

Toetsingsadvies over het
Aanvullend milieu-effectrapport
IJburg (Amsterdam Nieuw-Oost), eerste fase

13 januari 1995

(112A-460)

122-152

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Toetsingsadvies

Toetsingsadvies over het Aanvullend milieu-effectrapport
IJburg (Amsterdam Nieuw-Oost), eerste fase / [Commissie
voor de milieu-effectrapportage]. - Utrecht : Commissie
voor de milieu-effectrapportage
ISBN 90-5237-809-6

Trefw.: milieu-effectrapportage; IJburg (Amsterdam) /
woningbouw; IJburg (Amsterdam) / landaanwinning;
Amsterdam Nieuw-Oost.



commissie voor de milieu-effectrapportage

Aan de Gemeenteraad van Amsterdam
p/a projectgroep IJburg
Weesperstraat 432
1018 DN AMSTERDAM

uw kenmerk
S.O.

uw brief
d.d. 10 november 1994

ons kenmerk
U016-95/Sc/mp/
112A-461

onderwerp
Toetsingsadvies over het Aanvullend
milieu-effectrapport IJburg (Amsterdam
Nieuw-Oost), eerste fase

doorkiesnr.
030 - 347 600

Utrecht,
13 januari 1995

Met bovengenoemde brief stelde u de Commissie voor de milieu-effectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid een toetsingsadvies uit te brengen over het Aanvullend milieu-effectrapport (MER) IJburg (Amsterdam Nieuw-Oost), eerste fase ten behoeve van de besluitvorming over de bouw van woningen in het IJ-meer.

Overeenkomstig artikel 7.26 van de Wet milieubeheer (Wm) bied ik u hierbij het advies van de Commissie aan.

De Commissie hoopt met haar advies een constructieve bijdrage te leveren aan de besluitvorming. Zij zal gaarne vernemen hoe u gebruik maakt van haar aanbevelingen.

Hoogachtend,

mr. A.A.M.F. Staatsen
voorzitter van de werkgroep m.e.r.
IJburg, eerste fase

Toetsingsadvies over het Aanvullend milieu-effectrapport
IJburg (Amsterdam Nieuw-Oost), eerste fase

Advies op grond van artikel 7.26 van de Wet milieubeheer over het Aanvullend milieu-effectrapport over woningbouwlocatie IJburg, voorheen Amsterdam Nieuw-Oost, eerste fase

uitgebracht aan de gemeenteraad van Amsterdam door de Commissie voor de milieu-effectrapportage; namens deze,

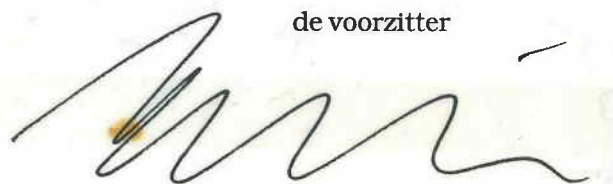
de werkgroep m.e.r. IJburg (Amsterdam Nieuw-Oost), eerste fase

de secretaris



drs. J.J. Scholten

de voorzitter



mr. A.A.M.F. Staatsen

Utrecht, 13 januari 1995

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
1. Inleiding	1
2. Algemeen oordeel over het MER	3
3. Toetsing op onderdelen	4
3.1 Splitsing van de procedure voor de verschillende m.e.r.-plichtige besluiten	4
3.2 Samenvatting van het MER	5
3.3 De wijze van landaanwinning	6
3.4 Actualisering van sommige gegevens	6
3.5 Sanering van de Diemerzeedijk	7
3.6 Milieu-alternatief	8
3.7 Beschrijving van effecten in relatie tot toetsingscriteria en normen	8
3.8 Uitstralings-effecten recreatie-activiteiten	9
3.9 Modal split	9
3.10 Immissieberekening luchtverontreiniging	10
3.11 Vergelijking van de alternatieven met behulp van multicriteria-analyse	10

BIJLAGEN

1. Brief van bevoegd gezag d.d. 10 november 1994 waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen.
2. Openbare kennisgeving van het aanvullend milieu-effectrapport in het Parool d.d. 22 oktober 1994
3. Aanbiedingsbrief bij het advies voor richtlijnen tweede fase
4. Projectgegevens
5. Lijst van inspraak en adviezen

1.

INLEIDING

Het gemeentebestuur van Amsterdam heeft het voornemen om de stad aan de oostzijde, in het Buiten-IJ, uit te breiden met een gebied waar naar verwachting 8.500 woningen kunnen worden gebouwd (met een minimum van 6.500 en een maximum van 11.500 woningen). In het plan is ook voorzien de aanleg van één of twee jachthavens waarvan de grootste gelegen aan de IJmeer-zijde van het plan een capaciteit zal hebben van tenminste 500 ligplaatsen. Voor de realisering van het plan is landaanwinning nodig, die zal gebeuren door het aanbrengen van een integrale zandophoging waarvan het maaiveld uiteindelijk op 1m +NAP zal komen te liggen.

De besluiten die de aanleg en de inrichting van de nieuwe bouwlocatie mogelijk moeten maken, omvatten een bestemmingsplan, waarvoor de gemeenteraad van Amsterdam bevoegd gezag is; een concessieverlening en verlening van een vergunning voor de berging in oppervlaktewater van het bij de aanleg van de locatie vrijkomende slib waarvoor de minister van Verkeer en Waterstaat het bevoegde gezag is. Indien het bij de aanleg van de locatie vrijkomende slib op land zal worden gestort, dient de vergunningverlening te gebeuren door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland. Indien het vrijkomende slib verontreinigd zou blijken te zijn boven de toetsingswaarde is de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) het bevoegd gezag.

Alle genoemde besluiten zijn m.e.r.(milieu-effectrapportage)-plichtig. Er werd besloten gebruik te maken van de mogelijkheid tot coördinatie die de m.e.r.-regeling in de Wet milieubeheer (voorheen Wet algemene bepalingen milieuhygiene) biedt. De bekendmaking van de start van de m.e.r. vond plaats op 5 april 1990. Het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland trad op als coördinerend bevoegd gezag. Op 7 juni 1990 bracht de Commissie voor de m.e.r. haar advies uit voor de richtlijnen voor het op te stellen integrale (aanvullend) milieu-effectrapport (MER). De richtlijnen voor het MER werden vastgesteld in januari 1991.

Bij het gereedkomen van het MER in mei 1993 werd nog steeds uitgegaan van de integrale benadering van het MER en een gecoördineerde besluitvorming over alle m.e.r.-plichtige besluiten; zie het Schema van de procedure MER Nieuw-Oost op blz. I-2 van bijlage 1 bij deel I van het MER. In de tekst van de diverse delen van het MER (bijvoorbeeld deel I, blz. 6; deel II, blz. 10 en deel III, blz. 19) is echter alleen nog sprake van coördinatie van het bestemmingsplan en de concessieverlening; de besluitvorming met m.e.r. over de slibberging uit het plangebied wordt daarin niet vermeld. Dit laatste komt overeen met de presentatie van de delen I t/m III waarin de slibberging niet is opgenomen. Nadat het MER ten behoeve van het bestemmingsplan en de concessieverlening gereed kwam in mei 1993, werd besloten tot een scheiding in de beoordeling van de bijbehorende MER-gedeelten. De coördinatie door de provincie Noord-Holland van de verschillende m.e.r.-plichtige besluiten werd daarmee losgelaten. Aldus werd het MER, delen I en II ten behoeve van het bestemmingsplan te samen met het Ontwerp-bestemmingsplan IJburg (voorheen Amsterdam Nieuw-Oost), eerste fase bekend gemaakt door middel van een advertentie in verschillende nieuwsbladen op 22 oktober 1994 (zie bijlage 2). Per brief van 10 november 1994 verzocht de gemeente Amsterdam de Commissie voor de m.e.r. het MER, delen I en II te toetsen (zie bijlage 1). In deze brief stelt het gemeentebestuur van Amsterdam dat de adviesaanvraag alleen de delen I en II van het MER betreft,

omdat de projectnota-MER (deel III) voor de landaanwinning waar Rijkswaterstaat het bevoegd gezag is, een aparte procedure zal volgen.

Daarnaast vraagt nog een andere ontwikkeling de aandacht.

Voorafgaande aan de bekendmaking van het MER, delen I en II en het ontwerpbestemmingsplan IJburg (voorheen Amsterdam Nieuw-Oost), eerste fase vond op 14 juli 1994 de start van de m.e.r.-procedure voor de besluitvorming over Amsterdam Nieuw-Oost, tweede fase reeds plaats. In een brief gedateerd 12 juli 1994 stelde de provincie Noord-Holland¹⁾ de Commissie voor de m.e.r. in staat te adviseren over de richtlijnen voor het MER over de tweede fase van Nieuw-Oost ten behoeve van de uitwerking van het Structuurplan Amsterdam en een partiële herziening van het Streekplan Amsterdam Noordzeekanaalgebied. Bij de start van de tweede fase van Nieuw-Oost werd bepaald dat – overeenkomstig de besluitvorming over de eerste fase – splitsing in de m.e.r.-procedures voor de ruimtelijke plannen en de verlening van de concessie voor de landaanwinning van de tweede fase zal plaatsvinden. Echter, gelet op het feit dat keuzes op en milieugevolgen van beide onderdelen betreffende de ruimtelijke plannen en de concessieverlening nauw met elkaar samenhangen en dat integrale beschouwing van de milieugevolgen van beide acties van groot belang is, besloot de Commissie voor de m.e.r. tot het uitbrengen van een integraal richtlijnenadvies voor de tweede fase van Nieuw-Oost over beide onderdelen. Dat advies werd op 14 oktober 1994 uitgebracht (zie de aanbiedingsbrief bij dat advies, bijlage 3). Bij de opstelling van het onderhavige toetsingsadvies over het MER IJburg, eerste fase heeft de Commissie op grond van identieke overwegingen betreffende de samenhang tussen de landaanwinning en de inrichting van het nieuwe stedelijke gebied, eveneens besloten tot het uitbrengen van een integraal toetsingsadvies over de delen I, II én III van het MER. Dit gebeurt dus in afwijking van het verzoek van de gemeente Amsterdam d.d. 10 november 1994 aan de Commissie voor de m.e.r. de advisering te beperken tot de delen I en II.

De Commissie maakt hierbij het voorbehoud terug te kunnen komen op dat deel van het toetsingsadvies dat betrekking heeft op het landaanwinningsdeel van het MER wanneer dat deel samen met de concessie-aanvraag in procedure zal worden gebracht. De Commissie kan namelijk dan pas beoordelen in hoeverre de in deel III van het MER gepresenteerde milieu-informatie gezien kan worden als onderbouwing voor de dan bekend te maken concessie-aanvraag.

De samenstelling van de werkgroep van de Commissie voor de m.e.r. die het onderhavige toetsingsadvies opstelde, is gelijk aan die die het advies voor richtlijnen voor het MER Nieuw-Oost, tweede fase opstelde. Deze samenstelling, die is gegeven in bijlage 4 bij dit advies, wijkt af van die van de werkgroep die in 1990 het advies voor richtlijnen voor het MER Nieuw-Oost, eerste fase uitbracht. De werkgroep treedt op namens de Commissie en wordt verder in het advies als zodanig aangeduid.

Bij de opstelling van het advies heeft de Commissie alle commentaren, opmerkingen en bezwaren betrokken die door de wettelijke adviseurs en insprekers zowel schriftelijk als ook mondeling (tijdens de openbare zitting op 8 november

1 Bij de m.e.r. voor de besluitvorming over de ruimtelijke plannen voor de tweede fase van Nieuw-Oost is het College van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland weer wel coördinerend bevoegd gezag blijkens de bekendmaking van 14 juli 1994 over die m.e.r.

1994) zijn gemaakt (zie bijlage 5). Voor zover relevant is in de tekst van het onderhavige toetsingsadvies verwezen naar de adviezen en inspraakreacties.

Het toetsingadvies is als volgt ingedeeld. In hoofdstuk 2 is het algemeen oordeel over het MER gegeven met beantwoording van de vraag in hoeverre het MER dient voor een goede onderbouwing van de te nemen besluiten over de realisering van de bouwlocatie. In hoofdstuk 3 wordt het algemeen oordeel nader uitgewerkt waarbij ook aanbevelingen worden gegeven over de wijze waarop de opmerkingen betrokken kunnen worden in de loop van de verdere besluitvorming.

2. ALGEMEEN OORDEEL OVER HET MER

Het uitgangspunt bij de toetsing is de eis in artikel 7.35 lid 1 van de Wet milieubeheer dat het bevoegd gezag bij het nemen van het besluit rekening houdt met alle gevolgen die de activiteit waarop het besluit betrekking heeft, voor het milieu kan hebben. Het gaat daarbij om de vraag of de verzamelde milieu-informatie kan dienen als verantwoorde en relevante onderbouwing van de m.e.r.-plichtige besluiten. De in januari 1991 voor het MER vastgestelde richtlijnen dienen daarbij als referentie.

Met inachtnaam van voornoemd uitgangspunt en gezien in het licht van de vastgestelde richtlijnen, is de Commissie van mening dat over het geheel genomen het MER voldoende en bruikbare informatie biedt in aanvulling op die informatie die door Amsterdam al in 1988 was gepresenteerd in het MER voor de Nota van Uitgangspunten.

De Commissie heeft waardering voor de wijze waarop in het MER naast het Planalternatief een Milieu-alternatief is uitgewerkt en gepresenteerd. De uitwerking van het Milieu-alternatief heeft daarbij praktische zin gehad want – zo blijkt uit de Toelichting (§ 4.3) bij het Ontwerp-bestemmingsplan IJburg, eerste fase – belangrijke elementen zijn uit het Milieu-alternatief overgenomen in het voorstel tot uitvoering van de bouwlocatie. Hiermede is direct de toegevoegde waarde van de uitvoering van m.e.r. aan de projectopzet duidelijk geworden. Wat betreft de omvang en de toegankelijkheid van alle informatie die verspreid is over drie delen en een bijlage, elk tussen de 100 en 150 bladzijden groot²⁾, is de Commissie minder gelukkig. Bovendien bevat het Ontwerp-bestemmingsplan waardevolle informatie zonder welke het MER geen volledig inzicht biedt. Dit laatste heeft te maken met het feit dat de MER-informatie reeds twee jaren oud is en de Toelichting op het Ontwerp-bestemmingsplan alleen al als actualisering nodig was.

Hoewel uit het voorgaande blijkt dat het algemeen oordeel van de Commissie over het MER positief is, zijn er echter kritische opmerkingen. Voor een deel zijn die terug te voeren op het niet of onvoldoende volgen van de richtlijnen voor het MER. Die opmerkingen zijn nader gespecificeerd in het navolgende hoofdstuk.

2 In de vastgestelde richtlijnen van januari 1991 voor dit MER staat op blz. 2 dat het streven moet zijn het aantal bladzijden van het aanvullend MER te beperken tot maximaal 100.

De Commissie geeft de aanbeveling de kritische opmerkingen te betrekken bij de volgende stappen die genomen zullen worden in het verdere verloop van de diverse besluitvormingsprocedures. Volgens de Commissie zijn daar-bij drie mogelijke momenten te onderscheiden:

- ①- vaststelling van het globaal bestemmingsplan en de daarbij behorende toelichting, voorschriften en bijzondere bepalingen, inclusief vaststelling van het bij m.e.r. behorende programma voor de evaluatie achteraf;
- ②- beoordeling van het MER betreffende de landaanwinning wanneer dat te samen met de concessie-aanvraag over IJburg, eerste fase bekend zal zijn gemaakt;
- ③- vaststelling van de (aanvullende) richtlijnen voor de MER'en voor de tweede fase³].

Bij elk van de opmerkingen in hoofdstuk 3 wordt steeds aangegeven welke van de drie mogelijkheden naar het inzicht van de Commissie het best kan worden gebruikt voor het geven van nadere informatie.

3. TOETSING OP ONDERDELEN

3.1 Splitsing van de procedure voor de verschillende m.e.r.-plichtige besluiten

Bij de start van de m.e.r.-procedure in april 1990 werd bekend gemaakt dat een integraal MER zou worden opgesteld met coördinatie door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van alle betrokken m.e.r.-plichtige besluiten. Dit werd bevestigd bij de vaststelling van de richtlijnen voor het MER in januari 1991. Bij het gereedkomen van het MER in mei 1993 bleek dat het slibbergingsgedeelte geen onderdeel meer zou uitmaken van het integrale MER. Toch kunnen de sporen van de oorspronkelijke opzet nog worden teruggevonden in dat MER en wel in het procedureschema op blz. I-2 van bijlage I in deel I, alwaar alle m.e.r.-plichtige besluiten in samenhang met de opstelling en beoordeling van het MER zijn aangegeven. In de tekst van het MER wordt niet uitgelegd waarom het slibbergingsgedeelte geen onderdeel meer uitmaakt van de integrale aanpak⁴]. Deel III van het MER (blz. 74) meldt alleen dat de milieu-effecten van de verschillende vormen van berging van baggerspecie zal plaatsvinden in het later te verschijnen MER-slib⁵].

Bij de bekendmaking op 22 oktober 1994 wordt het MER slechts gekoppeld aan het Ontwerp-bestemmingsplan IJburg, eerste fase. De coördinatie met het MER-deel ten behoeve van de concessieverlening voor de landaanwinning werd

3 Inmiddels heeft de Commissie vernomen dat Amsterdam een advies (d.d. 6 december 1994) heeft overgenomen van prof. mr. N.S.J. Koeman om die richtlijnen aan te vullen met een locatievergelijking met regionale alternatieven voor IJburg fase 2.

4 Zie ook inspraakreacties nrs. 3, 4, 6 en H15 (bijlage 5).

5 Tijdens de inspraakavond die plaatsvond op 8 november 1994 werd door de Dienst Ruimtelijke Ordening van Amsterdam gesteld dat inmiddels gebleken is dat het te bergen slib zo schoon is dat naar de mening van Amsterdam de m.e.r.-plicht voor de berging is komen te vervallen (zie het verslag van de inspraakavond, blz. 3).

daarmee ook losgelaten. De advertentietekst maakt de splitsing in procedures voor de verschillende m.e.r.-plichtige besluiten ten opzichte van de oorspronkelijke opzet echter niet duidelijk. Dit gebeurde evenmin tijdens de openbare zitting op 8 november 1994. Alleen de Commissie voor de m.e.r. werd in het verzoek om advies over het MER d.d. 10 november 1994 (bijlage 2) geïnformeerd dat de toetsing zich slechts uitstrekt voor zover van toepassing op het bestemmingsplan, zijnde de delen I en II. De projectnota-MER (over het landaanwinningsdeel), waar Rijkswaterstaat bevoegd gezag is – zo vervolgt de brief – volgt een aparte procedure.

Het achterwege laten in de bekendmaking en de voorlichting daaromheen van informatie over de verandering in de procedure en de splitsing van het integrale MER in een aantal deel-MER'en bevordert de benodigde helderheid over de toch al ingewikkelde procedure niet⁶]. Daarbij komt ook nog dat de m.e.r.-procedure voor de besluitvorming over de realisering van de tweede fase van Nieuw-Oost al begonnen is terwijl de besluitvorming over de eerste fase nog niet is afgerond.

De Commissie geeft de aanbeveling bij de eerstvolgende stap in de procedure over de realisering van IJburg, eerste fase duidelijke informatie te verschaffen aan insprekers en adviseurs over de aanpassing in de procedures en de volgorde waarin de diverse besluiten met de diverse MER-delen zullen worden genomen.

De eerstvolgende stap in de besluitvorming kan zich voordoen in het traject van het globaal bestemmingsplan of in het traject van de concessieverlening.

3.2 Samenvatting van het MER

De richtlijnen voor het MER van januari 1991 stelden dat in de samenvatting van het aanvullend MER kort en overzichtelijk de kern van ieder van de hoofdstukken moet worden weergegeven. Wat betreft de onderlinge vergelijking van de alternatieven kan dit het beste gebeuren door middel van tabellen, figuren en kaarten. Omdat door een deel van de belangstellenden en betrokkenen vanwege de omvang, de complexiteit (en de kosten van aanschaf) van het aanvullend MER waarschijnlijk alleen de samenvatting zal worden gelezen, is het belangrijk dat aan de opstelling daarvan veel aandacht wordt gegeven.

De Commissie constateert dat het MER niet één samenvatting presenteert maar drie, dat wil zeggen een samenvatting in ieder van de drie afzonderlijke delen. De samenvattingen in de delen I en II bevatten bovendien geen tabellen, figuren en kaarten. Die zijn alleen te vinden in de samenvatting van deel III.

De Commissie is van mening dat het MER niet voldoet aan dit onderdeel van de richtlijnen. Zij geeft de aanbeveling om bij de bekendmaking van het MER voor de concessieverlening alsnog één samenvatting te presenteren van alle delen van het MER met een duidelijke vergelijking in tabelvorm van de verschillende alternatieven met de gekozen oplossing die immers een combinatie inhoudt van elementen uit het Planalternatief en het Milieu-alternatief.

6 Zie ook inspraakreacties nrs. 4 en H15 (bijlage 5).

