



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Amsterdam

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

7 juli 2010 / rapportnummer 2199-108



1. OORDEEL OVER HET MER

Burgemeester en wethouders van Amsterdam hebben het voornemen een Structuurvisie op te stellen voor de periode 2010 tot 2020 met een doorkijk tot 2040. De Structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, alsmede de hoofdpunten van het te voeren ruimtelijke beleid. Ter ondersteuning van de planontwikkeling en ter onderbouwing van de besluitvorming door de gemeenteraad is de procedure voor plan-milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen. De gemeente heeft de ontwerp-Structuurvisie, vergezeld van het plan-milieueffectrapport (MER), ter toetsing voorgelegd aan de Commissie voor de m.e.r.¹

Oordeel over het MER

Het MER is helder van structuur en prettig leesbaar. Het is op een abstractie-niveau ingevuld dat past bij de besluitvorming over de Structuurvisie.

De samenvatting is relatief lang en daardoor minder toegankelijk voor een groter publiek. Het kaartmateriaal is slecht leesbaar (te klein), vooral waar het de stad als totaal aangaat.

Het MER bevat uitgebreide hoofdstukken over klimaat, zowel inzake mitigatie als adaptatie. In dit opzicht vervult het MER een voorbeeldfunctie.

De Commissie is van oordeel² dat de **essentiële informatie** voor besluitvorming in het MER **aanwezig** is, met daarbij onderstaande kanttekeningen.

Structuurvisiealternatief

In de Structuurvisie is niet gekozen voor één van de drie in het MER beoordeelde alternatieven, maar is er in wezen een nieuw 'Structuurvisiealternatief'³ gepresenteerd.

De relatie tussen de alternatieven uit het MER en dit Structuurvisiealternatief is niet duidelijk. Evenmin is duidelijk hoe het MER heeft doorgewerkt in de keuzes in de Structuurvisie.

De Commissie adviseert, bijvoorbeeld via een Nota van antwoord of Oplegnotitie:

- toe te lichten hoe het Structuurvisiealternatief zich verhoudt tot de MER-alternatieven;
- een kolom toe te voegen aan de effectbeoordeling met daarin de score van het uiteindelijke Structuurvisiealternatief;
- te motiveren hoe de uitkomsten van het MER hebben meegewogen in de belangrijkste keuzes in de Structuurvisie.

Verkeersgegevens

Door het ontbreken van kwantitatieve verkeerscijfers zijn de gegevens over de afgeleide effecten (lucht, geluid) niet meer dan globale inschattingen.

Op dit moment werkt de gemeente aan de verkeersberekeningen.

- Zodra de verkeersgegevens beschikbaar zijn, adviseert⁴ de Commissie aan te geven of dat nog leidt tot relevante veranderingen in de Structuurvisie en de beschreven milieugevolgen. Verder kunnen de uitkomsten van de berekeningen worden betrokken bij de uitwerkingsplannen.

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via www.commissiemer.nl onder *adviezen*.

² De Commissie heeft bij haar oordeel de zienswijzen betrokken, voor zover die op het MER ingingen.

³ Hiermee wordt bedoeld het pakket aan voornemens dat in de Structuurvisie staat.

⁴ Bijvoorbeeld via genoemde Nota van antwoord of Oplegnotitie.

Natuurbescherming

Uit de “Voortoets Natuurbeschermingswet” die als bijlage bij het MER is gevoegd, komt naar voren dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden vanwege de voorgenomen activiteiten in de Structuurvisie niet zijn uit te sluiten. Dan is het nodig een Passende beoordeling bij het MER te voegen. De Commissie heeft daarom de Voortoets als Passende beoordeling opgevat en als zodanig getoetst.

De conclusie is dat de Commissie aanvulling van de Voortoets/Passende beoordeling op dit moment niet nodig acht, omdat de risico’s van de nieuwe ontwikkelingen voldoende uit het stuk zijn af te leiden. Afwijkend van de eindconclusie op pagina 175 zullen naar het oordeel van de Commissie ook voor de IJmeerverbinding significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen niet zijn uit te sluiten.

- De Commissie adviseert deze aangepaste conclusies bij het besluit in aanmerking te nemen en bij de vervolgbesluitvorming een verder uitgewerkte Passende beoordeling mee te wegen, waarin voor alle instandhoudingsdoelstellingen wordt ingegaan op mogelijke gevolgen en te nemen maatregelen.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL

2.1 Doelstellingen, opgaven en uitgangssituatie

In het advies over reikwijdte en detailniveau van het MER is gevraagd inzicht te geven in doelstellingen, opgaven en vigerend beleid.

Het MER geeft een duidelijke beschrijving van de ambities van het gemeentebestuur. Onderdeel daarvan zijn de tien pijlers die bij de start van de procedure al bestuurlijk waren bepaald.

In het MER is op inzichtelijke wijze weergegeven over welke planonderdelen wel of niet is besloten en met welk beleid van andere overheden rekening moet worden gehouden. Met name voor mogelijke havenontwikkelingen in de Wijkmeerpolder wijkt de Structuurvisie af van de plannen van aangrenzende gemeenten.⁵ Amsterdam zal uitbreiding richting Houtrakpolder of Wijkmeerpolder echter pas overwegen voor de periode na 2020.⁶

2.2 Alternatieven

Het MER beschrijft drie alternatieven voor de ontwikkeling van de stad tot 2040: het Ringzone-plusalternatief, het Waterfrontalternatief en het Zuidflankalternatief. Deze worden onderling vergeleken en afgezet tegen de referentiesituatie. Dat is de situatie waarin niet tot nieuw beleid wordt overgegaan.

MER-alternatieven

Alle alternatieven gaan uit van de ‘uitrol’ van het centrumgebied met bijbehorende voorzieningen en infrastructuur, van transformatie van bepaalde delen van de stad en van inbedding van het metropolitane landschap. Het belang-

⁵ Zie onder meer de zienswijze van de gemeenten Heemstede en Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Wel is er overeenstemming met het provinciale beleid.

⁶ De Structuurvisie zet voor de eerste planperiode in op transformatie en intensivering van het havengebied.

rijkste verschil zit in de accenten die worden aangebracht met het woningbouwprogramma en bijbehorende infrastructuur:

- Bij het Ringzone-plusalternatief ligt het accent van de ontwikkelingen langs de ring A10 en de noordelijke IJoever. Dit alternatief bevat een nieuwe openbaar vervoer-verbinding naar de noordoever in het westelijk deel van de stad;
- In het Waterfrontalternatief ligt het accent nog sterker op de ontwikkelingen langs het IJ. Zaanstad wordt bij die ontwikkeling betrokken. In dit alternatief komt er een openbaar vervoer-verbinding langs de noordelijke IJoever. Ook een verbinding door het IJmeer naar Almere staat aangegeven;
- Bij het Zuidflankalternatief ligt het accent meer richting Schiphol, Nieuwe Meer en de Zuidas. Verder is het bouwprogramma in Zuidoost zwaarder dan in de andere alternatieven. Waar in de andere alternatieven rekening wordt gehouden met verplaatsing van havenbedrijvigheid naar de Houtrakpolder (Ringzoneplus) en/of de Wijkermeerpolder (Waterfront), bevat het Zuidflankalternatief deze optie niet.

De overeenkomsten tussen de alternatieven hebben tot gevolg dat de alternatieven op diverse aspecten hetzelfde scoren. Belangrijke verschillen betreffen de havenbedrijvigheid en de IJmeerverbinding. Groei en uitplaatsing van de havenbedrijvigheid beïnvloeden de milieuscore negatief van de alternatieven waarin die ontwikkeling is opgenomen, met name voor de aspecten natuur⁷, landschap en cultuurhistorie. Ook de IJmeerverbinding houdt risico's in voor de waarden van landschap, cultuurhistorie en natuur.

Structuurvisiealternatief

In de Structuurvisie wordt een pakket beleidskeuzen gepresenteerd. Er resteren nog keuzen uit scenario's voor Havenstad en voor openbaar vervoer bij Schiphol. Ook staat de locatie voor de Olympische Spelen nog niet vast.

Voor zover het de woningbouwontwikkelingen betreft, lijkt⁸ de Structuurvisie de opties uit de alternatieven nog min of meer open te houden. Hoeveel woningen het Structuurvisiealternatief uiteindelijk bevat, wordt daarbij niet duidelijk. Hoewel de Structuurvisie de IJmeerverbinding als een gewenste toekomstige ontwikkeling aangeeft, worden de woningbouwaccenten die daarbij horen (uit het Waterfrontalternatief) niet één-op-één overgenomen.

Het risico van het open houden van diverse opties is dat versnippering optreedt waardoor investeringen in milieumaatregelen (warmtenet, openbaar vervoer-verbindingen) niet van de grond kunnen komen.⁹

De Commissie constateert dat het 'Structuurvisiealternatief' niet in het MER wordt beschreven. Uit de Structuurvisie zelf wordt ook niet duidelijk hoe dit alternatief zich verhoudt tot de MER-alternatieven en hoe de informatie uit het MER heeft geleid tot de keuze voor het voorkeursalternatief.¹⁰

Om communicatieve overwegingen én om een indruk te geven hoe het plan-MER is benut voor keuzen, is het relevant om in beeld te krijgen hoe het Structuurvisiealternatief scoort in de hoofdtabel "vergelijking van alternatieven". Dat heeft geleid tot de aanbeveling zoals opgenomen in hoofdstuk 1 van dit advies.

⁷ Het is overigens vreemd dat de alternatieven in tabel 6.1 op de PEHS niet differentiëren, terwijl er bij alle alternatieven sprake is van intensiever recreatief gebruik, maar niet in alle alternatieven aantasting van de Houtrakpolder.

⁸ Het kaartmateriaal en de beschrijving zijn niet zo helder dat deze conclusie goed te trekken is.

⁹ Ook in bepaalde zienswijzen wordt bepleit om duidelijker prioriteiten te stellen.

¹⁰ Dit kritiekpunt wordt ook in enkele zienswijzen genoemd.

2.3

Milieuaspecten

Natuur

Het MER geeft in het algemeen een goed overzicht van de effecten van de onderzochte alternatieven voor natuur. Uit het MER komt naar voren dat vooral bij het Waterfrontalternatief negatieve gevolgen kunnen optreden voor het Natura 2000-gebied Markermeer en IJmeer. Om die reden is aan het MER een Voortoets toegevoegd die hierop ingaat.

De belangrijkste conclusies uit de Voortoets zijn dat:

- (significant) negatieve gevolgen van extensieve recreatie langs de Waterlandse kust niet bij voorbaat kunnen worden uitgesloten;
- de IJmeerverbinding “tijdens de bouwfase, bij permanent gebruik en in samenhang met andere projecten (cumulatie) geen significant negatieve effecten heeft op het Natura 2000-gebied Markermeer en IJmeer.” Wel worden “tijdelijke effecten tijdens de bouwfase” verwacht en negatieve effecten voor de meervleermuis van een brugvariant tijdens de gebruiksfase.

Passende beoordeling

Wanneer significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden door voorgenomen activiteiten in de Structuurvisie niet kunnen worden uitgesloten, en dat is hier het geval, dient het plan-MER een Passende beoordeling¹¹ te bevatten. De Commissie heeft de toegevoegde Voortoets als Passende beoordeling opgevat en aan de criteria voor een Passende beoordeling getoetst:

- De Voortoets/Passende beoordeling beziet niet expliciet of er mogelijk sprake is van significante gevolgen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden die in het geding zijn. Voor de extensieve recreatie langs de IJmeerkust acht de Commissie de conclusie desondanks juist;
- Voor de IJmeerverbinding vindt de Commissie de conclusies echter te optimistisch. Gezien de autonome neergaande trend in dit gebied van verschillende kwalificerende soorten en gezien het jonge en instabiele karakter van het huidige ecosysteem kunnen ook kleine invloeden significant blijken;
- Door het ontbreken van kwantitatieve verkeersgegevens is niet duidelijk of sprake kan zijn van een toename van stikstofdepositie door het verkeer in Natura 2000-gebieden die daarvoor kwetsbaar zijn. Dit aspect is in de Voortoets/Passende beoordeling niet behandeld.

Bij haar eindoordeel in deze toetsing heeft de Commissie de volgende argumenten meegewogen.

- Voor de recreatie is de eindconclusie juist dat er risico's zijn. In een later stadium kan worden nagegaan hoe met inrichtings- en beheermaatregelen nadelige gevolgen kunnen worden tegengegaan;
- De IJmeerverbinding is een rijksproject waarvoor een apart besluitvormingstraject wordt gevolgd. Daarbij zal een Passende beoordeling worden uitgevoerd, waarin ook met de uitvoeringsmodaliteiten rekening kan worden gehouden. Met de Voortoets/Passende beoordeling en de aanvullende opmerkingen van de Commissie zijn de risico's afdoende geadresseerd voor een besluit over de Structuurvisie;
- Door het ontbreken van verkeersgegevens kon de Voortoets/ Passende beoordeling op dit moment niet inhoudelijk ingaan op stikstofdepositie. Voor verkeer heeft de Commissie reeds elders in dit advies gevraagd om de resultaten van de berekeningen te bezien op hun consequenties.

¹¹ Bij een Structuurvisie mag dit een Passende beoordeling zijn op hoofdlijnen die zich vooral richt op het inschatten van risico's op aantasting voor de instandhoudingsdoelstellingen.

De Commissie acht aanvulling van de Voortoets/Passende beoordeling op dit moment niet nodig, omdat de risico's van de extensieve recreatie en de IJ-meerverbinding voldoende uit dit stuk zijn af te leiden. Zij wijst er daarbij op dat afwijkend van de eindconclusie op pagina 175 naar haar oordeel ook voor de IJmeerverbinding significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen niet zijn uit te sluiten.

- De Commissie adviseert deze aangepaste conclusies bij het besluit in aanmerking te nemen en bij de vervolgbesluitvorming een verder uitgewerkte Passende beoordeling mee te wegen, waarin voor alle instandhoudingsdoelstellingen wordt ingegaan op mogelijke gevolgen en te nemen maatregelen.

Duurzaamheidsaspecten

Het MER bevat uitgebreide hoofdstukken over klimaat, zowel inzake mitigatie als adaptatie. In dit opzicht vervult het MER een voorbeeldfunctie.

Voor energie en CO₂-reductie is de ambitie hoog. In het MER staat terecht dat er grote inspanningen nodig zijn en dat niet zeker is of deze daadwerkelijk worden gehaald.¹²

Voor warmte- en koudeopslag acht de Commissie het van belang dat er tijdig meer duidelijkheid komt over het gebruik van de ondergrond, nu de (mogelijk conflicterende) aanspraken daarop toenemen.

- De Commissie adviseert in het evaluatie- en monitoringprogramma¹³ bij de Structuurvisie concrete doelen op te nemen, zodat op gezette tijden kan worden nagegaan hoe de ontwikkelingen zich verhouden tot de ambities.

Voor de klimaatbestendigheid in relatie tot water gaat het MER in op hoogwaterveiligheid, wateroverlast en verdroging ('wateronderlast'). Het MER geeft voor deze onderwerpen een heldere probleeminventarisatie.

- De Commissie adviseert in het evaluatie- en monitoringprogramma bij de Structuurvisie op te nemen dat regelmatig wordt nagegaan of tijdig maatregelen worden genomen om de gesignaleerde problemen op te lossen.

Sociale duurzaamheid

Er is nog weinig ervaring met het in beeld brengen van sociale duurzaamheid. Het MER bevat een aanzet daartoe. Deze heeft vooral een sociaal-ruimtelijke component¹⁴. De scores per alternatief zijn gebaseerd op een hoog ambitieniveau dat in de praktijk ook waar gemaakt moet worden met name voor de aspecten 'verbinden' en 'eigenaarschap'.

- Het verdient aanbeveling deze onderwerpen expliciet in het uitvoeringsprogramma bij de Structuurvisie aan te geven zodanig dat de uiteindelijke plannen daaraan ook worden getoetst.

Verkeer

Bij Leemten in kennis wordt aangegeven dat er een nadere studie nodig is om de juiste vorm van openbaar vervoer, passend bij de stedelijke ontwikkeling, vast te stellen. Voor het autoverkeer is er nog een mobiliteitstoets nodig.¹⁵ Omdat die gegevens nog ontbreken zijn de uitspraken over de afgeleide effecten van verkeer voornamelijk inschattingen.

- Op dit moment werkt de gemeente aan de verkeersberekeningen. Zodra de gegevens beschikbaar zijn, moet worden nagegaan of dat nog leidt tot veranderingen

¹² In een aantal zienswijzen wordt teleurstelling uitgesproken over de beperkte invulling van dit onderwerp in het Instrumentariumdeel van de Structuurvisie.

¹³ In het MER staat wel aangegeven dat dit de bedoeling is, maar de exacte uitwerking moet nog plaatsvinden.

¹⁴ Enkele zienswijzen geven aan de sociaal-economische component te missen.

¹⁵ In bepaalde zienswijzen komt de opmerking naar voren dat met name aan de zuidzijde van de stad ernstige bereikbaarheidsproblemen (zullen) optreden.

in de Structuurvisie. Verder kunnen de uitkomsten van de berekeningen worden betrokken bij de uitwerkingsplannen.

Woon -en leefklimaat, gezondheid

De effectbeoordeling bij geluid en luchtkwaliteit is gebaseerd op het voldoen aan wettelijke grenswaarden die volgen uit de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer. Echter ook onder de normen kan sprake zijn van gezondheidsschade.

Het concentreren van hoge geluidbelastingen en luchtverontreiniging en het daarmee creëren van locaties met lage geluidbelastingen en minder luchtverontreiniging verdient vanuit de volksgezondheid sterk de voorkeur boven een gemiddeld 'slechte 'situatie'.

Juist omdat veel woningen binnen een stad als Amsterdam een hoge geluidbelasting ondervinden vanwege het verkeer, worden (relatief) stille locaties erg gewaardeerd¹⁶. Zo blijkt uit de zienswijzen dat veel mensen hun zorg uitspreken over het verdwijnen van volkstuinen als rustige locaties in een drukke stad.

- De Commissie adviseert om in de uitwerkingsplannen gezondheidseffecten nadrukkelijk mee te nemen.

De alternatieven scoren positief voor de externe veiligheidsaspecten ten gevolge van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. Uit het MER is echter af te leiden dat de verbetering het gevolg is van maatregelen in de autonome ontwikkeling.

Bij de verdere uitwerking van de plannen dient kwantitatief aangetoond te worden dat door het toevoegen van programma (woningbouw) langs de hoofdtransportroutes van gevaarlijke stoffen, de externe veiligheidsrisico's voldoen aan de wettelijke normen. Een toename van het groepsrisico zal, ook al wordt voldaan aan de oriënterende waarde, moeten worden verantwoord.

2.4 Voortschrijdend inzicht

Olympische Spelen

Uit het MER komt naar voren dat op een laat moment in het proces van het opstellen van het MER bestuurlijk nog een nieuwe optie is ingevoerd voor de Olympische Spelen. Indien deze optie bij het verdere proces in beeld blijft, verdient het aanbeveling hierover nog informatie te geven op hetzelfde detailniveau als nu voor de andere opties in het MER is gegeven.

Gezien de grote verkeersaantrekkende werking van Olympische Spelen zal, zodra de plannen zekerder zijn, een meer gedetailleerde m.e.r.-procedure moeten volgen.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld publicatie nummer 9217 van het Ministerie van VROM: 'Stille gebieden in de stad' van 14 juli 2009.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing plan-MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam

Bevoegd gezag: gemeenteraad van gemeente Amsterdam

Besluit: vaststellen van een Structuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. op grond van kaderstelling voor een of meer van de categorieën genoemd in het Besluit m.e.r., waaronder C11.1, D11.2, C2.2, C10.1

Activiteit: aanwijzen van locaties voor aanleg van woningbouw, bedrijvigheid, recreatieve voorzieningen, openbaarvervoer verbindingen, waterberging, energievoorzieningen

Procedurele gegevens:

advies aanvraag: 17 februari 2009

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 2 maart 2009

kennisgeving MER in de Staatscourant van 24 februari 2010

ter inzage legging MER: 25 februari 2010 tot en met 19 mei 2010

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 15 april 2010

toetsingsadvies uitgebracht: 7 juli 2010

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

ir. J.J. Bakker

ir. F.D. Dotinga

drs. M. van Eck (secretaris)

ir. J.A. Huizer

dr. M.J.F. van Pelt

ir. J. Termorshuizen

drs. L.H.J. Verheijen (voorzitter)

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in de besluitvorming. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.10 van de Wet milieubeheer en de documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake, als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, alvorens het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen en deze waar m.e.r.-relevant in het advies verwerkt.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Structuurvisie Amsterdam

Burgemeester en wethouders van Amsterdam hebben het voornemen een Structuurvisie op te stellen voor de periode 2010 tot 2020 met een doorkijk tot 2040. De Structuurvisie bevat de hoofdpunten van het te voeren ruimtelijke beleid.

Ter ondersteuning van de planontwikkeling en ter onderbouwing van de besluitvorming door de gemeenteraad is de procedure voor milieueffectrapportage doorlopen.

ISBN: 978-90-421-3042-5



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

w www.commissiemer.nl

