

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Vernieuwing Bijlmermeer
en de aanvulling daarop

28 maart 2003

1242-136

ISBN 90-421-1135-6
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
2. OORDEEL OVER HET MER.....	3
2.1 Algemeen	3
2.2 Toelichting op het oordeel.....	4
2.3 Duurzaam bouwen.....	5
2.4 Water	6
2.5 Natuurvriendelijke uitwerking van groen- en waterstructuur.....	7
2.6 Verkeer en vervoer	7
2.7 Samenvatting	8
2.8 Beheerplan	8
2.9 Evaluatieprogramma.....	8

1. INLEIDING

De gemeente Amsterdam, stadsdeel Amsterdam Zuidoost en woningstichting Patrimonium/Nieuw Amsterdam hebben sinds 1992 plannen ontwikkeld voor de vernieuwing van de Bijlmermeer. Het gaat om ruimtelijke vernieuwing, de vernieuwing van het beheer en de sociaal-economische vernieuwing in een gebied van circa 600 ha. De plannen omvatten de sloop van 6500 woningen, de bouw van 7450 woningen en een aanzienlijke uitbreiding van winkel- en kantoorvloeroppervlak en andere voorzieningen. Circa 25% van het vernieuwingsgebied is reeds in vernieuwde vorm opgeleverd, ongeveer 30% verkeert in verschillende stadia van planuitwerking en uitvoering en voor de overige 45% zijn de benodigde ingrepen opgenomen in een Plan van Aanpak. Het Bijlmerpark - het groengebied midden in de Bijlmermeer - zal worden ontwikkeld tot een stadspark met sportvoorzieningen, een natuurpark en bebouwing voor woningen, bedrijven en voorzieningen. Dit deel van het initiatief verkeert nog volledig in het stadium van planontwikkeling.

Ten behoeve van de vaststelling van het bestemmingsplan Bijlmermeer 'De Nieuwe Bijlmer' is een milieueffectrapport (MER) opgesteld.

Bij brief van 18 december 2002¹ heeft de gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuidoost de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over het MER. Het MER is op 8 januari 2003 ter inzage gelegd². Het advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.³ De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd.

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen⁴, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. In dit advies verwijst de Commissie naar een reactie wanneer deze naar haar oordeel:

- informatie bevat over een essentiële tekortkoming in het MER, waarvoor de Commissie heeft geadviseerd een aanvulling op het MER op te stellen alvorens de besluitvorming doorgang kan vinden;
- informatie bevat over de inhoud van het MER die van belang is voor de besluitvorming en waarover zij een aanbeveling doet in het advies;
- belangrijke onjuistheden bevat die ter voorkoming van misverstanden weerlegd dienen te worden.

Op grond van artikel 7.26, lid 1 van de Wm toetst de Commissie:

- aan de richtlijnen van het MER⁵, zoals vastgesteld op 18 juni 2002;
- op eventuele onjuistheden⁶;
- aan de wettelijke regels voor de inhoud van een MER⁷.

Tijdens de toetsing inventariseert de Commissie eerst of er tekortkomingen zijn in het voldoen aan de wettelijke vereisten en de richtlijnen en gaat zij na welke onderdelen van het MER in aanmerking komen voor een positieve vermelding. Vervolgens beoordeelt de Commissie de ernst van de tekortkomingen. Daarbij staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is

¹ Zie bijlage 1.

² Zie bijlage 2.

³ Zie bijlage 3 voor de samenstelling van de werkgroep en andere projectgegevens.

⁴ Zie bijlage 4 voor een lijst hiervan.

⁵ Wm, artikel 7.23, lid 2.

⁶ Wm, artikel 7.23, lid 2.

⁷ Wm, artikel 7.10

om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij het besluit over de vaststelling van het bestemmingsplan. Is dat naar haar mening niet het geval dan betreft het een *essentiële tekortkoming*. De Commissie zal dan adviseren tot een aanvulling. Overige tekortkomingen worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. Deze werkwijze impliceert dat de Commissie zich in het advies tot hoofdzaken beperkt en niet ingaat op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Bij de toetsing van het MER heeft de Commissie geconstateerd dat er sprake is van een aantal essentiële tekortkomingen in het MER ten aanzien van het meest milieuvriendelijke alternatief (mma). Hierover heeft op 19 februari 2003 een deskundigenoverleg plaatsgehad tussen het bestuur van stadsdeel Zuidoost, de initiatiefnemer en de Commissie. Tijdens dit overleg heeft de initiatiefnemer een aantal vragen mondeling en schriftelijk toegelicht en is afgesproken dat er een aanvulling op schrift gesteld zal worden die bij het MER gevoegd wordt. Het toetsingsadvies van de Commissie is enkele weken opgeschort zodat de aanvulling op het MER ook bij haar toetsingsadvies betrokken kon worden.

Op 1 maart 2003 heeft de Commissie een schriftelijke aanvulling op het MER ontvangen. Deze aanvulling heeft nog niet ter inzage gelegen. De Commissie adviseert om de aanvulling op het MER alsnog ter inzage te leggen, bijvoorbeeld tegelijk met de publicatie van het ontwerp-bestemmingsplan.

2. OORDEEL OVER HET MER

2.1 Algemeen

De Commissie is van oordeel dat **de essentiële informatie in het MER inclusief de aanvulling aanwezig** is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij het besluit over het bestemmingsplan.

Voorgenomen activiteit en effecten

Het MER geeft een goede beschrijving van de voorgenomen activiteit. De effecten van het voornemen op het milieu zijn vrij kwalitatief beschreven in het MER en de aanvulling.

Alternatieven, meest milieuvriendelijk alternatief en alternatievenvergelijking

De Commissie heeft geconstateerd dat de uitwerking van alternatieven en varianten in het MER te beperkt is gebleven. Er is onvoldoende invulling gegeven aan het mma en op enkele punten ontbreekt een goede onderbouwing van de effectbeschrijving en de alternatievenvergelijking. In de aanvulling op het MER is een meer gedetailleerd en beter onderbouwd mma uitgewerkt en is een nieuwe alternatievenvergelijkingstabel gepresenteerd.

Reikwijdte van het MER en het toetsingsadvies

De Commissie heeft bij de toetsing opgemerkt dat er in het MER inclusief de aanvulling geen ruimtelijke alternatieven zijn uitgewerkt zoals in de vastgestelde richtlijnen werd aangegeven. In de richtlijnen werd gevraagd ruimtelijke varianten voor deelgebieden te ontwikkelen en vervolgens na vergelijking op milieugevolgen te komen tot een mma en een voorkeursalternatief.

In het MER is de in het Finale Plan van Aanpak gekozen ruimtelijke inrichting beoordeeld op milieueffecten. Alleen indien de milieueffecten hier aanleiding toe gaven, zijn er andere ruimtelijke varianten bekeken of heeft men aangegeven dat dit zal gebeuren bij de verder planuitwerking.

Tijdens het deskundigenoverleg is door de initiatiefnemer mondeling medegedeeld:

- dat het bouwprogramma (aantal en typering van woningen) vastligt in bestuurlijke besluiten. Het aantal te slopen, verbeteren en herpositioneren woningen is ook vastgelegd in een contract tussen de gemeente/stadsdeel, de woningcorporatie en medefinancier Centraal Fonds Volkshuisvesting;
- dat de ruimtelijke hoofdprincipes, zoals besloten door de stadsdeelraad/gemeenteraad, als basis hebben gediend voor de beoordeling van de milieueffecten. Men heeft varianten onderzocht daar waar milieueffecten daartoe aanleiding gaven. Er zijn geen alternatieven of varianten onderzocht die voorbij zouden gaan aan de bestuurlijk vastgestelde (en deels uitgevoerde) principes voor de vernieuwing van de Bijlmermeer;
- dat de uitwerking van principes op deelplanniveau nog aanpasbaar is afhankelijk van het stadium waarin het deelplan verkeert. Daarbij gaat het met name om stedenbouwkundige plannen voor de deelgebieden en inrichtingsvarianten die in latere planstadia aan de orde zijn.

De Commissie heeft deze informatie ter kennisgeving aangenomen en is er bij haar toetsing van het MER vanuit gegaan dat er alleen nog ruimte voor in-

richtingsalternatieven is binnen de harde randvoorwaarden van het gepresenteerde ruimtelijke concept.

De Commissie constateert dat deze stand van zaken beperkingen oplegt aan de reikwijdte van het MER. Zo kan in dit stadium geen sprake meer zijn van een brede alternatievenafweging op basis van milieuargumenten. De beperkingen van het MER inclusief de aanvulling hangen uiteraard samen met het feit dat de m.e.r.-procedure laat in de planuitwerking (van tenminste een aantal deelprojecten) van start is gegaan. De verschillende planonderdelen bevinden zich in uiteenlopende stadia van planontwikkeling (zie hoofdstuk 1). Voor onderdelen waarvoor de planuitwerking al is afgerond of onderdelen die al in vernieuwde vorm zijn opgeleverd, is het uiteraard overbodig om nog ruimtelijke varianten te ontwikkelen. Voor de planonderdelen waarvoor dit niet het geval is, heeft de initiatiefnemer mondeling aangegeven dat er nog wel speelruimte is. In het MER en de aanvulling is bijvoorbeeld voor water een ruimtelijke variant uitgewerkt. Overige speelruimte zal echter pas bij de verdere planuitwerking benut worden. Zo zullen bij de planuitwerking alternatieven ten aanzien van verkavelingsprincipes ontwikkeld worden.

Het voorgaande in beschouwing nemend, is de Commissie van mening dat de ontwikkeling van ruimtelijke varianten voldoende heeft plaatsgevonden om een besluit te nemen over het globale bestemmingsplan. In de verdere uitwerkingsplannen kunnen de ruimtelijke mogelijkheden voor de verschillende deelgebieden en de milieuvoor- en nadelen hiervan, nader afgewogen worden.

! De Commissie adviseert om bij het besluit over het bestemmingsplan ook naar insprekers⁸ duidelijk te maken welke speelruimte er bij de planuitwerkingen voor de verschillende deelprojecten nog is ten aanzien van ruimtelijke variatie (verdichting, verkaveling). Hierbij dient verwezen te worden naar eventuele (bestuurlijke) afspraken die deze speelruimte bepalen. Bij de verdere planuitwerking is het zinvol de milieuconsequenties van de verschillende ruimtelijke mogelijkheden voor de deelgebieden mee te wegen.

2.2 Toelichting op het oordeel

MER

De Commissie heeft geconstateerd dat er met betrekking tot de uitwerking van het mma sprake is van essentiële tekortkomingen in het MER. Een aantal wel onderzochte milieuvriendelijke opties is niet in het mma opgenomen zonder dat dit toegelicht wordt. Zij heeft geadviseerd om in een aanvulling op het MER het mma nadere invulling te geven waarbij alle realistische milieuvriendelijke elementen worden meegenomen⁹. Indien opties als niet realistisch worden beschouwd, dient dit grondiger onderbouwd te worden dan in het MER het geval is. Het gaat om:

- duurzame opties voor bouw en sloop
- maatregelen ten aanzien van de waterkwaliteit en kwantiteit

⁸ Dit is met name van belang gezien de aard van de inspraakreacties (bijvoorbeeld inspraakreactie 7, bijlage 1, punt 6 en inspraakreactie 4) waarin omwonenden aangeven dat de alternatievenontwikkeling naar hun mening te beperkt heeft plaatsgevonden en dat milieuvriendelijke alternatieven en varianten in het MER ontbreken (zie bijlage 4).

⁹ Ook insprekers, bijvoorbeeld inspraakreacties 4 en 7, zijn van mening dat er onvoldoende inrichtingsvarianten in het MER aan de orde komen (zie bijlage 4).

- natuurvriendelijke uitwerkingen van de groen- en waterstructuur
- milieuvriendelijke verkeers- en vervoersmogelijkheden

Verder merkt de Commissie op dat de effecten van het voornemen in het MER kwalitatief beschreven zijn en de eindscores bij de alternatievenvergelijking matig onderbouwd worden. Voor met name water en duurzaam bouwen ontbreekt vaak een totaalwaardering van het effect en een doelstelling waaraan het effect getoetst kan worden.

De Commissie is van mening dat de effecten van het voornemen voor het groen en de bomen in het studiegebied voldoende beschreven zijn¹⁰.

Aanvulling

In de aanvulling op het MER is een aangepast mma uitgewerkt, waarin bovengenoemde elementen zijn opgenomen, met een goede onderbouwing zijn weggelaten of doorgeschoven naar de verdere planuitwerking. Ook is de Commissie van mening dat er in het MER en de aanvulling voldoende informatie beschikbaar is gekomen over de duurzaamheidseffecten en de effecten op water¹¹ en bodem.

De Commissie beveelt aan om in het bestemmingsplan te onderbouwen welke milieuvriendelijke elementen uit het nieuwe mma in het voorkeursalternatief opgenomen worden en welke niet. Het verdient, gezien de aard van de inspraakreacties, aanbeveling om bij de verdere besluitvorming duidelijk te communiceren met omwonenden en andere belanghebbenden, zodat de voorgestelde oplossingen voor het hoge grondwater en hun effectiviteit voor iedereen inzichtelijk worden gemaakt.

In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens voor duurzaam bouwen, water, groen- & waterstructuur en verkeer & vervoer het oordeel van de Commissie over de aanvulling weergegeven, gevolgd door aanbevelingen voor de besluitvorming of voor de verdere planuitwerking.

2.3 Duurzaam bouwen

In de aanvulling op het MER worden de duurzame energiemaatregelen in het mma opgenomen en wordt aangegeven dat de richtlijnen uit het Basiskwaliteit Woningbouw Amsterdam toegepast zullen worden. Dit leidt tot energiebesparing en een reductie van de CO₂-emissie bij uitvoering van het mma. Met het refereren aan de 'Basiskwaliteit Woningbouw Amsterdam 2003' wordt in de aanvulling een goed beeld gegeven van het niveau van duurzaam bouwen. De Commissie is van mening dat er voldoende informatie voor de besluitvorming beschikbaar is gekomen en volstaat met aanbevelingen voor de besluitvorming of planuitwerking op de volgende punten.

Duurzaamheid herpositionering

In het MER wordt genoemd dat de herpositionering van 800 woningen een duurzaam karakter heeft. Niet genoemd wordt hoeveel duurzamer het herpositioneren is ten opzichte van sloop en nieuwbouw van energiezuinige woningen.

¹⁰ Dit in tegenstelling tot wat insprekers inbrengen: zij zijn van mening dat de effecten van het kappen van bomen voor de leefomgevingskwaliteit niet inzichtelijk zijn gemaakt (zie inspraakreacties 1, 2, 7 en 8 in bijlage 4).

¹¹ Omwonenden spreken hun twijfel uit over de gepresenteerde gegevens over met name de te verwachten kwel (zie bijvoorbeeld inspraakreacties 5 en 7 in bijlage 4).

- ‡ De Commissie beveelt aan bij het besluit te onderbouwen waarom slechts 800 woningen in aanmerking komen voor herpositionering en waarom juist deze. Ook is het zinvol om toe te lichten waarom en in hoeverre er sprake is van een duurzame ingreep.

Energiebesparing bestaande bouw

Voor de te handhaven bebouwing wordt genoemd dat een energiebesparing tot 20% mogelijk is. Deze wordt niet als bij de nieuwbouw verder uitgewerkt.

- ‡ De Commissie beveelt aan om ook voor de bestaande bouw de energiebesparingsmogelijkheden verder uit te werken, met inbegrip van alternatieven die aantrekkelijk meer besparen dan 20% of aan te geven waarom dit niet mogelijk is.

Flexibiliteit woningen

Het onderwerp 'flexibiliteit en aanpasbaarheid' blijft in het MER beperkt tot 'ruimte bieden voor meerdere gebruiksvormen' respectievelijk 'het aanpasbaar zijn ten behoeve van de toegankelijkheid voor mindervaliden'. Het creëren van fysieke mogelijkheden om woningen aan te kunnen passen (uit- en aanbouwen of samenvoegen) aan veranderende woonwensen, kan voortijdige sloop in de toekomst voorkomen.

- ‡ De Commissie beveelt aan om bij de verdere planuitwerking meer aandacht te besteden aan de flexibiliteit en aanpasbaarheid van de nieuwe woningen.

Scheiding sloopmaterialen

In het MER wordt aangegeven dat 100% van de sloopmaterialen gescheiden wordt afgevoerd.

- ‡ De Commissie beveelt aan om bij de verdere planuitwerking toe te lichten wat verstaan wordt onder 100% scheiding van sloopafval. Welke materiaalfracties worden er gescheiden en welke bestemming krijgt elke materiaalstroom (bijvoorbeeld funderingsmateriaal onder wegen of secundaire grondstoffen voor de bouwindustrie)?

2.4

Water

In de aanvulling op het MER is een aantal extra maatregelen ten aanzien van de waterkwantiteit en -kwaliteit in het mma opgenomen. De Commissie is van mening dat hiermee voldoende invulling is gegeven aan het mma. Zij plaatst nog wel een aantal kanttekeningen bij de beschreven wateraspecten en doet enkele aanbevelingen voor de verdere besluitvorming.

Grondwaterstanden en kwel

Wat betreft de extra drainagemaatregelen in het Noordwestelijke deel van het plangebied is de Commissie van mening dat van deze ontwateringsmaatregelen een positiever effect te verwachten is dan in de aanvulling wordt geschetst. Het positieve effect (minder hoge grondwaterstanden) zullen hier sterker zijn dan de negatieve effecten (kweltoename, verminderde buffercapaciteit). Kweltoename is hier nauwelijks te verwachten omdat de afsluitende lagen hier goed ontwikkeld zijn. Ook voor het tegengaan van veelvuldige plasvorming op het maaiveld worden in de aanvulling maatregelen voorgesteld: open ploegen van de top laag van dichtgeslagen gronden of het aanbrengen van infiltratiemiddelen als zand- en grindpalen. De Commissie is van mening dat het graven van greppels en tijdelijk waterafvoerende geulen effectiever zal zijn voor de afwatering van plassen dan zand- en grindpalen in de topzandlaag. Dit geldt met name als de bodem verder wordt opgehoogd.

De Commissie is van mening dat de locaties voor ophoging niet van de kwelcijfers moet afhangen, maar van de stijghoogte van het eerste pakket (in relatie tot de freatische grondwaterstand of polderpeil).

De hoge dreven zorgen voor hoge grondwaterstanden onder en nabij deze dreven. Als ze afgegraven worden zal die verhoging van de grondwaterstand verdwijnen. De ontwateringsnorm zal dan niet (meer) overschreden worden.

- | De Commissie beveelt aan om bovenstaande overwegingen in de verdere planuitwerking mee te nemen en keuzes goed te onderbouwen.

Ondiepe watergangen

Kwelsloten en vaarten in de Bijlmermeer hebben door de grote overdruk van het diepere grondwater ten opzichte van het openwaterpeil het gevaar van opbressen van de slootbodems wat leidt tot een sterke kweltoename.

- | Het verdient aanbeveling om de watergangen in de Bijlmer zo ondiep mogelijk uit te voeren om opbrekking en daarmee samenhangende kweltoename te voorkomen.

Oppervlaktewater

Uit de informatie in het MER blijkt dat het oppervlaktewater in de Bijlmermeer gemiddeld voor driekwart uit kwelwater bestaat en een kwart uit hemelwater. In het zuidoosten is de bijdrage van de kwel groter dan in het noordwesten. Het kwelwater bevat veel zuurstofbindende stoffen, waardoor oppervlaktewater met voornamelijk voeding van kwelwater bij warm zomerweer risico's oplevert voor de vissen en de kans op botulisme bevordert.

- | De Commissie beveelt aan om deze risico's te beperken door het water in de open watergangen in beweging te brengen door de watergangen onderling zoveel mogelijk te verbinden zoals in het mma is voorgesteld. Ook de in het MER genoemde mogelijkheden voor het creëren van een groter oppervlaktewateroppervlak, welke het mogelijk maakt meer zuurstof uit de atmosfeer op te nemen, verdienen in dit verband de aandacht bij de verdere planuitwerking.

2.5 Natuurvriendelijke uitwerking van groen- en waterstructuur

In de aanvulling op het MER zijn enkele milieuvriendelijke uitgangspunten opgenomen. Er heeft geen concrete uitwerking van deze uitgangspunten plaatsgevonden, maar er is een globale inschatting van de ecologische effecten gemaakt. De Commissie is van mening dat hiermee voldoende informatie over het mma beschikbaar is gekomen.

2.6 Verkeer en vervoer

Voor verkeer en vervoer wordt een inzichtelijk beeld geschetst van de invloedsfactoren en de op grond daarvan te verwachten effecten. Voor de meeste in het 'Basisrapport Verkeer en Vervoer' onderzochte milieuvriendelijke maatregelen wordt in de aanvulling op het MER onderbouwd waarom ze geen specifiek onderdeel uitmaken van het mma. Alleen betaald parkeren is nieuw in het mma opgenomen. De Commissie is van mening dat hiermee voldoende informatie beschikbaar is gekomen over het mma.

2.7 Samenvatting

De Commissie constateert dat de samenvatting op het MER geen goede weergave biedt van de effecten van het aangepaste mma en de alternatievenvergelijking. In de aanvulling op het MER is een vergelijkingstabel opgenomen van het nieuwe mma ten opzichte van het oorspronkelijke mma en het voorkeursalternatief. De vergelijking is niet consistent en eenduidig. Waar het nieuwe mma afwijkt van het oorspronkelijke mma is een andere schaal gebruikt dan wanneer de scores overeenkomen. De referentiesituatie 1992 ontbreekt in de tabel.

In de aanbestedingsbrief bij de aanvulling wordt gemeld dat er een aangepaste samenvatting gemaakt zal worden die ter inzage gelegd zal worden.

- | De Commissie beveelt aan om in de nieuwe samenvatting een nieuwe vergelijkingstabel te presenteren waarin de effecten van de voorgenomen activiteit en het nieuwe mma op een consistente wijze gepresenteerd worden ten opzichte van de referentiesituaties (1992, 2002 en autonome ontwikkeling 2010). Het oorspronkelijke mma kan hierbij achterwege blijven.

2.8 Beheerplan

In het MER wordt genoemd dat er voor elk deelproject een interim beheerplan wordt opgesteld om de effecten op de leefbaarheid ten aanzien van geluidsoverlast en bereikbaarheid tijdens de uitvoeringsfase te beperken.

- | De Commissie ondersteunt het idee om beheerplannen te maken. Het is aan te bevelen om hierin de ambities voor leefbaarheid concreet te maken. Welke geluidsniveaus, welke tijdsduur, welke hoeveelheid stof zijn acceptabel? Ook kan het zinvol zijn om meerdere maatregelen op hun effectiviteit te vergelijken, zoals de planning van bouw- en sloopactiviteiten, de routing van sloopverkeer, al of niet ter plaatse breken en hergebruik, variatie in slooptechnieken, maatregelen ter voorkoming van vandalisme in leegstaande woningen.

2.9 Evaluatieprogramma

In het MER wordt een goede aanzet gegeven voor de inhoud van het evaluatieprogramma.

- | De Commissie beveelt aan om naast de aangegeven onderwerpen ook de leefomgevingskwaliteit (luchtkwaliteit, stank, geluidhinder) en de energieprestatie (energieverbruik en toepassing van duurzame energie) te evalueren. Daarnaast is het zinvol om niet alleen de recreatieve kwaliteit van het groen en water te monitoren, maar ook de stadsecologische kwaliteit.