

Notitie

HaskoningDHV Nederland B.V.
Mobility & Infrastructure

Aan: Erasmus MC – Rik Dalmeijer
Van: [Click to enter "Sender"](#)
Datum: [02 oktober 2023](#)
Kopie: [Click to enter "CopyTo"](#)
Ons kenmerk: BI7535
Classificatie: Alleen voor intern gebruik
Gecontroleerd door [Click or tap here to enter text.](#)

Onderwerp: Ontwikkeling Erasmus MC - overzicht ruimtelijke procedures en milieueffectbeoordeling

1. Inleiding

Het Erasmus MC is voornemens de campus de komende jaren grootschalig te ontwikkelen. Enerzijds bestaat deze ontwikkeling uit de herontwikkeling van het bestaande vastgoed, anderzijds zal de ontwikkeling ook bestaan uit het realiseren van nieuwe gebouwen en het toevoegen van extra vierkante meters. Hierbij zullen bestaande functies verplaatst worden, maar ook zullen nieuwe functies worden gehuisvest.

De ontwikkeling wordt in verschillende fasen en binnen verschillende deelgebieden voorbereid. Grofweg kan onderscheid gemaakt worden tussen de volgende deelgebieden:

Deelgebied 1: 's Gravendijkwal
Deelgebied 2: Westzeedijk
Deelgebied 3: Museumpark

In deze notitie hanteren we als uitgangspunt dat de bouw van deelgebied 1 in 2030 moet zijn afgerond. De andere fasen en deelgebieden zullen in de jaren daarna, tot 2050 worden ontwikkeld.

In paragraaf 2 van de notitie worden eerst de uitgangspunten ten aanzien van het planologisch kader en de vigerende wetgeving beschreven. In deze paragraaf wordt beschreven of de beoogde ontwikkeling binnen het planologisch kader past, op welke onderdelen ruimtelijke toestemmingen nodig zijn en onder welk wettelijk stelsel de ontwikkeling zal plaatsvinden.

In paragraaf 3 worden de verschillende ruimtelijke procedures beschreven en wordt een aanbeveling gedaan voor de te kiezen ruimtelijke procedure. Vervolgens wordt in paragraaf 4 van dit memo beoordeeld of en in welke vorm de milieueffectbeoordeling moet worden ingepast.

2. Uitgangspunten planologisch kader

Op basis van ontvangen informatie van het Erasmus MC en de twee werksessies, gaan we uit van de volgende uitgangspunten. Hierbij wordt eerst het planologisch kader onder het huidig recht en binnen het huidige bestemmingsplan beschreven. Daarna wordt het kader onder de systematiek van de Omgevingswet beschreven.

2.1 Uitgangspunten ten aanzien van het vigerende bestemmingsplan

Voor de locatie van het Erasmus MC geldt op grond van het vigerende bestemmingsplan “Dijkzigt”, de bestemming: “maatschappelijk-1”. Op onderstaande afbeelding is een uitsnede van de bestemmingsplankaart weergegeven (waarbij de pin op deelgebied 1, 's Gravendijkwal, is gezet):



Binnen de bestemming “maatschappelijk-1” zijn de volgende functies toegestaan: *“maatschappelijke voorzieningen, met de daarbij behorende ondersteunende, ondergeschikte functies waaronder kantoren, horeca, hotel, detailhandel, een wasserij en een dienstwoning.”*

Maatschappelijke voorzieningen zijn in het bestemmingsplan als volgt gedefinieerd: *“voorzieningen op het gebied van onderwijs, religie, gezondheidszorg, cultuur, maatschappelijke dienstverlening en publieke dienstverlening.”*

Ook zijn algemene functies toegestaan zoals ontsluitingswegen, alsmede parkeer-, groen-, openbare nuts-, verkeer- en verblijfsvoorzieningen.

2.2 Past de beoogde ontwikkeling binnen het vigerende bestemmingsplan?

In principe passen de ziekenhuisfuncties, onderwijsfuncties en onderzoekfuncties van het Erasmus MC, zoals beoogd in de ontwikkelplannen van het Erasmus MC, binnen de bestemming “maatschappelijk-1”. Kanttekening hierbij is dat onderzoek niet expliciet genoemd wordt als toegelaten functie binnen de bestemming “maatschappelijk-1” en binnen de omschrijving van maatschappelijke voorzieningen. Alleen als de onderzoeksfuncties horen bij en zijn gericht op de rechtstreeks toegelaten maatschappelijke voorzieningen, dan zijn de onderzoeksfuncties toegestaan.

De beoogde horecafuncties en detailhandelfuncties binnen de campusontwikkeling zijn alleen toegestaan in de vorm van aan de maatschappelijke voorzieningen ondergeschikte campusvoorzieningen. Horeca en detailhandel zijn alleen rechtstreeks toegestaan als zelfstandige functie, ter plaatse van de functieaanduidingen “horeca” en “detailhandel” (die slechts op enkele locaties in het plangebied zitten).

Verder zal de beoogde toevoeging aan vierkante meters in strijd zijn met de maximaal toegestane vierkante meters aan maatschappelijke voorzieningen in het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan staat binnen de bestemming “maatschappelijk-1” maximaal 516.000 m² aan maatschappelijke voorzieningen met de daarbij behorende ondersteunende, ondergeschikte functies toe. Momenteel is al 478.346 m² bvo aan maatschappelijke voorzieningen (exclusief het complex hogeschool/gymnasium) binnen het plangebied aanwezig.

In de ontwikkeling wordt beoogd om circa 250.000 m² bvo in de periode tot 2050 nieuw toe te voegen.

Met het toevoegen van deze vierkante meters, ontstaat een overschrijding van circa 212.350 m² bvo ten opzichte van de maximaal toegelaten 516.000 m² bvo aan maatschappelijke voorzieningen.

In het bestemmingsplan “Dijkzigt” zijn de gronden van de middelbare school en de hogeschool (al dan niet ten onrechte) bestemd als “maatschappelijk-1”, waarmee de bruto vloeroppervlakte van deze onderwijsfuncties meetelt in het maximum van de toegelaten 516.000 m² aan maatschappelijke voorzieningen. Momenteel wordt door de gemeente Rotterdam beoordeeld in hoeverre deze onderwijsfuncties een andere bestemming zouden moeten krijgen en “losgeknipt” zouden moeten worden van dit maximum aan vierkante meters binnen de bestemming “maatschappelijk-1”. Als deze onderwijsfuncties een andere bestemming zouden krijgen, ontstaat meer ruimte (namelijk: 37.654 m²) om (een deel van de) ontwikkeling toe te voegen, zonder dat het maximum van 516.000 m² bvo aan maatschappelijke voorzieningen wordt overschreden.

De beoogde ontwikkeling zal verder leiden tot een overschrijding van de bouwregels in het vigerende bestemmingsplan, aangezien op sommige locaties sprake zal zijn van een overschrijding van de maximale bouwhoogte van 60 meter en daarmee ook van de bouwregels in het bestemmingsplan over het bebouwingspercentage. Verder zal de ontwikkeling mogelijk buiten de bestemming “maatschappelijk”, op gronden met de verkeerbestemming of groenbestemming komen te liggen (dit is nog niet duidelijk en moet nog beoordeeld worden).

2.3 Uitgangspunten ten aanzien van het planologisch kader

De beoogde ontwikkeling van het Erasmus MC past niet binnen de gebruik- en bouwregels van het vigerende bestemmingsplan “Dijkzigt”. Om de ontwikkeling mogelijk te maken binnen het vigerende bestemmingsplan is een omgevingsvergunning om af te wijken van het planologisch kader noodzakelijk, of dient een nieuw planologisch kader (bestemmingsplan) opgesteld te worden.

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Dit betekent dat de huidige systematiek voor bestemmingsplannen onder de Wet ruimtelijke ordening en omgevingsvergunning onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, komt te vervallen en overgaat in de systematiek van de Omgevingswet.

Om de ontwikkeling nog met een bestemmingsplan onder de huidige wetgeving mogelijk te maken moet het ontwerpbestemmingsplan vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage liggen: dus eind 2023. Als wordt gekozen voor een omgevingsvergunningprocedure om af te wijken van het bestemmingsplan dient de aanvraag vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet ingediend te worden om nog onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) (het huidige recht) te vallen.

Het is gelet op de huidige planning van het Erasmus MC niet haalbaar gebleken om een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen voor 1 januari 2024 of om een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend te hebben voor 1 januari 2024. Dit heeft te maken met het feit dat de plannen voor de ontwikkeling van het Erasmus MC in 2023 nog onvoldoende concreet zijn om al aanvragen in te kunnen dienen en/of de benodigde planologische procedures op te starten.

We beschrijven in de volgende paragraaf hoe het planologisch kader er onder de systematiek van de Omgevingswet uit zal zien en welke ruimtelijke procedures mogelijk zijn binnen de systematiek van de Omgevingswet.

2.4 Uitgangspunten ten aanzien van het planologisch kader onder de Omgevingswet

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt – in aanloop naar het definitieve omgevingsplan - het huidige bestemmingsplan omgezet naar het zogenoemde “omgevingsplan van rechtswege” (ook wel: omgevingsplan tijdelijk deel).

Op grond van dit “omgevingsplan van rechtswege” zullen dezelfde functies toegestaan zijn en zullen dezelfde bouw- en gebruiksregels gelden als in het huidige bestemmingsplan. Daarom zal een afwijking of wijziging van dit “omgevingsplan van rechtswege” vereist zijn om de beoogde ontwikkeling mogelijk te maken. De door het Erasmus MC beoogde situatie zal namelijk ook in strijd zijn met de bouw – en gebruiksregels uit het “omgevingsplan van rechtswege”, aangezien daarin hetzelfde kader zal gelden als in het huidige bestemmingsplan.

Om de ontwikkelingen van het Erasmus mogelijk te maken zal een afwijking of wijziging van het “omgevingsplan tijdelijk deel” vereist zijn.

3. Ruimtelijke procedure voor de beoogde ontwikkeling

3.1 Beoogde ontwikkeling

De beoogde ontwikkeling van de campus van het Erasmus MC is onderverdeeld in drie deelgebieden die in verschillende fasen ontwikkeld zullen worden. Naar verwachting moet het eerste deelgebied ('s Gravendijkwal) in 2030 in gebruik genomen kunnen worden. Dit betekent dat voor dit eerste deelgebied rond 2027 sprake moet zijn van bruikbare vergunningen om te kunnen starten met de bouw.

De plannen voor deelgebied 1 ('s Gravendijkwal) zijn al redelijk concreet. In september 2023 zal naar verwachting op hoofdlijnen duidelijk zijn hoe de bebouwing eruit moet komen te zien qua contouren en positionering. Naar verwachting zal voor dit deelgebied echter pas in 2025/2026 sprake zijn van een ontwerp dat op DO-niveau is uitgewerkt. Voor de overige deelgebieden en fasen zal in de periode vanaf 2030 tot 2050 steeds geleidelijk een nieuw deel van de ontwikkeling worden gerealiseerd.

Zoals in paragraaf 2 uiteengezet, dient voor de beoogde ontwikkelingen op de campus van het Erasmus MC afgeweken te worden van het "omgevingsplan van rechtswege" of dient dit "omgevingsplan van rechtswege", uitgaande van de regels zoals die nu gelden in het vigerende bestemmingsplan, aangepast en omgezet te worden, om de beoogde ontwikkeling mogelijk te maken. De beoogde ontwikkeling is immers niet volledig in overeenstemming met de bouw- en gebruiksregels uit het "omgevingsplan van rechtswege".

3.2 Mogelijke ruimtelijke procedures voor de beoogde ontwikkeling

Om af te wijken van het omgevingsplan of om het omgevingsplan van rechtswege te wijzigen binnen de systematiek van de Omgevingswet zijn de volgende ruimtelijke procedures mogelijk:

- I. **Het wijzigen van het omgevingsplan; of**
- II. **Een omgevingsvergunningprocedure om af te wijken van het omgevingsplan van rechtswege**

In **bijlage 1** bij deze notitie zijn de procedurestappen en doorlooptijden van deze twee ruimtelijke procedures opgenomen. In bijlage 1 staan ook de voor- en nadelen beschreven van beide ruimtelijke procedures ten aanzien van de beoogde ontwikkeling van het Erasmus MC.

De beide procedures worden in onderstaande paragrafen op hoofdlijnen beschreven.

3.3 Wijziging van het omgevingsplan

Beschrijving van een omgevingsplan

De beoogde ontwikkeling van het Erasmus MC zou planologisch kunnen worden ingepast door een omgevingsplanprocedure. Dit is een procedure waarbij een nieuw omgevingsplan wordt opgesteld waarmee het omgevingsplan wordt gewijzigd.

Het "omgevingsplan van rechtswege" wordt met deze procedure omgezet in een "omgevingsplan permanent deel". Nieuwe ontwikkelingen zoals door het Erasmus MC beoogd worden (bijvoorbeeld meer vierkante meters, andere functies of een andere bouwhoogte) kunnen worden ingepast in dit nieuwe omgevingsplan, door deze ontwikkelingen in dit nieuwe omgevingsplan mogelijk te maken.

Het wijzigen van het omgevingsplan van rechtswege naar het nieuwe (permanent deel) omgevingsplan is ook mogelijk voor enkel de locatie van het Erasmus MC en hoeft niet per se betrekking te hebben op de hele gemeente. Het wijzigen van het omgevingsplan voor een specifieke locatie kan met een omgevingsplan voor een specifieke locatie (projectomgevingsplan). Bij de wijziging van het omgevingsplan voor één specifieke locatie is echter wel vereist dat voor die locatie alle ruimtelijke regels gelijktijdig worden omgezet naar het omgevingsplan permanent deel. Het is niet mogelijk om slechts een deel van de regels in het project-omgevingsplan te wijzigen. Bij een wijziging kunnen alleen alle ter

plaatsse geldende regels gelijktijdig worden omgezet. Dit betekent dat bij de wijziging van het omgevingsplan ook alle andere regels voor het “omgevingsplan van rechtswege” moeten worden opgesteld.

Vereisten voor de omgevingsplanprocedure

Om te kunnen starten met een omgevingsplanprocedure is het vereist dat op hoofdlijnen bekend is hoe de ontwikkeling en het gebied waar het omgevingsplan betrekking op heeft, vorm moeten krijgen. Om te kunnen starten met een omgevingsplanprocedure is niet vereist dat de ontwikkeling op detailniveau is uitgewerkt. De gemeente Rotterdam geeft aan dat een concreet masterplan of een nota van uitgangspunten doorgaans voldoende is om te kunnen starten met een omgevingsplanprocedure. Zaken als programma, locatie van de nieuwbouw (exact of bouwvelden), bouwmassa en duurzaamheidsambities moeten concreet zijn. Dit betekent dat voor de beoogde ontwikkeling van het Erasmus MC al in redelijk vroeg stadium, namelijk voordat het plan op VO-niveau is uitgewerkt, gestart kan worden met het opstellen van een omgevingsplan. Voor de omgevingsplanprocedure is – net zoals bij een bestemmingsplanprocedure – vereist dat (milieu-)onderzoeken en onderbouwingen worden uitgevoerd ten aanzien de mogelijkheden die in het plan worden toegestaan.

Belangrijke kanttekening is echter wel dat voor de omgevingsplanwijziging vereist is dat ook voldoende duidelijk is hoe de overige regels van het omgevingsplan (dus de andere regels dan de regels die nodig zijn voor de ontwikkeling van het Erasmus MC) moeten worden vormgegeven. Naar verwachting zal direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet (begin 2024) nog enige onduidelijkheid bestaan over omgevingsplanprocedures, omdat ervaring met het opstellen van het omgevingsplan nog ontbreekt. Daarom kan de procedure voor het opstellen van een omgevingsplan mogelijk vertraging opleveren.

Tenslotte moet ten aanzien van de omgevingsplanprocedure worden opgemerkt dat behalve deze planprocedure, waarschijnlijk ook nog omgevingsvergunningen vereist zijn om de ontwikkeling van het Erasmus MC mogelijk te maken; waarschijnlijk in ieder geval een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit.

3.4 Vergunningprocedure voor buitenplannen afwijken van het omgevingsplan (BOPA)

Beschrijving van de BOPA

Een andere mogelijkheid om de beoogde ontwikkelingen van het Erasmus MC te realiseren, betreft een (of meerdere) omgevingsvergunningprocedure(s) om af te wijken van het omgevingsplan. Aangezien de beoogde ontwikkeling niet binnen de mogelijkheden van het omgevingsplan van rechtswege zal passen, gaan we ervan uit dat sprake zal moeten zijn van een vergunning voor buitenplannen afwijken. Met een zogenoemde “buitenplanse omgevingsplanactiviteit”, ook wel: BOPA, kan worden afgeweken van de bouw- en gebruiksregels van het omgevingsplan.

Met deze vergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan voor de specifieke ontwikkeling zoals door het Erasmus beoogd, worden afgeweken van het “omgevingsplan tijdelijk deel”. Hiermee kan de beoogde ontwikkeling die in strijd is met de bouw- en gebruiksregels van het “omgevingsplan van rechtswege”, mogelijk gemaakt kan worden. In deze vergunningprocedure om af te wijken van het omgevingsplan, kunnen ook overige ruimtelijke toestemmingen: zoals bijvoorbeeld de vergunning voor de bouwactiviteit, worden meegenomen.

Met een omgevingsvergunning voor afwijken wijzigt het omgevingsplan van rechtswege, met de bijbehorende bouw- en gebruiksregels, niet. Het Erasmus MC krijgt met deze vergunning alleen toestemming om hiervan af te wijken.

De (BOPA) vergunning voor het afwijken van het “omgevingsplan van rechtswege”, geeft de mogelijkheid om de campusontwikkeling in verschillende deelgebieden, te vergunnen. Zo kan deze vergunning ook enkel betrekking hebben op deelgebied 1 (’s Gravendijkwal). Voor elk deel van de

beoogde ontwikkeling wordt dan een separate vergunningprocedure gevolgd. Het is echter ook mogelijk om de vergunningprocedure betrekking te laten hebben op meerdere delen van de campus of op het gebied van de hele ontwikkeling.

De vergunningprocedure van de BOPA kan daarnaast ook gefaseerd worden doorlopen. In de periode waarin sprake is van een “omgevingsplan van rechtswege”, dus in ieder geval in de periode na inwerkingtreding van de Omgevingswet, tot de gemeente Rotterdam dit omgevingsplan heeft omgezet in het “omgevingsplan permanent deel”, is het mogelijk om de vergunningprocedure op te knippen in twee fasen. Deze fasering houdt in dat het college van B&W eerst een besluit kan nemen ten aanzien van de ruimtelijke toestemming (een planologisch besluit). In dit planologisch besluit kan dan toestemming verleend worden om in afwijking van het omgevingsplan van rechtswege, een bepaalde ontwikkeling op een bepaalde locatie toe te staan. Hiermee kan een vergunning worden verleend voor de beoogde functie, de plaatsing van het bouwblok met een bepaalde bouwhoogte en bouwvolume op een bepaalde locatie (gelet op de regels in het omgevingsplan). Op een later moment kan het college de vergunning voor de bouwactiviteit verlenen.

Vereisten voor de BOPA-procedure

Voor de BOPA-vergunningprocedure is vereist dat op detailniveau bekend is waar de vergunning betrekking op moet hebben. Dit betekent dat het Erasmus MC pas een ontvankelijke aanvraag voor een vergunningprocedure kan indienen als de beoogde ontwikkelingen concreter zijn. Doorgaans is voor een vergunningprocedure in ieder geval VO-niveau van het project vereist, maar soms zelfs een DO-niveau van het ontwerp. Voor het kunnen starten met deze vergunningprocedure is verder vereist dat (milieu-)onderzoeken zijn uitgevoerd waarin op detailniveau ten aanzien van de specifieke ontwikkelingen is aangetoond tonen dat bij het toestaan van de ontwikkeling sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

De omgevingsvergunning om af te wijken van het omgevingsplan van rechtswege is voor het Erasmus MC nog niet voldoende om de ontwikkeling te kunnen realiseren. Voor de ontwikkelingen op de campus van het Erasmus zullen meer vergunningen nodig zijn dan dit planologisch besluit. Zo zal in ieder geval ook een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit vereist zijn. Bij toepassing van deze fasering kan het college na de vergunning voor het ruimtelijk deel (het planologisch besluit) in een volgende fase, een vergunning en aanzien van de bouwactiviteit nemen. Ook dit is dan weer een op zichzelf staande vergunning.

Beide vergunningen zullen gezamenlijk nodig zijn om de beoogde ontwikkelingen van het Erasmus te kunnen realiseren. Deze fasering kan gunstig zijn omdat hiermee eerst een vergunning ten aanzien van het planologisch deel gevraagd kan worden, waarvoor de ontwikkeling nog minder concreet hoeft te zijn uitgewerkt. Hierbij geldt echter wel dat de bouwhoogte en locatie van de ontwikkeling wel uitgewerkt moeten zijn, waardoor de ontwikkeling ook voor de vergunningaanvraag van deze fase toch al tot op een zeker detailniveau moet zijn uitgewerkt. Vervolgens kan, op een later moment, de bouwactiviteit worden aangevraagd, waarbij concreter dan bij de vergunning voor het planologisch deel, uitgewerkt moet zijn hoe de ontwikkeling vorm moet krijgen.

3.5 Doorlooptijden van het omgevingsplan en de omgevingsvergunning (BOPA)

Doorlooptijden omgevingsplanprocedure

Als gekozen zou worden voor een omgevingsplanprocedure, dan betekent dit dat naast het verruimen van de ontwikkelmogelijkheden voor de campus van het Erasmus MC, sprake moet zijn van een integrale omgevingsplanprocedure, waarin alle regels met betrekking tot de ontwikkellocatie moeten worden omgezet naar een omgevingsplan.

Op dit moment bestaat nog veel onduidelijkheid over hoe een omgevingsplan goed en efficiënt kan worden opgesteld.

De procedure voor het opstellen van een omgevingsplan voor de beoogde ontwikkeling zal waarschijnlijk circa een jaar tot 1,5 jaar in beslag nemen, voordat het plan in ontwerp ter inzage kan.

Hierbij is van belang dat waarschijnlijk wel op een eerder moment gestart kan worden met de omgevingsplanprocedure dan met de procedure voor een omgevingsvergunning voor afwijken van het omgevingsplan van rechtswege, (BOPA). Als in 2024 sprake is van een concreet masterplan voor de campus, dan kan in 2024 gestart worden met een de omgevingsplanprocedure.

Aangezien we echter niet goed weten hoelang het zal duren voordat een omgevingsplan in voorontwerp gereed is omdat we nog niet kunnen overzien hoe deze procedure bij de gemeente Rotterdam zal verlopen, kunnen we de doorlooptijd van de omgevingsplanprocedure moeilijk inschatten.

We verwachten dat het zomaar 1,5 jaar kan duren (uitgaande van start van de procedure begin 2024) voordat het omgevingsplan in ontwerp ter inzage kan worden gelegd. Dit is echter een voorlopige inschatting en zou kunnen afwijken.

Na terinzagelegging van het ontwerp duurt het nog circa een halfjaar voordat het plan is vastgesteld en inwerking is getreden (dus: tot circa eind 2025).

Met eventueel nog een jaar beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan naar verwachting eind 2026 duidelijkheid bestaan over de onherroepelijkheid van het omgevingsplan.

Na vaststelling en inwerkingtreding van het omgevingsplan zijn nog omgevingsvergunning nodig om daadwerkelijk te kunnen starten met de (bouw-)activiteiten. Naar verwachting zullen deze in 2026 verleend kunnen zijn en in werking kunnen zijn getreden.

Doorlooptijden omgevingsvergunningprocedure (BOPA)

De aanvraag voor de omgevingsvergunningprocedure om af te wijken van het omgevingsplan kan worden ingediend als de ontwikkeling voldoende concreet is, zodra het project op detailniveau is uitgewerkt en de bijbehorende onderzoeken op detailniveau zijn uitgevoerd. Op basis van de door het Erasmus MC ontvangen informatie over de planning, gaan we er op het moment van het schrijven van deze notitie vanuit dat niet eerder dan in de loop van/ eind 2024 aanvragen voor de omgevingsvergunningprocedure ingediend kunnen worden (ook als de vergunning gefaseerd zou worden aangevraagd).

We verwachten dat als halverwege/eind 2024 concrete aanvragen ingediend kunnen worden (in ieder geval voor deelgebied 1: 's Gravendijkwal), dat in de loop van/eind 2027 sprake zou kunnen zijn van een onherroepelijke omgevingsvergunning om te kunnen starten met de ontwikkeling. Voorwaarde hiervoor is dat uiterlijk in het najaar van 2024 concrete aanvragen ingediend worden voor de ontwikkeling van deelgebied 1.

Verder moet bedacht worden dat de doorlooptijd van deze vergunningprocedure dan vrij krap is.

Uitgaande van een halfjaar tot een jaar voordat de vergunning wordt verleend, daarna eventueel nog enkele maanden bezwaar, en eventueel nog een jaar beroep bij de rechtbank en een jaar hoger beroep

van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS), is pas halverwege/ eind 2027 sprake van een onherroepelijke omgevingsvergunning.

De overige delen van het ontwikkelgebied kunnen ook met omgevingsvergunningen voor afwijken van het omgevingsplan gerealiseerd worden. Ook hierbij geldt weer dat deze aanvragen pas ingediend kunnen worden als concreet is hoe deze delen ontwikkeld moeten worden.

Voor deze overige delen van het ontwikkelgebied zou ook gekozen kunnen worden voor een omgevingsplanprocedure. Voor deze delen van het ontwikkelgebied wordt namelijk niet verwacht dat op korte termijn op detailniveau bekend is hoe de ontwikkeling vorm zou krijgen, waarmee op korte termijn waarschijnlijk niet op detailniveau aanvragen voor omgevingsvergunningen ingediend zullen kunnen worden. Voor deze gebieden kan vanaf begin 2024 op hoofdlijnen gestart worden met het opstellen van een omgevingsplan. Bepalend hiervoor is of in 2024 sprake is van een voldoende concreet masterplan om te starten met de omgevingsplanprocedure.

3.6 Conclusie ten aanzien van de ruimtelijke procedures

We adviseren – los van welke procedure ook gevolgd zal worden voor - zo snel mogelijk de plannen voor deelgebied 1 ('s Gravendijkwal) concreet te maken.

Om in 2027 te kunnen starten met de bouw van deelgebied 1, is het van belang dat uiterlijk halverwege 2024 of echt uiterlijk eind 2024 aanvragen kunnen worden ingediend voor de omgevingsvergunningprocedure of dat in 2024 gestart kan worden met de omgevingsplanprocedure.

Aangezien de plannen en uitwerking voor deelgebied 1 op dit moment het meest concreet zijn en deze ontwikkeling als eerste (vanaf 2030) gerealiseerd zal worden, adviseren we op dit moment te kiezen voor een omgevingsvergunningprocedure om af te wijken van het omgevingsplan voor deelgebied 1 ('s Gravendijkwal). Hiermee kunnen dan voor enkel deelgebied 1 de benodigde ruimtelijke toestemmingen gevraagd worden.

Voorwaarde voor het toepassen van deze vergunningprocedure is wel dat halverwege/ eind 2024 de aanvragen voor de omgevingsvergunningprocedure worden ingediend.

Mocht het indienen van concrete aanvragen in 2024 niet haalbaar blijken, dan lijkt de omgevingsplanprocedure voor een wijziging van het omgevingsplan een betere procedure. Ook als de beoogde ontwikkelingen namelijk nog niet op detailniveau zijn uitgewerkt, kan gestart worden met deze omgevingsplanprocedure. Verwacht wordt dat deze omgevingsplanprocedure qua doorlooptijd “aan de voorkant” langer zal duren dan de vergunningprocedure. Aangezien echter eerder gestart kan worden met de omgevingsplanprocedure en dat tegen het omgevingsplan slechts in één instantie rechtsmiddelen kunnen worden ingediend (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) en bij de vergunningprocedure in twee instanties (rechtbank én ABRvS), zal mogelijk toch eerder sprake kunnen zijn van een onherroepelijk omgevingsplan dan een onherroepelijke omgevingsvergunning. Voor de omgevingsplanprocedure is echter wel vereist dat hierbij kan worden aangesloten bij de algemene regels en de systematiek die de gemeente Rotterdam voor het omgevingsplan opstelt.

4. Milieueffectbeoordeling

4.1 Algemeen

Hierboven zijn verschillende mogelijke ruimtelijke procedures geschetst. In onderstaande paragraaf wordt aangegeven of en zo ja in welke vorm de milieueffectbeoordeling hierbij moet worden ingepast.

Stap 1: bepalen m.e.r.-(beoordelings)plicht

Als eerste moet de m.e.r.-(beoordelings)plicht van de activiteit worden bepaald op basis van de C en D lijsten uit het Besluit m.e.r.

Bekeken moet worden of de activiteit in de C en/of D lijsten wordt genoemd en zo ja of deze activiteit de drempelwaarde haalt.

Bij het bepalen van de m.e.r.-(beoordelings)plicht voor een activiteit dienen de activiteiten in samenhang te worden beschouwd. Bij het eerstvolgende plan (hierbij geldt dat het betreffende plan kaderstellend moet zijn voor andere m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten) dan wel besluit (dat wil zeggen: het besluit dat in de aanleg voorziet) dienen de resultaten van deze stap (stap 1) en stap 2 te worden gepresenteerd.

Er zijn vijf mogelijke uitkomsten na het bepalen van de m.e.r.-(beoordelings)plicht:

1. Geen verplichte m.e.r.-(beoordeling)
2. Vormvrije m.e.r.-beoordeling
3. m.e.r.-beoordelingsplicht
4. m.e.r. plicht
5. Plan-m.e.r. plicht

De uitkomst van deze beoordeling bepaalt het verdere verloop van het proces. Deze mogelijke uitkomsten worden hieronder kort toegelicht.

NB: onder de Omgevingswet dienen voor het bepalen van de m.e.r.-(beoordelings)plicht soortgelijke stappen doorlopen te worden:

1. komt het project voor in Bijlage V bij het Omgevingsbesluit, eerste kolom (omschrijving projecten),
2. als dat zo is, kijk dan of het besluit in de laatste kolom (besluiten waarvoor de m.e.r.-verplichtingen gelden) staat,
3. vervolgens kijk je of je voor het besluit een m.e.r. of m.e.r.-beoordelingsprocedure moet doen (voldoet het project aan de voorwaarden van kolom 2 of kolom 3).

Stap 2: na bepaling van de m.e.r.-(beoordelings)plicht

Uitkomst 1: geen m.e.r.-beoordeling

Deze uitkomst vergt de minste tijd. Het uitvoeren van de milieuonderzoeken behorende bij een plan dan wel besluit volstaat. De doorlooptijd is enkele maanden.

Uitkomst 2: vormvrije m.e.r.-beoordeling

Voor elk plan dan wel besluit dat betrekking heeft op activiteit(en) die voorkomen op de D-lijst die onder de drempelwaarden vallen moet een toets worden uitgevoerd of belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen worden uitgesloten. Voor deze toets wordt de term vormvrije m.e.r.-beoordeling gehanteerd. Het kan zijn dat uit een vormvrije m.e.r.-beoordeling alsnog een m.e.r.-beoordelingsplicht komt. Indien de toets op de milieugevolgen namelijk aantonen dat er sprake is van belangrijke negatieve effecten op het milieu dan moet er alsnog een m.e.r.-beoordeling doorlopen worden.

Uitkomst 3: m.e.r.-beoordelingsplicht

Het opstellen van een m.e.r.-beoordelingsnotitie kost circa 1 maand. Wel dienen de milieuonderzoeken behorende bij het plan dan wel besluit te zijn uitgevoerd. Deze kunnen in het geval van een omgevingsplan binnen 5 à 7 maanden worden afgerond. In het geval van een BOPA kan dit sneller omdat slechts voor 1 deelgebied het milieuonderzoek gedetailleerd wordt uitgevoerd. Voor de rest van de deelgebieden gebeurt dit op globaal niveau. Een deel van de formele stappen behorende bij de m.e.r.-plicht (zoals onder andere een integrale afweging van alternatieven) hoeft niet te worden gezet bij de m.e.r.-beoordelingsplicht.

Uitkomst 4: m.e.r. plicht

Als er sprake is van een m.e.r.-plicht dan dient een MER behorend bij het plan dan wel besluit te worden opgesteld. Dit dient te gebeuren middel een vast stramen. De totale doorlooptijd is met name afhankelijk van de hoeveelheid te beschouwen alternatieven en de snelheid waarmee de milieuonderzoeken worden uitgevoerd. Inschatting is dat het opstellen van het MER inclusief milieuonderzoeken binnen 1,5 jaar kunnen worden afgerond.

Uitkomst 5: plan-m.e.r. plicht

Indien sprake is van een kaderstellend (overkoepelend) plan dan zal er eerst een planMER moeten worden opgesteld, waarbij de effecten op hoofdlijnen worden beschouwd. Hiervoor is globale input voldoende. Vervolgens stel je bij het eerste volgende besluit een projectMER op of (vormvrije) m.e.r.-beoordelingsnotitie. De totale doorlooptijd inclusief terinzagelegging is minimaal 2 tot 3 jaar. Deze uitkomst (plan-m.e.r. plicht) kost het meeste tijd.

De m.e.r.-procedure is gekoppeld aan de procedure die moet worden doorlopen voor het betreffende plan of besluit.

- Als een plan of besluit MER-plichtige activiteiten rechtstreeks mogelijk maken, dan is er sprake van een project-m.e.r.
- Als deze activiteiten indirect worden mogelijk gemaakt, bijvoorbeeld omdat daarvoor eerst nog een vervolgbesluit voor activiteiten nodig is, is sprake van een kaderstellend plan/ besluit. In dat geval geldt een plan-m.e.r.

Stap 3: Milieuonderzoeken

In meer dienen in ieder geval onderstaande onderzoeken te worden gedaan. De zwaarte van de onderzoeken wordt bepaald door de te volgen ruimtelijke procedure en de uitkomst van de milieueffectbeoordeling.

1. Verkeer
2. Geluid
3. Luchtkwaliteit
4. Stikstofdepositie (aanleg- en gebruiksfase)
5. Natuur
6. Archeologie
7. Bodem/ Water (vervulde stoffen)
8. Duurzaamheid
9. Gezondheid

Gezien de beoogde ontwikkelingen van het Erasmus MC zal ook aandacht besteed moeten worden aan wind- en lichthinder.

Stap 4: Relatie stappen van de milieueffectbeoordeling tot de mogelijke ruimtelijke procedures

I. Nieuw omgevingsplan/ wijziging omgevingsplan voor de beoogde ontwikkeling

Wanneer gekozen wordt voor een nieuw omgevingsplan dient voor de hele ontwikkeling, dat wil zeggen voor het hele ontwikkelgebied (ervan uitgaande dat er geen bovenliggend kaderstellend plan is), bepaald te worden of er sprake is van een m.e.r. (beoordelings)plicht. Indien de voorgenomen activiteit en/ of de uitkomsten van de milieuonderzoeken hiertoe aanleiding geven zal er bij het nieuwe omgevingsplan een m.e.r. beoordelingsnotitie (als onderdeel van de verplichte m.e.r.-beoordeling) dan wel MER moeten worden opgesteld.

Het huidige bestemmingsplan/ omgevingsplan "Dijkzigt" staat maximaal 516.000 m² aan maatschappelijke voorzieningen toe binnen de bestemming "maatschappelijk-1". Er is op dit moment 478.346 m² bvo aan maatschappelijke voorzieningen binnen het plangebied aanwezig. In de ontwikkeling wordt beoogd om 240.099 m² bvo nieuw toe te voegen.

Conclusie ten aanzien van milieueffectbeoordeling bij een omgevingsplanprocedure:

Uitgangspunt is dat de Campusontwikkeling gezien wordt als een stedelijk ontwikkelingsproject. De activiteit heeft daarmee betrekking op artikel D11.2 van het Besluit mer (artikel J11 van het Omgevingsbesluit). Het betreft hier de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen. De activiteit heeft betrekking op (3) een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m² of meer. De beoogde ontwikkeling van het Erasmus MC is hiermee m.e.r.-beoordelingsplichtig.

Het opstellen van een m.e.r.-beoordelingsnotitie inclusief het uitvoeren van de milieuonderzoeken behorende bij de activiteit, zijnde de totale Campusontwikkeling kan binnen 8 maanden worden gedaan.

Belangrijke notities:

- Bij het bepalen van de totale doorlooptijd van opstellen van een m.e.r.-beoordelingsnotitie inclusief het uitvoeren van de milieuonderzoeken is geen rekening gehouden met het opstellen van het concept-ontwerpomgevingsplan. Het opstellen van het concept-omgevingsplan kan deels parallel plaatsvinden met de uitvoering van de milieuonderzoeken
- Bij het bepalen van de totale doorlooptijd van het opstellen van een m.e.r.-beoordelingsnotitie inclusief het uitvoeren van de milieuonderzoeken is geen rekening gehouden met de doorlooptijd van de omgevingsplanprocedure.
- Doorlooptijden gaan er van uit dat alle informatie beschikbaar is voor de milieuonderzoeken

II. BOPA-procedure

Voor de verschillende fasen/ deelgebieden van de beoogde ontwikkeling (bijvoorbeeld: deelproject 1 fase 1) kan omwille van de snelheid en de verschillende termijnen die voor ontwikkeling beoogd worden, gekozen worden voor verschillende BOPA-procedures.

Voor de BOPA-procedure dienen ten aanzien van de m.e.r. procedure dezelfde stappen gezet te worden als voor het opstellen van een nieuw omgevingsplan/ wijziging omgevingsplan. Bij zowel het bepalen van de m.e.r.-beoordelingsplicht als bij het opstellen van een (eventuele) m.e.r. -beoordelingsnotitie voor deelproject 1 fase 1 dienen de verschillende deelprojecten in samenhang meegenomen te worden. De gehele voorziene ontwikkeling moet dus worden beoordeeld. Omdat bij het bepalen van de m.e.r.-beoordelingsplicht alle activiteiten in samenhang beschouwd moeten worden, zal ook bij deze procedure de conclusie zijn dat er sprake is van een m.e.r.-beoordelingsplichtige ontwikkeling.

Dat betekent concreet dat je er niet aan ontkomt om bij het opstellen van de m.e.r.-beoordelingsnotitie zelf, ook de rest van de campusontwikkeling daarin mee te nemen. Omdat de rest van de plannen voor de beoogde ontwikkeling dan nog niet op hetzelfde detailniveau zijn uitgewerkt, doe je het milieuonderzoek voor deelproject 1 fase 1 gedetailleerd en de onderzoeken voor de overige delen van het ontwikkelgebied op hoofdlijnen, uitgaande van een realistische worst case (zoals je dat bij een plan-mer/plan-mer-beoordeling zou doen). Dezelfde milieuonderzoeken als voor Omgevingsplanprocedure zijn nodig bij de milieueffectbeoordeling bij een Vergunningprocedure. Alleen het detailniveau van de onderzoeken en daarmee dus ook de onderzoekslast en doorlooptijd zal verschillen.

Bij volgende deelprojecten kan een soortgelijke aanpak gehanteerd worden als bovenstaand: gedetailleerd voor het betreffende deelproject en globaal voor de overige delen van het ontwikkelgebied, waarbij de reeds opgestelde m.e.r.-beoordelingsnotitie als basis kan dienen.

Conclusie ten aanzien van de milieueffectbeoordeling bij een BOPA-procedure:

Omdat bij het bepalen van de m.e.r.-beoordelingsplicht ten aanzien van een vergunningprocedure (bij de BOPA) alle activiteiten in samenhang beschouwd moeten worden zal ook hier de conclusie zijn dat er sprake is van een m.e.r.-beoordelingsplichtige ontwikkeling. Het opstellen van een m.e.r.-beoordeling inclusief het uitvoeren van de milieuonderzoeken behorende bij de activiteit kan binnen 6 maanden worden gedaan.

Belangrijke notitie:

- Bij het bepalen van de totale doorlooptijd is geen rekening gehouden met de doorlooptijd voor het opstellen van een vergunning voor buitenplannen afwijken zelf. Het opstellen van de vergunning kan deels parallel plaatsvinden met de uitvoering van de milieuonderzoeken

5 Conclusie milieueffectbeoordeling

Voorgesteld wordt om voor deelproject 1, fase 1 een m.e.r.-beoordelingsnotitie op te stellen waarbij alle activiteiten behorende bij de integrale ontwikkeling van het gebied (de gehele Campusontwikkeling) in samenhang worden beschouwd. Het milieuonderzoek moet voor deelgebied 1 gedetailleerd zijn, voor de beoordeling van de rest van het ontwikkelgebied zal de ontwikkeling globaal beoordeeld worden.

De m.e.r.-beoordelingsnotitie kan vervolgens ook gebruikt worden als uitgangspunt voor alle andere deelprojecten. Per volgende fase dan wel deelproject, zal de m.e.r.-beoordelingsnotitie op basis van gedetailleerdere gegevens wel steeds opnieuw geactualiseerd moeten worden.

Het verdient aanbeveling om zodra dit mogelijk is een omgevingsplan op te stellen voor de nog niet vergunde ontwikkelingen. Als het plan voldoende concreet is kunnen daarbij ook de milieueffecten in beeld worden gebracht en bijbehorende m.e.r.-beoordelingsnotitie worden opgesteld. Deze dient vervolgens niet meer per deelproject te worden geactualiseerd.