zijn de indicatoren: geluid in de omgeving, blootstelling aan stank en stof, blootstelling aan gevaar en de belevingsindicatoren die zijn aangegeven op blz. 12, 13 en blz. 14 bovenaan van de (voorlopige) concept-richtlijnen.

Perspectief 3

Indicatoren ter onderbouwing van een integraal beeld van de omgevingskwaliteit gezien vanuit *regionaal en bovenregionaal perspectief*. De indicatoren die hierin kunnen worden opgenomen corresponderen met de criteria die de Commissie aangaf in haar advies d.d. 15 juli 1998 onder het *thema natuur, kust en zee*. Het zijn de indicatoren die in de (voorlopige) concept-richtlijnen staan op blz. 16, 17 en 18 onder kansen voor natuur, landschap, cultuurhistorisch erfgoed en de indicatoren met betrekking tot de uitstoot van broeikasgassen, verzurende en vermestende stoffen en verbruik van niet vernieuwbare energie. Onder dit perspectief mag ook gerekend worden het milieuaspect van de industriële ecologie dat in de (voorlopige) concept-richtlijnen is gerangschikt op blz. 14 onder de indicator 'geschiktheid omgeving voor bedrijfsactiviteiten'.

Voor de uitwerking van de belevingsindicatoren vanuit de perspectieven 1 en 2 zal onderzoek moeten plaatsvinden zoals aangegeven op de blz. 15 en 16 van het advies dat de Commissie op 25 februari 1997 uitbracht in het kader van VERM. De uitwerking van de indicatoren voor natuur, kust en zee kan gebeuren op de wijze zoals aangegeven op blz. 13, 14 en 15 van het advies d.d. 15 juli 1998.

Bij de uitvoering van onderzoeken waaronder het belevingsonderzoek moet rekening worden gehouden met de looptijd daarvan in verband met het m.e.r.-traject voor de PKB+, deel 1.

2.8

Beoordeling van de kwaliteit van de leefomgeving en de relatie tot het afwegingskader

In de (voorlopige) concept-richtlijnen is aangegeven in par. 2.3.1. op blz. 11 dat in het MER geen integrale beoordeling van de kwaliteit van de leefomgeving zal plaatsvinden gezien vanuit de perspectieven samen. De reden daarvoor zou zijn dat zich daarover geen deskundigenoordeel laat formuleren. Het valt niet goed te begrijpen wat hiermee wordt bedoeld want in par. 2.7 op blz. 22 staat: *“aan de hand van een vergelijking tussen de vijf maatregelenpakketten (alternatieven) worden de sterke en zwakke punten van deze pakketten uit oogpunt van omgevingskwaliteit en in economisch gezicht aan het licht gebracht. Vervolgens wordt een voorkeurspakket samengesteld”. Uit deze laatste passage mag worden afgeleid dat de integrale beoordeling van de kwaliteit van de leefomgeving per alternatief (maatregelenpakket) wel behoort tot het MER. De samenstelling en selectie van het voorkeursalternatief (voorkeurspakket van maatregelen) is vervolgens het resultaat van de afweging die dient te worden gemaakt aan de hand van het politieke afwegingskader. Die afweging vormt geen onderdeel van het MER maar hoort thuis in de PKB. De Commissie beveelt aan dit onderscheid duidelijk weer te geven in de richtlijnen. Een schema zou daarbij verhelderend kunnen werken. Daarin moeten de verbanden en onderlinge relaties weergegeven worden tussen indicatoren en alternatieven alsook de vergelijking tussen de alternatieven.*

Verder is er de vraag waarmee de verschillende alternatieven vergeleken zullen worden. Het best staat dit beschreven in de (voorlopige) concept-richtlijnen op blz. 10 (in par. 2.3.1) en op blz. 22 (in par. 2.7): *de vergelijking dient plaats te vinden aan de hand van de bestaande toestand, de referentiesituatie (de bestaande toestand plus de autonome ontwikkeling) en de wettelijke normen en doelstellingen van het vigerende omgevingsbeleid*. Bij de bestaande toestand moet worden aangegeven welk jaar zal worden aangehouden (zie ook par. 5.2 van het advies d.d. 15 juli 1998).

2.9

Uitsluitingscriteria voor de selectie van maatregelen

In par 2.5 van de (voorlopige) concept-richtlijnen staan de uitsluitingscriteria die gebruikt zullen worden voor de selectie van maatregelen waaruit de alternatieven (maatregelenpakketten) zullen worden samengesteld. De Commissie is van mening dat een aantal van deze criteria te beperkend is voor deze strategische m.e.r. Van de zes voorgestelde uitsluitingscriteria zijn alleen de tweede en de zesde zonder meer van toepassing. Deze beschrijven de maatregelen die binnen de planperiode fysiek of juridisch niet realiseerbaar zijn en die maatregelen waarvan het nuttig effect vanuit milieu oogpunt in een onredelijke verhouding staat tot de benodigde financiële en andere inspanningen en/of de mogelijke economische nadelen.

Het derde uitsluitingscriterium in paragraaf 2.5 van de (voorlopige) concept-richtlijnen dat maatregelen betreft die al besloten zijn in een ander traject, vormen onderdeel van de autonome ontwikkeling (de referentiesituatie of het nulalternatief). Zij behoren daarom behandeld te worden in het MER.

De maatregelen die zijn vermeld onder de uitsluitingscriteria 1, 4 en 5 van paragraaf 2.5 van de (voorlopige) concept-richtlijnen mogen in deze strategische m.e.r. niet uitgesloten worden alleen om reden dat zij zouden vallen buiten de invloed van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij deze besluitvorming. Al hoort een maatregel thuis in een ander besluitvormingstraject dan nog kan het relevantie hebben voor de samenstelling van alternatieven op dit strategische niveau. Als een maatregel aan de orde komt op een later moment in hetzelfde besluitvormingspakket dan behoort het eveneens beschouwd te worden op dit strategische niveau. Als voorbeelden kunnen dienen maatregelen over de waterbeheersing van het Haringvliet of kustmorfologische ingrepen ten noorden van de Maasvlakte 1.

2.10 Alternatieven (maatregelenpakketten)

In par. 2.6 van de (voorlopige) concept-richtlijnen zijn de alternatieven aangegeven als combinaties van maatregelen. In feite gaat het daarbij om de volgende alternatieven en varianten:

- ① Het alternatief *selectief concentreren* met het accent op de oplossingsrichting *bestaand Rotterdams gebied*. Er zijn drie varianten, te weten een variant die zich geheel richt op bestaand Rotterdams haven- en industriegebied en twee varianten met aanvullende maatregelen in respectievelijk Zuidwest-Nederland en in de vorm van 'enige' landaanwinning.
- ② Het alternatief *selectief spreiden* met het accent op de oplossingsrichting *Zuidwest-Nederland*. Ook dit alternatief kent drie varianten, te weten een variant die zich geheel richt op deze oplossingsrichting en twee varianten met aanvullende maatregelen die behoren bij de beide andere oplossingsrichtingen *bestaand Rotterdams gebied* en *landaanwinning*.
- ③ Het alternatief *concentreren* met het accent op de oplossingsrichting *landaanwinning*. In de (voorlopige) concept-richtlijnen wordt niet aangegeven welke varianten zullen worden beschreven in het MER. In de concept-interim-rapportage "PMR op Koers" is echter sprake van 6 varianten op basis van ontwerpcriteria, de haventoeegang, natuur, faseerbaarheid, bereikbaarheid en industriële ecologie. Het is van essentieel belang dat deze varianten aangeduid worden in de richtlijnen in verband met hun score⁴ ten opzichte van de indicatoren voor de kwaliteit van de leefomgeving en de keuze van het voorkeursalternatief. Ook zal bij dit alternatief moeten worden aangegeven in hoeverre varianten denkbaar zijn met aanvullende maatregelen voor de oplossingsrichtingen *bestaand Rotterdams gebied* en *Zuidwest-Nederland*.
- ④ Een meest milieuvriendelijk alternatief (MMA1) dat uitgaat van een 'defensieve en op behoud gerichte milieustrategie'. Deze beschrijving kan negatief en verkeerd uitgelegd worden. Het behoud bijvoorbeeld van de natuurwaarden in het 'Voornse Kust- en Duingebied' verdient een dergelijke interpretatie niet. In feite is dit alternatief een milieuvriendelijke optimalisering van de varianten zonder landaanwinning van de alternatieven 1 en 2.

4 In par. 7.3 van de concept-interim-rapportage wordt dit aangeduid als 'presteren'.

- ⑤ Een meest milieuvriendelijk alternatief (MMA2) dat uitgaat van een beleid gericht op het 'creëren van synergie tussen economische ontwikkeling en duurzaamheid'. Dit alternatief is een optimalisering van alternatief 3 of van de varianten met landaanwinning van de alternatieven 1 en 2.

Alle alternatieven en varianten moeten voldoen aan de dubbele doelstelling met oplossing van het ruimtetekort en een verbetering in de omgevingskwaliteit ten opzichte van de referentiesituatie.

De Commissie beschouwt de splitsing van het MMA in twee alternatieven als ongewenst omdat die splitsing een tegenstelling oproept tussen enerzijds het behoud van bestaande milieu- en natuurwaarden en anderzijds het creëren van nieuwe waarden. Uiteindelijk zal er één MMA moeten worden geformuleerd waarin gelijke aandacht is gegeven aan zowel bestaande als aan nieuwe milieu- en natuurwaarden.

De Commissie wil hier de aanbeveling herhalen gedaan in het advies d.d. 15 juli 1998 (in hoofdstuk 4, blz. 17) dat voor de opstelling van het MMA ook aandacht moet worden gegeven aan maatregelen die de leefomgeving ten goede komen maar die slechts indirect verband houden met de oplossingen voor het invullen van de ruimtebehoefte. Die maatregelen kunnen deel uit maken van de eerder genoemde onderhandelingsruimte ten behoeve van de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

2.11 Alternatieven en natuurontwikkeling

In de (voorlopige) concept-richtlijnen wordt geen inzicht gegeven in de ontwikkeling van nieuw natuurgebied in relatie tot de verschillende alternatieven en varianten. Dit is opmerkelijk gezien de inspraak op dit punt eerder in de richtlijnenfase. Tevens mag verwacht worden dat in de consultatie van sommige maatschappelijke groeperingen over de (voorlopige) concept-richtlijnen dit punt opnieuw door die groeperingen aan de orde zal worden gesteld. In de concept-interim-rapportage "PMR op Koers" staat (op blz. 20) over de ontwikkeling van nieuw natuur- en recreatiegebied dat niet per definitie een fysieke koppeling zal moeten worden aangehouden met landaanwinning. De richtlijnen moeten hierover duidelijkheid geven. Voor alle alternatieven en varianten geldt dat indien aantasting van de ecologische hoofdstructuur en van speciale beschermingszones (van de Habitat- en Vogelrichtlijn) niet te vermijden is en indien het maatschappelijk nut en de noodzaak kan worden aangetoond, berekening van het benodigde gebied aan nieuwe natuur ter compensatie nodig is. Dit vereist voor de berekening van de compensatie als laatste stap in de beschermingsformules van het SGR en de Habitatrichtlijn moet eveneens worden opgenomen in de richtlijnen. De voorgestelde omvang van 750 ha voor het nieuw te ontwikkelen natuurgebied moet aan die berekening worden getoetst.

2.12 Beschrijving van de milieugevolgen

Par. 2.7 van de (voorlopige) concept-richtlijnen die als titel heeft *effectbeschrijving en vergelijking met het voorkeurspakket als resultaat*, geeft niet aan welke milieugevolgen in het MER beschreven moeten worden.

De richtlijnen moeten aangeven dat in dit strategische MER alleen die milieu-gevolgen aan de orde moeten komen die corresponderen met de indicatoren voor de kwaliteit van de leefomgeving (zie par.5.1 van het advies d.d. 15 juli 1998 en paragraaf 2.6 in het voorliggende advies).

Deze beschrijving moet het mogelijk maken in de onderlinge vergelijking van de alternatieven en met de referentiesituatie en de bestaande toestand van het milieu een volgorde vast te stellen onder de alternatieven naar mate van milieuvriendelijkheid, dat wil zeggen naar mate waarin verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving plaats vindt.

2.13 Emissies van broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen

De Commissie beveelt aan in de beschrijving van emissies van broeikasgassen (CO₂ en andere gassen) en luchtverontreinigende stoffen niet alleen te letten op de relatieve uitstoot (per eenheid toegevoegde waarde) maar ook op de absolute uitstoot. Het is immers zo dat de eventuele extra uitstoot in het havengebied elders in Nederland gecompenseerd moet worden, omdat Nederland zich internationaal heeft vastgelegd op het halen van bepaalde emissieplafonds.

2.14 Samenvatting van het MER

De samenvatting in de (voorlopige) concept-richtlijnen (par.2.1, blz. 5 en 6) geeft geen goed beeld van de hoofdpunten die het MER moet bevatten. De vier gestelde vragen kunnen moeilijk worden gezien als de kern voor het MER. Zij richten zich op het trekken van conclusies voor het beleid. De uitwerking van vraag 1 omvat de 12 politieke afwegingscriteria die staan in de concept-interim-rapportage: 'PMR op Koers'. Het MER is ondersteunend voor slechts een deel van die afwegingscriteria. Het beleidsvoornemen in vraag 2 is waarschijnlijk het voorkeursalternatief dat staat in par. 2.7. Dit volgt uit de toelichting op vraag 3 waarin de andere alternatieven (maatregelenpakketten) moeten worden beschreven, waaronder de MMA's. Kan daaruit worden opgemaakt dat een MMA dus geen voorkeursalternatief kan worden?

De samenvatting heeft te veel de toon van sturing te willen geven aan het besluitvormingsproces via de m.e.r. Het tot twee keer toe formuleren van aspecten die niet in de Samenvatting (en dus ook niet in het MER) mogen staan, illustreert deze toon. De Commissie beveelt aan par. 2.1 van de richtlijnen te herschrijven zodat de Samenvatting een goede afspiegeling is van het MER (zie par. 8 van het advies van 15 juli 1998).

BIJLAGEN

bij het advies over de voorlopige
concept-richtlijnen voor het
milieueffectrapport
Mainportontwikkeling Rotterdam

(bijlagen 1 t/m 3)

BIJLAGE 1

Brief van het bevoegd gezag d.d. 15 oktober 1998 met aankondiging dat de Commissie voor de m.e.r. in de gelegenheid zal worden gesteld om te adviseren in de vorm van een reactie op de (voorlopige) concept-richtlijnen



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
Commissie voor de milieueffectrapportage
de voorzitter van de werkgroep m.e.r.
Mainportontwikkeling Rotterdam
mevrouw drs. L. van Rijn-Vellekoop
Postbus 2345
3500 GH UTRECHT

Commissie voor de milieueffectrapportage	
16 OKT. 1998	
U1431-98	
952-92	
Sc	nm

Contactpersoon
ir. H. Van Huut
Datum
15 oktober 1998
Oms kenmerk
DGG/A/PMR/98007993
Onderwerp
Reactie op advies voor richtlijnen PKB+/m.e.r. Mainportontwikkeling Rotterdam.

Doorkiesnummer
070 - 351 13 86
Bijlage(n)
-
Uw kenmerk
U408-98/Sc/nm/592-83

Geachte mevrouw,

Op 15 juli jongstleden bracht uw commissie, naar aanleiding van de startnotitie, advies uit over het opstellen van de richtlijnen voor het MER voor het in de aanhef vermelde project. Naast uw advies en de inspraakreacties ontvingen wij op 6 en 7 juli 1998 de reacties van de wettelijke adviseurs, de Hoofdinspecteur van de Volksgezondheid en de Directeur Zuidwest van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

De adviezen beschouw ik als nuttig en waardevol en zullen worden gebruikt bij het opstellen van de richtlijnen. Conform eerdere afspraken zal uw commissie in de loop van deze maand worden geconsulteerd over de concept richtlijnen tijdens de consultatieronde over het zogeheten politiek beslisdocument.

In uw advies is opgenomen dat na de opstelling van de concept richtlijnen ook insprekers in de gelegenheid zullen worden gesteld zich hierover uit te spreken. Ik zie echter geen aanleiding om een dergelijke extra formele inspraakronde te houden. De reguliere inspraakronden bieden burgers immers reeds voldoende waarborgen. Voor belangenorganisaties en andere betrokken bestuursorganen bieden de door ons opgezette consultatieronden, onder meer over de concept richtlijnen, extra mogelijkheden die buiten de wettelijke vereisten voor inspraak om gaan.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT.

T. Netelenbos.

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6

Telefoon (070) 3516171
Telefax (070) 3517895

Brief van het bevoegd gezag d.d. 22 oktober 1998 met verzoek om advies over de (voorlopige) concept-richtlijnen



PROJECT
MAINPORTONTWIKKELING
ROTTERDAM

Project Maanpartontwikkeling Rotterdam
Postbus 20904 - 2500 CX Den Haag
Bezoekadres: Willem Witsenplein 6
Fax 070-3311477

BIJLAGE 3

Projectgegevens

Initiatiefnemers: de ministers van Verkeer en Waterstaat (V&W) (coördinerend), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Economische Zaken (EZ) en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Namens deze: het project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR).

Bevoegd gezag: ministerraad (deel 3 van de PKB+) en het parlement (deel 4 van de PKB+).

Besluit: vaststelling van de PKB plus Mainportontwikkeling Rotterdam

Activiteit: invulling van de ruimtebehoefte in het havengebied van Rotterdam op korte termijn voor de sector chemie en op langere termijn voor de sectoren containers en distributie.

Procedurele gegevens:

kennisgeving startnotitie: 7 mei 1998

richtlijnenadvies uitgebracht: 15 juli 1998

advies over de (voorlopige) concept-richtlijnen uitgebracht: 25 november 1998

Bijzonderheden: Ter voorbereiding van de start van deze PKB+ werd van april 1996 tot juli 1997 bij wijze van experiment een nationale discussie gevoerd over de aanvang en de invulling van de ruimtebehoefte: de Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM). Daarin werd vastgesteld dat op korte en langere termijn een ruimtetekort zal ontstaan voor de bovengenoemde sectoren.

Omdat een van de mogelijke bouwstenen voor de invulling van dit ruimtetekort is de aanleg van een Maasvlakte 2 door middel van landaanwinning is voor de PKB+ tevens de procedure van m.e.r. van toepassing. Deze m.e.r. heeft een strategisch karakter. Daarin zijn de volgende onderwerpen belangrijk:

- het aantonen van het nut en de noodzaak indien sprake is van de bouwsteen landaanwinning en de aanleg van een Maasvlakte 2. Dit is vereist omdat hierbij aantasting plaatsvindt van de ecologische hoofdstructuur zoals vastgesteld in het Structuurschema Groene Ruimte en van gebieden die zijn aangewezen in het kader van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Bij aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden treden de beschermingsformules van het Structuurschema Groene Ruimte en de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn in werking;
- VERM en ook de PKB+/m.e.r. hebben als uitgangspunt de zogenoemde dubbele doelstelling die stelt dat de positie van de mainport Rotterdam wordt versterkt en de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond wordt verbeterd door de mogelijkheden te benutten die het oplossen van het ruimtetekort biedt. De beide doelen zijn nevengeschied en onlosmakelijk met elkaar verbonden;
- er zijn drie bouwstenen voor het invullen van de ruimtebehoefte, te weten inbreiden/ intensiveren in de bestaande haven- en industriegebieden van Rotterdam, benutten van ruimte in andere haven- en industriegebieden in Zuidwest-Nederland (te weten Moerdijk, Vlissingen-Oost en Terneuzen) en uitbreiden door middel van landaanwinning aan de huidige Maasvlakte. De alternatieven worden samengesteld uit combinaties van bouwstenen;
- de opstelling van een toetsingskader met een beperkt aantal toetsingscriteria voor de dubbele doelstelling waaraan de alternatieven worden getoetst om te kunnen nagaan of de dubbele doelstelling wordt gehaald;
- in de beschrijving van de milieueffecten behoeven slechts die milieuaspecten te worden beschreven die zijn gerelateerd aan de criteria van het toetsingskader. Dat voorkomt dat het MER te veel en overbodige informatie zal bevatten voor een vergelijking op strategisch niveau van de alternatieven.

In het advies voor richtlijnen van 15 juli 1998 constateerde de Commissie voor de m.e.r. dat in de startnotitie nog onvoldoende aanknopingspunten te vinden zijn om zonder tussenstap een

toetsingskader te kunnen presenteren in de richtlijnen. Daarom gaf de Commissie de aanbeveling om dat via de opstelling van concept-richtlijnen voor het MER te doen en die concept-richtlijnen opnieuw aan inspraak en advisering te onderwerpen. Die aanbeveling is, althans ten dele, opgevolgd. De concept-richtlijnen werden aan de Commissie voorgelegd op 22 oktober 1998 met verzoek om advies. De concept-richtlijnen zijn ook voor commentaar voorgelegd aan een geselecteerd aantal maatschappelijke groeperingen en aan de beide wettelijke adviseurs in de m.e.r.-procedure.

In een volgende stap zullen "definitieve concept-richtlijnen" nog worden voorgelegd aan de Commissie voor de m.e.r. Daarna zullen deze "definitieve concept-richtlijnen" met het advies daarover van de Commissie voor de m.e.r. worden voorgelegd aan de RPC.

Samenstelling van de werkgroep:

ir. A.N. Bleijenberg

ir. H.S. Buijtenhek

dr. J.F. Coeterier

dr. P. Hoekstra (alleen richtlijnenadvies d.d. 15 juli 1998)

ir. W.H.A.M. Keijsers

drs. R.H.D. Lambeck

drs. L. van Rijn-Vellekoop (voorzitter)

ir. K.A.A. van der Spek

Secretaris van de werkgroep: drs. J.J. Scholten.