

Advies over het tweede concept voor de richtlijnen
voor het milieueffectrapport
Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)

3 oktober 2000

952-243

ISBN 90-421-0744-8
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.



commissie voor de milieueffectrapportage

Aan de minister van Verkeer en Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

uw kenmerk
DGG/PMR/d6735

uw brief
27 juli 2000

ons kenmerk
952-242/Vh/nm

onderwerp
Advies over het tweede concept voor
de richtlijnen voor het milieueffect-
rapport Project Mainportontwikke-
ling Rotterdam (PMR)

doorkiesnummer
(030) 234 76 36

Utrecht,
3 oktober 2000

Geachte minister,

Met bovengenoemde brief stelde u de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid een advies uit te brengen over een nieuwe versie van de conceptringrichtlijnen voor een milieueffectrapport (MER) ten behoeve van de besluitvorming over het Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Overeenkomstig artikel 7.14 van de Wet milieubeheer (Wm) bied ik u hierbij het advies van de Commissie aan.

Een aandachtspunt is de gevolgde m.e.r.-procedure tot nu toe. De Commissie constateert dat sinds eind 1998 de m.e.r.-procedure feitelijk heeft stilgestaan, terwijl het proces van besluitvorming belangrijk is voortgeschreden. Onder andere zijn oplossingsrichtingen voor het ruimtetekort afgefallen, waardoor het besluitvormingsproces haar strategische karakter merendeels verloren heeft en zich nu vooral richt op de uitvoering. Hierbij heeft sinds medio 1998 in het kader van m.e.r. geen inspraak meer plaatsgevonden. Door deze gang van zaken heeft de m.e.r.-procedure twee belangrijke functies niet kunnen uitvoeren, namelijk het aanreiken van milieu-informatie voor de besluitvorming en het waarborgen van voldoende inspraakmogelijkheid.

Verder is door het gevolgde proces inmiddels een onduidelijke situatie ontstaan, onder andere omdat de startnotitie op onderdelen achterhaald is. De geschapen onduidelijkheid brengt een bijzondere verantwoordelijkheid bij het opstellen van het MER met zich mee. Duidelijk moet worden onderbouwd en beargumenteerd waarom is gekozen voor de gevolgde handelswijze.

Behalve over de conceptringrichtlijnen vroeg u in bovengenoemde brief ook om een advies over de concept-Bijlage Natuur en Recreatie Landaanwinning. Dit advies zal zo spoedig mogelijk separaat aan u worden uitgebracht.

Postadres Postbus 2345
3500 GH UTRECHT
Bezoekadres Arthur van Schendelstraat 800
Utrecht

telefoon (030) 234 76 66
telefax (030) 233 12 95
website www.eia.nl
e-mail mer@eia.nl

De Commissie hoopt met haar advies een constructieve bijdrage te leveren aan de totstandkoming van de richtlijnen voor het MER. Zij zal graag vernemen hoe u gebruik maakt van haar aanbevelingen. Dit houdt in dat de Commissie graag de vastgestelde richtlijnen krijgt toegestuurd.

Hoogachtend,



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

Advies over het tweede concept voor de richtlijnen voor het
milieueffectrapport Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)

Advies op grond van artikel 7.14 van de Wet milieubeheer over het tweede
concept voor de richtlijnen voor het milieueffectrapport Project Mainport-
ontwikkeling Rotterdam (PMR),

uitgebracht aan de minister van Verkeer en Waterstaat door de Commissie voor
de milieueffectrapportage; namens deze

de werkgroep m.e.r.
Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR),

de secretaris



drs. R.A.A. Verheem

de voorzitter



drs. L. van Rijn-Vellekoop

Utrecht, 3 oktober 2000

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	1
1.1 Algemeen	1
1.2 Voorgeschiedenis van dit advies	1
1.3 Opzet en structuur van dit advies	3
2. OPMERKINGEN OVER DE CONCEPTRICHTLIJNEN	3
2.1 Onderbouwing reeds gemaakte keuzen.....	3
2.2 Beoordelingskader	4
2.3 Verbetering van de leefomgevingskwaliteit.....	6
2.4 Het meest milieuvriendelijk alternatief	6
2.4.1 maatregelen in BRG.....	6
2.4.2 mma voor de landaanwinning	6
2.5 Compensatie	7
2.6 Gekozen opzet van de besluitvorming.....	8
2.7 Relatie m.e.r. en maatschappelijke kosten-batenanalyse.....	9
2.8 Relatie m.e.r. en PPS	9

BIJLAGEN

1. Brief van het bevoegd gezag d.d. 27 juli 2000 waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen.
2. Projectgegevens
3. Detailopmerkingen bij het Beoordelingskader

1. INLEIDING

1.1 Algemeen

De Ministerraad heeft het voornemen een Planologische Kernbeslissing plus (PKB+) vast te stellen inzake de ruimtebehoefte van de mainport Rotterdam. Bij brief van 27 juli 2000 is de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over de concept-richtlijnen voor het milieueffectrapport Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)¹.

De m.e.r.-procedure ging van start met de kennisgeving van de startnotitie in Staatscourant nr. 85 d.d. 7 mei 1998. Ten behoeve van deze m.e.r. heeft de Commissie al twee keer eerder een advies uitgebracht, namelijk een advies voor richtlijnen op 15 juli 1998 en een advies over de voorlopige conceptrichtlijnen op 25 november 1998.

Dit advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.². De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd. Het doel van het advies is om aan te geven in welke mate de meest recente versie van de conceptrichtlijnen zal leiden tot een MER dat het mogelijk maakt het milieubelang volwaardig in de besluitvorming mee te wegen.

1.2 Voorgeschiedenis van dit advies

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 Ruimtekort Mainport Rotterdam'. Daarin werd vastgesteld dat op korte termijn een ruimtekort 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 oplossingsrichtingen voor het gesignaleerde ruimtekort een landaanwinning is voor een tweede Maasvlakte, is voor de PKB+ de m.e.r.-procedure van toepassing.

Voor de PKB+ geldt als uitgangspunt de zogenoemde 'dubbele doelstelling' die stelt dat:

1. de positie van de mainport Rotterdam wordt versterkt, en
2. de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond wordt verbeterd door de mogelijkheden te benutten die het oplossen van het ruimtekort biedt.

De PKB+/m.e.r.-procedure startte in 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 dat in de startnotitie nog ont-

¹ Zie bijlage 1.

² De samenstelling hiervan is gegeven in bijlage 2.

brak de uitwerking van het doel om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. De leefomgevingscriteria tezamen 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 daarop volgende 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 in haar advies van 15 juli 1998 de aanbeveling om in de richtlijnen voor het MER alsnog een toetsingskader vast te stellen.

Per brief van 15 oktober 1998 berichtte de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) aan de Commissie deze aanbeveling opgevolgd te hebben en voornemens te zijn (voorlopige) conceptrichtlijnen aan de Commissie voor te leggen tijdens de consultatieronde over de Interim-rapportage PMR: *'PMR op Koers'*. Tevens gaf de minister aan het niet nodig te achten om in het kader van de richtlijnenfase een tweede formele inspraakronde te houden over de (voorlopige) conceptrichtlijnen. Per brief van 22 oktober 1998 zond de minister de (voorlopige) conceptrichtlijnen voor het MER met het verzoek om een reactie op dat concept.

Op 25 november 1998 heeft de Commissie een advies over de voorlopige conceptrichtlijnen uitgebracht, waarin zij constateert dat:

- duidelijkheid moet worden geschapen over wat in dit MER aan de orde moet komen en wat wordt doorgeschoven naar de later te verschijnen inrichtings-MER'en, die op de uitvoering van bepaalde onderdelen zullen zijn gericht;
- er twee hoofdgroepen van alternatieven zijn, namelijk die waarbij de aanleg van een tweede Maasvlakte uitgangspunt is en die waarbij deze aanleg (grotendeels) overbodig is door gebruik te maken van de mogelijkheden in Zuidwest-Nederland en het bestaande Rijnmondgebied;
- het afwegingskader voor de verbetering van de leefomgeving nog volledig uitgewerkt moet worden;
- aandacht is vereist voor natuurcompensatie bij aanleg van de tweede Maasvlakte.

In 1999 en de eerste helft van 2000 is door het kabinet een aantal voorlopige keuzen gemaakt, die worden beschreven in een brief van 11 juli 2000³ aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het gaat op hoofdpunten om het volgende:

- een herinrichting van het besluitvormingsproces, gericht op het ontvlechten van het spoor van de ruimtelijke ordening en het projectontwikkelingsspoor, met het oog op een gewenste publiek-private samenwerking voor het project;
- de voorlopige conclusie dat de ruimte in Zuidwest-Nederland en in het bestaand Rotterdams havengebied, ook na intensievere benutting, op termijn ontoereikend is voor de maatschappelijk noodzakelijk geachte opvang van deepsea-gebonden activiteiten;
- nadere omschrijving van de drie deelprojecten die nu worden voorgesteld om de dubbele doelstelling van PMR te realiseren, resp. realiseren land-

³ Kenmerk DGG/PMR/7597, ondertekend door de ministers van Verkeer & Waterstaat, Financiën, Economische Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer en de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij

aanwinning, creatie van 750 hectare natuur- en recreatiegebied en een pakket maatregelen in bestaand Rotterdams gebied.

1.3 Opzet en structuur van dit advies

De opstelling van dit advies heeft als uitgangspunt dat slechts die onderdelen van de conceptrichtlijnen worden behandeld die naar de mening van de Commissie verduidelijking, aanvulling of een andere uitwerking behoeven. Daarbij groepeerde de Commissie haar opmerkingen rond acht hoofdpunten:

1. onderbouwing van reeds gemaakte keuzen (§2.1)
2. beoordelingskader⁴ (§2.2)
3. verbetering van de leefomgevingskwaliteit (§2.3)
4. het meest milieuvriendelijk alternatief (§2.4)
5. compensatie (§2.5)
6. gekozen opzet van de besluitvorming (§2.6)
7. relatie tussen m.e.r. en de uit te voeren maatschappelijk kosten-baten-analyse (§2.7)
8. relatie tussen m.e.r. en de gewenste publiek-private samenwerking (§2.8)

2. OPMERKINGEN OVER DE CONCEPTRICHTLIJNEN

2.1 Onderbouwing reeds gemaakte keuzen

Op grond van de conceptrichtlijnen en de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 11 juli 2000 constateert de Commissie dat, hoewel formele besluitvorming nog niet heeft plaatsgevonden, twee in de startnotitie genoemde oplossingsrichtingen voor het ruimtetekort inmiddels feitelijk niet meer als (volwaardige) alternatieven voor de landaanwinning worden gezien⁵:

1. beter benutten van de bestaande haven- en industrieterreinen in het Rotterdamse havengebied (in het kort: bestaand Rotterdams gebied of 'BRG')
2. benutten van bestaande en voorziene haven- en industrieterreinen in Zuidwest-Nederland.

De conceptrichtlijnen stellen op p.15 dat deze 'principekeuzen' in het MER nader onderbouwd zullen worden, waarbij het MER *globaal* moet ingaan op de potentiële capaciteit van havenontwikkelingen in Zuidwest-Nederland en de gevolgen van het intensiever benutten van het bestaande havengebied.

De Commissie wijst erop dat deze onderbouwing in ieder geval moet voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Structuurschema Groene Ruim-

⁴ De conceptrichtlijnen van juli 2000 gebruiken de term 'beoordelingskader' in plaats van de tot nu toe door de Commissie in haar adviezen gehanteerde term 'toetsingskader'.

⁵ Zie p.15 van de conceptrichtlijnen. Gesteld wordt dat Zuidwest-Nederland 'geen volwaardig alternatief is (...) maar wel een complementaire functie voor de Rotterdamse haven kan hebben'. Ten aanzien van het beter benutten van het bestaande havengebied wordt gesteld dat 'deze oplossingsrichting op termijn de ruimte vraag die gepaard gaat met de groei van de containersector niet zal kunnen opvangen. Wel zullen de projectactiviteiten in het bestaande havengebied een belangrijke bijdrage moeten leveren aan het realiseren van de dubbele doelstelling van PMR.'

te (SGR) en de Habitat- en Vogelrichtlijn⁶. Dit betekent dat overtuigend moet worden aangetoond dat het voorgenomen oppervlak van de landaanwinning in beschermd gebied niet in zijn totaal, of deels, buiten het beschermde gebied kan worden gevonden, met name in Zuidwest-Nederland en BRG.

Indien de benodigde ruimte niet in zijn totaal, maar wel deels in Zuidwest-Nederland⁷ en BRG kan worden gevonden, moet duidelijk worden beschreven wat dit betekent voor:

1. de te kiezen maximale omvang van de landaanwinning;
2. te maken keuzen in geval van een gefaseerde aanleg van de landaanwinning.

Verder is belangrijk om bij een gefaseerde aanleg aan te geven welke technische maatregelen – zoals havendammen en golfbrekers – per faseringsfase moeten worden genomen om het gebied als haven voldoende te kunnen laten functioneren. Dit is belangrijk omdat de te verwachten milieueffecten niet alleen samenhangen met het *oppervlaktebeslag* van de landaanwinning, maar ook verbonden kunnen zijn aan *constructies* die om nautische dan wel veiligheidsredenen moeten worden aangelegd. Met andere woorden, de aanleg van de eerste fase kan door de benodigde constructies grotere effecten hebben dan zou worden verwacht op grond van de oppervlakte die wordt aangelegd in deze fase.

2.2 Beoordelingskader

Naar de mening van de Commissie is het in de conceptrichtlijnen vermelde beoordelingskader in grote lijnen voldoende uitgewerkt ten aanzien van de 'harde' of 'objectief meetbare' criteria⁸. Wel is het van belang om gelet op de uitgebreidheid van het beoordelingskader aan te geven welke parameters het belangrijkste zijn voor de toetsing aan de dubbele doelstelling. Dit is ook in eerdere richtlijnenadviezen al aangegeven en de Commissie verwijst naar deze adviezen voor opmerkingen over de benodigde prioritering.

De voornaamste kritiek op het in de conceptrichtlijnen opgenomen beoordelingskader is dat deze niet voldoende is uitgewerkt ten aanzien van de beleving van de leefomgeving. Weliswaar wordt onder de verschillende aspecten een aantal parameters en meeteenheden genoemd die een relatie hebben met beleving, maar dit is onvoldoende om tot een goed inzicht te komen over hoe alternatieven de beleving van de leefomgeving zullen beïnvloeden. Gelet op het belang van deze informatie bij de afweging of de dubbele doelstelling al of niet wordt gehaald⁹, adviseert de Commissie om beleving een volwaardige en eigen

⁶ Op blz. 12 en 13 van de conceptrichtlijnen wordt bijvoorbeeld beschreven dat het 'nee, tenzij-beginsel' volgens het Structuurschema Groene Ruimte inhoudt dat een activiteit *niet* in beschermde gebieden kan worden ondernomen, tenzij met de activiteit een zwaarwegend maatschappelijk belang is gediend en er redelijkerwijs *niet elders* of op een andere wijze aan de bijzondere belangen tegemoet kan worden gekomen. Onder de Habitat- en Vogelrichtlijn geldt een gelijksoortige beschermingsformule.

⁷ Bijvoorbeeld de voorgenomen aanleg van een nieuwe containeroverslaghaven in het Sloegebied, waarvoor op dit moment de m.e.r.-procedure loopt.

⁸ In bijlage 3 bij dit advies maakt de Commissie enkele specifieke opmerkingen over het beoordelingskader.

⁹ Op p.11 van de conceptrichtlijnen wordt bijvoorbeeld gesteld dat 'bij elk van deze drie doelstellingen (*i.e. voor verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving*) verwacht het kabinet dat in het MER wordt

plaats te geven in het beoordelingskader. Dit kan door in de richtlijnen op te nemen dat het MER de volgende vier vragen moet beantwoorden:

1. Welke factoren beïnvloeden het oordeel over de leefomgeving en wat is hun relatieve belang?
2. Welke 'objectieve' aspecten zoals emissies en ongevalsrisico's hangen samen met deze factoren?
3. Welke effecten hebben alternatieven op de 'objectieve' aspecten?
4. Welke effecten op de beleving kunnen worden afgeleid uit de effecten op de 'objectieve' aspecten?

Vragen 1 en 2 kunnen naar de mening van de Commissie grotendeels worden beantwoord op grond van de resultaten van reeds uitgevoerde belevingsonderzoeken. Vooruitlopend hierop constateert de Commissie dat in het beoordelingskader zoals nu opgenomen in bijlage 2 van de conceptrichtlijnen naar haar mening in ieder geval de belevingsaspecten 'wonen', 'natuur & recreatie' en 'haven & industrie' ontbreken, dan wel onvoldoende zijn geoperationaliiseerd. Relevante criteria voor deze aspecten kunnen worden gevonden in bestaande belevingsonderzoeken, zoals het 'Toetsend belevingswaardenonderzoek landaanwinning'¹⁰. Het beoordelingskader moet op grond van bestaand onderzoek worden gecompleteerd¹¹. Het gaat dan bijvoorbeeld om belangrijke belevingscriteria zoals:

- beleving geluidhinder door industrie;
- beleving stofhinder;
- beleving landschap, bijvoorbeeld afwisseling, weidsheid, groen karakter;
- beleving recreatie, bijvoorbeeld variatie, bereikbaarheid, voorzieningen, afstand;
- beleving veiligheid.

Op grond van voldoende informatie over zowel 'objectieve' als belevingsaspecten kan vervolgens op grond van het beoordelingskader getoetst worden aan de dubbele doelstelling. De conceptrichtlijnen geven de uitgangspunten die moeten worden gehanteerd bij deze toetsing weinig duidelijk aan. Bijvoorbeeld, wat is bij de toetsing het relatieve gewicht van de scores op beleving ten opzichte van de scores op de 'objectieve' criteria? Wordt een verbetering van de leefomgeving beoogd op alle milieuaspecten, of zijn trade-offs tussen milieuaspecten acceptabel? Bestaan er bij de afzonderlijke aspecten minimumeisen die in ieder geval moeten worden gehaald? Hoe zal het 'voorzorgsbeginsel' worden gehanteerd bij onzekere voorspellingen?

De Commissie kan zich voorstellen dat de antwoorden op deze vragen in dit stadium van de m.e.r. moeilijk concreet kunnen worden geformuleerd. In dat geval is het in ieder geval belangrijk in de richtlijnen aan te geven, dat de gehanteerde uitgangspunten bij het toetsen aan de dubbele doelstelling in het MER transparant en inzichtelijk worden beschreven en beargumenteerd.

aangegeven in hoeverre voorgenomen projectactiviteiten daadwerkelijk bijdragen aan de beoogde verbeteringen, zowel op de lange termijn als in de directe beleving van bewoners, recreanten en andere gebruikers.'

¹⁰ SWOKA, 'Toetsend belevingswaardenonderzoek landaanwinning', i.o.v. SM2V, Rotterdam, 1999

¹¹ Waarbij voldoende aandacht moet zijn voor de knelpunten die naar voren zijn gekomen uit onderzoek in het Rijnmondgebied door provincie, DCMR en ROMRijnmond en het onderzoek Milieuverkenningen BRG. Knelpunten betreffen volgens dit onderzoek vooral de milieukwaliteit (waaronder luchtkwaliteit), het sociaal klimaat en het groene karakter van de omgeving. Veiligheid en geluidsoverlast scoren als wat minder belangrijk.

2.3 Verbetering van de leefomgevingskwaliteit

In de conceptrichtlijnen worden de te onderzoeken maatregelen ter verbetering van de leefomgevingskwaliteit en de hierbij te hanteren uitgangspunten weinig concreet aangegeven. De Commissie adviseert dit in de richtlijnen beter uit te werken.

Hierbij moet – zoals ook in eerdere richtlijnadviezen al aangegeven – een relatie worden gelegd met bestaande plannen voor de verbetering van de leefomgevingskwaliteit in het Rijnmondgebied¹². Ook moet een relatie worden gelegd met de maatregelen ter verbetering van de leefomgevingskwaliteit die onderdeel zullen uitmaken van het beter benutten van de ruimte in het Rotterdamse havengebied voor economische bedrijvigheid. De Commissie gaat ervan uit dat hierbij minimaal de maatregelen worden getroffen die nodig zijn om te kunnen voldoen aan de bestaande wettelijke normen voor de kwaliteit van de leefomgeving.

Gelet op de dubbele doelstelling moet in het MER worden beschreven welke maatregelen – in aanvulling op de hierboven genoemde – mogelijk zijn om tot een zo goed mogelijke verbetering van de leefomgevingskwaliteit te komen. Zoals aangegeven in eerdere richtlijnenadviezen moet het doel hierbij niet zozeer zijn om op elk afzonderlijk milieuaspect nog verder onder de wettelijke normen te komen. Het doel moet zijn de samenstelling van een realistische set projectactiviteiten, die zal leiden tot een zo positief mogelijke waardering van de leefomgeving door bewoners en gebiedsmedegebruikers. Voor verdere aanbevelingen op dit punt verwijst de Commissie naar haar eerdere adviezen.

2.4 Het meest milieuvriendelijk alternatief

Op p.20 van de conceptrichtlijnen wordt gesteld dat het meest milieuvriendelijk alternatief (mma) wordt gedefinieerd als de combinatie van de meest milieuvriendelijke ontwerpvariant van de landaanwinning, de meest milieuvriendelijke locatievariant voor 750 ha. natuur- en recreatiegebied en de set projectactiviteiten in BRG. De Commissie heeft hierbij twee opmerkingen.

2.4.1 maatregelen in BRG

De Commissie onderschrijft de voorgestelde definiëring van het mma, mits de set projectactiviteiten in BRG wordt ingevuld zoals aangegeven in par. 2.3 van dit advies. De wettelijke verplichtingen ten aanzien van het meest milieuvriendelijk alternatief noodzaken hierbij wel om te onderbouwen in hoeverre een lagere kostenprioriteit extra maatregelen mogelijk zou maken. Met andere woorden, als het wat meer zou mogen kosten, kan de leefomgevingskwaliteit dan nog verder verbeterd worden dan voorgenomen en, zo ja, hoe dan?

2.4.2 mma voor de landaanwinning

De conceptrichtlijnen stellen op p.20 dat het 'denkbaar' is dat het kabinet bij de landaanwinning zal kiezen voor de meest milieuvriendelijke ontwerpvariant. Naar de mening van de Commissie is uit de verplichtingen van Habitat-

¹² Zie bijvoorbeeld het ROMRijnmond-beleidsconvenant van april 1998.

en Vogelrichtlijn en het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) af te leiden¹³, dat bij realisatie van de landaanwinning in beschermd gebied het zo veel mogelijk voorkomen dan wel mitigeren van negatieve milieueffecten verplicht is. Met andere woorden, bij de landaanwinning is de meest milieuvriendelijke uitvoering verplicht. De Commissie adviseert in de richtlijnen duidelijk aan te geven in hoeverre deze opvatting door het bevoegd gezag wordt gedeeld.

Overigens moet een mma voor de landaanwinning zich, behalve op voorkomen en mitigeren van negatieve effecten, ook richten op het zoveel mogelijk creëren van positieve milieueffecten, zoals nieuwe natuur of het verplaatsen van hinderveroorzakende bedrijven van BRG naar de landaanwinning.

2.5 Compensatie

Op p.17 van de conceptrichtlijnen wordt gesteld dat er vooralsnog vanuit wordt gegaan dat 'in het deelproject 750 ha natuur- en recreatiegebied tevens de wettelijke compensatiemaatregelen zijn begrepen die in het kader van het 'nee, tenzij'-beginsel bij een landaanwinning vereist zijn'. Het is de Commissie niet duidelijk in hoeverre hiermee wordt bedoeld dat de compensatie ook ter plekke van de 750 ha zal worden gezocht, dat wil zeggen landinwaarts, in de omgeving van Rotterdam. Indien dit inderdaad wordt bedoeld, is dit naar de mening van de Commissie geen juiste gedachtegang.

Uit de bepalingen van Habitat- en Vogelrichtlijn en SGR volgt namelijk dat bij het zoeken naar compensatie in eerste instantie moet worden gezocht naar compensatie in de *directe omgeving van het gebied waar waarden verloren gaan, aansluitend bij de aangetaste gebiedscategorie* (zoals ook correct gesteld in par. 3.3.2 van de conceptrichtlijnen). Dit betekent dat alleen indien compensatie in het kustgebied of op de landaanwinning zelf niet mogelijk blijkt, locaties elders in aanmerking komen. De drie genoemde 'regioparken' zijn dan bijvoorbeeld potentiële opties.

Tevens wordt op blz. 17 gesteld, dat 'de omvang van een eventuele compensatie in mindering wordt gebracht op de 750 ha.' De Commissie wijst er op dat de voorgenomen 750 ha. in principe bedoeld zijn voor het realiseren van een van de doelen van het PMR, namelijk het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit¹⁴. Indien voor een kleinere oppervlakte wordt gekozen, moet in het MER worden onderbouwd in hoeverre dit ten koste van de beoogde recreatieve waarde gaat en daarmee van het te bereiken leefomgevingsdoel.

Een correcte wijze van zoeken naar compensatiemogelijkheden onder de Habitat- en Vogelrichtlijn en het SGR is naar de mening van de Commissie de volgende:

¹³ Zie bijvoorbeeld blz. 13 van de conceptrichtlijnen waar gesteld wordt dat het 'nee, tenzij'-beginsel' ook inhoudt dat aantasting van gebieden met een beschermde status gemitigeerd en, wanneer dat niet toereikend is, gecompenseerd moet worden.

¹⁴ In de conceptrichtlijnen wordt bijvoorbeeld gesteld in par. 4.4 dat 'de realisering van 750 ha natuurgebied een zelfstandige activiteit is gericht op verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving en meer specifiek op het leveren van bijdragen aan de versterking van de kwaliteit van recreatie en natuur in de regio'.

- 1) inventariseer eerst welke waarden verdwijnen, zowel op de plaats van de landaanwinning zelf als elders, zoals in de duingebieden van Voorne en Goeree¹⁵;
- 2) beschrijf vervolgens waar in de directe omgeving vervangende waarde kan worden gecreëerd die aansluit bij de aangetaste gebiedscategorieën;
- 3) indien dit niet of in onvoldoende mate mogelijk is, zoek dan ook elders: allereerst aansluitend bij de aangetaste gebiedscategorieën, vervolgens eventuele andere opties.

ad 1): Bij te verwachten verlies van waarden gaat het om enerzijds areaalverlies en anderzijds kwaliteitsverlies:

- Bij areaalverlies gaat het in ieder geval om areaalverlies in beschermde kustwateren door de landaanwinning en mogelijk ook om areaalverlies door verlies aan 'groen strand' op Voorne en toename van strand- en duinafslag langs bijvoorbeeld Voorne en Goeree of de Hollandse kust.
- Kwaliteitsverlies kan optreden in het aangrenzende zeemilieu – bijvoorbeeld door meer vertroebeling of eutrofiëring, verandering in erosie en sedimentatieomstandigheden en andere abiotische factoren – en in aangrenzende landgebieden, met name de duinen van Goeree en Voorne. Bij dit laatste speelt vooral de afname van zoutspray en een verdere verslechtering van de luchtkwaliteit.

ad 2): Uitgaande van het te verwachten areaal- en kwaliteitsverlies ligt het voor de hand compensatie in de directe omgeving vooral te zoeken in de creatie van nieuwe intergetijdengebieden en kwaliteitsverbetering in de directe omgeving van de landaanwinning.

ad 3): Indien compensatie in de directe omgeving onvoldoende oplevert moet compensatie elders worden gezocht. In eerste instantie moet daarbij aansluiting worden gezocht bij de gebiedscategorie waar waarden verloren gaan. Naar de mening van de Commissie betekent dit dat eerst moet worden gekeken naar de mogelijkheid om natuur te creëren die zo veel mogelijk een binding met het zeemilieu heeft. Pas als dit niet in voldoende mate mogelijk is, kan gezocht worden naar het creëren van andere natuur.

Indien het noodzakelijk blijkt om te compenseren met een andere soort natuur dan die verloren gaat, zal het overigens moeilijk zijn om te bepalen wanneer aan de compensatie-eisen is voldaan. In dat geval moeten conclusies op dit punt zorgvuldig en toetsbaar worden onderbouwd.

2.6

Gekozen opzet van de besluitvorming

Op p.4 van de conceptrichtlijnen staat dat het besluitvormingstraject wordt opgedeeld in twee parallelle sporen: het ruimtelijke ordeningsspoor (RO-spoor) en het projectontwikkelingsspoor (projectspoor). Het RO-spoor zal zich vooral richten op de ruimtelijke toelatingsvraag; het projectspoor vooral op de projectontwikkeling.

¹⁵ Uiteraard volgt uit de beschermingsformules dat allereerst moet worden gestreefd naar landschappelijke inpassing en mitigatie, dat wil zeggen natuurbouw op de landaanwinning zelf.

Voor het zekerstellen van het halen van de dubbele doelstelling is het belangrijk dat de overheid kan afdwingen dat benodigde maatregelen ter verbetering van de leefomgevingskwaliteit ook daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd. Volgens het parallelle model beoogt de overheid dit te doen door het vastleggen in verschillende ruimtelijke ordeningsplannen van een kader – waarin randvoorwaarden worden geformuleerd – voor de projectontwikkeling.

Het is echter de vraag of de Wet ruimtelijke ordening voor het afdwingen van maatregelen voldoende mogelijkheden biedt. Naar de mening van de Commissie is dit niet bij voorbaat zeker. Het is daarom belangrijk dat in, of bij, het MER wordt aangegeven welke instrumenten zullen worden ingezet om de uitvoering van noodzakelijke maatregelen ter verbetering van de leefomgevingskwaliteit te waarborgen.

2.7 Relatie m.e.r. en maatschappelijke kosten-batenanalyse

Ten behoeve van het voornemen zal een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) volgens de 'Leidraad voor kosten-batenanalyse'¹⁶ worden uitgevoerd. De informatie in het MER zal een onderdeel hiervan vormen. Het is daarom belangrijk dat uitgangspunten en te leveren eindprodukten van het MER goed aansluiten bij die van de MKBA. Als voorbeeld kunnen hier de uitgangspunten worden genoemd die de Leidraad formuleert voor het te onderzoeken nulalternatief. De conceptrichtlijnen geven weinig informatie over hetgeen de integratie van m.e.r. in de MKBA voor de inhoud van het MER betekent. De Commissie adviseert dit in de richtlijnen alsnog te doen.

2.8 Relatie m.e.r. en PPS

In de adviesaanvraag aan de Commissie wordt speciale aandacht gevraagd voor de consequenties die publiek-private-samenwerking (PPS) heeft voor de toepassing van m.e.r. Naar de mening van de Commissie kan m.e.r. op de volgende wijze ook in een PPS-traject haar rol in de besluitvorming effectief uitoefenen:

1. stel een MER op waarin een beperkt aantal concrete alternatieven wordt beschreven voor de voornemens waarover moet worden beslist, die representatief zijn voor de bandbreedte in keuzemogelijkheden;
2. stel aan de hand van deze alternatieven de bandbreedte van de te verwachten milieueffecten vast;
3. stel op grond van de aldus verkregen milieu-informatie de randvoorwaarden vast die vanuit milieuopectiek worden gesteld aan concrete projecten; bijvoorbeeld welke gebieden moeten worden ontzien, welke milieuwinst minimaal moet worden gehaald en welke negatieve milieueffecten nog acceptabel zijn;
4. formuleer een procedure waarin getoetst zal worden of een concreet projectvoorstel voldoet aan de gestelde randvoorwaarden; bijvoorbeeld een aanvullende toetsing volgens de m.e.r.-procedure of evaluerend ontwerpen zoals toegepast bij het project Amsterdam IJburg;

¹⁶ Evaluatie van Infrastructuurprojecten – Leidraad voor kosten-batenanalyse – Eijgenraam, Carel J.J. et al; CPB & NEI, SDU Uitgevers, Den Haag, 2000.

5. projectvoorstellen die binnen de randvoorwaarden blijken te passen kunnen worden gerealiseerd zonder verdere m.e.r.-procedure; voor projectvoorstellen die hier niet binnen passen zal eerst een m.e.r. moeten worden uitgevoerd om de omvang van de te verwachten milieueffecten en mogelijke alternatieven in beeld te krijgen.

BIJLAGEN

bij het
Advies over het tweede concept voor de richtlijnen
voor het milieueffectrapport
Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)

(bijlagen 1 t/m 3)

(groen)

BIJLAGE 1

Brief van het bevoegd gezag d.d. 27 juli 2000 waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen.



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
de voorzitter van de Commissie voor de
milieu-effectrapportage
t.a.v. de heer ir N. Ketting
Postbus 2345
3500 GH UTRECHT

	Commissie voor de milieu-effectrapportage
Ingekomen :	31 JULI 2000
nummer :	
dossier :	952-175
kopie naar :	

Contactpersoon
ir H.R. van Huut
Datum
27 juli 2000
Ons kenmerk
DGG/PMR/d6735

Doorkiesnummer
070 - 351 13 86
Bijlage(n)
3
Uw kenmerk

Onderwerp
Adviesaanvraag richtlijnen Project Mainportontwikkeling Rotterdam alsmede Bijlage
Natuur en Recreatie Landaanwinning.

Geachte heer Ketting,

Mede namens het Kabinet als bevoegd gezag wil ik de Commissie voor de m.e.r. en de wettelijke adviseurs in de gelegenheid stellen om advies uit te brengen over de richtlijnen inzake de inhoud van het milieu-effectrapport voor het Project Mainportontwikkeling Rotterdam.

In het kader van dit project heeft de Commissie voor de m.e.r. reeds eerder (in november 1998) advies uitgebracht over de concept-richtlijnen voor het MER. De concept-richtlijnen zijn evenwel nooit formeel door het bevoegd gezag vastgesteld, omdat het kabinet zich nog beraadde over de wijze waarop de private betrokkenheid bij dit project zou worden vormgegeven. Met de Commissie voor de m.e.r. hebben vervolgens gesprekken plaatsgevonden over het PPS-traject en de besluitvormingsstructuur. Daarbij is ook afgesproken dat de Commissie voor de m.e.r. en de wettelijke adviseurs voorafgaand aan de formele vaststelling van de richtlijnen nog in de gelegenheid zouden worden gesteld om hierover advies uit te brengen.

Bij de voorliggende richtlijnen wil ik de kanttekening plaatsen dat de mogelijkheid bestaat dat in het kader van de PPS andere plannen worden ingediend dan de plannen die in de richtlijnen MER worden genoemd. Met name op dit punt vraag ik de commissie om advies.

Ik verzoek u om uw advies binnen 2 maanden aan mij te zenden, opdat de richtlijnen omstreeks 1 oktober door het kabinet kunnen worden vastgesteld.

Ik verzoek u om uw advies aan mij, als projectminister PMR, te richten. Ik verzoek u tevens een afschrift te sturen aan de projectdirectie PMR ter attentie van de projectdirecteur drs H.H.P. van Zwam.

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

Telefoon +31 70 3516171
Telefax +31 70 3517895

Bereikbaar via tramlijn 1 (station cs), tramlijn 9 (station fs en cs) en buslijn 22 (station cs)



DGG/PMR/d6735

Tegelijkertijd met deze adviesaanvraag zal een verzoek om advies worden ingediend bij de wettelijke adviseurs, de hoofdinspecteur Milieuhygiëne van het Ministerie van VROM en de directeur Directie Zuidwest van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Bovendien zal over de richtlijnen advies worden gevraagd aan het Overleg Niet-Rijkspartijen (ONR) en een aantal bij de planontwikkeling betrokken gemeenten.

Ik verzoek u tevens advies uit te brengen over de bijgevoegde bijlage Natuur en Recreatie bij de Integrale Projectnota Landaanwinning (een studierapport dat ter voorbereiding van de PKB+/MER is opgesteld). Ik vraag daarbij met name uw aandacht voor het beoordelingskader dat is gehanteerd in deze bijlage, omdat dit beoordelingskader ook zal worden gehanteerd bij de beschrijving van de effecten op natuur en recreatie in de PKB+/MER.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,
namens deze,
DE SECRETARIS-GENERAAL wvd.

ir. B. Westerduin

BIJLAGE 2

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

Procedurele gegevens:

kennisgeving startnotitie: 7 mei 1998

richtlijnenadvies uitgebracht: 15 juli 1998

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

advies over de tweede concept-richtlijnen uitgebracht: 3 oktober 2000

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.

De m.e.r.-procedure ging van start met de kennisgeving van de startnotitie in Staatscourant nr. 85 d.d. 7 mei 1998. Ten behoeve van deze m.e.r. heeft de Commissie al twee keer eerder een advies uitgebracht, namelijk een advies voor richtlijnen op 15 juli 1998 en een advies over de voorlopige conceptrichtlijnen op 25 november 1998.

In het advies van juli 1998 constateerde de Commissie dat in de startnotitie de uitwerking van het doel om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren nog ontbrak. De leefomgevingscriteria tezamen 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 daarop volgende 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 in haar advies van 15 juli 1998 de aanbeveling om in de richtlijnen voor het MER alsnog een toetsingskader vast te stellen.

Per brief van 15 oktober 1998 berichtte de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) aan de Commissie deze aanbeveling opgevolgd te hebben en voornemens te zijn (voorlopige) conceptrichtlijnen aan de Commissie voor te leggen tijdens de consultatieronde over de Interim-rapportage PMR: 'PMR op Koers'. Tevens gaf de minister aan het niet nodig te achten om in het kader van de richtlijnenfase een tweede formele inspraakronde te houden over de (voorlopige) conceptrichtlijnen.

Per brief van 22 oktober 1998 zond de minister de (voorlopige) conceptrichtlijnen voor het MER met het verzoek om een reactie op dat concept. Op 25 november 1998 heeft de Commissie een advies over de voorlopige conceptrichtlijnen uitgebracht, waarin zij constateert dat:

- duidelijkheid moet worden geschapen over wat in dit MER aan de orde moet komen en wat wordt doorgeschoven naar de later te verschijnen inrichtings-MER'en, die op de uitvoering van bepaalde onderdelen zullen zijn gericht;
- er twee hoofdgroepen van alternatieven zijn, namelijk die waarbij de aanleg van een tweede Maasvlakte uitgangspunt is en die waarbij deze aanleg (grotendeels) overbodig is door gebruik te maken van de mogelijkheden in Zuidwest-Nederland en het bestaande Rijnmondgebied;

- het afwegingskader voor de verbetering van de leefomgeving nog volledig uitgewerkt moet worden;

- aandacht is vereist voor natuurcompensatie bij aanleg van de tweede Maasvlakte.

In 1999 en de eerste helft van 2000 is door het kabinet een aantal voorlopige keuzen gemaakt, die worden beschreven in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het gaat op hoofdpunten om het volgende:

- een herinrichting van het besluitvormingsproces, gericht op het ontvlechten van het spoor van de ruimtelijke ordening en het projectontwikkelingsspoor, met het oog op een gewenste publiek-private samenwerking voor het project;
- de voorlopige conclusie dat de ruimte in Zuidwest-Nederland en in het bestaand Rotterdams havengebied, ook na intensievere benutting, op termijn ontoereikend is voor de maatschappelijk noodzakelijk geachte opvang van deepsea-gebonden activiteiten;
- nadere omschrijving van de drie deelprojecten die nu worden voorgesteld om de dubbele doelstelling van PMR te realiseren, resp. realiseren landaanwinning, creatie van 750 hectare natuur- en recreatiegebied en een pakket maatregelen in bestaand Rotterdams gebied.

Samenstelling van de werkgroep:

ir. A.N. Bleijenberg (1^e en 2^e richtlijnenadvies)

ir. H.S. Buijtenhek

dr. J.F. Coeterier (1^e en 2^e richtlijnenadvies)

ir. J.M.W. Dings (3^e richtlijnenadvies)

dr. P. Hoekstra

ir. W.H.A.M. Keijsers

drs. R.H.D. Lambeck

dr. K. Leidelmeijer (3^e richtlijnenadvies)

drs. L. van Rijn-Vellekoop (voorzitter)

ir. K.A.A. van der Spek

Secretaris van de werkgroep: drs. J.J. Scholten (richtlijnadviezen van juli en november 1998), drs. R.A.A. Verheem (richtlijnadvies van oktober 2000)

BIJLAGE 3

SPECIFIEKE OPMERKINGEN BIJ HET BEOORDELINGSKADER

1. Ten aanzien van de 'objectieve' aspecten

- Bij het aspect 'klimaatverandering' zijn naast CO₂ ook de overige broeikasgassen van belang.
- Bij het aspect 'luchtkwaliteit' mist het criterium 'roetdeeltjes (als gevolg van transportverkeer)'.
- Bij het aspect 'waterkwaliteit' missen de criteria 'PAK's' en 'PCB's'.
- Bij het aspect 'bodem' zijn geen parameters en meeteenheden aangegeven.
- Onder het aspect 'ecologie' wordt bij het criterium 'ecologisch functioneren watersysteem' als een van de parameters genoemd de 'productiviteit per trofisch niveau en de afwijking van deze waarden ten opzichte van een referentieniveau (kwantitatief)'. Naar de mening van de Commissie vereist het in beeld brengen hiervan dermate veel werk, dat dit in geen verhouding staat tot het belang van deze parameter. Geadviseerd wordt hiervoor een makkelijker in beeld te brengen parameter te kiezen.

2. Ten aanzien van de belevingsaspecten

- Geur wordt in het beoordelingskader onder andere uitgewerkt als "belevingswaarde bewonersoordeel". Dit is een weinig heldere term. Indien hiermee het aantal (ernstig) gehinderden wordt bedoeld, adviseert de Commissie dit als zodanig in het beoordelingskader op te nemen.
- Geluidhinder wordt in het beoordelingskader als zodanig niet genoemd. Er wordt alleen melding gemaakt van de dosiszijde: de geluidbelasting en dan in het bijzonder de 55 dB(A)-contour. De Commissie adviseert ook het aantal geluidgehinderden in het beoordelingskader op te nemen, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar piekbelasting en gemiddelde belasting.
- Bij het aspect landschap is in het beoordelingskader voor het criterium 'identiteit en imago' een van de parameters: 'internationale aantrekkingskracht, sociale veiligheid en veiligheidsbeleving'. Naar de mening van de Commissie betreft het hier drie zeer verschillende onderwerpen die ook door zeer uiteenlopende omgevingskenmerken worden beïnvloed. Het is niet wenselijk deze in een parameter samen te brengen. Bovendien is onduidelijk waarom deze onderwerpen onder het aspect 'landschap' zijn geplaatst.