



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Scheveningen Haven

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

2 september 2013 / rapportnummer 2739-92



1. Oordeel over het MER

Scheveningen Haven is een van de deelgebieden uit het Masterplan Scheveningen-Kust 2010 waar het gemeentebestuur van Den Haag nieuwe ontwikkelingen mogelijk wil maken. Gekozen is voor handhaving en versterking van de visserijsector op het noordelijke havenhoofd en herontwikkeling van het (door vertrek van de Norfolklijn vrijgekomen) Norfolkgebied met diverse hoogwaardige stedelijke functies. Ter onderbouwing van de besluitvorming over een nieuw bestemmingsplan Scheveningen Haven wordt de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen¹. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')² zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Uit het MER komt naar voren dat de nieuwe ontwikkelingen bijdragen aan een zuinig ruimtegebruik en goede mogelijkheden bieden voor een duurzame transformatie. Negatieve effecten zijn vooral het gevolg van de verwachte verkeerstoename. De omvang van deze problematiek wordt voor wat betreft de knelpunten op belangrijke kruispunten niet getalsmatig in beeld gebracht. Voor nader onderzoek en het nemen van eventuele verkeersmaatregelen wordt verwezen naar vervolgpcedures.

Door de ligging van het plangebied grenzend aan natuurgebieden met een beschermde status (Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur) is een stevig pakket aan maatregelen nodig om de nieuwe ontwikkelingen 'inpasbaar' te maken. Deze zijn beschreven in het MER en uitgewerkt in het Mitigatieplan. De Commissie kan echter de conclusie in het MER niet delen dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten met alleen het uitvoeren van de maatregelen uit het Mitigatieplan. Zij is van oordeel dat het nodig is deze conclusie beter te onderbouwen, dan wel maatregelen uit te werken en toe te voegen die in het MER als facultatieve (extra) maatregelen zijn aangeduid.

Het MER geeft een goed onderbouwde positieve waardering aan de gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde in het plangebied. Bij de effectbeschrijving van de hoteltoeren schiet het MER naar het oordeel van de Commissie te kort bij het in beeld brengen van de ruimtelijk-visuele effecten. Tevens ontbreekt informatie over de effecten van met name deze toeren op trekvogels en vleermuizen.

Het eindoordeel van de Commissie is derhalve dat het MER **voor veel milieuaspecten toereikende en relevante informatie bevat maar dat op de hiervoor genoemde punten de essentiële informatie ontbreekt** om het milieubelang een volwaardige rol te geven bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. Zij adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER alsnog beschikbaar te stellen alvorens een besluit te nemen over het bestemmingsplan.

¹ In de onderhavige situatie is sprake van een gecombineerde project- en plan-m.e.r. Een Passende beoordeling maakt deel uit van het milieueffectrapport.

² 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 commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

2. Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader.

2.1 Verkeer

Knelpunten en maatregelen

In het MER is de verkeerstoename in beeld gebracht met het verkeersmodel Haaglanden. De effecten zijn in algemene zin goed beschreven in het Achtergrondrapport Verkeer Scheveningen Haven.

In de samenvatting van het MER staat dat de negatieve milieueffecten op het plan- en studiegebied met name worden veroorzaakt door verkeerstoename. De doorstroming, bereikbaarheid en veiligheid nemen af. De kwaliteit van de verkeersafwikkeling is in beeld gebracht door voor relevante wegvakken de intensiteit/capaciteit-verhouding weer te geven. In het MER is wel opgenomen welke kruispunten naar verwachting te kampen krijgen met een problematische verkeersafwikkeling, maar getallen zijn niet gegeven³. Hierdoor ontbreekt een toereikend inzicht in de omvang van de problematiek.

Het MER geeft bovendien weinig concrete maatregelen aan die kunnen bijdragen aan een betere doorstroming en bereikbaarheid van het gebied. Oplossingen worden doorgeschoven naar verdere studies of pas relevant geacht als de verwachte problemen zich voordoen. Maar het is niet duidelijk of oplossingen inpasbaar zijn in het bestemmingsplan zoals dat nu voorligt.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER aan de hand van kruispuntberekeningen nader inzicht te geven in de omvang van de verkeersproblematiek en aan te tonen dat mogelijke oplossingen inpasbaar zijn in het voorliggende bestemmingsplan.

Houtrustweg

In het Achtergrondrapport Verkeer wordt naar het oordeel van de Commissie niet duidelijk onderbouwd waarom de Houtrustweg ten noorden van Duindorpdam wordt omgebouwd van een erftoegangsweg (30km/h) naar een gebiedsontsluitingsweg (50km/h). Ook had de Commissie vragen over verhouding tussen de spitsuur- en de etmaalintensiteit op die weg. De Commissie heeft hierover een bevredigende toelichting ontvangen.

De Commissie adviseert deze toelichting in de aanvulling op het MER op te nemen zodat deze voor een ieder toegankelijk is.

³ De Commissie heeft in haar "advies over reikwijdte en detailniveau" gevraagd om inzicht in de verkeersafwikkeling op kruispunten.

2.2 Natuur

Het MER, de Passende beoordeling, het Achtergronddocument Ecologie en het Mitigatieplan gaan uitgebreid en degelijk in op het aspect natuur. De kern van de informatie staat in tabel 10.5 van het MER waarin de effecten en mitigerende maatregelen zijn samengevat.

2.2.1 Stikstofdepositie

Ondanks de flinke stikstofdepositietoename in meerdere stikstofgevoelige prioritaire habitats in de Natura 2000-gebieden Westduinpark & Wapenveld, Meijendel & Berkheide en Solleveld & Kapittelduinen, geeft het MER slechts bij het type waarvoor een verbeter-/uitbreidingsdoelstelling geldt, Grijze duinen, geschikte mitigerende maatregelen aan. Bij de andere typen zouden geen significante effecten optreden.

De Passende beoordeling geeft hiervoor bij de meer dynamische habitattypen een aannemelijke verklaring: *“het habitatype witte duinen is afhankelijk van forse overstuiving met kalkrijk zand, zoutspray en zoetwaterinvloed in bodem (...). In een dergelijk systeem leidt een kleine toename van stikstof niet tot zichtbaar effect en is het natuurlijke verstuivingsproces afdoende ...”*.

Bij de overige habitats wordt diverse keren⁴ de volgende standaardredenatie gebruikt: *“de lage planbijdrage leidt in een sterk overspannen situatie tot geen effect”, omdat “regulier beheer voorkomt dat er een zichtbaar effect optreedt”*.

De Commissie wijst erop dat de depositietoename als gevolg van het plan bijvoorbeeld bij Duinbossen (H2180) tot 31,7 mol extra N/ha/jr bedraagt en bij Duindoornstruwelen (H2160) maximaal 36 mol. Gezien de omvang van de depositie en de reeds heersende achtergrondwaarden kan zij de conclusies uit de Passende beoordeling niet delen dat significante gevolgen voor een aantal overbelaste doelhabitats zijn uit te sluiten.

In het MER staat echter ook een tabel (10.6) met een overzicht van *“Extra kansen voor natuur binnen het plan (geen verplichte maatregelen)”*. Deze tabel bevat perspectiefrijke maatregelen voor mitigatie, maar deze zijn niet verder uitgewerkt.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER aan te tonen dat de berekende stikstofdepositie voor de doelhabitats Duinbossen (H2180), Duindoornstruwelen (H2160), Vochtige duinvalleien (H2190) en Duinheiden met struikhei (H2150) geen aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden Westduinpark & Wapenveld, Meijendel & Berkheide en Solleveld & Kapittelduinen met zich brengt. Daarbij kan zo nodig gebruik worden gemaakt van de in tabel 10.6 genoemde mitigerende maatregelen.

2.2.2 Verstoring

Het MER zelf bevat weinig informatie over mogelijke verstoring op trekroutes van vogels vanwege de bouw van het 90 meter hoge vijfsterrenhotel.

Het Achtergronddocument Ecologie geeft aan dat *“Negatieve effecten door onder andere de aanwezigheid van trekbewegingen langs de kust zijn niet bij voorbaat zijn uit te sluiten”*. En

⁴ Deze twee zinnen zijn minstens tien keer opgenomen in de Passende beoordeling.

iets verderop: *“Met name het vijfsterrenhotel kan voor een verstoring zorgen van deze vogels langs de kust”*.

Het document geeft echter niet aan of om welke vogels en in welke aantallen het gaat. Ook is niet duidelijk of deze verstoring een probleem is voor de landelijke staat van instandhouding van deze vogels⁵ en welke maatregelen eventueel nodig zijn om een gunstige staat van instandhouding te waarborgen. Dat geldt ook voor een mogelijke verstoring door het hotel van de migratieroute van de ruige dwergvleermuis, waar het rapport melding van maakt.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER aan te geven wat de gevolgen van de bouw van het hotel zijn voor de gunstige staat van instandhouding van de ruige dwergvleermuis en de trek- en wintervogels en zo nodig maatregelen aan te geven. Het accent mag liggen op de daar voorkomende soorten waarvan de staat van instandhouding kritisch is.

2.3 Ruimtelijke kwaliteit

Het MER besteedt op verschillende plaatsen aandacht aan de ruimtelijk-visuele effecten, zowel in het hoofdstuk landschap als in het hoofdstuk ruimtelijke kwaliteit. De toekomstige gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde in het plangebied krijgen naar het oordeel van de Commissie in het algemeen terecht een positieve score. Duidelijk is – en dat wordt ook onderstreept in de verschillende zienswijzen – dat de herontwikkeling van het Norfolkterrein met de zorgvuldige overgangen naar de noordelijke woonwijken positief bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit.

De ruimtelijk-visuele effecten van de 90 meter hoge hoteltoeren worden in het MER als een ondergeschikt negatief element⁶ in een verder positieve beoordeling aangeduid. Desondanks is dit een ontwikkeling die langs de gehele kust van Noordwest Europa zijn gelijke niet kent.⁷ Dat maakt het naar het oordeel van de Commissie nodig meer aandacht te besteden aan de landschappelijke effecten dan nu in het MER is gedaan. Zij verwijst naar paragraaf 4.8 van haar advies over reikwijdte en detailniveau van 5 maart 2013 dat daarover aanbevelingen bevatte.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER met fotomontages vanuit meerdere richtingen te visualiseren wat de ruimtelijk-visuele effecten van de bouw van een hotel van 90 meter hoog op deze locatie zullen zijn.

⁵ De EU-lidstaten hebben ingevolge de Vogelrichtlijn de verplichting om de inheemse vogelsoorten op het gewenste gunstige niveau te houden.

⁶ “Het stedelijk landschap ... wijzigt van een blik op de windturbines en zendmasten in zicht op de hoteltoeren en appartementsgebouwen” en “Het vijfsterrenhotel en het beachstadion beperken de zichtlijn langs de kust”.

⁷ Van oudsher hoge gebouwde elementen langs de kust, zoals vuurtorens en kerktorens, hebben een hoogte van maximaal 60 meter en een slank silhouet. Later gebouwde hoge industriële objecten, zoals windmolens of energiecentrales, hebben niet de uitstraling van een gebouw. Hoogbouw met stedelijke functies van 90 meter is eerder gesitueerd in een stedelijk gebied met een hoge bebouwingsdichtheid, zoals de zone rond Den Haag CS.

3. Overige opmerkingen

De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen. De Commissie hoopt ermee bij te dragen aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming.

3.1 Tram

In het MER wordt een positief effect op de reistijd met het openbaar vervoer toegekend aan het nieuwe tramtracé. Maar de streefwaarde uit de Haagse Nota Mobiliteit wordt niet gehaald. Wanneer aan de uitwerkingsbevoegdheid voor de tram invulling wordt gegeven, zal opnieuw moeten worden gekeken naar nut en noodzaak van de aanleg van deze lijn. Ook dient dan alsnog op hinder door trillingen te worden ingegaan. In het voorliggende MER ontbreekt namelijk informatie over trillingen ten gevolge van de trambaan.

3.2 Geluid

In het MER zijn de geluidniveaus vanwege het verkeer en vanwege de industriële activiteiten in kaart gebracht en zijn de geluidbelastingen bij de woningen bepaald. Voorts zijn de verschillen aangegeven bij toepassing van walstroom en realisatie van de tramverbinding. De effectbepaling is uitgevoerd op basis van het L_{den} voor wegverkeer en het L_{Aeq} voor industrielawaai en is zeer gedetailleerd uitgewerkt. De voorgestelde wijziging van de zone van het industrieterrein leidt tot iets meer geluidruimte bij de strandweg. Verder vervalt de niet gebruikte geluidruimte bij het Norfolkterrein. Toch zal een groot aantal nieuw te bouwen woningen binnen de geluidsinvloed vallen.

Bij de beoordeling van de geluidssituatie in een gebied als Scheveningen Haven dient niet alleen uitgegaan te worden van het L_{Aeq} maar moeten in het kader van een goede ruimtelijke ordening ook de extra hindercomponenten meegewogen worden. Met name de laad- en losactiviteiten en de activiteiten op en rond de schepen kunnen gepaard gaan met tonaal- en impulsgeluiden die tot een 5 dB strengere beoordeling aanleiding kunnen geven. Bovendien kunnen incidentele geluidpieken optreden.

Het verdient derhalve aanbeveling bij de besluitvorming rond specifieke woningbouwplannen en bij de vergunningverlening van bedrijven bovengenoemde hindercomponenten in de beoordeling mee te nemen.

3.3 Lucht

In de Notitie reikwijdte en detailniveau is aangegeven dat het MER Scheveningen Haven zal ingaan op elementair koolstof (EC) als maat voor gezondheidseffecten door luchtverontreiniging van verkeer. EC geeft namelijk een beter onderscheidend beeld dan toetsing op PM_{10} en NO_2 .⁸ Het is dan wel gewenst om EC concentraties van de verschillende varianten op adresniveau in kaart te brengen.

⁸ ~ 6 MM levensverlies per microgram EC/m³.

De berekeningen van EC in het MER beperken zich echter tot concentratieberekeningen op dezelfde toetslocaties als voor PM₁₀ en NO₂. Voor deze laatste gereguleerde stoffen is die benadering adequaat om de overschrijding van de grenswaarden op een aantal kritische locaties te toetsen.⁹ Vanuit luchtkwaliteit blijken er geen wettelijke knelpunten aanwezig te zijn, mede door de relatief lage achtergrondconcentraties voor PM₁₀ en NO₂. Dit wordt veroorzaakt door de ligging bij zee.

Voor de EC-berekeningen is het de Commissie niet duidelijk welke data zijn gebruikt voor de achtergrondconcentraties en emissiefactoren van wegverkeer in 2010 en 2020. Evenmin is duidelijk hoe de roet-emissies van scheepvaart zijn verwerkt. Juist op deze locatie was het interessant om de bijdrage van EC door scheepvaart apart inzichtelijk te maken, want door de herontwikkeling van het plangebied zal EC van scheepvaart juist verminderen o.a. door de toepassing van walstroom.

Aangezien het gebruik van elementair koolstof als maat voor gezondheid nog in een verkennende fase is en de beschouwingen voor PM₁₀ en NO₂ afdoende zijn, is er voor het aspect lucht naar het oordeel van de Commissie geen sprake van een essentiële tekortkoming. Wel merkt de Commissie op dat walstroominstallaties in de haven onderdeel zijn van het NSL waardoor ze eerder onderdeel van het voorkeursalternatief dan een extra maatregel zijn.

3.4 Opzet en presentatie

Het MER en de onderliggende rapporten bevatten uitgebreide informatie. Daarbij is sprake van veel dubbelingen, waardoor het betoog aan kracht inboet.

In de tabellen zijn de effecten alleen in beeld gebracht voor de situatie inclusief mitigerende maatregelen. Dit is op zichzelf niet foutief maar verhuult de mate waarin mitigerende maatregelen nodig zijn of juist bijdragen aan een verbetering van het oorspronkelijke plan. Voor windhinder¹⁰ zou bijvoorbeeld gelden:

- windhinder is een relatief groot risico (--)
- het stellen van nadere eisen aan de gebouwen is een mitigerende maatregel die in het bestemmingsplan verankerd wordt: het voorkeursalternatief scoort (-).
- het meest milieuvriendelijk alternatief is een alternatief zonder hoogbouw (0), want die veroorzaken de belangrijkste windhinderproblemen.

De Commissie is overigens van mening dat het rapport over windhinder de problematiek op een goede wijze in beeld brengt.

In het MER is ervoor gekozen om in de tabellen de effecten van alle varianten in beeld te brengen, terwijl een deel ervan op soortgelijke manier als de mitigerende maatregelen bij (kunnen) dragen aan de kwaliteit van het plan. Daarmee wordt (te) veel aandacht geschonken aan varianten, terwijl het beeld op het voorkeursalternatief (wat wordt daadwerkelijk uitgevoerd?) andersneeuwt.

⁹ Wanneer er op de toetslocaties wordt voldaan aan de luchtkwaliteit, zal ook in de rest van het plangebied de luchtkwaliteit aan de normen voldoen.

¹⁰ Overigens is daarbij sprake van een inconsistentie tussen de waardering in tabel 0.3 (samenvatting, dubbel min) en tabel 16.1 (concluderend overzicht, enkele min).

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Den Haag

Besluit: vaststellen van een bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D11.2, D10, D3.2;
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: herontwikkeling van het gebied rondom de haven van Scheveningen

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure vermeld op de website van de gemeente Den Haag
ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 27 december 2012 tot en met 21 februari 2013
adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 17 december 2012
advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 5 maart 2013
kennisgeving MER in Staatscourant van: 19 juni 2013
ter inzage legging MER: 21 juni tot en met 1 augustus 2013
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 25 juni 2013
voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 2 september 2013

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dhr. dr. G.J. van Blokland
dhr. ing. P.J.M. van den Bosch
mw. drs. M. van Eck (secretaris)
dhr. drs. S.R.J. Jansen
dhr. drs. R.J. van Kerkhoff
mw. drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)
dhr. ir. S. Teeuwisse

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 het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele 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, vóór 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.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Ontwerp bestemmingsplan Scheveningen Haven, inclusief bijlagen regels, toelichting en plankaart
- Milieueffectrapport Scheveningen Haven, Oranjewoud, 4 juni 2013
- Passende beoordeling Scheveningen Haven, toetsing aan de Natuurbeschermingswet 1998, Oranjewoud, 4 juni 2013
- Mitigatieplan Scheveningen Haven, Oranjewoud, 4 juni 2013
- Achtergrondrapport Verkeer Scheveningen–Haven (zonder datum)
- Akoestisch onderzoek, Wegverkeerslawaaï MER en bestemmingsplan Scheveningen Haven, Oranjewoud, 30 mei 2013
- Akoestisch onderzoek, Industrielawaai MER en bestemmingsplan Scheveningen Haven, Oranjewoud, 30 mei 2013
- Luchtkwaliteit Scheveningen Haven, Rapportage in het kader van Titel 5.2 Wm, Oranjewoud, 30 mei 2013
- MER Scheveningen Haven, achtergronddocument Ecologie, Oranjewoud, 4 juni 2013
- Scheveningen Haven Achtergronddocument Water, Oranjewoud, 4 juni 2013
- Bestemmingsplan Scheveningen Haven; onderzoek naar het windklimaat op loop- en verblijfsniveau en nautische effecten, Peutz, 30 mei 2013
- Bezonningsonderzoek dakopbouwen en bouwplannen bestemmingsplan Scheveningen Haven, Peutz, 30 mei 2013
- Verslag proeftuin Scheveningen–Haven, klimaatbestendig, Waterveilig en Energieneutraal, Atelier Groenblauw, mei 2013

De Commissie heeft kennis genomen van 62 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 2 augustus 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan Scheveningen Haven



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

