

Provincie Zuid-Holland
T.a.v. de heer ██████████
██████████@pzh.nl

Parallelweg 1
Postbus 843
3100 AV Schiedam
T 010 - 246 80 00
F 010 - 246 82 83
E info@dcmr.nl
W www.dcmr.nl

Ons kenmerk
9999144526_9999682674

Uw kenmerk
-

Datum
9 december 2019

Contact
info@dcmr.nl

Afdeling
Reguleren en Advies

Bijlagen
-

Onderwerp
M.e.r.-(beoordelings)plicht Het Nieuwe Rivium

Geachte heer ██████████,

Op 18 oktober heeft de DCMR Milieudienst Rijnmond uw verzoek om te adviseren over de m.e.r.-(beoordelings)plicht van het Nieuwe Rivium te Capelle aan den IJssel ontvangen. Wij hebben van de gemeente de volgende documenten ontvangen om te betrekken bij het advies:

- het concept Gebiedspaspoort 2.0 dat in mei 2019 ter inzage heeft gelegen;
- de concept mobiliteitsaanpak;
- het juridisch advies van AKD;
- aanmeldnotitie van Peutz;
- het advies van de provincie aan de gemeente.

Wij hebben beoordeeld of voor het plan Het Nieuwe Rivium een m.e.r.-beoordelings- of m.e.r.-plicht geldt. De vraag of er sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject, zoals bedoeld in het Besluit m.e.r. categorie D 11.2, is hierin meegenomen. Tevens adviseren wij u vanuit deze plicht welke procedure gevolgd kan worden.

1. Voorgenomen activiteit

In Rivium wil de gemeente Capelle aan den IJssel kantoorgebouwen tot woningen bestemmen. Er is nog geen besluit genomen over het transformeren van de bestaande gebouwen of dat de kantoorgebouwen gesloopt zullen worden en nieuwbouw van woningen zal plaatsvinden. De gemeente wil in Het Nieuwe Rivium ongeveer 5.000 woningen mogelijk maken. De gemeente heeft de volgende ambities geformuleerd voor het gebied:

- Van het Rivium een hippe en trendy stadswijk te maken voor zowel Capelle als de regio;
- de woningen te realiseren waar de Capelse, maar ook de regionale markt om vraagt;
- echt verschil te kunnen maken op gebied van mobiliteit;

- de openbare ruimte een hoge verblijfskwaliteit te geven;
- grote gemeentelijke opgaven een plek te geven, zoals het huisvesten van starters;
- plannen goed op elkaar af te stemmen, zodat de burens er ook iets aan hebben.

De gemeente wil nu het Gebiedspaspoort vaststellen en dit gebruiken om van de huidige structuurvisie af te wijken. Daarna zullen ontwikkelaars gevraagd worden om per deelgebied een ruimtelijk plan in te dienen. In de concept aanmeldingsnotitie is vermeld dat het m.e.r.-beoordelingsbesluit voorafgaat aan de omgevingsvergunningen met afwijking van het bestemmingsplan.

2. Conclusie

De DCMR constateert dat de voorgenomen activiteit planm.e.r.-plichtig is, omdat het valt onder categorie D 11.2 van het Besluit m.e.r. en het moederbesluit het Gebiedspaspoort betreft dat wettelijk verplicht plan is en een kaderstellend plan voor vervolgbesluiten volgens artikel 7.2 lid 2 van de Wet milieubeheer. Het Gebiedspaspoort is dus een planm.e.r.-plichtig plan zoals bedoeld in kolom 3 bij D11.2. Een m.e.r.-beoordelingsprocedure uitvoeren voor het Gebiedspaspoort is niet mogelijk, omdat deze planvorm niet voorkomt in kolom 4 van het Besluit m.e.r.

Daarnaast is de voorgenomen activiteit m.e.r.-beoordelingsplichtig, omdat het valt onder categorie D 11.2 en het moederbesluit de eerste omgevingsvergunning met planologische afwijking betreft. Voor de nog aan te vragen omgevingsvergunningen met planologische afwijking dient het bevoegd gezag in de m.e.r.-beoordeling te beoordelen of er nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden als gevolg van de voorgenomen activiteit. Hierbij dient het bevoegd gezag alle relevante projecten in de omgeving te betrekken. Er dient daarom één integrale m.e.r.-beoordeling plaats te vinden, want effecten van binnen redelijke termijn voorzienbare samenhangende activiteiten moeten in samenhang worden beoordeeld. De initiatiefnemer van de omgevingsvergunning dient het bevoegd gezag te verzoeken om een m.e.r.-beoordelingsbesluit. De gemeente heeft bij een omgevingsvergunning zelf niet de mogelijkheid de aanmeldingsnotitie op te stellen.

Op basis van de concept aanmeldingsnotitie van Peutz is het op dit moment nog niet mogelijk te beoordelen dat geen MER opgesteld hoeft te worden, omdat in de notitie nog zaken staan beschreven op basis van mogelijk in te zetten maatregelen en milieuaspecten nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Het betreft met name de borging van oplossingsrichtingen (maatregelen en/of kenmerken van het plan) voor bereikbaarheid en wegverkeerslawaaai. Bovendien kan het zijn dat een toekomstig initiatief niet binnen de beschreven milieueffecten van het m.e.r.-beoordelingsbesluit past en dat voor de voorgenomen activiteit daarom opnieuw een m.e.r.-beoordelingsprocedure doorlopen moet worden.

3. Advies

Er zijn verschillende mogelijkheden om invulling te geven aan de wettelijke vereisten ten aanzien van m.e.r., maar dit is wel afhankelijk van de ruimtelijke besluitvorming. De gemeente heeft al een concept Gebiedspaspoort opgesteld en een concept aanmeldingsnotitie laten opstellen.

De DCMR wijst erop dat een planm.e.r.-procedure doorlopen moet worden voor het Gebiedspaspoort. Voor het planMER kunnen de huidige milieuonderzoeken worden gebruikt.

Dit planMER biedt een kader voor de omgevingsvergunningen met planologische afwijking, maar er dient vervolgens tevens een integrale m.e.r.-beoordelingsprocedure voor de omgevingsvergunningen te worden doorlopen. Met een planMER kan een ruime bandbreedte van het programma worden gesteld. In de m.e.r.-beoordelingsprocedure kan naar dit planMER worden verwezen. Toekomstige initiatieven dienen dan binnen de beschreven effecten in het planMER te blijven.

Het m.e.r.-beoordelingsbesluit dient genomen te worden door de gemeente ten behoeve van de eerste omgevingsvergunning met planologische afwijking en iedere volgende omgevingsvergunning met planologische afwijking dient daaraan getoetst te worden. De gemeente is voor het indienen van een integrale aanmeldingsnotitie afhankelijk van de aanvragers van de omgevingsvergunningen en kan die aanmeldingsnotitie niet zelf opstellen. Bovendien zal de eerste aanvrager bereid moeten zijn een integrale aanmeldingsnotitie voor heel het gebied op te stellen. Indien de gemeente geen plan.m.e.r. heeft opgesteld voor het Gebiedspaspoort kan de gemeente minder sturing geven aan de m.e.r.-beoordeling en de omgevingsvergunning. Ook bestaat het risico dat de m.e.r.-beoordeling toch leidt tot een MER of in een later stadium leidt tot het opnieuw doorlopen van een m.e.r.-beoordelingsprocedure.

Een andere mogelijkheid in plaats van omgevingsvergunningen met afwijking bestemmingsplan is het opstellen van een bestemmingsplan met een m.e.r.-beoordelingsbesluit. Indien blijkt dat nadelige gevolgen voor het milieu te verwachten zijn kan direct een projectm.e.r.-procedure worden doorlopen. Het bestemmingsplan heeft minder procedurele en juridische risico's ten opzichte van omgevingsvergunningen afwijking bestemmingsplan en is de meest doelgerichte, want de woningen worden direct mogelijk gemaakt. Het belangrijkste voordeel is dat toekomstige initiatieven alleen nog een omgevingsvergunning voor activiteit bouwen nodig hebben en daardoor geen m.e.r.-beoordelingsbesluit. Een ander voordeel van deze procedure is dat de gemeente zelf initiatiefnemer en bevoegd gezag is, waardoor de gemeente niet afhankelijk is van initiatiefnemers en beter op de borging van maatregelen kan sturen.

4. Toelichting planm.e.r.-plicht en m.e.r.-beoordelingsplicht

Categorie in het Besluit m.e.r.

De relevante categorie in het Besluit m.e.r. is D 11.2.

Activiteit	Gevallen	Plannen	Besluiten
De aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen.	In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op: 1° een oppervlakte van 100 hectare of meer, 2° een aaneengesloten gebied en 2000 of meer woningen omvat, of 3° een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m ² of meer.	De structuurvisie, bedoeld in de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening, en het plan, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van die wet.	De vaststelling van het plan, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet ruimtelijke ordening dan wel bij het ontbreken daarvan van het plan, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van die wet.

Stedelijk ontwikkelingsproject (kolom 1)

De voorgenomen activiteit is een stedelijk ontwikkelingsproject volgens het Besluit m.e.r., omdat het een grootschalig plan betreft, waarin de functie wijzigt van kantoren naar woningen. Het plan is bovendien niet gelegen in een omgeving die dezelfde gebiedskenmerken heeft als de beoogde nieuwe functies en er zijn verschillende opgaven die verband houden met effecten op het milieu. De hoofdopgaven zijn ca. 5.000 woningen te realiseren nabij drukke (snel)wegen en nabij bestaande bedrijvigheid, in combinatie met verbetering van de bereikbaarheid van het gebied en de gezondheids- duurzaamheidsopgaven. Het enige argument om aan te geven dat er geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling is het gebruik van bestaande gebouwen voor een andere functie. Echter, hierover is nog geen beslissing genomen. Ook dit argument blijft zwak om dat het toch gaat om een grootschalige wijziging van de huidige situatie.

Drempelwaarden (kolom 2)

De drempelwaarden worden overschreden. De voorgenomen activiteit betreft 5.000 woningen. Deze omvang ligt ruim boven de drempelwaarde van 2.000 woningen of meer.

Gebiedspaspoort (kolom 3)

De DCMR beschouwt het Gebiedspaspoort als een wettelijk voorgeschreven plan, omdat het een wijziging betreft van een Structuurvisie als bedoeld in artikel 2.2 van de Wet ruimtelijke ordening en dus een plan zoals bedoeld in kolom 3. Wij hebben namelijk begrepen dat voor het Gebiedspaspoort een procedure volgens de Algemene wet bestuursrecht wordt gevolgd en dat het Gebiedspaspoort wordt gebruikt om van de huidige structuurvisie af te wijken. Bovendien is het Gebiedspaspoort een kaderstellend plan voor de toekomstige m.e.r.-beoordelingsplichtige omgevingsvergunningen.

Hoewel in de aanmeldingsnotitie staat vermeld dat het m.e.r.-beoordelingsbesluit zal worden genomen voor de omgevingsvergunningen met afwijken van het bestemmingsplan, heeft de gemeente aangegeven voornemens te zijn een m.e.r.-beoordelingsbesluit te nemen voor het Gebiedspaspoort, het zogenoemde moederbesluit. Een m.e.r.-beoordelingsbesluit kan echter alleen worden gekoppeld aan de "moederbesluiten" die worden benoemd in kolom 4 bij categorie D11.2, namelijk de vaststelling van (de wijziging van) een bestemmingsplan of inpassingsplan of een omgevingsvergunning met planologische afwijking. Aangezien het gebiedspaspoort niet aan die voorwaarde voldoet, heeft het m.e.r.-beoordelingsbesluit bij het Gebiedspaspoort geen wettelijke grondslag.

Omgevingsvergunningen (kolom 4)

De gemeente is voornemens na vaststelling van het Gebiedspaspoort ontwikkelaars per deelgebied een omgevingsvergunning met afwijking van het bestemmingsplan te verlenen. De omgevingsvergunning met planologische afwijking valt in kolom 4. De omgevingsvergunningen zijn dus m.e.r.-beoordelingsplichtig.

Het is niet mogelijk om voor ieder deelgebied apart een m.e.r.-beoordelingsbesluit te nemen, omdat de m.e.r.-regelgeving vereist dat milieueffecten van alle projecten in de omgeving integraal worden meegenomen in de afweging of er nadelige effecten op het milieu kunnen ontstaan.

Dit volgt uit de criteria van de m.e.r.-richtlijn waaraan een m.e.r.-beoordeling moet voldoen; cumulatie met andere projecten. Bovendien blijkt uit jurisprudentie dat het beoordelen van ieder deelgebied apart wordt gezien als salamitactiek. Indien een integrale beoordeling ontbreekt, kan dit in een mogelijk beroep leiden tot vernietiging van omgevingsvergunningen.

Risico's van gekozen procedures

1. Voor het Gebiedspaspoort is een planMER noodzakelijk. Tegen het Gebiedspaspoort staat geen bezwaar en beroep open en daarom lijkt het ontbreken van een planMER niet tot juridische consequenties leiden. Echter indien het Gebiedspaspoort wordt gebruikt om af te wijken van de structuurvisie, zou in beroep tegen een omgevingsvergunning aangegeven kunnen worden dat niet afgeweken kan worden van de structuurvisie, omdat voor het Gebiedspaspoort geen planm.e.r.-procedure is doorlopen.
2. Uit de aanmeldingsnotitie kan blijken dat nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen worden uitgesloten en dat dus een MER noodzakelijk is. Uit de aanmeldingsnotitie leiden wij af dat voor bereikbaarheid en wegverkeerslawaaai maatregelen en of kenmerken geborgd zullen moeten worden, maar dat nog niet duidelijk is welke maatregelen en kenmerken voldoende zullen zijn om nadelige effecten op het milieu te voorkomen. Wij gaan er daarbij vanuit dat de maximale mogelijkheden groot zijn en dus de bandbreedte van milieueffecten eveneens groot is. De gemeente zal alle toekomstige initiatieven namelijk mogelijk willen maken.
3. Indien geen planm.e.r. voor het Gebiedspaspoort wordt opgesteld, heeft de gemeente minder sturingsmogelijkheden voor de omgevingsvergunningen. De kans bestaat dat maatregelen om nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen niet kunnen worden afgedwongen en dus niet worden geborgd, waardoor een projectm.e.r.-procedure moet worden doorlopen.
4. Het risico bestaat tot bij de laatste omgevingsvergunning het initiatief niet past binnen de m.e.r.-beoordeling en dat opnieuw een integrale m.e.r.-beoordeling voor het hele gebied zal moeten worden uitgevoerd.

5. Toelichting op advies te volgen procedure

Er zijn verschillende mogelijkheden om invulling te geven aan de wettelijke vereisten ten aanzien van m.e.r. Omdat m.e.r. is bedoeld voor de besluitvorming is het moederbesluit waarvoor de m.e.r.-beoordelingsprocedure wordt doorlopen van belang en betrokken bij ons advies.

Gebiedspaspoort met planm.e.r. en omgevingsvergunningen met m.e.r.-beoordeling

Aansluitend op de reeds ingezette ruimtelijke procedures is ons advies een planm.e.r.-procedure te doorlopen voor het huidige Gebiedspaspoort en daarna een m.e.r.-beoordelingsbesluit voor de omgevingsvergunningen te nemen.

Voor het planMER kunnen de huidige milieuonderzoeken worden gebruikt. In het planMER kan het beste een bandbreedte worden opgenomen, zodat toekomstige initiatieven daar altijd binnen zullen passen. Dit planMER biedt dan een kader voor de omgevingsvergunningen met planologische afwijking. De omgevingsvergunningen dienen aan dit kader te voldoen. De gemeente kan op die manier sturing geven aan noodzakelijk maatregelen en/ of kenmerken van het plan om nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen.

Voor de eerste omgevingsvergunning met planologische afwijking dient vervolgens een integrale m.e.r.-beoordelingsprocedure te worden doorlopen. Het m.e.r.-beoordelingsbesluit dient bij iedere volgende omgevingsvergunning met planologische afwijking te worden gevoegd en daaraan te worden getoetst. In de m.e.r.-beoordelingsprocedure kan gebruikt worden gemaakt van het planMER en er kan naar worden verwezen. Toekomstige initiatieven dienen binnen de beschreven effecten in het planMER en het m.e.r.-beoordelingsbesluit te blijven en maatregelen en/of kenmerken van het plan dienen in de omgevingsvergunning te worden geborgd.

Indien geen planm.e.r. wordt opgesteld voor het Gebiedspaspoort is het risico groter dat niet ieder initiatief past binnen het m.e.r.-beoordelingsbesluit. Het gevolg zal zijn dat het m.e.r.-beoordelingsbesluit een grote bandbreedte zal beschrijven en daarmee de kans dat belangrijke nadelige gevolgen niet zijn uit te sluiten toeneemt. Met andere woorden de kans bestaat dat uit de m.e.r.-beoordeling blijkt dat toch een MER moet worden opgesteld of dat in een later stadium opnieuw een m.e.r.-beoordelingsprocedure moet worden doorlopen. Een ander risico is dat de gemeente onvoldoende kan sturen op noodzakelijke maatregelen om het milieu te beschermen. Ook hieruit kan dan dus een projectm.e.r.-plicht volgen, omdat niet kan worden aangetoond dat nadelige gevolgen voor het milieu zijn uitgesloten.

De gemeente heeft reeds invulling gegeven aan de m.e.r.-beoordelingsplicht door Peutz een concept aanmeldingsnotitie op te laten stellen. De DCMR heeft de onderzoeken niet inhoudelijk beoordeeld. De DCMR kan dit doen op uw verzoek, bijvoorbeeld in het kader van het wettelijk vooroverleg. Het is niet uitgesloten dat de uitkomsten aangeven dat er sprake is van een belangrijk milieueffect. Om nadelige effecten op het onderdeel wegverkeerslawaaai uit te sluiten, lijkt in ieder geval borging van maatregelen en/of kenmerken van het plan in de omgevingsvergunningen te moeten plaatsvinden. De DCMR heeft ook inzicht in de borging nodig om te beoordelen of nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden uitgesloten. Tot slot wijzen wij op het feit dat de gemeente geen wettelijke grondslag heeft om een aanmeldingsnotitie voor de omgevingsvergunningen op te stellen. Dit is een taak van de aanvrager. Er bestaat eveneens geen wettelijke grondslag om een m.e.r.-beoordelingsbesluit voor het Gebiedspaspoort te nemen.

Bestemmingsplan met m.e.r.-beoordelingsbesluit

Een mogelijkheid in plaats van omgevingsvergunningen met afwijking bestemmingsplan is het opstellen van een bestemmingsplan met een m.e.r.-beoordelingsbesluit. Daarnaast blijft zoals al eerder aangegeven een planm.e.r.-procedure voor het Gebiedspaspoort noodzakelijk. Het bestemmingsplan biedt de mogelijkheid om een flexibel plan op te stellen, waarin alle toekomstige initiatieven worden mogelijk gemaakt. Er kan een m.e.r.-beoordelingsprocedure worden doorlopen voor het bestemmingsplan, omdat het bestemmingsplan in kolom 4 valt van het Besluit m.e.r. Het belangrijkste voordeel daarvan is dat toekomstige initiatieven alleen nog een omgevingsvergunning voor activiteit bouwen nodig hebben en geen m.e.r.-beoordelingsbesluit. Het is daarmee een doelgerichte procedure. In deze procedure is de gemeente niet afhankelijk van initiatiefnemers en kan de gemeente randvoorwaarden aan bijvoorbeeld bereikbaarheid en wegverkeerslawaaai stellen in het bestemmingsplan.

Indien in de verkenningsfase van de m.e.r.-beoordeling blijkt dat nadelige gevolgen voor het milieu niet zijn uit te sluiten, kan voor het bestemmingsplan ook nog een projectm.e.r.-procedure gevolgd worden. Dan is ook een mogelijk beroep tegen het m.e.r.-beoordelingsbesluit uitgesloten. In het MER kan alle milieuinformatie, zoals hierboven benoemd, worden opgenomen.

6. Vervolg en nadere informatie

Zoals aangegeven zijn wij uiteraard bereid om in het kader van het wettelijk vooroverleg u nader te adviseren. Wij adviseren tevens de geconstateerde planm.e.r.-plicht voor het Gebiedspaspoort en de toekomstige borging van maatregelen en/of kenmerken van het plan in de omgevingsvergunningen nader met u en de gemeente te bespreken.

Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met mevrouw [REDACTED] telefoonnummer 010 - 246 [REDACTED] of e-mailadres [REDACTED]@dcmr.nl.

Hoogachtend,

namens de directeur DCMR Milieudienst Rijnmond,

G. Doezeman
coördinator afdeling Reguleren en Advies

Omdat we dit document digitaal vaststellen, staat er geen handtekening in.

Kopie verstuurd aan:

[REDACTED]@pzh.nl

[REDACTED]@cappelleaandenijssel.nl

DCMR: [REDACTED] [REDACTED]