



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Bestemmingsplan Waal–Eemhaven

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

5 december 2016 / projectnummer: 2613





# 1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Rotterdam wil een nieuw bestemmingsplan opstellen voor de Waal- en Eemhaven. Dit gebied is onderdeel van het stadshavensgebied van Rotterdam. De Structuurvisie Stadshavens Rotterdam gaat uit van duurzame herstructurering en transformatie naar een aantrekkelijke leef-, woon- en werkomgeving. Voor de Waal- en Eemhaven is vooral sprake van een intensivering en modernisering van de overslag, waarbij ingezet wordt op flexibel ruimtegebruik. Ter onderbouwing van de besluitvorming over het bestemmingsplan wordt de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')<sup>1</sup> zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Het MER is helder van structuur, goed leesbaar en voorzien van illustratief kaart- en beeldmateriaal. Inhoudelijk zijn het voornemen, de uitgangspunten voor de effectbepaling en de effectbepaling zelf uitgebreid beschreven en onderbouwd, mede op basis van deelrapportages. Het MER geeft ook uitgebreid inzicht in de kansen om ambities op het gebied van duurzaamheid, klimaatmitigatie en -adaptatie en ruimtelijke kwaliteit te verwezenlijken.

Uit het MER blijkt dat de combinatie van autonome ontwikkelingen en het voornemen vooral knelpunten kan opleveren voor de aspecten verkeer, geluid en externe veiligheid. Mede daarom is er weinig ruimte voor alternatieve invullingen van het plangebied en is slechts één alternatief, het voorkeursalternatief (VKA), onderzocht. Mogelijke knelpunten ten aanzien van geluid en externe veiligheid worden daarin beperkt of opgelost door nadere bepalingen in het bestemmingsplan, gekoppeld aan een geluidruimteverdeelplan en een vast te stellen veiligheidscontour. In het MER is een aanzet opgenomen voor een Monitoring- en Evaluatieprogramma (MEP). Daarmee kan de ontwikkeling van onder andere weg- en railverkeer, geluidhinder en luchtkwaliteit worden gevolgd, zodat tijdig maatregelen kunnen worden genomen.

Knelpunten in de bereikbaarheid van het plangebied voor het weg- en railverkeer kunnen gevolgen hebben voor verkeersgerelateerde milieuaspecten (geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid). In het MER worden wel mogelijke verkeersmaatregelen benoemd, maar het is niet duidelijk of deze maatregelen effectief en uitvoerbaar zijn. Naar aanleiding van vragen van de Commissie hierover is een toelichtende notitie opgesteld, die inzicht geeft in maatregelen voor de langere termijn, inclusief de effectiviteit en de uitvoerbaarheid daarvan. **De Commissie is van oordeel dat het MER, tezamen met de toelichting op de bereikbaarheidsmaatregelen, de essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over het bestemmingsplan.** De Commissie adviseert deze toelichting openbaar te maken.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

---

<sup>1</sup> De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [2613](#) of door dit nummer op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.

## 2. Toelichting op het oordeel en aanbevelingen voor de besluitvorming

### 2.1 Referentiesituatie

De effecten van het VKA zijn in het MER vergeleken met de referentiesituatie, bestaande uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling. Voor de autonome ontwikkeling is uitgegaan van een gemiddelde autonome groei van 1% voor alle marktsegmenten én van de mogelijkheden die het vigerende bestemmingsplan biedt om om te schakelen van het ene deelsegment naar het andere deelsegment. Voor de effectbepaling is (volgens § 4.3. van het MER) uitgegaan van “vestiging van het deelsegment dat de grootste milieueffecten veroorzaakt: het maatgevende deelsegment” (‘worst case’).

De Wet milieubeheer vraagt om een vergelijking met de bestaande situatie inclusief autonome ontwikkelingen die zeker zijn en waarover reeds concreet is besloten. Volgens de Commissie betekent dat in dit geval dat in de autonome ontwikkeling niet moet worden uitgegaan van omschakeling van het ene deelsegment naar het andere deelsegment.<sup>2</sup>

Het gevolg van de manier waarop de autonome ontwikkeling is bepaald is dat voor veel (milieu)aspecten de verschillen tussen het VKA en de referentiesituatie klein is (zie ook § 2.3 van dit advies). Omdat in het MER ook een vergelijking van de effecten van het VKA ten opzichte van de huidige situatie – expliciet in tabel 14.3 van het MER – wordt gemaakt geeft het MER voor de besluitvorming wel voldoende informatie over de maximale effecten in de toekomstige situatie.

- De Commissie adviseert tabel 14.3 van het MER te betrekken bij de besluitvorming, omdat deze tabel inzicht geeft in de (maximale) effecten ten opzichte van de huidige situatie.

### 2.2 Verkeer en vervoer

#### 2.2.1 Wegverkeer

De verkeersproblematiek en effecten van het voornemen zijn in het MER en in het deelrapport verkeer en vervoer (bijlage 7) helder en overzichtelijk beschreven. Het MER maakt duidelijk dat in het plangebied zelf geen structurele verkeersknelpunten te verwachten zijn. Dit geldt niet voor de externe bereikbaarheid van het plangebied. De bereikbaarheid van het plangebied over de weg vindt vooral plaats via de aansluiting van de Reeweg op de A15 en daarnaast nog via de aansluiting Groene Kruisweg/A15.

---

<sup>2</sup> Uit jurisprudentie blijkt dat aan geldende bestemmingen geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De rechter: ‘Het bevoegd gezag kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.’ Daarom behoort niet-benutte vergunningruimte tot het voornemen en niet tot de autonome ontwikkeling.

In de huidige situatie is de doorstroming in de ochtendspits naar het plangebied matig; in de avondspits is er in uitgaande richting sprake van onvoldoende doorstroming. In de autonome ontwikkeling (zie ook § 2.1 van dit advies) wordt een toename van het verkeer van 20% verwacht, waardoor de verkeersafwikkeling in de spitsperioden aanzienlijk slechter wordt. Het VKA versterkt deze verslechtering nog enigszins (6% toename ten opzichte van de autonome ontwikkeling). Deze verslechtering van de verkeersafwikkeling zal leiden tot enerzijds meer geluidsproductie en mindere luchtkwaliteit en anderzijds verslechtering van de verkeersveiligheid en daardoor van de externe veiligheid.<sup>3</sup>

Op basis van het voorgaande is in het MER aangegeven dat de verkeerssituatie zal worden gemonitord, zodat – als er daadwerkelijk problemen gaan ontstaan – maatregelen kunnen worden getroffen. Genoemd worden het anders instellen van de verkeerslichten en eventueel het aanleggen van extra opstelstroken. De Commissie constateert dat in het MER niet is ingegaan op de effectiviteit en uitvoerbaarheid van deze maatregelen. Het aantal rijstroken per rijrichting is al aanzienlijk (8 rijstroken op het viaduct over de A15) met grote kruispunten en complexe regelingen. Het is dus de vraag of lokale maatregelen voldoende effectief zijn om verkeersproblemen te voorkomen of dat meer structurele maatregelen nodig zijn, zoals extra op- en afritten of het sturen van verkeer over andere routes. Ook daarbij is onzeker of dergelijke maatregelen (op een redelijke termijn) wel uitvoerbaar zijn.

#### *Toelichtende notitie 15 november 2016*

Naar aanleiding van vragen van de Commissie is een toelichtende notitie opgesteld.<sup>4</sup> Hierin is aangegeven welke maatregelen reeds in voorbereiding zijn met het oog op de toekomstige toename van het wegverkeer op de korte en langere termijn. Geconstateerd wordt dat de maatregelen die in het MER zijn beschreven voor de korte termijn voldoende effectief zijn. Voor de langere termijn zijn deze mogelijk onvoldoende robuust. Voor de langere termijn wordt ingezet op een aantal aanvullende maatregelen, waaronder fysieke aanpassingen aan op- en afritten naar de A15 en het stimuleren van 'spits mijden' en gebruik van andere verwoerwijzen.

Op basis hiervan is de Commissie van oordeel dat er voldoende duidelijkheid bestaat over mogelijke maatregelen om toekomstige knelpunten voor het wegverkeer op te lossen, inclusief de uitvoerbaarheid en de te verwachten effectiviteit van deze maatregelen.

- Uit de notitie blijkt dat voor de op- en afritten van de Reeweg van en naar de A15 nog geen maatregelen zijn uitgewerkt en dat daarvoor een beroep wordt gedaan op het MIRT-programma Aansluitingen HWN/OWN. De Commissie merkt op dat de verwachte toename van de intensiteit op deze aansluitingen vraagt om tijdige maatregelen. Binnen het genoemde MIRT-programma is dit alleen mogelijk als deze maatregelen in de tijd naar voren worden gehaald, aangezien dit programma zich vooral richt op de periode na 2028.

---

<sup>3</sup> Verdere verslechtering van de verkeersafwikkeling zal leiden tot minder verkeersveiligheid, bijvoorbeeld door meer kop-staartbotsingen en roodlichtnegatie.

<sup>4</sup> Notitie gemeente Rotterdam, d.d. 15 november 2016.

## 2.2.2 Railverkeer

Uit het MER blijkt dat het goederenvervoer per spoor toeneemt van “normaal” naar “druk”. Omdat deze toename vooral optreedt als gevolg van de autonome ontwikkeling buiten het plangebied (in gebruik name van Maasvlakte 2 en de te verwachten groei in Maasvlakte 1, Europort en het Botlek Vondelingenplaat) wordt het VKA neutraal beoordeeld. Vanwege de (autonome) toename van het goederenvervoer per spoor wordt in het MER voorgesteld de werkelijke ontwikkelingen te monitoren en zo nodig capaciteitsverruimende maatregelen voor te bereiden. Ook hiervoor geldt dat het MER geen informatie biedt over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de maatregelen. Toename van goederenvervoer per spoor leidt tot grotere veiligheidsrisico's. Maatregelen om de veiligheid op het spoor te verbeteren bestaan uit het aanleggen van meer spoor en/of meer spreiding. Het is onzeker of deze maatregelen (op een redelijke termijn) uitvoerbaar zijn.

### *Toelichtende notitie 15 november 2016*

In de eerdergenoemde notitie is aangegeven welke maatregelen reeds in voorbereiding zijn met het oog op de toekomstige toename van het railverkeer op de korte en langere termijn. Hieruit blijkt dat ProRail (in samenwerking met het Havenbedrijf Rotterdam) een project is gestart om ervoor te zorgen dat het railservicecentrum in de Eemhaven langere treinen kan accommoderen. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om het spoorverkeer in het plangebied beter te organiseren en neemt de railcapaciteit toe. Op basis hiervan is de Commissie van oordeel dat er voldoende duidelijkheid bestaat over mogelijke maatregelen om toekomstige knelpunten voor het railverkeer op te lossen, inclusief de uitvoerbaarheid en de te verwachten effectiviteit van deze maatregelen.

## 2.3 Geluid

### **Industrielawaai**

Het MER geeft gedetailleerd inzicht in de geluidbelasting (industrielawaai en geluidbelasting ten gevolge van wegverkeer, railverkeer, scheepvaartverkeer en afgemeerde schepen) in de huidige situatie, de referentiesituatie en voor het VKA. De geluidbelasting als gevolg van de autonome ontwikkeling is opvallend. Uitgaande van een gemiddelde groei van 1% per jaar voor alle marktsegmenten ligt een dergelijke toename niet zonder meer voor de hand. Waarschijnlijk wordt deze toename veroorzaakt door het feit dat in de autonome ontwikkeling (en het VKA) is uitgegaan van de 'worst case' (zie § 2.1. van dit advies).

De toename door het VKA is ten opzichte van de autonome ontwikkeling zeer beperkt, maar ten opzichte van de huidige situatie relatief groot. Tabel 14.3 in het MER geeft deze effecten duidelijk weer. Zoals in § 2.1. van dit advies aangegeven is voor de besluitvorming van belang dat de (maximale) effecten ten opzichte van de huidige situatie duidelijk zijn.

Voor industrielawaai is vervolgens getoetst aan maximaal toelaatbare geluidwaarden (MTG's) en de bewakingswaarden uit het geluidruimteverdeelplan. De maximale invulling van het VKA blijkt niet volledig aan deze toetswaarden te voldoen. Om wel aan deze waarden te kunnen voldoen worden beperkingen aan de geluidemissie van de betreffende locaties opgelegd, voornamelijk in de avond- en nachtperiode. De benodigde beperking van de geluidemissie (beschikbaar geluidbudget) wordt in het bestemmingsplan vastgelegd. Daarmee wordt de

binnen het plangebied beschikbare geluidruimte evenredig verdeeld en verankerd. De betreffende locaties kunnen wel volgens de gewenste bestemmingen worden ingevuld maar aanvullende maatregelen (minder activiteiten, in pandig uitvoeren, toepassen geluidreducerende voorzieningen) zijn dan noodzakelijk om de inpasbaarheid binnen de wettelijke grenswaarden te realiseren.

- De Commissie adviseert in het bestemmingsplan aan te geven of het gaat om *immissie-relevant* geluidbudget of geluidbudget gebaseerd op alleen *emissie*. In het laatste geval hebben de in het MER opgenomen maatregelen als verplaatsing van activiteiten binnen de kavel of de realisatie van afscherming geen toegevoegde waarde.

### Overig geluid

De Commissie mist in het MER een beschouwing van kansen om de geluidbelasting in de omgeving ten gevolge van de activiteiten in het plangebied verder te beperken, ten behoeve van verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Relevant in dit kader is het laagfrequente geluid afkomstig van afgemeerde schepen. Daarbij kan gedacht worden aan de toepassing van walstroom voor afgemeerde (zee)schepen, de oriëntatie van de schepen (geluidbronnen niet gericht naar de leefomgeving) en het realiseren van afmeerlocaties op een zo groot mogelijke afstand van gevoelige bestemmingen.

- De Commissie adviseert bij nadere besluitvorming rekening te houden met optimalisatiemogelijkheden vanuit geluidbelasting.

## 2.4 Externe veiligheid

Het MER behandelt alle externe-veiligheidsaspecten en benoemt de gehanteerde uitgangspunten om het PR (plaatsgebonden risico) en het GR (groepsrisico) te bepalen. Uit het MER blijkt dat het VKA kan leiden tot een toename van risico's voor de omgeving. Indien voor de invulling van de bestemmingen uitgegaan wordt van het maximale plaatsgebonden risico (PR  $10^{-6}$  per jaar) neemt het aantal knelpunten toe. Ook voor het groepsrisico geldt dat met de maximale invulling van het VKA sprake is van een forse toename.

Als maatregel om deze knelpunten op te lossen wordt het vaststellen van veiligheidscontouren genoemd. Volgens het MER zal parallel aan de besluitvorming over het bestemmingsplan een veiligheidscontour worden vastgesteld door B&W van de gemeente Rotterdam en Gedeputeerde Staten van de Provincie Zuid-Holland. Deze contour geeft aan tot waar de plaatsgebonden risicocontouren mogen groeien en tot waar woningen en andere kwetsbare objecten in de omgeving zijn toegestaan. In het bestemmingsplan wordt verder opgenomen dat bij vestiging van risicovolle bedrijven buiten de veiligheidscontour, waaronder zogenaamde Bevi-bedrijven, het plaatsgebonden risico van  $10^{-6}$  per jaar niet buiten de inrichtingsgrens mag liggen. Met deze maatregel wordt zoveel mogelijk geborgd dat risicovolle bedrijven zich binnen de veiligheidscontour vestigen.

De Commissie constateert dat met het vaststellen van veiligheidscontouren wellicht knelpunten voor ontwikkelingen in het plangebied worden opgelost, maar dat dit niet betekent dat het plaatsgebonden risico en groepsrisico per definitie afneemt.

Uitgangspunt voor het MER zijn de nog vast te stellen veiligheidscontouren. Indien deze contouren afwijken van de in het MER gehanteerde ligging van de veiligheidscontouren zal nagegaan moeten worden welke consequenties dit heeft voor de conclusies uit het MER en voor de besluitvorming over het bestemmingsplan. Maatregelen en voorwaarden die aan bedrijven binnen de veiligheidscontour gesteld worden kunnen het (rest)risico verlagen.

Voor de bepaling van het groepsrisico is in het MER voor toekomstige bedrijven uitgegaan van kentallen. Deze kunnen in de praktijk afwijken van een nieuw aan te vragen situatie. Bij een procedure voor een Omgevingsvergunning voor de vestiging van een risicovolle inrichting zal dan ook getoetst moeten worden in hoeverre de aan te vragen situatie afwijkt van de het MER gehanteerde uitgangspunten. Vervolgens zal een (nieuwe) verantwoording van het GR moeten plaatsvinden. Overigens zal deze verantwoording voor de relevante bedrijven ook in het kader van de vergunningverlening plaatsvinden.

## 2.5 Landschap, cultuurhistorie en recreatie

Het MER en het deelrapport Landschap, cultuurhistorie en recreatie geven een uitgebreid en goed onderbouwd inzicht in de bestaande waarden en mogelijke effecten van het voornemen. Beoordelingscriteria zijn goed gemotiveerd en de effectbeschrijving en -beoordeling is navolgbaar en compleet.

De effectbeoordeling is niet, zoals voor andere milieuaspecten, vertaald naar een kwalitatieve score in tabelvorm. Daardoor bestaat volgens de Commissie het risico dat dit thema in de besluitvorming onderbelicht blijft.

- De Commissie beveelt daarom aan – mede vanwege de ingediende zienswijzen<sup>5</sup> – ten behoeve van de besluitvorming de belangrijkste veranderingen die uit het MER volgen en eventuele maatregelen goed te benoemen. Denk daarbij onder andere aan de volgende veranderingen:
  - In een (relatief klein) deel van het gebied kunnen de ontwikkelingen leiden tot een vervaging van het karakter van het havenlandschap.
  - Het is van belang dat aangegeven wordt op welke wijze de onderdelen van de gewenste ruimtelijke kwaliteit van de Waal- en Eemhaven, zoals aangegeven in de Structuurvisie Stadshavens, als uitgangspunt worden meegenomen bij ontwikkelingen in het gebied.<sup>6</sup>
  - Het VKA kan ertoe leiden dat kades in de toekomst worden uitgegeven aan bedrijven en aan de openbaarheid worden onttrokken; dit beperkt de mogelijkheden de haven te beleven.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> In verschillende zienswijzen worden zorgen uitgesproken over de beschikbaarheid en de leefomgevingskwaliteit van de openbare ruimte in het plangebied.

<sup>6</sup> Zowel voor beeldbepalende objecten als voor monumenten en het nog definitief aan te wijzen beschermd stadsgezicht, is het advies om halverwege en aan het einde van de planperiode te evalueren of de bescherming die het bestemmingsplan biedt mede bijdraagt aan de kwaliteit van instandhouding. Ook is aan te bevelen om te evalueren of het streefbeeld van de ruimtelijke kwaliteit uit de Structuurvisie wordt gerealiseerd.

<sup>7</sup> Het MER stelt onder andere: "Een populaire locatie waarvan de openbaarheid in het VKA niet is gegarandeerd is de kop van de Sluisjesdijk." In het ontwerpbestemmingsplan is deze locatie inmiddels zodanig bestemd dat deze wel openbaar toegankelijk blijft.



## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** B&W gemeente Rotterdam

**Bevoegd gezag:** DCMR Milieudienst Rijnmond, namens de gemeente Rotterdam

**Besluit:** vaststellen van bestemmingsplan "Waal- en Eemhaven"

**Categorie Besluit m.e.r.:** D11.3

**Activiteit:** Het bestemmingsplan Waal- en Eemhaven biedt onder andere ruimte voor uitbreiding en omschakeling van industriële activiteiten.

### **Procedurele gegevens:**

Adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 3 januari 2012

Aankondiging start procedure: 11 januari 2012

Ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 11 januari t/m 8 februari 2012

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 23 februari 2012

Kennisgeving MER: 24 augustus 2016

Ter inzage legging MER: 26 augustus t/m 21 november 2016

Toetsingsadvies uitgebracht: 5 december 2016

### **Samenstelling van de werkgroep:**

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

dhr. drs. D.J.F. Bel

dhr. drs. P.J. Jongejans (secretaris)

dhr. ing. B.P.A. Peters

mw. drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

dhr. ir. P.P.A. van Vugt

### **Werkwijze Commissie bij toetsing:**

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissiener.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

**Betrokken documenten:**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiener.nl](http://www.commissiener.nl) projectnummer [2613](#) in te vullen in het zoekvak.

De Commissie heeft kennis genomen van de 35 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 22 november 2016 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

**Bezoekadres**

A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

**Postadres**

Postbus 2345  
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

